

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-11-23

Diarienummer 1683/20

Handläggare

Lena Lundblad, Lisa Kallmér

Telefon: 031-368 54 66, 031-368 06 44

E-post: lena.lundblad@gshab.goteborg.se

lisa.kallmer@stadshuset.goteborg.se

Fördjupad analys och förslag avseende en förändring av Älvstranden Utveckling AB

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. En förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB genomförs i enlighet med scenario 3, med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Reviderad bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB, i enlighet med bilaga 8 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.
3. Reviderat ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB, i enlighet med bilaga 9 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i nära samverkan med Göteborgs Stadshus AB skyndsamt återkomma till kommunfullmäktige med förslag till beslut rörande nya bolagsordningar för Älvstranden Utveckling AB:s dotterbolag och dotterdotterbolag.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2022-02-24 § 8 om att genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB. Till grund för beslutet låg stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt ett tilläggsyrkande från S, D, M, L, MP och C. I såväl stadsledningskontorets tjänsteutlåtande som i yrkandet konstateras att det finns osäkerheter och oklarheter i förslaget och därmed behov av fördjupning av vissa frågeställningar och konsekvensanalyser innan slutligt ställningstagande.

I föreliggande tjänsteutlåtande med tillhörande rapport redogör stadsledningskontoret grundligt för de konsekvenser som kan uppstå vid en förändring av Älvstranden Utveckling AB:s uppdrag utifrån tre olika scenarier. Scenarierna tar sin utgångspunkt i kommunfullmäktiges beslut samt yrkande och i ett antal förändrade förutsättningar som identifierats sedan kommunfullmäktige fattade sitt beslut. Stadsledningskontoret föreslår att en förändring av Älvstranden Utveckling AB ska genomföras i enlighet med scenario 3. Scenario 3 innebär förslag om tydliggörande av ett nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden Utveckling AB genom ett nytt ägardirektiv. Förslaget innebär vidare att överföring av det markutvecklande uppdraget ska prövas genom jordabalksöverlåtelse för de av Älvstrandens fastigheter, som planeras utvecklas på längre sikt ur ett stadsutvecklingsperspektiv.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontorets har i rapporten Fördjupad analys av olika scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden Utveckling AB, se bilaga 2, grundligt redogjort för de ekonomiska, legala och praktiska konsekvenser som följer av olika scenarier utifrån kommunfullmäktiges beslut avseende att överföra Älvstranden Utveckling AB:s markutvecklande uppdrag till nämndsorganisationen i syfte att erhålla förbättrade styreffekter inom staden.

De ekonomiska konsekvenserna av ett överförande av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen består vid en jordabalksöverlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav främst av skattemässiga konsekvenser i form av realisationsvinstskatt och stämpelskatt. De skattemässiga effekterna påverkas av marknadsvärdet i förhållande till stadsutvecklingskedje i kombination med potentiellt stora byggrättsvolymer inom vissa av Älvstrandens exploateringsfastigheter. En överföring av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen i enlighet med scenario 1, vilket redovisas nedan, innebär skattemässiga konsekvenser om ca 385 mnkr med utgångspunkt i den marknadsvärdering som ligger till grund för stadsledningskontorets rapport. En eventuell överlåtelse enligt detta scenario förutsätter en ny marknadsvärdering med utgångspunkt i marknadsförutsättningar med mera vid överlåtelseögonblicket.

En jordabalksöverlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav i Frihamnen enligt scenario 1 kan innebära en mindre risk för skadeståndsanspråk då byte av avtalspart måste ske gällande de markanvisnings- och samverkansavtal som tecknats med markanvisade parter inom området. Risker för skadestånd bedöms dock vara låga.

Ett genomförande av scenario 2 innebär i huvudsak en överlåtelse av aktier i ett markägande bolag. En sådan överlåtelse realisationsvinstbeskattas inte, varför detta scenario får mer begränsade skattekonsekvenser än scenario 1. Inte heller uppstår någon risk för skadestånd då byte av avtalspart inte är aktuellt.

Stadsledningskontoret föreslår en inriktning enligt scenario 3 i detta tjänsteutlåtande. Detta scenario innebär i huvudsak ett förändrat uppdrag och en förändrad roll för Älvstranden. Detta bedöms inte i sig medföra några omgående skattemässiga konsekvenser och inte heller risk för skadestånd. För att i möjligaste mån, även i detta scenario, fortsatt lägga tyngdpunkten i stadens markutvecklande uppdrag på exploateringsnämnden föreslår stadsledningskontoret att en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav inom Norra Lindholmen samt del av Frihamnen (Tingstadsvassen 739:151) prövas för en framtida överlåtelse.

Vid ett genomförande av scenario 3 skulle detta innebära, om än vid senare tidpunkt, eventuella skattekonsekvenser i form av reavinstskatt om sammanlagt ca 12 mnkr och stämpelskatt om ca 3 mnkr med utgångspunkt i den marknadsvärdering som redovisats i ärendet. Här har hänsyn inte tagits till de skattemässiga konsekvenserna av en eventuell framtida överlåtelse av de yttre delarna av Frihamnen då förutsättningarna för avstyckning av dessa delar är osäkra och först måste prövas. Inför en eventuell överlåtelse behöver även i detta scenario en ny marknadsvärdering genomföras med utgångspunkt i de marknadsförutsättningar som gäller vid överlåtelseögonblicket enligt gängse princip. Detta kan komma att innebära såväl högre som lägre marknadsvärden och därmed ekonomiska konsekvenser.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Utvecklingen av staden följer ambitioner om hållbarhet utifrån såväl en ekologisk som en social dimension. Detta kommer bland annat till uttryck i olika styrande dokument som kommunfullmäktige har fastställt för stadens verksamheter så som diverse program och planer, budget, ägardirektiv, reglementen samt Vision Älvstaden.

Förslaget i sig bedöms inte innebära några konsekvenser i förhållande till den ekologiska eller sociala dimensionen.

Samverkan

Löpande dialog, i syfte att säkerställa de fackliga organisationernas inflytande, har förevarit i en särskilt inrättad referensgrupp med representanter från de fackliga organisationerna inom bolaget (Unionen och Saco). Övergripande information har även givits löpande i Stadshus Koncernfackliga råd (KFR), med sista tillfälle 2022-12-07. Inför ärendets behandling i kommunstyrelsen har per 2022-12-01 också information givits i den centrala samverkansgruppen (CSG) vid stadsledningskontoret, bestående av fackliga företrädare som representerar stadens förvaltningar.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges handlingar 2022-02-24 § 8
2. Rapport Fördjupad analys av olika scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden Utveckling AB
3. Protokollsutdrag från CSG
4. Protokollsutdrag från KFR
5. Yttrande från den fackliga referensgruppen
6. Jämförelsetabell bolagsordning Älvstranden Utveckling AB
7. Jämförelsetabell ägardirektiv Älvstranden Utveckling AB
8. Bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB
9. Ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2022-02-24 § 8 att genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB. Till grund för detta beslut låg stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt ett tilläggsyrkande från S, D, M, L, MP och C. I föreliggande tjänsteutlåtande med tillhörande rapport redogör stadsledningskontoret grundligt för de konsekvenser som kan uppstå vid en förändring av Älvstranden Utveckling AB i enlighet med kommunfullmäktiges beslut inklusive yrkande, dock med utgångspunkt i de nya förutsättningar som föreligger i aktuellt ärende.

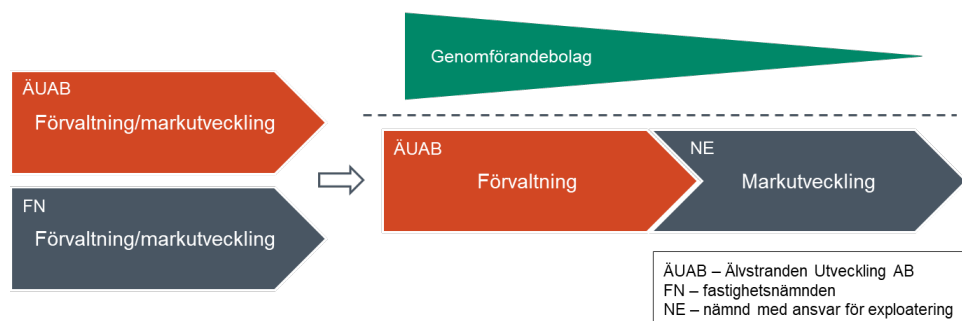
Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav i samband med budget 2021 (KF 2020-11-05 § 5) ett uppdrag till Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB (Älvstranden) kan avvecklas i nuvarande form. Bakgrunden till uppdraget var bland annat en bild av parallella strukturer i stadsutvecklingen och en önskan om att skapa en tydligare styrning, låta färre kommunala aktörer involveras i stadsutvecklingen samt renodla ansvaret och rollerna. Detta i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

Stadshus utredning, inriktad på att ge en tidig och övergripande bild av ett antal möjliga vägar och förutsättningar, återredovisades till kommunstyrelsen som 2021-09-01 § 630 beslutade att det fortsatta omhändertagandet av uppdraget skulle samordnas med kommunstyrelsens uppdrag 2021-02-10 § 103 avseende att uppdatera den tidigare utredningen av stadens facknämndsorganisation. Beslutet om en samordnad hantering fattades i nära anslutning till färdigställandet av återrapporteringen av uppdraget avseende att uppdatera den tidigare utredningen av stadens facknämndsorganisation, varav stadsledningskontoret på grund av tidsmässiga skäl, återredovisade förslag och förutsättningar för en avveckling av Älvstranden Utveckling AB till kommunstyrelsen 2022-01-26 § 37, därefter kommunfullmäktige 2022-02-24 § 8.

Kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24 § 8

Med utgångspunkt i Stadshus tidigare utredning återredovisade stadsledningskontoret i sitt tjänsteutlåtande ett antal förutsättningar och förslag som innebar att Älvstranden i dess nuvarande form och med nuvarande uppdrag avvecklas. Dessa förslag illustrerades bland annat i en principbild med utgångspunkten att fastighetsägandet ska följa uppdraget.



Principbild för ett förändrat uppdrag

Kortfattat omfattade stadsledningskontorets förslag att bolaget tilldelades ett mer begränsat uppdrag att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling av fastigheterna till bostäder och arbetsplatser. Därtill föreslogs att bolaget gavs möjlighet att under vissa förutsättningar genomföra strategiska markförvärv för kommande stadsutvecklingsbehov. Bolagets markutvecklande uppdrag föreslogs att i så stor utsträckning som möjligt överförs till stadens nämndsorganisation, i första hand den nya nämnden med ansvar för exploatering som ska inrättas till årsskiftet 2022/2023. Förslaget innebar vidare att ett separat bolag tilldelas ett tidsbegränsat uppdrag att inom ett antal utpekade områden slutföra genomförande av exploateringsprojekt där det finns redan antagna detaljplaner.

I stadsledningskontorets återredovisning redogjordes även övergripande för de ekonomiska, juridiska och organisatoriska konsekvenser som uppstår vid en förändring i enlighet med stadsledningskontorets förslag. Därutöver redovisades ett antal övergripande osäkerhetsfaktorer – såväl risker som möjligheter – som vid ett fortsatt genomförande behövde konkretiseras och analyseras ytterligare.

Kommunfullmäktige fattade 2022-02-24 § 8 beslut i enlighet med kommunstyrelsens förslag samt enligt tilläggsyrkandet. I yrkandet framhölls bland annat att förändringen av Älvstranden Utvecklings roll och uppdrag ska ske på ett ansvarsfullt sätt som säkerställer att ekonomiska värden värnas och att stadens förmåga till framdrift inte försämras. Staden ska vidare hedra ingångna avtal, fortsatt bedriva en aktiv fastighetsutveckling för Lindholmens näringslivskluster i nära samverkan med Lindholmen Science Park (LSP) och Business Region Göteborg AB (BRG) och framtida expansionsmöjligheter för näringslivsklustret i stråket Lindholmen-Frihamnen ska beaktas i den fortsatta processen. I yrkandet poängteras även vikten av att tillvara ta den kompetens som byggts upp inom bolaget i utvecklingen av stadens nya organisation för stadsutveckling.

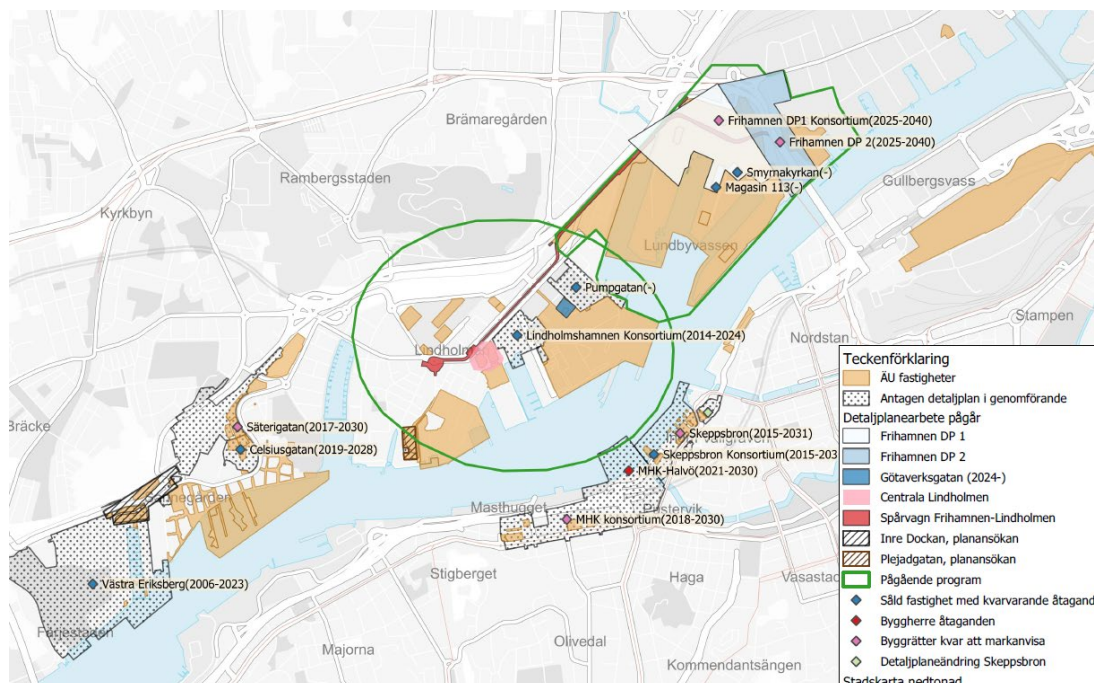
I såväl stadsledningskontorets tjänsteutlåtande som i det yrkande som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut konstateras att det finns osäkerheter och oklarheter i förslaget och därmed behov av fördjupning av vissa frågeställningar och konsekvensanalyser innan slutligt ställningstagande.

Uppdragets syfte och mål

Stadsledningskontoret har tagit fram en rapport, Fördjupad analys av olika scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden Utveckling AB, som grundligt redogör för de ekonomiska, legala och praktiska förutsättningar och konsekvenser som följer av olika scenarier vid en förändring av Älvstrandens uppdrag med utgångspunkt i kommunfullmäktiges beslut. Detta i syfte att föreslå en förändring av Älvstrandens roll och uppdrag avseende innehåll och omfattning för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Rapportens disposition består av ett inledande kapitel, som beskriver bakgrund om aktuellt uppdrag, syfte och mål samt ingående förutsättningar och utgångspunkter för uppdraget. I kapitel 2 redogörs för ett antal legala, ekonomiska och praktiska förutsättningar, vilka, tillsammans med de förutsättningar och utgångspunkter som redogörs för i kapitel 1, ligger till grund för de scenarier samt konsekvensanalyser som redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 redovisas kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen rörande åtgärder för att värna kompetensen i Älvstranden.

För att få en samlad bild av de förutsättningar konsekvenser och slutsatser som utgör grund i stadsledningskontorets förslag, bör detta tjänsteutlåtande läsas tillsammans med stadsledningskontorets rapport och då i första hand med hänvisning till kapitel 3. Föreliggande tjänsteutlåtande redogör därför endast kortfattat för dessa avsnitt.



Älvstrandens markutveckling och genomförande av detalplaner

Inriktningar och utgångspunkter för återredovisningen

Sedan kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24 § 8 har ett antal grundläggande utgångspunkter och förutsättningar förändrats. Förändringarna anses väsentligt påverka delar av den inriktning och principbild som legat till grund för kommunfullmäktiges beslut.

Följande förändringar samt förutsättningar har därför utgjort utgångspunkter i ärendet.

- Sedan kommunfullmäktiges beslut har en dialog inletts och ett ärende upprättats mellan Älvstranden och fastighetsnämnden avseende en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsbestånd i Gullbergsvass. Eftersom det i, utöver Älvstrandens övriga fastighetsinnehav endast finns ett fåtal fastigheter som skulle vara aktuella att placeras i ett långsiktigt, passivt markförvaltningsbolag, påverkas förutsättningar och incitament för att bilda ett sådant bolag, vilket utgjort inriktning kommunfullmäktiges tidigare beslut. Huvudsaklig inriktning för föreliggande ärende är därför att de delar av Älvstrandens markinnehav som förutsätts markutvecklas på längre sikt, det vill säga Frihamnen och delar av Lindholmen prövas att överföras till nämndsorganisationen.
- St. Erik Markutveckling AB och dess roll i Stockholm låg delvis till grund för stadsledningskontorets tidigare förslag att inrätta ett långsiktigt, passivt markägande bolag. Efter att stadsledningskontoret genomlyst bland annat fastighetsinnehav och andra förutsättningar för St. Erik Markutveckling AB i Stockholm, kan konstateras att

det saknas vissa fastighetsrättsliga och ekonomiska förutsättningar och incitament för ett motsvarande bolag i Göteborg. Detta utgör därmed ytterligare en anledning till att stadsledningskontoret, i föreliggande ärende, inte föreslår att ett långsiktigt, passivt markägande bolag bildas.

- Ovanstående innebär sammantaget en annan bolagsstruktur för förändringen av Älvstrandens uppdrag än den som utgör grund för inriktningen i kommunfullmäktiges tidigare beslut. Huvudsaklig inriktning är därför att genomförandet av antagna detaljplaner sker i Älvstrandens direkta regi och inte genom att ett särskilt genomförandebolag bildas för ändamålet.
- Älvstrandens affärsmodell, innebärande att en verksamhet omfattande såväl en kombination av fastighetsförvaltning, -utveckling och -transaktioner och finansierad över tid genom intäkter från förvaltning och byggrättsförsäljningar förutsätts kvarstå så länge bolaget har uppdrag att fullgöra.
- Objekt som inte långsiktigt ska finnas kvar i stadens ägo, utan planeras avyttras externt, ska inte föras över till nämndsorganisationen. Detta i syfte att undvika skatteeffekter.
- Att Älvstrandens markutvecklande uppdrag i så stor utsträckning som möjligt ska överföras till stadens nämndsorganisation avser i huvudsak en överföring av Älvstrandens fastighetsinnehav inom Frihamnen och delar av Lindholmen. Huvudsakligt inriktning för arbetet har därför varit att utreda huvudmannskapet för pågående, vilande och kommande detaljplaner i Frihamnen och Lindholmen.
- Utgångspunkten i stadsledningskontorets utredning har varit att pröva att ett överförande av markutvecklingsansvaret sker genom att markägandet överförs från Älvstranden till nämndsorganisationen. I detta uppdrag har ytterligare ett scenario identifierats och utretts som innebär att ett särskilt markägande bolaget tillskapas och placeras organisatoriskt direkt under Stadshus AB.
- Kommunfullmäktige beslutade 2021-11-25 § 13 att genomföra en förändring av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet som innebär att fyra nya nämnder inrättas kring årsskiftet 2022/2023. Den nya styrning och organisation för stadsutvecklingen som införs vid årsskiftet kommer att innebära ett nytt sammanhang för Älvstranden. I föreliggande ärende har därför bolagets uppdrag och ansvar i förhållande till de nya nämndernas uppdrag inom stadsutvecklingsområdet utretts och definierats och ett förslag till nytt ägardirektiv för bolaget arbetats fram.

Tre scenarier avseende ett förändrat uppdrag

Utifrån stadsledningskontorets föregående tjänsteutlåtande och kommunfullmäktiges beslut samt utifrån de inriktningar och utgångspunkter som redogjorts för ovan, har tre olika scenarier identifierats samt analyserats utifrån ekonomiska, legala och praktiska konsekvenser. Dessa scenarier är:

Scenario 1: överföring av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen genom jordabalksöverlåtelse i tidigt skede

Scenario 2: överföring av det markutvecklande uppdraget till nämndsorganisationen genom att ett fastighetsägande och markutvecklande bolag placeras direkt under Stadshus AB samt,

Scenario 3: ett alternativ som innebär ett tydliggörande av ett nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden och som endast delvis innebär en överföring av det markutvecklande uppdraget.

Nedan presenteras kortfattat dessa scenarier liksom en konsekvensanalys av respektive scenario. För en mer utförlig redogörelse av såväl scenario som legala, ekonomiska och praktiska konsekvenser av respektive scenariot hänvisas till avsnitt 3 i stadsledningskontorets rapport som utgör bilaga 2 till detta tjänsteutlåtande.

Scenario 1: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom jordabalksförvärv

Scenariot innebär att det markutvecklande uppdraget överförs från Älvstranden till exploateringsnämnden genom att Älvstrandens samtliga fastigheter inom Frihamnen och Norra Lindholmen överlåtes genom jordabalksförsäljning. Överlåtelsen innebär att kommunen blir lagfaren ägare till fastigheterna. Exploateringsnämnden bedriver därefter planering och exploatering av dessa fastigheter på motsvarande sätt som för övrigt direktägt markinnehav inom staden.

Scenariot innebär även att Älvstranden fortsatt har genomförandeansvaret för utbyggnad av kvartersmark i de områden med antagna detaljplaner där bolaget verkar, dvs i Lindholmshamnen, Celsiusgatan, Säterigatan, Skeppsbron och Masthuggskajen, liksom att Älvstrandens affärsmodell, innebärande finansiering av bolagets verksamhet genom i huvudsak fastighetsförvaltning och byggrättsförsäljningar, ligger fast så länge bolaget har åtaganden i dessa detaljplaner, det vill säga till ca 2032 enligt nuvarande tidsplaner för dessa områden. Scenariot innebär att en avvecklingsplan för Älvstranden tas fram som tar sikte på när Älvstrandens åtaganden i genomförandet av detaljplaner kan avslutas. Bakgrunden till detta är att Älvstranden inte långsiktigt ska äga mark och byggnader

Detta utgör även bakgrunden till en överlåtelse av fastigheterna inom Norra Lindholmen. Detta område är enligt nuvarande planering aktuellt för markutveckling under perioden 2030 - 2040, det vill säga i huvudsak i tid efter det att Älvstranden enligt detta scenario bör ha avvecklats.

Scenariot innebär vidare att Älvstranden har ett fortsatt förvaltningsansvar för de förvaltnings- och exploateringsfastigheter som inte avses överlåtas.

Scenariot innebär även att Älvstranden har ett fortsatt markutvecklingsansvar i pågående detaljplaner: detaljplan för skola och verksamheter vid Pumpgatan (del av Lundbyvassen 4:6), detaljplan för skola vid Plejadgatan (del av Lindholmen 6:9), detaljplan för Lindholmsplatsen (egen fastighet), liksom för kommande markutveckling för bolagets kvarvarande markinnehav på Eriksberg (Inre dockan).

Konsekvensbeskrivning

- Scenariot följer kommunfullmäktiges inriktning och beslut genom att det markutvecklande uppdraget så långt som möjligt överförs till exploateringsnämnden.
- Näringslivets behov på Lindholmen kan mötas genom att Älvstranden fortsatt är aktivt inom området under den närmaste 10-årsperioden. Tid finns därmed för att

tydliggöra ansvar och utveckla arbetsformer för att staden även därefter kunna möta näringslivets behov inom området och stråket Lindholmen-Frihamnen.

- Roll- och ansvarsfördelningen gällande förvaltning och markutveckling sker i nämndsorganisationen i enlighet med vad som gäller för övrig direktägd kommunal mark, vilket innebär att befintlig och ny struktur för markutveckling och förvaltning kan tillämpas.
- De skattemässiga konsekvenserna uppgår till ca 385 mnkr utifrån den marknadsvärdering som legat till grund för stadsledningskontorets rapport. Till detta kommer ökade bokförda värden i kommunen med ökad riskexponering. Vid en eventuell överlåtelse behöver en ny marknadsvärdering, baserad på marknadsförutsättningarna vid överlåtelsestidpunkten, göras. Marknadsvärdet kan vid överlåtelsestidpunkten vara såväl högre som lägre.
- De juridiska konsekvenserna innebär att partsbyte liksom samtycke till detta krävs i de markanvisnings- och samverkansavtal som tecknats med markanvisade parter i Frihamnens etapp 1. Detta kan innebära risk för skadestånd, dock max det negativa kontraktssintresset dvs. ersättningen ska motsvara beloppet för direkta förluster som uppstår efter beslut om partsbyte. Risken för skadeståndsansvar bedöms dock vara mycket låg.
- Scenariot bedöms inte innebära verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga. Älvstrandens bedömning är dock att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot.
- Det kommer att krävas resurser och tid för exploateringsnämnden att utveckla befintliga och ta till sig och utveckla nya arbetsformer och den kompetens som krävs för att fullt ut kunna ta sig an uppdraget att utveckla Frihamnen. Det finns därför risk för lägre framdrift rörande Frihamnen.

För närmare beskrivning av de överväganden som gjorts kring scenario 1, hänvisas till stadsledningskontorets rapport enligt bilaga 2, avsnitt 3.1 *Scenario 1: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom jordabalksöverlåtelse.*

Scenario 2: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom ett markutvecklande bolag direkt under Stadshus AB

I syfte att pröva att åstadkomma ett överförande av det markutvecklande uppdraget rörande Frihamnen från Älvstranden till exploateringsnämnden med mindre ekonomiska konsekvenser än scenario 1 har ytterligare ett scenario utretts med stöd av extern skatterättslig expertis. Scenariot är här anpassat efter de förutsättningar som råder gällande Frihamnen, men skulle teoretiskt kunna tillämpas på andra större fastigheter inom Älvstrandens bestånd som står inför utveckling på kort eller lång sikt.

Scenariot innebär, för Frihamnens del, att berörda bolagspaketerade fastigheter inom Frihamnen lyfts ut från Älvstrandens verksamhet och uppdrag genom att, något förenklat beskrivet, det dotterbolag som äger fastigheterna placeras organisatoriskt direkt under Stadshus AB. Detta dotterbolag utgör därefter en del av Stadshuskoncernen, parallellt med övriga dotterbolag till Stadshus.

Det aktuella bolaget skulle få till ändamål att bidra till stadsutvecklingen i Göteborg genom att låta bolagets fastighetsinnehav förvaltas på ett för staden ändamålsenligt sätt och över tid utvecklas till kvartersmark på motsvarande sätt gällande Älvstranden som i scenario 3, dock enbart gällande Frihamnen.

Lagen om offentlig upphandling och reglerna om statsstöd innebär, i denna situation, att de markutvecklings- och förvaltningstjänster som krävs för bolagets verksamhet utförs av egen personal i bolaget eller genom en upphandlad beställarorganisation.

Av samma skäl som angetts i scenario 1, innebär detta scenario att Älvstrandens fastigheter inom Norra Lindholmen överläts till nämndsorganisationen.

Scenariot innebär vidare att Älvstranden har fortsatt genomförandeansvar för sina åtaganden i antagna detaljplaner, fortsatt förvaltningsansvaret för övriga förvaltnings- och exploateringsfastigheter på Lindholmen samt ett fortsatt markutvecklingsansvar, motsvarande i scenario 1. Även i detta scenario ska en avvecklingsplan för Älvstranden arbetas fram med sikte inställt på den tidpunkt då bolagets åtaganden i detaljplaner i genomförandeskede avslutas, det vill säga ca 2032 enligt nuvarande tidsplaner. Bakgrunden till detta är att Älvstranden inte långsiktigt ska äga mark och byggnader.

För att uppnå att det markutvecklande uppdraget överförs till exploateringsnämnden behöver en nära styrning och ledning upprättas mellan nämnden/förvaltningen och detta bolag. En personunion mellan exploateringsnämnden och bolagets styrelse är i detta scenario en förutsättning för att intentionerna med scenariots upplägg ska uppnås.

Konsekvensbeskrivning

- Scenariot följer kommunfullmäktiges inriktning och beslut genom att det markutvecklande uppdraget så långt som möjligt överförs till exploateringsnämnden.
- De skattemässiga konsekvenserna uppgår till ca 9 mnkr utifrån den marknadsvärdering som legat till grund för stadsledningskontorets rapport. Vid en eventuell överlåtelse behöver en ny marknadsvärdering, baserad på marknadsförutsättningarna vid överlåtelsestidpunkten, göras. Marknadsvärdet kan vid överlåtelsestidpunkten vara såväl högre som lägre.
- Inga juridiska konsekvenser uppstår då partsbyte i de markanvisnings- och samverkansavtal som tecknats med markanvisade parter i Frihamnens etapp 1 inte är aktuellt.
- Näringslivets behov på Lindholmen kan fortsatt mötas genom att Älvstranden fortsatt är aktivt inom området under den närmaste 10-årsperioden. Tid finns för att tydliggöra ansvar och utveckla arbetsformer för att staden även därefter kunna möta näringslivets behov inom området och stråket Lindholmen-Frihamnen.
- Scenariot innebär att, ur ett ansvars- och styrningsperspektiv, ökar antalet parallella kvartersmarksutvecklande parter inom stadens organisation.
- Arbetsformen med ett fåtal anställda personal eller externa konsulter för markutveckling och förvaltning leder till behov av att utveckla nya, specifika arbetsformer för styrning, ledning och operativt arbete inom staden.
- Risker för brist i kontinuitet med ett fåtal anställda eller konsulter ökar sårbarheten och möjligheten till utnyttjande av befintliga och utvecklingen av nya

exploateringsmodeller, arbetssätt mm minskar. Detsamma gäller möjligheten till tillvaratagande av kompetens och organisatoriskt lärande inom staden.

- Finansieringen av bolagets verksamhet (både förvaltning och markutveckling) förutsätter samverkan mellan flera olika parter där Stadshuset får en ny roll när det gäller att säkerställa det specifika bolagets finansiering över tid.
- Det finns en risk för lägre framdrift gällande Frihamnen med hänsyn till att helt nya arbetsformer behöver utvecklas.
- Det finns även en risk med att utveckla ett särskilt upplägg som förutsätts fungera under den långa tidshorisont som oftast följer med ett stadsutvecklingsprojekt.
- Scenariot bedöms inte innebära verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga. Älvstrandens bedömning är dock att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot.

För närmare beskrivning av de överväganden som gjorts kring scenario 2, hänvisas till stadsledningskontorets rapport enligt bilaga 2, avsnitt 3.2 *Scenario 2: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom ett markutvecklande bolag direkt under Stadshuset*.

Scenario 3: Nytt uppdrag för Älvstranden Utveckling AB

Detta scenario tar sin utgångspunkt i det effektmål som formulerats för arbetet med en ny organisation för stadsutveckling och som också utgjort effektmål i ärendet: en tydligare styrning, färre kommunala aktörer involverade i stadsutvecklingen samt renodlade ansvar och roller i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

I kommunfullmäktiges beslut om en ny organisation för stadsutvecklingen i staden konstateras att ny organisation för stadsutvecklingen innebär att Älvstranden placeras i ett nytt sammanhang och i en ny kontext, där de nya nämnderna fått ett förtydligt uppdrag som Älvstranden behöver förhålla sig till. Sammantaget förväntas organisationsförändringen lösa ut en del av de otydliga roller, ansvar och förväntningar som framför allt finns mellan Älvstranden och nuvarande fastighetsnämnd. En mer samlad prioritering och styrning för stadsutvecklingen i sin helhet kommer också att ge en större tydlighet för Älvstranden att förhålla sig till i den egna verksamhetsplaneringen.

Ovanstående utgör bakgrund till scenario 3 som innebär ett nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden genom ett nytt ägardirektiv. Scenariot innebär även att det markutvecklande uppdraget i mer begränsad omfattning överförs till exploateringsnämnden. Älvstranden föreslås i detta scenario fortsatt ha det markutvecklande ansvaret för Frihamnen (inre delarna).

Detta scenario innebär att Älvstranden och exploateringsnämnden får i uppdrag att pröva förutsättningarna för en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav på Norra Lindholmen samt Tingstadsvassen 739:151 (del av Frihamnen) efter godkänt planprogram för Lindholmen respektive i samband med planprogramstart för Frihamnen. Scenariot innebär vidare att en avstyckning av restfastigheten (yttre Frihamnen) prövas efter antagen och eventuellt genomförd detaljplan för Frihamnens inre delar. Bakgrunden till detta är att även i detta scenario förutsätts tyngdpunkten i stadens markutvecklande uppdrag ligga på exploateringsnämnden.

Inriktningen för ett nytt ägardirektiv för Älvstranden, enligt bilaga 9, syftar till att tydliggöra och konkretisera bolagets ändamål¹ och uppdrag. Älvstrandens nya ändamål respektive uppdrag formuleras:

- med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och bebyggda fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.
- att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, direkt eller genom hel- eller delägda dotterföretag, som fastighetsägare, exploatör och byggherre utveckla, förvärva, förvalta, uppföra och avyttra byggnader, fastigheter, tomträtter och arrenderätter i de områden där bolaget äger mark. Bolaget ska bedriva sin verksamhet utifrån stadens övergripande planering och prioritering och i enlighet med stadens styrande dokument.

I ägardirektivet tydliggörs också att Älvstranden inte långsiktigt ska äga mark och byggnader.

Ägardirektivet innebär vidare att Älvstranden ska bedriva sin verksamhet med helhetssyn och i samverkan med stadens nämnder inom stadsutvecklingen i syfte att en samordnad exploateringsverksamhet och markanvändning inom staden säkerställs. Samverkan ska ske särskilt mellan bolaget och exploateringsnämnden i syfte att, ur ett gemensamt kommunalt markägarperspektiv, säkerställa en utveckling av kvartersmark som möter stadens målsättningar.

Mot bakgrund av behovet av ett samordnat agerande och styrning gällande utvecklingen av stadens kvartersmark, oavsett markägare, kan i detta scenario personunion mellan exploateringsnämnden och bolagets styrelse övervägas.

Ett nytt uppdrag samt ny roll för Älvstranden syftar till att tydliggöra att Älvstrandens ansvar omfattar utveckling och samordning av utbyggnad av kvartersmark och att bolaget i detta sammanhang endast utgör exploatör enligt PBL på motsvarande sätt som andra kommunala byggherrar/exploatörer såsom Förvaltnings AB Framtiden, Higab med flera.

Konsekvensbeskrivning

- Den situation rörande otydliga roller, ansvar och förväntningar som, i NOS-utredningen konstaterades finnas framför allt mellan bolaget och nuvarande fastighetsnämnd, bedöms komma att lösas genom det nya reglementet för exploateringsnämnden och genom ett nytt ägardirektiv för Älvstranden enligt bilaga 9.
- De skattemässiga konsekvenserna av eventuella senare fastighetsöverlåtelser (Tingstadsvassen 739:151 samt Norra Lindholmen) uppgår till ca 15 mnkr utifrån den marknadsvärdering som legat till grund för stadsledningskontorets rapport. Vid en eventuell överlåtelse behöver en ny marknadsvärdering, baserad på marknadsförutsättningarna vid överlåtelsestidpunkten, göras. Marknadsvärdet kan vid överlåtelsestidpunkten vara såväl högre som lägre. För Frihamnens yttre delar behöver, om en avstyckning visar sig möjlig, en ny marknadsvärdering genomföras utifrån de marknadsförutsättningar samt förhållanden i övrigt som råder.

¹ Vid justering av bolagets ändamål bör motsvarande ändring också ske av bolagsordningen

- Eftersom inget ägarbyte sker uppstår inget behov av byte av avtalspart i tecknade markanvisnings- och samverkansavtal rörande Frihamnens första etapp.
- Scenariot bedöms inte få några arbetsrättsliga konsekvenser för medarbetarna inom Älvstranden då bolagets operativa verksamhet endast bedöms påverkas i mindre omfattning.
- Framdriften i detaljplanearbete och genomförande påverkas inte då varken ny kompetens eller nya arbetssätt bedöms behöva byggas upp till följd av byte av markutvecklande part.
- Ansvars- och styrningsmässigt kvarstår konstruktionen med två parallella kvartersmarksutvecklande parter inom stadens organisation men genom en tydligare roll- och ansvarsfördelning och nära samverkan mellan exploateringsnämnden och Älvstranden skapas förutsättningar för att tillämpa såväl samma som olika, lägesanpassade verktyg i stadsutvecklingen.

För närmare beskrivning av de överväganden som gjorts kring avseende ett nytt ägardirektiv för Älvstranden, hänvisas till stadsledningskontorets rapport enligt bilaga 2 avsnitt 3.3 *Scenario 3: Nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden*.

Uppdrag rörande att värna kompetens inom Älvstranden

I kommunfullmäktiges beslut den 2022-02-24 § 8 rörande en förändring av Älvstrandens verksamhet gavs stadsledningskontoret ett särskilt uppdrag att ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp och behålla kompetensen inom staden. I yrkandet som, jämte tjänsteutlåtandet, låg till grund för beslutet framhölls även vikten av fackligt medinflytande och arbetsmiljö i den fortsatta processen.

Mot denna bakgrund har ett arbete bedrivits inom ramen för uppdraget med syfte att identifiera hur kompetens och erfarenhet kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp och säkerställa att de fackliga organisationerna ges möjlighet till facklig inflytande.

Inom ramen för detta uppdrag har samarbetet med den fackliga referensgruppen haft ett tydligt fokus på kompetensfrågan. Utredningens scenarier har belysts avseende arbetsrättsliga konsekvenser. Åtgärder av vikt för att värna kompetensen har identifierats, diskuterats och värderats inom ramen för uppdraget. Älvstranden har löpande, utifrån sin arbetsgivarroll, vidtagit åtgärder syftande till att hantera frågor kopplade till exempelvis generell arbetsmiljö, förhöjd personalomsättning, ökande sjukfrånvaro samt även genomfört ledarskapsstödjande och trivselfrämjande insatser.

Det har återkommande lyfts fram från fackliga företrädare att ovissheten kring Älvstrandens uppdrag är en stor arbetsmiljöfaktor samt att bolagets framtida verksamhetsuppdrag i mångt och mycket är den avgörande faktorn vad avser att värna och bibehålla kompetens i bolaget.

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens sammanfattande bedömning att följande faktorer kan anses vara av väsentlig betydelse beträffande att värna bolagets personalresurser och ta tillvara de särskilda kompetenserna.

- Tydlighet och beslut gällande Älvstrandens verksamhetsuppdrag och förutsättningar
- Tid (utdragen utrednings- och beslutsprocess kan ha negativ påverkan)
- Kommunikation (fakta, kunskap och förståelse avseende stadens stadsutvecklingsuppdrag inom samtliga berörda organisationer kan ha positiv

påverkan – avser kommunikation såväl inom Älvstranden som hos berörda förvaltningar och bolag, liksom hos andra intressenter)

- HR-arbete inom Älvstranden (stödjande insatser inom exempelvis arbetsmiljö, ledarskap, internkommunikation, rekrytering och introduktion osv).

Stadsledningskontorets bedömning

I såväl stadsledningskontorets föregående tjänsteutlåtande som i det yrkande som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24 § 8 konstaterades att det återstår vissa osäkerheter och oklarheter i beslutade förslag och inriktningar och därav behov av fördjupning av vissa frågeställningar och konsekvensanalyser innan slutligt ställningstagande. Stadsledningskontoret vill tydliggöra att föreliggande ärende syftar till att grundligt redogöra för samt analysera de ekonomiska, legala och praktiska konsekvenser som följer av kommunfullmäktiges tidigare beslut avseende ett förändrat uppdrag för Älvstranden.

Med utgångspunkt i de förutsättningar samt konsekvensanalyser och slutsatser som redogörs för i föreliggande tjänsteutlåtande och rapport kan stadsledningskontoret konstatera att en förändring av Älvstrandens uppdrag i stora delar kan genomföras i enlighet med kommunfullmäktiges målsättning om en mer ändamålsenlig styrning och ledning i stadsutvecklingsprocessen.

Stadsledningskontoret kan samtidigt efter en fördjupad konsekvensanalys konstatera att den principbild avseende fördelningen av uppdrag och ansvar, som också utgjorde utgångspunkt i kommunfullmäktiges tidigare beslut, är genomförandemässigt svår att fullfölja i sin helhet. Konsekvensanalysen visar bland annat på att de markvärderingsprinciper som föregående förslag vilade på inte är möjliga att tillämpa på rådande förhållanden inom staden. Stadsledningskontoret bedömer därmed inte att upplägget med ett långsiktigt, passivt markägande bolag med successiv marköverföring till nämndsorganisationen är ändamålsenlig.

I stället har stadsledningskontoret haft som utgångspunkt att överföring av mark ska ske från Älvstranden till nämndsorganisationen direkt och det i så tidigt skede som möjligt. En viktig aspekt för denna utgångspunkt är att en överlåtelse mellan Älvstranden och exploateringsnämnd måste ske till marknadsvärde och att, vid en marknadsvärdering enligt gängse värderingsmodeller, är stadsutvecklingsskede en väsentligt värdehöjande parameter.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att ovanstående innebär en annan bolagsstruktur för förändringen av Älvstrandens uppdrag i förhållande till den principbild som utgjorde en av utgångspunkterna till kommunfullmäktiges beslut. Stadsledningskontoret anser därför att ett särskilt genomförandebolag inte behöver bildas för slutförandet av antagna detaljplaner, utan att dessa i stället genomförs i Älvstrandens direkta regi inom nuvarande bolagsform.

I stadsledningskontorets rapport redovisas grundligt för de ekonomiska, juridiska och praktiska förutsättningar och konsekvenser som får påverkan på en förändring av Älvstrandens uppdrag. Utifrån en analys av dessa förutsättningar och konsekvenser har stadsledningskontoret identifierat tre olika scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden. Stadsledningskontoret bedömer att dessa tre scenarier uttömmande speglar

de alternativ som finns för att, så långt som möjligt, överföra det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen.

Stadsledningskontorets bedömning av de tre scenarierna bygger på de förutsättningar och utgångspunkter för uppdraget som redogjorts för ovan och där stadsledningskontoret även tagit fasta på angivna inriktningar i det yrkande som utgör grund för kommunfullmäktiges tidigare beslut. Dessa anger bland annat att en avveckling av Älvstranden ska ske på ett ansvarsfullt sätt som säkerställer att ekonomiska värden värnas och stadens förmåga till framdrift inte försämras. Stadens ska hedra ingångna avtal och fortsatt bedriva en aktiv fastighetsutveckling för Lindholmens näringslivskluster.

Även i stadsledningskontorets föregående tjänstutlåtande framhölls ett antal centrala målsättningar och parametrar som utgjorde utgångspunkter i stadsledningskontorets överväganden och bedömningar. Dessa centrala parametrar sammanfattades som: tydlighet och logik när det gäller fördelning av uppdrag och ansvar, en över tid hållbar organisation då arbetet med att utveckla staden inom aktuella områden kommer att fortgå under många år framöver och att principerna bakom fördelningen av uppdrag och ansvar ska överensstämma med de tankar om en skedesindelning som ligger till grund för den pågående förändringen av nämndsorganisationen. Även dessa målsättningar och parametrar utgör utgångspunkter i stadsledningskontorets bedömning i detta ärende.

Mot ovanstående bakgrund, liksom den konsekvensanalys som redovisats ovan samt i stadsledningskontorets rapport gör stadsledningskontoret den sammantagna bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna, parallellt med risken för lägre framdrift i fortsatt arbete med Frihamnen utgör väsentliga skäl för att *inte* föreslå ett genomförande enligt scenario 1.

Vad avser scenario 2 gör stadsledningskontoret, mot ovanstående bakgrund, den konsekvensanalys som redovisats ovan samt i stadsledningskontorets rapport den sammantagna bedömningen att komplexiteten och sårbarheten utifrån ett styrnings- och genomförandeperspektiv i kombination med att det är ett för staden oprövat förfaringsätt i ett stort, komplicerat stadsutvecklingsprojekt, liksom risken för lägre framdrift i fortsatt arbete med Frihamnen, utgör väsentliga skäl för att *inte* förslå ett genomförande enligt scenario 2.

När det gäller scenario 3 gör stadsledningskontoret mot bakgrund av den konsekvensanalys som redogjorts för ovan samt i stadsledningskontorets rapport den sammantagna bedömningen att detta scenario uppfyller de centrala parametrar som legat till grund i såväl föregående som föreliggande tjänsteutlåtande, redovisade ovan.

Stadsledningskontoret bedömer också att förslaget bidrar till att möta kommunfullmäktiges mål om en stadsutvecklingsprocess i staden som är tydligare, involverar färre kommunala aktörer och där ansvaret och kommer att rollerna är mer renodlade i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi. Mot bakgrund av ovanstående föreslår stadsledningskontoret ett genomförande i enlighet med scenario 3.

Stadsledningskontorets förslag

Scenario 3 innebär ett tydliggörande av ett nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden genom ett nytt ägardirektiv. Scenariot innebär även eventuellt en överföring av det

markutvecklande uppdraget för de av Älvstrandens fastigheter som planeras utvecklas på längre sikt ur ett stadsutvecklingsperspektiv.

Älvstrandens fortsatta markutvecklande uppdrag

Genom scenario 3 föreslår stadsledningskontoret att Älvstrandens får ett fortsatt markutvecklande uppdrag för de inre delarna av Frihamnen. På detta sätt uppstår inga skattemässiga konsekvenser, vilket en jordabalksöverlåtelse av fastighetsinnehavet i sin helhet skulle innebära. Stadsledningskontoret kan samtidigt se fördelar utifrån framdrift och ur ett genomförandeperspektiv, genom att det strukturkapital som över tid har byggts upp inom Älvstranden i form av arbetssätt och -modeller och kompetens avseende bland annat hållbarhetsfrågor och fastighetskänedom tas tillvara.

Älvstranden får även ett fortsatt markutvecklingsansvar i pågående detaljplaner på Lindholmen; detaljplan för skola och verksamheter vid Pumpgatan (del av Älvstrandens stamfastighet Lundbyvassen 4:6), detaljplan för skola vid Plejadgatan (del av Älvstrandens stamfastighet Lindholmen 6:9) samt detaljplan för Lindholmsplatsen, som syftar till att skapa förutsättningar för en utveckling av Lindholmen Science Park, liksom för övrigt markinnehav som inte är eller blir aktuellt för överlåtelse till nämndsorganisationen.

Stadsledningskontoret föreslår att det markutvecklande uppdraget prövas att överföras till exploateringsnämnden avseende de fastigheter som bedöms utvecklas på längre sikt, det vill säga med en planeringshorisont från ca 2030 och framåt.

Stadsledningskontoret anser därför att en fastighetsrättslig utredning ska genomföras i syfte att pröva ett avskiljande av Frihamnens yttre delar, för att möjliggöra ett överförande av det fortsatta markutvecklande uppdraget inom Frihamnen genom jordabalksöverlåtelse av den avstyckade restfastigheten. Ett sådant avskiljande bedöms möjligtvis föreligga först efter antagen och eventuellt delvis genomförda detaljplaner inom Frihamnens inre delar, enligt genomförd fastighetsrättslig utredning.

Stadsledningskontoret gör även bedömningen att fastigheten Tingstadsvassen 739:151 ska prövas att överlåtas till exploateringsnämnden genom jordabalksöverlåtelse. Fastighetsrättsliga förutsättningar för en sådan överlåtelse föreligger men en prövning av vad som är mest ändamålsenligt ur markägospunkt ur ett detaljplane- och genomförandeperspektiv bör göras i samband med start av planprogram för Frihamnen.

Stadsledningskontoret gör även bedömningen att en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav inom Norra Lindholmen ska prövas för överlåtelse, med utgångspunkt i föreslagen markanvändning när ett godkänt planprogram föreligger.

Stadsledningskontoret vill framhålla att berörda organisationer behöver återkomma till kommunfullmäktige i de fall dessa marköverlåtelser utgör beslut av principiell beskaffenhet.

Älvstrandens förvaltande uppdrag

Scenariot innebär även att Älvstranden fortsatt har förvaltnings- och utvecklingsansvaret för bolagets projekt- och förvaltningsbyggnader inom Lindholmen och att staden, genom bolaget, därmed fortsatt aktivt kan möta näringslivets behov på samma sätt som idag.

Scenariot innebär vidare att en avvecklingsplan för bolaget ska tas fram som tar sikte på en avveckling av bolaget vid den tidpunkt då bolagets engagemang i stadsutvecklingen avslutas. Detta mot bakgrund av att bolaget inte långsiktigt ska äga mark och byggnader.

Stadsledningskontoret vill också uppmärksamma kommunfullmäktiges beslut i ärendet *Förslag till effektivare utnyttjande av fastighetsbeståndet inom Göteborgs Stadshus AB:s lokalkluster* (Kommunfullmäktige 2016-06-02 § 20) som bland annat anger att aktuella skolbyggnader inom Älvstrandens fastighetsinnehav inom Södra Lindholmen ska överföras till nämndsorganisationen. Denna överföring är ännu ej genomförd då fastighetsrättsliga förutsättningar saknas. I sammanhanget vill stadsledningskontoret göra kommunfullmäktige uppmärksam på att en sådan överföring genererar stora skattekonsekvenser och att en överlåtelse inom bolagssektorn bör övervägas. Samma ärende anger även en överföring av till fastighetsnämnden och Higab avseende Älvstrandens fastigheter och byggnader på Packhuskajen (Nordstaden 35:1 och Nordstaden 38:1). Stadsledningskontoret kan inte se några hinder för en sådan överlåtelse.

Kommunfullmäktiges beslut från 2016 omfattade även en överlåtelse av pirarna inom Eriksberg, Sannegården och Lindholmen till fastighetsnämnden och Higab. Stadsledningskontoret kan konstatera att inte heller detta är genomfört, bland annat av fastighetsrättsliga skäl. Pirarna omfattas även av kommunfullmäktiges beslut 2022-10-27 § 27.

