

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-06-12

Diarienummer EXF 2023-01410

Handläggare

Maria Brandt och Lukas Jonsson

Telefon: 031-368 10 67, 031-368 12 01

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

lukas.jonsson@exploatering.goteborg.se

Godkännande av fortsatt planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden

1. Exploateringsnämnden godkänner förvaltningens rapportering av uppdraget enligt bilaga 4.

2. Exploateringsnämnden föreslår kommunfullmäktige att godkänna fortsatt planeringsinriktning för portföljen Gamlestaden i enlighet med rapporteringen av uppdraget enligt bilaga 4, inklusive ekonomiska förutsättningar, innebärande ett exploateringsnetto på -920 miljoner kronor i 2022 års prisnivå inklusive riskreserv.

Sammanfattning

Fastighetsnämnden gav, enligt beslut den 19 oktober 2020 189§, fastighetskontoret i uppdrag att redogöra för exploateringsekonomi och föreslå en investeringsram för portföljen Gamlestaden.

Fastighetskontoret återrporterade uppdraget till fastighetsnämnden som beslutade (2022-12-12 §257) att översända förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen utan politiskt ställningstagande.

Kommunstyrelsen beslutade (2023-02-22 §149) enligt stadsledningskontorets förslag att överlämna ärendet till exploateringsnämnden för fortsatt beredning och ställningstagande.

Inkomstprognosen för portföljen uppgår till cirka 1 880 mnkr och utgifterna till cirka 2 800 mnkr, vilket innebär att exploateringsunderskottet för portföljen Gamlestaden, inklusive riskreserv på 5 procent av utgifterna, exklusive ackumulerat utfall, beräknas uppgå till cirka -920 mnkr (2022 års prisnivå). Kostnader för drift, underhåll och kapital för exploateringsinvesteringarna beräknas uppgå till cirka 70 mnkr per år. Utöver exploateringsinvesteringar har staden övergripande investeringar och kommunala följdinvesteringar inom och runt portföljen samt efterföljande driftskostnader för dessa.

Exploateringsförvaltningen bedömer att förutsättningarna för att förbättra exploateringsekonomi i portföljen Gamlestaden är begränsade. Förvaltningen bedömer, med hänvisning till de beroenden och risker som redogörs för i bilagda rapport, att det

utifrån ett ekonomiskt perspektiv inte finns alternativa scenarier för inriktningen för stadsutvecklingen i Gamlestaden. Detta mot bakgrund av bedömningen att en förändrad inriktning skulle innebära betydande finansieringsrisker, förgäveskostnader och förtroendetapp gentemot intressenter i Gamlestaden.

Exploateringsförvaltningen bedömer samtidigt att det vore ändamålsenligt att kommunfullmäktige godkänner den fortsatta planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, innebärande ett exploateringsnetto på -920 mnkr i 2022 års prisnivå, inklusive riskreserv.

Exploateringsförvaltningen bedömer även att ett godkännande enligt förslaget skulle utgöra en viktig och tydlig förutsättning för den fortsatta planeringen för berörda nämnder och styrelser samt för övriga berörda parter som har intresse i Gamlestadens utveckling.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I enlighet med kommunallagen har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi. Uttolkningen av god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet med avseende på exploateringsverksamheten är att den ska bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans. Målet innebär att exploateringsverksamheten över tid ska bära investeringsutgifterna för iordningställande av kvartersmark och utbyggnad av allmän plats som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojekten.

Exploateringsverksamheten är exponerad för marknads- och konjunkturrisiker och förutsättningarna för måluppfyllelse är därmed i stor utsträckning beroende av konjunkturutvecklingen.

Den samhällsekonomiska utvecklingen präglas för närvarande bland annat av hög och bred inflation som gräper ur hushållens köpkraft. Inflationen präglas dessutom av en hög byggkostnadsutveckling. Den höga inflationen har fått Riksbanken att höja styrräntan och ytterligare höjningar är sannolika. Det leder i sin tur till högre räntor för bostadslån och en svagare utveckling av olika tillgångspriser, bland annat på bostäder. Enligt Konjunkturinstitutet minskar därför hushållen sin konsumtion och bostadsinvesteringarna sjunker till följd av den svaga bostadsprisutvecklingen och av höga produktionskostnader.

Exploateringsförvaltningen bedömer att utvecklingen vad gäller tillgångspriser, ökade byggkostnader och fastighetsföretagens försämrade finansieringsförutsättningar på sikt kommer att belasta den totala exploateringsekonomin och utgör en utmaning för exploateringsverksamheten att uppnå självfinansieringsmålet.

Exploateringsförvaltningen bedömer att nämnden kommer att klara målet om självfinansiering under de närmast kommande åren, trots den negativa konjunkturutvecklingen. Detta mot bakgrund av starka ekonomiska resultat de senaste åren och att pågående verksamhetsinriktade projekt fortsatt går bra. Med hänvisning till nuvarande marknadsläge baseras bedömningen dock på många och stora osäkerheter.

För en analys av investerings- och exploateringsverksamheten med anledning av omvärldsläget hänvisar förvaltningen till nämndens delårsrapport per mars 2023 (EXN 2023-04-24 § 94).

Medfinansieringen från Västsvenska paketet är en väsentlig del av detaljplan för Gamlestads torg etapp 2:s nettoresultat. Ett bortfall av medfinansieringen skulle påverka projektnettot för portföljen Gamlestaden negativt. Ytterligare tidsförskjutningar kan försämra förutsättningarna för medfinansiering.

Vad gäller Gamlestaden har portföljen till och med 2022 ett upparbetat nettoutfall om ca - 350 miljoner kronor som sedan tidigare är finansierat inom exploateringsportföljen som helhet.

Förvaltningens bedömning är att det negativa underskottet i Gamlestaden täcks inom ramen för exploateringsportföljens balanskrav.

Exploateringsförvaltningen bedömer att det fortsatt kommer att vara viktigt att bevaka exploateringsverksamhetens självfinansieringsgrad och att exploateringsportföljen kommer behöva kompletteras med projektutvecklingar som bidrar positivt till självfinansieringen. Det finns redan idag ett antal projektutvecklingar med positivt planbesked som förväntas bidra till självfinansieringen av exploateringsverksamheten.

Bedömning ur ekologisk dimension

Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021 – 2030 är den gemensamma plattformen för stadens långsiktiga strategiska miljöarbete. Programmet lägger grunden för omställningen till en ekologiskt hållbar stad 2030 och är stadens övergripande styrande dokument för arbetet inom den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. I stadsutvecklingen av Gamlestaden har arbetet utifrån aspekterna *naturen*, *klimatet* och *människan* resulterat i:

Naturen

Delmålet *skydda arters livsmiljöer så att naturvärdena utvecklas* samt delmålet *öka den biologiska mångfalden i stadsmiljön* utifrån miljö- och klimatprogrammet kopplas bland annat till Göteborgs grönplan som bland annat syftar till att förstärka och utveckla stadens blågröna stråk. I Gamlestaden görs detta genom att i de enskilda detaljplanerna säkerställa och tillgängliggöra allmän plats (natur och park) närmast Säveån. I förlängningen erhålls därmed en sammanhängande naturlig strandzon vilket är gynnsamt för å-miljöns ekologiska kvalitéer. Strandzonen bidrar även till stadsdelens rekreativa kvalitéer vilka är mycket viktiga för stadsdelens invånare.

Säveån har höga naturvärden och är klassad som riksintresse för natur samt Natura 2000-område, vilket innebär att området innehåller arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv.

Klimatet

Delmålet *om minskad klimatpåverkan för transporter* utifrån miljö- och klimatprogrammet kopplas till Göteborgs stads trafikstrategi som syftar bland annat till att omfördela resorna i staden från bil till mer hållbara transportslag, såsom cykel-, gång- och kollektivtrafik. I Gamlestaden görs detta genom en ökad finmaskighet i gång- och cykelstråk samt i form av mer sammanhängande och förstärkta pendelcykelstråk. Utformningen av Gamlestads Torg skapar en sammanhållen bytesnod mellan lokal- och regiontrafik. Gaturummen utformas för att öka tillgängligheten för gående, cyklister och resande med kollektivtrafik. Detta sammantaget möjliggör ett mer hållbart resande lokalt

och regionalt. Vidare bidrar gatuutformningen till minskad biltrafik och lägre hastigheter. I förlängningen ger detta en mer attraktiv stadsmiljö att vistas och leva i.

Människan

Delmålet *säkra tillgången till grönområden* kopplas till Göteborgs grönplan som bland annat syftar till att stärka gröna stråk och samband i staden samt säkerställa god tillgång till parker och naturområden. I Gamlestaden görs detta genom att tillskapa bostadsnära parker för ny bebyggelse. Befintlig Banérs park utvecklas och centralt i stadsdelen planeras för en *tillgänglig* stadsdelspark och stadsdelslekplats vilka idag saknas i Gamlestaden.

