

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-02-01

Diarienummer 1453/20

Handläggare

Lisa Kallmér, Eric Roos

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

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

eric.roos@stadshuset.goteborg.se

Fastighetsnämndens delredovisning och rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Fastighetsnämndens delrapportering godkänns som övergripande ekonomisk inriktning i nämndens uppdrag att revidera Färdplan Älvstaden 2020 – 2021.
2. Fastighetsnämndens delrapportering godkänns som övergripande ekonomisk inriktning för den fortsatta planeringen där ansvariga nämnder och styrelser ska återkomma till kommunfullmäktige för inriktnings- och genomförandebeslut eller för revidering av tidigare fattade beslut i det fall kommunfullmäktiges ställningstagande innebär behov av beslut av principiell beskaffenhet för enskilda projekt och program.

Sammanfattning

Fastighetsnämndens rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden återremitterades av kommunstyrelsen 2021-01-13 §17 till fastighetsnämnden. Rapporten är en delrapportering av kommunstyrelsens uppdrag att ta fram en reviderad version av Färdplan Älvstaden och utgör fastighetsnämndens rekommendation för en ekonomi i balans. Fastighetsnämnden har för avsikt att revidera färdplanen efter att kommunfullmäktige har beslutat om en inriktning utifrån nämndens föreslagna rekommendationer.

Stadsledningskontoret anser att fastighetsnämndens delrapportering samt förslag till rekommendationer kan godkännas som en övergripande ekonomisk planeringsinriktning i nämndens fortsatta arbete med att revidera färdplanen Älvstaden 2020-2021. Den ekonomiska åtgärdsplanen utgör en övergripande och konkretiserad ekonomisk inriktning för den fortsatta planeringen och genomförandet av exploateringen inom Älvstaden. Stadsledningskontorets uppfattning är att varken fastighetsnämndens åtgärdsplan med föreslagna rekommendationer, eller en reviderad färdplan för Älvstaden, ersätter befintliga beslutsprocesser för inriktnings- och genomförandebeslut. Det utifrån att de ekonomiska inriktningarna för respektive delområde behöver aktivt värderas i förhållande till eventuella effekter på övriga hållbarhetsdimensioner och på eftersträvad nyttorealiserings.

Kommunfullmäktiges ställningstagande behövs kring fastighetsnämndens rekommendationer då beslutet är av principiell beskaffenhet för enskilda projekt eller för ett större delområdes samlade planeringsinriktning. Därmed anser stadsledningskontoret att berörda och ansvariga nämnder och styrelser fortsatt behöver återkomma till

kommunfullmäktige för inriktnings- och genomförandebeslut eller för revidering av tidigare fattade beslut av kommunfullmäktige.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utifrån uppdraget redovisar fastighetsnämnden, med hänsyn till de remissvar över åtgärdsplanen som inkommit, åtgärder som sammantaget bedöms nödvändiga för att uppnå en ekonomi i balans för Älvstaden baserat på exploateringens kassaflöden över tid.

I huvudsak föreslås att befintliga genomförandebeslut för så väl Masthuggskajen, Skeppsbron och Backaplan kvarstår med nuvarande beslutade och prognostiserade underskott och att avkastningskraven för Centralenområdet, Lindholmen och Frihamnen förtydligas avseende den fortsatta planeringen och genomförandet för dessa delområden. Åtgärdsplanen pekar därutöver på att tydligt avvakta med fortsatt planering för exploatering i ett antal delområden eller delar av delområden, detta främst för att prioritera resurser och fokusera stadsutvecklingsinsatserna.

Ett betydande avkastningskrav läggs på Frihamnens inre delar i förhållande till nuvarande kalkylerade nettoinvestering. Föreslagen förändring baseras framför allt på uppräknade byggrättsvärden utifrån fastighetsnämndens värdering och omfördelning av upplåtelseform med ökad andel bostadsrätter, vilka båda medför ökade kalkylerade inkomster.

Även den fortsatta planeringen av Lindholmen föreslås ges ett utökat avkastningskrav i förhållande till nuvarande planering som en utgångspunkt för den fortsatta planeringen.

Fastighetsnämndens förslag till ekonomisk inriktning för respektive delområde framgår nedan i ärendebeskrivningen samt mer utförligt i nämndens bilagda handlingar.

Denna typ av bedömningar och värderingar, inte minst för de bedömningar som avser planering och kalkyler i tidiga skeden, är omgärdade av stora osäkerheter och kan förändras över tid i takt med att både kunskap och detaljeringsgrad i planeringen ökar. Dock delar stadsledningskontoret fastighetsnämndens bedömning att det är viktigt att den fortsatta planeringen även ges ekonomiska inriktningar för att skapa förutsättningar för även en ekonomisk styrning och vägledning som behöver omhändertas i den fortsatta planeringen.

Ur stadsledningskontorets perspektiv kan således fastighetsnämndens rekommendationer utgöra en styrande avgränsning och konkretisering av den ekonomiska planeringsinriktningen för respektive delområde och för Älvstaden som helhet. Däremot är det stadsledningskontorets uppfattning att eventuella ställningstaganden från kommunfullmäktige utifrån fastighetsnämndens förslag fortsatt inte kan ersätta redan tagna beslut utan behöver hanteras genom enskilda inriktnings- eller genomförandebeslut, eller revidering av tidigare fattade beslut. Detta inte minst för att aktivt väga de ekonomiska inriktningarna i förhållande till övriga hållbarhetsdimensioner och eftersträfvade nyttor.

Stadsledningskontoret gör ingen överprövning av fastighetsnämndens bedömningar eller värderingar av vare sig ekonomiska förutsättningar eller genomförbarheten. Kontoret kan dock konstatera att föreslagen avgränsning av stadsutvecklingen inom Älvstaden med ett kortare tidsperspektiv än tidigare bedömningar. Föreslagna åtgärder och inriktningar innebär en exploateringsekonomi i balans i enlighet med det efterfrågade uppdraget.

Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens bedömning att exploateringsverksamhetens kassaflöde över tid endast speglar en dimension av de ekonomiska effekterna och de långsiktiga finansiella förutsättningarna, samt att inte minst investeringarnas resultatpåverkan genom reavinster och driftpåverkan av förändrade anläggningstvolymer inte vägs in. Det är därför av vikt att fortsätta att utveckla modeller och metoder för att värdera dessa effekter både på ett överställt grovt plan men inte minst i samband med beslutsunderlag för de enskilda satsningarna och projekten. Detta för att tydligare kunna väga de ekonomiska effekterna i förhållande till eftersträlvade nyttor och kvaliteter.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Fastighetsnämndens bedömning i ekonomisk åtgärdsplan är att målkonflikter och de konkreta konsekvenserna för den ekologiska och sociala dimensionen hanteras i det löpande arbetet med planering och genomförande. Likaså inom projektverksamheten och de enskilda detaljplane- och programarbetena. Nämnden har identifierat en ekonomisk rekommendation per delområde.

En konsekvensanalys och åtgärdsförslag bör tas fram utifrån nämndens rekommendationer och redovisas i det fortsatta arbetet med revidering av Färdplan Älvstaden. Likaså i kommande inriktnings- och genomförandebeslut eller revidering av befintliga beslut. Beroenden och behov behöver omhändertas, exempelvis att avvakta exploatering rörande Gullbergsvass, denna rekommendation behöver vägas mot det tidigare planerade kompensatoriska åtgärder som varit knutna till detta delområde i form av ekologiska respektive sociala värden.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2021-01-13 §17
2. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2020-11-06
3. Fastighetsnämndens handlingar 2021-12-13 § 320
4. Ekonomisk åtgärdsplan Älvstaden

Ärendet

Fastighetsnämndens rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden återremitterades av kommunstyrelsen 2021-01-13 §17 till fastighetsnämnden. Rapporten är en delrapportering av kommunstyrelsens uppdrag att ta fram en reviderad version av Färdplan Älvstaden och utgör fastighetsnämndens rekommendation för en ekonomi i balans.

Beskrivning av ärendet

Stadsledningskontoret tog under vårvintern 2020 fram ett förslag till Färdplan Älvstaden version 2020 - 2021 som remitterades till berörda förvaltningar och bolag samt godkändes inom samverkansorganisationen för Älvstaden. Förslag till Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021 återremitterades i kommunstyrelsen 2020-05-20 § 463 enligt yrkande av S, M, L och C:

- Att fastighetsnämnden som ansvarig för stadens totala exploateringsekonomi, tillsammans med samverkansorganisationen för Älvstaden, kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder inom stadsutvecklingssfären har i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan och en reviderad version av Färdplan Älvstaden som har som utgångspunkt att hitta en exploateringsekonomi i balans. Underskottet som idag är prognostiserat till 2 miljarder måste hanteras.
- Att samverkansorganisationen för Älvstaden har i uppdrag att komplettera Färdplan Älvstaden med tydligare beskrivningar av hur den sociala infrastrukturen ska säkerställas samt hur kvaliteten på den yttre gestaltningen och anknypningen till lokal kulturhistoria ska stärkas.
- Att kommunstyrelsen, ihop med samverkansorganisationen för Älvstaden och övriga berörda nämnder har i uppdrag att inkludera de politiska projekt som beslutats under året sedan förra färdplanen, och som hamnar eller eventuellt kommer att hamna i det geografiska området.

Fastighetsnämnden valde att delredovisa uppdraget att revidera färdplan Älvstaden genom att i ett första steg ta fram en ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden för ställningstagande i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Fastighetsnämnden avser i nästa steg revidera Färdplan Älvstaden 2020 - 2021 utifrån beslut om inriktning.

Fastighetsnämnden översände 2020-10-19 §186 delredovisning och rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige utan eget ställningstagande. Kommunstyrelsen återremitterade 2021-01-13 §17 ärendet till fastighetsnämnden enligt yrkande från M, L, C, KD och S:

- Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att inkludera sin genomlysning avseende projekt Skeppsbron utifrån kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2
- Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att i rapporten beakta utredning om avveckling av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB.
- Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att involvera berörda nämnder och styrelser i ett remissutskick av rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden.

Fastighetsnämnden har i sitt sammanträde den 2021-12-13 § 320 fattat beslut om ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden och översänt ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för ställningstagande.

Fastighetsnämndens redovisning av uppdrag i kommunstyrelsens återremiss

I återremissyrkandet hemställde kommunstyrelsen till fastighetsnämnden att inkludera sin genomlysning avseende projekt Skeppsbron utifrån kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2. Fastighetsnämnden anger i sin rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden att Skeppsbron etapp 2 ska genomföras enligt kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2. Det innebär bland annat att utreda förutsättningarna för att genom detaljplaneändringar tillskapa ytterligare exploateringsvolymerna inom gällande detaljplan. Kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 innebar bland annat fastställande om ett nettoresultat till maximalt -860 mnkr. Fastighetsnämnden bedömer att kommunfullmäktiges inriktning för Skeppsbron förutsätter detaljplaneändring i flera avseenden, bland annat för att ge förutsättningar för en ökad exploateringsvolym samt för att lösa vissa genomförandefrågor.

Vad avser kommunstyrelsens hemställan till fastighetsnämnden att i rapporten beakta utredning om avveckling av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB anser fastighetsnämnden att det inte vore ändamålsenligt eller lämpligt att föregripa stadsledningskontorets pågående utredning. Fastighetsnämnden har därför valt att inte särskilt inkludera en analys kring organisationsförändringar inom stadsutvecklingsområdet, varken med avseende på Älvstranden Utveckling AB:s avveckling eller ny organisation för stadsutveckling.

Kommunstyrelsen hemställde också till fastighetsnämnden att involvera berörda nämnder och styrelser i ett remissutskick av rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden. Fastighetsnämnden beslutade 2021-03-15 § 68 om remittering av åtgärdsplanen till kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, Älvstranden Utveckling AB, trafiknämnden, kretslopp- och vattennämnden, park- och naturnämnden, miljö- och klimatnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, Göteborgs Stadshus AB, Business Region Göteborg AB, socialnämnderna Hisingen och Centrum. Enligt fastighetsnämnden har remissvaren i relevanta delar inarbetats i den reviderade ekonomiska åtgärdsplanen.

Fastighetsnämndens åtgärdsalternativ och rekommendationer för Älvstadens delområden

Nedan följer en översiktlig sammanfattning av fastighetsnämndens förslagna åtgärder och bedömningar. För en fördjupad redovisning av nämndens åtgärdsförslag och ställningstaganden hänvisas till fastighetsnämndens bilagda handlingar.

Fastighetsnämndens bedömning är att de förslag till åtgärder som presenteras i den reviderade åtgärdsplanen inte har väsentliga negativa sociala eller ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplan Älvstaden 2020 - 2021.

Den reviderade rapporten Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden har utgått från den senaste halvårsuppföljningens inom Älvstaden (H1 2021) som visar på ett prognosticerat exploateringsunderskott på -2 500 mnkr vilket innebär ett ökat exploateringsunderskott om -300 mnkr i jämförelse med de volymer som redovisades i Färdplan Älvstaden 2020-2021. Enligt fastighetsnämnden beror det huvudsakligen på tillkommande åtgärder och områden inom Backaplan, bestående av utgifter för Hjalmar Brantingstråket samt att området väster om Kvillebäcken nu ingår i det rapporterade underlaget.

Enligt fastighetsnämnden är också omslutningen av utgifter och inkomster som rapporterades i samband med den senaste halvårsuppföljningen större än vad som

rapporterades i underlaget för Färdplan Älvstaden 2020–2021. Det beror huvudsakligen på att planprogrammet för Lindholmen samt delar av Backaplan och Centralenområdet som tidigare befann sig i tidiga skeden nu ingår i underlaget.

Utifrån uppdraget att redovisa åtgärder som bidrar till en ekonomi i balans för Älvstaden, samt med hänsyn till de synpunkter som inkommit i remissvaren, är fastighetsnämndens rekommendationer som följer.

Masthuggskajen

Genomföra detaljplanen för Masthuggskajen etapp 1 enligt plan och fastställ en samlad ekonomisk ram på -415 mkr för genomförandet.

Föreslagen ram omfattar senast reviderad genomförandebeslut 2021-06-10 §5 motsvarande ett exploateringsnetto om ca -270 mnkr, samt Älvstrandens interna byggherrekostnader om ca 125 mnkr som inte var del av det ursprungliga genomförandebeslutet. Därtill bedöms något lägre försäljningsintäkter om ca 20 mnkr, vilket summerar till ett samlat exploateringsnetto om -415 mnkr.

Skeppsbron

Skeppsbron, etapp 2, genomförs enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2.

Redovisat investeringsnetto innebär ingen förändring i förhållande till nuvarande genomförandebeslut.

Frihamnens inre delar

Utveckla Frihamnens inre delar och fastställ ett avkastningskrav motsvarande ett exploateringsöverskott på 1 100 mkr. Fastighetsnämnden förordar att markpriset för inre Frihamnen ska vara det för staden maximala, utan begränsningar i upplåtelseformer där valda aktörerna kan välja upplåtelseform utifrån sin affärsmodell och sin långsiktighet.

Föreslagen inriktning för avkastningskravet baseras framför allt på omvärdering av försäljningsinkomster utifrån fastighetsnämndens tillämpning av byggrättsvärden, ökat fokus på markanvisning baserat på pris samt omfördelning av upplåtelseformer. Det innebär en förändring i förhållande till nuvarande kalkyl med ett exploateringsnetto motsvarande ca -920 mnkr.

Backaplan

Genomföra Backaplan enligt plan och befintligt inriktningsbeslut (-245 mkr) samt ta beslut om uppsägning av tomträtter enligt avtal med påföljande direktanvisning till tomträttshavaren samt i övrigt fastslå inriktning om friköp av tomträtter på ny markanvändning.

Redovisat investeringsnetto innebär ingen ekonomisk förändring i förhållande till nuvarande planering och genomförande.

Centralenområdet

Genomföra Centralenområdet enligt plan och fastställ ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på minst 120 mkr.

Redovisat investeringsnetto innebär ingen förändring i förhållande till nuvarande planering och genomförande.

Lindholmen

Genomföra pågående detaljplaneprojekt på Lindholmen, återuppta arbetet med planprogram för området med utgångspunkt i de grundförutsättningar som anges under avsnittet *Delområde: Lindholmen* samt fastställa ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på minst 300 mkr för delområdet.

Föreslagen inriktning för ett samlat exploateringsöverskott om 300 mnkr baseras på ett aktivt ställningstagande om en inriktning med ett tillkommande avkastningskrav på kvarvarande utvecklingsbara delar i Lindholmen i förhållande till de ca 140 mnkr som pågående genomförande förväntas generera.

Msthuggskajen, etapp 2

Avvakta exploatering av området till tidigast 2040.

Frihamnens yttre delar

Avvakta exploatering av området till tidigast 2035.

Gullbergsvass

Avvakta exploatering av området till tidigast 2040.

Ringön

Avvakta exploatering av området till tidigast 2045.

Utifrån redogörelsen av möjliga åtgärdsalternativ för respektive delområde har fastighetsnämnden sammanställt dessa i tabellen nedan.

Exploateringsnetto (belopp i mkr)

Delområde	Utgångsläge Färdplan 2020-2021	Utgångsläge Halvårsuppföljning 2021	Utgångsläge Åtgärdsplan 2021	Fastighetskontorets rekommendation	
				1	2
Msthuggskajen, etapp 1	-160	-300	-415	-415	-
Skeppsbron, etapp 2	-1 400	-920	-920	-860	-
Centralenområdet	120	0	0	120	-
Frihamnen, inre delarna	-570	-945	775	1 100	1 600
Backaplan	-240	-500	-500	-245	-500
Lindholmen	0	140	140	300	-
Summa inkomster		19 390			
Summa utgifter		-21 910			
Varav skattefinansierad AP		-3 490			
Nettoinvesteringar exploatering Älvstaden exkl. Skeppsbron	-850	-1 605	0	860	
Nettoinvesteringar exploatering Älvstaden inkl. Skeppsbron	-2 250	-2 525	-920	0	

Msthuggskajen, etapp 2 Gullbergsvass Frihamnen, yttre delarna Ringön	Avvakta exploatering
---	-----------------------------

Figur: Fastighetsnämndens rekommenderade åtgärd för respektive delområde är färgmarkerad.

Fastighetsnämnden bedömer att förutsättningarna för att förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av att kommunfullmäktige beslutar om att avvakta exploateringen av flertalet delområden och fastställer tydliga ekonomiska ramar och inriktningsbeslut för respektive delområde inom Älvstaden.

Fastighetsnämnden understryker också vikten av att fortsätta med samt kontinuerligt utveckla det parallella arbetet med ekonomiska förstudier och planprogram och andra tidiga studier för att i ett tidigt skede identifiera systemfrågor, beroenden eller ekonomiska förutsättningar för kommande planering och investeringsbehov. Med utgångspunkt i detta behöver tydligare ekonomistyrning mot beslutade budgetramar i genomförandet säkerställas.

Utöver ovanstående bedömer fastighetsnämnden att en förbättrad exploateringsekonomi inom Älvstaden är beroende av ett tydligt och kraftigt avkastningskrav på exploateringen av Frihamnens inre delar. Kalkylmässigt är detta beroende av tillämpningen av fastighetsnämndens övergripande byggrättsvärden för Frihamnens inre delar. I den utsträckning som byggrättsvärdena i kommande markanvisningar avviker från fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden inom Frihamnen kommer det påverka de ekonomiska förutsättningarna för Frihamnen som helhet. Med utgångspunkt i fastighetskontorets byggrättsvärden bedömer fastighetsnämnden att fördelningen av upplåtelseformer i Frihamnen utgör den enskilt största påverkansfaktorn för exploateringsekonomi för Frihamnens inre delar.

Fastighetsnämnden bedömer även att ett politiskt ställningstagande kring tomträttsupplåtelseerna i delområdet Backaplan är nödvändigt för att förbättra exploateringsekonomi i såväl Backaplan som för Älvstaden. Fastighetsnämnden bedömer att det finns förutsättningar för att, i de fall det skulle uppstå behov av omlokalisering, i stor utsträckning kunna erbjuda ersättningsfastigheter i närliggande områden för tomträttsinnehavare inom delområdet Backaplan. Sådana behov skulle eventuellt kunna omhändertas inom Ringön.

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2 har inte fastighetsnämnden lämnat förslag på åtgärder avseende projektet Skeppsbron. Projektet genomförs enligt kommunfullmäktiges beslut med ett fastställt nettoresultat på maximalt -860 mnkr.

Utöver fastighetsnämndens förslag på åtgärder som rekommenderas för respektive delområde enligt ovanstående, har fastighetsnämnden identifierat ett antal övergripande utvecklingsförslag som föreslås hanteras inom samverkansorganisationen för Älvstaden eller genom särskilda uppdrag. Utvecklingsförslagen rör bland annat arbetssätt och verktyg samt behov av tydliggöranden avseende rapporten Ekonomisk inriktning för Älvstaden.

Stadsledningskontorets bedömning

Färdplan Älvstaden utgör en aggregerad nulägesbild över Älvstadens utveckling avseende levererade samt förväntade nyttor, övergripande tidplaner, exploaterings- och investeringsvolym, beroenden, behov och risker. Färdplanen syftar i huvudsak till att underlätta övergripande samordning och uppföljning, men utgör också en del av underlaget till förutsättningar för budget för att möjliggöra politiska uppdrag eller inriktningsförändringar inom ramen för kommunfullmäktiges budgetbeslut. Stadsledningskontoret konstaterar att fastighetsnämnden har för avsikt att revidera

Färdplan Älvstaden 2020 - 2021 efter att kommunfullmäktige har fattat beslut om en ekonomisk inriktning utifrån nämndens förslag till rekommendationer i enlighet med rapporten Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden.

Stadsledningskontorets bedömning är att åtgärdsplanen är en delrapportering av fastighetsnämndens uppdrag och att uppdraget kan förklaras fullgjort först i samband med beslut om en reviderad Färdplan för Älvstaden.

Stadsledningskontoret ser, i enlighet med fastighetsnämnden, behov av en ekonomisk styrning inom Älvstadens projektverksamhet, vilket var huvudskälet till att stadsledningskontoret arbetade fram en ekonomisk inriktning för Älvstaden, beslutad av kommunfullmäktige 2019-04-25 § 22.

Ekonomisk inriktning för Älvstaden

Ekonomisk inriktning för Älvstaden togs fram av stadsledningskontoret dels mot bakgrund att exploateringskalkyler inte sällan uppfattades utgöra en konsekvens till följd av planeringen snarare än en planeringsförutsättning i sig. Dels mot bakgrund av stadens utredning från 2017 avseende stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, där utredningen indikerade på att stadens främsta utmaning, i likhet med Sveriges kommuner i övrigt, återfinns inom den demografiska utvecklingen med allt färre personer som ska försörja fler. Den prognostiserade intäkts- och kostnadsutvecklingen pekade då på att staden behöver genomföra relativt omfattande prioriteringar och effektiviseringar för att kunna bibehålla motsvarande kvalitetsnivå som idag.