Älvstrandens genomförande uppdrag

Med anledning av den komplexitet som finns kopplad till avtal och ekonomiska åtaganden i genomförandefasen, föreslår stadsledningskontoret, precis som tidigare utredning, att Älvstranden i nuvarande bolagsform får fullfölja pågående och planerade åtaganden rörande Masthuggskajen, Skeppsbron, Celsiusgatan, Säterigatan och Lindholmshamnen. Detta gäller även kommande genomförande av de detaljplaner där Älvstranden föreslås behålla sitt markutvecklande uppdrag.

Förslag till nytt ägardirektiv för Älvstranden

Stadsledningskontoret håller fast vid bedömningen i föregående tjänsteutlåtande, att Älvstrandens förändrade uppdrag bör ses i förhållande till den pågående förändringen av stadens facknämndsorganisation. Älvstrandens roll förändras även utifrån det som ovan föreslås gällande Älvstranden markutvecklande, genomförande och förvaltande roll och uppdrag.

Mot denna bakgrund har ett förslag till förslag till nytt ägardirektiv tagits fram. Ägardirektivet syftar till att tydliggöra och konkretisera Älvstrandens ändamål och uppdrag och förslag till ägardirektiv utgör bilaga 9.

Mot bakgrund av behovet av ett samordnat agerande och styrning gällande utvecklingen av stadens kvartersmark, oavsett markägare, bedömer stadsledningskontoret att en personunion mellan exploateringsnämnden och Älvstrandens styrelse kan övervägas. En fråga som i sådant fall hanteras i den politiska nomineringsprocessen.

I det fall personunion mellan nämnd och styrelse skapas, tillsammans med ett förändrat uppdrag enligt scenariot, bör en organisationsförändring övervägas där Älvstranden bryts ut ur Lokalkoncernen och inordnas direkt under Stadshus. Detta förutsätter i sådant fall ett politiskt initiativ.

Syftet skulle vara att uppnå balans i ägarens styrning av bolaget som i praktiken kommer att ske utifrån två linjer med olika perspektiv. En sådan förändring kan komma att innebära konsekvensförändringar i styrande dokument.

Ett beslut om reviderad bolagsordning och ett reviderat ägardirektiv för Älvstranden innebär att även kommunfullmäktiges beslut om nya bolagsordningar för Älvstrandens dotter- och dotterdotterbolag krävs. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen, i samverkan med Stadshus, skyndsamt återkommer med förslag till sådana beslut.

Stadsledningskontoret föreslår scenario 3 för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

§ 8, 1683/20

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Genomförandet avser:
 - a) Förändringar av ansvarsfördelning mellan Älvstranden Utveckling AB och stadens nämndsorganisation
 - b) Förändringar inom stadens bolagskoncern
2. Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder i arbetet med förberedelse inför och genomförande av förändringen enligt beslutspunkt 1.
3. Kommunfullmäktiges uppdrag beslutat 2020-11-05 § 5, att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas förklaras fullgjort.
4. Den fortsatta organisationsförändringen gällande Älvstranden Utveckling AB ska löpande avrapporteras i den politiska referensgrupp som kommunstyrelsen tillsatt med anledning av den pågående organisationsförändringen av förvaltningsstrukturen på stadsbyggnadsområdet.
5. Älvstranden Utveckling AB, samt verksamhetsdrivande dotterbolag, ska fortsatt ha politiskt tillsatta styrelser. Inriktningen ska vara att antalet bolag med verksamhet inte ökar vid genomförandet av organisationsförändringen.
6. Kommunstyrelsen får i uppdrag att omgående ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden Utveckling AB kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp.

Handling

2022 nr 37.

Yrkanden

Axel Josefson (M), Viktoria Tryggvadottir Rolka (S), Karin Pleijel (MP) och Axel Darvik (L) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Daniel Bernmar (V) och Stina Svensson (FI) yrkar bifall till förslaget från V i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att kommunstyrelsens förslag har bifallits.



Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Göteborgs Stadshus AB
Älvstranden Utveckling AB

Dag för justering

2022-03-09

Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Pär Gustafsson

Justerande

Håkan Eriksson

Justerande

Åse-Lill Törnqvist



Handling 2022 nr 37

Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 7 januari 2022 med tillägg enligt yrkande från S, D, M, L, MP och C den 18 februari 2022 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Genomförandet avser:
 - a. Förändringar av ansvarsfördelning mellan Älvstranden Utveckling AB och stadens nämndsorganisation
 - b. Förändringar inom stadens bolagskoncern
2. Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder i arbetet med förberedelse inför och genomförande av förändringen enligt beslutspunkt 1.
3. Kommunfullmäktiges uppdrag beslutat 2020-11-05 § 5, att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas förklaras fullgjort.
4. Den fortsatta organisationsförändringen gällande Älvstranden Utveckling AB ska löpande avrapporteras i den politiska referensgrupp som kommunstyrelsen tillsatt med anledning av den pågående organisationsförändringen av förvaltningsstrukturen på stadsbyggnadsområdet.
5. Älvstranden Utveckling AB, samt verksamhetsdrivande dotterbolag, ska fortsatt ha politiskt tillsatta styrelser. Inriktningen ska vara att antalet bolag med verksamhet inte ökar vid genomförandet av organisationsförändringen.
6. Kommunstyrelsen får i uppdrag att omgående ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden Utveckling AB kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Daniel Bernmar (V) yrkade bifall till yrkande från V den 18 februari 2022.

Martin Wannholt (D), Jonas Attenius (S), Karin Pleijel (MP) och ordföranden Axel Josefson (M) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från S, D, M, L, MP och C den 18 februari 2022. Vidare yrkade Axel Josefson (M) avslag på yrkande från V den 18 februari 2022.

Kommunstyrelsen beslutade först utan omröstning att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Kommunstyrelsen beslutade herefter att bifalla tilläggsyrkandet från S, D, M, L, MP och C.

Daniel Bernmar (V) och Grith Fjeldmose (V) reserverade sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Elisabet Lann (KD) antecknade som yttrande en skrivelse från den 18 februari 2022.

Göteborg den 23 februari 2022
Göteborgs kommunstyrelse

Axel Josefson

Mathias Sköld

2022-02-18

Tilläggsyrkande S, D, M, L, MP, C

Särskilt yttrande KD

Tilläggsyrkande angående förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Den fortsatta organisationsförändringen gällande Älvstranden Utveckling AB ska löpande avrapporteras i den politiska referensgrupp som kommunstyrelsen tillsatt med anledning av den pågående organisationsförändringen av förvaltningsstrukturen på stadsbyggnadsområdet.
2. Älvstranden Utveckling AB, samt verksamhetsdrivande dotterbolag, ska fortsatt ha politiskt tillsatta styrelser. Inriktningen ska vara att antalet bolag med verksamhet inte ökar vid genomförandet av organisationsförändringen.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att omgående ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden Utveckling AB kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp.
4. I övrigt bifalla tjänsteutlåtandet.

Yrkande

Göteborgs stad har inlett en stor omorganisation av stadsbyggnadsområdet. Målsättningen är att skapa tydligare, effektivare och mer transparenta processer för stadsutvecklingen. I det arbetet är det nödvändigt att även förtydliga och förändra den roll och det uppdrag som Älvstranden Utveckling har. Tjänsteutlåtandet anger att det ska läsas tillsammans med den tidigare utredningen som behandlades vid kommunstyrelsens sammanträde 2021-09-01 § 630. I dessa tjänsteutlåtanden finns flera vägar redovisade för hur Älvstrandens utvecklingsverksamhet kan avvecklas. Tjänsteutlåtandet anger en översiktlig inriktning för fortsatt process. Förslaget till fortsatt hantering är i huvudsak välavvägt. Det finns dock fortfarande ett stort antal grundläggande oklarheter och osäkerheter kring det konkreta genomförandet som behöver redas ut och analyseras. Inte minst gäller det behovet av mer utförliga riskanalyser kring hur befintliga avtal och

ekonomiska beroenden påverkas av den föreslagna förändringen. Det får inte råda någon osäkerhet kring att staden självklart kommer att hedra ingångna avtal i den fortsatta processen. Med tanke på de stora värden som direkt påverkas av förslaget är det avgörande att inte driva igenom ogenomtänkta förändringar. Förändringen av Älvstranden Utvecklings roll och uppdrag ska ske på ett ansvarsfullt sätt som säkerställer att ekonomiska värden värnas och att stadens förmåga till framdrift inte försämras. Älvstranden Utveckling har samlat en unik kompetens inom bolaget som det är mycket viktigt att så långt som möjligt ta tillvara och behålla inom staden.

Som tjänsteutlåtandet framhåller finns mycket som talar för att Älvstranden Utveckling bör fortsätta ansvara för områden som omfattas av antagna detaljplaner och där arbetet befinner sig i olika stadier av genomförande. Det behöver närmare studeras vilka områden som Älvstranden Utveckling ska fortsätta arbeta med för att slutföra genomförande och vilka områden som ska föras över till den nya förvaltningsstrukturen. Detta gäller särskilt Frihamnens olika etapper. Här behövs omgående en mer noggrann konsekvensanalys av olika handlingsalternativ innan en fortsatt implementering av organisationsförändringen kan påbörjas. Det behövs också en tydligare beskrivning av hur skiftet från bolagsform till förvaltningsorganisation påverkar stadens möjligheter att bedriva stadsutveckling avseende hantering av risk, samordning av entreprenad med externa aktörer och ekonomiska konsekvenser.

Det är angeläget att konkretisera hur Älvstranden Utvecklings ägardirektiv bör förändras för att återspegla bolagets förändrade och förtydligade roll i stadsutvecklingsprocessen, särskilt med avseende på Vision Älvstaden och ansvaret för social och ekologisk hållbarhet. För att bolagets framgångsrika arbete inom hållbarhet ska kunna omhändertas är det angeläget att tidigt identifiera var bolagets ansvar för dessa frågor ska härbärgas i den nya nämndorganisationen. Då tjänsteutlåtandet lyfter tankar om varsam fastighetsförvaltning i väntan på stadsutveckling behöver det förtydligas att Göteborgs Stad ska fortsatt bedriva en aktiv fastighetsutveckling för Lindholmens näringslivskluster i nära samverkan med Lindholmen Science Park och Business Region Göteborg. Framtida expansionsmöjligheter för näringslivsklustret i stråket Lindholmen-Frihamnen etapp 3 ska beaktas i den fortsatta processen.

Förslaget är som sagt övergripande och kommer att behöva konkretiseras i den fortsatta processen, inte minst vad gäller frågor om fackligt medinflytande, arbetsmiljö och politisk styrning. Det är därför angeläget att ytterligare stärka den demokratiska insynen och kontrollen över processen. Vi vill av denna anledning att den fortsatta organisationsförändringen gällande Älvstranden Utveckling löpande ska avrapporteras i den politiska referensgrupp som kommunstyrelsen tillsatt med anledning av den pågående organisationsförändringen av förvaltningsstrukturen på stadsbyggnadsområdet. Av samma anledning ser vi det som angeläget att Älvstranden Utveckling, samt eventuella återstartade befintliga bolag, ska ha politiskt tillsatta styrelser. Inriktningen ska vara att inga nya bolag ska inrättas för genomförandet av organisationsförändringen. Älvstranden Utveckling ska löpande ges möjlighet att följa arbetet med bolagets omställning.

Yrkande

Vänsterpartiet

2022-02-18

Yrkande angående Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Tjänsteutlåtandets förslag avslås.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB återkomma med nödvändiga förslag till beslut samt genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB enligt yrkandet.

Yrkandet

Stadsutvecklingen i staden har de senaste åren stått inför en mängd utmaningar. För att lösa flera av dessa kommer kommunens nämnder att vid årsskiftet gå in i en ny organisation som vi tror kommer att öka framdriften i den mängd viktiga projekt. Att i samband med detta även titta på stadens utvecklingsbolag är rimligt.

Tjänsteutlåtandet nämner ett antal risker utan att borra särskilt djupt i dem. Vi ser en mängd organisatoriska, ekonomiska och juridiska risker med att gå vidare med förslaget i dess nuvarande form. Det skulle till och med kunna sägas vara ansvarslost. Bolaget riskerar, och upplever redan nu då dess framtid är oviss, en personalflykt när bolaget avlövas inflytande. För att inte omfattande kostnader på över en miljard kronor ska uppstå kommer bolaget i praktiken finnas kvar, länge. Utvecklingsbolaget har omfattande samarbeten och avtal både avseende markanvisning och konsortieavtal att omhänderta. Både vårt förtroende på marknaden och i legala hänseenden riskerar att skadas. En mer utdragen process med högre belastningar för berörda verksamheter medför en ökad risk för påverkan gällande framdrift i pågående projekt och verksamhet.

Vidare ser vi att göteborgarnas påverkansmöjlighet i utvecklingen av Älvstaden riskerar att minska vid genomförandet av förslaget då den politiska insynen och inflytandet minskar. Ett utvecklingsbolag har mer inflytande över utförandet än en exploateringsnämnd har.

När dessa risker beaktas kvarstår frågan om vilka stora fördelar en förändring skulle ha. I de två utredningar som gjorts under de senaste åren framstår en tydlig samordning mellan de olika delarna av stadsutvecklingsområdet som den stora fördelen. Men utredningarna pekar ut att detta kan uppnås på många sätt och det i första hand är ledningsfråga. Det vill säga att det är politikens ansvar

och därmed också ett politiskt misslyckande. Att politiken då väljer att avhända sig ansvaret är inte en lösning för oss.

Vidare har Älvstranden byggt upp kompetens och ett strukturkapital som inte finns på motsvarande sätt vid stadens förvaltningar.

Vi ser dock bekymmer i och med att samordningen mellan stadens olika delar varit svag och därför beredda att gå vidare i vissa delar. Särskilt ser vi det som lyfts fram i samband med första utredningen som beslutades på kommunstyrelsen den 1 september 2021.

Utredningen lyfter fram ett antal åtgärder som kan genomföras självständigt, eller i kombination med något av möjliga alternativ för avveckling, och som syftar till att stärka den samlade styrningen. Det handlar om revidering genom förtydligande av relevanta delar i bolagets ägardirektiv och nämndernas reglementen, skapa personunion i delar av styrelse/nämnd och exekutiva roller samt att placera Älvstranden AV direkt under Stadshus AB. Därutöver bör uppdraget kopplat till kommunstyrelsen via ansvaret för Färdplanen flyttas till den nya exploateringsnämnden.

Projekt som ligger långt fram i tiden kan vara aktuella att flytta ut ur bolaget. Bolaget är ett utvecklingsbolag som ska ha en avvecklingsplan för sig själv när uppdraget är slutfört.

Det går enligt Fastighetskontoret utmärkt att få ekonomisk balans i Södra Älvstranden, Masthuggskajen etapp 1, Södra Älvstranden, Skeppsbron etapp 2, Frihamnens inre delar, DP 1 och 2, Backaplan, Centralenområdet samt Lindholmen. Medan mer långsiktiga projekt så som Gullbergsvass, Ringön, Frihamnens yttre delar och Masthuggskajen etapp 2 är mer problematiska. Dessa ska i så fall också övervägas om de ska flyttas ut ur bolagets utvecklingsuppdrag eller kvarstå till en framtida avveckling och återgå till ägaren via ett vilande bolag. Övriga områden bör utredas vidare.

Vi vill således fortsatt att bolaget avvecklas, men på sikt och med förnuft.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-01-07

Diarienummer 1683/20

Handläggare

Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 46

E-post: mats.odhagen@stadshuset.goteborg.se

Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Genomförandet avser:
 - a. Förändringar av ansvarsfördelning mellan Älvstranden Utveckling AB och stadens nämndsorganisation
 - b. Förändringar inom stadens bolagskoncern
2. Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder i arbetet med förberedelse inför och genomförande av förändringen enligt beslutspunkt 1.
3. Kommunfullmäktiges uppdrag beslutat 2020-11-05 § 5, att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas förklarar fullgjort.

Sammanfattning

Föreliggande ärende är en återrapportering av ett uppdrag i kommunfullmäktiges budget för 2021 om att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas. Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-01 § 630 att det fortsatta omhändertagandet av uppdraget skulle samordnas med kommunstyrelsens uppdrag om att uppdatera tidigare utredning av stadens facknämndsorganisation.

Stadsledningskontoret redogör i detta tjänsteutlåtande för förutsättningar för en avveckling av Älvstranden Utveckling AB i sin nuvarande form. Vid ett ställningstagande att gå vidare och genomföra förändringen föreslår stadsledningskontoret att bolaget tilldelas ett mer begränsat uppdrag att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling av fastigheterna till bostäder och arbetsplatser. Därtill föreslås att bolaget ges möjlighet att under vissa förutsättningar genomföra strategiska markförvärv för kommande stadsutvecklingsbehov. Det utvecklande uppdraget som Älvstranden Utveckling AB idag har föreslås att i så stor utsträckning som möjligt överförs till stadens nämndsorganisation, i första hand den nya nämnden med ansvar för exploatering som ska inrättas till årsskiftet 2022/2023.

Förslaget innebär vidare att ett separat bolag tilldelas ett tidsbegränsat uppdrag att inom ett antal utpekade områden slutföra genomförande av exploateringsprojekt där det finns redan antagna detaljplaner.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ur ett ekonomiskt perspektiv innebär en förändring i enlighet med den inriktning som presenteras i detta ärende enligt Stadsledningskontoret en avvägning mellan å ena sidan de förutsättningar och verktyg som bolagsformen ger mot å andra sidan de förbättrade styreffekter som erhålls genom att koncentrera det markutvecklande uppdraget till stadens nämndorganisation.

Som följer av ärendet nedan är det stadsledningskontorets uppfattning att de ekonomiska effekterna av en eventuell överföring av det markutvecklande uppdraget är svåra att kvantifiera både vad det gäller skattemässiga effekter och andra ekonomiska effekter eller risker för så väl Älvstranden som för staden i övrigt. Detta framför allt utifrån att en bedömning av fastighetsvärden i förhållande till nuvarande markanvändning krävs för att bedöma möjliga skattemässiga effekter eller nedskrivningsbehov vid en eventuell överföring till kommunen. Men även en sådan värdering är osäker då en överföring vid en förändrad ansvarsfördelning sker över en längre tidsperiod och därmed kommer att värderas vid varje givet tillfälle utifrån den marknad som råder vid dessa tillfällen.

Bolaget har ingått ett stort antal avtal med såväl kommunen som externa parter. En förändring utifrån den inriktning som presenteras i ärendet innebär att flera av dessa avtal kan komma att behöva överföras till kommunen alternativt omförhandlas. Eftersom förutsättningarna för dessa avtal skiljer sig åt går det inte att utifrån ett generellt perspektiv värdera de ekonomiska risker som är förknippade med en sådan överföring och/eller omförhandling. Dessa risker behöver värderas och hanteras i förhållande till respektive avtalsituation och är baserat på i vilken fas planeringen har nått i respektive avtalsförhållande. Därmed är det en förutsättning att staden vid en eventuell förändring av uppdragsfördelningen värnar redan ingångna avtal och överenskommelser för att minska riskerna för negativa ekonomiska effekter vid överföring av avtal eller omförhandlingar för att förändra avtalspart inom staden.

Dock synliggör utredningen några ekonomiska konsekvenser som behöver belysas vid en förändring av det markutvecklande uppdraget i enlighet med den struktur som lyfts i ärendet.

Strukturen innebär att överföring/försäljning av mark och fastigheter mellan bolaget och kommunen ska ske som senast inför att en detaljplan ska antas, men troligare i ett något tidigare skede än så. Det innebär att de skattemässiga effekter för markförsäljningar inom bolaget kommer att realiseras och tidigareläggas i förhållande till idag, där detta sker först vid en försäljning av byggrätter. Vinsterna från markens värdeutveckling fördelas därmed mellan bolaget och kommunen då den slutliga markvärdesökningen som följer av detaljplaneringen och den förändrade markanvändningen tillfaller kommunen. Dock överförs även de utgifter och risker kopplade till exploateringen i form av exempelvis rivningar, marksanering och förändring av marknadens efterfrågan till kommunen. Detta likt hanteringen i övrigt av exploateringsverksamhet på kommunal mark.

Ur ett budgetperspektiv innebär en förändring att kommunen behöver omhänderta tillkommande investerings- och exploateringsvolymerna för så väl markförvärv som för iordningställande av mark inom ramen för de långsiktiga investeringsplanerna. Detta är dock åtgärder som ska mötas med ökade försäljningsvolymerna för framtida byggrätter. Vad avser stadens samlade upplåningsbehov bör detta inte förändras totalt sett då det avser volymer som flyttas från bolagskoncernen till nämndsektorn.

Förändringen innebär även budgetstyrningsmässigt att planerings- och utredningskostnader som tidigare hanterats inom bolaget kommer att belasta främst driftsekonomin för den nya nämnden med ansvar för exploatering. Kostnader som idag inte finns omhändertagna inom de befintliga nämndernas driftverksamhet. Stadsledningskontorets bedömning är att dessa kostnader som avser planering på annan juridisk persons mark inte är möjliga att hantera inom investerings- och exploateringsekonomin (för att bygga den egna balansräkningen) utan innebär tillkommande kommunbidragsfinansierad verksamhet. Dessa bedöms till i storleksordningen 30–60 mnkr per år.

Aktiebolagsformen ger vissa förutsättningar för att balansera vinster och förluster mellan åren samt hantering och isolering av risker i bolaget. Vid en stegvis överföring till staden av så väl fastigheter som intäkter liksom kostnader och risker förknippade med stadsutvecklingen behöver dessa åtaganden hanteras inom ramen för kommunens samlade markutvecklingsekonomi och -resurser. Det innebär att så väl takt och ambitionsnivå inom delar av stadsutvecklingen i Älvstadsområdet behöver hanteras i förhållande till kommunens markutvecklingsportfölj i övrigt.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är stadsledningskontorets bedömning att en förändrad ansvarsfördelning inte ska behöva ge några direkta konsekvenser så länge planerad utveckling kan fortskrida utan större fördröjningar eller förskjutningar med anledning av en eventuell organisatorisk och styrmässig förändring. Merparten av leveranserna och åtaganden inom stadsutvecklingen och de nyttor som förväntas uppstå ska finansieras och genomföras av privata aktörer och en marknad som efterfrågar förutsägbarhet och tydlighet. Det innebär att det är nödvändigt att staden agerar på ett sätt där ingångna avtal och överenskommelser står fast oberoende av avtalspart eller motpart inom staden.

Att låta stads- och markutvecklingsprojekt som är i ett genomförandeskede fortsatt hanteras och slutföras av Älvstranden vid en eventuell förändring av övrig struktur är ett sätt att skapa förutsättningar för att begränsa osäkerheterna och riskerna i förhållande till stadens externa samverkanspartners.

Att bibehålla stadens åtagande och inriktning och behålla ett fortsatt genomförandeansvar i pågående genomförandeprojekt inom bolaget bedöms på så sätt kunna hantera förutsättningarna för de eftersträvade samhällsekonomiska effekterna i förhållande till så väl boende, besökare och näringsliv och för utvecklingen av den centrala regionala kärnan.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadens verksamheter inom stadsutvecklingsområdet påverkar och möter såväl boende, besökare och näringsliv. Frågor inom både den ekologiska och sociala dimensionen är centrala i berörda verksamheters arbete med att skapa och förvalta en hållbar stad.

I flera avseenden bör och har dock frågan kring organisation en begränsad betydelse för hur väl frågor inom hållbarhetsdimensioner blir omhändertagna inom berörda verksamheter. I den fortsatta hanteringen av uppdraget gällande Älvstranden är det ändå viktigt att beakta förutsättningar som olika organisationsformer ger för måluppfyllelse kopplat till stadens ambitioner kring hållbar stadsutveckling.

En eventuell förändring av struktur och ansvarsfördelning mellan Älvstranden Utveckling AB och kommunens förvaltningsorganisation bedöms inte innebära några direkta konsekvenser i förhållande till den ekologiska eller sociala dimensionen.

Vision Älvstaden är motorn och riktningen för stadsutvecklingen i Älvstadsområdet både i hur arbetet ska bedrivas och för hur den fysiska miljön ska utformas. Strategierna kring att hela staden, möta vattnet och stärka kärnan är viktiga riktmärken för den eftersträvade utvecklingen. Detta för att skapa en sammanhållen och levande stad och älvrum för alla, där klimatutmaningarna får vara en drivkraft för att skapa ett samhälle och stadsmiljö som underlättar för hållbara livsstilar.

Staden har och har haft en hög ambitionsnivå att leverera och bedriva utvecklingsarbetet i Älvstaden med visionen som fond för inriktning och prioriteringar. Älvstrandens sammanhållande roll både som en aktiv fastighetsförvaltare och markutvecklare inom det geografiska området är ett viktigt verktyg för att gå i visionens riktning och i övrigt för att nå stadens övriga mål och prioriteringar.

Bolagsformen i sig har och ger vissa möjligheter att hantera risker och ekonomiska resurser inom ett mer sammanhållet system, som till del är avskilt från stadens ekonomi i övrigt. Det har möjliggjort för bolaget att driva och prioritera hållbarhetsfrågorna inom sina stadsutvecklingsområden där styrelsen dessutom har ett särskilt utpekad ansvar via ägardirektivet att utveckla kompetens och metoder för att skapa och bevara sociala och ekologiska värden.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att målbild och prioriteringar utifrån så väl det ekologiska som det sociala perspektivet inte ska vara beroende av organisationsform utan behöver vägas och värderas utifrån stadens samlade styrmiljö avseende mål och inriktningar och i förhållande till de så väl kortsiktiga som långsiktiga ekonomiska förutsättningarna.

Det är dock av vikt att eventuella ansvarsförskjutningar genom en avveckling av bolagets utvecklande uppdrag omhändertar och nyttjar den kompetens, kunskap och modeller som bolaget byggt upp över tid eller där det pågår ett utvecklingsarbete. Det är även en förutsättning att staden, oberoende av organisatorisk ansvarsfördelning, hedrar de avtal och överenskommelser med externa parter som avser förväntningar och krav som har bäring på åtgärder eller aktiviteter som syftar till att stärka den ekologiska och sociala hållbarheten genom den framtida stadsutvecklingen.

Bilagor

1. Protokollsutdrag, kommunstyrelsen 2021-09-01 § 630

Ärendet

Föreliggande ärende är en återrapportering av ett uppdrag i kommunfullmäktiges budget för 2021 om att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas. Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-01 § 630 att det fortsatta omhändertagandet av uppdraget skulle samordnas med kommunstyrelsens uppdrag om att uppdatera tidigare utredning av stadens facknämndsorganisation.

Stadsledningskontoret redogör i detta tjänsteutlåtande för förutsättningar kring hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas samt ett förslag på tillvägagångssätt vid ett ställningstagande att gå vidare i ett genomförande av förändringen.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige gav i samband med budget 2021 (KF 2020-11-05 § 5) ett uppdrag till Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB (Älvstranden) kan avvecklas. Utredningen har tidigare återredovisats och kommunstyrelsen beslutade 2021-09-01 § 630 att det fortsatta omhändertagandet av uppdraget skulle samordnas med kommunstyrelsens uppdrag 2021-02-10 § 103, till stadsledningskontoret om att uppdatera tidigare utredning av stadens facknämndsorganisation.

Eftersom beslutet om en samordnad hantering fattades i nära anslutning till färdigställandet av återrapporteringen av uppdraget att uppdatera den tidigare utredningen av stadens facknämndsorganisation hade stadsledningskontoret inte möjlighet att fullt ut inkludera frågan om Älvstrandens avveckling. I och med föreliggande tjänsteutlåtande överlämnas en fullständig återredovisning av uppdraget beträffande Älvstranden.

Mot bakgrund av att tiden för utredningsarbetet var begränsad och med hänsyn till frågans komplexitet var Stadshus tidigare utredning inriktad på att ge en tidig och övergripande bild av ett antal möjliga vägar och förutsättningar i enlighet med inriktningen i kommunfullmäktiges uppdrag. Utredningen redovisade inga heltäckande handlingsalternativ, men redogjorde för ett antal generella utgångspunkter av ekonomisk och legal karaktär som ett genomförande enligt inriktningen i kommunfullmäktiges uppdrag behöver förhålla sig till. Därtill redovisades ett antal principiella vägar framåt och exempel på vad som ytterligare behöver utredas eller på annat sätt hanteras vid ett ställningstagande att gå vidare i någondera riktningen.

Inriktning och utgångspunkter för återredovisningen

Inriktningen för denna återredovisning är att ge tydliga förutsättningar för hur verksamheten i bolaget kan avvecklas. Syftet är att ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ett tillräckligt underlag för att ta ställning till om organisation och ansvarsfördelning i förhållandet mellan Älvstranden och stadens nämndsorganisation ska förändras och hur detta i så fall kan ske, samt hur förändringar inom stadens bolagskoncern skulle kunna utformas.

Detta tjänsteutlåtande ska läsas tillsammans med den tidigare utredningen som behandlades vid kommunstyrelsens sammanträde 2021-09-01 § 630. Den kartläggning av bolaget som bland annat omfattade uppdrag, organisation, finansieringsmodell, utvecklingsplan, åtaganden kommer inte återupprepas i detta tjänsteutlåtande, om det inte är av särskild betydelse för stadsledningskontorets analys eller slutsatser.

Kommunfullmäktiges uppdrag beträffande Älvstranden handlar om att utreda hur verksamheten kan avvecklas. I förhållande till den tidigare utredningen innebär det att möjliga alternativ ytterligare tydliggörs och vägs av i förhållande till såväl ekonomiska som legala förutsättningar. Värderingen utgår också från en bedömning gällande risker för oönskade tidsförskjutningar i redan pågående projekt. Nedan följer ett antal centrala utgångspunkter för stadsledningskontorets arbete med föreliggande återrapporering. Dessa kan härledas från kommunfullmäktiges uppdrag gällande bolaget i budgeten för 2021, den inriktning för fortsatt omhändertagande av uppdraget som stadsledningskontoret redovisade i utredningen kring en ny organisation för stadsutveckling (KF 2021-11-25 § 13, s. 60 i bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande) samt den tidigare återrapporeringen av uppdraget som Stadshus tillsammans med kommunstyrelsen tog fram.

- Åtaganden i förhållande till externa parter ligger fast och ska inte påverkas av om staden förändrar sin organisation i de delar som uppdraget avser.
- Kompetensen inom bolaget är viktig att värna och behålla i staden oberoende av organisation och ansvarsfördelning.
- Bolaget ska enbart förvalta och äga mark samt fastigheter medan det utvecklande uppdraget ska överföras till stadens facknämnder.
- I första hand ska förutsättningarna för en avveckling i ett mer nära tidsperspektiv värderas.

Nedan redogörs initialt för stadsledningskontorets förslag till principbild för hur uppdrag och ansvar kan fördelas mellan berörda verksamheter vid ett ställningstagande att gå vidare med ett genomförande. Eftersom uppdraget avser befintliga verksamheter kompletteras därefter denna bild med beskrivningar av förutsättningar för och konsekvenser av en förändring enligt principbilden. Inom ramen för stadsledningskontorets sammanfattande bedömning redogörs också för ett antal perspektiv när det gäller ett eventuellt genomförande.

Handläggningen av föreliggande ärende har genomförts tillsammans med Stadshus och arbetet har inkluderat ett antal möten och avstämningar med tjänstepersoner från Älvstranden. Bolaget har bidragit med underlag och fakta, bland annat i form av avtal, företeckning över fastighetsinnehav, status när det gäller bolagets arbete med markutveckling och genomförande av detaljplaner.

Principbild för fördelning av uppdrag och ansvar

Stadsledningskontoret redogör i detta avsnitt för en principbild över hur fördelningen av uppdrag och ansvar kan utformas vid ett beslut att gå vidare med ett genomförande av förändringen enligt kommunfullmäktiges uppdrag.

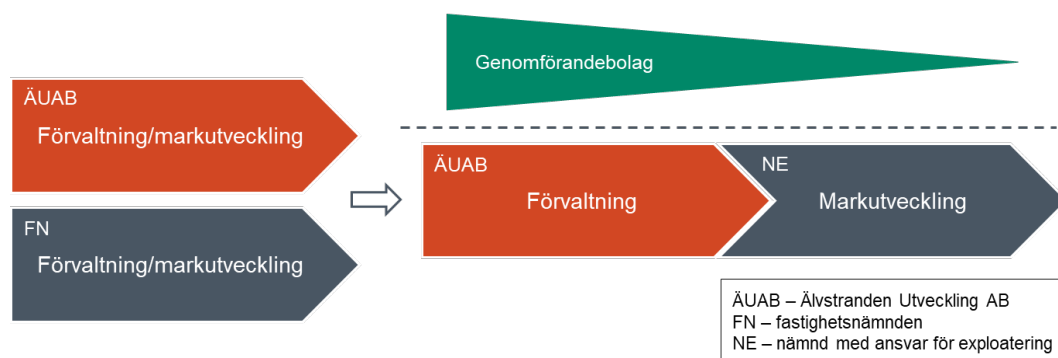
Stadsledningskontorets förslag innebär att Älvstranden i dess nuvarande form och med nuvarande uppdrag avvecklas. Detta uppnås genom att bolaget ges ett mer begränsat uppdrag att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling. Det markutvecklande uppdraget överförs till stadens nämndsorganisation (kommunen), medan den faktiska överföringen av fastigheter/mark sker succesivt i takt med att förberedande åtgärder och genomförande av exploateringsprojekt inom berörda områden aktualiseras. Stadsledningskontorets förslag innebär också att ett separat bolag

tilldelas ett tidsbegränsat uppdrag att inom ett antal utpekade områden slutföra genomförande av exploateringsprojekt där det finns redan antagna detaljplaner.

På en övergripande nivå kan förhållandet mellan Älvstranden och fastighetsnämnden enligt nuvarande uppdrag beskrivas i termer av att staden har två parallella markutvecklande organisationer. Med utgångspunkt i ett markägande har båda också ett förvaltande uppdrag som kan vara mer eller mindre långsiktigt i förhållande till kommande exploatering eller utveckling av stad. Utöver att verksamheternas uppdrag och markägande omfattar olika geografi och att respektive organisation utvecklat delvis olika arbets sätt för omhändertagande av sitt markutvecklande uppdrag finns också andra avseenden där uppdrag och ansvar skiljer sig åt. Eftersom kommunfullmäktiges uppdrag och ovan angivna utgångspunkter för denna återrapportering har en inriktning på det utvecklande och förvaltande uppdraget är det i dessa delar som beskrivningen av principbilden tar avstamp ifrån.

Figuren nedan tecknar en förändring som handlar om att utforma en fördelning av uppdrag och ansvar som innebär ett mer linjärt förhållande mellan Älvstranden och stadens nämnd-/förvaltningsorganisation. Detta förhållande skapas genom att bolagets uppdrag begränsas till att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling av fastigheterna till bostäder och arbetsplatser. Bolagets uppdrag bör också inkludera möjligheten till fastighetsförvärv i den mån detta krävs för att skapa en helhet i förhållande till nuvarande ägande och framtida utveckling. Det utvecklande uppdraget som Älvstranden har idag förs i enlighet med uppdraget över till nämndsektorn där mottagande nämnd till övervägande del bedöms vara den kommande nämnden med ansvar för exploatering.

Figur: Principbild för en förändring¹



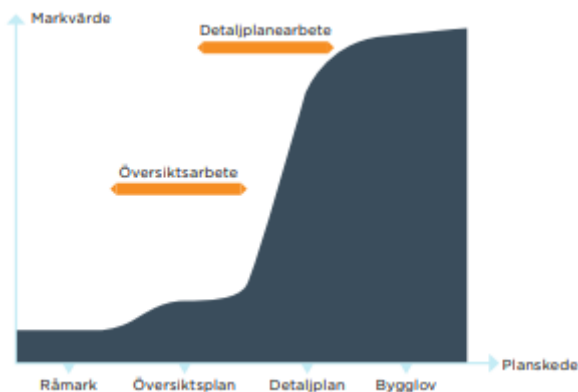
Uifrån de förutsättningar och konsekvenser som redovisas nedan i detta tjänsteutlåtande gör stadsledningskontoret bedömningen att påbörjade exploateringsprojekt inom vissa utpekade områden bör kvarstå inom stadens bolagskoncern. I utgångsläget handlar detta framför allt om projekten inom Masthuggskajen och Skeppsbron som idag befinner sig i ett mer intensivt genomförande utifrån redan antagna detaljplaner. Bilden ovan har därför kompletterats utifrån förslaget att ett sådant tidsbegränsat uppdrag bör ges till ett separat

¹ Kommunfullmäktiges beslut 2021-11-25 § 13 att genomföra en förändring av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet innebär att det förvaltande uppdraget som idag innehas av fastighetsnämnden inte blir en del av uppdraget för nämnden med ansvar för exploatering utan istället fördelas på andra nämnder. Bilden ska inte tolkas som att ett förvaltande uppdrag som idag tillhör fastighetsnämnden ska tillföras Älvstranden.

bolag inom Stadshuskoncernen för att skapa en tydlighet i förhållande till ett Älvstranden med ett mer begränsat uppdrag enligt ovan. Ett möjligt tillvägagångssätt skulle kunna vara att ”aktivera” ett utav Älvstrandens nuvarande dotterbolag och skapa en styrning/ägardirektiv motsvarande ett mer renodlat genomförandebolag med ett tidsbegränsat uppdrag att slutföra ett påbörjat genomförande inom utpekade områden.

Utgångspunkten för principbilden är att fastighetsägandet ska följa uppdraget, det vill säga att ägandet förs över till kommunen inför att utveckling ska ske. Detta innebär att överföringen kommer ske succesivt i takt med att ett genomförandet aktualiseras inom olika områden. Överföringen sker till ett marknadsmässigt värde utifrån nuvarande markanvändning som utgår från gällande detaljplan och i tid genomförs den innan ny detaljplan som stödjer kommande markanvändning antas. Motivet till detta är tvåfalt: dels att det ligger i linje med ansvarsfördelningen enligt principbilden ovan, dels att det bör ske vid en tidpunkt som medger att fastigheter överförs till nämnden med ansvar för exploatering innan allt för stora markvärden byggs upp. Relationen mellan markvärde och planskede illustreras i figuren nedan.

Figur: Markvärden i relation till planskede



Finansieringen av bolaget sker dels genom intäkter från uthyrning/utarrendering inom ramen för det förvaltande uppdraget, dels genom överskottet från försäljningar av fastigheter. Utgångspunkten är att bolaget tecknar avtal gällande uthyrning och arrenden som förhåller sig till tidplanen för kommande utveckling av aktuella området. Det innebär också att bolaget inför överföring av fastighetsägandet till berörd nämnd har att säkerställa att det i minsta möjliga mån kvarstår aktiva avtal eller att hyresgäster eller innehavare av arrenden har återstående krav, exempelvis i form av besittningsskydd gällande aktuell fastighet eller del därav. Överenskommelser om undantag kan dock behöva göras i sammanhanget eftersom Älvstrandens fastighetsbestånd till väsentlig del utgörs av ett antal större stamfastigheter där en utbyggnad kommer ske i etapper och över längre tid. Att vissa hyresavtal/arrenden kan fortlöpa parallellt med en utbyggnad bör vara föremål för värdering utifrån de specifika förutsättningar som gäller för respektive projekt/fastighet.

Finansieringen beträffande genomförandebolaget behöver särskilt adresseras i samband med ett genomförande av förändringen för att säkra ekonomiska förutsättningar att hantera de åtaganden som följer med uppdraget. De resultat som uppstår inom bolagen hanteras enligt vanlig ordning inom Stadshus AB utifrån uppdraget att svara för finansiell samordning och inom ramen för detta lämna förslag till dispositioner för beslut i kommunstyrelsen.

När det gäller förvaltningsbyggnader/-objekt som ska finnas kvar även efter områdets exploatering är utgångspunkten att dessa inte ska vara en del i överföringen till stadens nämndsorganisation. Samtidigt är inte tanken att Älvstranden ska ha ett uppdrag att mer långsiktigt äga och förvalta denna typ av byggnader/objekt. I de fall staden ser nyttan och behov av ett långsiktigt ägande och förvaltande av enskilda objekt i staden regi är utgångspunkten att dessa över tid ska överföras och hanteras inom den del av stadshuskoncernen eller stadens nämndsorganisation där en placering är bäst lämpad utifrån befintligt verksamhetsansvar och uppdrag. Alternativet innebär att pröva en extern försäljning av denna typ av förvaltningsobjekt. Till vilken omfattning och när i tid detta bör ske behöver bland annat värderas i förhållande till de åtaganden och därmed sammanhängande finansieringsbehov som kvarstår inom Älvstranden respektive ett separat och mer renodlat genomförandebolag.

Att fastigheter eller del därav faktiskt överförs till berörd nämnd inför utveckling innebär att därtill knutna exploateringsintäkter uppstår inom stadens nämndsektor.

Grundprincipen är också att eventuella kostnader för utredningar kring markförhållanden, rivning, sanering eller motsvarande inför en kommande försäljning av byggrätter uppstår och hanteras inom berörd nämnd. Hanteringen av över-/underskott som uppstår till följd av de olika exploateringsprojekten behöver adresseras inom ramen för stadens budgetprocess (se mer kring detta nedan i avsnittet kring konsekvenser och ekonomi).

Det utvecklande uppdraget som förs över till nämndsektorn omfattar de uppgifter som är förknippade med att driva utbyggnadsplaneringen utifrån rollen som markägare. I detta ingår att utifrån befintlig styrning driva frågor kring gestaltning, kvalitet och hållbarhet inom aktuella program/projekt, likväl som att säkerställa frågor avseende ekonomi och genomförbarhet. Därtill hör också att besluta om markanvisning och upprätta avtal gällande villkoren för anvisningen, att ta fram planansökan och därefter eventuellt initiera detaljplan samt att teckna exploateringsavtal inför genomförande av en detaljplan.

Bolagets verksamhet kommer således vara inriktad på förvaltning, uthyrning och utveckling till så god avkastning som möjligt med hänsyn tagen till stadens utveckling. Det förvaltande uppdraget bör vara utformat så att markanvändning i avvaktan på kommande utveckling bidrar till att etablera platsen. Det skulle till exempel kunna ske genom att ytor upplåts för evenemang eller verksamhet som skapar rörelse och aktivitet inom aktuella områden. En större försiktighet bör däremot iakttas när det gäller aktiviteter som är förknippat med större investeringar och som utifrån Älvstrandens nuvarande uppdrag bygger på att bolaget tillgodogör sig intäkterna från kommande försäljning av färdiga byggrätter. Inriktning och åtgärder inom ramen för det förvaltande uppdrag kan av detta skäl behöva vara föremål för samverkan och överenskommelser mellan bolaget och i första hand den kommande nämnden med ansvar för exploatering.

Bolagets verksamhet behöver av flera skäl vara starkt kopplad till nämnden med ansvar för exploatering och särskilt när det gäller beslut om förvärv/försäljningar behöver detta ske i samarbete med exploateringsnämnden. Beroende på sammanhang kan samarbetet även inkludera kommunstyrelsen och nämnden med ansvar för fysik planering i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt aktuell planering för stadens utveckling. Beslut gällande förvärv/försäljningar som är av principiell karaktär ska i vanlig ordning tillställas kommunfullmäktige för ställningstagande.

Två frågor som bör övervägas i sammanhanget är styrelsesammansättningen i Älvstranden utifrån det mer begränsade uppdraget samt om ägardirektivet ska öppna för möjligheten att bolaget kan utgöra ett verktyg för strategisk markförsörjning i en vidare geografi än Älvstrandens nuvarande verksamhetsområde.

Den första frågan hänger samman med att bolaget i flertalet avseende kommer agera utifrån politiska överväganden och beslut inom andra delar av stadens organisation. Den dagliga verksamheten att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling är därmed till stor del av administrativ karaktär. För att säkra kopplingen till verkställighetsfrågor inom stadens nämndsorganisation kan det därför finnas skäl att överväga en tjänstepersonstyrelse för bolaget med representation från förvaltningsorganisationer som verksamheten kommer ha en stark koppling till. Förutsättningarna för verksamheten inom ett separat genomförandebolag ser däremot annorlunda ut och hur styrningen av ett sådant bolag utformas bör därför i detta avseende kunna hanteras fristående. Oavsett styrelsesammansättning behöver den generella ägarstyrningsmodellen och ägardirektiv kompletteras i syfte att säkerställa verkställigheten utifrån beslut i stadens nämndsorganisationen och reglera ansvarsbegränsningar som de kan innebära. Att bolagets anknytning till Stadshus finansiella samordning och finansiella riskhantering beaktas i nämndsorganisationens beslutsprocess behöver även säkerställas.

Den andra frågan gäller det geografiska området för verksamheten. Bolaget skulle potentiellt kunna användas som ett verktyg för strategisk markförsörjning för staden som helhet. I den mån ett strategisk markområde avser fastigheter i bolagsform kan stadens möjlighet som potentiell köpare vara avhängigt förmågan att förvärva aktier. För den typen av markförvärv skulle bolaget kunna användas, medan andra eventuella förvärv som inte avser fastigheter i bolagsform hanteras inom stadens nämndsorganisation.

Ytterligare resonemang kring dessa båda frågor återkommer nedan i anslutning till stadsledningskontorets bedömning.

Förutsättningar för en förändring

För förståelsen av den principbild som tecknats ovan följer i detta avsnitt en beskrivning av de förutsättningar som följer av dagens befintliga organisation. Utgångsläget i fråga om nuvarande fördelning av uppdrag och ansvar, arbetssätt, pågående förändringsarbeten med mera, innebär både begränsningar och möjligheter när det kommer till att uppnå en förändring enligt kommunfullmäktiges uppdrag.

Pågående förändring av nämndsorganisationen

Kommunfullmäktiges beslutade 2021-11-25 § 13 att genomföra en förändring av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet. Det innebär att fyra nya nämnder ska inrättas kring årsskiftet 2022/2023 och att ett antal nuvarande nämnder vid motsvarande tidpunkt kommer att upphöra. Oberoende ställningstagande i föreliggande ärende kommer en förändrad nämndsorganisation innebära ett nytt sammanhang för Älvstranden, med förutsättningar att bolaget får en mer renodlad roll i förhållande till de nya nämnderna.²

Även om det finns ett beslut att genomföra förändringen kommer den eller de nämnder som enligt kommunfullmäktiges uppdrag ska tillföras det utvecklande uppdraget som

² Se KF 2021-11-25 § 13, s. 55 i bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Älvstranden har idag inte finnas förrän årsskiftet 2022/2023. Inriktningen för de nya nämndernas ansvar är kända i och med beslutet, men det återstår att konkretisera detta i ett genomförande, i förberedelserna inför uppstarten och i etableringen av den nya organisationen. Vid ett ställningstagande att gå vidare med en förändring enligt uppdraget gällande Älvstranden blir det viktigt att tidsmässigt samordna genomförandet i förhållande till den pågående förändringen av nämndsorganisationen. Det handlar bland annat om att värdera hur mycket förberedelsetid som behövs för att möjliggöra en överföring av det utvecklande uppdraget från bolaget till nämndsektorn, till vilken omfattning det kan ske och hur pass den mottagande organisationen behöver ha etablerat sig för att ha förmåga att ta emot uppdrag/kompetens.

Nuvarande utvecklingsarbete inom bolaget bygger till del på en tidig samverkan med andra byggherrar och en överföring av uppdrag till någon eller några av stadens nämnder skulle kunna innebära att överföring av ett arbetssätt och till detta kopplad kompetens som inte har en tydlig motsvarighet i nuvarande nämndsorganisation. Likväl som detta kan vara en utmaning innebär det också en möjlighet.

Enligt beslutet om en ny organisation för stadsutveckling finns bland annat en beskrivning av ett nytt och bredare uppdrag för nämnden med ansvar för exploatering när det gäller projektutveckling i rollen som markägare. Med det följer ett förtydligat ansvar som exploatör/markägare och som ansvarig för utbyggnaden av den allmänna platsen att driva utbyggnadsplaneringen utifrån sitt markutvecklingsuppdrag. Ett projektutvecklingsansvar avser så väl att inom programmen/projekten driva frågor kring gestaltungsfrågor, kvalitetsfrågor och avvägningar utifrån hållbarhetsperspektiven, som att säkerställa frågor avseende ekonomi och genomförbarhet. Ansvaret innebär att jobba med affärsupplägg kring markutvecklingen och att vara aktiv i samverkan med externa parter och intressenter. Erfarenhet, kompetens och arbetssätt gällande projektutveckling som idag finns inom Älvstranden är i sammanhanget en tillgång. Vid ett beslut att gå vidare med en förändring av bolagets uppdrag behöver detta på ett tydligt sätt inkluderas i arbetet med att utveckla den nya nämndens uppdrag.

Stora stamfastigheter med olika objekttyper

De områden som Älvstranden har att utveckla utgörs företrädesvis av en handfull mycket stora stamfastigheter som härrör från varvs-, hamn- och industriverksamhet. Denna typ av större stamfastigheter är i första hand belägna inom Frihamnen, Lindholmen och Gullbergsvass och inom dessa återfinns olika typer av objekt. Det kan vara mark som är idag är bebyggd men där det finns planer på förändrad framtida användning som innebär att objekten kommer att rivas för att ge plats för nybyggnation. Andra byggnader inom samma fastighet är objekt som kommer finnas kvar även efter genomförd exploatering. Sammantaget äger Älvstranden ett 60-tal byggnader med total uthyrningsbar yta på omkring 350 000 kvm. Det största samlade beståndet återfinns på Lindholmen där bolaget äger och förvaltar cirka 44 procent av all uthyrningsbar yta.