Bedömning ur social dimension

Syftet med Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018 - 2026 är att peka ut viktiga målområden som aktörer i Göteborg ska samlas kring för att tillsammans bidra till att minska skillnader i livsvillkor i staden.

Delmålet *att skapa god start i livet och goda uppväxtvillkor* i Gamlestaden görs genom att exploateringsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen för en löpande dialog med stadsfastighetsförvaltningen och stadsledningskontoret. Dialogen kommer att utvecklas med förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltning för att säkerställa behovet av förskola och skola som genereras av pågående stadsutveckling.

Delmålet *att skapa hållbara och jämlika livsmiljöer* i Gamlestaden görs genom att knyta samman och förstärka kopplingen inom stadsdelen och mellan stadens olika delar. Gamlestads Torg har utvecklats till en ny destination. Befintlig barriär byggs bort genom att trafikviadukten över Sävåån planeras att rivas och en ny bro anläggs i plan. De nya kopplingar och stråk som tillkommer genom stadsutvecklingen ger förutsättningar för en mer sammanhållen stad med fler mötesplatser och bidrar därmed till ökad trygghet.

Vidare bidrar stadsutvecklingen till delmålet genom att i planeringen skapa olika bostadstyper för att möta upp stadens behov av exempelvis studentbostäder och boende med särskild service. Den nya samhällsservice som tillkommer genom exempelvis Gamlestads Torgs nya bibliotek (Värdslitteraturhuset) betjänar Gamlestaden såväl som hela Nordöstra Göteborg. Genom att förstärka och utveckla Gamlestaden som ett nav i Göteborg så underlättas vardagslivet även för boende och verksamma i Nordöstra Göteborg.

Stadsutvecklingen i Gamlestaden följer konceptet ”15-minuters staden” (Moreno, Sorbonne Universitetet i Paris) vilket handlar om att vardagslivet ska präglas av att inom en samlad geografi nå arbete, bostad, utbildning och service.

Bilagor

1. Protokollsutdrag, kommunstyrelsen § 149 1452/22, 2023-02-22
2. Protokollsutdrag, fastighetsnämnden § 257 4965/20, 2022-12-12
3. Protokollsutdrag, fastighetsnämnden § 189 4965/20, 2020-10-19

4. Rapport: Förslag till planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden

Ärendet

Fastighetsnämnden gav, enligt beslut (2020-10-19 §189), fastighetskontoret i uppdrag att redogöra för exploateringsekonomin och föreslå en investeringsram för portföljen Gamlestaden. Uppdraget återrapporterades till fastighetsnämnden som beslutade (2022-12-12 §257) att översända förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen utan politiskt ställningstagande.

Kommunstyrelsen beslutade enligt stadsledningskontorets förslag (2023-02-22 §149) att överlämna ärendet till exploateringsnämnden för fortsatt beredning och ställningstagande.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget till fastighetskontoret innebar att genomlysna och sammanställa exploateringsekonomin för portföljen Gamlestaden och dess delprojekt. Uppdraget innebar även att identifiera, prissätta och särredovisa kostnadsdrivande delar samt att genomlysna och sammanställa helhetsekonomin för stadens investeringar i och runt denna portfölj. Detta inkluderade eventuella investeringar, såsom trafikinfrastruktur, teknisk infrastruktur och kommunal service, utanför portföljen men som är nödvändiga för portföljens genomförande.

Uppdraget omfattade även att föreslå eventuella förändringar av portföljens omfattning och presentera scenarier tillsammans med en riskbedömning.

Uppdraget innefattade även att utifrån ovanstående föreslå en investeringsram förutsatt ett exploateringsnetto i 2020 års prisnivå för portföljen avseende fastighetsnämndens ansvar att fastslå samt att göra en bedömning om investeringsramen bör lyftas till kommunfullmäktige att fastställa.

Fastighetsnämnden behandlade den 12 december 2022 fastighetskontorets återrapportering av uppdraget. Fastighetskontoret föreslog nämnden att besluta om en inriktning avseende det ekonomiska exploateringsnettot för portföljen som helhet samt att översända ärendet till kommunstyrelsen för slutligt ställningstagande i kommunfullmäktige. Fastighetsnämnden beslutade (2022-12-12 §257) att översända förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen utan politiskt ställningstagande.

Ärendet behandlades i kommunstyrelsen som beslutade (2023-02-22 §149) att ärendet överlämnas till exploateringsnämnden för fortsatt beredning och ställningstagande, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande (dnr. 1452/22). Stadsledningskontoret bedömer i tjänsteutlåtandet att frågan är av sådan karaktär att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behöver ett nämndbehandlat förslag att ta ställning till. Stadsledningskontoret bedömer även att ansvarig nämnd kan överväga om nämnden, med anledning av planeringsläget, kan godkänna ekonomi och planeringsförutsättningar inom ramen för sitt eget mandat och ansvar. Vidare resonerar stadsledningskontoret att det inte finns förutsättningar för en formell återremiss och föreslår därför att kommunstyrelsen överlämnar ärendet till den nya exploateringsnämnden. Detta mot bakgrund av en ny organisation för stadsutveckling trädde i kraft vid årsskiftet.

Utöver ovanstående lämnar kommunstyrelsen, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, följande förslag inför fortsatt beredning av ärenden.

Förslag till fortsatt hantering och beredning från kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen bedömer att både planering och genomförande har pågått under en längre tid och betydande planeringsförutsättningar, avvägningar och strategier redan har fastslagits. Det kan därför vara missvisande att hantera frågan som ett inriktningsbeslut. Kommunstyrelsen bedömer att det snarare handlar om att fastställa eller godkänna den fortsatta planeringen utifrån fastslagna planeringsförutsättningar och redovisade ekonomiska ramar.

Kommunstyrelsen bedömer även att frågan är av sådan karaktär att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behöver ett nämndbehandlat förslag att ta ställning till. Exploateringsnämnden kan även överväga om nämnden, med anledning av planeringsläget, kan godkänna ekonomi och planeringsförutsättningar inom ramen för sitt eget mandat och ansvar eller om nämnden vill inhämta ett ställningstagande från kommunfullmäktige för att fastslå förväntningarna på det fortsatta arbetet.

Kommunstyrelsen anser att en avvägning behöver ske mellan vilket utrymme för aktiv styrning som kommunfullmäktige ges när planeringsförutsättningarna i detta skede i stort är fastlagda och i vilken utsträckning det samlade ekonomiska åtagandet och ett betydande exploateringsunderskott och riskerna i portföljen som helhet är av sådan beskaffenhet att de bör hanteras och bekräftas av den centrala politiken.

I det fall exploateringsnämnden väljer att inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande bör nämnden ta beslut om ett förslag som kommunstyrelse och kommunfullmäktige kan ta ställning till. Nämnden bör även värdera vilken typ av beslut som kan avses i detta skede när planeringsförutsättningar och avvägningar i till stora delar är låsta.

Ett sådant beslut bör kompletteras med några ytterligare aspekter inför ett eventuellt förslag till kommunfullmäktige. Stadsledningskontoret ser inte behov av att grundläggande rapport behöver arbetas om, om inte den nya nämnden ser behov av det. Stadsledningskontoret ser snarare ett förtydligande av grunden för ställningstaganden och analysen kring den föreslagna inriktningens påverkan på stadens övriga planering.

- Fastighetskontorets förslag till inriktning omfattar endast en inriktning avseende exploateringsekonomin. Ett förslag till beslut om ställningstagande kring ramarna för den fortsatta utvecklingen i Gamlestaden som helhet behöver också omfatta strategiska ställningstaganden kring de avvägningar som gjorts även utifrån de sociala och ekologiska perspektiven och stadens mål och styrning i övrigt.
- Fastighetskontoret lyfter till del hur underskottet påverkar förutsättningarna för att nå stadens långsiktiga inriktning för en exploateringsekonomi i balans. Både utifrån tidigare uppdrag givna av kommunfullmäktige och utifrån beslutad budget för 2023, ser stadsledningskontoret behov av att nämnden redovisar en något fördjupad analys av hur underskottet från exploateringen samt risker kopplat till medfinansiering av Västsvenska paketet, kan hanteras inom ramen för den långsiktiga inriktningen för god ekonomisk hushållning och eventuellt vilka detaljplaner och exploateringsprojekt i andra delar av staden som är viktiga att de genomförs eller bibehåller framdrift för att kompensera för de ekonomiska underskotten i Gamlestaden.

Förvaltningens bedömning

Angående förslaget att inte benämna beslutet som ett inriktningsbeslut

Kommunstyrelsen bedömer, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, att det kan vara missvisande att hantera frågan som ett inriktningsbeslut. Detta eftersom både planering och genomförande har pågått under en längre tid och att betydande planeringsförutsättningar, avvägningar och strategier redan har fastslagits. Kommunstyrelsen bedömer snarare att ärendet innebär ett fastställande eller godkännande av fortsatt planering utifrån fastslagna planeringsförutsättningar och redovisade ekonomiska ramar.