Stadsledningskontoret vill tydliggöra att Ekonomisk inriktning för Älvstaden syftar till att utgöra en övergripande ekonomisk styrning att förhålla sig till i så väl stadens projektutveckling som planprogram- och detaljplanearbete gentemot andra hållbarhetsperspektiv i Vision Älvstaden. Detta med utgångspunkt att Älvstadens utveckling bör gå i ekonomisk balans över tid. Inriktningen anger också att respektive delområde bör ståva efter att gå i ekonomisk balans i syfte att respektive delområdes utveckling planeras på ett ekonomiskt strategiskt hållbart sätt för staden i förhållande till de nyttor som eftersträvas.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det inom Älvstaden finns ett antal kostnadsdrivande förutsättningar behäftade med ekonomiska osäkerheter, vilket främst omfattar kostnader i anslutning till markens förutsättningar och där de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan delområdena.

Stadsledningskontoret vill understryka att de finansiella principerna i Ekonomisk inriktning för Älvstaden inte avser att utgöra enskilda målsättningar i sig, utan principer att aktivt värdera och analysera och göra avvägningar utifrån i enskilda projekt eller för större delområden. Detta i syfte att aktivt välja och motivera en viss finansiell planeringsstrategi i förhållande till områdets specifika förutsättningar för en fortsatt utveckling.

Projekten inom Älvstaden planeras i enlighet med plan- och bygglagen och det är inom program- och detaljplaneprocessen som succesiva avvägningar sker mellan dimensionerna innehåll, kvalitet, tid och ekonomi. Stadsledningskontoret anser härav att inriktningsbeslut bör fattas i anslutning till detaljplaneprocessens beslutsfaser i de projekt som fastighetsnämnden bedömer är av principiell beskaffenhet.

Det är även viktigt att konstatera i detta sammanhang att den ekonomiska inriktningen för Älvstaden avser så väl kommunens som bolagets exploateringsekonomiska åtaganden och att det avser de samlade kassaflödena över tid. Detta ska ses i förhållande till stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning där det exploateringsekonomiska nyckeltalet endast omfattar kommunens exploateringsekonomi som ska vara i balans över en rullande tioårsperiod.

Projektstyrning

Parallellt med planprogrammets antagande i Backaplan och inför genomförandet av detaljplanerna för Skeppsbron respektive Masthugget har kommunfullmäktige fattat enskilda inriktnings- respektive genomförandebeslut (investeringsbeslut) som kortfattat innebär kommunfullmäktiges ramstyrning avseende exploateringsnyttor i förhållande till dess beräknade ekonomiska konsekvenser. Dessa exploateringar har bedömts som principiella så väl utifrån omfattning, komplexitet och betydande påverkan på kommunen och därför bedömts behöva hanteras på kommunfullmäktigenivå.

Projektet har bedömts utifrån övergripande principer såsom exempelvis att exploateringen kan medföra ett omfattande ekonomiskt och verksamhetsmässigt åtagande och/eller ett stort risktagande för staden samt att flera parter inom staden bär effekten av projektet.

Kommunfullmäktiges styrning av investeringar av principiell beskaffenhet kan beskrivas som beslutsportar i syfte att möjliggöra en aktiv styrning kring vägval och avvägningar inför en fortsatt planering eller inför ett genomförande. Syftet med inriktningsbeslut innebär beslut om inriktning för det fortsatta planeringsarbetet avseende innehåll, tid och ekonomi i ett planeringsskede. Genomförandebeslut innebär beslut om fastställande av ramar kring innehåll, tid och ekonomi inför ett genomförandeskede. Inriktnings- respektive genomförandebeslut för exploateringsprojekt fattas i anslutning till detaljplaneprocessens beslutsfaser vid den tidpunkt som projektet bedöms vara tillräckligt utrett i en viss fas eller i ett visst skede.

Fastighetsnämndens rekommendationer som helhet

Fastighetsnämnden har i sitt analysarbete, prioriterat åtgärdsalternativ som nämnden bedömer har en väsentlig effekt på delområdenas ekonomiska utfall. Analyser på enskilda investeringsobjekt eller en förändrad planutformning anges inte ha varit fokus. Fastighetsnämnden anger att de utgått från en alternativ utbyggnadsordning, fastighetskontorets uppskattning av översiktliga byggrättsvärden, fördelning av upplåtelseformer, inventering av kommunalt markinnehav, övergripande och strukturellt påverkande förutsättningar såsom tomträtter och avtal inom staden, med mera. Stadsledningskontoret kan konstatera att finansieringsunderskottet för genomförandet av Skeppsbron har en stor påverkan på fastighetsnämndens rekommendationer om en exploateringsekonomi i balans. Stadsledningskontoret kan samtidigt konstatera att fastighetsnämnden bedömer att finansieringsunderskottet för genomförandet av Skeppsbron kan hanteras inom stadens övergripande ekonomiska inriktning för exploateringsverksamheten, vilket nämnden lyfter i sitt ärende 2021-12-13 § 319 ”Skeppsbron, redovisning av planer som ekonomiskt väger upp det prognosticerade underskottet i Skeppsbroplanen” till kommunstyrelsens sammanträde 23 februari. Det går i detta sammanhang lyfta att beslutet avseende ekonomisk inriktning för Älvstaden

baserades på att utvecklingen av Skeppsbron exkluderades i beräkningen/bedömningen av en exploateringsekonomi i balans över tid.

Stadsledningskontorets bedömning är att fastighetsnämndens rekommendationer och förslag till inriktningar skulle kunna utgöra en övergripande och konkretiserad ekonomisk inriktning för den fortsatta planeringen och genomförandet av exploateringen inom Älvstaden.

Däremot är det stadsledningskontorets uppfattning att fastighetsnämndens rekommendationer inte kan ersätta beslutsprocesserna för inriktnings- och genomförandebeslut eller kan utgöra underlag för revidering av tidigare fattade beslut för enskilda delområden eller projekt. En viktig aspekt för stadsledningskontorets bedömning i detta hänseende är att åtgärdsförslagen och de ekonomiska inriktningarna för respektive delområde behöver aktivt värderas i förhållande till eventuella effekter på övriga hållbarhetsdimensioner och på eftersträvd nyttorealiserings. Nämndens åtgärdsplan ger inte en fullgod grund för en sådan värdering eller avvägning på områdes eller projektnivå.

Därmed anser stadsledningskontoret att berörda och ansvariga nämnder och styrelse fortsatt behöver återkomma till kommunfullmäktige för inriktnings- och genomförandebeslut eller för revidering av tidigare fattade beslut, i det fall kommunfullmäktiges ställningstagande kring fastighetsnämndens rekommendationer innebär beslut av principiell beskaffenhet för enskilda projekt eller för ett större delområdes planeringsinriktning.

Detta ställningstagande utgår även från att Färdplanen för Älvstaden i sig inte utgör ett underlag för att besluta om ställningstaganden i enskilda delområden eller projekt. Det syftar snarare, som ovan beskrivits, i huvudsak till att underlätta övergripande samordning och uppföljning, men utgör också en del av underlaget till förutsättningar för budget för att möjliggöra politiska uppdrag eller initiering av inriktningsförändringar inom ramen för kommunfullmäktiges budgetbeslut. Färdplanen ersätter således inte heller beslutsprocesserna för inriktnings- och genomförandebeslut eller revidering av tidigare fattade beslut för enskilda delområden eller projekt.

Dock delar stadsledningskontoret fastighetsnämndens bedömning att det är önskvärt att kommunfullmäktige fastställer tydliga ekonomiska ramar och inriktningsbeslut och att fastighetsnämndens rekommendationer därmed skulle kunna utgöra en övergripande ekonomisk planeringsinriktning som stöd för verksamheterna, inte minst för att återstarta den planering som har pausats i avvaktan på denna ekonomiska åtgärdsplan.

Fastighetsnämndens rekommendationer per delområde

Stadsledningskontoret konstaterar att så väl Skeppsbron som Masthugget omfattas av genomförandebeslut i kommunfullmäktige och att utvecklingen av Backaplan har inriktningsbeslut sedan tidigare.

Av fastighetsnämndens förslag uppfattar stadsledningskontoret att det inte medför några direkta behov av revideringar i förhållande till tidigare beslut avseende Skeppsbron.

Vad avser Masthugget redovisar åtgärdsförslaget en bredare omfattning av exploateringsekonomi och en mindre förändring än vad som låg till grund för det senaste reviderade genomförandebeslutet. Berörda och ansvariga parter behöver således värdera om ett ställningstagande i enlighet med åtgärdsförslaget innebär ett behov av

ytterligare revidering av tidigare fattade investeringsbeslut. I övrigt ska berörda parter återrapportera eller återkomma med reviderade beslut i enlighet med befintliga besluts- och uppföljningsprocesser.

Vad avser Backaplan anser stadsledningskontoret att fastighetsnämnden bör återkomma till kommunfullmäktige för ett reviderat inriktningsbeslut om de omfattningsförändringar som fastighetsnämnden föreslår i sina rekommendationer, anses påverka gällande beslut och ramar. Stadsledningskontoret bedömer att fastighetsnämnden bör initiera en utredning kring friköp av tomträtter inom sitt uppdrag om nämnden anser att det är en lämplig strategisk åtgärd för områdets fortsatta utveckling och finansiering.

Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens rekommendation att fortsätta detaljplanarbetet för Frihamnens inre delar och anser att berörd styrelse och berörda nämnder bör återkomma till kommunfullmäktige med inriktningsbeslut för Frihamnens planerade exploatering och stadsutveckling, i det fall omfattning, komplexitet och risker bedöms vara av principiell beskaffenhet. Beslutsunderlaget bör redogöra för inriktning avseende avvägningar mellan nyttor, tid och ekonomi, kalkylerad risk samt föreslå en finansieringsstrategi och en ekonomisk ram i förhållande till dess planerade nyttor.

Stadsledningskontoret kan konstatera att ett flertal projekt pågår inom Centralenområdet och att projekten befinner sig i ett tidigt skede, detaljplaneringsskede eller i genomförandeskede. Stadsledningskontoret anser att fastighetsnämnden bör återkomma till kommunfullmäktige med enskilda inriktnings- och/eller genomförandebeslut i enskilda projekt om nämnden finner det lämpligt i enlighet med principiell beskaffenhet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att ett flertal projekt pågår inom Lindholmen och att projekten befinner sig i ett tidigt skede, detaljplaneringsskede eller i genomförandeskede. Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens rekommendation att fortsätta detaljplane- och planprogramarbete. Stadsledningskontoret anser att fastighetsnämnden bör återkomma till kommunfullmäktige med enskilda inriktnings- och/eller genomförandebeslut i enskilda projekt om nämnden finner det lämpligt i enlighet stadens övergripande principer för projektstyrningen.

Fastighetsnämnden bedömer att förutsättningarna för att förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av att kommunfullmäktige beslutar om att avvakta exploateringen av Gullbergsvass, Ringön, Masthuggskajen etapp 2 och Frihamnens yttre delar.

Stadsledningskontoret anser att det är svårt att utläsa vad en inriktning om att avvakta en utveckling kan innebära för konsekvenser för de projekt och aktiviteter som exempelvis pågår inom Gullbergsvass eller i förhållande till projekt och beroenden inom Centralenområdet som fastighetsnämnden också lyfter i sin rapport.

Stadsledningskontoret konstaterar även att samtal om prioritering avseende stadens stadsutvecklingsprojekt pågår i flera forum inom staden, bland annat i framtagandet av ny översiktsplan, i den tidiga dialogen avseende framtagande av en utbyggnadsplan och inom startplaneprocessen. Stadsledningskontoret anser att fastighetsnämndens rekommendationer om att avvakta en utveckling för ett flertal områden kan vara en rimlig bedömning, men att prioritering av projekt också bör analyseras ur fler perspektiv än ur ett ekonomiskt perspektiv för Älvstaden.

Stadsledningskontoret bedömer att fastighetsnämnden bör förtydliga vad en avvaktan om utveckling innebär för sociala och ekologiska konsekvenser i förhållande till identifierade beroenden och behov i kommande arbete med revideringen av färdplan. En sådan analys bör även omfatta en redogörelse för hur områden där exploatering föreslås skjutas framåt i tid ska hanteras i avvaktan på framtida utveckling.

Sociala och ekologiska konsekvenser

Fastighetsnämnden anger att arbetet med att ta fram en ekonomisk åtgärdsplan har utgått från att föreslå sådana åtgärder som inte bedöms ha påtagligt negativa effekter vad avser delområdets syfte, nyttor och kvaliteter vad avser den fysiska utformningen.

Fastighetsnämndens bedömning är att de förslag till åtgärder som presenteras i rapporten inte har väsentliga negativa sociala eller ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplanen version 2020-2021.

Vision Älvstaden syftar till att bidra till en hållbar utveckling i Göteborg med målsättningen att skapa en attraktiv och hållbar stad ur ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv. Stadsledningskontoret anser att fastighetsnämndens revidering av färdplan bör innehålla en konsekvensanalys av nämndens rekommendationer för respektive delområde inkluderat de områden som fastighetsnämnden anser bör avvakta utveckling.

Övergripande utvecklingsförslag

Utöver fastighetsnämndens förslag på åtgärder som rekommenderas för respektive delområde har fastighetsnämnden identifierat ett antal övergripande utvecklingsförslag som föreslås hanteras inom samverkansorganisationen för Älvstaden eller genom särskilda uppdrag. Fastighetsnämnden anser bland annat arbetssätt med ekonomiska förstudier parallellt med planprogram bör etableras, så att arbetet sker likartat i alla delområden där planprogram är aktuellt. Stadsledningskontoret delar fastighetsnämndens uppfattning och anser att en ekonomisk förstudie eller motsvarande är en förutsättning för att kommunfullmäktige ska kunna fatta inriktningsbeslut i ett tidigt skede.

Stadsledningskontoret ser positivt på att fastighetsnämnden vill initiera ett fortsatt utvecklingsarbete kring verktyg och metoder i syfte att kvalitetssäkra det ekonomiska beslutsunderlaget i planprogram- och detaljplanearbete så väl som för exploateringsprojekten i sig.

Stadsledningskontoret bedömer i sin helhet att fastighetsnämndens utvecklingsförslag främst omfattar verksamhetsutvecklingsbehov såsom utredningar, utvecklade arbetssätt och verktyg, i vilka kontoret uppmuntrar berörda förvaltningar och bolag att initiera ett fortsatt arbete.

Kapacitet i stadsbyggnadsprocessen

Fastighetsnämnden anger att utbyggnaden av Älvstaden endast utgör en del av stadens exploateringsverksamhet vilket innebär att de resurser som utbyggnaden av Älvstaden kräver konkurrerar med resurserna som är nödvändiga för stadsutvecklingen i övriga staden. Fastighetsnämnden understryker även att det föreligger såväl kapacitets- som investeringsrisker i att planera för och exploatera flera stora och komplexa stadsutvecklingsområden samtidigt.

Stadsledningskontoret anser att projektverksamheten inom Älvstaden bör ses och hanteras som en integrerad del i stadens totala stadsutvecklingsportfölj. I syfte att säkra stadens stadsutvecklingstakt bör avvägningen i att starta ett projekt, detaljplan eller

program, ske utifrån berörda förvaltningars totala personella och finansiella kapacitet att planera och genomföra projektet, oavsett var i staden projektet befinner sig. Bristen på resurser och kompetenser utgör annars en projektrisk i sig, som kan få stor påverkan för projekts framdrift och resultat.

Stadsledningskontoret kan konstatera att stadens prioritering av vilka detaljplaner och planprogram som avses starta under kalenderåret sker inom startplanprocessen vilket får en påverkan på stadens långsiktiga exploaterings- och investeringsverksamhet. Startplanen omfattar projekt inom hela staden och beslutas av byggnadsnämnden. Arbetet med framtagandet av startplan sker förvaltningsövergripande med representanter från stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen samt förvaltningen för kretslopp och vatten.

Ett uttryckt syfte och målbild med den nya beslutade organisationen inom stadsutvecklingsområdet är att skapa förutsättningar för en mer sammanhållen prioritering och resursplanering.

Utredning om Älvstranden Utveckling AB

Angående kommunstyrelsens deluppdrag att i åtgärdsplanen beakta en avveckling av Älvstranden Utveckling AB anser fastighetsnämnden att det inte vore ändamålsenligt eller lämpligt att föregripa stadsledningskontorets pågående utredning.

Stadsledningskontorets återredovisning av utredningen om Älvstranden Utveckling AB har lyfts till kommunstyrelsens sammanträde 26 januari.

Slutligen kan stadsledningskontoret konstatera att Älvstadens tidshorisont har förskjutits i förhållande till den övergripande målsättningen om 25 000 bostäder och 50 000 arbetsplatser fram till 2035, vilket bör få en påverkan på vilket sätt Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden kan utgöra en övergripande styrning för Älvstadens projektverksamhet. Dessa effekter behöver redogöras för i kommande uppdaterade färdplan.

Magnús Sigfússon

Eva Hessman

Direktör för Samhälle och omvärld

Stadsdirektör



Fastighetsnämndens delredovisning och rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

§ 17, 1453/20

Beslut

Ärendet återremitteras till fastighetsnämnden enligt yrkande från M, L, C och S:

1. Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att inkludera sin genomlysning avseende projekt Skeppsbron utifrån kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2 1859/17.
2. Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att i rapporten beakta utredning om avveckling av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB.
3. Kommunstyrelsen hemställer till fastighetsnämnden att involvera berörda nämnder och styrelser i ett remissutskick av rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden.

Tidigare behandling

Bordlagt den 9 december 2020, § 1020 och den 16 december 2020, § 1081.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 6 november 2020.

Återremissyrkande från SD den 11 december 2020.

Återremissyrkande från MP och V den 11 december 2020.

Återremissyrkande från M, L, C och S samt särskilt yttrande från KD den 16 december 2020.

Yrkanden

Karin Pleijel (MP) yrkar att ärendet ska återremitteras enligt yrkande från MP och V den 11 december 2020.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar att ärendet i första hand ska återremitteras enligt yrkande från SD den 11 december 2020 och i andra hand enligt yrkande från M, L, C och S den 16 december 2020.

Jonas Attenius (S) och ordföranden Axel Josefson (M) yrkar att ärendet ska återremitteras enligt yrkande från M, L, C och S den 16 december 2020 samt avslag på återremissyrkande från SD den 11 december 2020 och återremissyrkande från MP och V den 11 december 2020.

Propositionsordning

Ordföranden ställer först propositioner på bifall respektive avslag på återremissyrkandet från SD och finner att det avslagits.

Ordföranden ställer herefter propositioner på bifall respektive avslag på återremissyrkandet från M, L, C och S och finner att det bifallits.



Ordföranden ställer propositioner på bifall respektive avslag på återremissyrkandet från MP och V och finner att det avslagits.

Protokollsanteckningar

Ledamöterna från D deltar inte i beslutet.

Representanterna från D antecknar följande till protokollet: Demokraterna ställer sig inte bakom det stora slöseriet av kommunala skattepengar i projekt Skeppsbron, utan har föreslagit en ny detaljplan i enlighet med Fastighetskontorets förslag för en ekonomi i balans. Vi deltar därför inte beslutet.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 16 december 2020.

Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Protokollsutdrag skickas till

Fastighetsnämnden - Återremiss

Dag för justering

2021-02-03

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-11-06

Diarienummer 1453/20

Handläggare

Lisa Kallmér

Telefon: 031-368 06 44

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

Fastighetsnämndens delredovisning och rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

Stadsledningskontoret, överlämnar utan eget ställningstagande, fastighetsnämndens rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden, bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har under första kvartalet 2020 tagit fram ett förslag till Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021 inom samverkansorganisationen för Älvstaden, vilken återremitterades av kommunstyrelsen 2020-05-20 § 463 i enlighet med yrkande från S, M, L och C. Återremissyrkandet innehöll ett flertal uppdrag varav fastighetsnämnden utifrån sitt ansvar, tillsammans med samverkansorganisationen för Älvstaden, kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder inom stadsutvecklingsområdet, fick i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan och en reviderad version av Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021, med utgångspunkt att hitta en exploateringsekonomi i balans.

Fastighetskontoret har som ett första steg i uppdraget, tagit fram en rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden och föreslår vidare att uppdraget att revidera Färdplan Älvstaden ska ske efter att en politisk inriktning är beslutad, med utgångspunkt i de förslag till åtgärder som presenteras i fastighetskontorets rapport. Fastighetsnämnden har godkänt fastighetskontorets rapportering av uppdraget, men har i övrigt inte tagit ställning till fastighetskontorets åtgärdsalternativ eller rekommendation. Fastighetsnämnden har översänt ärendet för ställningstagande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Stadsledningskontoret kan konstatera att fastighetskontorets rapport, Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden, innehåller fastighetskontorets egen analys och förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation för att uppnå en högre självfinansieringsgrad inom exploateringsverksamheten. Stadsledningskontoret kan konstatera att fastighetskontorets förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation inte har samverkats med eller remitterats till berörda nämnder och styrelser inom stadsutvecklingsområdet eller inom samverkansorganisationen för Älvstaden. Stadsledningskontoret bedömer att fastighetskontorets förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation väsentligt påverkar nuvarande planering, genomförande och framtida drift inom Älvstaden. Stadsledningskontoret har svårt att utläsa och bedöma konsekvenserna av fastighetskontorets förslag ur ett socialt och ekologiskt perspektiv, men också i förhållande till tidigare avvägningar och beslut i nämnder och styrelser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Fastighetskontorets arbete har utgått från att föreslå sådana åtgärder inom Älvstadens delområden som fastighetskontoret bedömer skulle kunna bidra till en exploateringsekonomi i balans för Älvstaden, enligt stadens finansiella inriktning. Utgångsläget för genomlysningen är en bedömd underfinansiering med i storleksordningen -2 200 mnkr, enligt Färdplan Älvstaden version 2020–2021, som avser exploateringsprojekt i genomförandeskede och projekt där detaljplanarbete eller planprogramarbete pågår. Fastighetskontoret bedömer att förutsättningarna för att väsentligt förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av principiella ställningstaganden av olika karaktär för Skeppsbron, Frihamnen och Backaplan.

Fastighetskontorets har redovisat en rad alternativa åtgärder för respektive delområde som fastighetskontoret bedömer kunna medföra en nettoinvestering på mellan ett underskott på -1 790 mnkr till ett överskott på ca 160 mnkr för samtliga, av fastighetskontoret, genomlysta delområden. Åtgärderna avser allt från omfördelning av upplåtelseformer för bostäder, översyn av tomträttsupplåtelser och innehållsjusteringar till mer omfattande åtgärder såsom omstart av detaljplan för Skeppsbron. Fastighetskontoret bedömer att deras rekommenderade åtgärder kan åstadkomma ett genomförande med en samlad underfinansiering med ca -150 mnkr.