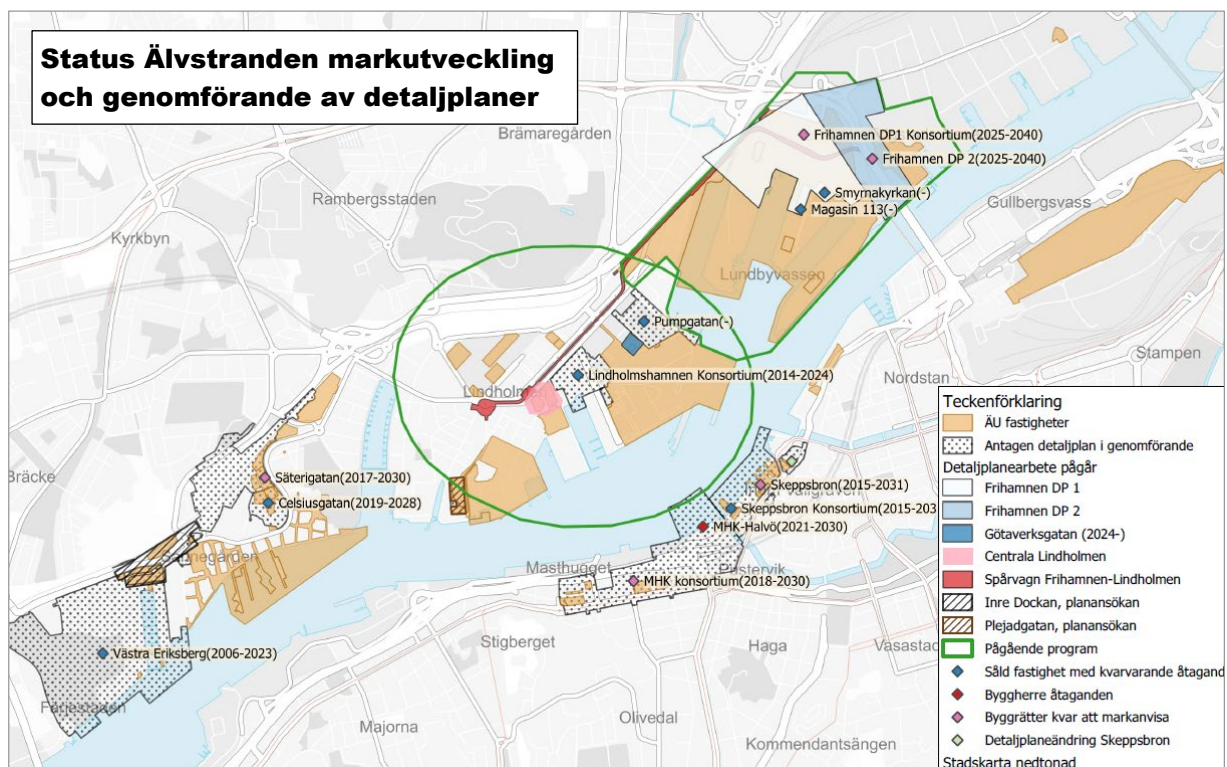
Därtill äger bolaget fastigheter som är mer begränsade sett till såväl yta som antal objekt. Flertalet av dessa är antingen byggrätter eller klassade som projektfastigheter utifrån att det finns planer på förändrad framtida användning när det gäller hela eller delar av fastigheten.

Utgångspunkten i principbilden som tecknats ovan är att förvaltningsbyggnader/-objekt som ska finnas kvar även efter områdets exploatering inte bör vara en del i överföringen

till stadens nämndsorganisation. Eftersom överlåtelser utlöser en skatteeffekt finns det anledning att värdera omfattningen på vad som ska överlåtas i förhållande till vad som faktiskt är ytor som ett utvecklande uppdrag mer aktivt omfattar. En sådan hanteringsordning förutsätter att aktuell byggnad/objekt kan avstyckas genom en fastighetsreglering. Eftersom principbilden utgår från att en överföring av mark ska ske innan ny detaljplan antas behöver en sådan avstyckning ske utifrån gällande detaljplan. Huruvida en sådan fastighetsreglering är möjlig eller om det förutsätter antagande av en ny detaljplan behöver prövas inom ramen för en lantmäteriförättning. Utfall och tidsåtgång för att få en sådan till stånd är svårt att bedöma i förväg, med har samtidigt en påverkan på förutsättningarna att uppnå en förändring enligt principbilden.

Projekt i olika tidsskeden och vad det får för betydelse

Älvstrandens mark detaljpaneläggs successivt och arbetet inom olika områden har därför kommit olika långt i fråga om planering och genomförande. I bilaga 2 och 3 till den tidigare utredningen finns en sammanfattande genomgång av bolagets huvudsakliga åtaganden per område samt en redovisning av markutvecklingsplanen för bolagets fastighetsbestånd. Bilden nedan är en uppdaterad sammanfattning av status i bolagets markutveckling med särskild inriktning på genomförande av detaljplaner.



Områden som idag omfattas av antagna detaljplaner och där arbetet befinner sig i olika stadier av ett genomförande är Masthuggskajen, Skeppsbron, Celsiusgatan, Säterigatan, Västra Eriksberg samt delar av Lindholmen. Utöver dessa finns ett antal påbörjade detaljplaner. Älvstranden har tecknat två planavtal rörande Frihamnen, men projektet inom området har skjutits framåt i tid och arbetet med detaljplanerna är för närvarande pausat. I Lindholmen finns två områden, Götaverksgatan och Pumpgatan, som omfattas av pågående detaljplanearbete. Därutöver har två planansökningar lämnats in gällande

Inre Dockan och Plejadgatan. Både för Frihamnen och Lindholmen finns ett pågående planprogramarbete som omfattar respektive område i stort.

Områden där arbetsmodellen med byggherrekonsortier tillämpas är Masthuggskajen, Skeppsbron, Lindholmshamnen samt Frihamnen. Genomförandet i Lindholmshamnen har pågått en tid och beräknas klart inom en ganska snar framtid, medan arbetet i Masthuggskajen och Skeppsbron är mer i början av genomförandet och där det kvarstår byggrätter som ännu inte anvisats. Konsortiet i Frihamnen är mer eller mindre vilande i avvaktan på återupptagande av arbetet med detaljplan. Samtidigt pågår ett flertal projekt inom området som Älvstranden deltar i eller driver utifrån sitt markägarskap. Det handlar om byggandet av Jubileumsparken, kommande byggnation av Jubileumsbadet, temporära bostäder, utredningar bland annat gällande infrastruktur (VA, el, etc.) samt gång och cykelstråk till och från Hisingsbron m.m.

Kommunfullmäktiges uppdrag gällande Älvstrandens avveckling och principbilden som stadsledningskontoret tecknat ovan utgår från att det utvecklande uppdraget ska överföras till stadens facknämnder. Att olika projekt med utgångspunkt i Älvstrandens nuvarande uppdrag befinner i olika stadier i en utveckling påverkar förutsättningarna för ett genomförande i den riktningen. Inte minst tydligt blir detta sett till vilka avtal och åtaganden en överföring behöver ta hänsyn till.

Avtal och åtaganden

Älvstranden är i sig men framför allt genom sina dotterbolag bundet av ett stort antal avtal. Det rör sig dels om avtal kopplat till bolagets uppdrag att utveckla byggrätter för exploatering, dels arrendeavtal avseende befintliga fastigheter, samt dels rena lokalyresavtal. En förändring av Älvstrandens nuvarande uppdrag i riktningen som anges i principbilden ovan berör därför ett stort antal av bolagets nuvarande kontraktuella åtaganden.

När det gäller kontrakt som Älvstranden ingått inom ramen för det markutvecklande uppdraget är den generella iakttagelsen att det rör sig om en komplex avtalsstruktur med åtaganden som inte utan vidare går att överföra till annan. En modell för utveckling av Älvstrandens fastigheter och genomförande av detaljplan, som används inom flera av bolagets områden, är så kallade byggherrekonsortier där arbetet drivs tillsammans med andra byggherrar och intressenter. Något förenklat innebär modellen med byggherrekonsortier att Älvstranden initialt ingår avtal med byggnadsnämnden om framtagande av detaljplan för ett visst givet område. Älvstranden gör därefter en markanvisning till ett antal olika byggherrar. Detta regleras initialt i ett så kallat markanvisningsavtal. Tillsammans med de byggherrar som fått en markanvisning bildas sedan ett konsortium. Parternas samverkan regleras i ett konsortialavtal. Inom ramen för konsortiet samverkar inblandade parter i syfte att möjliggöra exploatering av området. Efter att detaljplan för det område som samarbetet avser antagits ingår Älvstranden och byggherrarna ett mark- och exploateringsavtal som reglerar detaljplanens BTA (bruttoarea), faktiskt lottindelning, marknadspris, utbyggnadsordning, tidplan med mera. Därefter sker slutlig fördelning av byggrätter antingen genom att fastigheten säljs direkt till respektive byggherre (jordabalksförvärv) eller i vissa mindre vanligt förekommande fall att fastigheten paketeras i ett bolag som sedan säljs vidare till förvärvande byggherre.

Hur denna modell för exploatering fungerar samt vilka typer av avtal som aktualiseras under arbetets gång finns mer detaljerat beskrivet i den tidigare utredning.³

I de flesta fall har Älvstranden genom denna konsortiemodell uttalade åtagande att genomföra undersökningar av markförhållanden, arkeologiska undersökningar, utbyggnad av allmän plats med mera. Den närmare omfattningen av dessa åtaganden är något som förtydligas allteftersom samarbetet mellan parterna fortskrider. Markanvisningsavtalen och i någon högre detaljeringsgrad efterföljande konsortialavtal ger primärt en bild av ramen för parternas åtaganden. I detta skede av samarbetet ger dock avtalen framför allt uttryck för en ambition att verka för ett visst mål. Båda avtalstyperna är vanligtvis tidsbegränsade i det att de för sin giltighet förutsätter antingen att parterna inom viss tid ingår ett konsortialavtal eller att planarbetet inte avbryts. Något förenklat är det egentligen först genom mark- och exploateringsavtalet som Älvstranden blir mer konkret bundet av överenskomna åtaganden. Detsamma gäller givetvis byggherrarna.

Även om markanvisningsavtalen och konsortialavtalen typiskt sett inte binder Älvstranden vid några konkreta åtaganden bygger konsortiemodellens framgång på att inblandade parter är tidigt involverade i processen och att en ambition som framgår av markanvisningsavtalen också genomförs. Projektens framgång är i den meningen beroende av att det mellan inblandade parter finns ett förtroende för att alla verkar för att i möjligaste mån realisera projektet.

Parallellt med de avtal som Älvstranden ingår med byggherrar inom ramen för konsortiemodellen ingår Älvstranden också avtal med fastighets- och byggnadsnämnden. Det är avtal som reglerar principer för samverkan, planläggning samt utbyggnad och finansiering av allmän plats. I huvudsak innebär dessa avtal ett åtagande för Älvstranden att bekosta framtagandet av detaljplanen liksom den exploatörsfinansierade delen av framtida utbyggnad av allmän plats.

Utöver de avtal som Älvstranden ingått med byggherrar och stadens nämnder inom ramen för konsortiemodellen har bolaget också avtal avseende arrende av mark liksom uthyrning av lokaler/byggnader. Inom ramen för detta tjänsteutlåtande har det inte skett någon närmare granskning av dessa avtal. Annat har dock inte framkommit än att det rör sig om sedvanliga arrende- och lokalhyresavtal.

Nuvarande koppling mellan förvaltning och markutveckling

Älvstrandens förvaltande uppdrag utförs i sammanhanget av att bolaget också har ett markutvecklande uppdrag. Detta tar sig bland annat uttryck i att bolaget arbetar aktivt med både temporära åtgärder och platsutveckling vilket upprätthåller eller ökar attraktiviteten för ett område och på så sätt höjer värdet på marken inför en kommande permanent exploatering. Inte minst tydligt är detta inom Frihamnenområdet.

Ett uppdrag för bolaget enligt den angivna principbilden talar snarare för en mer varsam förvaltning sett till värdehöjande åtgärder inför en överföring av fastigheterna till stadens nämndsektor. Här finns en potentiell motsättning då ökade markvärden inför överföring till stadens nämndsorganisation påverkar förutsättningarna för exploateringskalkylerna inom den verksamhet som ansvarar för utveckling och genomförandet av en exploatering. Samtidigt kan det utifrån ett hela staden-perspektiv finnas goda skäl att upprätthålla och

³ Kommunstyrelsen, 2021-09-01 § 630

öka attraktivitet och därmed också potentiell investeringsvilja inom ramen för ett förvaltande uppdrag i avvaktan på utveckling av centrala områden i staden. Stadsledningskontoret utgår från att bolagets förvaltande uppdrag bör vara utformat så att markanvändning i avvaktan på kommande utveckling ändå bidrar till att etablera platsen. Med anledning av den potentiella motsättningen kan inriktning och åtgärder inom ramen för det förvaltande uppdrag behöva vara föremål för samverkan och överenskommelser mellan bolaget och i första hand den kommande nämnden med ansvar för exploatering.

Konsekvenser

Att genomföra en organisationsförändring är i sig en ansträngning som tar tid och kraft i anspråk, och det återkommer ett resonemang kring detta nedan i stadsledningskontorets bedömning. En förändring enligt principbilden utlöser vidare ett antal mer direkta konsekvenser som redogörs för i detta avsnitt. Därutöver redogörs för ett antal andra osäkerhetsfaktorer förknippade med en förändring, som i den mån de blir verklighet också innebär konsekvenser.

Skattemässiga och andra ekonomiska effekter

En av utgångspunkterna i den ovan redovisade principbilden är att fastigheter inför utveckling ska överlåtas till nämnden med ansvar för exploatering. Grundläggande är att en överföring av tillgångar från ett bolag till en kommun ska ske till marknadsvärde. Dels för att utesluta förekomst av otillåtet statsstöd, dels för att säkerställa en korrekt hantering ur ett inkomstskatterätligt perspektiv. För att bedöma ett marknadspris ska antingen överlåtelsen ske genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller genom att en oberoende expertvärdering görs.

Vid en överlåtelse mellan bolaget och kommunen utgår stämpelskatt (lagfart) med 1,5 procent av det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet. En eventuell realisationsvinst utlöser en skatteeffekt i det avyttrande bolaget (för närvarande 20,6 procent av vinsten).

Älvstrandenkoncernens fastighetsbestånd värderas vid varje årsbokslut av externa värderingsinstitut. Värderingen utgör en bedömning av hur en presumtiv köpare på marknaden agerar och kan därför vara ett uttryck för marknadsvärdet på en fastighet. Därtill sker också en värdering av byggrätter. En byggrätts värde styrs till stora delar av risk som typiskt sett blir lägre ju längre fram i planprocessen man befinner sig. Byggrätterna inom Älvstrandenkoncernen befinner sig i olika skeden av värderingsprocessen, där vissa har vunnit laga kraft med bygglov, medan andra befinner sig på idéstadiet. Under planprocessen utvecklas marknadsvärdet stegvis när projekten blir mer konkreta och osäkerheter elimineras. Det fulla marknadsvärdet uppnås först när detaljplan antagits och bygglov erhållits. Det är av vikt att notera att det vid värdering av byggrätterna inte har tagits hänsyn till de höga kostnader som förväntas uppkomma i samband med utveckling av byggrätter. Det är betydande kostnader för utredningar i samband med framtagande av detaljplaner, infrastruktur, marksanering, projektledning med mera som kommer att belasta ägaren innan marknadsvärdet kan realiserars.

Att beräkna vilken skattemässig effekt en förändring enligt den ovan angivna principbilden är av flera skäl svårt att göra. De överlåtelser till kommunen som då succesivt ska göras inför att marken ska utvecklas är i någon mån "förtida" i förhållande till de premisser som bolagets nuvarande marknadsvärdering av byggrätter utgår ifrån. Nuvarande värdering utgår från att de betydande kostnader som är förknippade med att

utveckla byggrätterna ska belasta Älvstranden innan marknadsvärdet kan realiseras. Enligt principbilden är det istället köparen, det vill säga stadens nämndsorganisation, som har det utvecklande uppdraget. Att utgå från bolagets nuvarande bedömning av marknadsvärdet på byggrätter som en komponent i beräkningen riskerar att övervärdera bolagets realisationsvinst och därmed också den skattemässiga effekten. Till vilken omfattning är dock svårt att bedöma eftersom det följer av förutsättningarna som gäller vid varje enskilt transaktionstillfälle. Avvikelsen mellan nu angivna marknadsvärden på byggrätter i förhållande till vad som är möjligt att realiseras vid en "förtida" försäljning till kommunen kan rimligen förväntas avta ju senare skede av värderingsprocessen som en byggrätt befinner sig i.

En annan försvårande faktor är att överföringen av mark till kommunen förväntas ske succesivt över flera års tid. En beräkning av den skattemässiga konsekvensen förutsätter kännedom om marknadspriset och detta påverkas i sin tur av de förutsättningar som gäller vid tidpunkten för transaktionen. Förutsättningarna som gäller idag kan avvika väsentligt från de som gäller om några år framåt, vilket bidrar till en hög osäkerhet när det gäller att värdera den skattemässiga effekten.

Den skattemässiga effekten som uppstår vid en förändring enligt principbilden bör värderas i förhållande till ett nuläge. Denna är också vanskelig att mer tydligt beräkna eftersom den utöver tidpunkt bland annat är beroende av i vilken form en försäljning sker – som en jordabalksöverlåtelse eller en försäljning av aktier då aktuell fastighet har paketerats i ett bolag. Även vid den senare typen av försäljning finns en latent skattemässig effekt att beakta som uppstår i förhandlingen mellan köpare och säljare.

I den mån som överföring av förvaltningsfastighet/-objekt ska ske till annat bolag inom stadshuskoncernen är det möjligt att göra en underprisöverlåtelse. Förutsättningen för detta är att överföringen sker mellan två bolag inom samma koncern, där koncernbidragsrätt gäller (ägarandel >90 procent). En sådan transaktion utgår från tanken att det via koncernbidrag går att flytta skattemässiga resultat mellan två bolag inom samma koncern. Den stämpelskatt som en koncernintern fastighetsöverlåtelse ger upphov till, skjuts upp till den tidpunkt då fastigheten avyttras externt utanför koncernen.

Även om det är svårt att kvantifiera en skattemässig effekt av överföring av mark till kommunen inför att utveckling ska ske bedömer stadsledningskontoret att den kommer vara större i förhållande till nuvarande organisation där såväl ägande, förvaltning och markutveckling hanteras samlat inom Älvstranden. Detta ska i sin tur värderas i förhållande till en bedömning av mer långsiktiga effekter av en förändring och hur den tillsammans med förändringen av stadens nämndsorganisaion bidrar till en ökad effektivitet och transparens i arbetet med stadsutveckling.

En eventuellt förändrad utgångspunkt för bolagets uppdrag där överlåtelse av fastigheter till kommunens nämndorganisation ska ske innan värdestegringen genom antagen detaljplan har skett, där åtaganden och risker baserat på markförutsättningarna förs över till staden och där värdering vid försäljning ska ske baserat på nuvarande markanvändning innebär att nuvarande marknadsvärdering framför allt avseende bolagets byggrätter behöver revideras ned. Då bolagets balansräkning inte baseras på marknadsvärden utan på bokförda värden sker inget nedskrivningsbehov per automatik som påverkar bolagets resultat. Skulle en ny värdering av bolagets fastighetsvärden indikera på att enskilda fastigheters värden är lägre än nuvarande bokförda värden, där

nedlagda planerings- och utvecklingsutgifter är en del av de bokförda värdena, kan det finnas behov av nedskrivningar som i sådana fall belastar bolagets resultat.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att även en markvärdering som baseras på dagens markanvändning generellt inom Älvstrandens fastighetsinnehav överstiger de bokförda värdena inklusive nedlagda planerings- och utvecklingskostnader. Därmed bedöms inte ett eventuellt förändrat uppdrag medföra väsentliga nedskrivningsbehov och en direkt effekt på bolagets löpande driftverksamhet. Med det sagt kan det förekomma nedskrivningsbehov för enskilda objekt/fastigheter. Behovet av sådan nedskrivning kan dock bedömas först vid värdering av enskilda tillgångar.

Stadens budgetprocess

Den målbild som beskrivs i principbilden ovan innebär att det markutvecklande uppdraget ska föras över från bolaget till nämndsorganisationen och hanteras enligt motsvarande ordning som gäller för kommunens markutveckling i övrigt och ligger utanför Älvstrandens utvecklingsuppdrag. Det medför att de utgifter som förknippas med det utvecklande uppdraget i form av tidiga utredningar, programarbete eller tidiga ekonomiska eller tekniska studier belastar nämndverksamheten, även på mark som ännu inte har förts över till nämndsorganisationen, utan ligger kvar i bolaget.

Såväl inom Älvstranden som inom fastighetsnämnden kopplas idag dessa utgifter till de fastigheter respektive organisation förfogar över inom det aktuella området och belastar respektive organisations balansräkning som en del i att bygga upp fastigheternas anskaffningsvärden. Utgifterna påverkar således inte stadens resultat utan bygger värden som realiserar först vid en försäljning av tillgångarna.

Utgifter som inte kan hänföras till eller belasta de egna fastigheterna och den egna balansräkningen, vilket främst kanske avser nuvarande fastighetsnämndens verksamhet, belastar driften löpande. I dagsläget görs även en viss riskvärdering av de nedlagda utgifter som knyts till det egna markinnehavet i tidiga skeden. Dessa resultatförs till del årligen då nämnden av erfarenhet bedömer att samtliga planerade åtgärder inte kommer att genomföras och därmed inte skapat tillgångsvärden som kan regleras i framtida markförsäljningar.

Valet av att belasta utgifter i tidiga utredningsskeden i driftsekonomin över resultatet löpande eller över investerings/exploateringsekonomin och balansräkningarna hanteras lite olika i kommunsverige. Men i takt med de senaste årens förtydliganden avseende vad som är att betrakta som tillgångar, går allt fler kommuner mot att en större del av utgifter ska hanteras i driften och inte kan tillföras anläggningssvärdena/anskaffningsvärdena. Det gäller både utgifter kopplade till den egna marken eller andra tillgångar, men inte minst utgifter som hänförs till annan parts anläggningar och tillgångar.

Det innebär att den del av ett utvecklande uppdrag som ska utföras inom förvaltningsorganisationen, men som i tid sker när marken fortfarande ägs av bolaget kommer belasta nämndens driftverksamhet och nämndens resultat löpande. I dagsläget motsvarar denna typ av utgifter i storleksordningen 30–60 mnkr per år avseende planering och utredning i tidiga skeden inom bolaget. I dagsläget finansieras dessa utgifter över tid i bolaget från markförsäljningar och från överskott från förvaltningsverksamheten. En sådan förändring behöver därmed omhändertas inom ramen för framtida budgetprocess där finansiering och ambitionsnivå för nämndens tillkommande utvecklingsuppdrag behöver hanteras.

Det har funnits en diskussion över tid kring förutsättningar att kunna föra över ekonomiska medel mellan bolaget och en förvaltning. Det är dock viktigt att i detta sammanhang slå fast att det egentligen bara finns två möjliga flöden mellan bolaget och förvaltningsorganisationen.

Det första avser ett affärsmässigt flöde som exempelvis baseras på exploateringsavtal, myndighetskostnader, taxor- och avgifter eller andra köp- och säljförhållanden som rymms inom gällande lagstiftning. I detta avseende skiljer sig inte Älvstranden från vilken annan extern part som helst. Ett andra flöde följer av möjligheten att via Stadshuskoncernen göra en utdelning från bolaget för att utgöra del av stadens samlade finansiering av den kommunala verksamheten.

Bolagsformen

En förändring där det markutvecklade uppdraget, markägandet under exploateringskedet och slutliga försäljningen av byggrätter ska hanteras inom stadens nämndsorganisation, för med sig att staden avhänder sig en del av de verktyg som följer av bolagsformen.

I sammanhanget handlar det främst om bolagsformens möjlighet att på ett lite enklare sätt hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren. Detta är en möjlighet som Älvstranden till del använder sig av idag för att hantera sitt uppdrag där åtaganden och åtgärder är utspridda över lång tid. Som egen juridisk person blir bolagets ekonomi i någon mån skild från kommunens övriga ekonomi, vilket innebär en viss utvidgad möjlighet att isolera och hantera risker inom bolaget. Ur ett fullmäktigeperspektiv är det dock fortsatt ekonomi, risker och en styrning som ska hanteras inom kommunkoncernen som helhet oberoende av val av organisering.

Utöver de mer generella syftena med att bedriva kommunal verksamhet i bolagsform finns några mer konkreta verktyg som Älvstranden nyttjar idag.

Möjligheten till förvärv och försäljning av fastigheter i paketerad form genom näringsbetingade aktier kan endast hanteras av kommunala bolag och inte av förvaltningsorganisationen. Paketerade försäljningar sker i dagsläget inte regelmässigt men kan både vara mer attraktivt för en köpare i vissa fall och kan dessutom användas av staden i vissa lägen för att skapa större rådighet över nyttorealiseringsen. Vid försäljning av fast egendom, utifrån jordabalken, övertar köparen endast avtal och villkor förknippade med fastigheten under två år. Vid förvärv av fastigheter som lös egendom, genom paketerade bolag, följer samtliga avtal och förpliktelser som förknippas med fastigheten/bolaget i upp till tio år. Det medför att staden till del kan nyttja fastighetsförsäljning i bolagsform för att ha en ökad rådighet och tryck på hur den köpande aktören ska utveckla sin mark efter försäljningen.

Det går vidare att konstatera att den roll som entreprenör som Älvstranden idag har tagit på sig för att på ett rationellt sätt genomföra utbyggnad av "Halvön" i Masthuggskajen inte är en roll som en förvaltning har möjlighet att utföra. Här agerar bolaget på uppdrag av så väl de privata byggherrarna som för "kommunen" vilket inte är möjligt för en förvaltning att hantera. En övergång till att föra över det markutvecklande och exploaterande uppdraget till förvaltningarna innebär således att detta verktyg, för att i vissa enstaka fall lösa denna typ av samordningsknutar behöver hanteras i annan ordning. Det går dock i detta sammanhang fundera över vilken roll kommunen ska ta i denna typ av hanteringar i framtiden oberoende av organisering.

En viktig del i den retorik som förts kring bolagets roll i gränslandet mellan byggherrarna och "kommunen" har utgått från att bolaget har möjlighet att bära en del risker och osäkerheter i förhållande till byggherrarna. Detta sker bland annat genom att exploateringsavtal tecknas mellan kommunen och Älvstranden för bland annat finansiering för utbyggnad av allmän plats, kostnader som bolaget i sin tur finansierar via sina markförsäljningar. Det medför att vid ökade kostnader för utbyggnad av allmän plats bär bolaget dessa kostnader och förhandlingen med kommunen istället för byggherrarna. Ytterst är detta så klart en koncernrisk som behöver hanteras inom stadens samlade åtagande, men som kan hanteras i ett mer isolerat system inom bolaget. Ett sådant risktagande bibehålls således oberoende av om slutlig markförsäljning hanteras via bolaget eller genom en nämnd med ansvar för exploatering, men kanske mer transparent när inte kommunens risk fördelas på flera kommunala aktörer. Dock har troligen den här riskfördelningen mellan kommunen, bolaget och byggherrarna ändå lett till framdrift i flera frågor både ur byggherrarnas och kommunens perspektiv och det har funnits en part genom bolagets roll som byggherrarna uppfattar som en aktör som ligger nära och agerar på motsvarande villkor som marknaden. Denna katalyserande roll behöver kunna härbärgas och hanteras inom ramen för en ny struktur kring det markutvecklande uppdraget.

Det är även av vikt att lyfta fram att Älvstranden i nuvarande form agerar som en aktiv och betydande, så väl markutvecklare som fastighetsförvaltare i flera delområden inom Älvstaden. I dagsläget har bolaget hela verktygslådan till förfogande för att både driva och facilitera önskvärd utveckling. Detta i form av att både kunna fastighetsutveckla den egna marken och för att kunna vara en aktiv fastighetsförvaltare på både kort och lite längre sikt. Ett exempel på denna verktygslåda är exempelvis planerade lösningen på Skeppsbron där bolaget i samband med att byggnationen är klar går in som ägare och förvaltare av bottenvåningarna. En arbetsmodell för att skapa en helhetslösning för att aktivera dessa ytor inför att på sikt kunna sälja vidare dessa fastigheter när diversifierade verksamheter har etablerats utifrån de eftersträlvade målsättningarna. En förändrad bolagsroll i enlighet med vad principbilden som beskrivits ovan pekar på innebär fortsatt att staden har kvar dessa verktyg, men inte inom en och samma organisation och därmed kanske inte kan agera som en samlad "speaking partner" på motsvarande sätt som idag.

Omförhandling av avtal

Älvstranden är ett kommunalt bolag och är därigenom på samma sätt som en kommunal förvaltning bunden av de i kommunallagen (2017:725) fastlagda principerna. Det innebär som utgångspunkt också att det från ett kommunalrättsligt perspektiv i vart fall inte bör föreligga några hinder för att stadens nämndsorganisation övertar förpliktelser som bolaget har enligt avtal med externa parter. Därmed inte sagt att avtalen som Älvstranden ingått omedelbart medger en sådan omförhandling/överflyttning.

För att möjliggöra en överföring av Älvstrandens åtaganden enligt konsortiemodellen går det inte att bara överföra bolagets fastigheter till stadens nämndsorganisation. Älvstranden skulle i ett sådant läge fortfarande vara bundet av de avtal som bolaget ingått med byggherrarna. I en sådan situation skulle alltså Älvstranden ha ett stort antal åtaganden som är kopplad till fastigheter som Älvstranden inte längre skulle äga/kontrollera. En sådan situation kan ifrågasättas från ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Det skulle också kunna ge upphov till otillåtet statsstöd. Fastigheterna och Älvstrandens kontraktuella åtaganden bör alltså som utgångspunkt följas åt.

Eftersom de processer som Älvstranden är involverade i befinner sig i olika faser går det inte att ge ett generellt svar för hur Älvstrandens åtaganden lämpligast överflyttas. En försvårande faktor är också att varje projekt har särskilda förutsättningar kopplat till de förhållanden som råder på det område som ska exploateras. Varje avtal måste hanteras var för sig utifrån de förutsättningar som gäller för just det avtalskomplexet. En sådan granskning kan mycket väl resultera i att riskerna med att omförhandla avtal för ett område är för stort och att projektet istället bör fullföljas av Älvstranden.

I konsortieavtalen liksom mark- och exploateringsavtalen finns inte någon uttrycklig reglering som gör det möjligt för Älvstranden att överlåta sina rättigheter och skyldigheter enligt avtalen till stadens nämndsorganisation. Förutsättningarna för detta blir därför i slutändan en förhandlingsfråga med övriga parter i respektive konsortium. Eftersom varje konsortium består av flera byggherrar förutsätter en sådan omförhandling dessutom att det går att nå konsensus med samtliga byggherrar. De rättsliga konsekvenserna av att en byggherre väljer att inte medverka till att stadens nämndsorganisation tar över Älvstrandens åtaganden är svåra att överblicka, i synnerhet de projekt där det tecknats ett mark- och exploateringsavtal och där Älvstranden har konkreta åtaganden. Det kan inte uteslutas att det kan utlösa skadeståndskrav mot Älvstranden.

Generellt sett får risken med att omförhandla avtal anses vara högre ju längre ett samarbete pågått. Allteftersom samarbetet fortskrider och utbyggnad påbörjas avklingar dock riskerna. De mark- och exploateringsavtal Älvstranden ingått är omfattande och det kan vara förknippat med stora administrativa kostnader att omförhandla sådana avtal. Det kan inte heller uteslutas att en sådan omförhandling kan försena pågående projekt. I de projekt där det ännu inte finns en antagen detaljplan och där parterna enbart ingått ett konsortieavtal bör dock möjligheterna för Staden att ta över Älvstrandens åtaganden vara större. Det kan exempelvis noteras att i konsortieavtalet för Frihamnen – där det ännu inte finns någon antagen detaljplan – finns en uttrycklig reglering som ger Älvstranden rätt att under vissa förhållanden avbryta projektet.

Det bör understrykas att det ovan sagda inte innebär att det föreligger ett absolut hinder mot omförhandling. Tvärtom. I ljuset av de risker som är förknippade med en omförhandling är det dock viktigt att inom ramen för ett genomförande noga överväga vilka avtal som det finns anledning att omförhandla liksom ha en tydlig hanteringsordning för de fall där en omförhandling av olika skäl inte faller ut som önskat. I många situationer bör det dock redan i ett tidigt stadium, efter sondering med inblandade byggherrar, kunna bedömas huruvida det finns utrymme för omförhandling eller inte.

En omförhandling av avtal kan inte bara omfatta Älvstrandens åtaganden gentemot byggherrarna. Älvstranden har typiskt sett, i så kallade plan- och exploateringsavtal, åtaganden i förhållande till stadens nämndsorganisation att bekosta framtagandet av detaljplanen liksom den exploatörsfinansierade delen av framtida utbyggnad av allmän plats. Här agerar Älvstranden i någon mån mellanhand gentemot stadens nämndsorganisation. Vid en överföring av fastigheter och därtill hörande åtaganden till nämnden för exploatering måste även denna typ av avtal hanteras. En del av Älvstrandens strategi för att få framdrift i genomförandet är ett delat risktagande med de andra byggherrarna. Att bolaget står för eventuell kostnadsökning av exploateringsbidraget i förhållande till den i exploateringsavtalet budgeterade kostnaden är ett konkret uttryck för

detta. En överföring av detta åtagande ökar visserligen inte risken för stadens samlade organisation, men skulle åtminstone inom nuvarande nämndsorganisation innebära en ökad numerär av avtal som bygger på en fast ersättningsnivå för de externa byggherrarna. För vissa områden, där exploateringen i stort är färdig, kan det vara rimligt att reglera kvarvarande åtaganden mellan bolaget och stadens nämnder och därmed få till ett avslut.

Slutligen, som framgått ovan har Älvstranden också avtal som rör arrenden liksom hyresavtal för lokaler. Även om det inom ramen för detta tjänsteutlåtande inte har skett någon närmare granskning av dessa avtal bör den typen av avtal utan svårighet kunna omförhandlas. I den mån den fastighet som ett arrendeavtal/hyresavtal avser överlåtes till annat bolag inom Stadshuskoncernen bör det inte vara några svårigheter att också ta över ansvaret för sådana åtaganden.

Anpassning av mottagande organisation

Älvstranden har under årens lopp arbetat fram och utvecklat arbetsätt och metoder utifrån sitt stadsutvecklande uppdrag för utvecklingen av de älvnära och många gånger komplexa markutvecklingsområden som finns inom Älvstadens geografi. Detta avser inte minst konsortiemodellen som i flera utvecklingsprojekt blivit det bärande arbetsättet under så väl planerings- som genomförandefas och grunden för förtroendeskapande samverkan mellan staden och de externa parterna. Även metoder för det platsskapande arbetet har utformats och prövats över tid inom ramen för att skapa attraktivitet och aktiva miljöer i avvaktan på framtida markutveckling.

Därutöver har Älvstranden även ett särskilt utpekat ansvar via ägardirektivet att utveckla kompetens och metoder för att skapa och bevara sociala och ekologiska värden, ett uppdrag som tagit olika uttryck i olika projekt och delområden.

Det är av vikt att en eventuell förändring av ansvaret för det markutvecklande uppdraget innebär att mottagande part inom staden tar om hand den kompetens, de erfarenheter och de framgångsfaktorer som vuxit fram inom bolaget. Det innebär, likt vad som är förutsättningen för införandet av en ny nämndsorganisation för stadsutveckling, att nämnden med ansvar för exploatering får och ska etablera arbetsätt och former på ett förändrat sätt än vad som sker dag. Därav följer även att värdera vilka anpassningar som krävs för att kunna fånga den kunskap och de modeller som är och varit framgångsrika för bolaget i arbetet med att nå visionen för Älvstadens utveckling och hur dessa kan formas för att fungera inom ramen för stadens nämndsorganisation.

Vad avser uppdraget att utveckla metoder och kunskap för att aktivt arbeta och hantera hållbarhetsdimensionerna inom stadsutvecklingen går det att argumentera för att detta är ett uppdrag som redan åligger samtliga stadsutvecklande verksamheter inom staden utifrån så väl reglementen och övergripande mål, strategier och inriktningar från budget, planer och program. Dock uttrycks inte ett motsvarande ansvar så explicit för någon annan verksamhet i staden. Det går därför att överväga om ett sådant uppdrag bör riktas mot någon eller några av de nya nämnderna i samband med framtagande av nya reglementen inom ramen för genomförandet av ny organisation för stadsutveckling.

Vad avser förutsättningar för personell kunskaps- och kompetensöverföring redogörs detta för i avsnittet nedan.

Överföring av kompetens/personal

Som en av de centrala utgångspunkterna för stadsledningskontorets handläggning av föreliggande ärende anges att kompetens inom bolaget är viktig att värna och behålla i staden oberoende av organisation och ansvarsfördelning. Detta personalpolitiska förhållningssätt får anses vara en viktig grundläggande utgångspunkt och strävan avseende synsätt på personal inom ramen för förändringsarbetet, och ligger i linje med Göteborgs Stads målsättning att vara en attraktiv arbetsgivare.

Utifrån den övergripande principbilden är det svårt att ange konkreta konsekvenser för personalen inom Älvstrandens verksamhet. Ett sannolikt scenario skulle kunna antas vara att personalens arbetsuppgifter i bolaget successivt upphör i takt med att uppdrag, tillgångar med mera överförs till kommunen. För viss del av organisationen kan det kanske komma att handla om en mer samlad överföring vid en viss tidpunkt. För andra delar av organisationen och uppgifter för viss del av personalen kan det dock vara tänkbart att övergång inte alls sker, utan att det istället blir en reguljär avveckling i form av att verksamheten successivt upphör/läggs ner.

I den föreliggande situationen påverkas personalkonsekvenserna av att det handlar om verksamhet som bedrivs hos två skilda juridiska personer – två olika arbetsgivare – vilket medför att särskilda arbetsrättsliga regler behöver beaktas. Detta ger påverkan på processerna såväl inom bolaget som inom stadens nämndsorganisation.

En överföring av verksamhet från Älvstranden kan, i vart fall till delar, komma att betraktas som verksamhetsövergång i arbetsrättslig mening, under förutsättning att vissa legala kriterier är uppfyllda. I sådana fall blir särskilda lagregler tillämpliga som ger berörda arbetstagare vid Älvstranden ett särskilt anställningsskydd genom att anställningarna, enligt särskilda regler, övergår från Älvstranden till kommunen såsom arbetsgivare. Inom ramen för ett fortsatt utredningsarbete i ett framtida genomförandeprojekt, kan ett fördjupat underlag utvisa om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelserna om arbetsrättslig verksamhetsövergång föreligger.

Skyddsreglerna vid verksamhetsövergång finns i 6 b § lagen om anställningsskydd (LAS) och i 28 § medbestämmandelagen (MBL) och bygger på ett direktiv från EU. I korthet innebär lagreglerna ett skydd för arbetstagare genom att de har rätt att följa med verksamheten till den nya arbetsgivaren, och att deras villkor automatiskt övergår till förvärvaren. Någon närmare definition av vad som avses med övergång av verksamhet finns inte i lagbestämmelsen mer än att det ska vara fråga om ”övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet”. Av rättspraxis följer dock att frågan om huruvida en verksamhetsövergång föreligger eller ej, ska avgöras genom en granskning av verksamhetens identitet. Vidare framgår att verksamhetsövergång förutsätter att en ekonomisk enhet (”a going concern”) går över till en annan arbetsgivare och att den behåller sin identitet vid övergången. Prövningen av om vad som utgör en ekonomisk enhet och om denna behållit sin identitet ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Vid övergång av en hel verksamhet, eller väl avgränsad del av en verksamhet, är det ofta relativt enkelt och tydligt vilken personal som omfattas av en verksamhetsövergång. Om övergången däremot avser delar av en verksamhet, och kanske sker successivt, och i de fall personalen har arbetsuppgifter kopplat till flera olika uppdrag eller projekt i verksamheten, så blir bedömningarna svårare att göra.

Den närmare utformningen av en överföring av verksamhet från Älvstranden till någon eller några av de nya förvaltningarna i kommunen - vid ett eller flera tillfällen – kommer bli mer konkret och detaljerat beskrivet i förberedelsen/genomförandet inför att en eventuell förändring träder i kraft. Inom ramen för ett sådant arbete kommer det också bli möjligt att värdera huruvida en verksamhetsöverföring/ar kan betraktas som verksamhetsövergång eller ej i arbetsrättslig mening, och därvid vilka åtgärder som i övrigt kan vara lämpliga att vidta för en personalpolitiskt god och arbetsrättsligt korrekt förändringsprocess. För att ta ställning till frågan om överföring av personal vid Älvstranden behöver således ett fördjupat arbete göras med analys på individnivå och med utgångspunkt i lagstiftning och praxis. En grundläggande utgångspunkt i ett sådant förändringsarbete kommer som sagt vara att värna och behålla efterfrågad kompetens inom staden, i linje med Göteborgs Stads målsättning att vara en attraktiv arbetsgivare.

Antalet medarbetare i Älvstranden uppgick till 94 personer enligt årsredovisningen för år 2020. Bolagets verksamhet är organiserad i sex avdelningar enligt nedan. Därtill finns en vd-stab (ca 4 medarbetare) samt vice vd (1 person) och HR (ca 2 personer);

- Projektstyrning – ca 26 medarbetare och 2 chefer
- Fastighetsutveckling – ca 9 medarbetare och 2 chefer
- Fastighet – ca 12 medarbetare och 1 chef
- Kommunikation – ca 5 medarbetare och 1 chef
- Ekonomi – ca 10 medarbetare och 2 chefer
- Strategisk verksamhetsstyrning – ca 10 medarbetare och 2 chefer

Merparten av verksamheten bedrivs i projektform samlad i tre ”projektportföljer” med en portföljledare vardera; Utveckla hållbar stad, Utveckla värde och förvalta fastigheter samt Forskning och innovation. Enligt en uppskattning från Älvstranden skulle en överföring av det utvecklande uppdraget omfatta omkring 60 personer. Direkta personalresurser som idag är kopplade till det utvecklande uppdraget inom bolagets olika områden (exklusive resurser som direkt kan hänföras till uppdrag gällande ”Älvstaden”) motsvarar drygt 40 årsarbetare. Inför nästa år beräknar bolaget med att ytterligare resurser kommer behövas, inte minst då arbetet i Masthuggskajen går in i ett mer intensivt skede och förutsatt att detaljplanearbetet inom Frihamnen återupptas.

Andra osäkerhetsfaktorer

Konsekvenserna som stadsledningskontoret redogjort för ovan uppstår vid en förändring enligt principbilden för förändringen, även om omfattningen i delar är svår att värdera innan ett eventuellt genomförande tar vid. Därutöver finns andra osäkerhetsfaktorer - såväl risker som möjligheter - förknippade med en förändring. Det är dock svårt att bedöma om och i vilken utsträckning de kommer realiseras. Att ändå här lyfta upp ett antal har sitt berättigande eftersom staden inom ramen för ett genomförande behöver vara vaksam på dem och efter förmåga vidta åtgärder för att minimera utfall i icke önskvärd riktning.

En organisationsförändring kan bidra till osäkerhet och oro bland berörda medarbetare och därmed få en påverkan på arbetsmiljöförhållanden i olika avseenden och ibland även på personalomsättningen, det vill säga ytterst på verksamhetens kompetensförsörjning. I sammanhanget lyfter Älvstranden särskilt risken att senior kompetens söker sig till andra arbetsgivare.

En annan faktor är förändringens påverkan på framdrift och leveranser i verksamheten, bland annat i fråga om oönskade tidsförskjutningar i pågående/planerade projekt eller att nedlagt arbete i olika stor omfattning behöver göras om. Ett annat perspektiv på samma tema handlar om i vilken mån förändringen, när väl den nya organisationen är etablerad, ger en mer sammanhållen stadsutvecklingsprocess och bidra till ökad effektivitet och transparens i arbetet med stadsutveckling för boende, besökare och näringsliv. Detta är syftet med den pågående förändringen av stadens facknämndsorganisation och sammanhanget som uppdraget gällande Älvstranden ska samordnas med.

Ytterligare en fråga att beakta är förmågan att i en ny organisationsstruktur tillvarata det strukturkapital, bland annat i form av kompetens och arbetsmetoder, som över tid har byggt upp inom bolaget. Här avses exempelvis exploateringsmodeller och kunnande som särskilt utformats för att utgöra en brygga mellan det privata och det offentliga vid stadsutveckling med komplexa förutsättningar. Här kan också bolagets roll kring stråket Lindholmen-Frihamnen lyftas fram, när det gäller dess funktion som ett utvecklingscentrum inom områden som mobilitet och teknik. Ett beslut att gå vidare med en förändring av Älvstrandens uppdrag behöver behandlas som en kompletterande förutsättning för den påbörjade förändringen av stadens nämndsorganisation inom stadsutvecklingsområdet. Det innebär en skyldighet för kommande förvaltningsledningar att utifrån sina respektive verksamhetsansvar säkerställa ett tillvaratagande av bolagets strukturkapital på ett ändamålsenligt sätt.

Bolaget är också en tydlig bärare när det kommer till ett genomförande av Vision Älvstaden. Det är ett genomförande som pågår i olika stadier och som är präglad av en hög grad av komplexitet, vilket i stor utsträckning är kännetecknande för stadsutveckling som område mer generellt. Genomförandet av visionen påverkas av och behöver förhålla sig till annan styrning inom området och pågående utveckling inom andra delar av stadens geografi. Även om frågan kring organisation och fördelning av uppdrag/ansvar är ett ganska trubbigt instrument i sammanhanget så utgör det en pusselbit när det gäller att skapa förutsättningar för en utveckling i efterfrågad riktning. All organisering innebär att något väljs och att något väljs bort och beroende på hur den utformas kommer den stödja olika fokus. Samtidigt är det inte en rimlig förväntan att valet av organisation är den avgörande faktorn för resultatet. Att genomförandet av Vision Älvstaden hamnar i ett annat sammanhang vid en förändring av organisationen är tydligt, men betydelsen för hur väl den uppfylls är mer svårbedömt och avhängigt av flera andra faktorer.

Stadsledningskontorets bedömning

Den principbild gällande fördelning av uppdrag och ansvar som redovisas i detta tjänsteutlåtande utgår från kommunfullmäktiges uppdrag, men kan också beskrivas utifrån ett antal målsättningar eller parametrar som varit en del i stadsledningskontorets överväganden och bedömningar i arbetet. Några av de mer centrala parametrarna har varit:

- Tydlighet och logik när det gäller fördelning av uppdrag och ansvar.
- En över tid hållbar organisation då arbetet med att utveckla staden inom aktuella områden kommer fortgå under många år framöver.
- Principerna bakom fördelning av uppdrag och ansvar ska överensstämja med de tankar om en skedesindelning som ligger till grund för den pågående förändringen av nämndsorganisationen.

Det är med detta som grund som förslaget till fördelning av uppdrag och ansvar som innebär ett mer linjärt förhållande mellan bolag och nämndsorganisation ska förstås. Principbilden bär stora likheter med en konstruktion som återfinns i Stockholms Stad och förhållandet mellan ett utav bolagen inom koncernen Stockholms Stadshus AB (S:t Erik Markutveckling AB) och nämndsorganisationen (Exploateringsnämnden). En viktig skillnad är att bolaget i allt väsentligt haft motsvarande uppdrag sedan det bildades år 2004 i samband med att staden beslutade om tre strategiska fastighetsförvärv i bolagsform. Förutsättningar i föreliggande ärende är en befintlig organisation där Älvstranden har haft ett utvecklande uppdrag från starten år 1996, i samband med att de första delarna av Norra Älvstranden tillfördes bolaget.

En sammanfattning av principbilden återfinns inledningsvis i tjänsteutlåtandet på sidorna 6 till och med 10.

Alternativa tillvägagångssätt

Att låta principbilden ligga till grund för en eventuell förändring innebär att stadsledningskontoret valt att inte gå vidare med vissa delar i de scenarier som beskrevs inom ramen för den tidigare utredningen. Till detta hör alternativ som innebär att enbart överföra personal från bolaget till nämndsorganisationen, medan fastigheter och avtalsreglerade åtaganden kvarstår i bolaget ända fram till att exploateringen är genomförd. Att verksamheten och utförandet av det utvecklande uppdraget på detta sätt ”outsourcades” skulle dock inte avhända bolagets styrelse och VD ansvaret. Bolaget skulle därmed i praktiken kvarstå med sitt nuvarande uppdrag. Samtidigt ska arbetsledning och dimensionering av personalresurser/kompetens ske inom nämndsorganisationen. Utöver de legala utmaningar som den tidigare utredning lyfter i anslutning till en sådan konstruktion bedömer stadsledningskontoret att det utifrån ett styrningsperspektiv inte kan förväntas leva upp till de målsättningar/parametrar som angetts på sidan ovan. Ansvars- och styrningsmässigt kvarstår då konstruktionen med två parallella markutvecklande parter inom stadens organisation.

Ett alternativt scenario som fanns beskrivet i den tidigare utredningen bestod i att avyttra de fastigheter där planeringsarbetet inte startats eller befinner sig i ett mycket tidigt skede. En ordning enligt principbilden i detta ärende kommer innebära en överföring av fastigheter i linje med det tidigare beskrivna alternativa scenariot. Med den nu föreslagna ordningen finns det dock en flexibilitet sett till när i tid överföringen av fastigheterna ska ske eftersom transaktionerna utförs succesivt inför att utvecklingen av aktuella fastigheter ska påbörjas. En annan möjlighet är att överföringen utförs mer samlat och i ett tidigare skede i förhållande till ett planerat genomförande. Då överföringen skulle ske i ett tidigare planskede (se figuren på sidan 8) skulle markvärdet sannolikt vara något lägre utifrån logiken att förväntningsvärdet ökar ju närmare man kommer till ett antagande av en ny detaljplan. En konsekvens blir dock att den skattemässiga effekten som överföringen utlöser uppstår mer samlat. Vid en successiv överföring ökar handlingsutrymmet för Stadshus att utifrån uppdraget att svara för finansiell samordning inom koncernen matcha vinster mot förluster och på så sätt minska likvidutflödet från koncernen. Därutöver uppstår ett behov hos nämnden med ansvar för exploatering att sörja för förvaltningen av aktuella fastigheter fram till ett genomförande. Enligt kommunfullmäktiges beslut att införa en ny organisation för stadsutveckling kommer nämnden inte ha ett förvaltande uppdrag. Det utlöser ett behov att upprätta överenskommelser med annan part för att hantera förvaltningen där det redan finns en

etablerad organisation för detta uppdrag inom Älvstranden. Ytterligare en faktor att ta i beaktande är att förutsättningar och bedömningar gällande utvecklingen av aktuella markområden, bland annat i frågor om ekonomi och genomförande, kan förändras över tid. Om det av någon anledning skulle bedömas vara mer lämpligt att genomföra en extern försäljning av en fastighet i bolagsform skulle den möjligheten inte längre kvarstå om man i ett tidigare skede överfört fastigheten till stadens nämndsorganisation.

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att principen med en succesiv överföring bör utgöra grundprincipen för förhållandet mellan bolaget och nämndsorganisationen och ett eventuellt kommande genomförande. Samtidigt medger konstruktionen en möjlighet att göra avsteg om det i något skede bedöms vara mer ändamålsenligt att genomföra en överföring i ett tidigare skede.