Exploateringsförvaltningen gör ingen annan bedömning än stadsledningskontoret i denna fråga och föreslår att beslutet istället benämns som ett godkännande av fortsatt planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden.

Angående förslag från kommunstyrelsen att ta ställning till om ett godkännande av planeringsförutsättningar med mera kan hanteras inom ramen för nämndens ansvar och mandat.

Enligt beslut i kommunstyrelsen ska exploateringsnämnden ta ställning till om nämnden, med anledning av planeringsläget, kan godkänna planeringsförutsättningar inom ramen för sitt eget mandat och ansvar.

Exploateringsförvaltningen anser att planeringsläget, det vill säga det skede planering och genomförande av Gamlestaden befinner sig i, är av underordnad betydelse för när ett principiellt viktigt ärende bör beslutas i kommunfullmäktige. Planeringsläget är samtidigt den huvudsakliga anledningen till att ärendet inte innehåller alternativa scenarier för politiken att ta ställning till. Exploateringsförvaltningen anser dock att även denna omständighet bör vara av underordnad betydelse för ärendets politiska beredning. Ett antal överväganden ligger till grund för exploateringsförvaltningens bedömning att ärendet bör beslutas i kommunfullmäktige, nämligen att

- ärendet aktualiserar ställningstaganden som är av principiell beskaffenhet och viktiga för verksamheten,
- förslaget till portföljen Gamlestadens omfattning summerar till en nettoinvestering av väsentligt belopp, samt att
- beslutet om portföljen Gamlestaden utgör ett viktigt politiskt beslutsunderlag inför kommande beslut i kommunfullmäktige om genomförande, investeringar och avtal i och runt denna portfölj.

Ovanstående överväganden, tillsammans med att den samlade planeringsinriktningen och ekonomiska förutsättningarna för portföljen Gamlestaden inte har behandlats av kommunfullmäktige tidigare, gör att förvaltningen föreslår att ärendet beslutas i kommunfullmäktige.

Exploateringsförvaltningen bedömer således att det vore ändamålsenligt, utifrån ett övergripande styrningsperspektiv, att det beslutas om ett godkännande av den fortsatta planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden.

Kompletteringar gällande avvägningar utifrån det sociala och ekologiska perspektivet samt en fördjupad analys av hur nettoinvesteringen kan hanteras inom ramen för god ekonomisk hushållning.

Exploateringsförvaltningen har under rubrikerna *Bedömning ur social dimension* och *Bedömning ur ekologisk dimension* i detta tjänsteutlåtande kompletterat med utförligare beskrivningar av viktiga sociala och ekologiska värden som stadsutvecklingen i Gamlestaden bidrar med. Förvaltningen har även förtydligat förhållandet till mål och strategier i relevanta styrande dokument.

Förvaltningen har även fördjupat beskrivningen av hur nettoinvesteringen i Gamlestaden finansieras inom den samlade exploateringsverksamheten. Exploateringsförvaltningen bedömer samtidigt att de aggregerade konjunkturreffekterna som bland annat tar sig uttryck i kombinationen av sjunkande markförsäljningsinkomster och ökade byggkostnader har en större påverkan på den samlade exploateringsverksamhetens ekonomi än framdriften av enskilda projekt.

Angående del av uppdraget att föreslå portföljen Gamlestadens omfattning

Portföljen Gamlestaden föreslås omfatta exploateringsprojekt som är i planerings- eller utbyggnadsskede och som bedöms vara beroende av varandra avseende tid, innehåll och/eller ekonomi. Detta innebär att portföljen Gamlestaden utökas med fyra exploateringsprojekt och ett projekt innehållande stadsdelspark och stadsdelslekplats.

Planprogrammet för Slakthusområdet omfattas inte av exploateringsförvaltningen genomlysning i någon del. Förvaltningen bedömer att en stadsutveckling i området skulle vara av sådan omfattning att det skulle motivera ett separat inriktningsbeslut.

Exploateringsförvaltningen gör även avgränsningen att framtida möjliga exploateringsprojekt inom det geografiska området Gamlestaden inte ingår i portföljen Gamlestaden. Förvaltningen förutsätter att framtida exploateringsprojekt genom privata initiativ inte medför en nettoinvestering för exploateringsverksamheten.

Angående del av uppdraget att särredovisa kostnadsdrivande delar

En del av uppdraget syftar till att exploateringsförvaltningen ska identifiera, särredovisa och uppskatta för kommunen kostnadsdrivande delar. Förvaltningen har tolkat uppdraget som att identifiera faktorer och omständigheter som påverkar exploateringsekonomin negativt.

Förslag till godkännande av planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden

Fastighetskontoret har från 2017 till och med 2022 i den ordinarie uppföljningen rapporterat ett exploateringsunderskott i Gamlestaden till fastighetsnämnden. Det rapporterade underskottet har varierat mellan -900 mnkr och -600 mnkr. Det är värt att uppmärksamma att såväl innehåll som omfattning på portföljen har varierat under perioden. Rapporteringen av portföljen Gamlestaden görs från och med maj 2023 under punkten rapportering av komplexa projekt till exploateringsnämnden i syfte att löpande informera nämnden om portföljens utveckling.

Inkomstprognosen för portföljen uppgår till cirka 1 880 mnkr, bestående av markförsäljning, exploateringsbidrag och bidrag från Västsvenska paketet. Utgifterna

beräknas uppgå till totalt cirka 2 800 mnkr. Förutom utgifter för utbyggnad av allmän plats innebär de grundläggande förutsättningarna, bland annat med avseende på tidigare och nuvarande utformning av området, geoteknik, markföroreningar och fornlämningar, sammantaget en betydande belastning för exploateringsekonomin motsvarande cirka 500 mnkr. Detta innebär att exploateringsunderskottet för portföljen Gamlestaden, inklusive riskreserv på 5 procent av utgifterna, exklusive ackumulerat utfall, beräknas uppgå till cirka -920 mnkr (prisnivå 2022). Exploateringsförvaltningen kan konstatera att de arkeologiska utgrävningarna belastar portföljens ekonomi med motsvarande cirka -300 mnkr.

Att exploateringsunderskottet beräknas öka i förhållande till rapporteringen i samband med delårsrapporten i augusti 2022 beror huvudsakligen på justerat byggkostnadsindex för utbyggnad av allmän plats med utgångspunkt i de kraftigt ökade byggkostnaderna samt att den skattefinansierade delen av planerad stadsdelspark och -lekplats nu ingår i portföljen. I förslaget innefattas även en generell riskreserv på 5 procent, exklusive ackumulerat utfall. Ökade utgifter för utbyggnad av allmän plats genererar även ökade inkomster genom exploateringsbidrag och bidrag från Västsvenska paketet. Förvaltningen har även gjort en översyn och uppdatering av inkomsterna från markförsäljning inom framför allt detaljplan för Gamlestads torg etapp 2.

Exploateringsinvesteringarna medför kostnader för drift, underhåll och kapital som beräknas uppgå till cirka 70 mnkr per år. Utöver exploateringsinvesteringar har staden övergripande skattefinansierade investeringar och kommunala följdinvesteringar inom och runt portföljen samt efterföljande driftskostnader för dessa.

Portföljen Gamlestaden utgör en del av nämndens samlade exploateringsportfölj och ingår i utvärderingen av exploateringsverksamhetens självfinansieringsgrad. Trots den negativa exploateringsekonomin i Gamlestaden rekommenderar förvaltningen mot bakgrund av de förhållanden och risker som redogörs för nedan att portföljen Gamlestaden planeras vidare i enlighet med förslaget. Därutöver förutsätts att den fortsatta planeringen arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt minska stadens ekonomiska åtagande.

Exploateringsförvaltningen gör fortsatt den sammantagna bedömningen att stadsutvecklingen i Gamlestaden har kommit så långt i både planering och genomförande utifrån antagna strategier att beroenden och strukturer har lagts fast som är så starka att det i det här skedet inte kan presenteras alternativa scenarier för portföljen Gamlestaden. Förvaltningen bedömer vidare att förändringar med avseende på utformning och innehåll som skulle innebära omtag i planering och genomförande varken kan kompensera för det befintliga exploateringsunderskottet eller motivera de betydande finansieringsrisker som detta skulle medföra.

Exploateringsförvaltningen vill även uppmärksamma att staden, tillsammans med statliga och regionala aktörer, har investerat stora belopp i en kollektivtrafiktyngdpunkt som är dimensionerad för en omfattande stadsutveckling. Utöver offentliga investeringar har privata fastighetsägare och byggaktörer gjort omfattande investeringar i området. I bred samverkan med bland annat Göteborgs Stad har det också genomförts trygghetshöjande och brottsförebyggande åtgärder inom ramen för Business Improvement District (BID) Gamlestaden.