Bedömningarna och beräkningarna är framarbetade av fastighetskontoret. Stadsledningskontoret har inte gjort någon egen värdering av rapportens uppgifter eller inhämtat synpunkter från berörda parter huruvida föreslagna åtgärder är genomförbara eller vilka konsekvenser de får för pågående planering, måluppfyllelse eller påverkan på berörda aktörer. Stadsledningskontoret delar fastighetskontoret bedömning att ett ensidigt fokus på exploateringsverksamhetens kassaflöde inte ger en helhetsbild av dess påverkan på stadens långsiktiga finansiella ställning. Exploateringsprojektens driftpåverkan kan utgöra en kompletterande bild av exploateringsverksamhetens påverkan på stadens ekonomi och långsiktiga finansieringsförmåga.

Bedömning ur social och ekologisk dimension

I rapporten ”Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden” har fastighetskontoret identifierat ett flertal ekonomiska åtgärdsalternativ som kan kombineras på olika sätt och därmed bidra till olika ekonomiska utfall utifrån de överväganden som framförs som fastighetskontorets bedömning och rekommendation. Fastighetskontorets bedömning är att deras förslag på ekonomiska åtgärdsalternativ inte har väsentliga negativa sociala eller ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplanen version 2020 – 2021. Stadsledningskontoret har svårt att urskilja och bedöma effekterna av fastighetskontorets olika förslag till åtgärdsalternativ samt kombinationer av dessa ur ett socialt och ekologiskt hållbarhetsperspektiv, då risk- och konsekvensbeskrivningar inte tydligt framgår i fastighetskontorets rapport.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-05-20 § 463
2. Fastighetsnämndens handlingar 2020-10-19 § 186, Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden,
3. Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021

Ärendet

Fastighetsnämnden beslutade 2020-10-19 § 186 att översända fastighetskontorets rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden, till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för ställningstagande. Rapporten är en delredovisning av uppdragen i kommunstyrelsens återremiss i enlighet med yrkande från S, M, L och C 2020-05-20 § 463 av Färdplan Älvstaden 2020–2021. Stadsledningskontoret överlämnar ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige utan eget ställningstagande.

Beskrivning av ärendet

Fastighetskontoret har i sin rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden identifierat åtgärder som, enligt fastighetskontoret, sammantaget skulle kunna vidtas för att uppnå en högre självfinansieringsgrad inom exploateringsverksamheten i Älvstaden.

Fastighetskontoret har arbetat fram ett flertal åtgärdsalternativ och kombinationer av dessa, som bidrar till olika ekonomiska utfall.

Enligt tidigare beslut i kommunstyrelsen, 2017-09-20 § 665, avseende Vision Älvstaden ska en färdplan för genomförande av Älvstaden årligen beredas för beslut i kommunfullmäktige. Färdplan Älvstaden syftar till att ge översiktlig nulägesbild av planering och genomförande inom Älvstaden samt utgör en inriktning för övergripande styrning och uppföljning. Förvaltningar och bolag ansvarar, utifrån sitt respektive ansvar och uppdrag, för att ta fram aktuella uppgifter om de projekt som pågår i olika skeden inom Älvstadens delområden. Färdplan Älvstaden utgör underlag till förutsättningar för budget.

Stadsledningskontoret tog under vårvintern 2020 fram ett förslag till Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021 som remitterades till berörda förvaltningar och bolag samt godkändes inom samverkansorganisationen för Älvstaden. Förslag till Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021 och återremitterades enligt yrkande av S, M, L och C i kommunstyrelsen 2020-05-20 § 463. Återremissyrkandet innehåller tre punkter enligt följande:

- Att fastighetsnämnden som ansvarig för stadens totala exploateringsekonomi, tillsammans med samverkansorganisationen för Älvstaden, kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder inom stadsutvecklingsfären har i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan och en reviderad version av Färdplan Älvstaden som har som utgångspunkt att hitta en exploateringsekonomi i balans. Underskottet som idag är prognostiserat till 2 miljarder måste hanteras.
- Att samverkansorganisationen för Älvstaden har i uppdrag att komplettera Färdplan Älvstaden med tydligare beskrivningar av hur den sociala infrastrukturen ska säkerställas samt hur kvaliteten på den yttre gestaltningen och anknypningen till lokal kulturhistoria ska stärkas.
- Att kommunstyrelsen, ihop med samverkansorganisationen för Älvstaden och övriga berörda nämnder har i uppdrag att inkludera de politiska projekt som beslutats under året sedan förra färdplanen, och som hamnar eller eventuellt kommer att hamna i det geografiska området.

Fastighetskontoret har valt att genomföra uppdraget enligt den första punkten i ovanstående, i två steg. Fastighetskontoret har i ett första steg tagit fram en rapport ”Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden” bestående av fastighetskontorets förslag på

ekonomiska åtgärdsalternativ samt rekommendation. Fastighetskontoret föreslår vidare att uppdraget att revidera Färdplan Älvstaden ska ske efter att en politisk inriktning är beslutad, med utgångspunkt i de förslag till åtgärder samt rekommendationer som fastighetskontoret presenterar i sin rapport.

Fastighetsnämnden har i sitt sammanträde 2020-10-19 godkänt fastighetskontorets rapportering av uppdraget och översänt ärendet för ställningstagande i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Fastighetsnämnden har inte tagit ställning till fastighetskontorets förslag till åtgärdsalternativ eller rekommendation, i enlighet med vad som framgår i fastighetskontorets tjänsteutlåtande och rapport, se bilaga 1.

Vad avser återremissyrkandets uppdrag enligt punkterna två och tre i ovanstående pågår arbete inom berörda förvaltningar och samverkansorganisationen för Älvstaden. Uppdragen planeras att redovisas till kommunstyrelsen inom den reviderade versionen av Färdplan Älvstaden version 2020 – 2021 och följer därmed fastighetsnämndens tidplan.

Fastighetskontorets övervägande

Fastighetskontoret har identifierat åtgärder som enligt fastighetskontoret, sammantaget skulle kunna vidtas för att uppnå en högre självfinansieringsgrad inom exploateringsverksamheten i Älvstaden. Fastighetskontoret uppmärksammar i sitt tjänsteutlåtande att det finns flera möjliga åtgärder och kombinationer av dessa åtgärder som bidrar till olika ekonomiska utfall. Fastighetskontoret understryker vidare att en förbättrad exploateringsekonomi sannolikt kan uppnås på flera sätt och att det är möjligt för politiken att fritt kombinera åtgärdsalternativ utifrån respektive delområde. Fastighetskontoret bedömer att förutsättningarna för att väsentligt förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av principiella ställningstaganden av olika karaktär för Skeppsbron, Frihamnen och Backaplan. Fastighetskontoret understryker vidare att de föreslagna åtgärderna för dessa tre områden utgör grundförutsättningar för en ekonomi i balans inom hela Älvstaden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret kan konstatera att rapporten Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden, innehåller fastighetskontorets egen analys och förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation för att uppnå en högre självfinansieringsgrad inom exploateringsverksamheten i Älvstaden. Stadsledningskontoret kan konstatera att rapportens resultat bestående av ett flertal ekonomiska åtgärdsalternativ samt fastighetskontorets rekommendation, inte har samverkats med eller remitterats till berörda nämnder och styrelser inom stadsutvecklingsområdet eller inom samverkansorganisationen för Älvstaden.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-04-25 § 22 om Ekonomisk inriktning för Älvstaden med en övergripande inriktning om att exploateringsverksamheten inom Älvstaden bör gå i ekonomisk balans över tid bland annat i syfte att stärka det ekonomiska perspektivet i planeringens avvägningar mellan projektdimensionerna innehåll/kvalité, tid och kostnad. Stadsledningskontoret kan konstatera att fastighetskontorets rapport innehåller flertalet åtgärdsalternativ samt rekommendationer ur ett exploateringsekonomiskt perspektiv, men bedömer att det är svårt att urskilja effekterna av olika åtgärdsalternativ samt kombinationer av dessa, ur ett socialt och ekologiskt hållbarhetsperspektiv.

Stadsledningskontoret bedömer att fastighetskontorets förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation har en väsentlig påverkan på nuvarande planering, genomförande och framtida drift inom Älvstaden samt att tidigare gemensamma avvägningar och fattade beslut i nämnder och styrelser påverkas.

Stadsledningskontoret har dock svårt att urskilja och bedöma konsekvenserna av fastighetskontorets olika förslag till åtgärdsalternativ samt rekommendation i förhållande till nuvarande planering, genomförande och framtida drift inom Älvstaden samt i förhållande till tidigare avvägningar och fattade beslut inom staden.

Magnús Sigfússon

Eva Hessman

Direktör för Samhälle och omvärld

Stadsdirektör



Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden - förslag till revidering

§ 320, 0851/21

Beslut

Fastighetsnämnden beslutar i enlighet med yrkande från D, M, KD, L:

1. Fastighetsnämnden beslutar enligt tjänsteutlåtandet med tillägget att markpriset för Inre Frihamnen skall vara det för staden maximala, utan begränsningar i upplåtelseformer. De valda aktörerna kan välja upplåtelseform utifrån sin affärsmodell och sin långsiktighet.

Tidigare behandling

Bordlagt 2021-11-15, § 262

Handlingar

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2021-11-15

Yrkande D, M, KD, L den 2021-12-12

Yrkanden

Sven Carlsson (S) och Thomas Larsson (MP) yrkar bifall till kontorets förslag

Patrik Höstmad (D) och Mats Ahdrian (KD) yrkar bifall till yrkande från D, M, KD, L

Propositionsordning

Ordföranden Mats Ahdrian ställer proposition på yrkandena och finner att nämnden beslutat bifalla yrkande från D, M, KD och L.

Protokollsanteckning

Lina Gudmundsson (V) deltar inte i handläggningen på grund av jäv.



Reservation

Sven Carlsson (S), Carin Malmberg (S) och Thomas Larsson (MP) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Protokollsutdrag till

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige

Dag för justering

2021-12-22

Vid protokollet

Sekreterare

Sirpa Bernhardsson

Ordförande

Mats Ahdrian

Justerande

Thomas Larsson

Yrkande angående Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

Förslag beslut

I Fastighetsnämnden

1. Fastighetsnämnden beslutar enligt tjänsteutlåtandet med tillägget att markpriset för Inre Frihamnen skall vara det för staden maximala, utan begränsningar i upplåtelseformer. De valda aktörerna kan välja upplåtelseform utifrån sin affärsmodell och sin långsiktighet.

Yrkandet

Projekt Älvstaden innehåller flera större risker och fastlagda avgränsningar i handlingsutrymme. Åtgärdsplanen en kompromiss utifrån inkomna remissvar där fastighetskontoret och markägaren/utvecklaren Älvstranden Utveckling AB gör olika bedömningar om bland annat intäkter (byggrättspris) och kostnader i Frihamnen. Givet den snäva ekonomiska marginalen för Älvstaden som helhet och de stora risker som finns i delprojekten bedömer vi att det mest värdefulla området Frihamnen 1, Inre delarna, genom ett förändrat synsätt behöver bidra till att ytterligare balansera risk för ekonomiska underskott i andra delar.

Stadens markpris har oftast bestämts beroende på upplåtelseform. Vårt yrkande bygger på att lämna den gängse praxisen att staden först bestämmer upplåtelseform och vid val av hyresrätt sänker värdet på sin egen mark, för att istället sälja mark på det av marknaden valt högsta pris. Exploatören får möjlighet att skapa ett projekt utifrån sin egen affärsmodell och långsiktighet vilket ger kan ge blandad upplåtelseform.

Det är bra att vara uppmärksam på att denna del endast är 4 000 bostäder av den totala förväntade volymen på 10 000 bostäder i Frihamnen och 25 000 bostäder inom Älvstaden. Denna justering kan förbättra resultatet för projektet med positivt bidrag i storleksordningen 750 miljoner kronor.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-15

Diarienummer 0851/21

Handläggare

Lukas Jonsson och Marie Peterson

Telefon: 031-368 12 01, 031-368 11 83

E-post: namn.efternamn@fastighet.goteborg.se

Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

Förslag till beslut

I fastighetsnämnden

1. Fastighetsnämnden godkänner, för egen del, fastighetskontorets rapportering av uppdraget.
2. Fastighetsnämnden förklarar, för egen del, uppdraget fullgjort.
3. Fastighetsnämnden tillstyrker, för egen del, fastighetskontorets rekommendation för respektive delområde inom Älvstaden, enligt bilaga 1, innebärande att:
 - a. *Södra Älvstranden, Masthuggskajen etapp 1:*
Genomför detaljplanen enligt plan och fastställ en samlad ekonomisk ram på -415 mkr för genomförandet,
 - b. *Södra Älvstranden, Skeppsbron etapp 2:*
Genomförs enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2 1859/17.
 - c. *Frihamnens inre delar, DP 1 och 2:*
Utveckla Frihamnens inre delar med fördelningen 60/40 BR/HR och fastställ ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på 1 100 mkr,
 - d. *Backaplan:*
Genomför enligt plan och befintligt inriktningsbeslut (-245 mkr), samt
Ta beslut om uppsägning av tomträtter enligt avtal med påföljande direktanvisning till tomträttshavaren samt i övrigt fastslå inriktning om friköp av tomträtter på ny markanvändning,
 - e. *Centralenområdet:*
Genomför enligt plan och fastställ ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på 120 mkr,
 - f. *Lindholmen:*
Genomför pågående detaljplaneprojekt,
Återuppta arbetet med planprogram med utgångspunkt i de grundförutsättningar som anges under avsnittet *Delområde: Lindholmen*,
samt
Fastställ ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på minst 300 mkr för delområdet,
 - g. Avvakta utveckling av delområdena Gullbergsvass, Ringön, Frihamnens yttre delar och Masthuggskajen etapp 2 enligt bilaga 1.
4. Fastighetsnämnden översänder ärendet till kommunstyrelsen för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Enligt beslut (§17 1453/20) i kommunstyrelsen den 13 januari 2021 har fastighetsnämnden fått i uppdrag att remittera förslaget till ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden till berörda nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad samt ta fram en reviderad version av åtgärdsplanen för att hitta en exploateringsekonomi i balans för Älvstaden.

Förslaget till denna reviderade åtgärdsplan har utgått från den senaste halvårsuppföljningen (H1) inom Älvstaden som visar på ett prognosticerat exploateringsunderskott på -2 500 mkr. Fastighetskontoret redogör för möjliga åtgärdsalternativ för respektive delområde. Utifrån dessa lämnar fastighetskontoret en rekommendation på åtgärdsalternativ för samtliga delområden som sammantaget uppvisar förutsättningar för en väsentligt förbättrad exploateringsekonomi för Älvstaden som helhet.

Fastighetskontoret bedömer att förutsättningarna för att förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av att kommunfullmäktige beslutar om att avvakta exploateringen av flertalet delområden och fastställer tydliga ekonomiska ramar och inriktningsbeslut för respektive delområde inom Älvstaden. Det är även viktigt att fortsätta med samt kontinuerligt utveckla det parallella arbetet med ekonomiska förstudier och planprogram och andra tidiga studier. Med utgångspunkt i detta behöver tydligare ekonomistyrning mot beslutade budgetramar i genomförandet säkerställas. Utöver detta bedömer fastighetskontoret att en förbättrad exploateringsekonomi inom Älvstaden är beroende av ett tydligt och kraftigt avkastningskrav ställs på exploateringen av Frihamnens inre delar.

Ekonomiskt perspektiv

Fastighetskontorets arbete har utgått från att inom Älvstadens delområden föreslå sådana åtgärder som fastighetskontoret bedömer skulle kunna bidra till en exploateringsekonomi i balans för Älvstaden enligt den finansiella inriktningen för Älvstaden.

Fastighetskontoret bedömer samtidigt att en utvärdering av exploateringsekonomin utifrån den finansiella inriktningen inte ger en heltäckande bild av exploateringsverksamhetens påverkan på stadens ekonomi i ett bredare perspektiv. Uppdraget och den finansiella inriktningen fokuserar på kassaflödet som exploateringsverksamheten genererar. Fastighetskontoret bedömer att ett ensidigt fokus på exploateringsverksamhetens kassaflöde inte ger en helhetsbild av dess påverkan på stadens långsiktiga finansiella ställning. Exploateringsprojektens driftpåverkan och kapitalkostnadernas årliga resultatpåverkan skulle, enligt fastighetskontorets bedömning, utgöra en kompletterande bild av exploateringsverksamhetens påverkan på stadens ekonomi och långsiktiga finansieringsförmåga.

En sådan analys har dock inte varit möjlig att genomföra inom ramen för det aktuella uppdraget. Fastighetskontoret anser att en analys som fokuserar på exploateringsverksamhetens resultatpåverkan, det vill säga hur exploateringsekonomin påverkar stadens resultat på kort och lång sikt hade kompletterat det aktuella uppdragets syfte. Det innebär att driftskonsekvenser i form av reavinster, upplåtelseintäkter, anläggningarnas kapitalkostnader samt schablonmässiga kostnader för drift och underhåll, kan komplettera det aktuella uppdragets fokus på inkomster och utgifter. Detta

för att underlätta för politiska ställningstaganden i fråga om ekonomiska prioriteringar och planering för stadsutvecklingen och god ekonomisk hushållning. Fastighetskontoret anser dock att denna typ av kompletterande ekonomiska analyser, det vill säga driftpåverkan hos andra nämnder till följd av exploateringsverksamheten, rimligen behöver inrymmas i det fastställda reglementet för fastighetsnämnden. Kontorets uppfattning är att det idag inte är tydligt klarlagt huruvida denna typ av analyser ingår i fastighetsnämndens uppdrag.

Socialt perspektiv

Fastighetskontoret, tillsammans med flertalet remissinstanser, bedömer att det riskerar att uppstå målkonflikter mellan Vision Älvstadens målsättningar och en ekonomi i balans inom Älvstaden.

Den senaste versionen av färdplanen (2020–2021) omfattar kommunal service och social infrastruktur, fördelat på en kortfattad beskrivning av hur behovet av kommunal service såsom förskola och skola omhändertas i utvecklingen av Älvstaden samt att den sociala dimensionen synliggörs i vissa av kvalitetsbeskrivningarna i de ingående delområdenas beskrivningar av områdets utveckling. Eventuella målkonflikter behöver klarläggas och hanteras i tidiga skeden, exempelvis planprogramsskede, och de konkreta konsekvenserna för den sociala dimensionen behöver hanteras i arbetet med detaljplaner, markanvisningar och avtal.

I förhållande till uppdraget om att nå en ekonomi i balans i Älvstaden bedömer fastighetskontoret att andra målsättningar om till exempel blandade upplåtelseformer i nyproduktion blir en fråga om finansiering av de åtaganden som planeringen medför. Principiellt handlar frågan om att stadens marktillgångar säljs till ett lägre pris, eftersom byggrättsvärden för hyresrätter är lägre än för bostadsrätter, för att finansiera en blandning av upplåtelseformer. Upplåtelseform påverkar marknadsvärdet på stadens mark och får därför konsekvenser för exploateringsekonomin. Som uppdraget är formulerat kan därför målsättningar om blandade upplåtelseformer och målsättningar ur ett socialt perspektiv komma att få negativa konsekvenser för stadens exploateringsekonomi. På motsvarande sätt kan målsättningar om en exploateringsekonomi i balans försvåra måluppfyllser om en blandning av upplåtelseformer och ett socialt blandat boende.

Ekologiskt perspektiv

Den senaste färdplanen för Älvstaden berör till viss del den ekologiska dimensionen i delområdesbeskrivningarna. Bland annat beskrivs buller, luft- och markmiljö samt behov av klimatanpassning. Övergripande fokuserar färdplanen på de mest centrala genomförandefrågorna och redovisar behov inom bland annat klimatanpassning.

Målkonflikter och de konkreta konsekvenserna för den ekologiska dimensionen hanteras i övrigt i det löpande arbetet med planering och genomförande inom projektverksamheten. Den fortsatta utvecklingen av Älvstaden påverkas av styrande dokument på miljö- och klimatområdet såsom kommande miljö- och klimatprogram med dess mål, delmål och strategier.

Fastighetskontoret bedömer att de förslag till åtgärder som presenteras i detta tjänsteutlåtande inte har väsentliga negativa ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplanen version 2020–2021.

Bilagor

1. Rapport: Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden
2. Protokollsutdrag, kommunstyrelsen § 17 1453/20, 2021-01-13
3. Protokollsutdrag, fastighetsnämnden § 68 0851/21, 2021-03-15
4. Protokollsutdrag, kommunstyrelsen §463 1377/19, 2020-05-20
5. Färdplan Älvstaden version 2020–2021
6. Protokollsutdrag, kommunfullmäktige § 2 1859/17, 2020-11-12
7. Remissvar, Älvstranden Utveckling AB, inklusive PM – Ekonomisk inriktning för Älvstaden (Finansiell inriktning för Älvstaden)
8. Remissvar, Byggnadsnämnden
9. Remissvar, Trafiknämnden
10. Remissvar, Park- och naturnämnden
11. Remissvar, Kretslopp- och vattennämnden, svar på remissfrågor
12. Remissvar, Kretslopp- och vattennämnden, tjänsteutlåtande
13. Remissvar, Förskolenämnden
14. Remissvar, Grundskolenämnden
15. Remissvar, Miljö- och klimatnämnden
16. Remissvar, Idrotts- och föreningsnämnden
17. Remissvar, Socialnämnden Centrum
18. Remissvar, Socialnämnden Hisingen
19. Remissvar, Business Region Göteborg
20. Kartor över delområden inom Älvstaden
21. Tomträttsupplåtelse inom delområdet Backaplan

Ärendet

Enligt beslut (§17 1453/20) i kommunstyrelsen den 13 januari 2021 har fastighetsnämnden fått i uppdrag att remittera förslaget till ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden till berörda nämnder och styrelser inom Göteborgs Stad samt ta fram en reviderad version av åtgärdsplanen för att hitta en exploateringsekonomi i balans för Älvstaden.

Beskrivning av ärendet

Ett förslag till färdplan Älvstaden version 2020–2021 har tagits fram inom ramen för samverkansorganisationen inom Älvstaden och godkändes av Älvstadens portföljstyrgrupp efter förvaltningsremiss till berörda förvaltningar och bolag.

Kommunstyrelsen beslutade den 20 maj 2020 (§463 1377/19), i enlighet med återremissyrkande och särskilt yttrande från Socialdemokraterna, Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, att fastighetsnämnden som ansvarig för stadens totala exploateringsekonomi, tillsammans med samverkansorganisationen för Älvstaden, kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder och bolag inom stadsutvecklingsområdet, får i uppdrag att ta fram en ekonomisk åtgärdsplan och en reviderad version av Färdplan Älvstaden.