Tillfälligt uppdrag att slutföra ett genomförande

I avsnittet kring förutsättningar för en förändring redogörs för sådant som följer av nuvarande organisation/förhållanden och som innebär att principbilden för förändringen inte omedelbart och enkelt kan börja tillämpas. I samband med genomgången av status i Älvstrandens markutvecklande arbete och de avtal som innebär åtaganden i olika avseenden som gjorts inom ramen för detta ärende kan stadsledningskontoret konstatera att det är en hög grad av komplexitet förknippat med att genomföra en förändring. Avtalsstrukturen innebär flera åtaganden för bolaget, både i förhållande till externa byggherrar och kommunala nämnder/bolag. Det finns ett stort inslag av att varje område har sina särskilda förutsättningar vilket också påverkat hur avtalen utformats. Sammantaget innebär det att möjligheten till generalisering är små och att varje projekt vid ett genomförande i någon mån behöver hanteras separat. Vissa förutsättningar går dessutom i allt väsentligt inte att utreda sig fram till. De kommer först kunna tydliggöras i anslutning till ett genomförande, vilket kan innebära ett behov av anpassningar och justeringar under arbetets gång.

Principbilden bygger på att marken överförs från bolaget till kommunen i anslutning till att utveckling ska ske och att detta i tid sker före en ny detaljplan antas. Samtidigt finns det ett antal områden som idag befinner sig i ett genomförande utifrån en antagen detaljplan och andra där ett planarbete har påbörjats. Gällande dessa bedömer stadsledningskontoret att undantag i förhållande till principbilden behöver göras.

Ovan har bland annat redogjorts för att det finns osäkerhetsfaktorer och därutöver också risker förknippat med en omförhandling av avtal. Tydligast gäller detta i samband med att genomförandet av exploateringsprojekt går in i ett mer intensivt skede och inom områden där Älvstranden tecknat samverkansavtal med andra parten enligt modellen med byggherrekonsortier. Flera av de moment som ligger i ett utvecklande uppdrag är i någon mån hanterade när ett projekt befinner sig i detta skede. Tillsammans med de osäkerhetsfaktorer, risker och tidsutdräkt som en omförhandling av avtal är förknippad med finns det enligt stadsledningskontoret grund för att låta delar av genomförandet ligga kvar som ett tidsbegränsat uppdrag och att detta tilldelas ett separat bolag inom stadens bolagskoncern. Ägardirektivet för ett sådant bolag ska utformas med tydliga och konkreta genomförandeuppdrag inom vissa utpekade områden. I utgångsläget gäller det uppdraget att genomföra exploateringsprojekten inom de antagna detaljplanerna gällande Masthuggskajen samt Skeppsbron. När det gäller Masthuggskajen har Älvstranden dessutom åtaganden som byggherre vilket ytterligare bidrar till komplexitet vid en eventuell överföring av uppdrag, mark och åtaganden.

Enligt bolagets bedömning kommer ett genomförande inom dessa båda områden sträcka sig fram till omkring år 2030. I takt med att utbyggnad sker och åtaganden enligt avtalen fullföljs uppstår sannolikt ett tillfälle där kvarstående åtaganden och uppgifter skulle kunna överföras/regleras i förhållande till stadens nämndsorganisation. Eventuellt skulle även vissa åtaganden kunna få en ansvarsmässig placering inom annat bolag i stadshuskoncernen. Det senare kan exempelvis värderas gällande Skeppsbron där Älvstranden i samband med att byggnationen är klar ska gå in som ägare och förvaltare av bottenvåningarna i syfte att skapa en helhetslösning för att aktivera dessa ytor. Detta bör adresseras i samband med ett eventuellt genomförande och behöver då förhålla sig de specifika förutsättningar som gäller för respektive projekt.

Som framgår av bilden på sidan 12 finns ytterligare områden som befinner sig i ett genomförande, eller mer eller mindre nära ett genomförande, och där bolaget har olika typer av åtaganden. I delar är tidplanen för dessa sådan att utbyggnad beräknas vara färdig i närtid. Om det skulle kvarstå åtaganden i anslutning till att bolaget ska börja agera enligt ett nytt ägardirektiv utifrån principbilden behöver dessa hanteras. I den mån de avser avtal mellan bolaget och stadens nämndsorganisation bedömer stadsledningskontoret att dessa bör kunna regleras om det krävs för att nå fram till ett avslut.

Utgångspunkten för övriga delar av bolagets områden, undantaget Masthuggskajen och Skeppsbron samt de områden där utbyggnad beräknas vara färdig inom 1-3 år, är att det utvecklande uppdraget så långt det är möjligt ska överföras till stadens nämndsorganisation. I arbetet med att förbereda och genomföra en sådan förändring bör områden där ny detaljplan är antagen eller där planering pågår prioriteras. Detta gäller inte minst genomförandet av detaljplanerna för Säterigatan och Celsiusgatan som beräknas vara färdigt omkring år 2028–2030 samt Frihamnen. Utifrån de specifika förutsättningar som gäller för respektive område behöver tillvägagångssätt och konsekvenser värderas ställt i relation till principbilden för hur ansvar och uppdrag framgent ska vara fördelat mellan bolaget och stadens nämndsorganisation.

Markstrategiskt verktyg för hela staden

Inom ramen för handläggningen av detta ärende har stadsledningskontoret inte närmare värderat hur omfattande stadens behov av strategiska markförvärv i bolagsform kan tänkas vara. Stadsledningskontoret bedömer ändå att ett kommande ägardirektiv för bolaget, som bygger på det mer begränsade uppdraget som principbilden ger uttryck för, bör medge att bolaget kan genomföra denna typ av strategiska markförvärv även inom övriga delar av staden. Eventuella beslut att genomföra förvärv av detta slag behöver ske på uppdrag av nämnden med ansvar för exploatering. Beroende på sammanhang kan ett samarbete kring denna typ av frågor även inkludera kommunstyrelsen och nämnden med ansvar för fysik planering i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt aktuell planering för stadens utveckling. I vanlig ordning ska beslut gällande förvärv som är av principiell karaktär tillställas kommunfullmäktige för ställningstagande.

I och med att denna typ av förvärv sker utifrån bolagets förändrade uppdrag utgår det från ett nytt sammanhang med en tydligare fördelning av uppdrag och ansvar mellan bolaget och stadens nämndsorganisation. Med utgångspunkt i den redovisade principbilden kommer bolaget vara verksamt utifrån det mer begränsade uppdraget under flera år framöver. Att vid behov under denna tid kunna nyttjas för strategiska markförvärv skulle enligt stadsledningskontorets bedömning kunna utgöra en tillgång för staden.

Styrelsesammansättning

Ett mer begränsat uppdrag för Älvstranden enligt principbilden som redovisas i detta tjänsteutlåtande innebär att bolaget i flertalet avseende kommer agera utifrån politiska överväganden och beslut inom andra delar av stadens organisation. Den dagliga verksamheten att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling är därmed till stor del av administrativ karaktär. För att säkra kopplingen till verkställighetsfrågor inom stadens nämndsorganisation kan det därför finnas skäl att överväga en tjänstepersonstyrelse för bolaget med representation från verksamheter som bolaget enligt sitt uppdrag kommer ha en stark koppling till.

Huvudprincipen vid tillsättning av styrelser i stadens bolag är att ledamöterna ska utgöras av personer med partipolitisk beteckning. Inom bolagskoncernen finns dock exempel på förekomst av icke-politiska styrelser och då företrädesvis i bolag med uppdrag som har ett begränsat politiskt innehåll. Enligt Göteborgs Stads riktlinje för ägarstyrning ska moderbolag bereda förslag till kommunfullmäktige att godkänna ledamöter utan partipolitisk beteckning i dotterbolag.

Som tidigare angetts har fördelningen av uppdrag och ansvar som tecknas i principbilden stora likheter med en konstruktion som tillämpas inom Stockholms Stad. En del i denna konstruktion är att kommunfullmäktige i valet av ledamöter och suppleanter till styrelsen för S:t Eriks Markutveckling AB har utsett tjänstepersoner för dessa uppdrag. I nuvarande styrelse för bolaget är vice VD i Stockholms Stads Stadshus AB (biträdande stadsdirektör) ordförande och förvaltningsdirektören för exploateringskontoret är vice ordförande. Därutöver består styrelsen av en stadsjurist, den administrativa chefen på Stadshus AB samt VD i S:t Erik Markutveckling AB.

Förutsättningarna för verksamheten inom ett separat genomförandebolag ser däremot annorlunda ut och hur styrningen av ett sådant bolag utformas bör därför i detta avseende kunna hanteras separat. Även om flera av de moment som ligger i ett utvecklande uppdrag i någon mån hanterade när ett projekt befinner sig i detta skede är det ett genomförande av betydande omfattning där Älvstranden idag har stora åtaganden som bedöms ha stor påverkan på bolagets ekonomi och verksamhet. Motsvarande förutsättningar kvarstår även om uppdraget hanteras inom ett separat bolag vilket behöver tas i beaktande i utformningen av ägarstyrningen och styrelsesammansättning.

Oavsett styrelsesammansättning behöver den generella ägarstyrningsmodellen och ägardirektiv kompletteras i syfte att säkerställa verkställigheten utifrån beslut i stadens nämndsorganisationen och reglera ansvarsbegränsningar som de kan innebära. Att bolagets anknytning till Stadshus finansiella samordning och finansiella riskhantering beaktas i nämndsorganisationen beslutsprocess behöver även säkerställas.

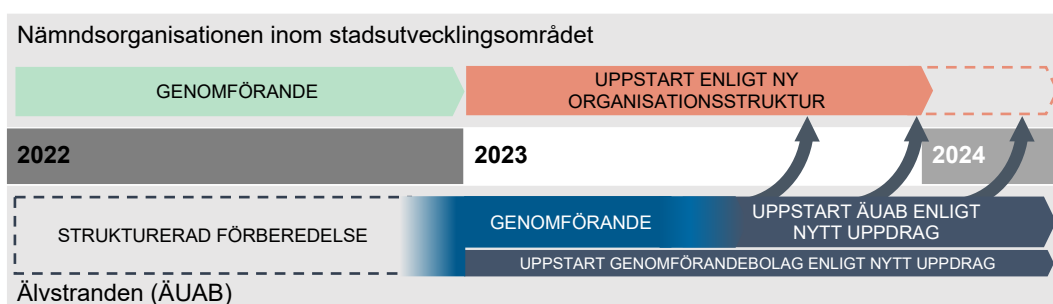
Perspektiv på genomförande av en förändring

En av förutsättningarna för en förändring av Älvstrandens uppdrag är att det pågår en organisationsförändring inom den del av stadens nämndsorganisation som är utpekad som mottagare av det utvecklande uppdraget. Stadsledningsledningskontoret bedömer att den nya nämndsorganisationen behöver ha trätt i kraft och kommit en bit in i en uppstart inför att uppdrag/kompetens som idag finns inom Älvstranden förs över. En mottagande organisation behöver vara delaktig i ett genomförande och möjligheten till detta uppstår som tidigast i anslutning till att den nya nämndsorganisationen träder i kraft kring årsskiftet 2022/2023.

Med kommunfullmäktiges beslut gällande inriktningen för de nya nämndernas uppdrag bedömer stadsledningskontoret att det i första hand är den nya nämnden med ansvar för exploatering som kommer vara mottagare av uppdrag/kompetens som idag finns hos Älvstranden. Genomförandet kommer dock innebära ett omfattande arbete med att konkretisera inriktningarna i fullmäktiges beslut för som grund för fördelningen av uppdrag, roller och kompetens på en mer detaljerad nivå. Framförallt kan den mer praktiska utformningen av gränssnittet mellan nämnderna med ansvar för exploatering respektive fysisk planering få betydelse för en förändring gällande Älvstrandens uppdrag.

Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är den komplexitet som kännetecknar Älvstrandens verksamhet. Detta följer inte minst av att varje enskilt projekt vid en förändring behöver hanteras utifrån sina delvis unika förutsättningar och att det finns omfattande kontraktuella åtaganden med parter såväl inom som utanför stadens organisation som utgår från bolagets nuvarande uppdrag.

Av ovan angivna skäl bedömer stadsledningskontoret att ett samordnat genomförande av en förändring gällande Älvstrandens uppdrag i förhållande förändringen av stadens nämndsorganisation inom stadsutvecklingsområdet delvis behöver utföras sekventiellt snarare än samtidigt. En övergripande och preliminär tidplan framgår av figuren nedan.



Figur: Principskiss och inriktning avseende tidplan för en omstrukturering av ansvarsfördelning och ny bolagsstruktur. En mer detaljerad tidplan behöver utformas som en del av den strukturerade förberedelsen och genomförandet. Eftersom alla förutsättningar inte är kända i nuvarande utredningsskede är skissen medvetet utformad utan exakta tidsangivelser då ett visst mått av flexibilitet fortsatt behöver finnas.

Vid ett beslut att fortsätta med en förändring av Älvstranden kommer ett förberedelsearbete behöva påbörjas. Detta förutsätter en större involvering från berörda parter i förhållande till hur arbetet bedrivits inom nuvarande utredningsfas. I första hand gäller detta Älvstranden, men så snart det är möjligt även de delar av stadens nämndsorganisation som mer direkt kommer bli berörda av förändringen. En viktig del i arbetet med att förbereda och genomföra en förändring handlar om att konkretisera den inriktning och de principer som följer av ett kommande beslut och därtill hörande underlag. I detta ingår att på en fördjupad nivå beskriva bolagets organisation och personalvolym ställt i relation till planerad övergång av uppdrag och verksamhet. Att genomföra en analys på individnivå för att med utgångspunkt i lagstiftning och praxis identifiera personer som eventuellt skulle kunna komma att omfattas av en arbetsrättslig verksamhetsövergång – samt eventuellt kommande förhandlingsarbete hos de berörda arbetsgivarna och eventuella inrangeringsförhandlingar – är ett relativt tidskrävande arbete med många berörda parter. För en god process är det angeläget att tidigt efter beslut skapa ett strukturerat och systematiskt arbetssätt för hur dialog och samverkan ska utformas med berörda fackliga parter.

För såväl verksamheten inom stadens nämndsorganisation som kvarvarande verksamhet i bolagsform är det viktigt att bibehålla personal och kompetens samt att arbeta för en god arbetsmiljö. Detta för att säkerställa pågående verksamhet, men också för att långsiktigt verka för att stadens verksamheter ska förmå vara attraktiva för framtida kompetens. I detta arbete är ledarskap och kommunikation viktiga hörnstenar. I syfte att stödja förändringsprocesserna och minimera risker för oönskade konsekvenser behöver resurser inom dessa området prioriteras i anslutning till ett genomförande.

En sammanhållen kommunikation är en viktig förutsättning i ett genomförande även om varje berörd verksamhet har ett kommunikationsansvar inom sin egen organisation. Som stöd därtill kan det finnas skäl att ta fram en övergripande kommunikationsplan i anslutning till ett genomförande. Syftet med en sådan skulle vara öka möjligheterna för att all kommunikation hänger ihop och att berörda parter tillsammans bidrar kommunikativt till genomförandet.

I samband med förberedelse och genomförande behöver även andra av Älvstrandens ansvar identifieras, som inte särskilt adresserats i detta tjänsteutlåtande, och hanteras enligt beslutad fördelning av ansvar och uppdrag mellan bolaget och stadens nämndsorganisation. Ett exempel är bolagets roll i att främja näringslivsutvecklingen i stråket Lindholmen-Frihamnen samt ansvaret för att driva arbetet inom "Älvrummet".

Stadsledningskontoret kommer tillsammans med Stadshus AB att driva arbetet med förberedelse och genomförande eftersom det både avser förändringar av ansvarsfördelning i förhållande till stadens nämndsorganisation och förändringar inom stadens bolagskoncern. Arbetet förutsätter dock att Älvstranden har en hög grad av delaktighet, inte minst i utförandet av flera av de nödvändiga åtgärderna som följer av förändringen. Även de nya nämnderna som ska inrättas kring årsskiftet 2022/2023 kommer ganska omgående behöva bli delaktiga och på motsvarande sätt vidta nödvändiga åtgärder. I första hand bedöms detta gälla den nya nämnden med ansvar för exploatering.

Inom ramen för en strukturerad förberedelse och genomförande behöver en mer detaljerad tidplan tas fram. Det är ett flertal moment och åtgärder som ska identifieras och tidsättas inom ramen för ett sådant arbetet, däribland frågan om i vilket skede av arbetet som det är ändamålsenligt att nya ägardirektiv tas fram. En inriktning för när verksamhetsansvaret kan övergå i den nya strukturen framgår av bilden på föregående sida, men det kan krävas viss anpassning utifrån vad som framkommer under ett förberedelsearbete. Fram tills dess att en ny organisation träder ikraft kommer också rimligen status i Älvstrandens olika projekt att förändras i förhållande till den bild som redovisats ovan på sidan 12. Även detta kan föranleda behov att göra anpassningar av tidplan eller prioriteringar i arbetet med förberedelse och genomförande.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Redovisning av utredningsuppdrag om hur verksamheten vid Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

§ 630, 1683/20

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag:

1. Redovisningen, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, av kommunfullmäktiges uppdrag, 2020-11-05 § 5, till Göteborgs Stadshus AB att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas, antecknas.
2. En hanteringsordning där ett fortsatt omhändertagande av uppdraget enligt beslutspunkten ovan samordnas med kommunstyrelsens uppdrag 2021-02-10 § 103, till stadsledningskontoret om att uppdatera tidigare utredning av stadens facknämndsorganisation, fastställs.

Tidigare behandling

Bordlagt den 16 juni 2021, § 526, och den 18 augusti 2021, § 587.

Handling

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 25 maj 2021.

Protokollsutdrag skickas till

Göteborgs Stadshus AB
Älvstranden Utveckling AB

Dag för justering

2021-09-20



Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar



Fördjupad analys av olika scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden Utveckling AB

[Underrubrik]

2022-11-24

1	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.1.1	Tidigare utredningar och beslut	4
1.1.2	Kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24	4
1.2	Uppdragsbeskrivning	6
1.2.1	Syfte och mål.....	6
1.2.2	Avgränsning	7
1.2.3	Tillvägagångssätt.....	7
1.2.4	Förändringar, förutsättningar och utgångspunkter för uppdraget	8
2	Förutsättningar	10
2.1	Legala förutsättningar	10
2.1.1	Överlåtelse av fastigheter eller bolag.....	10
2.1.2	Avtalsrätt	11
2.1.3	Miljörättsliga aspekter	11
2.1.4	Rättsliga förutsättningar - LOU	12
2.1.5	Rättsliga förutsättningar - statsstöd.....	13
2.1.6	Rättsliga förutsättningar - jäv	14
2.1.7	Arbetsrätt.....	16
2.1.8	Plan- och bygglagen.....	17
2.2	Ekonomiska förutsättningar	17
2.2.1	Skatt.....	17
2.2.2	Marknadsvärde.....	19
2.2.3	Redovisningsmässiga förutsättningar	23
2.3	Förutsättningar för genomförande.....	23
2.3.1	Skillnaden mellan bolag och nämnd	24
2.3.2	Metoder, processer och arbetssätt.....	26
2.3.3	Resurser och kompetenser.....	31
3	Tre scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden	32
3.1	Scenario 1: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom jordabalksförvärv	33
3.1.1	Beskrivning av scenariot.....	33
3.1.2	Förutsättningar och konsekvenser.....	33
3.1.3	Sammanfattande analys av scenariot.....	48
3.2	Scenario 2: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom ett markutvecklande bolag direkt under Stadshus AB.....	50

3.2.1	Beskrivning av scenariot.....	50
3.2.2	Förutsättningar och konsekvenser.....	51
3.2.3	Sammanfattande analys av scenariot.....	56
3.3	Scenario 3: Nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden	58
3.3.1	Beskrivning av scenariot.....	59
3.3.2	Förutsättningar och konsekvenser.....	62
3.3.3	Sammanfattande analys av scenariot.....	66
4	Värna kompetensen i bolaget	67
4.1	Uppdraget.....	67
4.2	Fackligt medinflytande.....	67
4.3	Arbetsmiljö i bolaget	68
4.4	Tillvaratagande av personalresurser och särskilda kompetenser i bolaget	69
4.4.1	Kompetensförsörjning inom stadsutvecklingsområdet	69
4.4.2	Bolagets personalresurser och kompetens.....	69
4.4.3	Identifierade aktiviteter som syftar till att värna bolagets kompetens.....	70
4.5	Utredningens förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna kan tas tillvara.....	72

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i samband med budget 2021 (2020-11-05 § 5) ett uppdrag till Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB (Älvstranden) kan avvecklas i nuvarande form. Stadshus fick även i budgethandlingen i uppdrag att ta fram ett nytt ägardirektiv för Älvstranden med syftet att bolaget framgent enbart ska ansvara för att äga och förvalta mark och byggnader och att ansvaret för stadsutveckling ska hanteras av fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Bakgrunden till uppdraget var bland annat en bild av parallella strukturer i stadsutvecklingen och en önskan om att skapa en tydligare styrning, låta färre kommunala aktörer involveras i stadsutvecklingen samt renodla ansvaret och rollerna. Detta i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi. Det senare uppdraget liksom motivet finns även formulerat i kommunfullmäktiges budget för 2022.

1.1.1 Tidigare utredningar och beslut

Stadshus återredovisade kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen 2021-09-01 § 630. Utredningen var inriktad på att ge en tidig och övergripande bild av ett antal möjliga vägar och förutsättningar i enlighet med inriktningen i kommunfullmäktiges uppdrag. Utredningen redovisade inga heltäckande handlingsalternativ, men redogjorde för ett antal generella utgångspunkter av ekonomisk och legal karaktär som ett genomförande enligt inriktningen i kommunfullmäktiges uppdrag behöver förhålla sig till. Därtill redovisades ett antal principiella vägar framåt och exempel på vad som ytterligare behöver utredas eller på annat sätt hanteras vid ett ställningstagande att gå vidare i någon riktning.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-01 att det fortsatta omhändertagandet av uppdraget skulle samordnas med kommunstyrelsens uppdrag om att uppdatera tidigare utredning av stadens facknämndsorganisation 2021-02-10 § 103. Med anledning av att beslutet om en samordnad hantering fattades i nära anslutning till färdigställandet av återrapporteringen av uppdraget att uppdatera den tidigare utredningen av stadens facknämndsorganisation hade stadsledningskontoret inte möjlighet att fullt ut inkludera frågan om Älvstrandens avveckling. Stadsledningskontoret återredovisade ett konkretiserat förslag om inriktning för en avveckling av Älvstranden i kommunfullmäktige 2022-02-24 § 8.

1.1.2 Kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24

Mot bakgrund av stadsledningskontorets återredovisning fattade kommunfullmäktige 2022-02-24 följande beslut:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stadshus AB genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Genomförandet avser:
 - a) Förändringar av ansvarsfördelning mellan Älvstranden Utveckling AB och stadens nämndsorganisation
 - b) Förändringar inom stadens bolagskoncern
2. Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder i arbetet med förberedelse inför och genomförande av förändringen enligt beslutspunkt 1.
3. Kommunfullmäktiges uppdrag beslutat 2020-11-05 § 5, att utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas förklaras fullgjort.
4. Den fortsatta organisationsförändringen gällande Älvstranden Utveckling AB ska löpande avrapporteras i den politiska referensgrupp som kommunstyrelsen tillsatt med anledning av den pågående organisationsförändringen av förvaltningsstrukturen på stadsbyggnadsområdet.
5. Älvstranden Utveckling AB, samt verksamhetsdrivande dotterbolag, ska fortsatt ha politiskt tillsatta styrelser. Inriktningen ska vara att antalet bolag med verksamhet inte ökar vid genomförandet av organisationsförändringen.
6. Kommunstyrelsen får i uppdrag att omgående ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden Utveckling AB kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp.

Kommunfullmäktiges beslut utgörs av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt ett tilläggsyrkande av S, D, M, L, MP och C i kommunstyrelsen.

Med utgångspunkt i Stadshus tidigare utredning återredovisade stadsledningskontoret ett antal förutsättningar och förslag. Det illustrerades bland annat i en principbild med utgångspunkten att fastighetsägandet ska följa uppdraget. Jämte principbilden formulerades ett antal målsättningar eller parametrar som varit en del i stadsledningskontorets överväganden och bedömningar i arbetet. Några av de mer centrala parametrarna är tydlighet och logik när det gäller fördelning av uppdrag och ansvar samt en över tid hållbar organisation då arbetet med att utveckla staden inom aktuella områden kommer fortgå under många år framöver. Principerna bakom fördelning av uppdrag och ansvar ska också överensstämma med de tankar om en skedesindelning som ligger till grund för den pågående förändringen av nämndsorganisationen.

I tjänsteutlåtandet föreslog stadsledningskontoret, med utgångspunkt i Stadshus tidigare utredning, kortfattat följande:

- att Älvstranden tilldelas ett mer begränsat uppdrag att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling av fastigheterna till bostäder och arbetsplatser

- att Älvstranden under vissa förutsättningar ges möjlighet att genomföra strategiska markförvärv för kommande stadsutvecklingsbehov
- att Älvstrandens utvecklande uppdrag i så stor utsträckning som möjligt överförs till stadens nämndsorganisation, i första hand den nya nämnden med ansvar för exploatering som ska inrättas till årsskiftet 2022/2023.
- att ett separat bolag tilldelas ett tidsbegränsat uppdrag att inom ett antal utpekade områden slutföra genomförande av exploateringsprojekt där det finns redan antagna detaljplaner.

I såväl stadsledningskontorets tjänsteutlåtande som i det yrkande som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut konstateras att det finns osäkerheter och oklarheter i förslaget och därmed behov av fördjupning av vissa frågeställningar och konsekvensanalyser innan slutligt ställningstagande. Av yrkandet framgår även ett antal skrivningar, som i uppdraget har betraktats som medskick och utgångspunkter. Dessa är:

- Förändringen av Älvstranden Utvecklings roll och uppdrag ska ske på ett ansvarsfullt sätt som säkerställer att ekonomiska värden värnas och att stadens förmåga till framdrift inte försämras.
- Staden ska hedra ingångna avtal.
- Älvstranden Utveckling har samlat en unik kompetens inom bolaget som det är mycket viktigt att så långt som möjligt ta tillvara och behålla inom staden.
- Hantering av ansvaret för uppfyllandet av Vision Älvstaden behöver tydliggöras inom ramen för projektet, liksom ansvaret för social och ekologisk hållbarhet
- Staden ska fortsatt bedriva en aktiv fastighetsutveckling för Lindholmens näringslivskluster i nära samverkan med Lindholmen Science Park och BRG och framtida expansionsmöjligheter för näringslivsklustret i stråket Lindholmen-Frihamnen ska beaktas i den fortsatta processen.
- Inriktningen ska vara att inga nya bolag ska inrättas för organisationsförändringen och att verksamhetsdrivande bolag ska ha en politisk styrelse.
- Älvstranden ska löpande ges möjlighet att följa arbetet med bolagets omställning. De fackliga organisationerna på Älvstranden ska ges fackligt inflytande över förändringen.

1.2 Uppdragsbeskrivning

1.2.1 Syfte och mål

Syftet med uppdraget är att fördjupa vissa frågeställningar och grundligt redovisa de ekonomiska, juridiska och praktiska konsekvenserna som följer av olika scenarier vid en förändring av Älvstrandens uppdrag med utgångspunkt i kommunfullmäktiges beslut daterat 2022-02-24.

Syftet är vidare att, utifrån de konsekvenser och slutsatser som redogörs för i detta uppdrag, föreslå en förändring av Älvstrandens roll och uppdrag avseende innehåll och omfattning för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Uppdragets effektmål är att föreslå en förändring av Älvstrandens verksamhet som bidrar till kommunfullmäktiges mål om en stadsutvecklingsprocess i staden som är tydligare, involverar färre kommunala aktörer och där ansvaret och rollerna är mer renodlade i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

1.2.2 Avgränsning

Sedan kommunfullmäktige fattade sitt beslut har en dialog inletts mellan fastighetskontoret och Älvstranden om en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsbestånd i Gullbergsvass och fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2022-10-24 att uppdra åt fastighetskontoret att teckna en avsiktsförklaring rörande förvärv av aktuell fastighet i Gullbergsvass. Motsvarande beslut fattades av Älvstrandens styrelse samma dag. Med hänsyn till pågående ärende har Älvstrandens fastighetsbestånd i Gullbergsvass undantagits i detta uppdrag.

1.2.3 Tillvägagångssätt

Uppdraget har genomförts av stadsledningskontoret, Stadshus och Älvstranden under ledning av en styrgrupp med representanter från de tre organisationerna.

Inom ramen för uppdraget har dialog förts med tjänstepersoner från genomförandeprojektet för ny organisation för stadsutveckling, stadsledningskontorets HR-avdelning, fastighetskontoret, Business Region Göteborg och Lindholmen Science Park. Detsamma gäller företrädare för St Erik Markutveckling AB, Stockholms Stads markägande bolag, i syfte att förstå förutsättningarna för den arbetsmodell som där tillämpas.

Älvstranden har bistått utredningen med underlag och även tillhandahållit en sedan tidigare beställd fastighetsrättslig utredning av AB Vesterlin & Co (Vesterlin) som genomlyser de fastighetsrättsliga förutsättningarna för fastighetsbildning av Älvstrandens stamfastigheter på Lindholmen och Frihamnen. Likaså har Älvstranden tillhandahållit den marknadsvärdering som genomförts av Newsec på uppdrag av bolaget i anslutning till bolagets bokslut för 2021. Samtal har därefter, inom ramen för uppdraget, förts med representanter för såväl Vesterlin AB som Newsec i syfte att fördjupa kunskapen inom uppdraget för de förutsättningar och resultat som redovisas.

Advokatfirman Lindahl (Lindahl) har anlåtats för att göra en analys och rättslig bedömning av ingångna avtal inom Frihamnen, bedöma skatterättsliga och bokföringsrättsliga konsekvenser av fastighetsöverlåtelse mellan Älvstranden och kommunen respektive Stadshus samt de miljörättsliga konsekvenser som kan uppstå vid en fastighets- respektive bolagsöverlåtelse.

Löpande rapportering har skett såväl till KSAU som till den politiska referensgrupp som haft i uppdrag att även följa projektarbetet inom NOS.

Löpande rapportering har även skett till den fackliga referensgrupp som bildats med representanter för Unionen och Saco från Älvstranden, Älvstrandens vice VD och HR-chef, Stadshus koncern-HR-chef, representant från stadsledningskontoret samt projektledaren för uppdraget från stadsledningskontoret.

1.2.4 Förändringar, förutsättningar och utgångspunkter för uppdraget

Tilläggsyrkandet som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24, som ovan beskrivits, bedöms i uppdraget ange utgångspunkter kring tillvägagångssätt och genomförande av förändringen av Älvstrandens uppdrag, vilka beaktats vid fullgörandet av uppdraget.

Även följande utgångspunkter, hämtade från stadsledningskontorets utredning som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24, har utgjort grund för uppdraget:

- Älvstrandens affärsmodell, innebärande en verksamhet inkluderande fastighetsförvaltning, -utveckling och -transaktioner och finansierad genom förvaltningsintäkter och byggrättsförsäljningar, förutsätts kvarstå så länge bolaget har uppdrag att fullgöra.
- Objekt som inte långsiktigt ska finnas kvar i stadens ägo, utan planeras avyttras externt, ska inte föras över till nämndsorganisationen, i syfte att undvika skatteeffekter.

I uppdraget har även konstaterats att ett antal grundläggande förutsättningar har förändrats sedan kommunfullmäktiges beslut om inriktning. Förändringarna anses väsentligt påverka delar av den inriktning som legat till grund för kommunfullmäktiges beslut. Uppdraget har identifierat följande förändrade förutsättningar, vilka därefter också utgjort utgångspunkter i arbetet med att konkretisera och genomföra en förändring av Älvstrandens uppdrag.

- Sedan kommunfullmäktiges beslut har, som ovan framgått, en dialog inletts mellan Älvstranden och fastighetskontoret om en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsbestånd i Gullbergsvass. Detta påverkar förutsättningarna för det långsiktiga, mer passiva markförvaltningsbolag som utgör del av kommunfullmäktiges inriktning genom att det, som utredningen kommer att visa, i sådant fall, förutom Frihamnen, endast finns ett fåtal övriga fastigheter/ett mindre fastighetsbestånd för ett sådant bolag att hantera.
 - Uppdraget har av denna anledning som huvudsaklig inriktning att Älvstrandens markinnehav som förutsätts markutvecklas på längre sikt överförs till nämndsorganisationen i stället för att ett särskilt, långsiktigt och passivt markförvaltningsbolag bildas

- Ovanstående punkt innebär en annan bolagsstruktur för förändringen av Älvstrandens uppdrag än den som utgör grund för inriktningen i kommunfullmäktiges beslut.
 - Uppdraget har därför som huvudsaklig inriktning att pröva att genomförandet av antagna detaljplaner sker i Älvstrandens direkta regi och inte genom att ett särskilt genomförandebolag bildas för ändamålet. Det innebär att Älvstranden får fullfölja pågående och planerade åtaganden rörande Masthuggskajen, Skeppsbron, Celsiusgatan, Säterigatan och Lindholmshamnen

- Inriktningen att bolagets markutvecklande uppdrag i så stor utsträckning som möjligt ska överföras till stadens nämndsorganisation avser, avgränsat fastighetsinnehavet i Gullbergsvass, i huvudsak en överföring av Älvstrandens återstående fastighetsinnehav inom Frihamnen och Lindholmen.
 - Uppdraget har därför som huvudsaklig inriktning att utreda huvudmannaskapet för pågående, vilande och kommande detaljplaner i Frihamnen och Lindholmen.

- Utgångspunkten i stadsledningskontorets förslag har varit att överförande av markutvecklingsansvaret sker genom att markägandet överförs från bolaget till nämndsorganisationen. I detta uppdrag har ytterligare ett scenario identifierats och utretts. Alternativet innebär att ett särskilt markägande bolag tillskapas och placeras organisatoriskt direkt under Stadshus.

- Kommunfullmäktige beslutade 2021-11-25 § 13 att genomföra en förändring av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet som innebär att fyra nya nämnder inrättas kring årsskiftet 2022/2023. Oberoende ställningstagande i föreliggande ärende kommer en förändrad nämndsorganisation innebära ett nytt sammanhang för Älvstranden, genom att bolaget får en mer renodlad roll i förhållande till de nya nämnderna. Den nya styrning och organisation för stadsutvecklingen som införs vid årsskiftet 2022/2023 kommer att skapa nya förutsättningar för Älvstrandens roll och uppdrag i stadsutvecklingen
 - Därmed utreds och definieras bolagets uppdrag och ansvar i förhållande till de nya nämndernas roll och uppdrag inom stadsutvecklingsområdet, vilket innebär ett förslag till ett nytt ägardirektiv för bolaget.

Rapportens disposition består av ett inledande kapitel, som beskriver bakgrund om aktuellt uppdrag, syfte och mål samt ingående förutsättningar och utgångspunkter för uppdraget. I kapitel 2 redogörs för ett antal legala, ekonomiska och praktiska förutsättningar, vilka, tillsammans med de förutsättningar och utgångspunkter som redogörs för i kapitel 1, ligger till grund för de scenarier samt konsekvensanalyser som redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 redovisas kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen rörande åtgärder för att värna kompetensen i Älvstranden.

För att få en samlad bild av de förutsättningar konsekvenser och slutsatser som utgör grund i stadsledningskontorets förslag, bör detta tjänsteutlåtande läsas tillsammans med stadsledningskontorets rapport och då i första hand med hänvisning till kapitel 3. Föreliggande tjänsteutlåtande redogör därför endast kortfattat för dessa avsnitt.

2 Förutsättningar

I detta kapitel redogörs för ett antal legala, ekonomiska och praktiska förutsättningar, vilka, tillsammans med de förutsättningar och utgångspunkter som redogörs för i kapitel 1, ligger till grund för de scenarier samt konsekvensanalyser som redovisas i kapitel 3.

Även tidigare utredningar rörande ett förändrat uppdrag för Älvstranden har redogjort för flertalet av dessa olika förutsättningar, men förståelsen för de resonemang som förs inom ramen för detta uppdrag, redogörs till viss del igen för det som bedöms som relevant samtidigt som en viss fördjupning sker.

2.1 Legala förutsättningar

Nedan redogörs för ett antal legala förutsättningar med relevans för bedömning och ställningstagande i denna fördjupade utredning.

2.1.1 Överlåtelse av fastigheter eller bolag

Överlåtelse av fastigheter inom Älvstrandens bestånd kan antingen ske genom försäljning av själva registerfastigheten (*jordabalksöverlåtelse*) eller det bolag som äger registerfastigheten (*bolagspaketerad fastighetstransaktion*).

Vid jordabalksöverlåtelse sker försäljningen i enlighet med bestämmelserna i jordabalkens 4:e kapitel. Vid en sådan överlåtelse gäller vissa formkrav. Det måste vara ett skriftligt avtal mellan säljare och köpare med en tydlig förklaring att viss angiven egendom överläts till visst pris. En försäljning enligt jordabalken utlöser stämpelskatt och i förekommande fall kapitalvinstbeskattning.

Vid en bolagspaketerad fastighetstransaktion är det inte själva registerfastigheten som överläts utan i stället det bolag som äger den aktuella fastigheten. En sådan transaktion träffas inte av jordabalkens bestämmelser och utlöser inte heller skyldighet att betala stämpelskatt. Genom ett sådant upplägg undgår också säljaren att betala kapitalvinstbeskattning. I avsnitt 2.2.1.12 nedan förklaras de ekonomiska aspekterna av ett sådant upplägg närmare.

Vid jordabalksöverlåtelser liksom bolagspaketerade fastighetstransaktioner är det vidare möjligt att uppställa s.k. svärvillkor, t.ex. att köpet görs beroende av att detaljplan antas inom viss tid. Ett sådant villkor innebär alltså att köpets fullbordande eller bestånd är beroende av villkoret. Vid jordabalksöverlåtelser

finns det vissa formkrav kopplat till uppställandet av sådana villkor. För att villkoret ska vara giltigt måste det finnas med i köpekontraktet och i köpebrevet – om ett sådant utfärdas. Villkoret kan inte heller gälla längre än två år. Vid bolagspaketerade fastighetstransaktioner finns det inga uttryckliga formkrav kopplat till svärvillkor. Det är alltså i de fallen möjligt att uppställa villkor som gäller under längre tid än två år.

2.1.2 Avtalsrätt

Vid överlåtelse av fastigheter aktualiseras avtalsrättsliga frågor avseende de åtaganden som Älvstranden har kopplat till de fastigheter som ska överlåtas.

Vid en bolagspaketerad fastighetstransaktion så följer som utgångspunkt de avtal som det fastighetsägande bolaget ingått med externa parter med i överlåtelsen. En sådan transaktion påverkar alltså inte det överlåtna bolagets förpliktelser. Vid en jordabalksöverlåtelse medföljer inte de avtal som säljaren ingått kopplat till den överlåtna fastigheten.

Utgångspunkten för arbetet har varit att staden vid en eventuell överlåtelse av fastigheter ska hedra de avtal som Älvstranden ingått med externa parter. Även om staden i och för sig har för avsikt att hedra ingångna avtal öppnar en överlåtelse upp för att externa parter försöker frånträda ingångna avtal. Projektet har därför låtit advokatfirman Lindahl göra en rättslig analys av de avtal som Älvstranden med dotterbolag ingått på Lindholmen och Frihamnen och vilka eventuella risker som är förknippat med om fastigheterna överlåts genom jordabalksöverlåtelse eller en bolagspaketerad fastighetstransaktion. Under respektive scenario nedan (avsnitt 3.1-3.2) redogörs närmare för de risker som Lindahl identifierat.

2.1.3 Miljörättsliga aspekter

I fråga om föroreningskador som omfattas av 10 kap. Miljöbalken (MB) medför detta primärt ett ansvar för den/de som är eller har varit verksamhetsutövare för den verksamhet eller åtgärd som har bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaransvaret enligt 10 kap. 2 § MB). Om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta det avhjälpande av en föroreningskada som ska ske enligt bestämmelserna i 10 kap. MB, är var och en som förvärvat den förorenade fastigheten ansvarig, om förvärvaren vid förvärvet kände till föroreningen eller då borde ha upptäckt den (det subsidiära fastighetsägaransvaret enligt 10 kap. 3 § MB). I fråga om verksamhetsutövaransvaret så gäller det för verksamheter eller åtgärder som pågått efter den 30 juni 1969 och det sekundära fastighetsägaransvaret gäller för förvärv som skett efter den 1 januari 1999.

Även den som påverkar en förorening genom anläggnings- eller byggnationsarbeten eller genom avhjälpandeåtgärder kan inkluderas i kretsen av ansvariga verksamhetsutövare. Ett sådant ansvar innebär att tillsynsmyndigheten kan rikta föreläggande om avhjälpandeåtgärder (dvs utredning eller sanering) mot exempelvis en fastighetsägare som genomfört/låtit genomföra exploateringsåtgärder. Det innebär också att verksamhetsutövaren kan bli föremål för regress-

anspråk för kostnader som andra verksamhetsutövare haft för avhjälpande av föroreningsskadan.

Fastighetsägarens ansvar är subsidiärt och triggas genom ett förvärv.

Om aktierna i ett bolag med verksamhetsutövaransvar eller sekundärt fastighetsägaransvar överlåts så följer detta ansvar med den juridiska personen som överlåtelsen avser.

2.1.4 Rättsliga förutsättningar - LOU

Huvudregeln är att upphandlande myndigheters anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader ska upphandlas/konkurrensutsättas enligt förfarandereglererna i upphandlingslagstiftningen och att upphandlingen ska leda till tilldelning av kontrakt. Begreppet offentligt kontrakt regleras i 1 kap. 15 § LOU och av bestämmelsen framgår att med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser att tillhandahålla varor, tjänster eller byggtreprenader.

Utifrån EU-domstolens praxis kan begreppet kontrakt delas in i fem kriterier som samtliga ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett offentligt kontrakt. Bedömningen ska inte bara göras utifrån avtalsvilkorens lydelse utan även utifrån deras syfte och transaktionen i sin helhet bör bedömas. Begreppet offentligt kontrakt ska tolkas i en unionsrättslig upphandlingskontext och ges en extensiv tolkning. EU-domstolens kriterier för offentligt kontrakt följer nedan.

1. Det ska vara fråga om ett avtal mellan parterna
2. Avtalet ska röra en anskaffning
3. Den upphandlande myndigheten ska göra ett val av leverantör
4. Krav på ekonomiska villkor som innebär att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten mot vederlag.
5. Krav på ömsesidigt bindande avtal

Kravet på ekonomiska villkor eller intresse innebär att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation av direkt ekonomiskt intresse mot vederlag. Vederlaget innebär att det utgår en ersättning i någon form till leverantören för de utförda prestationerna. Begreppet ersättning tolkas brett. Om den upphandlande myndigheten däremot erhåller tjänster gratis av en leverantör är upphandlingsreglererna inte tillämpliga. Hela avtalsförhållandet som råder mellan parterna ska dock beaktas.

Upphandlande myndigheter behöver under vissa förutsättningar inte tillämpa LOU när de köper varor eller tjänster. Undantaget för intern upphandling regleras i 3 kap. 11–16 §§ LOU och innebär att vissa upphandlande organisationer kan träffa avtal med varandra utan att genomföra annonserade upphandlingar då avtalen helt undantas från LOU. Undantaget från upphandling gäller vid inköp från en leverantör som är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen om;

1. den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet),
2. den juridiska personen eller den gemensamma nämnden bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den (verksamhetskriteriet), samt
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

Köpen som enligt reglerna kan undantas LOU kan ske vertikalt mellan exempelvis moderbolag och dotterbolag och även omvänt och i flera led, men också horisontellt mellan systerbolag. Utöver det så kallade kontrollkriteriet krävs alltså att den juridiska personen eller den gemensamma nämnden bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den. Vid en bedömning av verksamhetskriteriet ska motparten utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för den kontrollerande myndighetens räkning.

2.1.5 Rättsliga förutsättningar - statsstöd

Statsstöd är när det offentliga stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Detta genom att stödet gynnar en viss verksamhet eller produktion. Åtgärden måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Begreppet statsstöd finns reglerat i artikel 107.1 i EUF-fördraget och har utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis. Artikel 107.1 innehåller flera rättsliga kriterier som alla ska vara uppfyllda för att det ska vara ett statsstöd. Kriterierna beskrivs kortfattat nedan.

1. Offentliga medel
Åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och finansieras med offentliga medel. Kopplingen till det offentligas finanser kan utgöras av i stort sett vilken typ av åtgärd som helst som kan belasta den offentliga budgeten.
2. Selektivitetskriteriet
Åtgärden ska vara riktad till vissa verksamheter eller viss produktion.
3. Företagskriteriet
Verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva ekonomisk verksamhet (företag). Den statsstödsrättsliga definitionen av ett företag är att det är en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör en ekonomisk verksamhet.
4. Gynnandekriteriet
Åtgärden ska ge mottagaren en fördel, vilket uppstår om stödmottagarens ställning förstärks på marknaden jämfört med dess konkurrenter. En fördel

förutsätter att åtgärden förbättrar stödmottagarens ekonomiska situation jämfört med den ekonomiska situationen utan stödåtgärden.

5. Konkurrens- och samhandelskriteriet

Åtgärden ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater. En åtgärd anses snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen om det finns en risk att stödåtgärden förbättrar stödmottagarens konkurrensposition jämfört med andra företag som det konkurrerar med. Handeln mellan EU:s medlemsstater påverkas av stödet om ett statsstöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom EU.

2.1.6 Rättsliga förutsättningar - jäv

Som framgår nedan görs inom uppdraget bedömningen att personunion mellan exploateringsnämnd och markägande bolags respektive Älvstrandens styrelse bör övervägas inom ramen för scenario 2 och 3, vilka presenteras nedan.

En personunion, omfattande hela eller delar av styrelse/nämnd, kan ge ökad samverkan mot gemensamma mål. Eftersom nämnd och bolagsstyrelse kan behöva ingå olika typer av avtal, t. ex i det här fallet exploateringsavtal, väcker dock en sådan personunion frågan om jäv. Det finns därför anledning att kort beröra huruvida en sådan personunion ligger i linje med de jävsregler som finns i kommunallagen och aktiebolagslagen.

I kommunallagen 6 kap. 31 § framgår att dubbla engagemang i nämnder och bolagsstyrelser i sig inte utgör grund för jäv. Det är vanligt förekommande att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag som verkar inom nämndens verksamhetsområde, att företagsverksamheten ses som en ersättning eller komplement till verksamheten i nämndens regi. Det har i dessa situationer inte ansetts rimligt att hävda ställföreträdarjäv och delikatessjäv i sådana fall där sådan gemenskap råder mellan nämnden och företaget. Detta gäller i fråga om aktiebolag där kommunen äger minst hälften av aktierna.

De kommunala bolagen förekommer dock ibland som parter i olika ärenden hos nämnderna. Det kan till exempel röra sig om bygglovsansökningar, tillsyns-ärenden och andra ärenden av myndighetsutövningskaraktär. När det gäller myndigheternas handläggning av främst myndighetsutövningsärenden är kraven på objektivitet särskilt stora. Det har därför inte ansetts vara en rimlig ordning att de personer som har dubbla engagemang ska tillåtas handlägga myndighetsutövningsärenden där de har en direkt koppling till en av parterna. Det blir i så fall fråga om en omständighet som kan anses ägnad att rubba allmänhetens förtroende för nämndernas saktighet.

Därutöver kan det ju också finnas anledning att titta på reglerna om jäv i aktiebolagslagen som ju skulle gälla i det markägande bolaget.

I 8 kap 23 § aktiebolagslagen finns bestämmelser om jäv för ledamot i styrelse. Av bestämmelsen framgår att en styrelseledamot inte får handlägga en fråga om (1) avtal mellan styrelseledamoten och bolaget, (2) avtal mellan bolaget och en

tredje man, om styrelseledamoten i frågan har ett väsentligt intresse som kan strida mot bolagets, eller (3) avtal mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten ensam eller tillsammans med någon annan får företräda. Exploateringsnämnden och ett markutvecklande bolag skulle behöva ingå olika typer av avtal. Ett sådant upplägg aktualiserar som utgångspunkt varken situation (1) eller (2).

I fråga om (3) avser det s.k. ställföreträdarjäv. Regeln innebär att styrelseledamoten inte får delta i handläggningen av fråga om avtal med en annan juridisk person där han eller hon själv är exempelvis styrelseledamot, VD eller särskild firmatecknare. Även denna jävsregel är förenad med undantag. För det första gäller regeln inte om styrelseledamoten direkt eller indirekt äger samtliga aktier i bolaget. Av betydelse för vårt exempel gäller inte heller bestämmelsen om bolagets motpart är ett företag i samma koncern eller en företagsgrupp av motsvarande slag. Med ”koncern” avses här en aktiebolagsrättslig koncern (jfr 1 kap. 10 och 11 §§). Med ”företagsgrupp av motsvarande slag” avses andra koncernliknande strukturer, t.ex. när flera företag ingår i en koncern med en ekonomisk förening, en stiftelse eller ett utländskt företag som moderföretag. Även det fallet då en fysisk person eller en kommun kontrollerar ett eller flera företag genom ett mer än femtioprocentigt röstinnehav är avsett att omfattas av uttrycket ”företagsgrupp”.

Undantaget för koncernföretag mm. är motiverat av praktiska skäl. I ett koncernföretags styrelse finns det ofta styrelseledamöter som också tillhör ett annat koncernföretags styrelse. Om dessa ledamöter inte får delta i handläggningen av avtal med andra koncernföretag, torde följderna ofta bli att styrelsen på grund av bristande beslutsförmåga inte kan fatta något beslut. Samma olägenheter kan uppstå i kommunalt ägda bolag, eftersom det är mycket vanligt att ledamöter i kommunala nämnder – i den egenskapen ställföreträdare för kommunen – samtidigt är engagerade som styrelseledamöter i kommunala bolag.¹

Det ovan sagda innebär att varken reglerna om jäv i kommunallagen eller aktiebolagslagen i och för sig förhindrar en samordnad styrning mellan bolagen och exploateringsnämnden enligt scenario 2 och 3 nedan.