Förvaltningen bedömer som en följd av detta att en förändrad inriktning för stadsutvecklingen i det här skedet riskerar att innebära betydande förgäveskostnader och förtroendetapp gentemot intressenter i såväl Gamlestaden som i staden som helhet. Dessutom är staden skyldig att bygga ut allmän plats för de detaljplaner som har vunnit laga kraft. Förvaltningen bedömer därför att det inte vore ändamålsenligt utifrån ett investeringsperspektiv att i det här skedet förändra inriktningen för planeringen i Gamlestaden.

Exploateringsförvaltningen föreslår kommunfullmäktige att besluta om ett godkännande av den fortsatta planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, innebärande ett exploateringsnetto på -920 mnkr i 2022 års prisnivå, inklusive riskreserv.

Kristina Lindfors
Förvaltningsdirektör

Elisabet Gondinger
Avdelningschef Projekt Norr



§ 149 1452/22

Överlämnande av ställningstagande avseende exploateringsekonomi och inriktningsbeslut för portföljen Gamlestaden

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag:

Ärendet överlämnas till exploateringsnämnden för fortsatt beredning och ställningstagande, i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 17 januari 2023.

Yttrande från S, V och MP den 21 februari 2023.

Protokollsanteckning

Representanterna från S, V och MP antecknar som yttrande en skrivelse från den 21 februari 2023.

Protokollsutdrag skickas till

Exploateringsnämnden



Protokoll

Sammanträdesdatum: 2022-12-12

§ 257 4965/20

Återrapport avseende uppdrag om exploateringsekonomi och inriktningsbeslut för portföljen Gamlestaden

Beslut

Fastighetsnämnden beslutar:

Förvaltningens tjänsteutlåtande översänds till kommunstyrelsen utan politiskt ställningstagande.

Handling

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2022-12-12

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige



§ 189 4965/20

Yrkande från D, KD, M, L angående uppdrag om exploateringsekonomi och investeringsram för portföljen Gamlestaden

Beslut

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

Fastighetsnämnden ger fastighetskontoret i uppdrag

1. att genomlysna och sammanställa aktuell exploateringsekonomi för portföljen Gamlestaden på kort och lång sikt (avseende markförsäljning och exploateringsbidrag, övrig finansiering (ex. Västsvenska paketet), utbyggnad av allmän plats (A och B-investeringar), markåtgärder och markförvärv, utbyggnad av kommunalt VA och anläggningsavgifter),
2. att föreslå eventuella förändringar av portföljens omfattning (nuvarande omfattning: Gamlestads torg, etapp 1 och etapp 2, Gamlestadens fabriker, kv Gösen samt kv Makrillen),
3. att kvalitativt beskriva stadens behov av investeringar i och runt denna portfölj avseende övergripande infrastruktur (ansvar Trafiknämnden, Park- och naturnämnden och Kretslopp- och vattennämnden) och kommunal service (ansvar Idrotts- och föreningsnämnden och Lokalnämnden) samt baserat på nyckeltal grovt redovisa den kommunala driftskostnaden som begränsas till A- och B-investeringar,
4. att redovisa uppställda scenarier tillsammans med en riskbedömning för fastighetsnämnden att ta ställning till,
5. att utifrån fastställda scenarier föreslå en investeringsram förutsatt ett exploateringsnetto i 2020 års prisnivå för portföljen avseende fastighetsnämnden ansvar,
6. att göra en bedömning om investeringsramen även bör lyftas för fastställande i kommunfullmäktige, samt
7. att redovisa detta för fastighetsnämnden senast Q1 2021 förutsatt att inriktningsbeslut för Älvstaden har fattats i kommunfullmäktige.

Uppdraget förutsätter att erforderliga resurser inom förvaltningarna tillsätts.

Tidigare behandlingar

Bordlagt 2020-08-31, § 156

Bordlagt 2020-09-21, § 168



Protokoll

Sammanträdesdatum: 2020-10-19

Handlingar

Justerat yrkande D, KD, M, L den 2020-10-19

Yrkande MP, V den 2020-09-21

Yrkanden

Ingvar Andersson (MP) yrkar bifall till yrkande från MP och V om återremiss

Mats Ahdrian (KD) yrkar bifall till ärendets avgörande idag

Propositionsordning

Ordföranden Mats Ahdrian ställer proposition på yrkandena och finner att nämnden beslutat att ärendet ska avgöras idag.

Fastighetsnämnden beslutar härafter att bifalla yrkande från D, KD, M och L.



Protokoll

Sammanträdesdatum: 2020-10-19

Yrkande D, KD, M, L

Fastighetsnämnden 2020-10-19

Ärende 9 (nytt justerat yrkande)

Yrkande angående uppdrag om exploateringsekonomi och investeringsram för portföljen Gamlestaden

Förslag till beslut

Fastighetsnämnden ger fastighetskontoret uppdrag

1. att genomlysna och sammanställa aktuell exploateringsekonomi för portföljen Gamlestaden på kort och lång sikt (avseende markförsäljning och exploateringsbidrag, övriga finansiering (ex Västsvenska paketet), utbyggnad av allmän plats (A och B-investeringar), markåtgärder och markförvärv, utbyggnad av kommunalt VA och anläggningsavgifter),
2. att föreslå eventuella förändringar av portföljens omfattning (nuvarande omfattning: Gamlestads torg etapp 1 och etapp 2, Gamlestadens fabriker, kv Gösen samt kvMakrillen),
3. att kvalitativt beskriva stadens behov av investeringar i och runt denna portfölj avseende övergripande infrastruktur (ansvar Trafiknämnden, Park- och naturnämnden och Kretslopp- och vattennämnden) och kommunal service (ansvar Idrotts- och föreningsnämnden och Lokalnämnden) samt baserat på nyckeltal grovt redovisa den kommunala driftskostnaden som begränsas till A- och B-investeringar,
4. att redovisa uppställda scenarier tillsammans med en riskbedömning för fastighetsnämnden att ta ställning till,
5. att utifrån fastställda scenarier föreslå en investeringsram förutsatt ett exploateringsnetto i 2020 års prisnivå för portföljen avseende fastighetsnämndens ansvar,
6. att göra en bedömning om investeringsramen även bör lyftas för fastställande i kommunfullmäktige, samt
7. att redovisa detta för fastighetsnämnden senast Q1 2021 förutsatt att inriktningsbeslut för Älvstaden har fattats i Kommunfullmäktige.

Uppdraget förutsätter att erforderliga resurser inom förvaltningarna tillsätts.

**Protokoll**

Sammanträdesdatum: 2020-10-19

Motivering

I Fastighetsnämndens Årsrapport 2019 (Dnr 0008/2019) redovisas exploateringsekonomi för portföljen för Gamlestaden. Portföljen innehåller för närvarande projekten Gamlestads torg etapp 1 och etapp 2, Gamlestadens fabriker, kv Gösen samt kv Makrillen. Den gjorda inkomstprognosen för portföljen uppgår till cirka 900 miljoner och utgifterna till cirka 1500 miljoner vilket ger ett resultatnetto på cirka – 600 miljoner 2010–2025. Detta indikerar att denna portfölj, likt Skeppsbron och Älvstaden som helhet, kommer att resultera i ett betydande investeringsbehov för staden.

Därför uppdras fastighetskontoret att genomlys och sammanställa aktuella exploateringskalkyler för portföljen och dess delprojekt. Speciellt ska kostnadsdrivande delar identifieras, prissättas och särredovisas.

Fastighetskontoret uppdras även att genomlys och sammanställa helhetsekonomi för stadens investering i och runt denna portfölj. Detta innefattar att inkludera en redovisning av eventuella relaterade investeringar i trafikinfrastruktur, teknisk infrastruktur och kommunal service (t.ex. förskola och skola) som ligger utanför portföljen men som är nödvändiga för planens genomförande. De delar som visar sig svåra att kvantifiera kan redovisas med kvalitativa resonemang. Vi förväntar oss att fastighetskontoret använder sin kompetens till att göra en lämplig omfattning och avgränsning på denna del av uppdraget.

Scenarier uppställs tillsammans med en riskbedömning för fastighetsnämnden att ta ställning till.

Slutligen, utifrån detta uppdras kontoret att föreslå en investeringsram förutsatt ett exploateringsnetto i 2020 års prisnivå för portföljen avseende fastighetsnämndens ansvar att fastställa, samt att göra en bedömning om investeringsramen bör lyftas till kommunfullmäktig för fastställande.



Protokoll

Sammanträdesdatum: 2020-10-19

Fastighetsnämnden 2020-09-21

Yrkande MP, V

Gamlestaden

Yrkande

Ärendet återremitteras till förvaltningen för att se vilka stadsutvecklingsprojekt som är lämpliga för att ytterligare utveckla analysen över exploaterings ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt, samt kostnaderna i relation till förväntad nytta.