Nettoinvesteringen enligt den senaste versionen av färdplanen för Älvstaden prognostiserades till -2 200 mkr för de delar av Älvstaden som befinner sig i detaljplane-/programskede och genomförandeskedet. Enligt återremissyrkandet ska nettoinvesteringen hanteras för att nå en ekonomi i balans.

Återremissyrkandet innehåller flera deluppdrag, bland annat att ta fram en reviderad Färdplan där social infrastruktur ska säkerställas. Fastighetskontoret bedömer att uppdraget om en reviderad Färdplan måste omhändertas utifrån den politiska inriktning för Älvstaden som anges med utgångspunkt i de förslag till åtgärder som presenteras i den ekonomiska åtgärdsplanen.

Förslag till ekonomisk åtgärdsplan lämnades till fastighetsnämnden den 19 oktober 2020 (§186 5610/20) som beslutade enligt fastighetskontorets förslag och översände ärendet, utan eget ställningstagande, till kommunstyrelsen för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Förslaget till ekonomisk åtgärdsplan bordlades i kommunstyrelsen den 9 december 2020 (§ 1020) och den 16 december 2020 (§ 1081).

Den 13 januari 2021 återremitterades förslaget till ekonomisk åtgärdsplan enligt beslut i kommunstyrelsen (§ 17 1453/20) till fastighetsnämnden enligt yrkandet från Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet, Socialdemokraterna och Kristdemokraterna. Beslutet innebär att fastighetsnämnden har fått i uppdrag att:

1. Inkludera i sin genomlysning avseende projekt Skeppsbron utifrån kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2 1859/17.
2. I rapporten beakta utredningen om avvecklingen av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB,
3. Involvera berörda nämnder och styrelser i ett remissutskick av rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden.

Den 15 mars 2021 beslutade fastighetsnämnden (§ 68 0851/21) om remittering av åtgärdsplanen till kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, Älvstranden Utveckling AB, trafiknämnden, kretslopp- och vattennämnden, park- och naturnämnden, miljö- och klimatnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, Stadshus AB, Business Region Göteborg, socialnämnderna Hisingen och Centrum, med sista svarsdatum den 30 juni. Samtliga remissinstanser inkom med remissvar, med undantag för kommunstyrelsen och Stadshus AB. Remissvaren har i relevanta delar inarbetats i den reviderade ekonomiska åtgärdsplanen.

Förslaget till denna reviderade åtgärdsplan har utgått från den senaste halvårsuppföljningen (H1) inom Älvstaden som visar på ett prognosticerat exploateringsunderskott på -2 500 mkr.

Det ökade exploateringsunderskottet på -300 mkr, jämfört med vad som redovisades i Färdplan Älvstaden version 2020–2021, beror huvudsakligen på tillkommande åtgärder och områden inom Backaplan, bestående av utgifter för Hjalmar Brantingstråket samt att området väster om Kvillebäcken nu ingår i det rapporterade underlaget.

Fastighetskontoret vill även uppmärksamma att omslutningen av utgifter och inkomster som rapporterades i samband med den senaste halvårsuppföljningen är större än vad som rapporterades i underlaget för Färdplanen. Det beror huvudsakligen på att planprogrammet för Lindholmen samt delar av Backaplan och Centralenområdet, som tidigare befann sig i tidiga skeden och ej redovisades, nu ingår i underlaget.

Hantering av remissvar

Sammanfattning och hantering av remissvar avseende övergripande synpunkter

Flera nämnder och bolag som remitterades åtgärdsplanen välkomnar en ekonomisk åtgärdsplan genom att kommunfullmäktige fattar beslut om prioritering och ekonomisk inriktning för Älvstaden. Flera nämnder anser att den ekonomiska åtgärdsplanen bidrar med övergripande vägledning för stadens resurssättning och prioritering mellan projekt samt att åtgärdsplanen försöker säkerställa genomförande i centrala delar.

Flera remissinstanser lyfter vikten av att kommunfullmäktige fattar beslut om prioriteringar och övergripande ekonomiska ramar för Älvstaden och för respektive delområde. Flera remissinstanser anser även att det är viktigt att arbeta med ekonomiska förstudier parallellt (EFS) med planprogram. Detta bedöms ge bra effekter för att kunna bedöma genomförandekonomin i relation till andra parametrar. Fastighetskontoret delar denna uppfattning och har förtydligat detta i det nya förslaget till åtgärdsplan.

Överlag delar remissinstanserna åtgärdsplanens beskrivning av att en analys av exploateringsverksamhetens kassaflöde inom Älvstaden inte ger en heltäckande bild av de ekonomiska konsekvenserna. Flera remissinstanser lyfter vikten av bredare och mer samhällsekonomiskt inriktade analyser som kompletterar åtgärdsplanens analys av exploateringsekonomin, men konstaterar samtidigt att verktyg saknas. Fastighetskontoret bedömer att uppdraget inte omfattar en sådan analys och instämmer i att verktyg i väsentliga avseenden saknas. Kontoret anser dock att det fortfarande är viktigt att understryka skillnaden mellan exploateringsekonomi och ett bredare kommunalekonomiskt perspektiv i åtgärdsplanen.

Älvstranden Utveckling AB önskar i sitt remissvar att den ekonomiska informationen kompletteras med en specificering av utgifter och inkomster samt hur stor del av investeringarna i projekten som är exploatörs- respektive skattefinansierade utgifter. Fastighetskontoret delar Älvstranden Utveckling AB:s uppfattning om att detta är viktig information och har i möjligaste mån utifrån underlaget från halvårsuppföljningen kompletterat åtgärdsplanen.

Flera remissinstanser lyfter förekomsten av och risken för målkonflikter mellan Vision Älvstaden och Ekonomisk åtgärdsplan. Fastighetskontoret gör också denna iakttagelse och föreslår i åtgärdsplanen att Vision Älvstaden uppdateras till att även omfatta en ekonomisk dimension. Fastighetskontoret hänvisar i övrigt till att målkonflikter får beaktas och hanteras vidare inom samverkansorganisationen i det fortsatta arbetet med Färdplan för Älvstaden.

I relation till åtgärdsplanen bedömer fastighetskontoret att det framgår av remissvaren att det finns olika syn på och tolkning av den finansiella inriktningen för Älvstaden. Fastighetskontoret föreslår därför i åtgärdsplanen att den finansiella inriktningen ses över och förtydligas.

Flera remissinstanser lyfter vikten av att övergripande investeringar, såsom klimatanpassningsåtgärder eller större infrastrukturåtgärder som Hjalmar Brantingstråket, behöver hanteras på Älvstaden-övergripande alternativt kommunövergripande nivå för att bidra till en likartad bedömning och ekonomisk hantering mellan delområdena. Fastighetskontoret delar den bedömningen och lyfter i åtgärdsplanen vikten av att det pågående arbetet med kartläggningen av älvkantsskydd fortgår.

Vad gäller kajupprustningar föreslår fastighetskontoret att det tillsätts en utredningsgrupp för att kartlägga behov av investeringar i älvkantsskydd och andra övergripande investeringar inom Älvstaden. Fastighetskontoret bedömer att detta utredningsarbete behöver ske i samverkan med kommande arbete med utbyggnadsplaneringen (UP). Fastighetskontoret föreslår vidare i åtgärdsplanen en genomlysning av finansieringen av Hjalmar Brantingstråket med hänsyn till nyttan för tillkommande byggrätter i förhållande till den övergripande nyttan för staden.

Trafiknämnden och park- och naturnämnden lyfter särskilt risken att ett för ensidigt fokus på att minska investeringsutgifterna i exploateringsprojekten kan bidra till negativ påverkan på kostnaderna i förvaltningskedet. Fastighetskontoret instämmer med den bedömningen och att sådana avvägningar är viktiga, men är inte en fråga som i form av åtgärdsförslag adresseras särskilt i den ekonomiska åtgärdsplanen.

Trafiknämnden instämmer med åtgärdsplanens beskrivning och lyfter särskilt utmaningen med den höga stadsutvecklingstakten. Mot bakgrund av detta bedömer trafiknämnden att det är centralt att införa en gemensam portföljhantering med gemensamma prioriteringar i kombination med etappvis utbyggnad. Fastighetskontoret delar den bedömningen och är ett perspektiv som kontoret har haft för avsikt ska återspeglas i åtgärdsplanen.

Kretslopp- och vattennämnden lyfter särskilt vikten av att involveras tidigt i planeringsprocessen för att säkerställa att det finns plats för ledningsåtgärder och dimensioneringar av VA-ledningar och skyfallslösningar. Detta bland annat för att få effektiva entreprenader i utbyggnaden. Fastighetskontoret instämmer med detta och anser att det är viktigt att även andra ledningsägare, såsom Göteborg Energi, involveras tidigt.

Sammanfattning och hantering inkomna synpunkter avseende delområdena inom Älvstaden

Ringön:

Fastighetskontoret har inte noterat några synpunkter som kräver beaktande eller hantering.

Frihamnen:

Överlag instämmer remissinstanserna med åtgärdsförslaget att omfördela upplåtelseformerna från 50/50 BR/HR till 60/40 BR/HR samt att skjuta utvecklingen av Frihamnens yttre delar på framtiden.

Både Älvstranden Utveckling AB och byggnadsnämnden lyfter i sina remissvar vikten av och föreslår att omgående återuppta planarbete för detaljplan 1 och 2 samt planprogram i syfte att genomföra utbyggnaden av de inre delarna av Frihamnen.

Älvstranden Utveckling AB föreslår i sitt remissvar att genomföra en genomlysning av finansieringen av Hjalmar Brantingstråket, utifrån ändrade förutsättningar samt korrekt reglering av exploateringsfinansiering enligt PBL. Fastighetskontoret instämmer med synpunkten och har inarbetat förslaget i åtgärdsplanen genom att föreslå en sådan utredning.

Älvstranden Utveckling AB lyfter i sitt remissvar att det är olämpligt att ta bort en riskbuffert om 620 mkr i kalkylen. Fastighetskontoret har noterat synpunkten och en riskbuffert motsvarande 620 mkr ingår nu i kalkylen.

Utöver ovanstående lyfter Älvstranden Utveckling AB möjligheter till ökad exploatering och föreslår att möjligheten bör utredas i det fortsatta planarbetet. Fastighetskontoret har inget att erinra mot förslaget, men har inte i åtgärdsplanen tillräknat Frihamnens inre delar med en sådan potential.

Älvstranden Utveckling AB står inte bakom förslaget om att utreda möjligheten att avyttra hela Frihamnsområdet. Fastighetskontoret noterar synpunkten, men bedömer fortsatt att det skulle kunna vara en möjlighet. Ett sådant förfarande skulle dock behöva utredas noggrant.

Byggnadsnämnden är kritisk till förslaget om enklare utformning av sociodukten. Socialnämnd Hisingen och trafiknämnden anser att förslaget är rimligt i förhållande till en ekonomi i balans, men vill understryka vikten av att kopplingen tillkommer. Den tidigare föreslagna åtgärden om en enklare utformning av sociodukten har nu utgått från den reviderade åtgärdsplanen.

Lindholmen:

Älvstranden Utveckling AB och byggnadsnämnden lyfter i sina remissvar bedömningen att det finns mycket goda förutsättningar för en ekonomi i balans för planprogrammet samt att det är viktigt att arbetet med planprogram och EFS fortsätter utan avbrott.

Älvstranden Utveckling AB anser att det är viktigt att få en gemensam bild i staden av förutsättningarna och att det är möjligt att efter behov identifiera ytterligare ekonomiska åtgärder. Älvstranden Utveckling AB bedömer att detta kan ske som en aktivitet inom återstartat planprogram och EFS-arbete. Fastighetskontoret ser också fördelar med att

återuppta arbetet med planprogram och EFS för Lindholmen. Byggnadsnämnden och socialnämnden Hisingen instämmer med fastighetskontorets analys att det behövs ett planprogram och EFS för att kunna styra bort från projektbaserad frimärkesplanering på Lindholmen.

Gullbergsvass:

Älvstranden Utveckling AB och trafiknämnden är eniga med fastighetskontoret om rekommendationen att skjuta på utvecklingen av delområdet. Rekommendationen kvarstår i den reviderade åtgärdsplanen.

Byggnadsnämnden anser att planeringen inte bör skjutas fram ytterligare och att det är viktigt att redan nu studera de ekonomiska förutsättningarna. Samtidigt bedömer byggnadsnämnden att området troligen kommer att bli mycket kostsamt att exploatera.

Centralenområdet:

Älvstranden Utveckling AB ser behov av en djupare genomlysning av Centralenområdets exploateringsekonomi och lämpliga åtgärdsförslag. Fastighetskontoret instämmer i bedömningen att det behövs en djupare genomlysning och avser fördjupa denna mot bakgrund av det föreslagna inriktningsbeslutet.

Byggnadsnämnden, socialnämnden Centrum och Älvstranden Utveckling AB är inte eniga med förslaget att flytta gränsdragning mellan Centralen och Gullbergsvass. Byggnadsnämnden lyfter vikten av att studera och hantera behovet av social infrastruktur i Centralenområdet tillsammans med Gullbergsvass för att tidigt veta att det behov som uppkommer i respektive område kan säkerställas.

Fastighetskontoret anser generellt att varje område ska hantera sina respektive behov av kommunal service. Fastighetskontoret kan dock inte utesluta att det utifrån ett ekonomiskt perspektiv och ett markförsörjningsperspektiv kan bli nödvändigt att se över möjligheten att lösa en del av behovet av kommunal service som uppstår i Centralenområdet i ett angränsande område.

Backaplan:

Älvstranden Utveckling AB anser att det bör framgå hur stor del av Hjalmar Brantingstråket som ingår i kalkylen för Backaplan. Fastighetskontoret instämmer och har kompletterat åtgärdsplanen med den informationen.

Byggnadsnämnden och socialnämnd Hisingen instämmer i vikten av att sälja tomträtter för att säkerställa kommunala behov samt att det är positivt ur ett ekonomiskt perspektiv.

Exploateringen av Östra Kvillebäcken har enligt Älvstranden Utveckling AB:s slutliga sammanställning genererat ett överskott om 40 mkr. I tidigare version redovisade fastighetskontoret ett överskott för Östra Kvillebäcken på 200 mkr. Ändringen påverkar således kalkylen med -160 mkr. Fastighetskontoret har justerat den tidigare angivna uppgiften i den reviderade åtgärdsplanen.

Skeppsbron:

Flertalet remissinstanser hänvisar åtgärdsplanen till kommunfullmäktiges beslut (2020-11-12 § 2 1859/17) om att genomföra Skeppsbron. Frågan har omhändertagits i den reviderade åtgärdsplanen.

Masthuggskajen:

Älvstranden Utveckling AB föreslår att genomföra Masthuggskajen enligt gällande beslut om budgetram som beslutats i kommunfullmäktige och Älvstranden Utveckling AB:s styrelse. Älvstranden Utveckling AB föreslår i sitt remissvar vidare att prioritera tydligare ekonomistyrning mot beslutad budgetram i genomförandet av projektet.

Fastighetskontoret instämmer med dessa förslag och har i den reviderade åtgärdsplanen kompletterat åtgärdsförslaget med beslutad den av kommunfullmäktige beslutade riskreserven om 110 mkr (KF den 2021-06-10) samt något lägre inkomster.

Masthuggskajen, etapp 2:

Älvstranden Utveckling AB är enig med åtgärdsplanens rekommendation att skjuta på exploateringen av Masthuggskajen etapp 2 till efter 2040 medan byggnadsnämnden anser att rekommendationen bör ses över. Rekommendationen att avvakta med en utveckling av Masthuggskajen etapp 2 kvarstår i den reviderade åtgärdsplanen.

Förvaltningens överväganden

Utvecklingen av Älvstaden innebär stora investeringar under en lång tid för staden. Fastighetskontoret vill dock uppmärksamma att utbyggnaden av Älvstaden utgör endast en del av stadens exploateringsverksamhet. Det innebär att de resurser som utbyggnaden av Älvstaden kräver konkurrerar med resurserna som är nödvändiga för stadsutvecklingen i övriga staden. Fastighetskontoret vill därför understryka att det föreligger såväl kapacitets- som investeringsrisker i att planera för och exploatera flera stora och komplexa stadsutvecklingsområden samtidigt.

Fastighetskontorets arbete har utgått från att inte föreslå sådana åtgärder som bedöms ha påtagligt negativa effekter vad avser delområdets syfte, nyttor och kvaliteter vad avser den fysiska utformningen.

Fastighetskontoret bedömer att förutsättningarna för att förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av att kommunfullmäktige beslutar om att avvakta exploateringen av flertalet delområden och fastställer tydliga ekonomiska ramar och inriktningsbeslut för respektive delområde inom Älvstaden. Det är även viktigt att fortsätta med samt kontinuerligt utveckla det parallella arbetet med ekonomiska förstudier och planprogram och andra tidiga studier för att i ett tidigt skede identifiera systemfrågor, beroenden eller ekonomiska förutsättningar för kommande planering och investeringsbehov. Med utgångspunkt i detta behöver tydligare ekonomistyrning mot beslutade budgetramar i genomförandet säkerställas.

Utöver ovanstående bedömer fastighetskontoret att en förbättrad exploateringsekonomi inom Älvstaden är beroende av ett tydligt och kraftigt avkastningskrav på exploateringen av Frihamnens inre delar. Kalkylmässigt är detta beroende av tillämpningen av fastighetskontorets övergripande byggrättsvärden för Frihamnens inre delar. I den utsträckning som byggrättsvärdena i kommande markanvisningar avviker från fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden inom Frihamnen kommer det påverka de ekonomiska förutsättningarna för Frihamnen som helhet. Med utgångspunkt i fastighetskontorets byggrättsvärden bedömer fastighetskontoret att fördelningen av upplåtelseformer i Frihamnen utgör den enskilt största påverkansfaktorn för exploateringsekonomi för Frihamnens inre delar. Kontoret bedömer även att ett aktivt

politiskt ställningstagande kring tomträttsupplåtelseerna i delområdet Backaplan är nödvändigt för att förbättra exploateringsekonomin i såväl Backaplan som för Älvstaden.

Fastighetskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att, i de fall det skulle uppstå behov av omlokalisering, i stor utsträckning kunna erbjuda ersättningsfastigheter i närliggande områden för tomträttshavare inom delområdet Backaplan. Sådana behov skulle eventuellt kunna omhändertas inom Ringön.

Utöver ovanstående har fastighetskontoret identifierat nödvändiga åtgärder som, enligt fastighetskontoret och med hänsyn till de remissvar över åtgärdsplanen som inkommit, sammantaget är nödvändiga för att uppnå en ekonomi i balans för Älvstaden. Dessutom rekommenderas följande övergripande åtgärder som antingen behöver hanteras inom samverkansorganisationen för Älvstaden eller genom särskilda uppdrag:

- Etablera arbetssätt med ekonomiska förstudier parallellt med planprogram. Det är viktigt att arbetet sker likartat i alla delområden där planprogram är aktuellt.
- Investeringar i älvkantsskydd behöver särredovisas och utredas. Detta arbete pågår och det är viktigt att det fortgår.
- Tillsätt en utredningsgrupp, som förslagsvis samordnas av stadsledningskontoret, vars uppdrag är att kartlägga behoven och finansieringen av kajupprustning inom respektive delområde, men även längs med Göta Älv i övriga delar. Viktiga frågor att hantera är bland annat vilken status och aktualitet tidigare kommunfullmäktigebeslut gällande upprustning av kajerna har.
- Uppdatera Vision Älvstaden till att även inkludera en ekonomisk dimension.
- Tillsätt en arbetsgrupp med syfte att se över rapporteringsmallens utformning och innehåll. Arbetsgruppens uppdrag ska vara att fastställa vad som ska rapporteras samt utveckla arbetssätt och kalkylunderlag på ett sådant sätt att den ekonomiska information som rapporteras är direkt jämförbar mellan delområdena. Det handlar bland annat om hur bokförda värden ska beskrivas och rapporteras samt hur utgifter och inkomster ska periodiseras. Arbetet ska syfta till att skapa ökad gemensam förståelse och ökad jämförbarhet mellan delområdenas exploateringsekonomi.
- Ge fastighetsnämnden i uppdrag att utreda och fastställa vilka fastighetsförsäljningar inom exploateringsprojekten som ska ingå i rapporteringsunderlaget för respektive delområde.
- Fastighetskontoret föreslår att det tillsätts en utredning som presenterar underlag för beslut om finansieringen av Hjalmar Brantingstråket, med hänsyn till nyttan för tillkommande byggrätter i förhållande till den övergripande nyttan för staden.
- Se över och förtydliga den finansiella inriktningen för Älvstaden, i synnerhet vad avser följande inriktningar:
 - [...] exploateringsekonomin inom Älvstaden *bör* vara självfinansierad, där totala utgifter och inkomster/byggrättsvärden *bör* vara i balans.

- Utbyggnaden av Älvstaden *bör* planeras på ett sätt som balanserar kassaflödet över en *rimlig tid* [...]
- samt
- [...] i syfte att undvika att staden bär stora risker eller underskott in i förväntande överskott i framtida etapper.
 - Staden ska använda sig av sin finansiella styrka för att successivt bygga värden för att finansiera stadens åtagande över tid.

Av remissvaren framgår att den finansiella inriktningen för Älvstaden öppnar för olika tolkningar i synnerhet vad avser utvärderingen av inom vilken tidshorisont som balansen mellan utgifter och inkomster ska utvärderas utifrån. Förslaget syftar till att tydliggöra vikten av balanseringen av kassaflödet. Fastighetskontoret bedömer att om kassaflödesbalansen ska vara styrande kan alternativa tillvägagångssätt behöva utredas för att minska obalanserna mellan inkomster och utgifter inom Älvstaden. Alternativt bör staden fastslå att en inriktning som innebär att investera tidigt för att successivt bygga markvärden ska vara vägledande. Fastighetskontoret anser inte att dessa två förhållningssätt bör framstå som lika viktiga.

Angående deluppdraget att i åtgärdsplanen beakta en avveckling av Älvstranden Utveckling AB anser fastighetskontoret att det inte vore ändamålsenligt eller lämpligt att föregripa stadsledningskontorets pågående utredningen. Fastighetskontoret har därför valt att inte särskilt inkludera en analys kring organisationsförändringar inom stadsutvecklingsområdet, varken med avseende på Älvstranden Utveckling AB:s avveckling eller en förändrad nämndsorganisation.