Möjligen skulle det beskrivna upplägget kunna vara ett problem om relationen mellan det markägande bolaget och nämnden skulle bygga på myndighetsutövning i stor utsträckning. Med myndighetsutövning avses situationer där kommunen har och utövar maktbefogenheter genom beslut eller genom att vidta andra åtgärder som rör enskilda, tex förmåner, rättigheter och skyldigheter. Typiskt för behörig myndighetsutövning är ju också att beslut eller åtgärder grundas på offentlighetsrättsliga regler och att rättsverkningar av beslut har sin grund i dessa. De avtal som exploateringsnämnden kommer behöva ingå med det markägande bolaget är som utgångspunkt inte uttryck för myndighetsutövning beskrivet enligt ovan. Vid en personunion finns det dock anledning att

¹ (se Aktiebolagslagen, en kommentar, Andersson, Sten, Johansson, Svante, Skog, Rolf, kommentaren till 8 kap. 23 §, Norstedts juridik, Juno version 17, 2022-06-14).

vara medveten om denna problematik och arbeta aktivt med att säkerställa exploateringsnämndens oberoende ställning.

2.1.7 Arbetsrätt

En förändring av Älvstrandens uppdrag gällande inriktning och omfattning kan ge arbetsrättsliga konsekvenser för de anställda i bolaget.

Särskilda skyddsregler i arbetslagstiftningen, framför allt 6 b § Lag om anställningsskydd, gäller för arbetstagare vid ofrivilligt arbetsgivarbyte, det vill säga vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan. Med arbetsgivare menar man i det här sammanhanget den juridiska personen (organisationsnumret).

Lagreglerna innebär ett skydd för arbetstagare genom att de vid en övergång har rätt att följa med verksamheten till den nya arbetsgivaren, och att deras villkor automatiskt övergår till förvärvaren. Till exempel flyttas anställningstiden över till den nya arbetsgivaren för de arbetstagare som omfattas av övergången. Vid en verksamhetsövergång råder också i princip ett uppsägningsförbud och en arbetstagare kan inte bli uppsagd enbart på grund av skiftet av arbetsgivare i sig. Även tidigare arbetstagare kan omfattas av en verksamhetsövergång genom den lagreglerade företrädesrätten till återanställning. Företrädesrätten övergår i sådana fall till den förvärvande arbetsgivaren om företrädesrätten är knuten till verksamheten som övergår.

Vid bedömning av om en övergång är att betrakta som verksamhetsövergång ska man enligt domstolspraxis göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

De kriterier som EU-domstolen har ställt upp till stöd för prövningen av om arbetsrättslig verksamhetsövergång föreligger är:

- Arten av företag eller verksamhet
- Om företagets materiella tillgångar såsom byggnader, inventarier, bilar och arbetsredskap övertagits
- Värdet av överlåtna immateriella tillgångar, det vill säga patent, goodwill, varumärken, vid överlåtelsepunkten
- Om majoriteten av de anställda övertagits eller inte
- Om kunderna tagits över eller inte
- Graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen
- I förekommande fall den tidsperiod som verksamheten legat nere

För att de arbetsrättsliga reglerna om verksamhetsövergång ska bli tillämpliga förutsätts alltså att en ekonomisk enhet ("a going concern") går över till en annan arbetsgivare och att den behåller sin identitet vid övergången.

För det fall att verksamhetsövergångsbestämmelserna inte är tillämpliga innebär avveckling av verksamhet med anställd personal att berörd personal inte har det särskilda skydd som lagreglerna ger, med rätten att följa med verksamheten till den nya arbetsgivaren. En sannolik konsekvens är därvid att arbetsbrist kan komma att uppstå i den verksamhet där avveckling sker.

2.1.8 Plan- och bygglagen

I enlighet med Plan- och bygglagen (PBL) ansvarar en kommun för all användning av mark och fattar beslut om översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglov/tillstånd. Kärnan i det kommunala planmonopolet är att det är kommunen som ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas (detaljplaneläggas).

Det är från och med årsskiftet 2022/2023 stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för kommunens reglering av bebyggelse, mark och vatten och för att driva och samordna den fysiska planeringen för Göteborg. Stadsbyggnadsnämnden kommer efter årsskiftet att bland annat få ansvar för att ta fram förslag till taktisk planering och prioritering av stadsutvecklingen inför beslut i kommunfullmäktige.

När en detaljplan har antagits och vunnit laga kraft och kommunen är huvudman för allmän plats, är kommunen skyldig enligt 6 kap 18 § PBL att ordna gator och allmänna platser i takt med att bebyggelsen färdigställs.

I de fall en exploatör äger marken tecknas ett exploateringsavtal mellan kommunen och exploatören. Ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal och får, enligt 6 kap 40 § PBL, omfatta ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera nödvändiga åtgärder för en detaljplans genomförande. Sådana åtaganden kan vara anläggande av gator, torg, parker och andra allmänna platser samt VA-anläggningar. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och exploatörens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Finansieringen sker genom att exploatören erlägger ett exploateringsbidrag.

Då Älvstranden enligt PBL:s regler definieras som markägare/exploatör tillämpas 6 kap 40 § PBL även på förhållandena mellan nya exploateringsnämnden och Älvstranden. Det innebär att Älvstrandens åtaganden gällande utbyggnad av allmän plats i de områden där Älvstranden är markägare/exploatör regleras i ett exploateringsavtal mellan exploateringsnämnden och bolaget. Enligt Älvstrandens exploateringsmodell reglerar Älvstranden i sin tur exploateringsbidraget med markanvisade parter genom att ett mark- och exploateringsavtal tecknas.

2.2 Ekonomiska förutsättningar

Nedan redogörs för ett antal ekonomiska förutsättningar med relevans för bedömning och ställningstagande inom uppdraget.

2.2.1 Skatt

2.2.1.1 Inkomst-/realisationsvinstskatt

Försäljning av fastighet kan, som framgått ovan, ske antingen direkt genom en ren fastighetsöverlåtelse av en registerfastighet, s.k. jordabalksöverlåtelse, eller

genom en försäljning av aktierna i ett bolag som äger fastigheten, s.k. bolagspaketerad fastighetsöverlåtelse.

2.2.1.1.1 Vid jordabalksöverlåtelse

En överlåtelse av en registerfastighet från ett kommunägt bolag till nämndsorganisationen ska ske till marknadspris vid överlåtelsepunkten. Att en överlåtelse har skett till marknadspris är, från ett skattemässigt perspektiv, ytterst en bevisfråga där den skattskyldige, dvs bolaget, har den initiala bevisbördan gentemot skattemyndigheten.

För närmare beskrivning av vad som utgör marknadspris se nedan under 2.3.2 Marknadsvärde.

En överlåtelse av en registerfastighet från ett kommunägt bolag till nämndsorganisationen genererar en skyldighet för bolaget att betala skatt på den realisationsvinst som uppstår vid försäljningen. Realisationsvinstskatten uppgår till 20,6 % av skillnaden mellan köpeskilling/marknadsvärde och s.k. skattemässigt restvärde.

Vid en överlåtelse av en fastighet mellan bolag inom samma koncern kan överlåtelse av en fastighet ske till underpris utan att några skattemässiga konsekvenser uppstår. Sker överlåtelse till skattemässigt restvärde hos det säljande bolaget uppstår ingen reavinst och därmed heller ingen skyldighet för bolaget att erlägga reavinstskatt.

2.2.1.1.2 Vid bolagspaketerad fastighetsöverlåtelse

En överlåtelse av en fastighet i bolagsform, s.k. bolagspaketerad fastighetsöverlåtelse, innebär en egentlig överlåtelse av aktier, vilken är skattebefriad. Någon skyldighet för säljande bolag att betala reavinstskatt uppstår ej. I stället ställs förvärvaren inför risken att i en framtid erlägga skatt (benämns ofta som en s.k. latent skatteskuld) och för att få kompensation för detta blir hanteringen av den latent skatteskulden ofta föremål för förhandling parterna emellan. Metoden med bolagspaketerad fastighetsöverlåtelse kan tillämpas i samband med Älvstrandens externa markförsäljningar.

2.2.1.2 Stämpelskatt/Lagfartskostnad

Vid överlåtelse av en fastighet ska stämpelskatt (lagfartskostnad) erläggas av köparen. Stämpelskatten beräknas på köpeskillingen och uppgår till 1,5 % för kommunen och 4,5 % för bolag.

Vid en bolagspaketerad fastighetsförsäljning byter fastigheten inte formellt ägare och någon stämpelskatt utgår ej.

Vid en överlåtelse av en fastighet mellan bolag inom en koncern tas stämpelskatt ut, men så länge fastigheten ägs inom koncernen medges uppskov med betalningen av stämpelskatten.

Enligt nuvarande lagstiftning utgår inte stämpelskatt vid förvärv som sker genom fastighetsreglering eller klyvning (fastighetsbildning). Under 2020 gav dock regeringen Lantmäteriet i uppdrag att utreda om det finns förutsättningar att införa en generell stämpelskatteplikt för förvärv av fast egendom genom

fastighetsbildning på samma sätt som vid förvärv genom exempelvis köp. Lantmäteriet överlämnade sin rapport i mars 2022, vilken innehöll förslag om att införa en sådan generell stämpelskatteplikt. Ännu så länge har Lantmäteriets förslag inte resulterat i några nya uppdrag eller åtgärder, utan metoden är ännu så länge tillämpbar där förutsättningarna så medger.

2.2.1.3 Mervärdeskatt

Fastighetsöverlåtelse i sig är undantagna från moms.

Vid en överlåtelse av fastighet mellan ett bolag och nämndsorganisationen behöver dock andra momskonsekvenser beaktas. I det fallet bolaget har registrerat för lokaler för frivillig skattskyldighet och gjort avdrag för ingående moms på investeringsvara under de senaste tio åren, är det nödvändigt att denna dokumenteras i en jämkningshandling i samband med överlåtelsen.

Överlåtaren är inte skyldig att jämka tidigare gjorda avdrag för ingående skatt till följd av överlåtelsen. Överlåtaren ska dock fullgöra jämkningsskyldigheten på grund av ändringar som inträffat under sin innehavstid. Förvärvaren har rätt att jämka överlåtarens tidigare gjorda avdrag om förvärvaren börjar använda fastigheten på så sätt att avdragsrätten ökar. Slutsatsen är alltså att omedelbar jämkning i normalfallet inte ska ske vid en fastighetsöverlåtelse om förvärvaren är skattskyldig enligt Mervärdeskattelagen.

Vid en överlåtelse mellan ett bolag och nämndsorganisationen gäller följande: Om kommunen ska använda den aktuella fastigheten i en momspliktig verksamhet (exempelvis uthyrning av kommersiella lokaler) aktualiseras ingen jämkning. Om jämkning ändå skulle bli aktuellt för kommunen, exempelvis om kommunen anses överta en hel verksamhet och sedan ändrar fastighetens eller fastigheternas användning från momspliktig till icke momspliktig, finns möjlighet för kommunen att kompensera sig för detta genom kommunkontosystemet.

2.2.2 Marknadsvärde

Eftersom såväl reavinstskatt som stämpelskatt beräknas utifrån köpeskilling har marknadsvärdet stor betydelse för de ekonomiska konsekvenserna av en överlåtelse mellan ett kommunägt bolag och nämndsorganisationen.

Marknadsvärde definieras som det mest sannolika priset vid en normal försäljning på den öppna marknaden, dvs det pris som sannolikt skulle betalas om fastigheten bjöds ut på en fri och öppen marknad med tillräcklig marknadsföring, utan partsrelationer och utan tvång.

Ett antal värderingsmetoder finns utvecklade och används av värderare beroende på värderingsobjekt och -situation. Vanliga värderingsmetoder som tillämpas i en situation som här föreligger är avkastningsmetod, projektkalkyl och ortsprismetod.

Avkastningsmetoden innebär att kassaflödet räknas hem till nuvärde och tillämpas ofta vid värdering av bebyggda, kommersiella fastigheter som

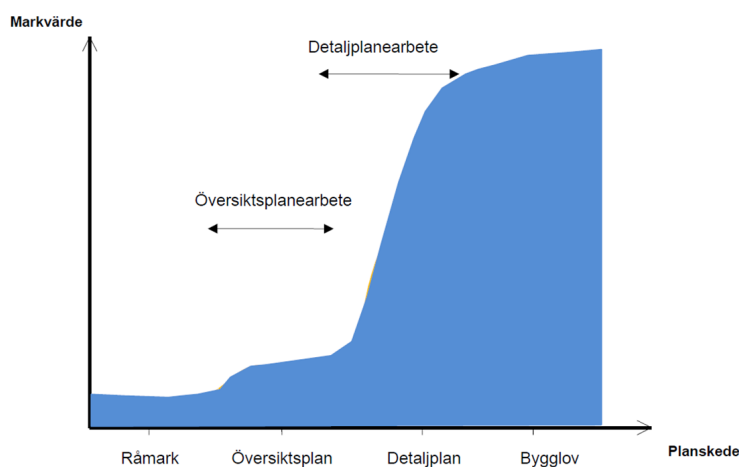
genererar hyresintäkter och därmed kassaflöden. Värdet bedöms enligt denna metod med utgångspunkt i aktuella/prognosticerade kassaflöden och med hänsyn till ett förväntat avkastningskrav, vilket kan variera med hänsyn till konjunkturläge, marknadssituation och geografiskt läge.

Projektkalkyl-metoden tillämpas ofta vid värdering av mark som är aktuell för exploatering på kort eller lång sikt. För att bedöma värdet görs en bedömning av värdet på den färdigexploaterade fastigheten med avdrag för kostnader för exploateringen. Dessa kostnader inkluderar kostnader för nödvändiga lov, marksanering, grundförstärkning, byggherrekostnader mm. I värderingen ska även hänsyn tas till de kostnader för utbyggnad av allmän plats (gator, torg, park) som enligt plan- och bygglagen kan anses skäliga för exploitören att bekosta med hänsyn till den nytta som denna förväntas få av planens genomförande. I bedömningen av marknadsvärdet tas även hänsyn till skede i stadsutvecklingsprocessen, graden av osäkerheter avseende kostnader och utbyggnadsförutsättningar mm. Ju tidigare skede i stadsutvecklingsprocessen desto större är osäkerheterna och värderingen får grunda sig på bedömningar av dessa.

Vad gäller kostnaderna för att exploatera en fastighet utgår värderingen från ortspris där objekt givetvis säljs i olika skeden och med olika förutsättningar. Flertalet försäljningar sker när marken är klar för exploatering då exploitören inför en försäljning vill tillgodoräkna sig den värdeutveckling som utvecklingen av marken innebär.

Ortsprismetoden baseras på en analys av försäljningar av snarlika fastigheter, s.k. jämförelseobjekt, som ger marknadsinformation som i sin tur gör att avkastningskrav kan sättas inför en värdering av en fastighet.

Skedet i stadsutvecklingsprocessen har stor betydelse vid en värdering av exploateringsbar mark och ofta används nedanstående teoretiska modell för att beskriva hur skedet påverkar bedömningen av marknadsvärdet för denna typ av mark.



Schematisk bild över värdeutvecklingskurvan

Som framgår av bilden ovan ökar markvärdet väsentligt inför en detaljplanläggning, men även politiska utfästelser och uttalade inriktningar såsom exempelvis Vision Älvstaden eller ett positivt planbesked ger en tidig påverkan uppåt för marknadsvärdet. Detta innebär att, för att minimera skatteeffekterna vid en fastighetstransaktion mellan ett kommunägt bolag och nämndsorganisationen, bör en överlåtelse ske så tidigt i stadsutvecklingsprocessen som möjligt.

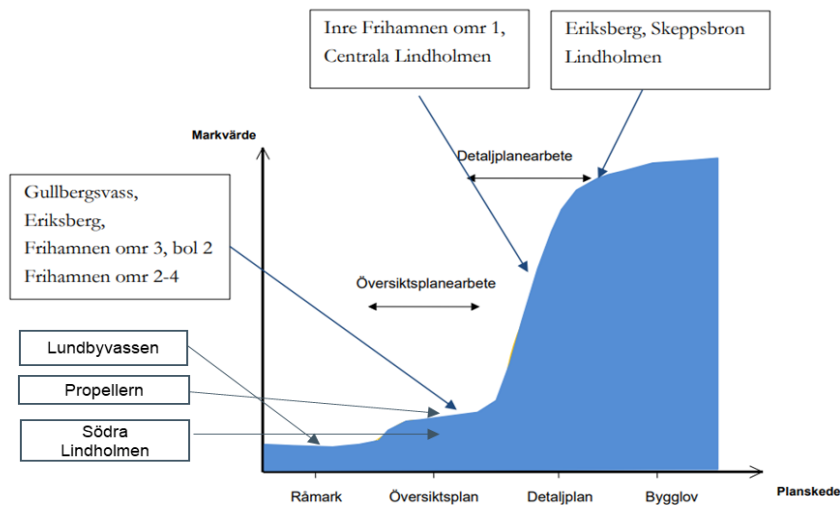
För att redovisa de skatterättsliga konsekvenserna har inom uppdraget den marknadsvärdering av Älvstrandens fastighetsinnehav som ligger till grund för bolagets bokslut för 2021, utgjort utgångspunkt. Värderingen är genomförd av värderingsföretaget Newsec och i enlighet med årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens rekommendationer.

Älvstranden låter årligen externa auktoriserade värderare gå igen fastighetsbeståndet för att ta fram de marknadsvärden som gäller på balansdagen. Marknadsvärdet som årsredovisningen därmed upplyser om är det försäljningspris som bolaget förväntas erhålla om fastigheterna skulle säljas på marknaden på balansdagen. Årsredovisningslagen kräver att det ska lämnas information i årsredovisningen om det verkliga värdet, dvs marknadsvärdet. Marknadsvärdet används också för att konstatera eventuella nedskrivningsbehov eller möjligheter att reversera tidigare års nedskrivningar.

För mark som är aktuell för exploatering, vilket bland annat avser Frihamnen och delar av Lindholmen, har Newsec tillämpat en värderingsmetod baserad på bedömda framtida försäljningspriser korrigerade med en osäkerhetsfaktor som varierar beroende på respektive fastigheters/områdes förutsättningar. Värderingen bygger på stadens projektorganisations senast uppskattade exploateringsvolym och tidsplaner, bland annat redovisade i Färdplan 2020 – 2021 samt i rapporten Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden, framtagen av fastighetsnämnden.

För Älvstrandens fastighetsinnehav gör Newsec i sin värdering följande bedömning av aktuella delområdets status/skeden i stadsutvecklingsprocessen, vilket påverkar marknadsvärdesbedömningen och även den osäkerhetsfaktor som använts i samband med värderingen².

² Frihamnens olika delområden presenteras nedan. Propellern motsvarar det som nedan presenteras som Norra Lindholmen, Lundbyvassen motsvarar det som nedan presenteras som Östra Lindholmen



Källa: Newsec. Med "Propellern" avses Norra Lindholmen

Mot bakgrund av att marknadsvärdet ska spegla värdet vid överlåtelse-tidpunkten bör, vid en eventuell överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav till nämndsorganisationen, en ny marknadsvärdering genomföras. Denna värdering bör baseras på det vid överlåtelse-tidpunkten aktuella marknadsläget, de tidsförskjutningar och förändringar avseende innehåll, som skett avseende planläggningen och exploateringen. I en sådan värdering bör även möjligheterna att i närtid finna en köpare av fastigheterna givet de förhållandevis långa tidshorisonter som föreligger för en eventuell exploatering av respektive fastighet och ur detta påverkar marknadsvärdet vid en försäljning i närtid.

2.2.2.1 Värdering av tomträttsupplåtna fastigheter

I den inriktning som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut förutsattes en successiv överlåtelse av mark ske mellan ett föreslaget passivt, långsiktigt markägande bolag och nämndsorganisationen inför eller under pågående detaljplanearbete. Överlåtelse förutsattes kunna ske till ett värde motsvarande pågående markanvändning, oavsett aktuellt skede i stadsutvecklingsprocessen. Detta förfaringsätt och samt arbetsmodell ligger till grund för hur Stockholm Stad arbetar med mark som inväntar en kommande markutveckling och som ägs av det kommunägda bolaget St. Erik Markutveckling AB.

St. Erik Markutveckling AB:s markinnehav består i huvudsak av tomträtts-upplåten mark, dvs kommunen är underliggande markägare och upplåter marken för annans nyttjande enligt de särskilda bestämmelserna i jordabalken rörande tomträtt. Vid tomträttsupplåten mark innebär konstruktionen och värderingsmodellen att eventuell värdeökning på marken genom detalj-planläggning tillfaller markägaren, dvs kommunen, och det förfaringsätt som beskrivits ovan är därmed tillämpligt.

Älvstranden har inga tomträttsupplåtna fastigheter inom sitt fastighetsbestånd och därmed kan konstateras att förhållandena mellan Stockholm och Göteborg i detta avseende skiljer sig åt och att en lösning, innebärande successiv över-

föring av mark inför eller under pågående detaljplanearbete, inte kan bedömas som ändamålsenlig i Göteborg ur ett ekonomiskt perspektiv.

2.2.3 Redovisningsmässiga förutsättningar

En överlåtelse av fastigheter från ett bolag till kommun ska som ovan nämnts göras till marknadsvärde. Försäljningsvärdet kommer då att utgöra det nya anskaffningsvärdet och utgöra avskrivningsunderlag i förvaltningen. I det fall marknadsvärdet är högre än bokfört värde i bolaget, kommer avskrivningskostnaden att vara högre i förvaltningen jämfört med tidigare. Detta påverkar hyressättningen på staden-interna hyreskontrakt utifrån nu gällande hyresmodell. Varje fastighet ska dessutom redovisas i sina komponenter, vilket innebär att marknadsvärde ska fördelas på respektive komponent i fastigheten.

Då en transaktion mellan kommunen och bolag är koncernintern i de sammanslagna räkenskaperna ska transaktionen återställas på högsta koncernnivå. Förändring av avskrivningsunderlaget har ingen kassaflödespåverkan. För kommunen som helhet är transaktionen ett nollsummespel. Om det är ett stort antal objekt som berörs, där ursprungliga anskaffningsvärden och avskrivningsplaner ska återställas innebär det visst merarbete då denna aktivitet ska göras vid varje bokslutstillfälle.

Det finns viss risk för att nedskrivningsbehov uppstår i kommunen då fastigheterna vid förvärvet är värderade till marknadsvärde och marginalen vid bestående vakans eller annan marknadsförändring är mindre. Detta kräver en högre beredskap i förvaltningen att möta sådana förändringar. Enligt Lagen om kommunal bokföring och redovisning ska nedskrivning ske av tillgångar, vars värde vid bokslutsdagen, är lägre än dess anskaffningsvärde med avdrag för avskrivningar. Enligt Rådet för Kommunal Redovisning (RKR) vägledning om kommunal markexploatering bör prövning av det bokförda värdet ske löpande. I vissa fall kan särskilda regler om servicepotential tillämpas inom kommunen, men detta behöver bedömas från fall till fall.

2.3 Förutsättningar för genomförande

I yrkandet som utgör del av kommunfullmäktiges beslut den 2022-02-24 efterfrågas en noggrann konsekvensanalys av olika handlingsalternativ gällande framför allt Frihamnens fortsatta utveckling med en tydligare beskrivning av hur skiftet från bolagsform till nämndsorganisation påverkar stadens möjligheter att bedriva stadsutveckling avseende hantering av risk, samordning av entreprenad med externa aktörer och ekonomiska konsekvenser. Likaså anges i yrkandet att stadens förmåga till framdrift i stadsutvecklingen inte ska påverkas.

Nedan redogörs för ett antal praktiska förutsättningar med relevans för bedömning och ställningstaganden i uppdraget.

Ett överförande av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen påverkar t ex förutsättningarna för hur planering och utbyggnad av ett område kommer att genomföras. Det som påverkas är vilka

metoder, processer och arbetssätt som tillämpas för utvecklingen av kvartersmarken, liksom vilka kompetenser och resurser som krävs för uppdraget. Även ett antal ”verktyg” i stadsutvecklingen är viktiga i utvecklingsarbetet. Även tidigare utredningar har redogjort för detta, men nedan prövas att fördjupa bilderna ytterligare. Detsamma gäller frågan om skillnader i förutsättningar beroende på genomförande i bolag eller nämndform.

Utöver det markutvecklande uppdraget i både Lindholmen och Frihamnen pågår ett flertal olika projekt och aktiviteter liksom ordinarie löpande förvaltning av mark och byggnader inom dessa områden. Även denna förvaltning och dessa projekt och aktiviteter kommer att behöva hanteras även framgent, varför kompetenser och resurser behöver finnas hos mottagande organisation vid ett eventuellt övertagande. Aktuella projekt och aktiviteter, liksom mottagande organisation redovisas nedan.

2.3.1 Skillnaden mellan bolag och nämnd

Ett kommunalt bolag är på samma sätt som en kommunal nämnd bundet av de begränsningar som följer av kommunallagen. Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen får fullmäktige överlämna skötsel av en kommunal angelägenhet till en juridisk person såvida det inte är uttryckligen reglerat i lag att angelägenheten ska skötas av en nämnd. En förutsättning för att ett överlämnande ska ske är alltså att det i grund och botten handlar om en verksamhet som det ankommer på kommunen att driva.

Förutsättningarna för överlämnande av kommunala angelägenheter till ett bolag regleras närmare i 10 kap. 3 § kommunallagen. Av den bestämmelsen framgår att om en angelägenhet ska överlämnas till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige *dels* fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, *dels* se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, *dels* utse samtliga styrelseledamöter, *dels* se till att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, *dels* utse minst en lekmannarevisor *och* *dels* se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. I fråga om delägda bolaget är kraven på att uppfylla villkoren i 10 kap. 3 § kommunallagen som utgångspunkt inte lika högst ställda utan är beroende av bl.a. hur stor ägarandel kommunen har i det delägda bolaget.

Med utgångspunkt från beskrivningen ovan kan det konstateras att ett kommunalt bolag, oberoende av om det är hel- eller delägt, enbart får bedriva sådan verksamhet som kommunen själv får bedriva. Bolagets verksamhet måste korrespondera med en kommunal angelägenhet. Andra betydelsefulla principer som binder ett kommunalt bolag är också förbuden att ge individuellt stöd till enskilda näringsidkare (2 kap. 8 § kommunallagen), driva spekulativ verksamhet (2 kap. 7 § kommunallagen) eller ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden för den tjänst som bolaget tillhandahåller (2 kap. 6 § kommunallagen). Ett kommunalt bolag är vidare på samma sätt som en nämnd

också bundet av lagen om offentlig upphandling liksom de EU-rättsliga reglerna om statsstöd.

När det gäller självkostnadsprincipen är den underkastad ett flertal – såväl lagreglerade som icke-lagreglerade – undantag. Principen anses bland annat inte tillämplig på kommunal medelsförvaltning och inte heller på kommunal fastighetsförvaltning. Den är inte heller tillämplig vid överlåtelse eller upplåtelse av lös egendom. Detta gäller oberoende av om verksamheten bedrivs i bolag eller nämnd. Därutöver finns det undantag från självkostnadsprincipen i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ("befogenhetslagen") för bl.a. tillhandahållande av kommersiella lokaler. Att det finns ett särskilt lagreglerat undantag från självkostnadsprincipen för kommersiella lokaler är troligtvis föranlett av att det som utgångspunkt inte anses vara en kommunal angelägenhet att tillgodose näringslivets behov av lokaler. I befogenhetslagen har det dock inskrivits ett undantag där kommuner ges rätt att tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Befogenhetslagen föreskriver därför också att sådant tillhandahållande är undantagen självkostnadsprincipen. Bestämmelsen i befogenhetslagen är också tillämplig oberoende av om verksamheten bedrivs av nämnd eller bolag.

De huvudsakliga skillnaderna mellan att bedriva verksamhet i bolagsform eller genom nämnd handlar inte om att ett bolag kan bedriva annan typ av verksamhet än nämnd utan mer om att en kommun genom aktiebolag kan utnyttja aktiebolagsformens särdrag i fråga om styrning och hantering av ekonomiska medel. I den av kommunfullmäktige antagna riktlinjen för ägarstyrning av stadens bolag återfinns också några allmänna utgångspunkter i fråga om de bakomliggande skälen till Göteborgs stads bolagsinnehav. Det anges bl.a. att man genom bolag

- kan avgränsa den kommersiella verksamheten från den skattefinansierade och möjliggöra ett marknadsmässigt beteende i en konkurrensutsatt situation
- kan tydliggöra styrelsernas ansvar och befogenhet enligt aktiebolagslagen.

En annan aspekt i fråga om skillnaden mellan bolag och nämnd är att kommunen genom att bedriva verksamhet i bolagsform kan uppnå ett snabbare beslutsfattande. Ett kommunalt bolags beslut kan inte överklagas av kommunmedlemmar genom laglighetsprövning, utan kommunmedlemmarnas möjlighet att kontrollera bolaget utövas genom kommunfullmäktiges tillsyn i efterhand. Andra sidan av detta mynt är givetvis en motsvarande förlust i demokratisk legitimitet.

Därutöver kan en bolagisering också innebära att politikens möjlighet att snabbt styra över verksamheten begränsas. Kontrollen över bolaget utövas något förenklat genom att utse styrelseledamöter samt upprättande av ägardirektiv. Ändringar i styrelsens sammansättning liksom justering av ägardirektiv kan vara en tidskrävande process. Det kan så att säga uppstå en tröghet i relationen mellan bolaget och ägaren.

Slutligen finns det också ekonomiska aspekter på bolagsdrift. Bolagsformen, med nuvarande styrning, ger möjlighet att på ett enklare sätt hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren. På så sätt kan ett ekonomiskt utrymme för ett mer flexibelt agerande skapas. Som egen juridisk person blir bolagets ekonomi i skild från kommunens övriga ekonomi, vilket innebär en utvidgad möjlighet att isolera och hantera risker inom bolaget, utan att skattekollektivet direkt berörs. Ur ett kommunfullmäktigeperspektiv påverkar dock ekonomi och risker kommunkoncernen som helhet, oavsett val av organisering av exploateringsverksamheten.

När det gäller att hantera investeringar i markutveckling eller utbyggnad av allmän plats har även exploateringsnämnden möjlighet att balansera inkomster och utgifter över åren, inom ramen för det samlade budgetutrymmet för exploateringsinvesteringarna.

2.3.2 Metoder, processer och arbetssätt

2.3.2.1 Exploateringsmodeller

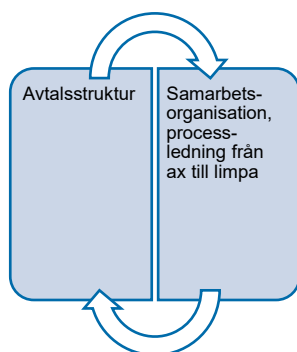
Älvstranden och nuvarande fastighetsnämnd ansvarar för utveckling av kvartersmark i de områden respektive organisation är markägare. Det finns idag både likheter och skillnader i hur de båda organisationerna tar sig an en sådan utveckling, dvs hur en lämplig exploateringsmodell för ett område utformas.

2.3.2.1.1 Älvstranden

Huvudmodellen för utveckling av kvartersmark inom bolagets fastighetsbestånd är att detta sker i samverkan med andra byggherrar och intressenter i så kallade byggherrekonserter. Modellen etablerades av bolaget redan under 1990-talet och har sedan dess successivt utvecklats över tid.

Konsortiemodellen kräver samverkan och kontinuitet över en längre tid (cirka 10–15 år) och används, enligt Älvstrandens bedömning, lämpligast vid exploatering av stora markområden med komplexa förutsättningar och svårgripbara risker som kräver kollektivt samarbete och gemensamt risktagande för att säkra genomförbarhet. Fokus i konsortiet arbetet ligger därför, från bolagets sida, på att fördela risk och skapa förutsättningar för genomförbarhet men även på att processleda en hållbar stadsutveckling.

Arbetsformen syftar till att med hjälp av både avtal och organiserad samverkan få till en kraftfull utbyggnad och skapa en ”positiv press” att leverera både i tid och med rätt kvalitet/hållbarhet. Arbetsformen bygger såväl på en avtalsstruktur som på samarbete under processledning av bolaget, från ax till limpa, enligt modellen nedan.



Konsortiemodellen har hittills tillämpats och tillämpas vid bolagets planering och genomförande av Västra Sannegården, Sannegårdens Centrum, Västra Eriksberg, Örgryte Torp, Kvillebäcken, Lindholmshamnen, Masthuggskajen och Skeppsbron. För Frihamnen finns sedan 2014 ett konsortium bildat för planering och utbyggnad av del av Frihamnens första etapp.

Andra exploateringsmodeller som bolaget tillämpar innebär utveckling av byggrätter i ny detaljplan och med senare försäljning i enskilda lotter, såsom vid Celsiusgatan och Säterigatan, eller att utveckla en mindre detaljplan för en enskild lott, exempelvis kontorsfastigheter på Lindholmen eller Lindholmens Tekniska Gymnasium. I undantagsfall säljer bolaget råmark, vilket varit aktuellt t ex vid Geelys etablering.

I tidiga skeden arbetar Älvstranden genom sitt markägarprogram med värdeanalyser för att studera förutsättningar för en hållbar markutveckling och exploatering. Bland annat beaktas affärsmässighet, byggbarhet och strategiska design-perspektiv. Syftet är att skapa förutsättningar för attraktivitet i områden för att höja markvärdena i efterföljande etapper.

2.3.2.1.2 Fastighetsnämnden/Exploateringsnämnden

Huvudmodellen för utveckling av fastighetsnämndens mark vad avser kvartersmark innebär att markanvisning till exploatör sker i tidigt skede, oftast i samband med att ett positivt planbesked erhålls. I och med detta får markanvisad part ansvaret för att, i efterföljande detaljplanearbete, utveckla kvartersmark i enlighet med de krav som ställts i samband med markanvisningen.

Även fastighetsnämnden tillämpar i vissa fall en exploateringsmodell som innebär att nämnden ansvarar för projektutvecklingen och markanvisar i ett senare skede, t. ex efter antagen detaljplan. Ett sådant förfarande ger en större möjlighet för kontoret att påverka projektets innehåll och utbyggnadsordning. I sådana fall beskrivs en projektutvecklingsprocess i flera steg såsom framtagande av skisser, genomförande av utredningar, framtagande av ekonomiskt underlag, markanvisningsstrategi samt underlag till detaljplan. Målet med processen blir att tillskapa en genomförbar byggrätt som möter tidigt uppsatta mål.

I beslutet om ny organisation för stadsutveckling finns bland annat en beskrivning av ett nytt och bredare uppdrag för exploateringsnämnden när det

gäller projektutveckling i rollen som markägare. Med detta följer ett förtydligt ansvar som exploatör/markägare.

Ett projektutvecklingsansvar konstateras i utredningen rörande ny organisation för stadsutvecklingen innebära att driva frågor kring gestaltning, kvalitet och avvägningar utifrån hållbarhetsperspektiven och att säkerställa frågor avseende ekonomi och genomförbarhet. Ansvar innebär att jobba med affärsupplägg kring markutvecklingen och att vara aktiv i samverkan med externa parter och intressenter. Detta behöver, konstateras i utredningen rörande ny organisation för stadsutvecklingen, på ett tydligt sätt inkluderas i arbetet med att utveckla den nya nämndens uppdrag.

I kontakter med genomförandeprojektet för stadens nya organisation för stadsutveckling beskrivs att det under hösten har inletts ett arbete i syfte att definiera de övergripande ramarna för den taktiska planeringen respektive en sammanhållen plan- och exploateringsprocess. I samband med årsskiftet, då de nya nämnderna etableras, kommer de nya nämnderna att överta ansvaret för detta inledande utvecklingsarbete. Nämnderna har därefter ansvar för att successivt utveckla arbetssätt och processer för att kunna ta det ansvar som den nya organisationen för stadsutveckling förutsätter. Det är, enligt genomförandeprojektet, svårt att bedöma takten i det framtida utvecklingsarbetet, vilket kommer att ske parallellt med ordinarie verksamhet och leveranskraven kopplade till denna.

2.3.2.2 Verktyg i utvecklandet av kvartersmark

Vision Älvstaden, tillsammans med övriga av stadens styrande dokument inom stadsutvecklingsområdet, anger inriktningar och ambitionsnivåer när det gäller vilka kvaliteter som ska uppnås i den stadsutveckling som staden bedriver, bland annat inom Älvstaden. Vid sidan av dessa förutsätts även ett effektivt och stabilt genomförande över tid.

För att sammantaget uppnå dessa kvaliteter på kvartersmark i större stadsutvecklingsprojekt har Älvstranden identifierat ett antal väsentliga verktyg, vilka beskrivs nedan tillsammans med bilden av förutsättningarna för nuvarande fastighetsnämndens tillämpning av dessa. Denna bild har konkretiserats inom ramen för uppdraget i dialog med representanter för fastighetskontoret.

Ökade markvärden över tid

Ett medvetet och strategiskt arbete över tid med en utbyggnadsordning i ett större stadsutvecklingsområde av såväl bostäder och verksamheter som kommunal service och infrastruktur bidrar till ökade markvärden för kommande etapper. Även tidigarelagda investeringar och fastighetsutvecklingsprojekt samt investeringar i temporära åtgärder och platsbyggande aktiviteter är verktyg som, rätt utnyttjade, kan bidra till att öka värdet på marken och därmed en förbättrad exploateringsekonomi över tid.

Detta ”verktyg” i exploateringsverksamheten kan tillämpas av såväl bolaget som exploateringsnämnden utan åtskillnad. I huvudsak handlar det dels om att förutsättningar skapas för proaktiva investeringar, dels om kompetens och

etablerade arbetsprocesser och -former inom verksamheten. Fastighetskontoret beskriver en ökad rekrytering av affärs- och projektutvecklare i syfte att öka förvaltningens förmåga att arbeta aktivt med värdeskapande markutveckling.

Entreprenad i samverkan med privata aktörer

Det har vid genomförandet av halvön inom Detaljplan för blandad stadsbebyggelse vid Järnvågsgatan med flera, bedömts som nödvändigt att utföra gemensam projektering och entreprenad av kaj, underbyggnad av allmän plats och grundläggning av kvartersmark mm. Fastighetsnämnden har gjort en direkttilldelning och beställt utbyggnad av halvöns underbyggnad av allmän plats från Älvstranden, som därmed tar rollen som byggherre för denna utbyggnad. Älvstranden är i sin tur också entreprenör för exploatörernas grundläggning av deras respektive kvarter. Genom utförandet i en och samma entreprenad minimeras de tekniska riskerna.

Upplägget innebär att Älvstranden står hela risken gentemot staden i de fall kostnaderna överstiger det i beställningen fasta beloppet. På samma sätt tillfaller eventuellt överskott Älvstranden. Det innebär att den ekonomiska risken mellan skattekollektivet och bolaget är säkerställd, men det kan konstateras att denna risk fortsatt är en kommunkoncern-risk ur ett hela staden-perspektiv.

I Frihamnen bedömer Älvstranden att behov kan finnas av motsvarande upplägg i samband med grundläggningen av två stora kvarter dikt an Hisingsbrons fäste. Det skulle i detta sammanhang handla om att hantera komplicerade förutsättningar, vara affärsmässig och samtidigt bidra till framdrift.

Om förutsättningar för ett sådant genomförande föreligger, har heller inte i detta avseende organisationsform nämnd eller bolag betydelse. Det handlar om kompetens och vilka modeller och arbetssätt som utvecklats och tillämpas i verksamheten.

Förutsättningar för kravställning och säkerställande

Vision Älvstaden och stadens övriga styrande dokument inom stadsutvecklingen ställer kvalitativa krav på den utveckling av kvartersmark som planeras och byggs ut ur såväl ett ekologiskt som socialt perspektiv.

Gemensamt verktyg för kravställning för både exploateringsnämnden och Älvstranden är stadens beslutade markanvisningspolicy, enligt vilken olika krav kan ställas på markanvisad part avseende social och ekologisk hållbarhet i samband med markanvisning.

Bolaget har utvecklat metoder för att tidigt, i samband med affärsanalys och analys av genomförandeförutsättningar, identifiera aktuella hållbarhetsfrågor för ett område och låta dessa sedan utgöra krav/villkor i markanvisningsprocessen. Markanvisad parts hållbarhetsåtaganden fastställs och säkerställs i de olika avtal som tecknas som en del i bolagets tillämpade konsortiemodell; markanvisningsavtal, samverkansavtal, mark- och exploateringsavtal och överlåtelseavtal. Hållbarhetsprogram, aktörsspecifika handlingsplaner, gemensamt lärande, incitament för ambitionsnivå genom koppling till byggrättsfördelning, olika

kvalitetsforum, extern hållbarhetsredovisning samt skapade förväntningar från omvärlden är andra processverktyg som bolaget utnyttjar för att säkerställa hållbarhetskraven från ax till limpa i stadsutvecklingsprocessen.

Bolagets arbete i dessa avseenden har uppmärksammats, bland annat genom att projektet Masthuggskajen är det första stadsutvecklingsprojektet i Sverige som dels certifierats för sitt arbete i planeringsskedet samt sitt hållbarhetsprogram, dels certifierats som projekt i sin helhet.

Bolaget kan även, genom sin möjlighet att genomföra fastighetsförsäljning genom bolagspaketering, ställa krav och villkora en fastighetsförsäljning längre än två år, se beskrivning ovan rörande ”svävandevillkor”. Denna modell har dock endast utnyttjats i ett fåtal fall, men har avsetts att tillämpas i Frihamnen.

När det gäller kravställningar och säkerställande av genomförandet i enlighet med dessa utgör markanvisningsprocessen och dess avtal nuvarande fastighetsnämnds huvudsakliga verktyg, liksom stadens program för miljöanpassat byggande. Kontoret beskriver inte idag en samordnad process för kravställning och uppföljning ur ett hållbarhetsperspektiv, utan konstaterar att det är ett utvecklingsområde. Utgångspunkten för fastighetskontorets arbete utgörs oftast av de krav som ställts i samband med markanvisning och exploatörerna förutsätts i hög grad själva ansvara för att kvaliteterna uppnås i aktuell kvartersmarksutveckling.

Genom byggrättsförsäljningar genom jordabalksöverlåtelse kan nämnden endast villkora en fastighetsförsäljning i två år, se beskrivning rörande ”svävarvillkor” ovan. För att säkerställa upplåtelseformer har nämnden dock möjlighet att upplåta mark med tomträtt och kan därmed villkora markanvändningen. I övrigt beskriver fastighetskontoret den möjlighet markanvisningspolicyn ger att låta genomförandet av tidigare projekt utgöra en av grunderna i en bedömning inför en ny markanvisning som ett viktigt verktyg för nämnden för att säkerställa att hållbarhetskrav och andra krav faktiskt uppnås.

Älvstranden har, i högre utsträckning än nuvarande fastighetsnämnden, utvecklat en sammanhållen process för att identifiera och säkerställa en ambitionsnivå i hållbarhetsarbetet vid utveckling av kvartersmark. Det finns inga legala hinder för att exploateringsnämnden tillämpar motsvarande arbetsprocesser för kravställning och säkerställande. Det handlar i huvudsak om vilka modeller och arbetsprocesser som utvecklats och tillämpas och på kompetens och erfarenheter inom förvaltningen.

Formaliserad organisering för samverkan/samordning

Älvstranden beskriver tät samverkan mellan exploatörerna och markägaren som en framgångsfaktor vid utveckling av kvartersmark i samband med större, komplexa stadsutvecklingsprojekt. Syftet är att fördela risk och skapa förutsättningar för genomförbarhet och utveckla hållbara byggrätter på kvartersmark.

Älvstranden använder sig i det här avseendet av konsortiemodellen som beskrivits ovan och de olika avtal som tecknas inom ramen för denna och de villkor som dessa reglerar. Lika väsentlig i sammanhanget är även den projekt-

och processledning som bolaget driver för att skapa och säkerställa framdrift och kvalitet i det som arbetas fram och genomförs.

Även fastighetskontoret tillämpar samverkansmodeller i samband med större stadsutvecklingsprojekt. Som exempel nämner kontoret ramexploateringsavtal som tecknats för Backaplan (med i huvudsak privat markägande) och den samverkan som sker i projektet rörande överdäckningen av E45 där fem aktörer gemensamt utvecklar och ska bygga fyra kvarter under komplicerade tekniska förhållanden.

Det kan konstateras att en viss exploateringsmodell inte förutsätter bolagsform för att tillämpas utan en kommunal nämnd kan på samma sätt tillämpa t. ex den konsortiemodell Älvstranden tillämpar. Det handlar återigen om i huvudsak om vilka modeller och arbetsprocesser som utvecklats och tillämpas och på kompetens och erfarenheter inom förvaltningen.

Hantering av risk

I tidigare utredningar konstaterades generellt sett att bolagsformen, med nuvarande styrning, ger möjlighet att på ett enklare sätt hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren. På så sätt kan ett ekonomiskt utrymme för ett mer flexibelt agerande skapas. Se även avsnitt 2.3.1 Nämnd kontra bolag ovan.

När det gäller att hantera investeringar i markutveckling eller utbyggnad av allmän plats har även exploateringsnämnden möjlighet att balansera inkomster och utgifter över åren, inom ramen för det samlade budgetutrymmet för exploateringsinvesteringarna.

Ur ett kommunfullmäktigeperspektiv påverkar hanteringen av ekonomi och risker kommunkoncernen som helhet, oavsett val av organisering av exploateringsverksamheten.

2.3.3 Resurser och kompetenser

Som konstaterats ovan innebär stadens nya organisation för stadsutveckling ett nytt och bredare uppdrag för exploateringsnämnden när det gäller projektutveckling i rollen som markägare. Med detta följer ett förtydligat ansvar som exploatör/markägare.

När det gäller modeller och processer för exploatering av kvartersmark i större stadsutvecklingsprojekt görs inom ramen för uppdraget bedömningen att det för närvarande i högre utsträckning finns etablerade arbetsformer inom Älvstranden än vad det gör inom nuvarande fastighetskontor. Inom Älvstranden finns även en kompetens inom hållbarhet, byggherrerollen samt mark- och affärsutveckling som idag inte har en fullt lika tydlig motsvarighet på fastighetskontoret.

I såväl tidigare utredning som i det yrkande som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut om ett förändrat uppdrag för Älvstranden konstateras att det inom Älvstranden utvecklats modeller, arbetsformer och processer och finns kompetens som bör tas tillvara av den kommande exploateringsnämnden.

Som konstaterats ovan är det, vid en bedömning av de olika scenarierna som presenteras nedan, viktigt att även väga in vad tidsaspekten avseende den förväntade förändringen av exploateringsnämndens uppdrag innebär, dvs när nämnden kommer att ha vidareutvecklat verksamheten kompetensmässigt och tagit emot och utvecklat de nya arbetssätt och de arbetsformer/verktyg som bland annat identifierats ovan nedan som viktiga, framför allt för större stadstutvecklingsprojekt.

3 Tre scenarier för ett förändrat uppdrag för Älvstranden

Utifrån kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24, utgångspunkter och förutsättningar för uppdraget som redogjorts för i kapitel 1 samt utifrån de legala, ekonomiska och praktiska förutsättningarna som redogjorts för i kapitel två, har tre olika scenarier konkretiserats samt analyserats rörande ett förändrat uppdrag för Älvstranden.

De tre scenarier, vilka beskrivs närmare nedan, är:

Scenario 1: överföring av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till nämndsorganisationen genom tidig jordabalksöverlåtelse,

Scenario 2: överföring av det markutvecklande uppdraget till nämndsorganisationen genom ett markutvecklande bolag direkt under Stadshus AB samt,

Scenario 3: ett alternativ som innebär ett nytt uppdrag och roll för Älvstranden genom ett nytt ägardirektiv och som endast till viss del innebär en överföring av det markutvecklande uppdraget.

Ett nytt uppdrag och en ny roll för Älvstranden tar sin utgångspunkt i de nya förutsättningar för bolaget som följer av stadens nya organisation för stadsutveckling och syftar till att uppnå kommunfullmäktiges mål om en stadsutvecklingsprocess i staden som är tydligare och där ansvaret och rollerna är mer renodlade i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

3.1 Scenario 1: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom jordabalksförvärv

3.1.1 Beskrivning av scenariot

Scenariot innebär att det markutvecklande uppdraget överförs från Älvstranden till exploateringsnämnden genom att Älvstrandens fastighetsbestånd inom Frihamnen och Norra Lindholmen överlåtes från bolaget till exploateringsnämnden genom jordabalksförsäljning.

Överlåtelsen innebär att kommunen blir lagfaren ägare till de aktuella fastigheterna. Exploateringsnämnden bedriver därefter planering och exploatering av dessa fastigheter på motsvarande sätt som för övrigt direktägt markinnehav inom staden.

Utgångspunkten i detta scenario är att kommunen bibehåller den struktur som för närvarande råder inom Göteborgs Stad, vilken innebär att exploateringsnämnden enbart äger registerfastigheter, ej fastigheter paketerade i bolag.

Överlåtelse till exploateringsnämnden måste ske till marknadsvärde. Stadsutvecklingsskede är en väsentligt värdehöjande parameter vid en marknadsvärdering, vilket framgått ovan, och får stor påverkan på marknadsvärdet. Att en överlåtelse sker så snart som möjligt är därför väsentligt ur ett ekonomiskt perspektiv om detta scenario skulle genomföras.

Nedan redogörs för de legala, ekonomiska och praktiska konsekvenserna som följer av detta scenario för de delar av Älvstrandens fastighetsinnehav som ligger inför markutveckling på kort och lång sikt inom Frihamnen respektive Lindholmen.

3.1.2 Förutsättningar och konsekvenser

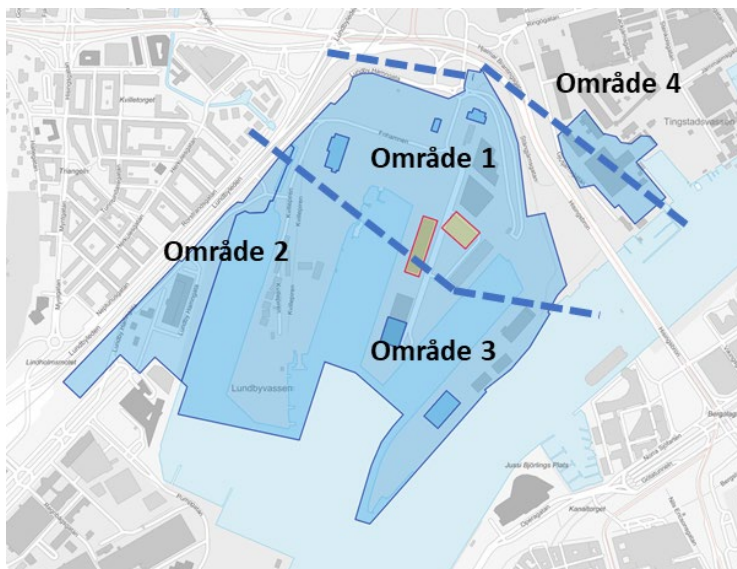
3.1.2.1 Områdenas förutsättningar

Frihamnen anges både i översiktsplan och Vision Älvstaden vara av strategisk vikt och bör prioriteras för att bland annat möjliggöra att innerstaden växer över älven. Älvstrandens totala markinnehav i Frihamnen uppgår till ca 634 000 kvm. Fastigheterna ägs formellt av Älvstranden genom dotterbolagen Göteborgs Frihamns AB och Fripoint AB.