Motivering

Gamlestaden är en av kommunens största satsningar på att forma ett sammanhängande Göteborg och öka attraktiviteten i de nordöstra stadsdelarna. Pendelstation, hotell, kontor och ett rejält centrum, kommer bli porten till nordost.

Exploateringsprojektet har redan kommit långt och det är inte självklart att det är här kommunen borde etablera ett pilotprojekt för att testa nya metoder för ekonomikontroll. Det kan vara andra projekt, som ligger tidigare i processen som är mer lämpade för metodutveckling. Det ligger redan i fastighetskontorets uppdrag att ständigt bevaka ekonomin och se över åtgärder för att förmöte ekonomin.

Inom projektet är minst ca 800 mkr sparade sedan tidigare, framför allt genom att MP, S och V stoppade en planerad biltunnel för ca 500 mkr och under 2019 sparades ytterligare 300 mkr i projektet. Det kan säkert finnas ytterligare besparingar som är lämpliga att göra och som kommer att analyseras inom Fastighetskontorets ordinarie uppdrag.



Förslag till planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden

2023-06-12

Innehåll

1	Bakgrund.....	5
2	Uppdraget.....	6
2.1	Beskrivning av uppdraget	6
2.2	Angående del av uppdraget att föreslå en investeringsram	6
2.3	Angående del av uppdraget att redovisa uppställda scenarier ..	7
2.4	Angående del av uppdraget att föreslå portföljens omfattning..	7
2.4.1	Förslag på portföljens omfattning.....	7
2.4.1	Avgränsning av portföljen	8
2.5	Angående del av uppdraget om kostnadsdrivande delar	9
2.6	Avgränsning av uppdraget.....	9
3	Generella förutsättningar för uppdraget	10
3.1	Finansiella förutsättningar för exploateringsverksamheten	10
3.2	Exploateringsekonomi i korthet.....	10
3.3	Övergripande investeringar.....	11
3.4	Kommunala följdinvesteringar.....	12
3.5	Olika typer av ekonomiska beslut	12
4	Förutsättningar i Gamlestaden	13
4.1	Samordningsprojektet Gamlestaden.....	13
4.2	Översiktsplan.....	13
4.3	Gamlestadens historia och geografi.....	14
4.4	Strategier för trafik, grönstruktur och social service	16
4.4.1	Trafikstrategi.....	16
4.4.2	Grönstrukturstrategi.....	18
4.4.3	Social service	18
4.5	Finansiering av portföljen Gamlestaden.....	19
4.5.1	Markförsäljning	19
4.5.2	Exploateringsbidrag.....	20
4.5.3	Västsvenska paketet	21
4.6	Beroenden.....	22
4.7	Risker	23
5	Samlad ekonomisk översikt för Gamlestaden	25
5.1	Portföljen Gamlestaden	25
5.1.1	Exploateringsprojekt i planeringsskedet.....	25
5.1.2	Exploateringsprojekt i genomförandeskede	31

5.1.3	Särredovisning av kostnadsdrivande delar	33
5.1.4	Förslag till planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar.....	34
5.1.5	Driftskonsekvenser	35
5.1.6	VA-investeringar och anslutningsavgifter	36
5.1.7	Uppföljning och rapportering.....	36
5.2	Övergripande investeringar i och runt denna portfölj.....	36
5.2.1	Övergripande infrastruktur och driftskonsekvenser	36
5.2.2	Kommunala följdinvesteringar och driftskonsekvenser....	37
6	Erforderliga ekonomiska beslut för Gamlestaden.....	38
6.1	Godkännande av planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för Portföljen Gamlestaden	38
6.2	Beslut om genomförande.....	38
6.3	Investeringsbeslut.....	38
6.4	Övriga beslut	39

1 Bakgrund

Den pågående stadsutvecklingen i Gamlestaden bedöms tillskapa cirka 3 600 bostäder, 10 000 nya arbetsplatser och kompletterande service samt förskolor och skola. Detta innebär på sikt en fördubbling av antalet bostäder och arbetsplatser i Gamlestaden. Cirka 40 procent av bostäderna tillkommer på kommunägd mark och 60 procent av bostäderna på privatägd mark eller mark som ägs av kommunalt bolag.

Stadsutvecklingen innebär också en omfattande strukturomvandling för bil-, gång-, cykel- och kollektivtrafik. Gamlestads Torg pekas i översiktsplanen ut som en av Göteborgs tre strategiska tyngdpunkter som stärks genom ökad lokal och regional kollektivtrafik.

Den senmedeltida staden Nya Lödöse låg tidigare på platsen vilket har medfört att en av Sveriges största arkeologiska utgrävningar pågår i området.

Exploateringsförvaltningen kan konstatera att den planerade och delvis genomförda stadsomvandlingen av Gamlestaden, från huvudsakligen en trafikplats och

industri till en kollektivtrafiktyngdpunkt och stadsmiljö, i sig inte är eller kommer vara möjlig att finansiera genom tillskapade byggrätter för markförsäljning, exploateringsbidrag från fastighetsägare och bidrag från Västsvenska paketet. Konsekvensen av detta är att en skattefinansierad nettoinvestering är nödvändig.

Exploateringsunderskottet i Gamlestaden har varit känt och har rapporterats under lång tid. Fastighetskontoret har sedan 2017 i den ordinarie uppföljningen rapporterat ett exploateringsunderskott i Gamlestaden till fastighetsnämnden. Det rapporterade underskottet har varierat mellan -900 mnkr och -600 mnkr. Det är värt att uppmärksamma att såväl innehåll som omfattning på portföljen har varierat under perioden.

Det är mot bakgrund av detta exploateringsunderskott som fastighetsnämnden, enligt beslut den 19 oktober 2020 §189, gav fastighetskontoret i uppdrag att redogöra för exploateringsekonomin och föreslå en investeringsram för portföljen Gamlestaden.

Uppdraget skulle enligt beslutet ha redovisats första kvartalet 2021 under förutsättningen att inriktningsbeslut för Älvstaden fattats i kommunfullmäktige och att erforderliga resurser inom förvaltningarna tillsatts.

Beslut om fastighetsnämndens delredovisning och rapport Ekonomisk åtgärdsplan för Älvstaden fattades i Kommunfullmäktige den 24 mars 2022 (Handling 2022 nr 48). Arbetet med genomlysningen av portföljen Gamlestaden har även inväntat utredningar som har betydande påverkan på projektets framdrift och ekonomi. Exploateringsförvaltningen vill uppmärksamma att vissa relevanta utredningar i dagsläget fortfarande pågår, bland annat en skyfallsutredning som påverkar delar av Gamlestaden och en större trafikanalys som innefattar hela gatunätet i Gamlestaden.

Fastighetskontoret återrappporterade uppdraget till fastighetsnämnden som beslutade (2022-12-12 §257) att översända förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen utan politiskt ställningstagande.

Kommunstyrelsen beslutade enligt stadsledningskontorets förslag (2023-02-22 §149) att överlämna ärendet till exploateringsnämnden för fortsatt beredning och ställningstagande. Rapporten har reviderats och uppdaterats utifrån underlaget till kommunstyrelsens beslut.

2 Uppdraget

2.1 Beskrivning av uppdraget

Uppdrag att redogöra för exploateringsekonomin och föreslå en investeringsram för portföljen Gamlestaden

Uppdraget innefattar att genomlys och sammanställa exploateringsekonomin för den aktuella portföljen och dess delprojekt. Enligt uppdraget ska även kostnadsdrivande delar identifieras, prissättas och särredovisas.

Uppdraget innebär även att genomlys och sammanställa helhetsekonomin för stadens investeringar i och runt denna portfölj. Detta ska även inkludera investeringar, såsom trafikinfrastruktur, teknisk infrastruktur och kommunal service, utanför portföljen men som är nödvändiga för portföljens genomförande.

Olika scenarier ska tas fram tillsammans med en riskbedömning.

Uppdraget innefattar även att föreslå eventuella förändringar av portföljens omfattning.

Utifrån ovanstående ska en investeringsram föreslås förutsatt ett exploateringsnetto i 2020 års prisnivå för portföljen avseende fastighetsnämndens ansvar att fastslå samt att göra en bedömning om investeringsramen bör lyftas till kommunfullmäktige att fastställa.

2.2 Angående del av uppdraget att föreslå en investeringsram

I uppdraget beskrivs att kontoret ska föreslå en investeringsram för portföljen Gamlestaden. Utifrån ett övergripande styrningsperspektiv bedömer exploateringsförvaltningen i stället att det vore mer ändamålsenligt att godkänna den gällande planeringsinriktningen, inklusive de ekonomiska förutsättningarna.

Förvaltningen bedömer att detta överensstämmer med uppdragets intentioner och anser även att ett godkännande av planeringsinriktningen innefattande stadens nettoinvestering vore ändamålsenligt med hänvisning till exploateringsverksamhetens självfinansieringsmål. Det ökar även stadens

möjligheter att vara flexibla i vilka åtgärder som kan vidtas på både inkomst- och utgiftssidan.