Martin Öbo
Fastighetsdirektör

Peter Kim
Avdelningschef

Karin Frykberg
Avdelningschef

Elisabet Gondinger
Avdelningschef

Lena Thylén
Ekonomichef



Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden

Rekommendation för en ekonomi i balans

2021-11-15

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Beskrivning av uppdraget	5
1.2	Förutsättningar för åtgärdsplanen	6
1.2.1	Angående deluppdraget att beakta en avveckling av Älvstranden Utveckling AB.....	6
1.2.2	Finansiell inriktning för Älvstaden	7
1.2.3	Exploateringsekonomi i korthet.....	7
1.2.4	Övergripande investeringar.....	9
1.2.5	Sverigeförhandlingen.....	10
1.2.6	Avvägningar mellan olika perspektiv	11
1.2.7	Övergripande risker	12
1.2.8	Byggrättsvärden	13
1.2.9	Generella iakttagelser utifrån kalkylunderlag	13
1.2.10	Metod och systematik för arbetet.....	14
1.2.11	Generella verktyg för åtgärder	15
2	Genomlysning av Älvstadens delområden	18
2.1	Södra älvstranden – Masthuggskajen, etapp 1	18
2.1.1	Beskrivning av utgångsläge för genomlysning	18
2.1.2	Beroenden.....	20
2.1.3	Risker och osäkerheter.....	20
2.1.4	Åtgärdsalternativ.....	20
2.2	Södra älvstranden – Masthuggskajen, etapp 2	21
2.3	Södra älvstranden – Skeppsbron.....	21
2.4	Centralenområdet.....	21
2.4.1	Beskrivning av utgångsläge för genomlysning	21
2.4.2	Beroenden.....	22
2.4.3	Risker och osäkerheter.....	23
2.4.4	Åtgärdsalternativ.....	23
2.5	Frihamnen, inre delarna (DP 1 och DP 2).....	24
2.5.1	Beskrivning av utgångsläge för genomlysning	24
2.5.2	Beroenden.....	25
2.5.3	Risker och osäkerheter.....	25
2.5.4	Åtgärdsalternativ.....	26
2.6	Backaplan.....	27

2.6.1	Beskrivning av utgångsläge för genomlysning	27
2.6.2	Beroenden.....	28
2.6.3	Risker och osäkerheter.....	28
2.6.4	Åtgärdsalternativ.....	28
2.7	Lindholmen.....	31
2.7.1	Beskrivning av utgångsläge för genomlysning	31
2.7.2	Beroenden.....	32
2.7.3	Risker och osäkerheter.....	32
2.7.4	Åtgärdsalternativ.....	32
2.8	Gullbergsvass.....	34
2.9	Ringön.....	34
3	Åtgärdsförslag	35
3.1	Övergripande utvecklingsförslag.....	35
3.2	Åtgärdsförslag för Älvstadens delområden	37

1 Inledning

1.1 Beskrivning av uppdraget

Ett förslag till färdplan Älvstaden version 2020–2021 har tagits fram inom ramen för samverkansorganisationen inom Älvstaden och godkändes av Älvstadens portföljstyrgrupp efter förvaltningsremiss till berörda förvaltningar och bolag.

Kommunstyrelsen beslutade den 20 maj 2020, i enlighet med återremissyrkande och särskilt yttrande från Socialdemokraterna, Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, att fastighetsnämnden som ansvarig för stadens totala exploateringsekonomi, tillsammans med samverkansorganisationen för Älvstaden, kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder och bolag inom stadsutvecklingsområdet, får i uppdrag att ta fram en ekonomisk åtgärdsplan och en reviderad version av Färdplan Älvstaden.

Exploateringsunderskottet enligt den senaste versionen av färdplanen för Älvstaden prognostiserades till -2 200 mkr för de delar av Älvstaden som befinner sig i detaljplane-/programskede och genomförandeskedet. Enligt återremissyrkandet ska nettoinvesteringen hanteras för att nå en ekonomi i balans.

Återremissyrkandet innehåller flera deluppdrag, bland annat att ta fram en reviderad Färdplan där social infrastruktur ska säkerställas. Fastighetskontoret bedömer att uppdraget om en reviderad Färdplan måste omhändertas utifrån den politiska inriktning för Älvstaden som anges med utgångspunkt i de förslag till åtgärder som presenteras i den ekonomiska åtgärdsplanen.

Förslag till ekonomisk åtgärdsplan lämnades till fastighetsnämnden den 19 oktober 2020 (§186 5610/20) som beslutade enligt fastighetskontorets förslag och översände ärendet, utan eget ställningstagande, till kommunstyrelsen för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige.

Förslaget till ekonomisk åtgärdsplan bordlades i kommunstyrelsen den 9 december 2020 (§ 1020) och den 16 december 2020 (§ 1081).

Den 13 januari 2021 återremitterades förslaget till ekonomisk åtgärdsplan enligt beslut i kommunstyrelsen (§ 17 1453/20) till fastighetsnämnden enligt yrkandet från Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet, Socialdemokraterna och Kristdemokraterna. Beslutet innebär att fastighetsnämnden har fått i uppdrag att:

1. Inkludera i sin genomlysning avseende projekt Skeppsbron utifrån kommunfullmäktiges beslut 2020-11-12 § 2 1859/17.
2. I rapporten beakta utredningen om avvecklingen av verksamheten i Älvstranden Utveckling AB,
3. Involvera berörda nämnder och styrelser i ett remissutskick av rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden.

Den 15 mars beslutade fastighetsnämnden (§ 68 0851/21) om remittering av åtgärdsplanen till kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, Älvstranden Utveckling AB, trafiknämnden, kretslopp- och vattennämnden, park- och naturnämnden, miljö- och klimatnämnden, idrotts- och föreningsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, Stadshus AB, Business Region Göteborg, socialnämnderna Hisingen och Centrum, med sista svarsdatum den 30 juni.

Samtliga remissinstanser inkom med ett svar, med undantag för kommunstyrelsen och Stadshus AB. Remissvaren har i relevanta delar inarbetats i den nu föreliggande ekonomiska åtgärdsplanen.

Förslaget till denna reviderade åtgärdsplan har utgått från den senaste halvårsuppföljningen (H1) inom Älvstaden som visar på ett prognosticerat exploateringsunderskott på -2 500 mkr.

Det ökade exploateringsunderskottet på -300 mkr, jämfört med vad som redovisades i Färdplan Älvstaden version 2020–2021, beror huvudsakligen på tillkommande åtgärder och områden inom Backaplan, bestående av utgifter för Hjalmar Brantingstråket samt att området väster om Kvillebäcken nu ingår i det rapporterade underlaget.

Fastighetskontoret vill även uppmärksamma att omslutningen av utgifter och inkomster som rapporterades i samband med den senaste halvårsuppföljningen är större än vad som rapporterades i underlaget för Färdplanen. Det beror huvudsakligen på att planprogrammet för Lindholmen samt delar av Backaplan och Centralenområdet, som tidigare befann sig i tidiga skeden och ej redovisades, nu ingår i underlaget.

1.2 Förutsättningar för åtgärdsplanen

Fastighetsnämnden ansvarar för kommunens mark- och exploateringsverksamhet och nämnden ska ha en samordnande roll för de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att en detaljplan ska kunna genomföras.

1.2.1 Angående deluppdraget att beakta en avveckling av Älvstranden Utveckling AB

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 1 september 2021 fastställdes en hanteringsordning där det fortsatta omhändertagandet av uppdraget gällande Älvstranden Utveckling AB ska samordnas med uppdraget kring en ny organisation för stadsutveckling.

Eftersom beslutet om en samordnad hantering fattades i nära anslutning till färdigställandet av stadsledningskontorets utredning av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet i stort, har stadsledningskontoret inte haft möjlighet att inkludera frågan om Älvstranden Utveckling AB:s avveckling i utredningen. Stadsledningskontoret avser återkomma med en fullständig återrapportering av uppdraget kan göras i anslutning till årsskiftet 2021/2022.

Fastighetskontoret anser att det inte vore ändamålsenligt eller lämpligt att föregripa stadsledningskontorets pågående utredning. Fastighetskontoret har därför valt att inte särskilt inkludera en analys kring organisationsförändringar inom stadsutvecklingsområdet, varken med avseende på Älvstranden Utveckling AB:s avveckling eller en förändrad nämndsorganisation.

1.2.2 Finansiell inriktning för Älvstaden

En ekonomisk inriktning för Älvstaden antogs i samband med beslut i kommunfullmäktige om färdplan version 2019 och består av ett antal principer att förhålla sig till samt analysera projektet utifrån.

Fastighetskontoret anser att den finansiella inriktningen för Älvstaden är bra och ändamålsenlig ur ett övergripande risk- och finansieringsperspektiv. Kontoret anser samtidigt att de finansiella principer som gäller för Älvstaden har varit svårtolkade i relation till det aktuella uppdraget. Enligt den finansiella inriktningen ska staden, å ena sidan, balansera kassaflödet för att undvika att staden bär stora risker eller underskott in i framtida etapper. Å andra sidan ska staden använda sin finansiella styrka för att successivt bygga markvärden. Fastighetskontoret bedömer att avvägningen mellan dessa två förhållningssätt är svår att göra. Fastighetskontorets uppfattning är att det är nödvändigt att investera i exempelvis allmän platsutbyggnad för att skapa förutsättningar för markvärdeutvecklingen, samtidigt som detta kan innebära en finansiell risk.

Utvecklingen av Älvstaden innebär stora investeringar under en lång tid för staden, varför en utvärdering av balansen mellan utgifter och inkomster inte är rättvisande. Fastighetskontorets bedömning är att markvärdeutvecklingen i många fall bör utvärderas under en längre period. I detta arbete har fastighetskontoret utgått ifrån att staden behöver investera för att öka stadens markvärden och skapa förutsättningar för att över en längre tid balansera inkomster, byggrättsvärden och investeringsutgifter. Staden behöver därför noggrant analysera i vilken utbyggnadsordning och omfattning som stadsutvecklingen bör ske.

1.2.3 Exploateringsekonomi i korthet

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

Iordningställande av kvartersmark finansieras av exploateringen, direkt av exploitören, eller via markförsäljning om staden är markägare. Iordningställande av kvartersmark för stadens egna verksamheter såsom förskola, skola och vård finansieras genom kommunalskatten. Utbyggnaden av allmän plats finansieras delvis av exploateringsinkomster (exploateringsbidrag eller markförsäljning) och dels av skattemedel. Exploateringen ska delfinansiera den del av allmän plats, parker, torg och gator som krävs för detaljplanens genomförande och som är till nytta för bebyggelsen till en standard som är normal på orten. Åtgärder som enligt plan- och bygglagen (PBL) inte kan tas ut av en exploitör eller fastighetsägare, sådana som till exempel ger nytta för ett

större område eller utgör extra kvaliteter som staden önskar, finansieras av skattemedel. Fördelningen utgår från PBL:s bestämmelser, där det framgår att åtgärderna, för att kunna finansieras av exploatör, ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande och ska stå i rimligt förhållande till nyttan. Exploateringen får exempelvis inte enligt gällande lagstiftning finansiera utbyggnad av lokaler för kommunal verksamhet eller finansiera framtida drift- och underhållskostnader för kommunala anläggningar. Utbyggnad av vatten och avlopp finansieras via taxor och avgifter och inte genom exploateringsbidrag eller genom stadens markförsäljning.

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

Fastighetsnämnden har ett budget- och samordningsansvar för kommunens samlade exploateringsekonomi. Budgetansvaret innefattar dock inte de taxefinansierade delarna. Utöver investeringsekonomin har exploateringsverksamheten en direkt påverkan på nämndernas driftsekonomi. Ökade ytor och fler anläggningar i form allmän plats ökar drift- och underhållsbehovet, där kapitalkostnaden utgör en stor del, för den verksamhet som ansvarar för den enskilda anläggningen.

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

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

Exploateringsekonomin påverkas i hög grad av de avvägningar och de målkonflikter som hanteras i detaljplanarbetet och i genomförandet. Val av upplåtelseformer, omfattningen och kvalitetsnivåer på allmän plats eller volymen mark som behövs för att säkerställa behovet av kommunal service påverkar både möjliga inkomster och utgiftsnivåerna. Därför behöver de ekonomiska konsekvenserna vara baserade på övervägda och aktiva val både för enskilda projekts ekonomi och för hela projektportföljens struktur.

1.2.4 Övergripande investeringar

1.2.4.1 Allmänt

Utöver den samlade exploateringsverksamheten genererar Älvstaden ökade krav på en övergripande fungerande kommunal teknisk infrastruktur såsom bland annat ledningsstråk, huvudvägnät eller huvudstråk för kollektivtrafik, tidigare kallade generalplaneinvesteringar. Dessa åtgärder utgör ett grundläggande åtagande för staden genom att investera för en växande befolkning, ett hållbart resande och hög tillgänglighet i regionens kärna. Dessa hanteras inte inom ramen för stadens exploateringsverksamhet utan hanteras inom ramen för den långsiktiga investeringsplaneringen i respektive nämnd.

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

Tidplaner och investeringsvolymerna utgår från nämndernas långsiktiga investeringsplaner, tidigare inriktnings- och genomförandebeslut och i delar av kompletterande uppgifter om planerade uppdrag och behov som genomförs och planeras inom eller i direkt anslutning till Älvstadens geografiska område.

1.2.4.2 Hjalmar Brantingstråket

Fastighetskontoret vill särskilt kommentera de belopp som i nuläget finns omhändertagna i olika kalkyler och trafiknämndens investeringsplan.

Sedan remissversionen av åtgärdsplanen skrevs har arbetet med kostnadsfördelning för Hjalmar Brantingstråket fortgått. Trafiknämnden har i sin investeringsplan lyft in de delar av utgifterna för omdaning av Hjalmar Brantingstråket som är rent trafikala och inte till direkt nytta för exploateringen, motsvarande 240 mkr. Vidare dialog kring detta med programområdena Frihamnen och Backaplan har gjort att alla kostnader för ombyggnationen av Hjalmar Brantingsgatan nu finns redovisade i olika kalkyler.

Utöver trafiknämndens investering på 240 mkr ligger idag 1 100 mkr inom kalkylen för Frihamnens inre delar och ytterligare 373 mkr inom kalkylen för Backaplan. Totalt finns således 1 713 mkr redovisade för åtgärder kopplade till Hjalmar Brantingstråket.

Fastighetskontoret delar trafikkontorets bedömning att detta inte innebär att hela finansieringen för stråket därmed är löst eftersom det endast finns investeringsbeslut för trafiknämndens skattefinansierade del på 240 mkr.

1.2.4.3 Älvkantsskydd

Utöver ovanstående övergripande investeringar tillkommer även investeringar i älvkantsskydd, där finansieringsformerna är under utredning. Investeringar i älvkantsskydd hanteras på olika sätt i delområdena, något som utgör en generell osäkerhet för Älvstadens ekonomi.

1.2.4.4 Social infrastruktur

Kommunal service såsom skolor och förskolor behöver tillskapas i bostadsproduktionens takt för att inte begränsa möjligheten att tillföra fler bostäder inom ett område som idag inte har kapacitet för fler barn och elever. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan och arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning är därav viktiga utgångspunkter i förhållande till Älvstadens bostadsmål. Utifrån behovet av kommunal service uppstår ett ekonomiskt åtagande för staden för att etablera och säkra nödvändig kapacitet. Fastighetskontoret bedömer att en redovisning av dessa åtaganden inte ingår i detta uppdrag.

1.2.5 Sverigeförhandlingen

Uppdraget är komplext mot bakgrund av exempelvis sådana beroenden som Sverigeförhandlingen utgör, där byggandet av ett stort antal bostäder inom de projekt som ingår i Älvstaden är en förutsättning för den statliga delfinansieringen till kollektivtrafikprojekten inom Sverigeförhandlingen. De eventuella ekonomiska underskott som kan uppstå som en konsekvens av genomförandet av vissa av projekten ska alltså vägas mot utebliven eller minskad statlig delfinansiering i Sverigeförhandlingen om projekten inte genomförs och bostäderna färdigställs. Det skulle kunna innebära att bostadsbyggandet i Älvstaden för att uppnå målsättningarna inom Sverigeförhandlingen är prioriterat ur ett finansieringsperspektiv. Investeringsvolymer inom Sverigeförhandlingen är totalt 7,2 mdkr (inkl. linbanan) varav cirka 3,3 är statligt medfinansiering kopplat till bostadsåtagandet för Göteborgs Stad på totalt 45 680 färdigställda bostäder inom influensområdena till och med 2035, med viss möjlighet till förlängning till 2040.

Fastighetskontoret bedömer att en inriktning som innebär att bostäder permanent utgår eller ändras till kontor eller annat ändamål skulle innebära en utmaning för Sverigeförhandlingens bostadsåtagande. Fastighetskontorets prognos visar att staden för tillfället ligger något under den nivå som är nödvändig för att uppfylla åtagandet.

De ekonomiska konsekvenserna om åtagandet inte uppnås är i dagsläget svårbedömda. En fjärdedel av de statliga investeringsmedlen i nationell plan för Sverigeförhandlingen, hålls tillbaka till dess att bostadsåtagandet är uppnått. Om bostadsbyggandet inte skulle nå upp till avtalade nivåer fram till år 2035 finns ett antal mekanismer för att förlänga tidsfristen. Det finns även klausuler och möjligheter till omförhandling. Sammantaget är konsekvenserna dock svårbedömda. Bedömningen är dock att om en stor andel bostäder permanent

skulle utgå från Sverigeförhandlingens influensområden försvåras stadens möjligheter att uppnå åtagandet.

1.2.6 Avvägningar mellan olika perspektiv

1.2.6.1 Ekonomiskt perspektiv

Fastighetskontorets arbete har utgått från att inom Älvstadens delområden föreslå sådana åtgärder som fastighetskontoret bedömer skulle kunna bidra till en exploateringsekonomi i balans för Älvstaden enligt den finansiella inriktningen för Älvstaden.

Fastighetskontoret bedömer samtidigt att en utvärdering av exploateringsekonomi utifrån den finansiella inriktningen inte ger en heltäckande bild av exploateringsverksamhetens påverkan på stadens ekonomi i ett bredare perspektiv. Uppdraget och den finansiella inriktningen fokuserar på kassaflödet som exploateringsverksamheten genererar. Fastighetskontoret bedömer att ett ensidigt fokus på exploateringsverksamhetens kassaflöde inte ger en helhetsbild av dess påverkan på stadens långsiktiga finansiella ställning. Exploateringsprojektens driftpåverkan och kapitalkostnadernas årliga resultatpåverkan skulle, enligt fastighetskontorets bedömning, utgöra en kompletterande bild av exploateringsverksamhetens påverkan på stadens ekonomi och långsiktiga finansieringsförmåga.

En sådan analys har dock inte varit möjlig att genomföra inom ramen för det aktuella uppdraget. Fastighetskontoret anser att en analys som fokuserar på exploateringsverksamhetens resultatpåverkan, det vill säga hur exploateringsekonomi påverkar stadens resultat på kort och lång sikt hade kompletterat det aktuella uppdragets syfte. Det innebär att driftskonsekvenser i form av reavinster, upplåtelseintäkter, anläggningarnas kapitalkostnader samt schablonmässiga kostnader för drift och underhåll, kan komplettera det aktuella uppdragets fokus på inkomster och utgifter. Detta för att underlätta för politiska ställningstaganden i fråga om ekonomiska prioriteringar och planering för stadsutvecklingen och god ekonomisk hushållning. Fastighetskontoret anser dock att denna typ av kompletterande ekonomiska analyser, det vill säga driftpåverkan hos andra nämnder till följd av exploateringsverksamheten, rimligen behöver inrymmas i det fastställda reglementet för fastighetsnämnden. Kontorets uppfattning är att det idag inte är tydligt klarlagt huruvida denna typ av analyser ingår i fastighetsnämndens uppdrag.

1.2.6.2 Socialt perspektiv

Fastighetskontoret, tillsammans med flertalet remissinstanser, bedömer att det riskerar att uppstå målkonflikter mellan Vision Älvstadens målsättningar och en ekonomi i balans inom Älvstaden.

Den senaste versionen av färdplanen (2020–2021) omfattar kommunal service och social infrastruktur, fördelat på en kortfattad beskrivning av hur behovet av kommunal service såsom förskola och skola omhändertas i utvecklingen av Älvstaden samt att den sociala dimensionen synliggörs i vissa av

kvalitetsbeskrivningarna i de ingående delområdenas beskrivningar av områdets utveckling. Eventuella målkonflikter behöver klarläggas och hanteras i tidiga skeden, exempelvis planprogramsskede, och de konkreta konsekvenserna för den sociala dimensionen behöver hanteras i arbetet med detaljplaner, markanvisningar och avtal.

I förhållande till uppdraget om att nå en ekonomi i balans i Älvstaden bedömer fastighetskontoret att andra målsättningar om till exempel blandade upplåtelseformer i nyproduktion blir en fråga om finansiering av de åtaganden som planeringen medför. Principiellt handlar frågan om att stadens marktillgångar säljs till ett lägre pris, eftersom byggrättsvärden för hyresrätter är lägre än för bostadsrätter, för att finansiera en blandning av upplåtelseformer. Upplåtelseform påverkar marknadsvärdet på stadens mark och får därför konsekvenser för exploateringsekonomin. Som uppdraget är formulerat kan därför målsättningar om blandade upplåtelseformer och målsättningar ur ett socialt perspektiv komma att få negativa konsekvenser för stadens exploateringsekonomi. På motsvarande sätt kan målsättningar om en exploateringsekonomi i balans försvåra måluppfyllselse om en blandning av upplåtelseformer och ett socialt blandat boende.

1.2.6.3 *Ekologiskt perspektiv*

Den senaste färdplanen för Älvstaden berör till viss del den ekologiska dimensionen i delområdesbeskrivningarna. Bland annat beskrivs buller, luft- och markmiljö samt behov av klimatanpassning. Övergripande fokuserar färdplanen på de mest centrala genomförandefrågorna och redovisar behov inom bland annat klimatanpassning.

Målkonflikter och de konkreta konsekvenserna för den ekologiska dimensionen hanteras i övrigt i det löpande arbetet med planering och genomförande inom projektverksamheten. Den fortsatta utvecklingen av Älvstaden påverkas av styrande dokument på miljö- och klimatområdet såsom kommande miljö- och klimatprogram med dess mål, delmål och strategier.

Fastighetskontoret bedömer att de förslag till åtgärder som presenteras i detta tjänsteutlåtande inte har väsentliga negativa ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplanen version 2020–2021.

1.2.7 **Övergripande risker**

Staden är inne i en period med ett flertal stora pågående stadsutvecklingsprojekt, bland annat de områden som ska utvecklas inom ramen för Älvstaden. Stadsledningskontoret har i samband med framtagandet av den nya riktlinjen för god ekonomisk hushållning gjort bedömningen att det är relevant att även fortsättningsvis behålla en finansiell inriktning som är kopplad till stadsutveckling och exploatering. Enligt denna riktlinje för god ekonomisk hushållning ska exploateringsverksamheten, som huvudprincip, över tid bära investeringsutgifterna för iordningställande av kvartersmark och utbyggnad av allmän plats som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojektet.