Planläggning och utbyggnad av hela området planeras att ske etappvis under perioden 2023 – 2060. Området delas, utbyggnadsmässigt, upp i ett inre område (Inre Frihamnen) bestående av område 1 på bilden nedan, samt ett yttre område (Yttre Frihamnen), bestående av område 2-4.

Område 1 bedöms, ur stadsplaneringssynpunkt, befinna sig i program- och detaljplaneskede då program- och detaljplanearbete startat, även om arbetet för närvarande är vilande. Utbyggnad av område 1 beräknas ske under perioden

2027 – 2040 beroende när detaljplanearbetet upptas. Övriga områden befinner sig i ur stadsplaneringssynpunkt i s.k. tidigt skede och har en utbyggnadsperiod från år 2040 – 2060, se bild nedan.



Bilden visar planerad utbyggnadsordning

På **Lindholmen** är Älvstranden största fastighetsägare och äger 42 procent av den totala uthyrningsbara ytan på Lindholmen, vilken uppgår till ca 550 000 kvm. Till detta kommer ett stort markinnehav för markutveckling för Älvstrandens del.

Inom Älvstrandens fastighetsinnehav finns idag sammantaget ett 40-tal byggnader omfattande ca 235 329 m² LOA, varav cirka hälften utgör förvaltningsbyggnader, dvs byggnader som uppnått sin slutliga användning, och resterande del utgör projektbyggnader, dvs byggnader som är aktuella för annan användning.

Lindholmen kan delas in fyra geografiska delområden, se nedan.



Norra Lindholmen anses ur ett stadsplaneringsperspektiv vara i ett tidigt skede. Fastigheterna anses ha en strategisk betydelse, dels som markreserv för såväl näringslivs- som andra ändamål, dels genom att fastighetsinnehavet skapar förutsättningar för staden att hantera anslutningar till kommande Gropegårdsförbindelse. I fastigheterna huserar idag bland annat Gothenburg Filmstudios.

Lindholmsplatsen omfattar Lindholmen Science Park, befintligt p-garage och intilliggande markparkering. För området har en detaljplan nyligen startat som syftar till att skapa förutsättningar för ca 65 000 kvm kontor på nuvarande markparkering, integrerat med Lindholmen Science park (LSP) och det befintliga garaget.

Södra Lindholmen utgörs av den i huvudsak bebyggda stamfastigheten Lindholmen 6:9. Huvuddelen av byggnaderna är förvaltningsbyggnader och används idag för utbildningsverksamhet, bland annat gymnasieskolor, en yrkesinriktad gymnasieskola och Chalmers Tekniska högskola har verksamheter i lokalerna. Även Backa Teater inryms i byggnaderna. Kommunfullmäktige fattade 2016-06-02 § 20 (handling 2016 nr 117) beslut i ärendet *Förslag till effektivare utnyttjande av fastighetsbeståndet inom Göteborgs Stadshus AB:s lokalkluster* om att överlåta de aktuella skolbyggnaderna inom fastigheten till nämndorganisationen. Överlåtelse har dock ännu inte kunnat ske då förutsättningar ur fastighetsrättslig synpunkt inte föreligger, se nedan.

Staden har gett positivt planbesked för att påbörja ny detaljplan inom Södra Lindholmen som möjliggör permanentning och utökning av Santosskolan, en kommunal grundskola för årskurs 7 – 9 som idag ligger med tillfälligt bygglov i befintliga byggnader i Lindholmen 6:9:s västligaste del.

Utredningar pågår för en spårvägstunnel under Göta älv. Projektet kan innebära en tunnelmynning inom Lindholmen 6:9 eller att tunnel passerar under fastigheten. Arbetet är fortfarande i tidigt skede, med bedömd start för förberedande aktiviteter inför byggstart mellan 2029 – 2031.

Östra Lindholmen utgörs av stamfastigheten Lundbyvassen 4:6, en före detta varvsfastighet med 17 byggnader, varav ca hälften utgör förvaltningsbyggnader och hälften projektbyggnader. Ingen markutveckling är aktuell under överskådlig tid. Det finns stöd för pågående markanvändning, dvs industriändamål, enligt befintlig detaljplan och enligt översiktsplanen. Områdets byggnader och deras utvecklingspotential inom ramen för befintlig detaljplan, bedöms ha stor betydelse för stadens möjligheter att möta näringslivets behov. Ett antal initiativ pågår för att, genom ombyggnad av befintliga byggnader, tillgodose behovet av centrala enkla lokaler för groddföretag och så kallade start ups eller scale ups, såsom exempelvis ”The Yard” samt ombyggnation av Plåtverkstan.

En detaljplan för skola och verksamheter vid Götaverksgatan pågår inom fastigheten, i syfte att skapa förutsättningar för en skola i området samt ge planstöd för avstyckning av byggnaden M1:an, vilken tidigare sålts till Atrium Ljungberg. Ändring av detaljplan vid Elin Svenssons gata ingår i startplan 2022 och syftar till att skapa förutsättningar för kommande skola.

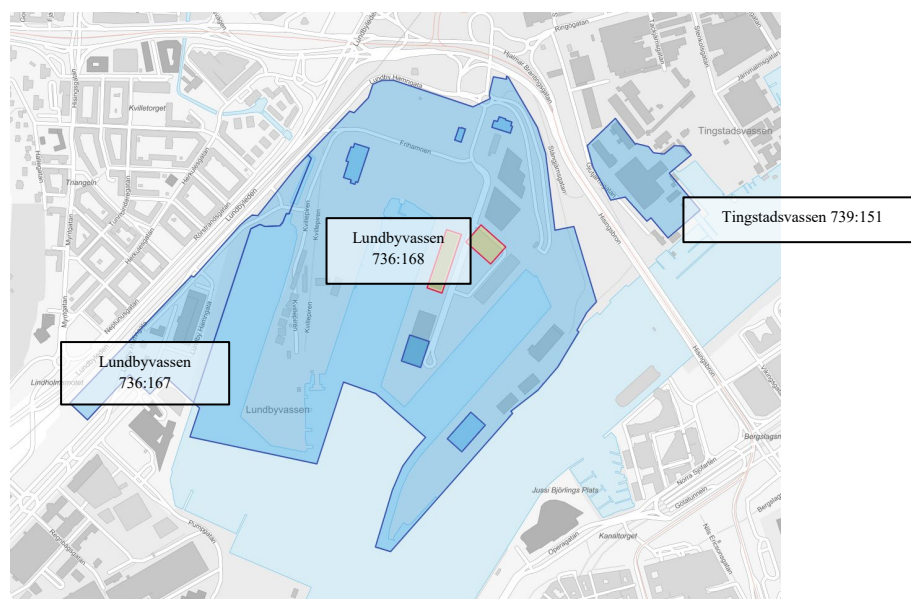
På Östra Lindholmen driver klimat- och miljönämnden en rättslig miljöprocess mot tidigare verksamhetsutövare avseende del av området. Det anges finnas mycket svåra föroreningar på fastigheten.

3.1.2.2 Legala förutsättningar och konsekvenser

3.1.2.2.1 Fastighetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Älvstrandens fastighetsinnehav i Frihamnen består i huvudsak av en stor stamfastighet, Lundbyvassen 736:168. Till denna kommer ytterligare två större fastigheter, Lundbyvassen 736:167 och Tingstadsvassen 739:151, samt ett antal mindre fastigheter som förvärvats av Älvstranden från externa parter som ett led i att säkra rådighet över marken för framtida utveckling. Avstyckning och bildande av nya fastigheter har skett i samband med försäljning av Kajskjul 113 samt byggrätten för Frihamnskyrkan. Dessa nya, avstyckade fastigheter är markerade med gult på bilden nedan.

Lundbyvassen 736:168 samt 736:167, samt de mindre fastigheterna inom området är inte detaljplanelagda. Tingstadsvassen 739:151 är planlagd för industriändamål.



Bilden visar Älvstrandens markinnehav i Frihamnen, markerat med blått. Externt sålda fastigheter har markerats med gult. Fastighetsbeteckningarna anger de större registerfastigheterna inom området och som beskrivits ovan.

I uppdraget konstateras att det fastighetsrättsligt inte finns några hinder för att överlåta de aktuella registerfastigheterna i sin respektive helhet till exploateringsnämnden genom fastighetsöverlåtelse enligt jordabalken.

Inom ramen för uppdraget har även frågan om en avstyckning av Lundbyvassen 736:168 i två eller flera delar/fastigheter diskuterats. Motivet till detta skulle vara att även fastighetsrättsligt dela upp Frihamnsområdet i en inre och en yttre del. På så sätt, om det bedöms aktuellt beroende på valt scenario, skulle de yttre delarna, som befinner sig i tidigt skede i stadsutvecklingsprocessen och har en utvecklingsperiod som sträcker sig fram till 2060, kunna överlåtas till

exploateringsnämnden även om fastighetsägandet och utvecklingsansvaret för de inre delarna i sådant fall skulle ligga kvar hos Älvstranden.

Vesterlin har, på uppdrag av Älvstranden, genomfört fastighetsrättsliga utredningar rörande bolagets större stamfastigheter i Lindholmen och Frihamnen med uppdrag att bedöma förutsättningarna för avstyckning. Vesterlin har därmed bland annat undersökt förutsättningarna för att detta gällande Lundbyvassen 736:168. Vesterlin gör bedömningen att det kan finnas möjlighet att avskilja de yttre delarna av Frihamnen från de inre efter antagen och eventuellt delvis genomförd detaljplan för område 1, dock beroende av de omständigheter som då föreligger. Vid denna tidpunkt kan t ex förutsättningarna för kommande exploatering av de yttre delarna av Frihamnen ha klargjorts avseende tid och omfattning och därmed klarare förutsättningar finnas för lantmäteriets beslut. Det kan dock konstateras att det kan, beroende på vad dessa förutsättningar innebär, finnas risk för att området då värderas högre vid en marknadsvärdering än vid en överlåtelse i mer närtid när mer osäkra förutsättningar råder. Även motsatsen kan dock bli fallet, dvs de förutsättningar som då föreligger kring stadens intentioner för området kan påverka marknadsvärdet negativt.

På Norra Lindholmen är fastighetsbildning genomförd med stöd av gällande detaljplan och fastighetsrättsliga förutsättningar för en överlåtelse av fastigheterna inom detta delområde är möjlig.

Detsamma gäller fastigheterna inom delområde Lindholmsplatsen.

Södra Lindholmen utgörs av stamfastigheten Lindholmen 6:9. Förutsättningar för en överlåtelse av *hela* fastigheten Lindholmen 6:9 föreligger. Enligt Vesterlins preliminära bedömning kan det vara möjligt att genom avstyckning avskilja fastigheter för flera befintliga byggnader från Lindholmen 6:9, men förutsätter gemensamhetsanläggningar eller servitut för att hantera infrastruktur under mark, parkering mm. Frågan behöver dock prövas av Lantmäteriet efter en ansökan om en lantmäteriförrättning. Eftersom detaljplanerna föreskriver markanvändningen industri, är det för industriändamål Lantmäterimyndigheten gör sin lämplighetsprövning, vilket innebär att befintliga skolor inte skulle tillförsäkras en ändamålsenlighet i planhänseende, även om fastighetsbildning skulle vara möjlig. För att åstadkomma detta krävs ny detaljplan för området. Bildande av en exploateringsfastighet för den del av fastigheten som inte är bebyggd utan kan komma att exploateras i en framtid bedöms av Vesterlins som möjlig först när fastighetsbildning av övriga byggnader skett alternativt när ny detaljplan antagits. Eventuell ansökan om fastighetsbildning bör göras i samlad ordning för hela området som helhet och i samverkan med lantmäteriet och stadsbyggnadskontoret/stadsbyggnadsnämnden.

Östra Lindholmen utgörs av stamfastigheten Lundbyvassen 4:6. Fastighetsrättsliga förutsättningar för en överlåtelse av *hela* fastigheten föreligger. Den preliminära bedömningen från Vesterlins sida är även att avstyckning av de enskilda byggnaderna på fastigheten kan vara möjlig, men förutsätter att gemensamhetsanläggningar bildas för hantering av infrastruktur under mark, parkering mm. Vissa avsteg från detaljplanen bedöms kunna godkännas i

samband med fastighetsbildningen. Det som talar mot detta är att lantmäteriet avslagit Älvstrandens tidigare ansökan om avstyckning i samband med överlåtelse av kontorsbyggnaden M1:an till Atrium Ljungberg med hänvisning till att vissa avsteg inte kunnat godkännas. Ett eventuellt fortsatt arbete med fastighetsbildning för området bör även här göras i samlad ordning för hela området som helhet och i samverkan med lantmäteriet och stadsbyggnadsförvaltningen/stadsbyggnadsnämnden.

Mot bakgrund av de fastighetsrättsliga förutsättningarna som beskrivits ovan gällande bolagets stora stamfastigheter Lundbyhamnen 4:6 och Lundbyvassen 4:9 och utifrån utgångspunkten om att fastigheter som avses att säljas externt på kort eller lång sikt inte ska överlåtas till nämndsorganisationen för att undvika skatteeffekter, bedöms en överlåtelse av dessa fastigheter till nämndsorganisationen inte vara aktuell. Fastighetsrättsliga förutsättningar för en försäljning behöver först åstadkommas genom antingen ny detaljplan eller att fastighetsbildning med utgångspunkt i befintlig detaljplan prövas av lantmäteriet. I avvaktan på att fastighetsrättsliga förutsättningar för en intern och/eller extern försäljning blir möjlig förutsätts fastigheterna ägas och förvaltas av Älvstranden.

Som framgått ovan har en detaljplan nyligen startat för området Lindholmsplatsen. Planen syftar till att skapa förutsättningar för ca 65 000 kvm kontor på nuvarande markparkering, integrerat med Lindholmen Science park (LSP) och det befintliga garaget, vilka båda utgör registerfastigheter som ägs av dotterbolag till Älvstranden. Av kommunalekonomiska, marknadsmässiga och praktiska skäl görs i uppdraget bedömningen att det är mest ändamålsenligt att låta dessa fastigheter stanna i Älvstrandens dotterbolags ägo och låta Älvstranden ansvara för framtagandet av denna detaljplan.

Som också framgått ovan föreligger fastighetsrättsliga förutsättningar för en överlåtelse av registerfastigheterna inom området Norra Lindholmen och dessa fastigheter föreslås överlåtas till exploateringsnämnden. Övriga förutsättningar och konsekvenser som redovisas nedan begränsas därmed till att endast avse fastighetsbeståndet inom Norra Lindholmen.

3.1.2.2.2 Avtalsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Lindhahl har, som framgått ovan, analyserat befintliga avtal kopplat till Frihamnen. I det följande redogörs i korthet för Lindhahls iakttagelser.

- *Markanvisningsavtalen:*

Enligt Lindahl finns det i och för sig inte ett uttryckligt förbud mot partsbyte men att en byggherre i vart fall kan argumentera för att det krävs samtycke för att partsbyte ska vara möjligt. Om partsbyte skulle ske utan sådant samtycke skulle Älvstranden genom sitt dotterbolag GFAB göra sig skyldigt till avtalsbrott. Det skulle enligt Lindahl kunna aktualisera ett skadestånd motsvarande det negativa kontraktsintresset, d.v.s. skadeståndsposter som försätter motparterna i samma ekonomiska situation som om några markanvisningsavtal inte hade kommit till stånd. Enligt Lindahl förutsätter ett sådant skadestånd att det under Älvstranden markägande bolaget inte meddelar parterna om

försäljningen utan att motparterna därmed förlitar sig på att respektive markanvisningsavtal alltså gäller och därmed fortsätter att ådra sig kostnader på grundval av denna tillit. Lindahl pekar vidare på att byggherrarna enligt skadeståndsrättsliga principer har ett ansvar att begränsa sina skador. Det finns utrymme att argumentera för att en byggherre som inte medverkar till ett partsbyte utan giltigt skäl inte kan anses ha begränsat sin skada.

I den mån en förvärvare av fastigheterna inte skulle vilja fullfölja upplägget som markanvisningsavtalen baseras på kan en skadeståndsskyldighet motsvarande det negativa kontraktsintresset uppstå såvida inte förvärvaren erbjuder motparten lika goda legala och kommersiella villkor med ett annat upplägg som respektive motpart inte skäligen kan neka till. Även här har tidpunkten betydelse eftersom det negativa kontraktsintresset bör vara begränsat till skada som kan uppkommer efter tidpunkten för beslut hos förvärvaren att inte gå vidare med markanvisningsavtalen.

- *Samarbetsavtalen:*

Lindahl pekar i denna del på att det saknas uttrycklig bestämmelse om partsbyte men att det ligger i avtalens andemening att en överlåtelse till staden inte skulle utgöra avtalsbrott och i vart under alla förhållanden inte vara av någon betydelse så länge staden också blir ägare till aktuellt planområde och erbjuder parterna i samarbetsavtalen motsvarande avtal. Även här finns det en risk för att överlåtelse utan samtycke från byggherren eller en ändring av villkoren för samarbetet skulle kunna aktualisera skadestånd motsvarande det negativa kontraktsintresset. Förutsättningarna för ett sådant skadestånd ska utfalla är detsamma som för markanvisningsavtalen. Lindahl pekar vidare på att det också måste säkerställas att ett partsbyte, i förhållande till de rättigheter och skyldigheter som tas upp i samarbetsavtalen, är förenligt med kommunallagens likställighetsprincip, EU-rättens regler om statsstöd samt PBL:s regler om ersättning och åtaganden under exploateringsavtal. Under förutsättning att det regelverket efterlevs ser Lindahl inte något hinder mot att exploateringsnämnden skulle kunna använda sig av ett motsvarande upplägg med samarbetsavtal.

- *Plankostnadsavtal:*

Plankostnadsavtalet och plankostnaderna kan behöva hanteras om GFAB inte längre ska vara part efter en överlåtelse av aktuellt exploateringsområde till staden/förvärvaren, förutsatt att det återstår plankostnader ut från GFAB.

- *Arrendeavtal:*

GFAB har ingått ett antal anläggningsarrendeavtal avseende mark inom fastigheten Göteborg Lundbyvassen 736:168 som bebyggt och ska bebyggas med modulbyggnader med tillfälliga bygglov. Anläggningsarrendena fortsätter löpa även efter överlåtelse av fastigheten som

omfattar den arrenderade marken och förutsätter inget samtycke från arrendatorn. Säkerheter som har ställts ut till förmån för GFAB behöver dock ställas ut så att de gäller till förmån för staden/ förvärvaren

- *Servitutsavtal:*

Det har tecknats servitutsavtal som belastar fastigheterna Göteborg Lundbyvassen 736:167 och 168 avseende elledning, fjärrvärme samt för syftet markstabilisering inför kommande spårvägsarbeten. Om de aktuella områdena överförs till staden pekar Lindahl på att servitutsavtalet avseende markförstärkningsåtgärder eventuellt inte utgör ett giltigt servitut utifrån dess syfte, som utgör förberedande åtgärd inför det riktiga syftet att senare anlägga ett spårvägsområde genom de båda fastigheterna.

När det gäller fastigheterna inom Norra Lindholmen är gängse hyres- och arrendeavtal tecknade. Dessa avtal bör som utgångspunkt gälla även mot ny förvärvare. Har upplåtelse skett skriftligen av arrende eller hyra och nyttjanderätten tillträtts före överlåtelsen gäller sådana upplåtelser enligt 7 kap 12 § jordabalken även mot förvärvare. Det kan också nämnas att det i 7 kap 11 § jordabalken finns en bestämmelse som föreskriver en skyldighet för fastighetsägaren att i samband med överlåtelse i förhållande till rättighetshavaren göra förbehåll om upplåtelsen. Med det sagt bör det nämnas att vid en jordabalksöverlåtelse kommer inte de avtal som Älvstranden ingått med externa parter avseende skötsel mm av de aktuella fastigheterna övergå till nämnden i egenskap av förvärvare. För att säkra en övergång behöver sådana avtal omförhandlas.

3.1.2.2.3 Miljörättsliga aspekter

Vid överlåtelser av fastigheter i Frihamnen till en förvärvare genom en överlåtelse av själva fastigheten behöver eventuella befintliga miljöbalks-tillstånd och andra myndighetsbeslut hanteras. För det fall förvärvaren ska ansvara för markutvecklingen och det finns tillstånd/beslut avseende detta, exempelvis tillstånd till vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken), tillstånd till bedrivande av hamn (9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen), eller anmälningar om avhjälpandeåtgärder, behöver överlåtandet av dessa till förvärvaren regleras samt i vissa fall anmälas till tillsynsmyndigheten.

En överlåtelse av fastigheterna genom fastighetsöverlåtelse triggar ett subsidiärt fastighetsägaransvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken. Detta har framför allt betydelse för sådana fastigheter som Älvstranden förvärvat före 1999 (se avsnitt 2.1.3 ovan). Det innebär att tillsynsmyndigheten kommer att kunna rikta krav på avhjälpandeåtgärder mot förvärvaren om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta avhjälpandet. Förutom ett subsidiärt fastighetsägaransvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken, medför ett ägande av fastigheten och ansvar för exempelvis genomförande av saneringsåtgärder och anläggnings- och byggnadsarbeten en risk för att ett direkt verksamhetsutövaransvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken (NJA 2012 s 125). Detta eftersom sådana åtgärder enligt praxis anses bidra till föroreningsskadan. Om förvärvaren övertar ansvar för fortsatt genomförande såsom verksamhetsutövare efter en fastig-

hetsöverlåtelse är det viktigt att det är utrett om det finns några tidigare störningar, uppkomna skador eller liknande som kan medföra ersättningsanspråk från tredje man. Även om ansvaret för redan uppkomna skador inte överförs per automatik behöver staden känna till riskbilden för att kunna analysera den.

Sammanfattningsvis innebär det ovan anförda att det inför en jordabalksöverlåtelse behöver ske en översyn av vilka miljötillstånd och myndighetsbeslut som är kopplade till den fastighet som ska överlåtas. Det kan också finnas anledning att se över i vilken mån överlåtelseerna kommer trigga ett subsidiärt fastighetsägaransvar.

3.1.2.2.4 Arbetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Arbetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser handlar primärt om bedömning av huruvida de arbetsrättsliga reglerna om verksamhetsövergång aktualiseras eller ej. Som framgått ovan i avsnitt 2.1.7 ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras och en förutsättning för verksamhetsövergång i arbetsrättslig mening är att en ekonomisk enhet ("a going concern") går över till en annan arbetsgivare och att den behåller sin identitet vid övergången.

Föreliggande scenario innebär en överföring av det markutvecklande uppdraget från arbetsgivaren Älvstranden till arbetsgivaren kommunen [exploateringsnämnden], genom att ett antal av Älvstrandens registerfastigheter överlåtes från bolaget till kommunen [exploateringsnämnden]. Överlåtelsen innebär att kommunen blir lagfaren ägare till de aktuella fastigheterna och därefter bedriver sedvanlig planering och exploatering av fastigheterna.

Överlåtelse av registerfastigheter som i detta fall kan i arbetsrättslig mening inte anses utgöra verksamhetsövergång av en ekonomisk enhet med verksamhetsidentitet. Vid en samlad bedömning kan scenariot således inte anses utgöra verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga.

Arbetsrättsliga konsekvenser i övrigt för anställda i Älvstranden, som en följd av detta scenario, föreligger sannolikt inte i det korta perspektivet. I utredningen har det konstaterats att endast ett fåtal av Älvstrandens anställda idag har arbetsuppgifter kopplade till aktuella fastigheter och i förekommande fall enbart som deluppgifter/roller (inga heltidstjänster).

Bolagets bedömning är att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot. Anledningen beskrivs bland annat vara att det finns vakanser i bolaget som en följd av hög personalomsättning de senaste två åren. Organisationen är således inte idag fullt bemannad och därtill är vissa tjänster också bemannade med konsulter.

Bolaget arbetar kontinuerligt med att anpassa organisation och resurser efter de uppgifter som finns. Genom att leda och fördela arbetet i den löpande verksamheten är bedömningen att bolaget kan tillvarata bolagets samlade kompetens och således undgå störning i verksamheten oavsett ny riktning för bolaget.

3.1.2.3 Ekonomiska förutsättningar och konsekvenser

3.1.2.3.1 Inkomst-/reavinstskatt

Detta scenario innebär, som framgått ovan, att Älvstrandens fastighetsinnehav i Frihamnen och Lindholmen överlåtes genom en jordabalksöverlåtelse, dvs att registerfastigheterna överlåtes från bolaget till nämndsorganisationen.

Som framgått ovan i avsnitt 2.3.1 ska överlåtelse mellan Älvstranden och nämndsorganisationen ske till marknadsvärde. Att det är fråga om en jordabalksöverlåtelse innebär också, som beskrivits ovan i avsnitt 2.3.1, att bolaget ska erlägga en skatt om 20,6 % av realisationsvinsten. Denna beräknas som skillnaden mellan köpeskilling/ marknadsvärde och skattemässigt restvärde.

Som framgått ovan har därför markvärdet stor påverkan på de skattemässiga och därmed ekonomiska konsekvenserna av scenariot.

Utifrån de värderingsförutsättningar som redogjorts för ovan bedömer Newsec marknadsvärdet för Frihamnens olika områden samt området Norra Lindholmen enligt tabellen nedan.

Område	Bedömt marknadsvärde (mnkr)	Skattemässigt restvärde (mnkr)	Reavinstskatt (mnkr)
Frihamnen område 1	1 080	217	178
Frihamnen område 2-3	1 155	225	192
Frihamnen område 4	74	60	3
Norra Lindholmen	255	211	9

Som framgått ovan i avsnitt 2.3.1.2 ska vid överlåtelse av en registerfastighet stämpelskatt (lagfartskostnad) erläggas av köparen. Stämpelskatten beräknas på köpeskillingen och uppgår till 1,5 % för kommunen och 4,5 % för bolag.

Baserat på redovisade marknadsvärden ovan utgår stämpelskatt enligt tabellen nedan vid en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav i Frihamnen till nämndsorganisationen.

Område	Stämpelskatt (mnkr)
Frihamnen område 1	17
Frihamnen område 2-3	16
Frihamnen område 4	1
Norra Lindholmen	4

Som framgått ovan ger dock lagstiftningen än så länge möjlighet att minska stämpelskatten genom förvärv genom fastighetsbildning vid vissa fastighetsrättsliga förutsättningar. Sådana förutsättningar bedöms, enligt Lindahl, föreligga vid de aktuella överlåtelseerna för Frihamnen, vilket innebär att stämpelskatt endast utgår på ett begränsat markvärde och därmed blir marginell.

En jordabalksöverlåtelse av aktuella fastigheter i Frihamnen bedöms innebära skatterättsliga konsekvenser om ca 375 mnkr, baserat på de bokslutsvärderingar som legat till grund för Älvstrandens bokslut 2021. Som framgått ovan av avsnitt 2.2.2. Marknadsvärde bör dock inför en eventuell överlåtelse ytterligare en marknadsvärdering genomföras för att säkerställa ett aktuellt marknadsvärde utifrån de förutsättningar som nu råder.

3.1.2.3.2 Redovisningsmässiga förutsättningar och konsekvenser

En överlåtelse till marknadsvärde innebär att försäljningsvärdet utgör det nya anskaffningsvärdet i förvaltningen och kommer utgöra avskrivningsunderlag. Risker ökar för att nedskrivningsbehov kan uppstå då marknadsvärden lyfts fram och löpande behov bedöms och värderas utifrån gällande redovisningsprinciper.

En överlåtelse utlöser en skatteeffekt, vilket leder till ett utflöde av medel från kommunkoncernen utan att medel kommer via externa försäljningsintäkter.

Då transaktionen mellan bolag och kommun är intern ur ett kommunkoncernperspektiv behöver transaktionen återställas på kommunkoncernnivå.

3.1.2.4 Genomförandekonsekvenser

Frihamnen

I yrkandet som utgör del av kommunfullmäktiges beslut den 2022-02-24 §8 efterfrågas, som framgått ovan, en noggrann konsekvensanalys av olika handlingsalternativ gällande framför allt Frihamnens fortsatta utveckling med en tydligare beskrivning av hur skiftet från bolagsform till nämndsorganisation påverkar stadens möjligheter att bedriva stadsutveckling avseende hantering av risk, samordning av entreprenad med externa aktörer och ekonomiska konsekvenser. Likaså anges i yrkandet att stadens förmåga till framdrift i stadsutvecklingen inte ska påverkas.

Inom Älvstadens samverkansorganisation genomfördes 2018 - 2019 ett arbete för att fördjupa kunskaperna kring förutsättningarna för att genomföra Frihamnen som helhet. Arbetet syftade till att skapa samsyn i staden inför fortsatt planering av områdets olika delar. Ett gemensamt förslag till strukturplan och inriktning kring Frihamnens innehåll sammanfattades i ”Planeringsförutsättningar Frihamnen 2019”. Planeringsförutsättningarna rekommenderar en uppdatering av tidigare planprogram för fortsatt arbete med övergripande ekonomi och genomförandefrågor såsom risk, buller, älvkantskydd mm samt att utvecklingen av Frihamnen startar med de inre delarna och avvaktar med de yttre delarna som omfattar de mer svårhanterade pirarna och vattenrummen.

Utifrån denna har därefter Älvstranden gjort en risk- och konsekvensanalys av det aktuella strukturförslaget³ i syfte att säkerställa att det finns rimliga ekonomiska förutsättningar för att genomföra projektet och för att analysera de risker som projektet innebär för bolaget.

³ Norra Älvstranden Utveckling AB:s slutrapport "Frihamnen – Risk och konsekvensanalys"

I sin risk- och konsekvensanalys redovisar Älvstranden ett antal risker som behöver hanteras i ett genomförande:

- **Omfattningen**

Projektet är stort, vilket innebär att samtliga risker ökar med skalan. Fullt utbyggt motsvarar Frihamnen en folkmängd lika med Ystad tätort.

- **Markförutsättningarna**

Markförutsättningarna ser olika ut för olika delar av området. De inre delarna av området handlar det om fast mark, ”typisk Göteborgsmark”, och det är enbart sträckan där den tidigare Ringö-kanalen gått som eventuellt skulle kunna innehålla hittills okända markföroreningar. De yttre delarna består delvis av fast mark men även av utfyllda områden, områden med stora sättningar, kajkonstruktioner och öppet vatten och är betydligt mer komplicerade.

- **Tidsaspekten**

Frihamnen-projektet som helhet kommer att löpa under minst 30 år och under denna tid sker förändringar i omvärlden som behöver beaktas och ny kunskap kommer till. Detta kan t ex gälla förändringar i klimatet och de förutsättningar som då skapas gällande hantering av t ex skyfall och översvämningar.

- **Beroenden av andra projekt**

Projektet påverkas av utvecklingen av Backaplan, planeringen av stadsövergripande gator såsom Hjalmar Brantings boulevard, ny spårdragning i Hjalmar Brantingsstråket genom Frihamnen mm. För några av dessa projekt har beslut ännu inte fattats om hur kostnader ska fördelas mellan exploateringen och skattekollektivet.

- **Förseningar**

Förseningar i stadsutvecklingsprojekt kan ha flera orsaker; processer som inte startar enligt tidplan, ej tillräcklig resurssättning, problem med förankring av inriktningsbeslut m fl. Bolagets erfarenhet från tidigare projekt är att förseningar ofta utgör en stor kostnadspost.

- **Ekonomi**

När första utförsäljningen av byggrätter är genomförd har Älvstranden, enligt sin konsortiemodell, ett juridiskt åtagande mot köparen att, som sammanhållande exploatör, samordna gränssnittet mellan kvartersmark och allmän platsmark vid exploateringsnämndens utbyggnad av infrastrukturen i delområdet. Om konjunkturen viker kraftig och försäljningspriset blir lägre eller så låga att bolaget måste avvakta ytterligare byggrättsförsäljningar, påverkas bolagets likviditet och bolaget får högre räntekostnader eftersom utbyggnad av områdets grundläggande infrastruktur ändå måste fortgå.

Älvstranden konstaterar också i sin risk- och konsekvensanalys att den ekonomiska risken är väsentligt större i Frihamnen än i tidigare områden som bolaget byggt ut. Det beror dels på områdets storlek, dels på att det saknas befintlig infra-struktur i området.

Inom uppdraget görs bedömningen att samtliga dessa risker är förknippade med området i sig och behöver hanteras oavsett om genomförande sker i bolags- eller nämndform. De flesta av riskerna är även avhängiga beslut och processer i stadens exploateringsverksamhet. Det kan därför vara en fördel, eller åtminstone inte en nackdel, att "ligga nära" det kommunala beslutsfattandet för att minska riskexponeringen.

Samtidigt konstateras i avsnitt 2.3.2 Metoder, processer och arbetsformer ovan att vid utformningen av en exploateringsmodell för ett område behöver hänsyn tas till området komplexitet och andra förutsättningar för kravställande och framdrift. Likaså beskrivs ett antal "verktyg", viktiga att på ett välavvägt sätt, nyttjas för att uppnå de önskade effekterna av utvecklingen av området. Det konstateras i samma avsnitt att för närvarande görs bedömningen att det i högre utsträckning finns etablerade exploateringsmodeller och former för nyttjande av "verktyg" för större stadsutvecklingsprojekt inom Älvstranden än vad det gör inom nuvarande fastighetsnämnd. Inom Älvstranden finns även en kompetens inom hållbarhet, byggherrerollen samt mark- och affärsutveckling som idag inte har en fullt lika tydlig motsvarighet på fastighetskontoret.

Bedömningen är därför att det kommer att krävas resurser och tid för exploateringsnämnden, som ny nämnd vid årsskiftet och i en ny kontext i stadens stadsutvecklingsprocess, att utveckla befintliga och nya arbetsformer och den kompetens som krävs för att fullt ut kunna ta sig an uppdraget att utveckla Frihamnen. Inom ramen för uppdraget görs därför bedömningen att detta kan påverka framdriften av Frihamnen om intentionen i stadens taktiska planering och prioritering innebär att arbetet med planprogram och detaljplaner i Frihamnen återupptas i närtid.

Pågående aktiviteter och mottagande organisation

Ur ett genomförandeperspektiv är det även viktigt att konstatera att även, under vilande detaljplanearbete, pågår ett flertal aktiviteter och projekt i Frihamnen.

För att omhänderta dessa vid en överlåtelse av området till nämndsorganisationen kommer, förutom exploateringsnämnden, även stadsfastighetsnämnden och stadsmiljönämnden att beröras. Dessa behöver ha en beredskap i resurs- och kompetenshänseende, motsvarande 5,4 tjänster inklusive ledningsfunktioner, enligt Älvstrandens bedömning av bemanningssituationen idag. De ekonomiska konsekvenserna för mottagande nämnd för kompletterande uppdrag vid ett eventuellt övertagande kommer att behöva hanteras, vilket lämpligen i sådant fall genomförs i fas 2 av uppdraget rörande en förändring av Älvstrandens uppdrag.

Nedan redovisas aktuella projekt och aktiviteter, fördelade på preliminär mottagande nämnd:

Exploateringsnämnden (markägarroll)

Projekt	Aktiviteter
Spårväg och citybuss samt GC-bana	Samordna/bevaka förutsättningar i DP Spår, yttranden, dialog kring tekniska

Projekt	Aktiviteter
	förutsättningar/genomförbarhet, servitutsavtal, fastighetsreglering
Utfyllnad Lundbyhamnen	Ansökan om vattendom, utredningar, MKB, rådighetsfrågor, samverkan Göteborgs Hamn
Bevakning av detaljplaner mm som berör området (Backaplan, Lindholmen mm)	Yttranden i samråd och övriga remisser
Jubileumsparken grön + blå	Avtal om exploateringsfinansiering, försäljning av mark
Fjärrvärme- och fjärrkylaledningar	Servituts- och marknyttjandeavtal, remisser
Frihamnsskyrkan	Säkerställande av mediaförsörjning, åtkomst och parkering, avtalsfrågor
Kajskjul 107	Ansökan om avstyckning inför kommande avyttring

Stadsmiljönämnden

Projekt	Aktiviteter
Temporära bostäder	Arrendefrågor, bygglovsfrågor, avtal med exploatör, mediaförsörjning
Kajförstärkningsåtgärder	Säkerställa säkerhet vid nyttjande av kajer
Förvaltning	Uthyrning av mark, markskötsel
Temporär mediaförsörjning Hisingbron – Bananpiren	Förstudie pågår, genomförande 2023
Jubileumsfirande 2023	Praktiska frågor, samordningsfrågor

Stadsfastighetsnämnden

Projekt	Aktivitet
Magasin E	Förberedelser inför rivning för spårväg, avtal TK, flytt av hyresgäster

Projekt	Aktivitet
Förvaltning	Uthyrning av lokaler

Lindholmen

Lindholmen anses vara Nordens ledande innovationscentrum med fokus på mobilitet, kommunikation, digitalisering och teknikutveckling. Lindholmen har ett starkt utbildningsfokus med bland annat Göteborgs Universitet, Chalmers Tekniska Högskola och sju gymnasieskolor. Utveckling inom området pågår mot restauranger, hotell och aktiviteter samt bostäder genom bland annat utbyggnaden av Karlastaden.

Älvstranden har över tid utgjort en betydande part i Lindholmens utveckling genom sitt fastighetsutvecklande uppdrag och kan fortsatt genom sitt markägande skapa framförhållning i detaljplaner, genomföra strategisk platsbyggnad och genom olika temporära insatser och åtgärder möta näringslivets behov. Älvstranden bedriver en nära och aktiv samverkan med Lindholmen Science Park (LSP), Fastighetsägarnätverket, Campus Lindholmen, samt Business Region Göteborg (BRG) vad avser bland annat etableringsfrågor.

Ett antal avsiktsförklaringar har tecknats om etablering genom ombyggnation och fastighetsutveckling av tidigare varvsbyggnader inom Lundbyvassen 4:6 (tidigare varvsområdet) och rör verksamheter inom forskning och utveckling, automobilitet och om The Yard, en ny arena för små, nya och växande techbolag. Planering och förberedelser för dessa etableringar pågår inom bolaget.

I dialog med företrädare för Business Region Göteborg och Lindholmen Science Park inom ramen för uppdraget tydliggör de betydelsen av Lindholmens näringslivskluster och dess utvecklingspotential för näringslivsutvecklingen såväl lokalt, nationellt som internationellt. De pekar bland annat på vikten av kunskap om den lokala dynamiken, förståelsen för näringslivets behov, snabbhet och fokus på frågan när det gäller att ur ett brett perspektiv kunna möta näringslivets etableringsbehov genom befintliga lokaler, fastighetsutvecklingsprojekt samt byggrätter i nya detaljplaner.

I det yrkande som låg till grund för kommunfullmäktiges beslut framhölls vikten av att staden fortsatt kan möta näringslivets behov på Lindholmen och i stråket Lindholmen-Frihamnen.

Scenariot föreslås innebära att Älvstranden fortsatt äger och förvaltar stamfastigheterna Lundbyvassen 4:6 och Lindholmen 6:9 samt Lindholmen Science Park där det allra största delen av lokalbeståndet som idag tillgodoser näringslivets behov finns. Det innebär att Älvstranden fortsatt kommer att kunna vara med och bidra till näringslivsutveckling på samma sätt som idag så länge fastighetsbeståndet är i bolagets ägo. Det betyder att det finns tid, fram tills bolagets avveckling, för andra aktörer inom staden, däribland exploateringsnämnden och andra eventuella mottagande parter, att utveckla

arbetsformer som även därefter säkerställer stadens förmåga att möta näringslivets behov.

Inom uppdraget föreslås dock att de tre registerfastigheterna inom Norra Lindholmen överlåtes till exploateringsnämnden, i syfte att i möjligaste mån överföra det markutvecklande uppdraget till exploateringsnämnden och då särskilt sådant som förutsätts utvecklas efter det att utbyggnad av Masthuggskajen och Skeppsbron har färdigställts och Älvstrandens åtaganden i antagna detaljplaner är klara. Det aktuella området planeras att utvecklas under perioden 2030 - 2045. Idag är området bebyggt med industri- och kontorslokaler. Arbete med ett planprogram för Lindholmen pågår och beräknas gå ut på samråd under 2023. Genom ett godkänt planprogram kommer den framtida markanvändningen i området att tydliggöras. Förutom att området utgör ett potentiellt, framtida utbyggnadsområde för att möta näringslivets behov, uttrycker stadsbyggnadskontoret behov av att tillgodose bland annat kommunal service inom området. Det finns vidare ett omvandlingstryck på området även från privata markägare. Mot denna bakgrund är kommunal rådighet över området viktig. Detta kan åstadkommas såväl genom rådighet genom Älvstrandens som kommunens ägo. Samtidigt är det viktigt att gemensamma arbetsformer snabbt utvecklas inom övriga staden för att kunna ikläda sig den roll Älvstranden har idag när det gäller att aktivt möta näringslivets behov. Såväl Älvstranden som Business Region Göteborg poängterar vikten av den lokala kunskapen och att sammantaget förfoga över flera ”verktyg” – lokaler, ombyggnationer och byggrätter – för att möta näringslivets behov.

I övrigt pågår många projekt och aktiviteter på Lindholmen, men inga som, enligt uppgift från Älvstranden, direkt berör Norra Lindholmen.

3.1.3 Sammanfattande analys av scenariot

Detta scenario innebär, så långt som möjligt, ett överförande av det markutvecklande uppdraget från Älvstranden till exploateringsnämnden utifrån de fastighetsrättsliga förutsättningar som föreligger.

Scenariot innebär även att Älvstranden fortsatt har genomförandeansvaret för utbyggnad av kvartersmark i de områden med antagna detaljplaner där bolaget verkar, dvs i Lindholmshamnen, Celsiusgatan, Säterigatan, Skeppsbron och Masthuggskajen, liksom att bolagets affärsmodell, innebärande finansiering av bolagets verksamhet genom i huvudsak fastighetsförvaltning och byggrättsförsäljningar, ligger fast så länge bolaget har åtaganden i dessa detaljplaner, dvs till ca 2032 enligt nuvarande tidsplaner för dessa områden.

Scenariot innebär även att bolaget fram till dess har förvaltnings- och utvecklingsansvaret för bolagets projekt- och förvaltningsbyggnader inom Lindholmen och att staden, genom bolaget, därmed fortsatt aktivt kan möta näringslivets behov på samma sätt som idag. Detta förstärks även genom att bolaget, av praktiska och marknadsmässiga skäl, behåller det markutvecklande uppdraget rörande Lindholmsplatsen, där detaljplan startats i syfte att möjliggöra en utbyggnad av Lindholmen Science Park. Scenariot innebär även att bolaget behåller det markutvecklande uppdraget för kommande och

pågående detaljplaner för Skola och verksamheter vid Pumpgatan samt Skola vid Plejadgatan, då dessa detaljplaner omfattar del av de två stora stamfastigheterna Lindholmen 6:9 samt Lundbyvassen 4:6 och fastighetsrättsliga förutsättningar för överlåtelse föreligger först efter antagen detaljplan.

Scenario innebär, precis som övriga scenarier, att en avvecklingsplan för bolaget tas fram, vilken tar sikte på en avveckling av bolaget vid den tidpunkt då bolaget avslutar sitt engagemang i kvartersutbyggnaden i Masthuggskajen och/eller Skeppsbron, beroende på framdriften i utbyggnaden av dessa områden. Även i detta scenario är det viktigt att, fram tills att detta sker, arbetsformer utvecklas inom ramen för stadens organisation för stadsutveckling tillsammans med Business Region Göteborg och Lindholmen Science Park så att det säkerställs att staden även fortsatt dedikerat och effektivt kan möta näringslivets utvecklingsbehov.

Det är även viktigt att en avvecklingsplan även innehåller en fördjupad handlingsplan för avstyckning av bebyggda fastigheter på Lindholmen 6:9 och Lundbyvassen 4:6.

Överlåtelse av mark mellan Älvstranden och exploateringsnämnden måste ske till marknadsvärde, vilket konstaterats ovan. Utifrån de marknadsvärdesbedömningar som ligger till grund för Älvstrandens bokslut 2021 genereras reavinster i bolaget vid en överlåtelse enligt ovan motsvarande ca 385 mnkr. Vid ett eventuellt genomförande av scenariot bör dock en ny värdering genomföras för att säkerställa marknadsvärdet utifrån rådande marknadsförutsättningar vid överlåtelsestidpunkten. Andra ekonomiska konsekvenser som uppstår är att kommunens riskexponering ökar då förvärv sker till förhållandevis höga men ändå osäkra värden och behov av nedskrivning kan uppstå vid förändringar i marknadsförutsättningarna.

Avtalsmässigt innebär scenariot att partsbyte i de markanvisnings- och samverkansavtal som tecknats med markanvisade parter krävs. Lindahls konstaterar att dessa avtal inte uttryckligen förbjuder något partsbyte men att part kan komma att argumentera för att sådant krävs. Om partsbyte sker utan samtycke finns viss risk, konstaterar Lindahls, för att kommunen kommer att behöva betala skadestånd motsvarande det negativa kontraktsintresset, dvs ersätta avtalspartens nedlagda kostnader. Hur mycket detta i sådant fall skulle vara har inte i detta skede i uppdraget undersökts.

Arbetsrättsligt kan scenariot, vid en samlad bedömning, inte anses utgöra verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga. I utredningen har det dock konstaterats att endast ett fåtal av Älvstrandens anställda idag har arbetsuppgifter kopplade till aktuella fastigheter och i förekommande fall enbart som deluppgifter/roller (inga heltidstjänster). Bolagets bedömning är att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot.

Några särskilda konsekvenser ur ett LOU-, statsstöd- eller jävsperspektiv bedöms inte uppstå.

I syfte att minska de ekonomiska konsekvenserna av ett överförande av det markutvecklande uppdraget till nämndsorganisationen har även frågan att fastighetsrättsligt dela upp Frihamnsområdet i en inre och en yttre del enligt nuvarande strukturförslag genom att avstycka Lundbyvassen 736:168 i två eller flera fastigheter prövats, i en fastighetsrättslig utredning. Mest troligt är att ett avskiljande av Frihamnens yttre delar möjligtvis kan föreligga först efter antagen och eventuellt delvis genomförda detaljplaner inom Frihamnens inre delar. Vid ett genomförande av detta scenario är därför endast en överlåtelse av hela Älvstrandens fastighetsbestånd inom Frihamnen möjligt.

Även om ett utvecklingsarbete inletts för att skapa förutsättningar för exploateringsnämnden att möta ett nytt och bredare uppdrag som projektutvecklare och exploatör, kommer detta utvecklingsarbete att ta en tid. Som framgått ovan görs bedömningen att scenariot innebär att det finns risk för att framdriften för Frihamnen kommer att påverkas och att förutsättningar i sådant fall inte finns för att återstarta arbetet med program och detaljplaner i Frihamnen i närtid.

3.2 Scenario 2: Överföring av det markutvecklande uppdraget genom ett markutvecklande bolag direkt under Stadshus AB

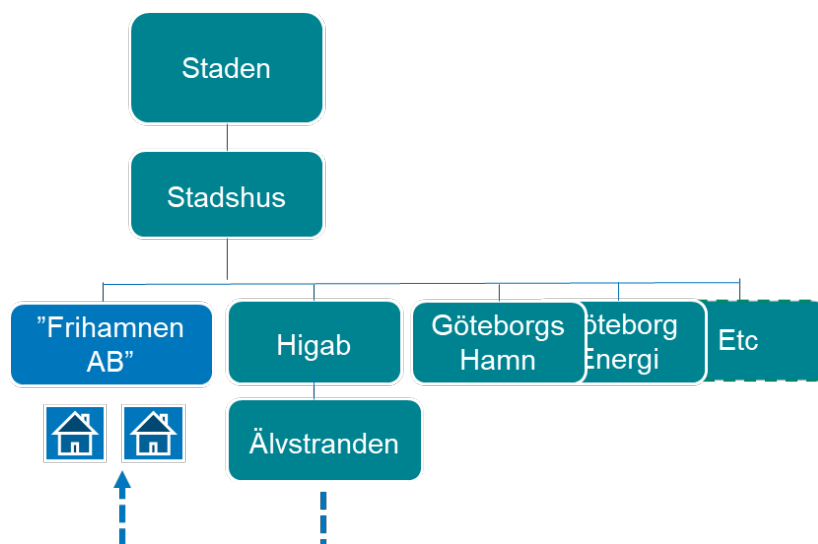
3.2.1 Beskrivning av scenariot

I syfte att pröva att åstadkomma ett överförande av det markutvecklande uppdraget rörande Frihamnen från Älvstranden till exploateringsnämnden med mindre ekonomiska konsekvenser än scenario 1 som beskrivits ovan har ytterligare ett scenario utretts med stöd av Lindahls skatterättsliga expertis.

Scenariot är främst aktuellt att tillämpa för Frihamnen men skulle även, om det bedöms lämpligt, teoretiskt sett kunna tillämpas för andra större fastigheter inom Älvstrandens bestånd som står inför utveckling på kort eller lång sikt.

Detta alternativ innebär, för Frihamnens del, att berörda bolagspaketerade fastigheter inom Frihamnen lyfts ut från Älvstrandens verksamhet och uppdrag genom att, något förenklat beskrivet, det dotterbolag som äger fastigheterna placeras i direkt under Stadshus AB. Detta dotterbolag utgör därmed en del av Stadshuskoncernen, parallellt med övriga dotterbolag till Stadshus AB, se närmare beskrivning av transaktionerna i avsnitt 3.2.2.2.1 Fastighetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser.

Se en översiktlig principskiss nedan.



Principskiss scenario 2

Scenariot innebär vidare att det aktuella bolaget får till ändamål att bidra till stadsutvecklingen i Göteborg genom att låta bolagets fastighetsinnehav förvaltas på ett för staden ändamålsenligt sätt och över tid utvecklas till kvartersmark. Om kommunfullmäktige fattar beslut om ett genomförande enligt detta scenario behöver en bolagsordning och ett ägardirektiv för bolaget arbetas fram under kommande förberedelsefas, fas 2, i arbetet med ett förändrat uppdrag för Älvstranden.