2.3 Angående del av uppdraget att redovisa uppställda scenarier

Med hänvisning till de sakförhållanden och överväganden som exploateringsförvaltningen redogör för i avsnitt 4.6 *Beroenden* gör förvaltningen den sammantagna bedömningen att stadsutvecklingen i Gamlestaden har kommit så långt i både planering och genomförande utifrån antagna strategier att beroenden och strukturer har lagts fast som är så starka att det i det här skedet inte kan presenteras alternativa scenarier för portföljen Gamlestaden.

2.4 Angående del av uppdraget att föreslå portföljens omfattning

2.4.1 Förslag på portföljens omfattning

Portföljen Gamlestaden föreslås omfatta exploateringsprojekt som är i planerings- eller utbyggnadsskede och som bedöms vara beroende av varandra avseende tid, innehåll och/eller ekonomi. Exploateringsprojekten redovisas under *kapitel 5.1.1 Exploateringsprojekt i planeringsskede och 5.1.2 Exploateringsprojekt i genomförandeskede*. Undantaget är ett område som möjliggör att tillgodose behovet av yta för en stadsdelspark och stadsdelslekplatsen. Detta område ingår ännu inte i ett exploateringsprojekt/detaljplan.

Detta innebär att portföljen Gamlestaden utökas med fyra exploateringsprojekt och ett projekt innehållande stadsdelspark och stadsdelslekplats. Detaljplan för Hornsgatans förlängning, som tidigare redovisades inom ramen för Gamlestads torg etapp 2, särredovisas som ett eget exploateringsprojekt.



Bild 1. Exploateringsprojekt 1–13 i pågående planerings- eller genomförandeskede. Framtida del av stadsdelspark och stadsdelslekplats projekt 14.

- | | |
|---|--|
| 1. Gamlestads torg etapp 1 | 9. Blandstad vid Hornsgatan |
| 2. Bostäder mm vid kvarteret Makrillen | 10. Blandstad vid Byfogdegatan |
| 3. Gamlestadens fabriker | 11. Bostäder vid Brettegatan |
| 4. Bostäder vid Gamlestadsvägen | 12. Förskola vid Varnhemsgatan |
| 5. Bostäder vid Varnhemsgatan | 13. Bostäder och skola vid Ambrosiusgatan |
| 6. Gamlestads torg etapp 2 | 14. Stadsdelspark och stadsdelslekplats vid kvarteret Abborren |
| 7. Handel, bostäder vid kvarteret Gösen | |
| 8. Hornsgatans förlängning | |

2.4.1 Avgränsning av portföljen

Planprogrammet för Slakthusområdet omfattas inte av exploateringsförvaltningens genomlysning i någon del. Exploateringsförvaltningen bedömer att en stadsutveckling i området skulle vara av sådan omfattning att det skulle motivera ett separat inriktningsbeslut.

Exploateringsförvaltningen gör även avgränsningen att framtida möjliga exploateringsprojekt inom det geografiska området Gamlestadens inte ingår i portföljen Gamlestadens. Detta dels mot bakgrund av att kommunens markägande är litet i kvarvarande områden och sannolikt delvis behöver användas för specifika ändamål, dels eftersom framtida planansökningar förutsätter privata initiativ och det är därför osäkert om och när en detaljplan kan påbörjas. Exploateringsnämnden har ytterst begränsade möjligheter att styra de ekonomiska förutsättningarna i sådana exploateringsprojekt, men är

samtidigt skyldig att bygga ut allmän plats enligt detaljplanen. Exploateringsförvaltningen förutsätter samtidigt att framtida exploateringsprojekt genom privata initiativ inte medför en nettoinvestering för Göteborgs Stad.

2.5 Angående del av uppdraget om kostnadsdrivande delar

En del av uppdraget syftar till att identifiera, särredovisa och uppskatta för kommunen kostnadsdrivande delar. Exploateringsförvaltningen har tolkat uppdraget som att identifiera ett antal faktorer och omständigheter som har påverkat exploateringskalkylerna negativt, se vidare *5.1.3 Särredovisning av kostnadsdrivande delar*.

2.6 Avgränsning av uppdraget

Från och med den 2 januari 2023 kommer fyra nya nämnder inom stadsutvecklingsområdet träda i kraft då fem förvaltningar upphör. Exploateringsförvaltningen har valt att inte inkludera en analys kring påverkan av organisationsförändringar med avseende på en förändrad nämndsorganisation i denna rapport.

3 Generella förutsättningar för uppdraget

3.1 Finansiella förutsättningar för exploateringsverksamheten

Exploateringsnämnden 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.

3.2 Exploateringsekonomi i korthet

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

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

Iordningställande av kvartersmark för stadens egna verksamheter såsom förskola, skola och vård finansieras genom kommunalskatten. Utbyggnaden av allmän plats finansieras delvis av exploateringsinkomster (exploateringsbidrag eller markförsäljning). Exploateringen ska delfinansiera den del av allmän plats, parker, torg och gator som krävs för detaljplanens genomförande och som är till nytta för bebyggelsen till en standard som är normal på orten. Åtgärder som enligt plan- och bygglagen (PBL) inte kan tas ut av en exploatör eller fastighetsägare, sådana som till exempel ger nytta för ett större område, finansieras av skattemedel. Fördelningen utgår från PBL:s bestämmelser, där det framgår att åtgärderna, för att kunna finansieras av exploatör, ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande och ska stå i rimligt förhållande till nyttan. Exploateringen får exempelvis inte enligt gällande lagstiftning finansiera utbyggnad av lokaler för kommunal verksamhet eller finansiera framtida drift- och underhållskostnader för kommunala anläggningar. Utbyggnad av vatten och avlopp finansieras via taxor och avgifter och inte genom exploateringsbidrag eller genom stadens markförsäljning.

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

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

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

Exploateringsverksamheten påverkar kommunens resultat. Resultatet av markexploatering utgörs av inkomsten vid markförsäljning minus de utgifter som kommunen haft för att iordningsställa kvartersmarken 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 kvartersmark ingår inte. Resultatet av verksamheten tillfaller inte exploateringsnämnden utan förs månadsvis över till kommuncentrala poster. Resultatet bör inte användas för finansiering av kommunens löpande verksamhet då inkomsten inte är garanterad varje år. Ett överskott kan emellertid användas till finansieringen av stadens investeringar. Resultatet avräknas då kommunens balanskravsresultat fastställs.

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

Exploateringsekonomi 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.

3.3 Övergripande investeringar

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

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

3.4 Kommunal följdinvesteringar

Planerade exploateringar medför behov av investeringar inom kommunens huvudverksamheter såsom vård och omsorg, förskola och skola, kultur och boende med särskild service (BmSS).

3.5 Olika typer av ekonomiska beslut

Det finns flera termer för olika beslut kopplade till exploaterings- och investeringsekonomi. I denna rapport föreslår exploateringsförvaltningen att kommunfullmäktige godkänner planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden.

I staden används två typer av investeringsbeslut beroende på syfte och planeringsskede.

Inriktningsbeslut avser att sätta ramarna för det fortsatta planeringsarbetet för så väl ekonomi, tid och innehåll/nyttor. Inriktningsbeslutet kan avse planeringsramar för enskilda projekt eller planeringsinriktning och planeringsförutsättningar för ett större utbyggnadsområde eller planprogram.

Förslaget om ett godkännande av planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden omfattar de exploateringsprojekt som är i planerings- och genomförandeskede, se vidare *kapitel 5.1.1*

Exploateringsprojekt i planeringsskede och 5.1.2 Exploateringsprojekt i genomförandeskede.

I likhet med ett inriktningsbeslut behöver även ett godkännande av planeringsinriktningen enligt förslaget efterföljas efter genomförd planering av beslut om att starta genomförandet av enskilda investerings- eller ett exploateringsprojekt, så kallat *Genomförandebeslut*. Ett genomförandebeslut eller motsvarande beslut (beslut om genomförande) krävs på nämndnivå eller kommunfullmäktigenivå, beroende på omfattning, komplexitet och beskaffenhet, som ett led i att säkerställa genomförandet och stadens åtagande inför antagande av en detaljplan.

Motsvarande investeringsbeslut krävs även för åtgärder som andra nämnder förfogar över och ansvarar för och som inte hanteras inom exploateringsprojekten och exploateringsekonomin, men som det skapas förutsättningar för inom detaljplanerna eller blir en följd av utvecklingen i området. Det kan avse utbyggnad av lokaler och anläggningar för kommunal service, utbyggnad av VA-lednings kapaciteten eller övergripande infrastruktur för trafik eller grönsstruktur. Huruvida beslut krävs på nämndnivå eller på kommunfullmäktigenivå behöver även här bedömas för respektive projekt och åtgärd.