Utbyggnaden av Älvstaden konkurrerar med andra viktiga stadsutvecklingsprojekt inom staden såväl i ett kompetens- som resursperspektiv, men även genom att det kan påverka entreprenadpriser. Utöver dessa risker finns konjunktur- och marknadsrisker, som staden i vissa fall har begränsade möjligheter att hantera. Sådana risker kan bland annat yttra sig i form av fallande efterfrågan på byggrätter för bostäder eller kontor. Detta kan leda till att utbyggnaden genomförs etappvis i större utsträckning och under många år för att kunna upprätthålla kalkylmässigt nödvändiga byggrättsvärden. Vilket försvårar möjligheterna för staden att klara utbyggnaden av Älvstaden inom en rimlig tidsperiod. Alternativt påverkas byggrättsvärdena och -priserna negativt, vilket i sin tur påverkar exploateringsekonomin i motsvarande grad.

Andra risker som fastighetskontoret vill uppmärksamma och som kan påverka kalkylerna i olika skeden är hur markförhållandena ser ut med avseende på föreningar och grundläggning.

Fastighetskontoret vill även lyfta att ansvars- och finansieringsrollerna i händelse av fördyringar inom projekten är oklara, vilket ofta innebär att skattekollektivet belastas.

Fastighetskontoret vill i sammanhanget uppmärksamma den övergripande risken med ett ensidigt fokus på balansen mellan inkomster och utgifter. Utbyggnaden av Älvstaden innebär ett ekonomiskt åtagande över lång tid för staden. Samtliga investeringar i bland annat allmän plats genererar kapitalkostnader i form av ränta och avskrivningar under anläggningarnas ekonomiska livslängd, vilket bekostas löpande genom kommunbidraget. En översiktlig bedömning är att kapitalkostnaderna för investeringarna i allmän plats jämfört med idag kommer att ha ökat med omkring 500 mkr per år från runt år 2030. Utöver dessa investeringar och kapitalkostnader tillkommer motsvarande utgifter och kostnader för utbyggnaden av kommunal service.

1.2.8 Byggrättsvärden

Beskrivningen av utgångsläget som framgår av halvårsuppföljningen (H1) av Färdplan Älvstaden har kompletterats med ett utgångsläge som baseras på fastighetskontorets översiktliga bedömning av byggrättsvärden. Detta får huvudsakligen genomslag på bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna för exploateringen av Frihamnens inre delar.

1.2.9 Generella iakttagelser utifrån kalkylunderlag

Fastighetskontoret vill uppmärksamma att det finns stora osäkerheter i kalkylerna från halvårsuppföljningen 2021 som sträcker sig över en lång investeringshorisont. Osäkerheterna består dels i att kalkylerna omfattar olika åtgärder, vilket innebär att åtgärder som ingår i kalkylen för ett delområde saknas i en annan. Kontoret vill även uppmärksamma att kalkylerna av naturliga skäl är rörliga, bland annat till följd av att planering och genomförande pågår. Även prisnivåer varierar mellan kalkylerna, vilket bidrar till att jämförbarheten mellan delområdena minskar.

Periodiseringen av både inkomster och utgifter hanteras på olika sätt i olika kalkyler, vilket avsevärt försvårar en rättvisande kassaflödesanalys. Fastighetskontoret bedömer att rapporteringen utgör en blandad redovisning av kassaflöde och projektresultat. Kontoret har därför valt att inte redovisa en övergripande bild över kassaflödet.

Fastighetskontoret anser vidare att det är oklart om utgifter för upprustning av kajkonstruktioner ingår i kalkylerna och i så fall i vilken omfattning, då dessa inte är särredovisade i alla delområden. Det innebär att fastighetskontoret inte har en samlad bild av det totala upprustnings- och/eller reinvesteringsbehovet.

Fastighetskontoret noterar vidare att redovisningen av VA-investeringar och övergripande skattefinansierade investeringar, såväl i detaljplaneskede som i genomförandet, saknas i flera delområden. Endast vissa generalplaneinvesteringar och större skattefinansierade investeringar är redovisade.

1.2.10 Metod och systematik för arbetet

Fastighetskontoret har delat in arbetet i tre faser: genomlysning, analys och slutsats.

1.2.10.1 Genomlysning

Fastighetskontoret har utgått från underlaget till halvårsrapporteringen (H1 2021) inom Älvstaden. Kontoret har även utgått från de inkomna remissvaren och i förekommande fall efterfrågat kompletterande uppgifter för delområdena. Fastighetskontorets områdesansvariga och kontaktperson för respektive delområde har tillsammans med berörda huvudprogramledare/programledare genomlyst delområdenas ekonomiska och fysiska förutsättningar.

Fastighetskontoret har inte överprövat eller reviderat de inrapporterade uppgifterna om utgifter. Kontoret har dock kompletterat underlaget med att tillämpa fastighetskontorets översiktliga byggrättsvärden för Frihamnens inre delar. Mot bakgrund av att uppdraget är ställt till fastighetsnämnden har fastighetskontoret i beskrivningen av utgångsläget för Frihamnens inre delar utgått från kontorets översiktliga bedömning av byggrättsvärden för att beräkna framtida inkomster genom markförsäljning. Fastighetskontoret byggrättsvärdenivåer har historiskt stämt väl överens med markförsäljningsinkomsterna.

Den ekonomiska kalkylen är genomlyst utifrån exempelvis nyckeltal, innehåll vad avser upplåtelseformer, översiktliga byggrättsvärden, ingående risker med mera. Ytterligare en viktig utgångspunkt för genomlysningens resultat är att fastighetskontoret har erhållit ekonomisk information i tidigare genomförda projekt inom delområdena, såsom Östra Kvillebäcken och Lindholmen.

1.2.10.2 Analys

Analysarbetet har utgått från det uppdaterade och kompletterade underlaget samt utifrån inkomna remissvar. Fastighetskontoret har i analysarbetet

prioriterat sådana möjliga åtgärdsalternativ som kontoret bedömer ha en väsentlig effekt på delområdenas ekonomiska utfall. Fastighetskontoret har därför inte i första hand fokuserat på att hitta åtgärder som omfattar enskilda investeringsobjekt eller en förändrad planutformning.

Genomlysningen och analysen har främst utgått från en alternativ utbyggnadsordning, fastighetskontorets uppskattning av översiktliga byggrättsvärden, fördelning av upplåtelseformer, inventering av kommunalt markinnehav, övergripande och strukturellt påverkande förutsättningar såsom tomträtter och avtal inom staden, med mera.

Analysen har utgått från att inte föreslå sådana åtgärder som bedöms ha påtagligt negativa effekter vad avser delområdets syfte, nyttor och kvaliteter vad avser den fysiska utformningen.

1.2.10.3 Rekommendation av åtgärdsalternativ

Fastighetskontoret har, utifrån analysen, arbetat med att sammanställa rekommendationer utifrån de åtgärdsalternativ som har identifierats med utgångspunkt i uppdraget. I detta arbete har fastighetskontoret strävat efter att nå uppdragets mål utan att göra för stora avkall på de nyttor och kvaliteter som är definierade för respektive delområde och för Älvstaden som helhet.

De åtgärdsalternativ som presenteras bedömer fastighetskontoret i det här skedet vara genomförbara, samtidigt som flera av de åtgärdsalternativ som presenteras behöver utredas vidare. Utöver det rekommenderade åtgärdsalternativet som presenteras för respektive delområde lämnar fastighetskontoret ett flertal principiella och övergripande förslag som fastighetskontoret, med hänsyn även till inkomna remissvar, på olika sätt bedömer skulle förbättra förutsättningarna för styrning och kontroll av exploateringsekonomin.

1.2.11 Generella verktyg för åtgärder

Utöver de åtgärdsalternativ som presenteras för respektive delområde inom Älvstaden vill fastighetskontoret redogöra för generella verktyg för åtgärdsförslag som enligt fastighetskontoret på ett övergripande sätt kan förbättra förutsättningarna för en bättre exploateringsekonomi.

1.2.11.1 Ekonomiska inriktningsbeslut

Fastighetskontoret bedömer att det är möjligt att det för samtliga delområden fastställs ett ekonomiskt inriktningsbeslut för stadens nettoinvesteringar. Ett sådant inriktningsbeslut finns endast för ett fåtal stadsutvecklingsprojekt och inom Älvstaden enbart för Skeppsbron och för ramavtalsområdet inom Backaplan.

1.2.11.2 Fördelning av upplåtelseformer

Generellt gäller att byggrättsvärden påverkas beroende på upplåtelseform. Byggrättsvärden för hyresrätter är normalt lägre än för bostadsrätter, vilket

innebär att fördelningen av upplåtelseformer i stor utsträckning påverkar exploateringsekonomin.

1.2.11.3 Anvisa genom anbud på pris

För att säkerställa marknadsmässiga byggrättspriser föreslår fastighetskontoret att förfarande genom anbud på pris tillämpas i sådan omfattning att det finns förutsättningar för att stadens inkomster från försäljning av kvarvarande och tillkommande byggrätter inom Älvstaden motsvarar marknadsmässigt pris. Det skulle även skapa förutsättningar för att inkomsterna motsvarar de nivåer som fastighetskontoret har bedömt är nödvändiga för att nå en ekonomi i balans.

1.2.11.4 Planerad utbyggnadsordning och markanvisning i rätt skede

Utvecklingen av Älvstaden innebär stora investeringar under en lång tid för staden. Fastighetskontoret vill uppmärksamma att utbyggnaden av Älvstaden utgör endast en del av stadens exploateringsverksamhet. Det innebär att de resurser som utbyggnaden av Älvstaden kräver konkurrerar med resurserna som är nödvändiga för stadsutvecklingen i övriga staden. Fastighetskontoret vill därför understryka att det föreligger såväl kapacitets- som investeringsrisker i att planera för och exploatera flera stora och komplexa stadsutvecklingsområden samtidigt.

Utöver vikten av att minska stadens risktagande vad gäller investeringsutgifterna kan staden minska risktagandet och exponeringen mot konjunktur- och markprisrisker. Fastighetskontoret bedömer att skedet för när staden anvisar mark är av stor betydelse för markförsäljningsinkomsterna. Det är viktigt att det finns en samordnad bild av när och var det är lämpligt att anvisa mark inom Älvstaden, för att skapa bäst förutsättningar för att markförsäljningsinkomsterna motsvarar de byggrättsvärden som ligger till grund för bedömningen av Älvstadens ekonomi enligt denna åtgärdsplan.

För att säkerställa stabila och förutsägbara byggrättsvärden bedömer fastighetskontoret att det är lämpligt att avvakta med exploateringen av Gullbergsvass, den andra etappen av Masthuggskajen, Frihamnens yttre delar och Ringön. Det är angeläget att inte bidra till fallande priser på kommunal mark till följd av ett för stort utbud av mark i de mest centrala och attraktiva delarna av staden samt för att förbättra förutsättningarna för att uppnå en balans mellan utgifter, inkomster och byggrättsvärden enligt den finansiella inriktningen.

1.2.11.5 Ställningstagande kring tomträttsupplåtelser enligt avtal

Inlösen av mark tenderar att vara en dyr lösning för markförsörjningen för kommunala ändamål då dagens bestämmelser om ersättningsnivån i samband med inlösen av hel eller del av fastighet innebär att kommunen betalar 125 procent av marknadsvärdet.

För att skapa bättre förutsättningar för en balans mellan inkomster och utgifter, samt för att i största möjliga utsträckning undvika att staden behöver lösa in

mark för kommunala behov, bedömer fastighetskontoret att det vore lämpligt att staden tar ett principiellt ställningstagande till de tomträttsupplåtelser som i närtid bedöms kunna sägas upp och nyttjas för kommunala ändamål.

1.2.11.6 Fördelning av finansieringen av allmän plats

Fastighetskontoret bedömer att fördelningen mellan skattefinansierade investeringar och exploateringsfinansierade investeringar behöver ses över. Dels behöver fördelningen mellan exploatörsfinansiering och skattefinansiering klarläggas i ett tidigt skede, dels bör staden sträva efter en så låg skattefinansieringsgrad som är möjlig och som är skälig gentemot såväl skattekollektivet som exploatörer. Avvägningen mellan exploatörsfinansiering och skattefinansiering görs utifrån gällande lagstiftning enligt plan- och bygglagen.

1.2.11.7 Alternativt förfarande vid markförsäljning och fördelning av risk i samband med utbyggnad av allmän plats

Det gängse tillvägagångssättet innebär att fastighetsnämnden säljer kvartersmark inklusive kvartersmarkens erforderliga kostnadsandel av allmänna platser. Det innebär att fastighetsnämnden får en inkomst från försäljning av kvartersmark i tidigt skede. Därefter får fastighetsnämnden en utgift för iordningställande av allmän plats som krävs för den sålda kvartersmarken. Fastighetsnämnden står således för all risk i händelse att utgifterna för iordningställande av allmän plats blir högre än som tidigare bedömts.

Fastighetskontorets erfarenhet är att utgifterna för iordningställande av allmänna platser ofta ökar i jämförelse med den uppskattning som har gjorts i ett tidigt skede och som utgör underlag i exploateringskalkylen. En utgiftsökning innebär att projektresultatet minskar, och kan till och med övergå från ett överskott till ett underskott. Utgiftsökningen kan exempelvis bero på bristfälliga uppskattningar i tidigt skede eller att få entreprenörer lämnar anbud i förfrågningsprocessen. I samband med antagande av detaljplanen är staden skyldig att iordningställa allmänna platser.

Som ett alternativ till den konventionella försäljningsprocessen kan möjligheten att minska stadens risk i samband med markförsäljning och exploatering utredas.

2 Genomlysning av Älvstadens delområden

I detta avsnitt redogör fastighetskontoret för åtgärdsalternativ för respektive delområde inom Älvstaden. För respektive delområde redogörs för en beskrivning av utgångsläget för fastighetskontorets genomlysning, beroenden för delområdet, risker och osäkerheter samt åtgärdsalternativ och konsekvenser.

2.1 Södra älvstranden – Masthuggskajen, etapp 1

2.1.1 Beskrivning av utgångsläge för genomlysning

Detaljplanen för blandad stadsbebyggelse vid Järnvågsgatan m.fl. inom stadsdelen Masthugget i Göteborg vann laga kraft 2019-03-01. Genomförandetiden är 10 år. Arbete pågår med planering för genomförandet och merparten av byggrätterna är markanvisade och sålda. Älvstranden Utveckling arbetar tillsammans med konsortiet med planering, projektering och upphandling av utbyggnaden av halvön. Några exploatörer har påbörjat sin byggnation, bland annat byggnationen av hotellet bakom Folkets hus och kontor på flertalet byggrätter. Utbyggnaden av allmän plats har påbörjats med ledningsomläggningar bakom Folkets hus.

Trafikkontoret arbetar med översyn av kalkylerna eftersom det under slutet av det andra kvartalet 2021 har framkommit indikationer och risk för betydande kostnadsökningar. Det är det beslutade GFS-förslaget som arbetades om under 2020 där omfattningsförändringar gjordes för att komma ner till beslutad projektram på 2 020 mkr som är föremål för en ny kalkylöversyn. Enligt uppgift kommer trafikkontoret att lämna en ny prognos under hösten 2021.

Park- och naturnämnden har fattat beslut (2021-09-20) att tillskriva kommunstyrelsen att nominera en investering avseende utveckling av Olof Palmes plats för 33 mkr. Åtgärden fanns tidigare med i trafikkontorets genomförandestudie men prioriterades bort under omfattningsförändringen 2020.

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2020 om en hanteringsordning för utbyggnad av halvön och underbyggnad av allmän plats. Älvstranden Utveckling AB, tillsammans med fastighetsnämnden och övriga berörda, gavs i uppdrag att rapportera alla eventuella ekonomiska avvikelser avseende utbyggnaden av halvön och underbyggnad av allmän plats inom detaljplanen skyndsamt, med utgångspunkt i projektramen om 2 020 mkr (2017 års prisnivå), till kommunstyrelsen.

Älvstranden har fått i uppdrag att teckna ett avtal som fördelar gränsdragningar, utgifter och risker i grundläggningen av halvön. Älvstrandens styrelse beslutade 2021-03-01 att godkänna ett avtal med risk- och möjlighetsfördelning.

Fastighetskontoret har enligt särskild ordning beställt utbyggnad av underbyggnad allmän plats på halvön av Älvstranden enligt beslut i kommunfullmäktige. Älvstranden arbetar med upphandling av underbyggnaden till halvön, förfrågan gick ut under våren 2021 och anbud beräknas komma in under november 2021 och att upphandlingen kan bli klar under december 2021, alternativt i början på 2022.

I uppdraget fattade beslut sedan denna översyn gjordes:

- Beslut i trafiknämnden (2020-10-22) om GFS. GFS-arbetet avslutades 2020-06-30. GFS-kalkylen överskred projektramen som var fastställd till 2 020 mkr. Trafikkontoret har gjort en översyn av GFS-kalkylen och kommer att föreslå besparingsalternativ för trafiknämnden som innebär att projektramen hålls.
- Beslut i fastighetsnämnden (2020-11-16) om återkoppling kring slutförd GFS, tillförande riskreserv om 110 mkr, uppdrag att beställa utbyggnad av halvöns underbyggnad.
- Beslut i Älvstrandens styrelse (2021-03-01) att godkänna avtal med risk- och möjlighetsfördelning.
- Beslut i kommunstyrelsen (2021-03-26) med bl.a. återrapportering efter slutförd genomförandestudie, tillförande av riskreserv om 110 mkr m.m.
- Beslut i kommunfullmäktige (2021-06-10) med bl.a. återrapportering efter slutförd genomförandestudie, tillförande av riskreserv om 110 mkr m.m.
- Beslut i park- och naturnämnden (2021-09-20) om investeringsnominering för utveckling av Olof Palmes plats gällande 33 mkr till kommunstyrelsen.

Beslut har fattats i trafiknämnden, kommunfullmäktige och regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen att avsluta linbaneprojektet. Byggnadsnämnden har även beslutat att avbryta arbetet med detaljplaner för linbanan mellan Järntorget och Lindholmen inom stadsdelarna Masthugget och Lindholmen.

I samband med detaljplanens antagande fattade kommunfullmäktige (2018-06-07 § 8) beslut om en projektram om 2 020 mkr (2017 års prisnivå) för genomförandet av detaljplanen. Av de totala investeringarna finansieras 1 860 mkr av exploateringen. Resterande belopp, 160 mkr finansieras inom ramen för fastighetsnämndens skattefinansierade exploateringsbudget. Älvstrandens styrelse har fattat beslut om att skjuta till 125 mkr för Älvstrandens genomförande för täckning av byggherrekostnader och lägre inkomster. Kommunfullmäktige beslutade 2021-06-10 att tillföra en riskreserv avseende utbyggnad av allmän plats om 110 mkr. Vidare bedömer Älvstranden att inkomsterna är ytterligare 20 mkr lägre än beräknat. Det innebär att prognosen för Masthuggskajen visar på ett underskott på -415 mkr. Fastighetskontoret bedömer att det inte finns rimliga förutsättningar att minska detta underskott.

2.1.2 Beroenden

Flera byggnadsarbeten har startat. Exempelvis har Stena, NCC och Balder påbörjat byggnation.

Eftersom detaljplanen har vunnit laga kraft uppstår en skyldighet för kommunen att bygga ut allmän plats enligt detaljplanen inom genomförandetiden.

Merparten av byggrätterna är dessutom sålda, vilket innebär att sakägaranspråken ökar.

Linbanan är avslutad, vilket innebär att linbanetomten som fastighetsnämnden äger enligt genomförandeavtal med Älvstranden Utveckling ska överlåtas till bolaget. Bolaget kan sedan markanvisa fastigheten för ändamålet centrumverksamheter.

2.1.3 Risker och osäkerheter

Trafikkontoret arbetar fortsatt med besparingsåtgärder för allmän plats och avser att återkomma under hösten 2021 med en ny prognos. Det föreligger en risk att utgifterna för allmän plats blir högre än vad ramen anger samt att vissa delar läggs utanför projekt Masthuggskajen. Fastighetskontoret har noterat att vissa besparingar som har gjorts för att hålla ramen för projektet istället har äskats inom respektive nämnds investeringsbudget. Sådana äskanden har redan gjorts hos park- och naturnämnden för Olof Palmes plats.

Fastighetskontoret bedömer att det föreligger stora ekonomiska risker och osäkerheter även med avseende på utgifterna i samband med utbyggnaden av såväl halvön som genomförandet av detaljplanen som helhet.

2.1.4 Åtgärdsalternativ

Fastighetskontoret har inte kunnat identifiera några konkreta och ändamålsenliga förslag på åtgärder som väsentligt kan förbättra totalekonomin i projektet. Exploatering av området pågår och fastighetskontoret anser att arbetet har gått för långt i genomförandet för att göra genomgripande förändringar avseende planändringar eller nya detaljplaner. Eftersom detaljplanen har vunnit laga kraft uppstår en skyldighet för kommunen att bygga ut allmän plats enligt detaljplanen inom genomförandetiden.

Masthuggskajen, etapp 1 (mkr)	Färdplan ver. 2020-2021	Halvårsuppföljning 2021	FK åtgärdsförslag 1
Bedömning av exploateringsnetto	-160	-306	-415
Inkomster		1 800	1 800
Utgifter		-2 100	-2 215
<i>Varav skattefinansierad allmän plats</i>		-160	-270
Fastställt ekonomiskt inriktningsbeslut			0
Exploateringsnetto Masthuggskajen, etapp 1	-160	-306	-415

Fastighetskontoret bedömer att det inte finns rimliga förutsättningar att minska underskottet. Kontoret föreslår därför kommunfullmäktige att genomföra exploateringen enligt plan och fatta ett inriktningsbeslut på en ny ekonomisk

ram på -415 mkr. Det är viktigt att staden hittar en för staden rimlig fördelning av de risker som är förenade med grundläggning och utbyggnad av allmän plats, i huvudsak avseende utbyggnaden av halvön.

För att minimera risken att underskottet ökar ytterligare föreslår fastighetskontoret följande åtgärder:

- Genomför exploatering enligt plan och fastställ ny ekonomisk ram på -415 mkr.
- Säkerställ en noggrann kontroll på och uppföljning av utgifter för utbyggnaden av allmän plats och halvön.

2.2 Södra älvstranden – Masthuggskajen, etapp 2

Fastighetskontoret rekommenderar att en exploatering av Masthuggskajen etapp 2 genomförs efter 2040. Kontoret bedömer att det är rimligt att ställa kravet att en framtida utveckling av området är förenat med ett krav att exploateringen kan redovisa en ekonomi i balans. Som ett alternativ till detta kan kommunfullmäktige överväga att fastställa ett avkastningskrav på en utveckling av området.