Förutom ett överförande av det markutvecklande uppdraget rörande Frihamnen på detta sätt, innebär scenariot även att jordabalksöverlåtelse sker av Älvstrandens registerfastigheter på Norra Lindholmen på samma sätt som presenterats i beskrivningen av scenario 1 ovan.

3.2.2 Förutsättningar och konsekvenser

3.2.2.1 Områdenas förutsättningar

En närmare beskrivning av områdenas mer generella förutsättningar har beskrivits ovan under 3.1.2.1 Områdenas förutsättningar i redovisningen av scenario 1.

3.2.2.2 Legala förutsättningar och konsekvenser

3.2.2.2.1 Fastighetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Som också framgått ovan består Frihamnen i huvudsak av en större stamfastighet samt ett antal mindre fastigheter. Samtliga fastigheter, förutom Lundbyvassen 736:167, ägs av Göteborgs Frihamns AB, dotterbolag till Fripoint AB. Lundbyvassen 736:167 ägs av Fribordet AB. Både Fripoint AB och Fribordet AB är idag dotterbolag till Norra Älvstranden AB.

Scenariot innebär att aktierna i Fripoint AB överlåtes från Norra Älvstranden AB till Stadshus AB, som därmed, genom bolaget, blir ägare till de fastigheter som ägs av Fripoint AB:s dotterbolag Göteborgs Frihamns AB. Därefter

överlåter Fribordet AB fastigheten Lundbyvassen 736:167 till Göteborgs Frihamns AB genom ett jordabalksförvärv till ett pris motsvarande skattemässigt restvärde, vilket är möjligt vid fastighetstransaktioner i ett koncernförhållande. Lundbyvassen 736:167 regleras därefter, som utgångspunkt, in i någon av fastigheterna i Göteborgs Frihamns AB. Därmed blir Stadshuset AB, genom Fripoint AB, indirekt ägare till samtliga fastigheter inom Frihamnen.

De fastighets- och bolagsförhållanden som beskrivs ovan och som ligger till grund för de transaktioner som föreslås inom ramen är en del av den interna koncernstruktur som ligger till grund för Älvstrandens verksamhet där bolagets fastigheter ägs indirekt genom dotterbolag till Älvstranden. Detta är ett vanligt upplägg och struktur i fastighetsutvecklande bolag.

3.2.2.2.2 Avtalsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Vid överlåtelser av paketerade fastigheter medföljer de ingångna avtal och åtaganden som är kopplat till det bolag som äger fastigheten. Det innebär att ingångna avtal inte behöver omförhandlas.

Det kan noteras att ingångna avtal i stor utsträckning bygger på att parterna ska arbeta efter den så kallade konsortiemodellen. För det fall en förvärvare av det fastighetsägande bolaget ger uttryck för att denne inte avser att fortsätta arbeta enligt konsortiemodellen kan fråga uppkomma om det i sig kan utgöra ett avtalsbrott som berättigar byggherrar med vilka det fastighetsägande bolaget ingått avtal att frånträda avtalen och begära skadestånd. Lindahl har utrett frågan och kommit fram till att när det gäller markanvisningsavtalen kan det utlösa ett skadestånd motsvarande det negativa kontraktsintresset. Det förutsätter dock att förvärvaren inte kan erbjuda motparten lika goda legala och kommersiella villkor med ett annat upplägg som respektive motparten inte skäligen kan neka till. Tidpunkten har också betydelse eftersom det negativa kontraktsintresset bör vara begränsat till skada som kan uppkomma efter tidpunkten för beslut hos förvärvaren att inte gå vidare. I fråga om samarbetsavtalen kan ett sådant beslut om ändrad inriktning också utlösa ett skadeståndsansvar. Den skada som då kan vara aktuell är hänförlig till om Förvärvaren låter motparterna ådra sig kostnader under samarbetsavtalen efter att Förvärvaren beslutat sig för att inte fortsätta samarbetet med de tänkta överlåtelserna som avtalen är baserade på men drar ut på att underrätta motparterna om detta.

3.2.2.2.3 Miljörättsliga förutsättningar och konsekvenser

Vid överlåtelse av paketerade fastigheter till Staden kommer det miljörättsliga ansvar som finns i fastighetsägande bolaget att finnas kvar i det överlåtna bolaget. Eftersom fastigheterna redan idag ägs genom fastighetsägande bolag som indirekt ägs genom Staden medför detta upplägg enligt Lindahls inte någon ökad riskexponering för Staden i fråga om miljörättsligt ansvar. Däremot behöver det förflyttade ansvaret möjligen beaktas ur ett finansiellt/likviditetens perspektiv.

Vid ett upplägg med en aktieöverlåtelse av fastighetsägande bolag till Staden triggas inte det subsidiära fastighetsägaransvaret enligt 10 kap. 3 § MB. Det ska

emellertid noteras att Staden även i detta alternativ måste säkerställa att det utreds vilka befintliga tillstånd och beslut som gäller för de verksamheter som bedrivs på aktuella fastigheter och bestämma om det är Staden som ska ta över drift och ansvar av dessa verksamheter eller om detta ansvar ska ligga kvar hos det fastighetsägande bolaget

3.2.2.2.4 Upphandlingsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

I handlingsalternativet med ett fastighetsägande bolag under Stadshus AB kommer ett behov av exploaterings- och förvaltningstjänster för bolagets räkning att finnas. Lämpligen hade detta behov tillgodosetts av exploateringsförvaltningen samt stadsmiljöförvaltningen respektive stadsfastighetsförvaltningen.

Utgångspunkten är att de anskaffningar som bolaget gör omfattas av en upphandlingsplikt enligt LOU. Fråga uppstår dock om det blir fråga om ett offentligt kontrakt i LOU:s mening för det fall att bolaget erhåller tjänsterna vederlagsfritt. Eftersom hela avtalsförhållandet ska beaktas kan det dock konstateras att det finns en utmaning i att helt undanta tjänsterna från begreppet offentligt kontrakt.

Under förutsättning att kontroll- och verksamhetskriteriet uppfylls har bolaget möjlighet att anskaffa tjänster med stöd av undantaget för intern upphandling, se ovan. Vid en bedömning av framför allt verksamhetskriteriet framkommer att det finns utmaningar med att tillämpa undantaget för intern upphandling i den aktuella situationen. Likaså görs bedömningen att det även är en utmaning att tillhandahålla dessa tjänster inom ramen för tillåtet stöd som inte träffas av regelverket för statsstöd.

Mot denna bakgrund förutsätts därför i detta scenario en beställarorganisation för de markutvecklings- och förvaltningstjänster som förutsätts i bolagets verksamhet utföras av egen personal i bolaget eller genom en upphandlad beställarorganisation. Något behov av anskaffning från nämndsorganisationen uppstår då inte hos bolaget och någon upphandlings- eller statsstödsproblematik föreligger inte.

3.2.2.2.5 Arbetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Scenario två innebär dels att vissa fastigheter överlåtes på motsvarande sätt som i scenario 1, dels för Frihamnens del, att berörda bolagspaketerade fastigheter inom Frihamnen överlåts genom aktieförsäljning. Stadshus AB skulle därigenom bli ägare av det dotterbolag som äger de bolagspaketerade fastigheterna.

Scenariots fastighetsöverlåtelser bedöms i arbetsrättsligt hänseende på motsvarande sätt som i scenario 1 och som redogjorts för i avsnitt 3.1.2.2.4 Arbetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser, vilket innebär att de arbetsrättsliga reglerna om verksamhetsövergång inte blir tillämpliga.

Vad avser överlåtelse av bolagspaketerade fastigheter så innebär det övergång genom aktieöverlåtelse. Detta innebär att skyddsreglerna i 6 b § lagen om anställningsskydd inte blir tillämpliga mot bakgrund av att det inte sker någon övergång av verksamhet beträffande förändrat arbetsgivarförhållande för de

anställda. Inom Älvstrandens bolagspaketerade fastigheter finns inte heller idag några anställda, men om så hade varit fallet hade de vid en aktieöverlåtelse varit kvar som anställda hos samma arbetsgivare om än med annan aktieägare.

Beträffande övriga konsekvenser vid detta scenario så är Älvstrandens bedömning, liksom i scenario 1, att inga arbetsrättsliga konsekvenser förväntas uppstå för de anställda i det korta perspektivet. Detta beroende på att endast ett fåtal anställda vid Älvstranden idag har arbetsuppgifter kopplade till de aktuella fastigheterna och i förekommande fall enbart som deluppgifter/roller (inga heltidstjänster). Som nämnts ovan angående scenario 1 uppskattas exempelvis verksamhetsområdet Frihamnen idag totalt ta i anspråk sammanlagt drygt fem heltidstjänster såsom direkta resurser.

Som också redovisats ovan gällande scenario 1, så är Älvstrandens bedömning även i detta fall att det inte föreligger risk i bolaget för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist av samma skäl som redogjorts för i scenario 1.

Älvstranden arbetar kontinuerligt med att anpassa organisation och resurser efter de uppgifter som finns. Genom att leda och fördela arbetet i den löpande verksamheten är bedömningen att bolaget kan tillvarata bolagets samlade kompetens och således undgå störning i verksamheten oavsett ny riktning för bolaget.

3.2.2.3 Ekonomiska förutsättningar och konsekvenser

3.2.2.3.1 Skatterättsliga konsekvenser

Som framgått ovan utgår inte reavinstskatt vid försäljning av fastigheter paketerade i bolag på samma sätt som vid en direkt fastighetsförsäljning. Det gör att i det här fallet bedöms skattekonsekvenserna av ett överförande av det marutvecklande uppdraget bli marginella.

Överlåtelsen är fri från stämpelskatt om förutsättningar för fastighetsbildning föreligger och den lagändring som redogjorts för ovan inte sker. Om fastighetsbildning inte är möjlig eller lagstiftningen ändras ska stämpelskatt erläggas om 4,25 procent, baserat på det högsta av Fribordet-fastighetens skattemässiga restvärde och taxeringsvärde. Stämpelskatten beräknas därmed till högst 2,4 mnkr i sådant fall.

Några större investeringar har inte gjorts i närtid, varför en överlåtelse inte bedöms innebära några konsekvenser ur ett moms-perspektiv.

3.2.2.3.2 Finansiella förutsättningar

Scenariot innebär att Stadshus förvärvar aktieinnehavet i Fripoint AB från Älvstranden genom en s.k. underprisöverlåtelse till motsvarande skattemässigt restvärde. Denna transaktion ger inte upphov till något skattemässigt eller redovisningsmässigt resultat och behöver ej heller justeras på toppkoncernnivå.

Den befintliga finansieringsmodellen för Älvstranden bygger på att kassaflöden från hyresintäkter av förvaltning och försäljning av fastigheter, byggnader eller byggrätter finansierar bolagets exploatering av kvartermark. Vidare utgör

möjligheten till koncernbidrag inom den koncern som Älvstranden utgör en grundförutsättning för finansieringsmodellens uppbyggnad. Fripoint-koncernen finansieras även genom räntebärande lån som en del av Älvstrandens skuldportfölj.

Scenariot innebär att koncernbidragsrätt bibehålls i sin helhet inom Stadshuskoncernen och det finns därför inga hinder för att fortsätta att finansiera exploateringen på samma sätt som tidigare, alternativt kan befintliga medel föras över från Älvstranden till Stadshus genom den finansiella samordningen. Scenariot innebär dock att en ordning behöver införas som innebär en samordning av beslut inom Stadshuskoncernen avseende åtgärder för finansiering av exploateringen inom Fripoint-koncernen.

Stadshus har, inom ramen för sitt ägardirektiv, mandat att föreslå skattemässiga justeringar avseende verksamheten inom Fripoint-koncernen. Eventuella behov av kapitaltillskott beslutas enligt gällande regelverk av kommunfullmäktige.

Då aktieinnehavet enbart förflyttas inom Stadshuskoncernen där full koncernbidragsrätt råder sker ingen påverkan ur ett redovisningsperspektiv.

3.2.2.4 Konsekvenser för genomförandet

I scenario 1 kommer hantering av stadens markägarroll, exploatering och förvaltning ske enligt de modeller, metoder och arbetsätt som idag finns eller som, inom ramen för stadens nya organisation för stadsutveckling, kommer att utvecklas. I detta scenario kommer exploateringen av Frihamnen att endast kunna styras av exploateringsnämnden, medan faktiskt arbete får ske, som beskrivits ovan, antingen genom egen personal i bolaget eller genom upphandlade konsulter.

Det innebär att utvecklingen av Frihamnen, vid detta scenario, kommer att få ett genomförande där styrning sker genom exploateringsnämnden och utförande sker i en eller flera andra organisationer, varav även externa sådana, beroende på om genomförande väljs ske genom egen personal i bolaget eller med stöd av konsulter. Detta innebär en komplexitet genom att helt nya styr- och samverkansformer för förvaltning och exploatering av kvartersmark behöver såväl byggas upp som sedan få en ändamålsenlig tillämpning under lång tid. Det finns även risk för att det strukturkapital och den kompetens som byggts upp och utvecklas inom såväl dagens fastighetskontor som Älvstranden inte tas tillvara, liksom att de erfarenheter som görs i Frihamnen inte kommer staden till godo fullt ut. Upplägget innebär även en ökad sårbarhet genom låg redundans i en liten organisation och genom att upphandling av konsulter inte ger kontinuerlig bemanning över tid.

Även om program- och planarbete för närvarande är vilande för Frihamnen pågår, som framgått ovan i avsnitt 3.1.2.4 Genomförandekonsekvenser, dels ordinär förvaltning av mark och byggnader, dels ett stort antal olika projekt och aktiviteter av såväl permanent som tillfällig karaktär inom området, vilka med god omvärldskunskap och effektivitet behöver omhändertas. Inom ramen för uppdraget kan konstateras att det faktum att styrning och utförande vid detta

scenario inte sker enligt, för bolaget eller staden, vedertagna metoder och arbetssätt ökar risken för att väsentliga frågor inte hanteras i tid och på ett ändamålsenligt sätt.

Scenariot innebär att nya samverkans- och arbetsformer behöver utvecklas såväl inom förvaltning som exploatering och detta parallellt med övrigt utvecklingsarbete som stadens nya organisation för stadsutveckling står för och som beskrivits ovan. Inom ramen för uppdraget görs därför bedömningen att scenariot innebär risk för lägre framdrift när det gäller Frihamnen.

3.2.3 Sammanfattande analys av scenariot

Mot bakgrund av inriktningen om att överföra det markutvecklande uppdraget till nämndsorganisationen så långt som möjligt, innebär detta scenario, förenklat uttryckt, att det bolag som idag ägs av Älvstranden och som äger bolagets fastigheter i Frihamnen lyfts bort från Älvstrandens verksamhet och placeras organisatoriskt direkt under Stadshus. Scenariot innebär också, precis som scenario 1, att Älvstrandens fastigheter som är aktuella för markutveckling på kort och lång sikt överlåtes till exploateringsnämnden genom jordabalköverlåtelse där fastighetsrättsliga förutsättningar för en sådan föreligger. Detta innebär att Älvstrandens fastighetsbestånd inom Norra Lindholmen och på Packhuskajen överlåtes till exploateringsnämnden på detta sätt.

Det markägande och utvecklande bolaget som placeras direkt under Stadshus ska endast äga fastigheter i Frihamnen och dess verksamhet endast innefatta förvaltning och utveckling av kvartersmark i Frihamnen. För att uppnå att det markutvecklande uppdraget överförs till exploateringsnämnden behöver en nära styrning och ledning upprättas mellan nämnden/förvaltningen och detta bolag. En personunion mellan exploateringsnämnden och bolagets styrelse är en förutsättning för att intentionerna med scenariots upplägg ska uppnås.

Scenariot innebär att jordabalksförsäljningar endast delvis genomförs och i och med att förutsättningar för bolagspaketerad fastighetsförsäljning inom Stadshus koncernstruktur föreligger, och därmed möjlighet till reavinstskattebefriad bolagspaketerad fastighetsförsäljning, blir de ekonomiska konsekvenserna av detta scenario betydligt mer marginella än om scenario 1 skulle tillämpas. De skattemässiga konsekvenserna bedöms, som beskrivits ovan, till ca 50 mnkr.

Scenariot innebär vidare att ingångna avtal med till exempel markanvisade parter inom Frihamnen inte behöver omförhandlas, då bolagsöverlåtelse inte sker.

Även detta scenario innebär att Älvstranden fortsatt har genomförandeansvaret för utbyggnad av kvartersmark i de områden med antagna detaljplaner där bolaget verkar, liksom att bolagets affärsmodell, innebärande finansiering av bolagets verksamhet genom i huvudsak fastighetsförvaltning och bygggrättsförsäljningar, ligger fast så länge bolaget har åtaganden i dessa detaljplaner, dvs till ca 2032 enligt nuvarande tidsplaner för dessa områden.

Det innebär även att Älvstranden fram till dess har förvaltnings- och utvecklingsansvaret för bolagets projekt- och förvaltningsbyggnader inom Lindholmen och att staden, genom bolaget, därmed fortsatt aktivt kan möta näringslivets behov på samma sätt som idag. Detta förstärks även genom att Älvstranden även i detta scenario, av praktiska och marknadsmässiga skäl, föreslås behålla det markutvecklande uppdraget rörande Lindholmsplatsen, där detaljplan startats i syfte att möjliggöra en utbyggnad av Lindholmen Science Park. Scenariot innebär även att Älvstranden behåller det markutvecklande uppdraget för kommande och pågående detaljplaner för Skola och verksamheter vid Pumpgatan samt Skola vid Plejadgatan, då dessa detaljplaner omfattar del av de två stora stamfastigheterna Lindholmen 6:9 samt Lundbyvassen 4:6 och fastighetsrättsliga förutsättningar för överlåtelse föreligger först efter antagen detaljplan.

Även detta scenario innebär, precis som övriga scenarier, att en avvecklingsplan för Älvstranden ska tas fram som tar sikte på en avveckling av bolaget vid den tidpunkt då bolaget avslutar sitt engagemang i kvartersutbyggnaden i Masthuggskajen och/eller Skeppsbron, beroende på framdriften i utbyggnaden av dessa områden. Även i detta scenario är det viktigt att, fram tills att detta sker, arbetsformer utvecklas inom ramen för stadens organisation för stadsutveckling tillsammans med Business Region Göteborg och Lindholmen Science Park så att det säkerställs att staden även fortsatt dedikerat och effektivt kan möta näringslivets utvecklingsbehov.

Det är även viktigt att en avvecklingsplan även innehåller en fördjupad handlingsplan för avstyckning av bebyggda fastigheter på Lindholmen 6:9 och Lundbyvassen 4:6.

Arbetsrättsligt kan scenariot, vid en samlad bedömning, inte anses utgöra verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga. I utredningen har det konstaterats att endast ett fåtal av Älvstrandens anställda idag har arbetsuppgifter kopplade till aktuella fastigheter och i förekommande fall enbart som deluppgifter/roller (inga heltidstjänster). Älvstrandens bedömning är att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot.

Även om exploateringsnämndens uppdrag inom ramen för stadsutvecklingen är betydligt mer omfattande och innefattar bland annat ansvar för samordning av utbyggnad av allmän plats och stadens exploateringsverksamhet, innebär scenariot fortsatt två - och under en period tre - markägande organisationer i staden med ansvar för utveckling av kvartersmark. Detta vid sidan av Higab och Förvaltnings AB Framtiden som också har ett sådant ansvar inom ramen för sina respektive uppdrag.

Som framgått ovan skapar LOU och stadstödsreglerna särskilda förutsättningar för det föreslagna markägande bolaget, vilket innebär att ett genomförande genom anställd personal eller genom upphandlade konsulter behöver övervägas. Detta, i kombination med att styrning och ledning förutsätts ske av

exploateringsnämnden, skapar behov av, som beskrivits ovan, helt nya och oprövade och samtidigt robusta samverkans- och arbetsformer som behöver hålla över tid. Komplexiteten och sårbarheten blir stor, som framgått ovan.

Mot bakgrund av att stadsutveckling oftast är förknippad med långa processer, och då särskilt för Frihamnen som helhet där utvecklingsfasen sträcker sig fram till 2060, är det viktigt att konstatera att den modell för utvecklingen av Frihamnen som väljs behöver vara robust och hålla under väldigt lång tid. Det behöver finnas tilltro till att modellen kommer att gå att tillämpa över tid och att den upplevs som strukturellt logisk även av dem som senare under områdets utvecklingstid kommer att politiskt och praktiskt ansvara för utvecklingen av området.

Detsamma gäller för arbetssätten för att säkerställa verksamhetens finansiering över tid, vilken förutsätts ske genom Stadshus. Som framgått ovan föreligger sådant koncernförhållande att detta är möjligt. Det kan dock konstateras att finansieringen av bolagets verksamhet förutsätter samverkan och gemensam syn mellan såväl kommun-interna aktörer, såsom exploateringsnämnden och Älvstranden, som externa aktörer. Stadshus bedöms komma att få ansvara för framförhållning och samordning av de finansiella förutsättningarna över tid och kommer därmed att behöva utveckla arbetsformer för detta och också ligga ”operativt” nära det nya bolaget och övriga parter på ett sätt som Stadshus idag inte i övrigt gör.

Scenariot förutsätter vidare en faktisk styrning och ledning av arbetet inom bolaget av exploateringsnämnden och en personunion mellan nämnden och bolagets styrelse bör övervägas.

Precis som gällande scenario 1 kan konstateras att, även om ett utvecklingsarbete inletts för att skapa förutsättningar för exploateringsnämnden att möta ett nytt och bredare uppdrag som projektutvecklare och exploitör, kommer detta utvecklingsarbete att ta en tid. Som framgått ovan görs bedömningen att scenariot innebär att det finns risk för att framdriften för Frihamnen kommer att påverkas och att förutsättningar i sådant fall inte finns för att återstarta arbetet med program och detaljplaner i Frihamnen i närtid.

3.3 Scenario 3: Nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden

Detta scenario tar sin huvudsakliga utgångspunkt i det effektmål som formulerats för arbetet med en ny organisation för stadsutveckling och som också utgjort effektmål för detta uppdrag:

En tydligare styrning, färre kommunala aktörer involverade i stadsutvecklingen samt renodlade ansvar och roller i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

I tjänsteutlåtandet rörande ny organisation för stadsutveckling (dnr 1507/20, handling 2021 nr 243) konstateras att förslaget till ny organisation för stadsutvecklingen innebär att Älvstranden placeras i ett nytt sammanhang och i en ny

kontext, där de nya nämnderna får ett förtydligat uppdrag som bolaget behöver förhålla sig till.

Det konstaterades också att Älvstranden, i förhållande till den nya organiseringen, per automatik bedöms få en mer formell roll som liknar en extern markutvecklare och i någon mån ges möjlighet att fokusera på att agera katalysator för stadsutveckling i sin markutvecklande roll tillsammans med externa partners.

Sammantaget konstaterades att organisationsförändringen förväntas lösa ut en del av de otydliga roller, ansvar och förväntningar som framför allt finns mellan bolaget och nuvarande fastighetsnämnd och att en mer samlad prioritering och styrning för stadsutvecklingen i sin helhet kommer att ge en större tydlighet för bolaget att förhålla sig till i den egna verksamhetsplaneringen.

3.3.1 Beskrivning av scenariot

Mot bakgrund av ovanstående innebär scenariot att det markutvecklande uppdraget i mer begränsad omfattning överförs till exploateringsnämnden och att kommunfullmäktige beslutar om ett nytt ägardirektiv för bolaget. I detta scenario kvarstår det markutvecklande uppdraget rörande Frihamnen i Älvstranden.

Scenariot innebär dock att Älvstranden och exploateringsnämnden får i uppdrag att pröva förutsättningarna för en överlåtelse av Älvstrandens fastighetsinnehav på Norra Lindholmen (Lindholmen 735:491 samt Lindholmen 1:22) efter att pågående planprogram för området har godkänts. Vid denna tidpunkt har planerad användning av områdets olika delar tydliggjorts och ställning kan tas till lämpligaste markägoförhållanden framåt för Älvstrandens fastigheter inom området.

Scenariot innebär även att det i en separat utredning i samband med planprogramstart bör prövas ur ett planerings- och genomförandeperspektiv och med utgångspunkt i stadens samlade exploateringsverksamhet om Älvstranden fortsatt ska vara ägare till denna fastighet eller om överlåtelse ska ske till exploateringsnämnden. Den aktuella fastigheten kan, då fastigheten är nyligen (2019) förvärvad, överlätas utan att större skattekonsekvenser uppstår. Enligt nuvarande förutsättningar omfattas endast delar av fastigheten av kommande detaljplanearbete (detaljplan 2) för Frihamnen och exploateringsnämnden är markägare för intilliggande markytor.

Inom ramen för detta uppdrag görs även bedömningen att det är lämpligt att pröva en avstyckning av de yttre delarna av Frihamnen efter antagna och, eventuellt, helt eller delvis genomförda detaljplaner inom Frihamnens inre delar. Ställning till detta bör tas då de fastighetsrättsliga förutsättningarna klarlagts, liksom då innehåll, genomförandeförutsättning och tidsplaner gjorts tydligare genom programarbete och detaljplanearbete för de inre delarna av Frihamnen. Det kan dock konstateras att det kan, beroende på vad planeringen då visar, finnas risk för att området då värderas högre vid en marknadsvärdering än vid en överlåtelse i mer närtid när mer osäkra förutsättningar råder. Även

motsatsen kan dock bli fallet, dvs de förutsättningar som då föreligger kring stadens intentioner för området kan påverka marknadsvärdet negativt. Marknadsvärdet vid överlåtelsepunkt påverkar skatteeffekterna och de ekonomiska konsekvenserna av överlåtelsen.

Bakgrunden till att mark överlåtes till exploateringsnämnden även i detta scenario, är att i möjligaste mån även i detta scenario lägga tyngdpunkten i stadens markutvecklande uppdrag på exploateringsnämnden. Det innebär även att bolaget får koncentrerat sin verksamhet till Frihamnen och Lindholmen och på den utveckling som är aktuell på kort och mer medellång sikt.

I övrigt innebär scenariot att Älvstranden får ett nytt uppdrag och en ny roll och att ett nytt ägardirektiv fastställs för bolaget.

3.3.1.1 Inriktning i nytt ägardirektiv

Inriktningen för ett nytt ägardirektiv för Älvstranden syftar till att tydliggöra och konkretisera bolagets ändamål och uppdrag. Älvstrandens nya ändamål respektive uppdrag formuleras

- med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och bebyggda fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.
- att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, direkt eller genom hel- eller delägda dotterföretag, som fastighetsägare, exploatör och byggherre utveckla, förvärva, förvalta, uppföra och avyttra byggnader, fastigheter, tomträtter och arrenderätter i de områden där bolaget äger mark. Bolaget ska bedriva sin verksamhet utifrån stadens övergripande planering och prioritering och i enlighet med stadens styrande dokument.

Det tydliggörs också att Älvstranden inte långsiktigt ska äga mark och byggnader utan att en avvecklingsplan för bolaget ska finnas som ska följas upp av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

Älvstranden ska, enligt förslaget till nytt ägardirektiv, bedriva sin verksamhet med helhetssyn och i samverkan med stadens nämnder inom stadsutvecklingen i syfte att en samordnad exploateringsverksamhet och markanvändning inom staden säkerställs. Samverkan ska ske särskilt mellan Älvstranden och exploateringsnämnden i syfte att, ur ett gemensamt kommunalt markägarperspektiv, säkerställa en utveckling av kvartersmark som möter stadens målsättningar. Samverkan ska vidare ske med exploateringsnämnden gällande beställning av detaljplaner, markanvisning och försäljning av byggrätter samt då bolagets beslut och agerande bedöms kunna påverka exploateringsnämndens fullgörande av sitt uppdrag

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är viktigt att ett nära samarbete mellan exploateringsnämnden och Älvstranden etableras, även i syfte att, så långt som möjligt, säkerställa ett samlat agerande från stadens sida gentemot externa parter.

Mot bakgrund av behovet av ett samordnat agerande och styrning gällande utvecklingen av stadens kvartersmark, oavsett markägare kan personunion mellan exploateringsnämnden och bolagets styrelse övervägas. Som framgår av avsnitt 2.1.5 Jäv ovan föreligger inte jäv vid ett sådant förhållande utan i kommunallagen 6 kap. 31 § framgår att dubbla engagemang i nämnder och bolagsstyrelser är möjliga mot bakgrund av det ofta kan anses ändamålsenligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det har i dessa situationer inte ansetts rimligt att hävda ställföreträdarjäv och delikatessjäv i sådana fall där sådan gemenskap råder mellan nämnden och företaget.

Älvstranden ska även framgent över tid säkra en ekonomi i balans för att kunna fullgöra sina åtaganden. Ett nytt ägardirektiv innebär även det tydliggörs att Älvstranden, vid fullgörandet av sitt uppdrag, ska medverka till en ekonomi i balans för stadens samlade exploateringsverksamhet. Detta innebär att Älvstranden, i sin kvartersmarksutvecklande roll och i samklang med de stadsutvecklande nämnderna, förutsätts agera på ett sådant sätt att det gynnar det samlade resultatet av stadens exploateringsverksamhet. Att medverka till en ekonomi i balans för stadens exploateringsverksamhet handlar om att, i samverkan med de stadsutvecklande nämnderna, identifiera och utnyttja potentialer i t. ex utformning, volymer och i ett samordnat agerande som sammantaget gynnar stadens exploateringsverksamhet. I detta sammanhang är det viktigt att samma synsätt gentemot Älvstranden genomsyrar de stadsutvecklande nämnderna.

I nuvarande ägardirektiv kopplas Älvstrandens uppdrag explicit till Vision Älvstaden. Denna direkta koppling föreslås tas bort i ett nytt ägardirektiv. Motivet till detta är att det inte är lämpligt att hänvisa i ett ägardirektiv eller reglemente till ett specifikt styrande dokument och att det heller inte är nödvändigt. Visionen omfattar Älvstaden och alla bolag och nämnder som är verksamma i Älvstadens områden ska självklart förhålla sig till de ambitioner och inriktningar som anges i visionen, liksom till kommunfullmäktiges övriga styrande dokument för stadsutvecklingen.

I nuvarande ägardirektiv finns ett uttryckligt uppdrag, med hänvisning till Vision Älvstaden, för Älvstranden att arbeta med temporära åtgärder, framför allt inledningsvis vid ett förverkligande av visionen. Detta uppdrag föreslås inte komma till explicit uttryck i ett nytt ägardirektiv då det även här är så att Vision Älvstaden, jämte andra styrande dokument i stadsutvecklingen, fortsatt gäller för såväl bolaget som andra som verkar i de områden som omfattas av visionen. Skulle behov finnas och Älvstranden bedömer det ekonomiskt försvarbart och ändamålsenligt finns det därmed utrymme för såväl bolaget som andra bolag och förvaltningar i staden som verkar i dessa områden att göra sådana insatser utan ett uttryckligt uppdrag i ett ägardirektiv eller reglemente. En sådan insats stöds även av markägarrollen i sig.

När det gäller bolagens och nämndernas hållbarhetsarbete kommer kommunfullmäktiges ambition i detta avseende till uttryck i kapitel 1 i varje ägardirektiv respektive reglemente. Av kapitel 1 § 3 framgår att stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt

hållbarhetsarbete och vad som utgör hållbar utveckling definieras. Det bedöms därför inte finnas behov av att ytterligare reglera detta i ett nytt ägardirektiv för bolaget.

Sammanfattningsvis är det viktigt, när det gäller ett nytt ägardirektiv för Älvstranden, att de otydligheter när det gäller bolagets roll och ansvar som uttrycks i utredningen rörande ny organisation för stadsutveckling löses ut.

Det har tidigare, framför allt historiskt, funnits en bild av parallella uppdrag mellan fastighetsnämnden och Älvstranden, framför allt gällande ansvar för exploateringsekonomi och samordningen av utbyggnaden av allmän plats i de områden där bolaget är huvudsaklig markägare. Genom stadens nya organisation för stadsutveckling tydliggörs exploateringsnämndens ansvar för stadens samlade åtaganden vid en ny detaljplan och nämndens ansvar för samordningen av utbyggnaden av allmän plats, även i de områden där kommunen i sig inte äger mark. Det blir därmed tydligt att Älvstrandens ansvar endast omfattar utveckling och samordning av utbyggnad av kvartersmark i de områden där bolaget äger mark. Det blir därmed även tydligt att Älvstranden i detta sammanhang utgör exploatör enligt PBL på samma sätt som andra kommunala byggherrar/ exploatörer såsom Förvaltnings AB Framtiden, Higab med flera.

Avsikten är att ägardirektivet, genom hänvisning till bolagets roll som byggherre/exploatör och att bolagets uppdrag avser utveckling av kvartersmark, ska tydliggöra att Älvstrandens ansvar är att, genom val av relevant exploateringsmodell och mot bakgrund av kommunfullmäktiges styrning av stadsutvecklingen, utveckla kvartersmark.

Älvstrandens tydligare definition som exploatör innebär att bolaget lämpligen fortsättningsvis i sådant fall inte längre ska ingå i den särskilda styrningen av Älvstaden på annat sätt än andra kommunala exploatörer verksamma inom Älvstadens delområden. Älvstranden har idag det samordnade ansvaret för kommunikationen gällande Älvstaden som helhet, bland annat genom Älvrummet och den samlade kommunikationen på webben. Hur detta ska hanteras framgent bör beslutas samlat inom staden i samband med att beslut fattats om den framtida styrningen av Älvstaden.

3.3.2 Förutsättningar och konsekvenser

3.3.2.1 Områdenas förutsättningar

En närmare beskrivning av områdenas mer generella förutsättningar har beskrivits ovan under 3.1.2.1 Områdenas förutsättningar i redovisningen av scenario 1 och 2.

3.3.2.2 Legala förutsättningar

3.3.2.2.1 Fastighetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Som framgått ovan är fastighetsbildning genomförd med stöd av gällande detaljplan när det gäller Norra Lindholmen och fastighetsrättsliga

förutsättningar för en överlåtelse av fastigheterna inom detta delområde föreligger.

Detsamma gäller fastigheten Tingstadsvassen 739:151 (del av Frihamnen).

När det gäller Frihamnens yttre delar pekar genomförd fastighetsrättslig utredning på att förutsättningar för avstyckning av de yttre delarna av Frihamnen kan föreligga efter antagen och eventuell även genomförd detaljplan för områdets inre delar och sådan avstyckning föreslås prövas vid denna tidpunkt.

3.3.2.2.2 Avtalsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

I och med att Älvstranden i detta scenario behåller sitt markutvecklande uppdrag avseende Frihamnen uppstår inget behov av byte av avtalspart i de markanvisnings- och samverkansavtal som tecknats med markanvisade parter gällande Frihamnens första etapp. Inte heller de åtaganden som bland annat är kopplade till Frihamnskyrkans genomförande berörs, liksom inte heller de arrendeavtal som tecknats gällande de temporära bostäderna.

När det gäller mer regelrätta hyresavtal som finns tecknade när det gäller Norra Lindholmen och Tingstadsvassen 739:151 och Packhuskajen följer dessa fastigheten vid en överlåtelse.

3.3.2.2.3 Miljörättsliga förutsättningar och konsekvenser

De miljörättsliga förhållanden jämfört med de förhållanden som råder idag förändras endast i förhållande till de fastigheter som enligt ovan är aktuella för överlåtelse till exploateringsnämnden. Eftersom det är fråga om jordabalksöverlåtelse träder de regler som redovisats under 2.2.1.1.1 in, vilket innebär att en översyn av vilka miljötillstånd och myndighetsbeslut som är kopplade till den fastighet som ska överlåtas behöver ske. I och med att aktuella fastigheter är förvärvade av bolaget efter 1999 träder inte reglerna om subsidiärt ansvar in.

3.3.2.2.4 Förutsättningar och konsekvenser - jäv

Som framgår ovan kan personunion mellan exploateringsnämnden och bolagets styrelse övervägas mot bakgrund av behovet av ett samordnat agerande och styrning gällande utvecklingen av stadens kvartersmark.

Eftersom nämnd och bolagsstyrelse, som också framgått ovan, kan behöva ingå olika typer av avtal, t. ex i det här fallet exploateringsavtal, väcker dock en sådan personunion frågan om jäv.

I kommunallagen 6 kap. 31 § framgår att dubbla engagemang i nämnder och bolagsstyrelser i sig inte utgör grund för jäv. Det är vanligt förekommande att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag som verkar inom nämndens verksamhetsområde, att företagsverksamheten ses som en ersättning eller komplement till verksamheten i nämndens regi. Det har i dessa situationer inte ansetts rimligt att hävda ställföreträdarjäv och delikatessjäv i sådana fall där sådan gemenskap råder mellan nämnden och företaget. Detta gäller i fråga om aktiebolag där kommunen äger minst hälften av aktierna.

Däremot har det inte ansetts vara en rimlig ordning att de personer som har dubbla engagemang ska tillåtas handlägga myndighetsutövningsärenden där de

har en direkt koppling till en av parterna. Det är det dock inte fråga om i relationen mellan exploateringsnämnden och bolaget. Inte heller ur aktiebolagsrättsligt perspektiv föreligger jäv. Aktiebolagslagens regler om s.k. ställföreträdarjäv gäller inte om styrelseledamoten direkt eller indirekt äger samtliga aktier i bolaget. Inte heller gäller bestämmelsen om bolagets motpart är ett företag i samma koncern eller företagsgrupp av motsvarande slag. Fallet då en kommun kontrollerar ett eller flera företag genom ett mer än femtio-procentigt röstinnehav är avsett att omfattas av uttrycket ”företagsgrupp”. Dessa undantag har kommit till eftersom det är mycket vanligt att ledamöter i kommunala nämnder – i den egenskapen ställföreträdare för kommunen – samtidigt är engagerade som styrelseledamöter i kommunala bolag.⁴

Det ovan sagda innebär att varken reglerna om jäv i kommunallagen eller aktiebolagslagen i och för sig förhindrar en samordnad styrning mellan bolagen och exploateringsnämnd enligt detta scenario.

Skulle fråga vara om myndighetsutövning från exploateringsnämndens sida skulle situationen vara en annan. De avtal som exploateringsnämnden kommer behöva ingå med det markägande bolaget är som utgångspunkt inte uttryck för myndighetsutövning. Det kan dock vara viktigt att aktivt arbeta med att säkerställa exploateringsnämndens oberoende ställning.

3.3.2.2.5 Arbetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser

Även föreliggande scenario innebär en överföring av det markutvecklande uppdraget från arbetsgivaren Älvstranden till arbetsgivaren kommunen [exploateringsnämnden], genom att ett antal av Älvstrandens registerfastigheter överlåtes från bolaget till kommunen [exploateringsnämnden]. Överlåtelsen innebär även i detta scenario att kommunen blir lagfaren ägare till de aktuella fastigheterna och därefter bedriver sedvanlig planering och exploatering av fastigheterna.

Överlåtelse av registerfastigheter som i detta fall kan i arbetsrättslig mening inte anses utgöra verksamhetsövergång av en ekonomisk enhet med verksamhetsidentitet. Vid en samlad bedömning kan scenariot således inte anses utgöra verksamhetsövergång enligt 6 b § i lagen om anställningsskydd. De särskilda skyddsreglerna, innebärande rätt för berörda arbetstagare att följa med aktuell verksamhet till den nya arbetsgivaren, blir således inte tillämpliga.

Arbetsrättsliga konsekvenser i övrigt för anställda i Älvstranden, som en följd av detta scenario, föreligger sannolikt inte i det korta perspektivet. I utredningen har det konstaterats att endast ett fåtal av Älvstrandens anställda idag har arbetsuppgifter kopplade till aktuella fastigheter och i förekommande fall enbart som deluppgifter/roller (inga heltidstjänster).

Älvstrandens bedömning är att det inte föreligger risk för övertalighet eller uppsägningar på grund av arbetsbrist såsom konsekvens av scenariot. An-

⁴ (se Aktiebolagslagen, en kommentar, Andersson, Sten, Johansson, Svante, Skog, Rolf, kommentaren till 8 kap. 23 §, Norstedts juridik, Juno version 17, 2022-06-14).

ledningen beskrivs bland annat vara att det finns vakanser i bolaget som en följd av hög personalomsättning de senaste två åren. Organisationen är således inte idag fullt bemannad och därtill är vissa tjänster också bemannade med konsulter.

Vilka konsekvenser scenariot i övrigt får mot bakgrund av ett delvis förändrat uppdrag i ett nytt ägardirektiv är svårt att värdera i detta skede. Sammantaget kan dock konstateras att med ett fortsatt markutvecklingsansvar för Älvstrandens del gällande Frihamnens inre delar kommer en projektorganisation att behöva etableras.

Älvstranden anger att de kontinuerligt arbetar med att anpassa organisation och resurser efter de uppgifter som finns. Genom att leda och fördela arbetet i den löpande verksamheten är bolagets bedömning att bolaget kan tillvarata bolagets samlade kompetens och således undgå störning i verksamheten oavsett ny riktning för bolaget.

3.3.2.2.6 Förutsättningar och konsekvenser - LOU och statsstöd

Ett genomförande av detta scenario bedöms inte generera några nya förutsättningar ur ett LOU eller statsstödsperspektiv.

3.3.2.3 Ekonomiska konsekvenser

3.3.2.3.1 Skatterättsliga konsekvenser

Ett genomförande av detta scenario avseende Norra Lindholmen och Tingstadsvassen 739:171 innebär eventuella skattekonsekvenser i ett senare skede i form av reavinstskatt om sammanlagt ca 12 mnkr och stämpelskatt om ca 3 mnkr med utgångspunkt i den marknadsvärdering som redovisats ovan. Inför en eventuell överlåtelse behöver en ny värdering genomföras med utgångspunkt i de marknadsförutsättningar som gäller vid överlåtelseögonblicket.

3.3.2.4 Redovisningsmässiga konsekvenser

Precis som redovisats i scenario 1 ska en överlåtelse vid jordabalksförsäljning ske till marknadsvärde. Det innebär att försäljningsvärdet för aktuella fastigheter utgör det nya anskaffningsvärdet i förvaltningen och kommer utgöra avskrivningsunderlag. Risker ökar för att nedskrivningsbehov kan uppstå då marknadsvärden lyfts fram och löpande behov bedöms och värderas utifrån gällande redovisningsprinciper.

En överlåtelse utlöser en skatteeffekt, vilket leder till ett utflöde av medel från kommunkoncernen utan att medel kommer via externa försäljningsintäkter.

Då transaktionen mellan bolag och kommun är intern ur ett kommunkoncernperspektiv behöver transaktionen återställas på kommunkoncernnivå.

I relation till scenario 1 är de ekonomiska riskerna, till följd av begränsade marknadsvärden och skattemässiga konsekvenser, mer marginella.

3.3.3 Sammanfattande analys av scenariot

Detta scenario syftar till att möta de effektmål som formulerats för stadens nya organisation för stadsutveckling och som framgått ovan:

En tydligare styrning, färre kommunala aktörer involverade i stadsutvecklingen samt renodlade ansvar och roller i syfte att skapa effektivitet, tydlighet, helhetsperspektiv och ökad synergi.

Som framgått ovan är det komplicerat att åstadkomma ett överförande av det markutvecklande uppdraget till nämndsorganisationen utan att ekonomiska och praktiska konsekvenser uppstår. Av denna anledning presenteras även detta scenario, vilket får mer marginella ekonomiska konsekvenser i form av skattekonsekvenser kopplade till de fastigheter som föreslås överlåtas, ca 15 mnkr.

Eftersom inget ägarbyte sker uppstår inget behov av byte av avtalspart i markanvisnings- och samverkansavtal. Det innebär att de legala konsekvenserna är begränsade.

Arbetsbrist eller övertalighet bedöms inte föreligga ur ett arbetsrättsligt perspektiv vid ett genomförande av detta scenario de Älvstrandens operativa verksamhet inte påverkas.

Framdriften i detaljplanearbete och genomförande påverkas inte då ingen ny kompetens eller nya arbetssätt bedöms behöva byggas upp till följd av byte av markutvecklande part, även om en projektorganisation behöver etableras även för Älvstrandens del då program- och detaljplan för Frihamnens inre delar startar och därefter inför ett genomförande.

Den situation rörande otydliga roller, ansvar och förväntningar som, i utredningen rörande ny organisation för stadsutveckling, konstaterades finnas framför allt mellan bolaget och nuvarande fastighetsnämnd bedöms lösas genom förslaget till nytt ägardirektiv och de förändringar som skett i roll och ansvarsfördelning inom ramen för stadens nya organisation för stadsutveckling.

Ansvars- och styrningsmässigt kvarstår konstruktionen med två parallella kvartersmarksutvecklande parter inom stadens organisation – exploateringsnämnden och Älvstranden – men genom en tydligare roll- och ansvarsfördelning och nära samverkan mellan exploateringsnämnden och bolaget skapas förutsättningar för att tillämpa olika, lägesanpassade verktyg i stadsutvecklingen.

Mot bakgrund av behovet av ett samordnat agerande gällande utvecklingen av stadens kvartersmark, oavsett markägare, kan personunion mellan exploateringsnämnden och bolaget, som framgått ovan, övervägas.

En total personunion mellan ett bolag och nämnd skulle vara, om den genomförs, en ny företeelse i stadens styrmodell. Både exploateringsnämnden och bolagets styrelse har ”tungt” frågor att hantera i de löpande nämnds-/styrelsearbetet. Arbetssätt och -former behöver därför utvecklas såväl i bolaget som i nämnden som underlättar politiska ställningstaganden. De två organisationerna

kommer även i vissa fall ha gemensamma förehavanden som måste hanteras på såväl tjänstepersons- som nämnd-/styrelsenivå. Även här behöver arbetssätt och -former utvecklas som underlättar de politiska ställningstagandena. Det är därför viktigt att det såväl på tjänstepersonsnivå som nämnds- och styrelsenivå utvecklas kunskap om de förutsättningar och regelverk som gäller för respektive organisationsform för att säkerställa balanserade beslutsunderlag och beslut.

I det fall personunion mellan nämnd och styrelse skapas tillsammans med ett förändrat uppdrag enligt scenariot kan en organisationsförändring övervägas där Älvstranden bryts ut ur Lokalkoncernen och inordnas direkt under Stadshus. Syftet är att uppnå balans i ägarens styrning av bolaget som i praktiken i sådant fall kommer att ske utifrån två linjer med olika perspektiv. En sådan förändring kan komma att innebära konsekvensförändringar i styrande dokument

För att säkerställa att de effekter som förväntas uppnås verkligen uppnås bör, liksom inom uppdraget om en ny organisation för stadsutveckling, en måluppföljning ske vid lämplig tidpunkt.

4 Värna kompetensen i bolaget

4.1 Uppdraget

I Kommunfullmäktiges beslut den 2022-02-24 rörande en förändring av Älvstrandens verksamhet gavs stadsledningskontoret ett särskilt uppdrag att ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden Utveckling AB kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp och behålla kompetensen inom staden. I yrkandet som, jämte tjänsteutlåtandet, låg till grund för beslutet framhölls även vikten av fackligt medinflytande och arbetsmiljö i den fortsatta processen.

Mot denna bakgrund har ett arbete bedrivits inom ramen för uppdraget med syfte att identifiera hur kompetens och erfarenhet kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp och säkerställa att de fackliga organisationerna ges möjlighet till facklig inflytande.

4.2 Fackligt medinflytande

Som ett led i att möta kommunfullmäktiges beslut i frågan och för att säkerställa de fackliga organisationernas inflytande har en särskild referensgrupp bildats inom ramen för uppdraget med representanter från de aktuella fackliga organisationerna inom bolaget (Unionen och Saco), arbetsgivarrepresentanter från Älvstranden, Stadshus koncern-HR-chef, stadsledningskontoret samt uppdragsansvarig.

Genom kontinuerliga referensgruppsmöten har de fackliga organisationerna haft möjlighet att komma med synpunkter på uppdragsdirektiv och -plan för arbetet och har därutöver löpande hållits informerade om arbetet inom uppdraget genom regelbundna möten. De fackliga organisationerna har också löpande gett en bild av arbetsmiljösituationen i bolaget.

Jämte dialogen i referensgruppen har uppdraget även hanterats löpande för övergripande information i Stadshus Koncernfackliga råd. Inför ärendets behandling i kommunstyrelsen ges även information i den centrala samverkansgruppen (CSG) vid stadsledningskontoret, bestående av fackliga företrädare som representerar stadens förvaltningar.

4.3 Arbetsmiljö i bolaget

Älvstranden har kontinuerligt i sin tertialrapportering, vilket Stadshus lyft vidare i sin rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige, gett en bild av en ansträngd situation i bolaget till följd av den osäkerhet som råder kring bolagets framtida uppdrag.

Älvstranden har rapporterat att personalomsättningen har ökat och att det finns en oro som påverkar arbetsmiljön i bolaget. Även om ersättningsrekrytering har kunnat ske där det varit nödvändigt utifrån bolagets pågående verksamhet innebär en hög personalomsättning ökad arbetsmängd för befintlig personal, vilket också påverkat arbetsmiljön negativt i bolaget. Bolaget har även gett signaler om att situationen innebär risk för bolaget att kunna fullfölja sitt uppdrag.

De fackliga representanterna har bekräftat, inom ramen för dialogen i referensgruppen, en bild av en arbetsmiljö påverkad av stress och oro och med ökande rekryteringsutmaningar, brist på tid för relevant introduktion av nyanställda med mera. Allt detta beskrivs sammantaget påverka den psykosociala arbetsmiljön och förutsättningarna för att, på personnivå, kunna utföra sitt arbete. Den avgörande faktorn för arbetsmiljö och bibehållande av kompetens har också angetts vara att bolaget får visshet och tydlighet kring det fortsatta verksamhetsuppdraget. I detta avseende har också tiden, att ärendet inte får en utdragen handläggningstid, beskrivits vara en viktig aspekt.

Nedan framgår den personalomsättning och sjukfrånvaro som bolaget rapporterat för perioden 2020-2022:

Personalomsättning

Personalomsättningen i bolaget var år 2021 18,2 procent och hittills i år (per 2022-11-21) 16 procent, med en prognos på 17,6 procent för helåret. År 2020 var personalomsättningen i bolaget 8,9 procent och motsvarande siffror för kommunkoncernen för 2020 och 2021 var 9 procent respektive 7,7 procent.

Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaron för perioden januari-oktober i år är för dag 1-14 1,26 procent. Motsvarande siffra för 2021 var 0,68 procent. För sjukfrånvaro dag 15 och

framåt är 1,95 procent, att jämföra med 2,76 procent för motsvarande period för 2021.

4.4 Tillvaratagande av personalresurser och särskilda kompetenser i bolaget

4.4.1 Kompetensförsörjning inom stadsutvecklingsområdet

Kompetensförsörjning är idag, på olika sätt, en stor utmaning inom många om inte snart alla stadens verksamhetsområden. Stadsutvecklingsområdet är inget undantag utan är tvärtom, ett område som länge vidkänts stor konkurrens och relativt hård marknadspåverkan. Detta påverkar stadens förvaltningar och bolag gällande såväl att kunna attrahera, rekrytera och behålla rätt kompetens och ytterst att kunna leverera på sina uppdrag. Detta gör det än mer viktigt att fortsätta tillsammans verka för att Göteborgs Stad som arbetsgivare ska vara ett attraktivt alternativ.

Inom stadsutvecklingsområdet är medarbetares kompetens ofta mycket specialiserad och många gånger kopplad till specifika och ibland unika nyckelroller. Respektive medarbetares motivation kan naturligtvis vara olika och ha många olika drivkrafter. Inom stadsutvecklingsområdet har det dock kunnat konstateras att det ofta finns en stark koppling mellan medarbetarens motivation och medarbetarens delaktighet i specifika stadsutvecklingsprojekt, men därtill också till att generellt vara del i stadens stadsutveckling som helhet. Den egna organisationskulturen, arbetssätten och arbetsmiljön lyfts också ofta fram som viktiga faktorer för motivation och trivsel.

4.4.2 Bolagets personalresurser och kompetens

Bolagets personalresurser omfattar per 2022-11-21 en personalvolym uppgående till 87 anställda. Den absoluta merparten är tillsvidare anställd personal och därtill finns resurskonsulter motsvarande ca 15 heltidstjänster. Till detta kommer även sedvanligt köp av specialisttjänster inom bygg och fastighet.

Bolagets verksamhet är organiserad i fyra linje-avdelningar enligt nedan. I stabsfunktioner, utöver vd, finns en vd-stab (2 personer), vice vd (1 person), HR (2 personer) samt Ekonomi (10 personer);

<i>Projektstyrning</i>	20 medarbetare och 2 chefer
<i>Fastighetsutveckling</i>	13 medarbetare och 2 chefer
<i>Fastighet</i>	16 medarbetare och 1 chef
<i>Kommunikation och verksamhetsstöd</i>	15 medarbetare och 2 chefer

Merparten av verksamheten bedrivs i projektform samlad i tre ”projekt-portföljer” med en portföljledare vardera; Markutveckling, Fastighet samt

Forskning och innovation. För närvarande bedrivs ca 100 projekt. Med en annan beskrivning, och grov kategorisering, kan personalen beskrivas och hänföras till följande områden och schabloniserade personalvolymen enligt nedan.

- Stadsutveckling/utveckling av eget fastighetsbestånd, markutveckling i olika planerings- och genomförandefaser – ca 46 % av personalen, ca 40 personer.
- Fastighetsförvaltning (beställarorganisation), drift och underhåll, uthyrning – ca 20 % av personalen, omkring 17 personer
- Ekonomi – 12 %, ca 10 personer

Ledning, styrning, administration, kommunikation, stöd – ca 22 % av personalen, drygt 19 personer.

I avsnitt 2.3.3 ovan har bolagets metoder, modeller och arbetssätt beskrivits. Bland annat lyfts bolagets etablerade arbetsformer samt modeller och processer för exploatering av kvartersmark fram såsom värdefullt att värna och bibehålla. Även bolagets särskilda kompetens inom hållbarhet, byggherrerollen samt mark- och affärsutveckling är angeläget att värna och fortsatt ta tillvara inom stadens stadsutvecklingsarbete.

4.4.3 Identifierade aktiviteter som syftar till att värna bolagets kompetens

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges beslut 2022-02-24 och uppdraget gällande kompetens (punkt 6) identifierades tidigt i utredningen tre fokusområden såsom viktiga att följa, föra dialog om samt vid behov identifiera särskilda aktiviteter att genomföra. De aktuella fokusområdena - *arbetsmiljö, anställningstrygghet* samt *motivation/engagemang* – har löpande funnits med som grund för utredningen och för dialog i den fackliga referensgruppen.

Det konstaterades även att *ledarskap* och *kommunikation* är grundläggande viktiga förutsättningar för värnandet av bolagets kompetens, särskilt i förändringssituationer som den föreliggande. I syfte att aktivt arbeta med transparent och tydlig kommunikation under uppdragets gång kopplades särskilda kommunikationsresurser till uppdragsarbetet, samt att bolaget under utredningens gång kontinuerligt arbetat aktivt med såväl internkommunikation som ledarskap.

Beträffande aktiviteter att genomföra konstaterades det att insatser kan ske på olika nivåer; i bolaget, inom ramen för det pågående uppdraget och inom staden i dess övergripande samordnande roll. En förutsättning för att genomföra aktiviteter är dock att sådana, utgår ifrån identifierade behov samt att de i förekommande fall utförs på rätt organisatorisk nivå.

Älvstranden har, som arbetsgivare, det primära ansvaret för att arbetsmiljön inom bolaget, även i den situation som råder. Därtill kan det utifrån behov i vissa situationer vara motiverat att olika organ inom staden bidrar med insatser i syfte att stödja bolaget och sammantaget verka för en god arbetsmiljö och attraktivitet för Göteborgs Stad som arbetsgivare.

Inom ramen för utredningen och i överenskommelse med den fackliga referensgruppen har en workshop genomförts i syfte att identifiera möjliga åtgärder för att värna kompetensen i bolaget. Deltagare i workshopen var representanter för bolagets fackliga organisationer samt HR-funktionerna inom bolaget, Stadshus och stadsledningskontoret.

I workshopen lyfte fackliga företrädare fram beskrivning av och kännetecken för bolagets unika kompetens. Bland annat framhölls medarbetarnas kompetens och särskilda arbetssätt innebärande bland annat ett utvecklingsorienterat arbete, professionella men nära relationer med näringslivet, dynamiskt och tillitsbaserat arbetssätt inom bolaget som handlar om att våga pröva och samtidigt förstå komplexiteten i uppdraget inom ramen för den kommunala kontexten.

Mot bakgrund av den beskrivning av situationen i bolaget som redovisats ovan samt framförda behov identifierades vid workshopen också ett antal aktiviteter/insatser som gemensamt konstaterades skulle kunna leda till en förbättrad situation och en minskad risk för kompetenstapp i bolaget. Även ett antal möjliga aktiviteter på stadennivå identifierades.

Inom ramen för utredningens vidare arbete och i dialog med den fackliga referensgruppen har därefter identifierade aktiviteter diskuterats och värderats. Det har därvid framförts från fackliga representanter att den avgörande faktorn beträffande bolagets kompetens är bolagets framtida uppdrag och möjligheterna att kunna fortsätta verka inom ramen för de arbetssätt som beskrivs finnas inom bolaget.

Bland de identifierade aktiviteterna anges nedan ett antal insatser som bolaget redan planerat och i vissa fall vidtagit, bland annat med koppling till tidigare utredningar, jämte insatser som identifierades som värdefulla att beakta utifrån uppdrags-/stadennivå.

Insatser inom Älvstranden:

- Kommunikationsinsatser
- Införande av förlängd uppsägningstid vid eventuell arbetsbrist
- Studiebesök och sociala aktiviteter för att samla bolaget
- Trivselfrämjande åtgärder
- Ledarskapsprogram i syfte att ge chefer stöttning
- Viss överrekrytering för att få kompetens och resurser snabbt på plats

Insatser inom uppdraget/staden:

- Bedriva projektarbetet (processen) med omsorg och medvetenhet om påverkan på bolagets kompetenssituation, bland annat avseende bland annat avseende tidpunkt för publicering av ärende
- Kommunikation i samband med offentliggörande av ärendet
- Information till styrgrupp, politisk referensgrupp Stadshus styrelse och KS/KF gällande situationen inom bolaget rörande kompetensfrågan
- Förstärkt kommunikation/information om bolaget och uppdrag - inom staden

- Förstärkt kommunikation/information om pågående förändringar inom stadsutveckling/NOS - till bolaget
- Genomlysning och dialog om vissa villkorsfrågor

4.5 Utredningens förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna kan tas tillvara

Utredningen har genom det nära samarbetet med den fackliga referensgruppen haft ett tydligt fokus på kompetensfrågan. Utredningens scenarios har belysts avseende arbetsrättsliga konsekvenser. Åtgärder av vikt för att värna kompetensen har identifierats, diskuterats och värderats inom ramen för uppdraget. Älvstranden har löpande, utifrån sin arbetsgivarroll, vidtagit åtgärder syftande till att hantera frågor kopplade till exempelvis generell arbetsmiljö, förhöjd personalomsättning, ökande sjukfrånvaro samt även genomfört ledarskapsstödande och trivselfrämjande insatser.

Det har återkommande lyfts fram från fackliga företrädare att ovissheten kring bolagets uppdrag är en stor arbetsmiljöfaktor samt att bolagets framtida verksamhetsuppdrag i mångt och mycket är den avgörande faktorn vad avser att värna och bibehålla kompetens i bolaget.

Mot bakgrund av ovanstående är utredningens sammanfattande bedömning att följande faktorer kan anses vara av väsentlig betydelse beträffande att värna bolagets personalresurser och ta tillvara de särskilda kompetenserna.

- Tydlighet och beslut gällande bolagets verksamhetsuppdrag och förutsättningar
- Tid (utdragen utrednings- och beslutsprocess kan ha negativ påverkan)
- Kommunikation (fakta, kunskap och förståelse avseende stadens stadsutvecklingsuppdrag inom samtliga berörda organisationer kan ha positiv påverkan – avser kommunikation såväl inom bolaget som hos berörda förvaltningar och bolag, liksom hos andra intressenter)
- HR-arbete inom bolaget (stödande insatser inom exempelvis arbetsmiljö, ledarskap, internkommunikation, rekrytering och introduktion osv.)



Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret

Central Samverkansgrupp
(Ordinarie CSG)

Protokoll 21/22
Sammanträdesdatum
2022-12-01

Dnr 0074/22

Utdrag ur protokoll

7 d) Information om kommunfullmäktiges förändringsuppdrag gällande Älvstranden utveckling AB

Lena Lundblad informerar i ärendet. Redogör för tre olika scenarier.

Presentationen biläggs protokollet.

Informationen antecknas till protokollet.

Vid protokollet

.....
Anna Wilsson

Protokollet justeras

.....
Eva Hessman, Arbetsgivaren

.....
Sandy Westergren, Kommunal

.....
Johanna Morgensterns, Saco/Sacorådet

.....
Thomas Ekelund TCO, Vårdförbundet



Dag och tid: 2022-12-07, kl 15:20-16:45

Plats: Stadshus, lokal Hamnen, samt Teams

Protokoll från Koncernfackligt råd 7/2022

Protokollsutdrag: § 5

§ 5 Uppdrag från KF budget gällande förändring rörande Älvstranden Utveckling AB

Lena Lundblad presenterar och ger bakgrund till det uppdrag kommunfullmäktige beslutade om 2022-02-24 gällande att kommunstyrelsen tillsammans med Göteborgs Stadshus AB, fick i uppdrag att genomföra en förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB. Till grund för beslutet låg stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt ett yrkande från S, D, M, L, MP, C. Genom beslutet gavs även ett särskilt uppdrag att ta fram ett förslag på hur personalresurserna och de särskilda kompetenserna inom Älvstranden kan tas tillvara för att undvika kompetenstapp. Även vikten av fackligt medinflytande lyftes-

Mot bakgrund av ovanstående inrättades en särskild referensgrupp med fackliga företrädare från bolaget (Saco och Unionen) samt med arbetsgivarrepresentanter från bolaget, Stadshus och stadsledningskontoret. Därtill har Stadshus Koncernfackliga råd löpande fått information samt att även CSG har fått information inför att ärendet anmäldes till kommunstyrelsen.

Inom ramen för uppdraget har en rapport tagits fram som beskriver de legala, ekonomiska och praktiska förutsättningarna och konsekvenserna av en förändring av Älvstrandens uppdrag utifrån tre scenarier. Mot bakgrund av utredningen lämnar stadsledningskontoret, i sitt tjänsteutlåtande, ett förslag till förändring av Älvstrandens uppdrag i enlighet med ett scenario som innebär ett tydliggörande och ett nytt uppdrag och ny roll för Älvstranden genom ett nytt ägardirektiv. Scenariot innebär även delvis en överföring av det markutvecklande uppdraget till exploateringsnämnden.

Vid ett genomförande av detta scenario bedöms inte personalsituationen i bolaget påverkas. Bolaget har även lyft fram att de kontinuerligt arbetar med att anpassa organisation och resurser efter de uppgifter som finns. Genom att leda och fördela arbetet i

den löpande verksamheten gör bolaget bedömningen att bolaget kan tillvarata bolagets samlade kompetens och således undgå störning i verksamheten oavsett ny riktning.

När det gäller kommunfullmäktiges särskilda uppdrag att värna kompetensen inom bolaget har i dialog med de fackliga organisationerna samt bolaget som arbetsgivare aktiviteter identifierats som bedömts vara av väsentlig betydelse för att värna bolagets personalresurser och ta tillvara bolagets särskilda kompetenser. Följande faktorer har i detta sammanhang lyfts fram som särskilt viktiga; tydlighet och ett beslut gällande Älvstrandens verksamhetsuppdrag och förutsättningar, tid (utdragen utrednings- och beslutsprocess kan ha negativ påverkan), kommunikation (fakta, kunskap och förståelse avseende stadens stadsutvecklingsuppdrag inom samtliga berörda organisationer kan ha positiv påverkan liksom kommunikationsinsatser riktade såväl inom Älvstranden som hos berörda förvaltningar och bolag och övriga intressenter) samt HR-arbete inom bolaget (stödande insatser inom exempelvis arbetsmiljö, ledarskap, internkommunikation, rekrytering och introduktion osv).

Förslaget till beslut i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande lyder enligt följande;

”I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. En förändring av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB genomförs i enlighet med scenario 3, med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Reviderad bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB, i enlighet med bilaga 8 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.
3. Reviderat ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB, i enlighet med bilaga 9 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i nära samverkan med Göteborgs Stadshus AB skyndsamt återkomma till kommunfullmäktige med förslag till beslut rörande nya bolagsordningar för Älvstranden Utveckling AB:s dotterbolag och dotterdotterbolag.”

Koncernfackliga rådets fackliga företrädare tackar för föredragningen och framhåller att de inte har några synpunkter, utan hänvisar till den särskilda referensgruppen samt dess eventuella yttrande.

Fackligt yttrande på Fördjupad analys och förslag avseende en förändring av Älvstranden Utveckling AB

De fackliga organisationerna på Älvstranden Utveckling AB är glada att flera års utredningsarbete äntligen kommit i mål. Vi anser att det är en gedigen utredning som presenterar logiska slutsatser och hoppas nu på en skyndsam politisk hantering. Två års utredning har slitit hårt på organisationen och våra medlemmar behöver arbetsro.

Utifrån ett fackligt perspektiv ger utredningens scenario 3 de bästa förutsättningarna för att behålla kompetensen som finns i bolaget och vi önskar därför ett beslut i enlighet med utredningens rekommendation.

Den tydliga uppdelningen av ansvar och roller mellan de stadsutvecklande nämnderna och Älvstranden Utveckling AB är efterlängtd. Väl definierade roller är en förutsättning för ett gott samarbete och därmed också en bra arbetsmiljö.

De fackliga organisationerna hoppas att det även kommer att skapas en modell för att det på politisk nivå kan göras tydliga avvägningar mellan intressen i stadsutvecklingsprojekten. Vi ser detta som en viktig arbetsmiljöfråga då det sparar tid och energi och gynnar framdriften i det dagliga arbetet.

Gällande hållbarhet är det positivt att samtliga förvaltningar och bolag har samma skrivelser i reglementen respektive ägardirektiv. Det skapar i teorin förutsättningar för att staden som helhet styr mot samma mål. I praktiken är det dock kontinuerlig efterfrågan på resultat som skapar hållbar stad. Vår erfarenhet är att det är svårt att utveckla hållbar stad och det får inte bli lätt att låta bli.

I förslaget till nytt ägardirektiv nämns inte Vision Älvstaden. Bolagets nuvarande ägardirektiv, med stort hållbarhetsfokus kopplat till visionen, har för många av våra medlemmar varit en stor motivation och avgörande när de har sökt sig hit. Trots att visionen gäller för alla som verkar inom Älvstaden har förlusten av den direkta hänvisningen till den väckt en stark oro. Avsaknaden av en tydlig målbild riskerar att hållbarhetsarbetet tappar fart. I detta ser vi en stor risk för ytterligare kompetenstapp. För att förhindra att detta sker efterfrågar vi därför politiska signaler och ansvarsutkrävande kopplat till det övergripande uppdraget att bygga hållbar stad.

Vi vill avslutningsvis säga att det fackliga deltagandet i utredningsarbetet via den fackliga referensgruppen har varit positivt för våra medlemmar. Det har bidragit till att personalen känt sig hörda och informerade under en turbulent tid.

Styrelserna för Unionen och SACO på Älvstranden Utveckling AB genom

Anna Tidefelt och Camilla Andersson, Unionen

Annette Vejen Tellevi och Emma Einarsson, SACO



Jämförelse mellan nuvarande bolagsordning och förslag till reviderad bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB (556659-7117)

Ändring gäller endast § 3, första stycket. Övriga §§ i bolagsordningen är oförändrade.

Nuvarande bolagsordning:	Förslag:	Kommentar:
<p>§ 3 Verksamhetsändamål</p> <p>Kommunens ändamål med sitt ägande av bolaget är att främja den långsiktiga stadsutvecklingen i Göteborg, framför allt genom förverkligande av Vision Älvstaden.</p> <p>Bolagets verksamhet ska inte ha till syfte att bereda vinst åt aktieägarna. Bolaget ska följa de kommunalrättsliga principerna i 2 i kapitlet kommunallagen. Det innebär att verksamheten ska vara förenlig med den kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen, att kommunmedlemmarna ska behandlas lika, förbud att lämna stöd åt enskild och förbud att ta högre avgift än som svarar mot kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls, såvida inte lag eller rättspraxis för viss verksamhet eller åtgärd medger undantag.</p> <p>Självkostnadsprincipen är inte tillämplig i bolagets verksamhet som gäller förvaltning av kommunal egendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.</p> <p>Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla aktieägarna.</p>	<p>§ 3 Verksamhetsändamål</p> <p>Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att, med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.</p> <p>Bolagets verksamhet ska inte ha till syfte att bereda vinst åt aktieägarna. Bolaget ska följa de kommunalrättsliga principerna i 2 kapitlet kommunallagen. Det innebär att verksamheten ska vara förenlig med den kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen, att kommunmedlemmarna ska behandlas lika, förbud att lämna stöd åt enskild och förbud att ta högre avgift än som svarar mot kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls, såvida inte lag eller rättspraxis för viss verksamhet eller åtgärd medger undantag.</p> <p>Självkostnadsprincipen är inte tillämplig i bolagets verksamhet som gäller förvaltning av kommunal egendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.</p> <p>Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla aktieägarna.</p>	<p>Beskrivningen av det kommunala ändamålet i första stycket är konkretiserat och tydliggjort. I övrigt oförändrat.</p>

Jämförelse mellan nuvarande ägardirektiv och förslag till reviderat ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB (556659-7117)

Nuvarande ägardirektiv	Förslag	Kommentar
<p>Inledning till kapitel 2:</p> <p>Innehållet i detta kapitel beskriver ändamålet med Älvstranden Utveckling AB:s verksamhet och kommunfullmäktiges uppdrag till Älvstranden Utveckling AB (nedan Älvstranden)</p>	<p>Inledning i kapitel 2:</p> <p>Innehållet i detta kapitel beskriver ändamålet med Älvstranden Utveckling AB:s verksamhet och kommunfullmäktiges uppdrag till Älvstranden Utveckling AB (nedan bolaget).</p>	
<p>§ 1 Ändamål med Älvstranden Utveckling AB:s verksamhet är att främja den långsiktiga stadsutvecklingen i Göteborg, framför allt genom förverkligande av Vision Älvstaden.</p>	<p>§ 1 Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att, med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.</p>	<p>Förtydligar och konkretiserar bolagets uppdrag.</p> <p>Hänvisningen till Vision Älvstaden tas bort då en hänvisning till ett styrande dokument bör undvikas i ägardirektiv och då Vision Älvstaden gäller för alla som verkar i de områden som visionen omfattar utan att detta uttryckligen behöver uttalas.</p>
<p>§ 2 Bolaget ska ha till föremål för sin verksamhet att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, direkt eller genom hel- eller delägda dotterföretag, förvärva, uppföra, förvalta och avyttra fastigheter, byggnader, tomträtter och arrenderätter.</p>	<p>§ 2 Bolaget ska ansvara för att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, genom hel- eller delägda dotterföretag, som fastighetsägare, exploatör och byggherre utveckla, förvärva, förvalta, uppföra och avyttra byggnader,</p>	<p>Förtydligar och begränsar bolagets uppdrag.</p> <p>Att bolaget har ett tidsbegränsat uppdrag och inte långsiktigt ska äga och förvalta fastigheter framgår av § 5 nedan.</p>

<p>Bolaget ska kunna ta risker och verka dels som ett utvecklingsbolag dels som byggherre. Uppdraget ska fortlöpa under den period som förverkligandet av Vision Älvstaden pågår. Bolaget ska endast i begränsad omfattning långsiktigt äga och förvalta fastigheter.</p>	<p>fastigheter, tomträtter och arrenderätter i de områden där bolaget är fastighetsägare.</p>	
<p>Ny</p>	<p>§ 3 Bolaget ska bidra till helhetssyn, god samverkan och ett effektivt samarbete med stadens nämnder och övriga berörda inom stadsutvecklingen i syfte att säkerställa en samordnad exploateringsverksamhet och en hållbar markanvändning i staden.</p> <p>Bolaget ska genom sitt agerande medverka till att stärka det ekonomiska utfallet av stadens samlade exploateringsverksamhet.</p> <p>Bolaget ska bedriva sin verksamhet utifrån stadens övergripande planering och prioritering samt övriga målsättningar och styrande dokument.</p>	<p>Regleras delvis i § 9 i nuvarande reglemente.</p> <p>Tydliggör ytterligare vikten av samverkan med stadens stadsutvecklande nämnder och övriga samt bolagets koppling till stadsutvecklingen i staden.</p>
<p>§ 3 För att Stadens exploateringsverksamhet och markanvändning ska kunna samordnas och ske i enlighet med Vision Älvstaden ska styrelsen/ bolaget samverka med fastighetsnämnden/ fastighetskontoret. Före beslut om förvärv och avyttring av fastigheter ska fastighetsnämnden höras. Beställningar av detaljplaner ska samordnas</p>	<p>§ 4 Samverkan ska särskilt ske mellan bolaget och exploateringsnämnden i syfte att, ur ett gemensamt kommunalt markägarperspektiv, säkerställa en utveckling av kvartersmark som möter stadens målsättningar.</p> <p>Samverkan med exploateringsnämnden ska ske gällande förvärv och försäljning av fastigheter, beställning av detaljplaner, markanvisning och</p>	<p>Tydliggör ytterligare vikten av samverkan med exploateringsnämnden.</p>

med fastighetskontoret. Stadens markanvisningspolicy ska tillämpas.	samt i övrigt då bolagets beslut och agerande bedöms kunna påverka exploateringsnämndens fullgörande av dess uppdrag.	
§ 4 Vision Älvstaden är tydlig med vikten av temporära åtgärder då utvecklingen av centrala Älvstaden påbörjas. Älvstranden Utveckling AB ska som bolag aktivt arbeta med tillfälliga och temporära lösningar i de områden där man verkar.	Utgår	Ett sådant uppdrag behöver inte explicit uttalas då i den mån temporära åtgärder och tillfälliga lösningar bedöms ändamålsenliga finns stöd för att genomföra sådana i Vision Älvstaden.
Ny	§ 5 I takt med att bolagets fastighetsinnehav detaljplaneläggs, bebyggs och avyttras minskar bolagets uppdrag och verksamhet i omfattning. Bolaget ska inte långsiktigt äga och förvalta fastigheter. En avvecklingsplan ska tas fram och följas upp genom rapportering till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.	Tidsbegränsningen av bolagets uppdrag framgår av § 2 i nuvarande ägardirektiv. Här föreslås detta förstärkas genom att ange att en avvecklingsplan ska finnas och följas upp.
§ 5 Bolaget ska ha ett långsiktigt förhållningssätt vid fullgörandet av sitt uppdrag och bolaget ska utgå ifrån en social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet med utgångspunkt i Vision Älvstaden. Bolaget ska verka för att miljöhänsyn tas vid uppförande och förvaltning av anläggningar. Barnperspektivet ska genomsyra all planering och utveckling.	Utgår	Att bolaget ska bedriva ett hållbarhetsarbete framgår, som för övriga bolag och nämnder, av kapitel 1 § 3 i ägardirektiv respektive reglementen, varför detta inte särskilt behöver regleras här.
§ 6 Den av kommunfullmäktige antagna visionen och strategierna för Vision	Utgår	Hänvisningen till Vision Älvstaden tas bort då en hänvisning till ett styrande dokument

<p>Älvstaden ska tillämpas. I förverkligandet av visionen är Bolaget en viktig aktör och Bolaget ska verka för att stadsmiljön fungerar tillfredsställande också ur ett socialt och kulturellt perspektiv.</p>		<p>bör undvikas i ägardirektiv och då Vision Älvstaden gäller för alla som verkar i de områden som visionen omfattar, utifrån respektive organisation ändamål och uppdrag, och det utan att detta uttryckligen behöver uttalas.</p>
<p>§ 7 Utöver ekonomiska värden och en ekonomisk bärkraft ska Bolaget arbeta med att skapa och bevara sociala och ekologiska värden samt utveckla Bolagets kompetens och metoder kring detta.</p>	<p>Utgår</p>	<p>Se kommentar till § 5</p>
<p>§ 8 Bolagets verksamhet ska bedrivas enligt kommunalrättsliga principer och de regelverk i övrigt som styr Bolagets verksamhet och som mer i detalj regleras i bolagsordningen.</p>	<p>§ 6 Bolagets verksamhet ska bedrivas enligt kommunalrättsliga principer och de regelverk i övrigt som styr Bolagets verksamhet och som mer i detalj regleras i bolagsordningen.</p>	<p>Oförändrad</p>
<p>§ 9 Älvstranden Utveckling AB ska bidra till helhetssyn, god samverkan och ett effektivt samarbete med stadens planerande nämnder och olika externa intressenter i syfte att skapa en hållbar stadsutveckling. Bolaget ska samverka i och stödja det strategiska utvecklingsarbetet för en hållbar stadsutveckling som staden bedriver. Ett antal nämnder och bolag, utöver de traditionellt tekniska nämnderna, blir viktiga samverkanspartners i Bolagets arbete. Bolaget ska också utveckla sitt samarbete</p>	<p>Utgår</p>	<p>Ersätts av § 3 ovan.</p>

med mindre exploatörer och byggbolag på marknaden.		
<p>§ 10 Älvstranden Utveckling AB ska säkerställa en stabil ekonomisk utveckling för att skapa ett ekonomiskt handlingsutrymme som möjliggör investeringar i kommande stadsutveckling. Finansieringen av bolagets verksamhet sker genom fastighetsförvaltning samt vinster från försäljning av byggrätter och färdigutvecklade förvaltningsfastigheter.</p>	<p>§ 7 Bolaget ska säkerställa en stabil ekonomisk utveckling för att skapa ett ekonomiskt handlingsutrymme som möjliggör för bolaget att genomföra sitt uppdrag.</p> <p>Bolaget ska eftersträva att bolagets samlade ekonomiska resultat för exploateringsfasen av bolagets stadsutvecklingsprojekt visar ett positivt resultat.</p> <p>Det långsiktiga finansiella målet är att bolaget efter att uppdraget slutförts ska kunna påvisa ett positivt resultat.</p>	<p>Reglerar bolagets ekonomiska incitament.</p> <p>Kompletteras med § 13 i nuvarande ägardirektiv.</p> <p>Beskrivning av finansieringen av bolagets verksamhet flyttas till § 8 nedan.</p>
<p>§ 11 Vid varje tillfälle ska bolaget ha erforderliga resurser och kapital för att genomföra uppdraget. När uppdraget är slutfört har bolaget inget självständigt behov av resurser och kapital. Vid behov sker finansiell samordning såväl inom lokalkoncernen som inom Stadshus-koncernen.</p>	<p>§ 8 Vid varje tillfälle ska bolaget ha erforderliga resurser och kapital för att genomföra uppdraget.</p> <p>Finansieringen av bolagets verksamhet sker genom fastighetsförvaltning samt vinster från försäljning av byggrätter och färdigutvecklade förvaltningsfastigheter.</p> <p>Bolaget ska under varje rullande femårsperiod ha en genomsnittlig soliditet mellan 10 - 20 procent.</p> <p>Vid behov sker finansiell samordning såväl inom lokalkoncernen som inom Stadshus-koncernen.</p>	<p>Reglerar bolagets finansiering och finansiella ställning.</p>
<p>§ 12 Bolaget ska fastställa lämpliga finansiella nyckeltal och använda benchmarking i arbetet med att utveckla</p>	<p>§ 9 Bolaget ska fastställa lämpliga finansiella nyckeltal och använda benchmarking i arbetet med att utveckla verksamhetens effektivitet och</p>	<p>Oförändrad</p>

<p>verksamhetens effektivitet och produktivitet så att verksamhetens utveckling kan följas och värderas.</p>	<p>produktivitet så att verksamhetens utveckling kan följas och värderas.</p>	
<p>§ 13 Det långsiktiga finansiella målet är att Bolaget efter att uppdraget slutförts ska kunna påvisa ett positivt resultat.</p>	<p>Utgår</p>	<p>Beskrivningen av bolagets långsiktiga finansiella mål framgår av § 7 ovan.</p>
<p>§ 14 För Älvstranden Utveckling AB innebär ovanstående att Bolaget under varje given femårsperiod ska ha en genomsnittlig soliditet mellan 10 - 20 procent. Bolaget ska leverera stadsutveckling enligt den av kommunfullmäktige beslutade Färdplan Älvstaden i nivå med angivna tidsplaner och översiktlig utbyggnadsvolym. Bolaget ska eftersträva att Bolagets samlade ekonomiska resultat för exploateringsfasen av respektive delområde nom Älvstaden visar ett positivt resultat.</p>	<p>Utgår</p>	<p>Beskrivningen av bolagets finansiella ställning mm framgår av § 8 ovan.</p>
<p>§ 15 Det åligger bolaget att löpande, i enlighet med av Stadshus anvisad process, bidra med analys om hur förutsättningar och förhållanden skiljer sig åt mellan jämförbara relevanta aktörer och de egna verksamhetsdelarna och vilka konsekvenser för verksamheterna som förändring i lönsamhet och kapitalstruktur innebär</p>	<p>§ 10 Det åligger bolaget att löpande, i enlighet med av Stadshus anvisad process, bidra med analys om hur förutsättningar och förhållanden skiljer sig åt mellan jämförbara relevanta aktörer och de egna verksamhetsdelarna och vilka konsekvenser för verksamheterna som förändring i lönsamhet och kapitalstruktur innebär.</p>	<p>Oförändrad</p>

§ 16 Älvstranden Utveckling AB ska även, i nära samverkan med Stadens bolag och förvaltningar, sträva efter intern effektivitet, där samordning och resursdelning är naturliga insatser för att uppnå synergier och effektivitet.	§ 11 Älvstranden Utveckling AB ska även, i nära samverkan med Stadens bolag och förvaltningar, sträva efter intern effektivitet, där samordning och resursdelning är naturliga insatser för att uppnå synergier och effektivitet.	Oförändrad



Bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB (556659-7117)

§ 1 Firma

Bolagets firma är Älvstranden Utveckling AB (privat).

§ 2 Säte

Bolagets styrelse ska ha sitt säte i Göteborg.

§ 3 Verksamhetsändamål

Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att, med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.

Bolagets verksamhet ska inte ha till syfte att bereda vinst åt aktieägarna. Bolaget ska följa de kommunalrättsliga principerna i 2 kapitlet kommunallagen. Det innebär att verksamheten ska vara förenlig med den kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen, att kommunmedlemmarna ska behandlas lika, förbud att lämna stöd åt enskild och förbud att ta högre avgift än som svarar mot kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls, såvida inte lag eller rättspraxis för viss verksamhet eller åtgärd medger undantag.

Självkostnadsprincipen är inte tillämplig i bolagets verksamhet som gäller förvaltning av kommunal egendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.

Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla aktieägarna.

§ 4 Verksamhetsföremål

Bolaget ska ha till föremål för sin verksamhet att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, förvärva, utveckla, förvalta och avyttra byggrätter och fast egendom och arrenderätter. Bolaget ska även bedriva annan därmed förenlig verksamhet.

§ 5 Aktiekapital

Aktiekapitalet utgör lägst 200 000 000 kronor och högst 800 000 000 kronor.

§ 6 Antal aktier

Antalet aktier i bolaget ska vara lägst 2 000 000 och högst 8 000 000.

§ 7 Styrelsen

Bolagets styrelse ska bestå av lägst tre och högst fem ledamöter jämte lägst en och högst tre suppleanter. Ledamöter och suppleanter väljs årligen av Göteborgs kommunfullmäktige för tiden intill slutet av den första årsstämman som hålls efter det år då styrelseledamoten utsågs.

§ 8 Revisorer

För granskning av bolagets årsredovisning jämte räkenskaper samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning utser bolagsstämman en eller två revisorer, med lika

många suppleanter. Samtliga ska vara auktoriserade revisorer. Istället för revisor/er och revisorssuppleant/er får även ett eller två registrerade revisionsbolag utses.

Revisionsuppdraget gäller till slutet av den årsstämma som hålls under det fjärde räkenskapsåret efter revisorsvalet.

§ 9 Lekmannarevisorer

För samma mandatperiod som gäller för bolagets revisorer ska Göteborgs kommunfullmäktige utse högst två lekmannarevisorer med lika många suppleanter.

§ 10 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till bolagsstämma ska ske genom brev till aktieägarna tidigast sex och senast två veckor före stämman.

§ 11 Närvaro- och yttranderätt

Ledamöter och ersättare i Göteborgs kommunfullmäktige och kommunstyrelse ska ha rätt att närvara och yttra sig vid bolagsstämma samt ha rätt att, inom ramen för den upplysningsplikt som åligger bolagsstyrelse och verkställande direktör, ställa frågor.

§ 12 Ärenden på årsstämma

Årsstämma ska hållas inom sex månader efter utgången av varje räkenskapsår.

På årsstämman ska följande ärenden förekomma:

1. Stämmans öppnande.
2. Val av ordförande vid stämman.
3. Upprättande och godkännande av röstlängd.
4. Val av en eller två justeringsmän.
5. Godkännande av dagordning.
6. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad.
7. Framläggande av årsredovisningen och revisionsberättelsen, samt i förekommande fall, koncernredovisningen och koncernrevisionsberättelsen.
8. Framläggande av lekmannarevisorernas granskningsrapport.
9. Beslut om:
 - a) Fastställande av resultat- och balansräkning, samt i förekommande fall, koncernresultat- och koncernbalansräkning.
 - b) Dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen samt
 - c) Ansvarsfrihet för styrelseledamöter och verkställande direktör.
10. Fastställande av arvoden åt styrelsen, revisorerna och lekmannarevisorerna.
11. Anmälan av Göteborgs kommunfullmäktiges val av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter. Anmälan av Göteborgs kommunfullmäktiges val av lekmannarevisorer och lekmannarevisorssuppleanter.
12. När så erfordras, val av revisorer och revisorssuppleanter.
13. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.
14. Årsstämmans avslutande.

§ 13 Kommunstyrelsens inspektionsrätt

Göteborgs kommunstyrelse har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder ej möter på grund av lagreglerad sekretess.

§ 14 Kommunfullmäktiges rätt att ta ställning

Bolaget ska bereda Göteborgs kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

§ 15 Ändring av bolagsordningen

Ändring i denna bolagsordnings §§ 3, 4, 7, 9 och 14 får inte göras utan godkännande av Göteborgs kommunfullmäktige.

§ 16 Räkenskapsår

Bolagets räkenskapsår ska omfatta tiden 1 januari – 31 december.



Ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB

Organisationsnummer 556659-7117

Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning utgör tillsammans med bolagsordning och detta ägardirektiv underlaget för kommunfullmäktiges styrning av bolaget. Genom ägardirektivet anger kommunfullmäktige ändamålet och den långsiktiga viljeriktningen för bolagets verksamhet samt krav och förväntan på bolaget. Direktivet syftar till att skapa förutsättningar för ett effektivt styrelsearbete, en aktiv ägarstyrning och uppsikt över bolaget.

Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att, med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.

Ägardirektivet är uppdelat i tre kapitel. **Kapitel 1 och 3** är generella och likalydande för alla av Göteborgs Stad helägda bolag. Av **kapitel 2** framgår direktiv som gäller specifikt för bolaget. För delägda bolag gäller villkoren enligt Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning.

Kapitel 1 – Inledande bestämmelser

Innehållet i detta kapitel beskriver förutsättningarna för kommunfullmäktiges samlade styrning av bolaget.

- § 1 Syftet med stadens ägande av bolag är att dessa, tillsammans med stadens övriga verksamheter, ska skapa nytta för staden, dess boende, besökare och verksamheter samt medverka i utvecklingen av ett hållbart göteborgssamhälle. Hela staden-nytta och helhetssyn ska genomsyra bolagets verksamhet. Till detta hör att aktivt följa och agera på förändring och utveckling kopplat till uppdraget, i syfte att förbättra verksamhet och arbetsformer.
- § 2 Kommunfullmäktiges samlade styrning av stadens bolag handlar ytterst om att medverka till att kommunfullmäktiges beslut genomförs. Kommunfullmäktiges budget är det överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads bolag som ska genomföras av bolaget. Implementeringen av kommunfullmäktiges strategiska målsättningar ska följa vedertagna metoder för strategisk planering, genomförande och uppföljning.
- § 3 Stadens bolag ska bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle genom att i sin verksamhet bedriva ett aktivt hållbarhetsarbete. En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.
- § 4 Bolaget ska utföra sitt uppdrag utifrån demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot alla former av diskriminering. Det ska vara föredöme i jämställdhets- och mångfaldsarbetet, arbeta aktivt för en inkluderande kultur samt ha god affärsetik och ett aktivt anti-korrupsionsarbete. För Göteborgs Stad som ägare är det av särskild vikt att bolaget arbetar för en sund och säker

arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter samt goda och anständiga arbetsvillkor.

Kommunens medlemmar ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Oavsett förutsättningar, bakgrund och var i kommunen man bor, ska människor bli värdigt bemötta och få en god och likvärdig service.

- § 5 Bolaget har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverka med andra nämnder och bolagsstyrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges mål och riktlinjer.
- § 6 Formellt utövar kommunfullmäktige ägarstyrning genom att utse styrelse och lekmannarevisorer samt genom att fastställa bolagsordning och ägardirektiv för det enskilda bolaget.
- § 7 Göteborgs Stads AB har kommunfullmäktiges uppdrag att ansvara för den praktiska ägarstyrningen av Göteborgs Stads bolag med utgångspunkt i sitt ägardirektiv, bolagens ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget och andra styrande dokument samt beslut fattade av kommunstyrelsen på delegation av kommunfullmäktige.
- § 8 Roll- och ansvarsfördelning mellan de olika nivåerna i Göteborgs Stads bolagsstruktur framgår av Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning.

Kapitel 2 – Specifikt för Älvstranden Utveckling AB

Innehållet i detta kapitel beskriver ändamålet med bolagets verksamhet och kommunfullmäktiges uppdrag till bolaget.

Det kommunala ändamålet

§ 1 Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att, med utgångspunkt i bolagets fastighetsinnehav, bidra till en hållbar, långsiktig stadsutveckling i Göteborg genom att utveckla kvartersmark och fastigheter samt samordna utbyggnad av kvartersmark.

Bolagets uppdrag

§ 2 Bolaget ska ansvara för att, på det sätt som ger bäst utfall för Göteborgs Stad, genom hel- eller delägda dotterföretag, som fastighetsägare, exploatör och byggherre utveckla, förvärva, förvalta, uppföra och avyttra byggnader, fastigheter, tomträtter och arrenderätter i de områden där bolaget är fastighetsägare.

§ 3 Bolaget ska bidra till helhetssyn, god samverkan och ett effektivt samarbete med stadens nämnder och övriga berörda inom stadsutvecklingen i syfte att säkerställa en samordnad exploateringsverksamhet och en hållbar markanvändning i staden.

Bolaget ska genom sitt agerande medverka till att stärka det ekonomiska utfallet av stadens samlade exploateringsverksamhet.

Bolaget ska bedriva sin verksamhet utifrån stadens övergripande planering och prioritering samt övriga målsättningar och styrande dokument.

§ 4 Samverkan ska särskilt ske mellan bolaget och exploateringsnämnden i syfte att, ur ett gemensamt kommunalt markägarperspektiv, säkerställa en utveckling av kvartermark som möter stadens målsättningar.

Samverkan med exploateringsnämnden ska ske gällande förvärv och försäljning av fastigheter, beställning av detaljplaner, markanvisning och samt i övrigt då bolagets beslut och agerande bedöms kunna påverka exploateringsnämndens fullgörande av dess uppdrag

§ 5 I takt med att bolagets fastighetsinnehav detaljplaneläggs, bebyggs och avyttras minskar bolagets uppdrag och verksamhet i omfattning. Bolaget ska inte långsiktigt äga och förvalta fastigheter. En avvecklingsplan ska tas fram och följas upp genom rapportering till kommunfullmäktige en gång per mandatperiod.

§6 Bolagets verksamhet ska bedrivas enligt kommunalrättsliga principer och de regelverk i övrigt som styr Bolagets verksamhet och som mer i detalj regleras i bolagsordningen

Ekonomi och effektivitet

§ 7 Bolaget ska säkerställa en stabil ekonomisk utveckling för att skapa ett ekonomiskt handlingsutrymme som möjliggör för bolaget att genomföra sitt uppdrag enligt detta ägardirektiv. Bolaget ska eftersträva att bolagets samlade ekonomiska resultat för exploateringsfasen av bolagets stadsutvecklingsprojekt visar ett positivt resultat. Det långsiktiga finansiella målet är att bolaget efter att uppdraget slutförts ska kunna påvisa ett positivt resultat.

§ 8 Vid varje tillfälle ska bolaget ha erforderliga resurser och kapital för att genomföra uppdraget. Finansieringen av bolagets verksamhet sker genom fastighetsförvaltning samt vinster från försäljning av byggrätter och färdigutvecklade förvaltningsfastigheter. Bolaget ska under varje rullande femårsperiod ha en genomsnittlig soliditet mellan 10 - 20 procent. Vid behov sker finansiell samordning såväl inom lokalkoncernen som inom Stadshus-koncernen.

§ 9 Bolaget ska fastställa lämpliga finansiella nyckeltal och använda benchmarking i arbetet med att utveckla verksamhetens effektivitet och produktivitet så att verksamhetens utveckling kan följas och värderas.

§ 10 Det åligger bolaget att löpande, i enlighet med av Stadshus anvisad process, bidra med analys om hur förutsättningar och förhållanden skiljer sig åt mellan jämförbara relevanta aktörer och de egna verksamhetsdelarna och vilka konsekvenser för verksamheterna som förändring i lönsamhet och kapitalstruktur innebär

§11 Älvstranden Utveckling AB ska även, i nära samverkan med Stadens bolag och förvaltningar, sträva efter intern effektivitet, där samordning och resursdelning är naturliga insatser för att uppnå synergier och effektivitet.

Bolaget som en del av Stadens organisation

§ 13 Bolaget är dotterbolag till Higab AB i klustret Lokaler.

§ 14 Bolaget ska aktivt medverka i den samverkan och samordning som moderbolaget tar initiativ till.

Frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt

§ 15 Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska i god tid lämnas till kommunfullmäktige för ställningstagande. Bolagets styrelse ansvarar för att värdera om ett ärende är av principiell beskaffenhet eller ej. Om tveksamhet uppstår om frågan är av sådan beskaffenhet att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas, ska moderbolaget tillfrågas.

§ 16 Bolaget ansvarar för att ge moderbolaget möjlighet att yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

§ 17 Exempel på frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas är (uppräknningen är inte uttömmande):

- a. Ändring av aktiekapitalet
- b. Beslut om kapitaltillskott till bolag, som inte i särskild ordning delegerats till kommunstyrelsen eller Stadshus AB
- c. Fusion eller likvidering av bolag
- d. Förvärv, bildande eller avyttring av bolag, med undantag av sådana bolag som enbart har till syfte att paketera fastigheter inför ett förvärv eller en avyttring.
- e. Förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i delägda bolag, om kommunfullmäktiges godkännande är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheter i övrigt
- f. Bildandet av stiftelse
- g. Förvärv eller försäljning av fastighet av sådan omfattning att det påverkar bolagets långsiktiga ekonomi, oavsett om säljare/köpare är annat bolag i staden eller inte
- h. Strategiska investeringar som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde
- i. Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (t.ex. större investeringar eller avyttringar av tillgångar).

Kapitel 3 – Generella bestämmelser

Innehållet i detta kapitel beskriver generella skyldigheter för Göteborgs Stads helägda bolag. Vad som gäller de delägda bolagen beslutas i samråd med övriga delägare.

§ 1 Ändring av bolagsordning beslutas av kommunfullmäktige.

§ 2 Bolaget ska varje år upprätta och anta en arbetsordning för styrelsens arbete jämte instruktion avseende arbetsfördelning mellan styrelsen och verkställande direktören samt instruktion avseende ekonomisk rapportering till styrelsen.

§ 3 Samtliga kallelser inklusive dagordningar, handlingar och protokoll i bolagets styrelse ska finnas tillgängliga på stadens hemsida. Kommunstyrelsen har rätt att ta del av Bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt granska bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska lämna kommunstyrelsen den information om verksamheten som begärs, om inte informationen omfattas av sekretess. Om informationen om verksamheten är sekretessbelagd måste alternativa sätt att överlämna informationen övervägas.

- § 4 Bolaget ansvarar för att rapportera väsentliga händelser i verksamheten till sitt moderbolag och kommunstyrelsen. Bolaget har alltid utöver den löpande rapporteringen ett ansvar att på eget initiativ informera om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten.
- § 5 Bolaget är skyldigt att tidigt anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter i bolagets verksamhet till stadsrevisionen
- § 6 Bolaget ska i sin verksamhet samverka med stadens övriga nämnder och bolag i syfte att främja det som är mest ändamålsenligt utifrån ett hela-staden-perspektiv, med beaktande av krav i kommunallagen och aktiebolagslagen samt annan lag och författning. Bolaget har ett ansvar för att samråda med, och aktivt söka samverka med, andra nämnder och styrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra.
- § 7 Allmänhetens intresse av insyn i stadens bolag tillgodoses genom att offentlighetsprincipen omfattar Bolaget.
- § 8 Kommunfullmäktigeledamot har rätt att närvara vid bolagsstämmor i direkt och indirekt helägda bolag samt har rätt att, inom ramen för den upplysningsplikt som åligger bolagsstyrelsen och verkställande direktören, ställa frågor.
- § 9 Som en del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt, och som grund för kommunstyrelsens beslut, ska bolagsstyrelsen och verkställande direktören i samband med årsrapportens upprättande redovisa och yttra sig om den verksamhet som Bolaget har bedrivit under kalenderåret bedöms ha varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna i enlighet med § 3 i bolagsordningen.
- § 10 Bolagsstyrelsen ska årligen utvärdera sitt eget styrelsearbete. Utvärderingen ska minst omfatta:
- a. om styrelsen saknar någon kompetens för att kunna utföra sina uppgifter
 - b. om styrelsens arbetsformer fungerar
 - c. om styrelsen är organiserad på lämpligt sätt när det gäller eventuell arbetsfördelning.
- Om bolagsstyrelsen kommer fram till att det finns brister som behöver åtgärdas ska bolagsstyrelsen åtgärda dessa. Utvärderingen, dock ej innehållet, ska protokollföras samt skickas till bolagets moderbolag. Stadshus AB svarar för att samla in protokollen samt rapportera vidare till kommunstyrelsen.
- § 11 Bolagsstyrelsen ska varje år utvärdera verkställande direktörens insatser, endast styrelseledamöter och suppleanter närvarar vid utvärderingen.
- § 12 Tvister mellan direkt och indirekt helägda bolag samt mellan nämnd och bolagsstyrelse i helägt bolag avgörs enligt särskild ordning, vilken framgår av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslutade delegation.

Personuppgifter

- § 13 Bolagsstyrelsen är personuppgiftsansvarig för de behandlingar av personuppgifter som sker i Bolagets verksamhet.

Arbetsgivarfrågor

§ 14 Bolaget ska som arbetsgivare följa Göteborgs Stads arbetsgivarpolitiska inriktning samt utvecklingen inom området. Bolaget ska samråda med Stadshus AB inför viktigare beslut i arbetsgivarfrågor av principiell strategisk betydelse. Stadshus AB ska säkerställa att väsentlig information i arbetsgivarfrågor återförs till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Arbetsstagarrepresentation i styrelsen

§ 15 Lagen om styrelserepresentation för de privatanställda gäller även av staden ägda bolag så länge dessa uppfyller kraven för lagens tillämpning. Lokal arbetstagarorganisation fattar beslut om inrättande av styrelserepresentation och bolagsstyrelsen ska skriftligen underrättas om sådant beslut.

§ 16 Varje bolagsstyrelse bör söka en överenskommelse med de lokala fackliga organisationerna som innebär att de fackliga organisationerna avstår från formella styrelseposter och istället ges möjlighet att närvara med yttranderätt och förslagsrätt vid sammanträden. Om lokal arbetstagarorganisation fattar beslut om inrättande av formell styrelserepresentation kan bolaget begära undantag från lagen hos Nämnden för Styrelserepresentationsfrågor.

Giltighet

§ 17 Detta ägardirektiv ska för att äga giltighet beslutas av kommunfullmäktige och därefter antas på bolagsstämman.