4 Förutsättningar i Gamlestaden

4.1 Samordningsprojektet Gamlestaden

Gamlestaden står inför en omfattande stadsutveckling där planering och utbyggnad av allmän plats och kvartersmark pågår parallellt och påverkar varandra i hög grad. För att lyckas i arbetet med att nå stadens vision för Gamlestaden har ett samordningsprojekt mellan berörda förvaltningar.

Målet för samordningsprojektet är att:

- Säkra framdriften och minska risken för förseningar genom att samordna och prioritera mellan delprojektens tidplaner.
- säkerställa delprojektens investeringar samt tydliggöra det samlade investeringsbehovet.
- säkerställa att de nio gestaltungsnycklar som omnämns i ”Stadsbyggnadskvaliteter Gamlestads torg” genomsyrar samtliga delprojekt.
- öka kunskapen om och intresset för Gamlestadens utveckling

Inom ramen för Samordningsprojektet har en vision för Gamlestaden tagit fram.

”Gamlestaden är en del av innerstaden och knyter samman city och nordost fysiskt och socialt. Det är en tät och dynamisk stadsdel som rymmer vardagsliv, arbete och fritid med det historiska arvet synligt. Resecentrum vid Gamlestads Torg är en strategisk knutpunkt och mötesplats, dit du enkelt tar dig till fots, med cykel eller kollektivtrafik. Självklart erbjuder promenadstråk och kajer som ger värdefull vattenkontakt och möjlighet till rekreation.”

4.2 Översiktsplan

I den nya översiktsplanen, som kommunfullmäktige antog i maj 2022, utpekas Gamlestads Torg som en av Göteborgs tre strategiska tyngdpunkter. Området runt Gamlestads Torg innehåller ett resecentrum, butiker, restauranger, kontor, bostäder samt ett bibliotek. Tyngdpunkten stärks genom väl utbyggd lokal och regional kollektivtrafik.

Stadsomvandlingen i Gamlestaden tillskapar, förutom bostäder, också möjlighet för både befintligt och tillkommande näringsliv att utvecklas. Verksamheterna i Marieholm, Slakthusområdet och delar av Sävenäs ska värnas, då områdenas kulturhistoriska värde och identitet utgår från verksamheterna.

Väster och söder om Gamlestads Torg utgör infrastrukturen barriärer som motverkar en sammanhållen stadsstruktur. Därför planeras det för ett finmaskigare gatunät så att tyngdpunkten på sikt ska bli en del av den utvidgade innerstaden.

Det är svårt att hitta lämpliga platser för förskolor och skolor i direkt anslutning till Gamlestads Torg. Angränsande områden bör utvecklas med samhällsservice så att det tillgodoser det behov som uppstår vid bostadsbyggande. Det är även brist på parker och natur i närområdet. Detta ska säkerställas genom en stadsdelspark samt ökad tillgänglighet till Säreån och Göta Älv.

4.3 Gamlestadens historia och geografi

Gamlestaden har genomgått ett flertal förändringar genom historien. Stadsdelen präglas av sin historia från Nya Lödöse (1400- och 1600-tal), landeriepoken (1700- och 1800-tal), industrialiseringen (1800- och 1900-tal) och den omfattande trafikomläggningen (1960- och -70 talen). Dessa "historiska lager" samt områdets geografi utgör parametrar som tillsammans påverkar och ger förutsättningar för stadsutvecklingen i Gamlestaden.

Fornlämning

Göteborgs föregångare, staden Nya Lödöse, skyddades av en vallgrav och var omgärdad av obebyggd betes- och odlingsmark. Säreån nyttjades för transporter och flottning av timmer. Nya Lödöses arkeologiska rester återfinns idag främst under markytan. Utgrävningarna har varit koncentrerade till området runt Gamlestads Torg och är en av norra Europas största stadsarkeologiska undersökningar någonsin.

Kulturhistoriska värden

Gamlestaden hyser stora kulturhistoriska värden såsom SKF:s gamla verkstadsmiljö med Lilienbergs stadsplan, Gamlestadens fabriker samt Slakthusområdet. Dessa är synliga i området idag. Hänsyn till befintliga miljöer tas omhand i pågående planarbeten och bidrar till att förstärka områdets karaktär.

Naturvärden

Säreån är ett Natura 2000-område, vilket innebär att området innehåller arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv. För att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom Natura 2000-området krävs tillstånd av Länsstyrelsen alternativt Mark- och miljödomstolen. Detta tillsammans med åns höga naturvärden samt klassning som riksintresse för natur innebär att särskild hänsyn måste tas vid planläggning. Inom området finns också flera biotopskyddade alléer samt särskilt skyddsvärda jätteträd att hantera utifrån miljöbalkens bestämmelser.

Vattenverksamhet

Flera av detaljplanerna innehåller åtgärder som berör vattenområdet, vilket kräver ansökan till Mark- och miljödomstolen om tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. § 9 Miljöbalken. Ett antal miljödomar har vunnit laga kraft och det pågår en tillståndsansökning för bland annat erosionsskydd i Säreån.

Markmiljö

Under 1800- och 1900-talet startade flera av de industriella verksamheter som har haft stor påverkan på föroreningsituationen i området. Detta innebär att den

användningen som marken planläggs för måste till stora delar föregås av saneringsåtgärder.

Geoteknik

På grund av områdets geotekniska förhållanden behöver stabilitetshöjande åtgärder samt grundförstärkningar för byggnationen göras inom stora delar av Gamlestaden.

Befintlig trafikinfrastruktur

Gamlestaden är idag starkt påverkat av omkringliggande tunga infrastrukturstråk. Även inom området kommer omfattande kollektivtrafik- och fordonstrafikflöden att behöva omhändertas. Detta innebär att tillkommande bebyggelse behöver förhålla sig till frågor som rör farligt gods, trafikbuller, luftmiljö med mera. Temporära lösningar behövs för samtliga trafikslag för att trafiken ska fungera under utbyggnadsfasen.

Befintlig ledningsinfrastruktur

Inom Gamlestaden finns omfattande ledningsdragningar till befintlig bebyggelse men även ledningsstråk för transitledningar såsom el-, VA-ledningar med mera. För att möjliggöra exploatering behöver ett flertal ledningar förläggas i nya lägen samt i förekommande fall koncessionstillstånd sökas.

Skyfall

Vid varje ny planläggning ska följande tas i beaktande när det gäller skyfall;

- Ny bebyggelse ska inte skadas vid skyfall (med återkomsttid på 100 år och klimat-faktor). Samhällsviktiga funktioner och golvnivåer ska ha en marginal till högsta vattennivån som uppstår vid skyfall, enligt TTÖP (tematiskt tillägg till översiktsplanen).
- Tillgänglighet till nya byggnaders entréer.
- Framkomlighet till och från planområdet.
- Översvämningssituationen inom eller utanför planområdet skall inte försämrats.
- Göteborgs Stads strukturplaner för skyfall.

Ovanstående punkter är utmanande inom detaljplan för Gamlestads torg etapp 2 där det konstaterats att mängden skyfallsvatten som når planområdet vid ett så kallat 100-årsregn är i storleksordningen 35 000 – 40 000 m³.

Utredningsarbete pågår där tidigare gjorda modellkörningar ska sammanställas och ett antal möjliga scenarier undersökas vidare. Exempel på ett scenario är ändrad höjdsättning på kvartersmark i känsliga områden som kan göra att skyfallsvattnet leds vidare från planområdet. I det scenariot får det även säkerställas att skyfallsvattnet leds på ett betryggande sätt utanför planen till recipient. Ett annat scenario är ett visst omhändertagande av skyfallsvatten på kvartersmark inom planområdet.

Det sker ett parallellt arbete inom staden där Kretslopp och Vatten arbetar med att identifiera prioriterade anläggningar. I det här avseendet så är det dock inget som den aktuella detaljplanen kan räkna med och vara beroende av (det sker i

en annan process och vi vet inte om och när dessa anläggningar i så fall byggs ut).

4.4 Strategier för trafik, grönstruktur och social service

4.4.1 Trafikstrategi

Göteborgs stads trafikstrategi syftar bland annat till att omfördela resorna i staden från bil till mer hållbara transportslag, så som cykel, gång och kollektivtrafik. Effektmålet är att minst 35 procent av resorna sker till fots eller cykel och att minst 55 procent av de motoriserade resorna sker med kollektivtrafik 2035. Trafikstrategin fokuserar även på attraktiva stadsmiljöer för människor att leva i, lättillgängliga resor mellan stadens stora tyngd- och målpunkter samt god framkomlighet av godstransporter och lokalisering.