2.3 Södra älvstranden – Skeppsbron

Skeppsbron etapp 2 genomförs enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2 1859/17. Kommunfullmäktiges beslut innebär bland annat att förutsättningarna för att genom detaljplaneändringar tillskapa ytterligare exploateringsvolym inom gällande detaljplan ska utredas. Vidare innebär beslutet att kommunfullmäktige har fastställt nettoresultatet till maximalt -860 mkr.

Fastighetskontoret bedömer att kommunfullmäktiges inriktning för Skeppsbron förutsätter detaljplaneändring i flera avseenden, bland annat för att ge förutsättningar för en ökad exploateringsvolym samt för att lösa vissa genomförandefrågor.

2.4 Centralenområdet

2.4.1 Beskrivning av utgångsläge för genomlysning

Inom Centralenområdet ligger Drottningtorget och Åkareplatsen, Centralstationen och Nils Ericson-terminalen, Gullbergsstrand och den nya Hisingsbron, Lilla Bommen och Kanaltorget samt Packhuskajen och Packhusplatsen. För Centralenområdet planeras till övervägande del verksamhetslokaler, såsom kontoret, hotell och handel, men även viss andel bostäder.

För närvarande pågår utbyggnaden av Hisingsbron, E45:ans nedsänkning och överdäckning samt Västlänken Centralen och Kvarnberget. Som en del ingående i Hisingsbrons södra kollektivtrafikramp iordningsställs även en ny lastgata till Nordstan. Dessutom pågår utbyggnaden av ett större kvarter, Platinan, som kommer att innehålla hotell och kontor, i direkt anslutning till Hisingsbron. Regionens Hus färdigställdes under 2019.

Detaljplanering pågår för fyra större utbyggnadsprojekt i direkt anslutning till Västlänken eller E45:ans överdäckning: Västlänken station Centralen, Norr om Centralstationen, bebyggelse på Götaledens överdäckning och Norr om Nordstan. Ett flertal av dessa detaljplaner är inför antagande. Sammantaget skapar dessa projekt förutsättningar för en utbyggnad om cirka 500 000 – 600 000 kvm BTA, med ett blandat innehåll av kontor, centrumverksamhet, handel och bostäder. Inom Centralenområdet planeras även flera platser och områden som offentliga rum.

Projektet Bebyggelse på Götaleden, som befinner sig i genomförandeskede, redovisar ett underskott. Fastighetskontoret bedömer dock att övriga projekt i genomförande- eller planskede kommer att bidra till att väga upp underskottet.

I tidigt skede beräknas de flesta projekten ge ett överskott förutom projekten Kajstråket och Västra överdäckningen. Kajstråket planeras ske i närtid med hänsyn till att det finns tydliga kopplingar till andra projekt. En mindre överdäckning av området krävs dock i projektet Bebyggelse på Götaleden.

Nulägesbedömningen är att Centralenområdet sammantaget kommer att generera ett ekonomiskt överskott på cirka 120 mkr. I denna bedömning ingår även Kajstråket och Västra överdäckningen.

2.4.2 Beroenden

I pågående detaljplaner kan det vara svårt att inrymma den mängd förskolor, skolor och övrig kommunal service som krävs enligt gjorda beräkningar. Det leder till att andra delområden i Älvstaden kan behöva ta ett större ansvar för social infrastruktur, vilket måste studeras och bedömas mot helheten. Centralenområdets behov av social infrastruktur kan delvis komma att behöva hanteras utanför Centralenområdet. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv och ett markförsörjningsperspektiv kan det bli nödvändigt att lösa en del av det behov av kommunal service som uppstår i ett angränsande område. Arbetet med att ta fram ett planprogram kommer att påbörjas.

Delprojektet Gullbergskajområdet bidrar med ett viktigt tillskott till Centralenområdets underskott av park, framför allt med avseende på projekten Överdäckningen av Götaleden och Kämpegatan.

Inom Centralenområdet pågår utbyggnaden av flera stora infrastrukturprojekt som Västlänken, Hisingsbron och överdäckningen E45:an vilka påverkar kommande utbyggnadsetapper. Planering för arbetet med bangårdsförbindelsen pågår. Samspelet mellan trafiklösningar och stadsutveckling är komplext och komplicerat – något som därför kräver omfattande samverkan och samordning.

2.4.3 Risker och osäkerheter

Underlaget för både inkomster och utgifter baseras på Centralenområdets Stadsutvecklingsprogram (STUP), som redovisar en översiktlig uppskattad exploatering för samtliga områden. Fastighetskontoret vill också uppmärksamma att Centralenområdet innehåller projekt som befinner sig i alla faser.

Luftmiljöfrågan är fortsatt en riskfaktor för innehållet i detaljplanerna och då i huvudsak gällande bostäder, förskolor och skolor i området, vilket innebär en ekonomisk osäkerhet vad avser utbyggnadsordningens förväntade exploateringsinkomster både i storlek och när de faller ut i tid.

Utvecklingen av området medför stora investeringar för staden och fastighetskontoret bedömer att osäkerheterna i kalkylerna för hela Centralenområdet är stora och bör därför inte underskattas. Detta mot bakgrund av att flertalet projekt ännu inte har startat.

För de pågående planprojekten och genomförandeprojekten har det genomförts en GFS.

Följande projekt befinner sig i plan- och genomförandeskede:

- Hisingsbron
- Bebyggelse på Götaleden
- Västlänken station Centralen
- Norr om Centralstationen
- Norr om Nordstan
- (Kämpegatan)

För de projekt som befinner sig i tidiga skeden har endast övergripande ekonomiska bedömningar gjorts.

Följande projekt befinner sig i ett tidigt skede:

- Region City 2
- Åkareplatsen
- Nils Ericsonsterminalen
- Västra Överdäckningen
- Packhusplatsen, Kanaltorget
- Gullbergsstrand

2.4.4 Åtgärdsalternativ

Fastighetskontoret bedömer att det är möjligt genom att öka andelen bostadsrätter på kommunal mark i bostadsprojekten och därigenom öka de beräknade inkomsterna med 120 mkr. Fastighetskontoret föreslår att kommunfullmäktige fattar ett inriktningsbeslut som innebär ett exploateringsöverskott på 120 mkr för Centralenområdet. Inom Centralenområdet återstår cirka 1 200 bostäder med kommande byggrätt på kommunal mark som inte har anvisats.

Centralenområdet (mkr)	Färdplan ver. 2020-2021	Halvårsuppföljning 2021	FK åtgärdsförslag 1
Bedömning av exploateringsnetto	120	0	0
Inkomster		4 600	4 600
Utgifter		-4 600	-4 600
<i>Varav skattefinansierad allmän plats</i>		-60	-60
Genomför exploatering med inriktningsbeslut			120
Exploateringsnetto Centralenområdet	120	0	120

Sammantaget bedömer fastighetskontoret att det finns förutsättningar för att en exploatering av Centralenområdet skulle kunna generera ett exploateringsöverskott motsvarande cirka 120 mkr. Fastighetskontorets rekommendation är därför att genomföra en exploatering av området enligt plan och fastställa ett avkastningskrav på 120 mkr.

2.5 Frihamnen, inre delarna (DP 1 och DP 2)

2.5.1 Beskrivning av utgångsläge för genomlysning

Planeringen av Frihamnen har pågått sedan 2012, då byggnadsnämnden beslutade att ett planprogramarbete skulle påbörjas.

På grund av ekonomiska osäkerheter beslutades 2018 att pausa pågående detaljplanearbete inom Frihamnen och inleda en övergripande genomlysning av projektet. Processen pågick under 2018 fram till hösten 2019 och bestod av tre delar: Kunskapsresan, Utvärdering och Planeringsförutsättningar Frihamnen 2019. Planeringsförutsättningarna innehåller bland annat strukturförslag för hela Frihamnen med tillhörande exploateringskalkyl.

Planeringsförutsättningarna rekommenderar en uppdatering av tidigare planprogram för Frihamnen samt att utvecklingen av Frihamnen startar med de inre delarna och avvaktar med de övriga delarna som omfattar de mer svårhanterade pirarna och vattenrummen. De inre delarna framgår huvudsakligen av kartbilagan och består av pågående detaljplanerna *Lundby - Bostäder och verksamheter i Frihamnen etapp 1* och *Frihamnen - Blandad stadsbebyggelse vid Hjalmar Brantingsgatan inom Frihamnen*.

Under våren 2020 påbörjade fastighetskontoret en genomlysning av exploateringskalkylen hörande till Planeringsförutsättningarna. Syftet med genomlysningen var att kvalitetssäkra innehållet i exploateringskalkylen samt att vid behov föreslå åtgärder i syfte att uppnå en bättre exploateringsekonomi för staden. Inom ramen för genomlysningen har fastighetskontoret bland annat uppmärksammat lågt bedömda byggrättsvärdenivåer för Frihamnens inre delar.

Inom ramen för genomlysningen har Älvstranden Utveckling AB även rapporterat ökade prognostiserade utgifter för Frihamnens inre delar om cirka 375 mkr i jämförelse med vad som framgår av den senaste färdplanen.

Genomlysningen innebär att fastighetskontorets bedömda utgångsläge för Frihamnens inre delar förbättras från ett underskott på -945 mkr (enligt den

senaste halvårsuppföljningen) till 775 mkr. Det förbättrade utgångsläget baseras på mellanskillnaden mellan högre bedömda byggrättsvärden och ökade utgifter för utbyggnad av allmän plats.

I den nuvarande kalkylen som ligger till grund för bedömningen av exploateringsekonomi ingår Älvstranden Utveckling AB:s riskpåslag på 620 mkr. Det innebär att Älvstrandens bedömda risk är inkluderad i de beräknade exploateringsutgifterna. Fastighetskontoret har beräknat projektets potentiella inkomster, med utgångspunkt i uppgifter om antal BTA för bostäder, kontor, med mera, utifrån fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden inom Frihamnen. Tillämpningen av fastighetskontorets byggrättsvärden har en avsevärd påverkan på exploateringskalkylen.

Ett antal parter inom ramen för Älvstrandens konsortiemodell har tidigare anvisats mark inom Frihamnens DP 1. Enligt uppgift från Älvstranden Utveckling finns inga underliggande fastställda byggrättsvärden i dessa tidigare markanvisningar. I den utsträckning som byggrättsvärdena i kommande markanvisningar avviker från fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden inom Frihamnen påverkas de ekonomiska förutsättningarna för Frihamnen som helhet.

2.5.2 Beroenden

Frihamnen ingår i influensområdet för Sverigeförhandlingen. Utvecklingen av hela Frihamnen bedöms kunna innehålla cirka 10 000 nya bostäder, varav de inre delarna bedöms kunna innehålla cirka 4 000 bostäder. I övrigt bedöms spårprojektet inom Sverigeförhandlingen inte vara beroende av utvecklingen av Frihamnen.

Frihamnen är delvis beroende av utvecklingen av Hjalmar Brantingstråket. En del av Hjalmar Brantingstråket ingår i kalkylen för Frihamnens inre delar. En annan del av investeringen i Hjalmar Brantingstråket ingår i exploateringskalkylen för Backaplan i området Söder om Hjalmar Brantingstråket.

Det finns beroenden mellan detaljplanerna inom Frihamnens inre delar som innebär att dessa tidsmässigt bör utvecklas i nära anslutning till varandra.

2.5.3 Risker och osäkerheter

I det fall att utvecklingen av Frihamnen pausas finns risk att spårprojektet inom Sverigeförhandlingen fastställer förutsättningar när det gäller bland annat höjdsättning för Frihamnsområdet.

Enligt Planeringsförutsättningarnas strukturförslag till utveckling av Frihamnen behöver Frihamnens inre delar ta höjd för en senare utveckling av övriga delar av Frihamnen. Det innebär att en exploatering av Frihamnens inre delar medför stora investeringsutgifter i tidiga skeden för staden. Exploateringen och utbyggnaden medför därmed en finansiell risk för staden.

2.5.4 Åtgärdsalternativ

Fastighetskontoret bedömer att utvecklingen av Frihamnen i närtid bör avgränsas till att enbart omfatta de inre delarna, enligt rekommendation i Älvstranden Utveckling AB:s arbete med Planeringsförutsättningar 2019.

I övrigt består fastighetskontorets åtgärdsalternativ huvudsakligen av att öka andelen bostadsrätter inom Frihamnens inre delar. Planeringsförutsättningarna utgår från en 50/50 fördelning mellan upplåtelseformerna bostadsrätt och hyresrätt. En ökad andel bostadsrätter bedöms relativt enkel att genomföra och konsekvensbeskriva. Att omfördela upplåtelseformerna i för stor utsträckning riskerar dock att påverka målbilden för Vision Älvstaden.

Baserat på fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden i Frihamnen föreslår fastighetskontoret att markanvisning inom Frihamnens inre delar åtminstone inledningsvis bör anvisas utifrån anbudsförfarande på pris, i syfte att optimera inkomsterna genom markförsäljning och bidra med förbättrat underlag för byggrättsvärderingar i området.

På utgiftssidan bedömer fastighetskontoret att fortsatt arbete bör ske för att identifiera ekonomiska åtgärder. Bland annat bör föreskriven grundläggningsmetod och infrastrukturutbyggnad, enligt Planeringsförutsättningarna, ses över i det fortsatta planeringsarbetet.

Frihamnen, DP 1 och 2 (inre delarna) (mkr)	Färdplan ver.	Halvårsuppföljning	FK åtgärdsförslag	
	2020-2021	2021	1	2
Bedömning av exploateringsnetto	-570	-945	775	775
Inkomster		3 320	5 365	5 865
Utgifter		-4 265	-4 265	-4 265
Varav skattefinansierad allmän plats		-1 180	-1 180	-1 180
Fördelning av upplåtelseform 60/40 BR/HR		-	325	-
Fördelning av upplåtelseform 75/25 BR/HR		-	-	825
Exploateringsnetto Frihamnens inre delar	-570	-945	1 100	1 600

Fastighetskontoret föreslår att andelen bostadsrätter ökar för att förbättra förutsättningarna för ett förbättrat exploateringsnetto. Kontoret bedömer, i enighet med remissinstanserna, att en fördelning av upplåtelseformerna, motsvarande 60 procent bostadsrätter och 40 procent hyresrätter, är genomförbart och att det inte står i konflikt med Vision Älvstaden. Det är möjligt att ytterligare öka andelen bostadsrätter för att ytterligare öka inkomsterna, men kontoret bedömer att en ytterligare ökning av andelen bostadsrätter står i konflikt med visionen samtidigt som marknadsriskerna ökar. Älvstranden Utveckling AB bedömer, utöver ovanstående, att det kan finnas möjligheter att i det fortsatta planarbetet öka exploateringen. Fastighetskontoret bedömer dock att möjligheterna att ytterligare öka exploateringen i nuläget är så osäkra att en sådan möjlighet inte är lämplig att tillgodoräkna kalkylen i detta skede.

Fastighetskontoret föreslår att ett genomförande av Frihamnens yttre delar förskjuts till efter 2035. Fastighetskontoret anser att det är för tidigt att avgöra huruvida det är möjligt att uppnå en ekonomi i balans för Frihamnens övriga delar. Fastighetskontoret förutsätter dock att utvecklingen av Frihamnens övriga

delar genererar åtminstone en ekonomi i balans för staden, innan en exploatering av de yttre delarna kan övervägas.

Utöver åtgärdsalternativen ovan vill fastighetskontoret lyfta ett möjligt alternativ som innebär att staden i ett tidigt skede avyttrar hela eller delar av Frihamnsområdet. Ett sådant alternativ skulle behöva utredas vidare, men skulle kunna bidra till att balansera kassaflödet inom Älvstaden. Alternativet skulle behöva villkoras på ett sådant sätt att exploatören finansierar hela utbyggnaden av området, vilket bland annat skulle inkludera allmän plats, samtidigt som exploatören bär risken för ökade utgifter för utbyggnaden.

2.6 Backaplan

2.6.1 Beskrivning av utgångsläge för genomlysning

I tidigare redogörelser för exploateringsekonomi har endast ramavtalsområdet ingått. I Färdplan Älvstaden redovisas ett negativt exploateringsnetto på -240 mkr. För ramavtalsområdet finns ett inriktningsbeslut om en nettoinvestering på 245 mkr. Den nu aktuella kalkylen för området visar fortsatt på en nettoinvestering på cirka 245 mkr.

För planprogrammets inre delar (ramavtalsområdet) deltar privata fastighetsägare som tillsammans med staden har tagit fram ett ramavtal som anger fördelning av finansiering för utbyggnad av allmän plats inom ramavtalsområdet. Inom detta område finns en detaljplan i genomförandeskede och två detaljplaner i planeringsskede.

Fastighetskontoret bedömer att det saknas tillräckliga förutsättningar att väsentligt förbättra exploateringsekonomi inom det begränsade ramavtalsområdet. För att skapa en helhetsbild av exploateringsekonomi för Backaplans delområde har området som analyserats utvidgats till att även omfatta tidigare genomförd etapp, Östra Kvillebäcken, samt områdena väster om Kvillebäcken och söder om Hjalmar Brantingstråket. Dessa områden har tidigare inte ingått i den ekonomiska redovisningen av Backaplan.

Östra Kvillebäcken är färdigställt och exploateringen har, enligt uppgifter från Älvstranden Utveckling, bidragit med ett exploateringsnetto på 40 mkr. Detta överskott har fastighetskontoret inkluderat i helhetsbedömningen av exploateringsekonomi för Backaplan.

I området väster om Kvillebäcken planeras en blandad stadsutveckling med cirka 2 000 bostäder, handel och verksamheter.

Söder om Hjalmar Brantingstråket är ett område med stora infrastrukturinvesteringar och projektet bedöms kräva en nettoinvestering om ca 200 mkr. Området omfattar viss exploatering på kommunal mark. Projektet kan utökas till att även omfatta privat mark dock är osäkerheterna stora kring aktörernas intresse.

2.6.2 Beroenden

För Backaplan är beroenden mot Sverigeförhandlingen Brunnsbo-Linné avgörande gällande utbyggnad av spårväg i Backavägen avgörande. Den sista utmaningen i detta löses genom den så kallade DP4 i vilken anslutning för spår från Hjalmar Brantingsgatan till Brunnsbo station säkras.

Backaplan är beroende av en ombyggnad av Hjalmar Brantingstråket för att uppnå de för Älvstaden och delområdet satta effektmålen om att bygga samman staden över älven samt målet om ett nytt centrum på Hisingen. Båda dessa kräver upplevelser av stadsmässighet och mentalt korta avstånd vilket inte kan uppfyllas genom nuvarande trafikleden Hjalmar Brantingsgatan.

Det finns även tekniska och infrastrukturmässiga beroenden mellan en utbyggnad av Hjalmar Brantingstråket i Backaplan och möjligheten att bygga ut Sverigeförhandlingens sträcka Brunnsbo-Linné i sin helhet.

För Hjalmar Brantingstråket finns ett uppdrag från portföljkontoret i Älvstaden om att studera kostnader, konsekvenser, beroenden och nyttor för berörda delområden men även för staden som helhet. Uppdraget genomförs av Huvudprogrammen för Backaplan och Frihamnen. Sverigeförhandlingen för Brunnsbo-Linné deltar även i samtalen.

För att klara en utbyggnad av Lindholmen, Frihamnen samt Backaplan krävs att ledningar passerar genom Hjalmar Brantingstråket. I det fall Hjalmar Brantingstråket inte byggs om kan det leda till att vissa åtgärder ändå måste göras och stora förgäveskostnader kan uppstå.

2.6.3 Risker och osäkerheter

- De stora infrastrukturåtgärderna i Hjalmar Brantingstråket inom Backaplan är inte möjliga att täcka genom den exploatering som kan tillskapas.
- Hantering av tomträtter och möjligheten att lösa kommunala behov samt ekonomi i balans.
- Åtgärder inom DP4 kopplat till Lundbyleden är förenat med ekonomiska risker samt överklagande från Trafikverket m.h.t. påverkan på riksintresse kommunikation som bland annat omfattar Lundbyleden.
- DPÖ uteblivet exploateringsbidrag för stomme om dessa planer ej genomförs. Bedömd utebliven inkomst om cirka 200 mkr.
- Osäkerheten kring utfallet av storlek på lägenheterna ger svårigheter att matcha med rätt omfattning av förskola skola. Vilket kan ge stora ekonomiska konsekvenser för staden.

2.6.4 Åtgärdsalternativ

I området väster om Kvillebäcken finns stora fastigheter som är upplåtna med tomträtt. Detta är ett område med planer på cirka 2 000 nya bostäder, service och handel. För att en stadsutveckling i denna omfattning ska kunna

genomföras behöver staden tillgodose bland annat skola, idrottsplatser, med mera. Stadens försäljning av mark bidrar till att finansiera investeringar som ej kan läggas på exploateringen, exempelvis huvudgata och stadspark.

Staden bedömer att huvuddelen av tomträtsinnehavarna är positiva till stadsutveckling på tomträterna varför staden föreslår att detta ska ske tillsammans med tomträttshavarna på ett sätt där såväl staden som tomträttshavaren får med sina önskemål och behov i kommande stadsutveckling.

Göteborg särskiljer sig från flera andra kommuner som till exempel Stockholm och Malmö, då Göteborgs tomträtsavtal i princip alltid har en klausul som innebär att tomträttshavaren inte har rätt till ersättning vid avtalets upphörande. Kommunen upplåter därmed inget annat än marken. Byggnader är alltid tomträttstillbehör och kommunen kan aldrig bli ansvariga för att bekosta en rivning eftersom det är tomträttshavarens egendom.

Att vid uppsägning eller utgång av avtal ge avdrag för byggnader står i strid med avtalet och skulle kunna anses vara otillbörligt gynnande, vilket strider mot kommunallagen. På grund av detta presenteras ingen åtgärd som grundar sig på friköp med avdrag för tomträttstillbehör.

Utifrån de lagar och regler som gäller föreslås en samutveckling av fastigheten, mellan kommunen och tomträttshavaren. Detta kan ske genom att såväl kommunens behov som tomträttshavarens behov tillgodoses på fastigheten och att tomträttshavaren får friköpa tomträten utifrån ny markanvändning, det vill säga efter antagen detaljplan.

För område där kommunen inte driver en stadsutveckling, men möjlighet till utveckling kan finnas i framtiden, tillämpas fastighetskontorets modell för försäljning med tilläggsköpeskilling. I Backaplan pågår en stadsutveckling.

I de fall staden behöver mark för kommunala ändamål bör detta ske i samutveckling så långt som det är möjligt. Rent juridiskt sker det förfarandet genom uppsägning med påföljande direktavvisning. I detta förfarande kan krav på kommunala ändamål ställas i påföljande anvisning, till exempel att en förskola ska inrymmas i kvarteret. I de fall behovet är av större karaktär kan del av fastighet kvarstå i kommunal ägo och resterande mark anvisas till tomträttshavaren som då får förvärva fastigheten för ny markanvändning.

Om staden har kommunala behov på fastigheten (tomträten) kan alternativet friköp medföra stora kostnader för kommunen. Detta beror på att tomträttshavaren förväntas välja den mest optimala värdeutvecklingen på fastigheten vilket inte sammanfaller med kommunala behov såsom förskolor, skolor och idrottshallar. I det fallet behöver staden köpa tillbaka mark av tomträttshavaren alternativt förvärva annan fastighet inom området. Ett sådant inköp ska beräknas till alternativ markanvändning, i detta fall bostadsrättspris plus 25% av fastighetens marknadsvärde för inlösen.

En tomträtt kan endast sägas upp till utgången av vissa tidsperioder, vanligtvis vart 40:e år vad gäller tomträter upplåtna för bostadsändamål och vart 20:e år för övriga tomträter. Uppsägningen ska ske minst två år före periodens utgång och tidigast fem år före utgången av perioden.

Uppsägningsrätten är inte ovillkorlig. En förutsättning är att det är av vikt för fastighetsägaren att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller för annat ändamål än tidigare.

Om tomträttshavaren anser att kommunen inte har giltiga skäl för uppsägningen kan denne klandra uppsägningen i domstol.

Fastighetskontoret bedömer att det finns möjlighet för en utveckling av området väster om Kvillebäcken med ekonomi i balans genom att tillåta friköp av tomträtter. För de tomträtter där staden behöver mark för kommunala behov ska dessa utvecklas tillsammans med tomträttshavaren så långt som möjligt där tomträttshavaren får möjlighet att utveckla den del av fastigheten som inte staden behöver för de kommunala behoven. Rent juridiskt behöver detta ske genom en uppsägning med påföljande direktanvisning. Priset vid direktanvisning beräknas på samma grund som vid friköp och kan därmed bedömas hamna på motsvarande nivåer.

Till detta behöver en ekonomisk förstudie (EFS) genomföras i samband med en fördjupning av planprogrammet inom området väster om Kvillebäcken för att kunna hitta kostnadseffektiva lösningar, studera risker och genomförbarhet.

Vidare ska tydligt framgå under förstudie/fördjupning av planprogram och eller i tillägg till kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att område är föremål för etappvis utbyggnad och att kommunen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.

Backaplan (mkr)	Färdplan ver.		FK åtgärdsförslag	
	2020-2021	Halvårsuppföljning 2021	1	2
Bedömning av exploateringsnetto	-240	-500	-500	-500
Inkomster		4 200	4 200	4 200
Utgifter		-4 700	-4 700	-4 700
Varav skattefinansierad allmän plats		-585	-585	-585
Uppsägning av tomträtter för kommunala behov samt friköp på ny markanvändning			255	-
Avvaka utvecklingen av V om Kvillebäcken:				
Skyldighet att bygga ut AP enl. DP			✓	✓
Skattefinansierade investeringar i AP			✓	✓
Inlösen av fastighet för kommunala ändamål			-	✓
Inkomstbortfall försäljning av tomträttsfastighet			-	✓
Uteblivet exploateringsbidrag			-	✓
Exploateringsnetto Backaplan	-240	-500	-245	-500

✓ innebär att rubricerade skyldigheter och effekter uppstår och som följer av att avvaka en utveckling av området väster om Kvillebäcken, men som är svåra att specificera.

Om en utveckling av området ska genomföras med en exploateringsekonomi i balans bedömer fastighetskontoret att det krävs ett aktivt ställningstagande för uppsägning av tomträttsavtal för kommunala behov. Kontoret bedömer att det inte föreligger några juridiska eller i övrigt formella hinder för ett sådant förfarande.

Fastighetskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att, i de fall det skulle uppstå behov av omlokalisering, i stor utsträckning kunna erbjuda ersättningsfastigheter i närliggande områden för tomträttshavare inom

delområdet Backaplan. Sådana behov skulle eventuellt kunna omhändertas inom Ringön.

Kontoret vill uppmärksamma att en avvaktan med att ta aktivt ställningstagande för uppsägning av tomträttsavtalen inom området väster om Kvillebäcken innebär att det avtalsmässiga utrymmet för en uppsägning förverkas och att avtalen förlängs med 20 år. Det innebär dels att staden går miste om potentiella inkomster från markförsäljning. Dessutom bedömer fastighetskontoret att staden går miste om möjligheten att tillgodose behovet av skola inom området på kommunal mark och istället kommer att behöva lösa in fastighet för skoländamål till betydande belopp. Det skulle även innebära att exploateringsbidraget för utbyggnad av allmän plats blir lägre.

En förutsättning för att nå inriktningsbeslutet på -245 mkr för delområdet som helhet är att genomföra en ekonomisk förstudie i samband med en förstudie/fördjupning av planprogrammet för området väster om Kvillebäcken för att identifiera kostnadseffektiva lösningar, studera risker och genomförbarhet. Oavsett om kommunfullmäktige gör ett principiellt ställningstagande med avseende på tomträttsupplåtelse avser huvudprogrammet att påbörja ett sådant arbete under 2022.

Fastighetskontoret vill uppmärksamma att ett avvaktande med utvecklingen av området väster om Kvillebäcken försvårar för uppfyllandet av såväl Vision Älvstaden som för stadens bostadsåtagande inom Sverigeförhandlingen, något som även bedöms ha ekonomiska konsekvenser.

2.7 Lindholmen

2.7.1 Beskrivning av utgångsläge för genomlysning

Halvårsuppföljningens ekonomiska redovisning för delområdet inkluderar följande pågående exploateringsprojekt i detaljplane- och genomförandeskedet samt nytt detaljplaneprogram:

- DP bostäder och verksamheter vid Karlavagnsplatsen
- DP verksamheter vid Pumpgatan etapp 1-2
- DP skola vid Pumpgatan
- DP bostäder vid Götaverksgatan
- DP Lindholmens tekniska gymnasium
- Nytt detaljplaneprogram för Lindholmen

Fastighetskontoret bedömer att pågående exploateringsprojekt på Lindholmen, utan åtgärder, genererar ett ekonomiskt överskott om cirka 140 mkr för delområdet.

Halvårsuppföljningens ekonomiska redovisning för delområdet inkluderar inte inkomster vid försäljning av så kallade förvaltningsfastigheter inom Lindholmen. Bedömningen är att en redovisning av sådana inkomster hade genererat ett större överskott för delområdet och förbättra kassaflödet.

2.7.2 Beroenden

Det finns ett underskott på skolplatser från tidigare genomförda exploateringsprojekt på Lindholmen. Detta underskott behöver omhändertas för att uppfylla behovet av skolplatser inom delområdet.

Rådande planprogramförslag för Lindholmen är indelat i tre etapper: ”Centrala stråket”, ”Södra Lindholmen” och ”Propellerområdet”. Inom respektive etapp finns beroenden som innebär att hela etappen bör utvecklas som helhet. Dock bedöms respektive etapp kunna utvecklas fristående från övriga etapper.

Lindholmen ingår i influensområdet för Sverigeförhandlingen och planprogramförslaget bedöms kunna generera cirka 2 200 bostäder och cirka 14 500 arbetsplatser.

Utmaningar med avseende på klimatanpassning, högt vatten och skyfall behöver utredas för delområdet som helhet.

2.7.3 Risker och osäkerheter

Fastighetskontoret bedömer att det finns stora osäkerheter i exploateringskalkylen för DP skola vid Pumpgatan och att det finns kvarstående ekonomiska risker för pågående exploateringsprojekt till följd av kvarstående allmän platsutbyggnad och att projektet befinner sig i ett tidigt skede.

Planprogramförslaget möjliggöra en utbyggnad i älven, vilket bedöms föranleda stora utgiftsosäkerheter. Planprogrammets ekonomiska kalkyl baseras på uppskattningar av utgifter för utbyggnaden av halvön vid Masthuggskajen. Fastighetskontorets bedömning är att en utbyggnad i vatten, enligt nuvarande planprogramförslag, skulle kunna generera en bättre planprogramekonomi än att inte bygga i vatten.

Fastighetskontoret bedömer att fortsatt detaljplanering innan beslutat planprogram försvårar kommunens möjlighet att samordna och säkerställa finansiering av övergripande exploateringsåtgärder.

2.7.4 Åtgärdsalternativ

Fastighetskontoret bedömer att ett nytt planprogram krävs innan ytterligare detaljplanering kan ske på Lindholmen. Planprogrammet ska bland annat redovisa principer för exploateringsbidrag för övergripande exploateringsåtgärder som berör flera olika detaljplaner (etappvis utbyggnad). Redovisningen ska framgå redan vid detaljplaneprogrammets samrådsskede.

Fastighetskontoret anser att det är för tidigt att i planprogrammet, ur ett ekonomiskt perspektiv, konsekvensbedöma en utbyggnad i älven. Bedömningen är att frågan, huruvida en utbyggnad i älven är lämplig utifrån ett ekonomiskt perspektiv, behöver detaljstuderas i samband med detaljplanering. Planprogrammet bör således utformas flexibelt i frågan om utbyggnad i älven.

Exploateringen inom DP skola vid Pumpgatan bedöms i tidigt skede generera ett ekonomiskt underskott för staden. Med anledningen av planområdets markförutsättningar och att skoländamålet inte genererar några exploateringsinkomster för staden är fastighetskontorets bedömning att en exploateringsekonomi i balans för projektet inte är möjlig. I syfte att öka projektets inkomster bör dock möjligheten att kombinera skola med annat ändamål inom detaljplanen utredas. En möjlighet kan vara att planlägga och utöka befintliga Santosskolan, i syfte att minska behovet av skola vid Pumpgatan och därmed möjliggöra för andra ändamål.

Fastighetskontoret föreslår att fortsatt markanvisning inom delområdet företrädesvis bör tilldelas utifrån anbudsförfarande på pris, i syfte att optimera inkomsterna genom markförsäljning och bidra med förbättrat underlag för värderingar i området.

Fastighetskontoret bedömer att pågående exploateringsprojekt på Lindholmen, utan åtgärder, genererar ett ekonomiskt överskott om cirka 140 mkr för delområdet. Fastighetskontoret bedömer dock att det finns kvarstående ekonomiska risker, motsvarande cirka 40 mkr, för pågående exploateringsprojekt till följd av kvarstående allmän platsutbyggnad och att DP skola vid Pumpgatan befinner sig i tidigt skede.

Lindholmen (mkr)	Färdplan ver. 2020-2021	Halvårsuppföljning 2021	FK åtgärdsförslag 1
Bedömning av exploateringsnetto	0	140	100
Inkomster		4 375	4 375
Utgifter		-4 235	-4 235
Varav skattefinansierad allmän plats		-540	-540
Planprogram för delområdet med inriktningsbeslut			200
Exploateringsnetto Lindholmen	0	140	300

Om staden ämnar utveckla Lindholmen och samtidigt bibehålla en ekonomi i balans för delområdet vill fastighetskontoret understryka vikten av att ta fram ett planprogram som redovisar principer för finansiering av övergripande exploateringsåtgärder. En fortsatt utbyggnad utifrån enskilda detaljplaner medför en risk för att staden inte får skälig täckning för investeringar i exempelvis övergripande allmän plats, klimatanpassning och dagvattenhantering. En sådan utveckling bedömer fastighetskontoret kommer generera ett ekonomiskt underskott för staden.

Med anledning av stadens kvarstående markägande inom Lindholmen och att förslaget till planprogram befinner sig i ett tidigt planeringsskede, med möjlighet till tydlig ekonomisk styrning, bedömer fastighetskontoret att det finns möjligheter att tillräkna delområdet ett utökat ekonomiskt överskott i samband med genomförandet av planprogrammet.

Fastighetskontoret vill framföra att tre grundförutsättningar gäller för att ett planprogram ska kunna anses vara genomförbart:

1. att planprogrammet bedöms vara genomförbart ur ett fastighetsägarperspektiv.

2. att eventuella risker med en utbyggnad i älven säkerställs mot bakgrund av erfarenheterna från utbyggnaden av halvön på Masthuggskajen. Dessa ska ligga till grund för lämplighetsbedömningen av en eventuell utbyggnad i älven.
3. att en inriktning vid framtagandet av planprogrammet är att generera ett ekonomiskt överskott om minst 200 mkr för staden.

2.8 Gullbergsvass

Fastighetskontoret rekommenderar att en exploatering av Gullbergsvass genomförs efter 2040. Arbete med att utreda planeringsförutsättningar pågår. Kontoret bedömer att det är rimligt att ställa kravet att en framtida utveckling av Gullbergsvass är förenat med ett krav att exploateringen kan redovisa en ekonomi i balans. Som ett alternativ till detta kan kommunfullmäktige överväga att fastställa ett avkastningskrav på en utveckling av området.

2.9 Ringön

Fastighetskontoret rekommenderar att en exploatering av Ringön genomförs efter 2045 i enlighet med tidigare inriktning. Kontoret bedömer att det är rimligt att ställa kravet att en framtida utveckling av Ringön är förenat med ett krav att exploateringen kan redovisa en ekonomi i balans. Som ett alternativ till detta kan kommunfullmäktige överväga att fastställa ett avkastningskrav på en utveckling av området.

3 Åtgärdsförslag

3.1 Övergripande utvecklingsförslag

Utöver de åtgärder som rekommenderas för respektive delområde, rekommenderar fastighetskontoret följande övergripande åtgärder som antingen behöver hanteras inom samverkansorganisationen för Älvstaden eller genom särskilda uppdrag:

- Etablera arbetssätt med ekonomiska förstudier parallellt med planprogram. Det är viktigt att arbetet sker likartat i alla delområden där planprogram är aktuellt.
- Investeringar i älvkantsskydd behöver särredovisas och utredas. Detta arbete pågår och det är viktigt att det fortgår.
- Tillsätt en utredningsgrupp, som förslagsvis samordnas av stadsledningskontoret, vars uppdrag är att kartlägga behoven och finansieringen av kajupprustning inom respektive delområde, men även längs med Göta Älv i övriga delar. Idag hanteras rapporteringen och finansieringen av upprustning av kajer på olika sätt i delområdena. Viktiga frågor att hantera är bland annat vilken status och aktualitet tidigare kommunfullmäktigebeslut gällande upprustning av kajerna har.
- Uppdatera Vision Älvstaden till att även inkludera en ekonomisk dimension.
- Tillsätt en arbetsgrupp med syfte att se över rapporteringsmallens utformning och innehåll. Arbetsgruppens uppdrag ska vara att fastställa vad som ska rapporteras samt utveckla arbetssätt och kalkylunderlag på ett sådant sätt att den ekonomiska information som rapporteras är direkt jämförbar mellan delområdena. Det handlar bland annat om hur bokförda värden ska beskrivas och rapporteras samt hur utgifter och inkomster ska periodiseras. Idag är det oklart om rapporteringsmallen visar projektets kassaflöde eller resultat. Arbetet ska syfta till att skapa ökad gemensam förståelse och ökad jämförbarhet mellan delområdenas exploateringsekonomi.
- Ge fastighetsnämnden i uppdrag att utreda och fastställa vilka fastighetsförsäljningar inom exploateringsprojekten som ska ingå i rapporteringsunderlaget för respektive delområde.
- Fastighetskontoret föreslår att det tillsätts en utredning som presenterar underlag för beslut om finansieringen av Hjalmar Brantingstråket, med hänsyn till nyttan för tillkommande byggrätter i förhållande till den övergripande nyttan för staden.

- Se över och förtydliga den finansiella inriktningen för Älvstaden, i synnerhet vad avser följande inriktningar:
 - [...] exploateringsekonomi inom Älvstaden *bör* vara självfinansierad, där totala utgifter och inkomster/byggrättsvärden *bör* vara i balans.
 - Utbyggnaden av Älvstaden *bör* planeras på ett sätt som balanserar kassaflödet över en *rimlig tid* [...]
- samt
- [...] i syfte att undvika att staden bär stora risker eller underskott in i förväntande överskott i framtida etapper.
 - Staden ska använda sig av sin finansiella styrka för att successivt bygga värden för att finansiera stadens åtagande över tid.

Av remissvaren framgår att den finansiella inriktningen för Älvstaden öppnar för olika tolkningar i synnerhet vad avser utvärderingen av inom vilken tidshorisont som balansen mellan utgifter och inkomster ska utvärderas utifrån. Förslaget syftar till att tydliggöra vikten av balanseringen av kassaflödet. Fastighetskontoret bedömer att om kassaflödesbalansen ska vara styrande kan alternativa tillvägagångssätt behöva utredas för att minska obalanserna mellan inkomster och utgifter inom Älvstaden. Alternativt bör staden fastslå att en inriktning som innebär att investera tidigt för att successivt bygga markvärden ska vara vägledande. Fastighetskontoret anser inte att dessa två förhållningssätt bör framstå som lika viktiga.

3.2 Åtgärdsförslag för Älvstadens delområden

Utifrån redogörelsen ovan av möjliga åtgärdsalternativ för respektive delområde har fastighetskontoret sammanställt dessa i tabellen nedan.

Exploateringsnetto (belopp i mkr)

Delområde	Utgångsläge Färdplan 2020-2021	Utgångsläge Halvårsuppföljning 2021	Utgångsläge Åtgärdsplan 2021	Fastighetskontorets rekommendation	
				1	2
Masthuggskajen, etapp 1	-160	-300	-415	-415	-
Skeppsbron, etapp 2	-1 400	-920	-920	-860	-
Centralenområdet	120	0	0	120	-
Frihamnen, inre delarna	-570	-945	775	1 100	1 600
Backaplan	-240	-500	-500	-245	-500
Lindholmen	0	140	140	300	-
Summa inkomster		19 390			
Summa utgifter		-21 910			
Varav skattefinansierad AP		-3 490			
Nettoinvesteringar exploatering Älvstaden exkl. Skeppsbron	-850	-1 605	0	860	
Nettoinvesteringar exploatering Älvstaden inkl. Skeppsbron	-2 250	-2 525	-920	0	

Masthuggskajen, etapp 2 Gullbergsvass Frihamnen, yttre delarna Ringön	Avvakta exploatering
--	-----------------------------

Figur: Fastighetskontorets rekommenderade åtgärd för respektive delområde är färgmarkerad.

Fastighetskontoret bedömer att förutsättningarna för att förbättra Älvstadens exploateringsekonomi i huvudsak är beroende av att kommunfullmäktige fastställer tydliga ekonomiska ramar och inriktningsbeslut för respektive delområde inom Älvstaden. Det är även viktigt att fortsätta med samt kontinuerligt utveckla det parallella arbetet med ekonomiska förstudier och planprogram och andra tidiga studier för att i ett tidigt skede identifiera systemfrågor, beroenden eller ekonomiska förutsättningar för kommande planering och investeringsbehov. Med utgångspunkt i detta behöver tydligare ekonomistyrning mot beslutade budgetramar i genomförandet säkerställas.

Utöver ovanstående bedömer fastighetskontoret att en förbättrad exploateringsekonomi inom Älvstaden är beroende av ett tydligt och kraftigt avkastningskrav ställs på exploateringen av Frihamnens inre delar. Kalkylmässigt är detta beroende av tillämpningen av fastighetskontorets övergripande byggrättsvärden för Frihamnen. I den utsträckning som byggrättsvärdena i kommande markanvisningar avviker från fastighetskontorets bedömda byggrättsvärden inom Frihamnen påverkas de ekonomiska förutsättningarna för Frihamnen som helhet. Med utgångspunkt i fastighetskontorets byggrättsvärden bedömer fastighetskontoret att fördelningen

av upplåtelseformer i Frihamnen utgör den enskilt största påverkansfaktorn för exploateringsekonomin för Frihamnens inre delar.

Fastighetskontoret bedömer att det utifrån föreslagna åtgärder och med utgångspunkt i tillämpningen av fastighetskontorets övergripande byggrättsvärden för Frihamnen är möjligt att utveckla Älvstaden och samtidigt nå en exploateringsekonomi i balans. Fastighetskontoret vill dock understryka att det fortfarande finns osäkerheter i denna bedömning.

Kontoret bedömer även att ett aktivt politiskt ställningstagande kring tomträttsupplåtelseerna i delområdet Backaplan är nödvändigt för att förbättra exploateringsekonomin i såväl Backaplan som för Älvstaden i sin helhet.

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut den 12 november 2020 (§ 2 1859/17) har inte fastighetskontoret lämnat förslag på åtgärder avseende projektet Skeppsbron. Projektet genomförs enligt kommunfullmäktiges beslut med ett fastställt nettoresultat på maximalt -860 mkr.

Utöver ovanstående har fastighetskontoret identifierat nödvändiga åtgärder som, enligt fastighetskontoret och med hänsyn till de remissvar över åtgärdsplanen som inkommit, sammantaget är nödvändiga för att uppnå en ekonomi i balans för Älvstaden.

Kontorets bedömning är att de förslag till åtgärder som presenteras i den reviderade åtgärdsplanen inte har väsentliga negativa sociala eller ekologiska konsekvenser i jämförelse med Färdplanen version 2020–2021.

Utifrån uppdraget att redovisa åtgärder som bidrar till en ekonomi i balans för Älvstaden, samt med hänsyn till de synpunkter som inkommit i remissvaren, är fastighetskontorets rekommendation att:

Masthuggskajen

- Genomföra detaljplanen för Masthuggskajen etapp 1 enligt plan och fastställ en samlad ekonomisk ram på -415 mkr för genomförandet.

Skeppsbron

- Skeppsbron, etapp 2, genomförs enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12 § 2 1859/17.

Frihamnens inre delar

- Utveckla Frihamnens inre delar med fördelningen 60/40 BR/HR och fastställ ett avkastningskrav motsvarande ett exploateringsöverskott på 1 100 mkr.

Backaplan

- Genomföra Backaplan enligt plan och befintligt inriktningsbeslut (-245 mkr) samt

- Ta beslut om uppsägning av tomträtter enligt avtal med påföljande direktanvisning till tomträttshavaren samt i övrigt fastslå inriktning om friköp av tomträtter på ny markanvändning.

Centralenområdet

- Genomföra Centralenområdet enligt plan och fastställ ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på minst 120 mkr.

Lindholmen

- Genomföra pågående detaljplaneprojekt på Lindholmen,
- Återuppta arbetet med planprogram för området med utgångspunkt i de grundförutsättningar som anges under avsnittet *Delområde: Lindholmen* samt
- Fastställa ett inriktningsbeslut om ett exploateringsöverskott på minst 300 mkr för delområdet.

Masthuggskajen, etapp 2

- Avvakta exploatering av området till tidigast 2040.

Frihamnens yttre delar

- Avvakta exploatering av området till tidigast 2035.

Gullbergsvass

- Avvakta exploatering av området till tidigast 2040.

Ringön

- Avvakta exploatering av området till tidigast 2045.

Fastighetskontoret

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: fastighetskontoret@fastighet.goteborg.se