Bild 2. Befintliga och planerade nya trafikanläggningar

Vid framtagandet av detaljplanerna i Gamlestaden är trafikstrategin ett styrande dokument vid planering av stadsrummen och infrastrukturen. På Gamlestadsvägen som idag är hårt trafikbelastad, planeras antalet körfält reduceras för att skapa ytor för bland annat bredare gång- och cykelvägar, träd och angoringsfickor. Passager för gående och cykel planeras anläggas i plan och hastighetssäkras där behovet finns. Viadukten över Artillerigatan planeras att rivas och en ny bro anläggas i plan för att möjliggöra tätare exploatering och en mer stadsmässig gatustruktur. Ambitionen är att den nya utformningen av gaturummet kommer bidra till en minskad biltrafik, lägre hastigheter, ökad trafiksäkerhet, mindre miljöpåverkan och mer attraktiv stadsmiljö att vistas och leva i.

Längs del av Artillerigatan mittförläggs spårvägen och nya passager tillskapas för gång- och cykel. Pendelcykelstråken längs Artillerigatan och Gamlestadsvägen breddas för en bättre framkomlighet för gående och cyklister. En ny pendelcykelbana planeras även att anläggas längs Gamlestadsvägen mellan Gamlestads Torg och Hjällbo. Flera lågfartsgator planeras i de olika kvarteren där hastigheten anpassas till gående och cyklister för att förbättra trafiksäkerheten. Dessa länkar ökar även finmaskigheten i gatunätet för alla trafikslag, men främst för gående och cyklister som får genare färdvägar och fler valmöjligheter. Vid Gamlestads Torg intill resecentrum är ett cykelparkeringshus för cirka 600 cyklar uppfört som underlättar cykel som färdmedel.

I detaljplan för kvarteret Gösen planeras en bostadsnära park och lågfartsgata längs Säreån vilket förbättrar tillgängligheten för gående och cyklister att röra sig längs vattnet.

För att avlasta Gamlestadsvägen och möjliggöra rivning av viadukten planeras Hornsgatubron som sammankopplar Byfogdegatan och Artillerigatan. Den bidrar till ett mer robust gatunät, ökad finmaskighet, minskad trafik på Gamlestadsvägen och ytterligare en gång- och cykelvägsförbindelse över Säreån.

Kollektivtrafiken kommer prioriteras framför övrig trafik genom korsningspunkterna längs Artillerigatan för ett attraktivt resande. Västtrafik planerar även att införa längre spårvagnar, 45 meter mot dagens 30 meter, som gör att kapaciteten förbättras. En ny stombusslinje planeras även trafikera kollektivtrafikknutpunkten Gamlestads Torg och vidare mot Kortedala längs Artillerigatan. Slakthusbron som idag har ett enkelspår för spårvagnstrafiken planeras breddas för att få plats med ett dubbelspår och därmed möjlighet till en ökad turtäthet och kapacitet.

Ett nytt Slakthusmot är under utredning och planeras anläggas norr om befintligt mot. Motet är en förutsättning för god stadsutvecklingen i Gamlestaden och Slakthusområdet då det skulle bidra till ett minskat trafikflöde på Slakthusgatan samt ge mindre genomfartstrafik genom Gamlestaden. Slakthusmotet hjälper till att minska trafiktrycket mot Munkebäcksmotet och Änämotet. Motet ger också möjlighet till en förbindelse mellan E45 och Gamlestadsvägen som kan kopplas till en framtida Nylöselänk, vilket troligen krävs för att kunna stadsutveckla i Bergsjön och Kortedala.

En trafikanalys för Munkebäcksmotet är under framtagande där kapacitetshöjande åtgärder analyseras. Framkomligheten på E20 som är ett riksintresse får inte påverkas negativt.

Det pågår även en större trafikanalys som innefattar hela gatunätet i Gamlestaden. Analysen kommer ge underlag till beräkning av buller och luftmiljö samt redovisa kapacitet och kölängder i kritiska korsningspunkter.

4.4.2 Grönstrukturstrategi

För att hantera och säkerställa översiktsplanens intentioner och stadens riktlinjer för Grönstruktur har en *Grönstrukturutredning för Gamlestaden* tagits fram som visar på ett nuläge, ett planerat läge samt ett återstående behov för den övergripande grönstrukturen. Grönstrukturutredningen kan behöva revideras vid ändrat innehåll i pågående planering.

Utredningen visar på att det råder brist på offentlig friyta och framför allt tillgänglig parkyta i Gamlestaden då stora delar av den mark där det nu planeras för nya bostäder tidigare varit industri- och verksamhetsområde utmed Säveån samt i lägen för större trafikanordningar där det saknas tillgänglig grönstruktur. Detta innebär att det efter planerad utbyggnad kommer finnas cirka 11 procent offentlig friyta och att det är svårt att uppnå stadensmål om minst 15 procent offentlig friyta.

Utredningen förslår följande strategi för att uppnå möjliga parkmål i för planerad bebyggelse.

- **nyttja** befintliga bostadsnära parker och natur.
- **värna** om befintliga parker och naturområden, Säveån med dess strandvegetation samt skyddsvärda träd och biotopsskyddade träd.
- **utveckla** Banérsparken och det blågröna stråket längs Säveån.
- **tillskapa** två till tre bostadsnära parker och en till två områdeslekplatser för de nya bostäderna. Centralt i området behöver också en stadsdelspark om minst 2 hektar samt en stadsdelslekplats tillskapas som tillgodoser behov för de nya bostäderna samt även för det befintliga bostadsbeståndet.

Inom ramen för pågående planering och genomförande säkerställs delar av parkmålen genom exempelvis bostadsnära parker och områdeslekplats samt kopplingen till ett framtida blågrönt stråk längs Säveån. För att nå den sammanlagda ytan som krävs för en stadsdelspark samt en stadsdelslekplats krävs ett planinitiativ från privat fastighetsägare.

Samtliga planerade parkytor behöver genomföras för att uppnå parkmålen i grönstrukturutredningen. Detta innebär också att staden behöver göra markförvärv och planlägga för allmän plats, hantera stabilitetsproblem utmed Säveån samt tillföra skattemedel.

4.4.3 Social service

Exploateringsförvaltningen har tillsammans med stadsledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen en löpande dialog kring behov av för- och grundskola med anledning av planerad bostadsbyggnation i Gamlestaden.

Utifrån det förslag på nya riktlinjer för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler; ”Göteborgs Stads riktlinjer för styrande nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler” har en översyn av volymbedömningen gjorts. I föreslagna riktlinjer föreslås volymnyckeltalen följa de geografiska definitionerna i översiktsplanen; innerstaden och övriga staden (mellanstaden

och ytterstaden). För Gamlestaden görs bedömningen, i samråd med stadsledningskontoret, att volymnyckeltalet för innerstaden är det mest ändamålsenliga vid beräkning av kommande behov.

Utifrån ovanstående bedöms behovet i ett första steg uppgå till cirka 500 förskoleplatser samt cirka 700 skolplatser. Sammantaget innebär detta att pågående planering av kommunal service i dagsläget inte når upp till bedömt behov för planerad bostadsbebyggelse. I ett andra steg, när bostadsinnehållet tydligare har definierats, kommer det att bli aktuellt att göra en utredning för att om möjligt sänka det volymnyckeltal (inom spannet för volymnyckeltal för innerstaden) som ligger till grund för behovsbedömningen. Detta skulle innebära att den tillkommande bostadsbebyggelsens behov av kommunal service sannolikt blir tillgodosett.

För att klara framtida behov kommer det att krävas ytterligare planläggning av förskola och då främst på privatägd mark. Exploateringsförvaltningen kan komma att få en utgift för inlösen av byggrätt för samhällsändamål.

4.5 Finansiering av portföljen Gamlestaden

Exploateringsprojekten finansieras av markförsäljning, exploateringsbidrag, skattefinansiering samt bidrag från Västsvenska paketet. Bedömda inkomsterna uppgår till 1 880 mnkr fördelas sig enligt nedan.

Fördelning av värdet på bedömda inkomster mnkr	
Markförsäljning	865
Exploateringsbidrag	460
Västsvenska paketet	555

4.5.1 Markförsäljning

Kommunen har sålt byggrätter i Gamlestads torg etapp 1 och kvarteret Makrillen samt tillskottsmark i Gamlestadens fabriker och bostäder vid Gamlestadsvägen. Det kvarstår en försäljning av en byggrätt inom Gamlestads torg etapp 1 (markanvisad) och bostäder i Varnhemsgatan (ej markanvisad) inom ramen för exploateringsprojekt i genomförandeskede.

Den markförsäljning som kvarstår inom ramen för exploateringsprojekt i planeringsskede är belägna inom detaljplan för Gamlestads torg etapp 2 och Skola och bostäder vid Ambrosiusgatan där marken är helt eller delvis är markanvisad.

Sammanlagt bedömt värde av markförsäljning uppgår till 865 mnkr varav byggrätter för 330 mnkr är sålda. Exploateringsförvaltningen vill uppmärksamma att 340 mnkr av återstående 535 mnkr i beräknade markförsäljningsinkomster redan är markanvisade. Det innebär att byggrätter till ett bedömt marknadsvärde på 195 mnkr återstår att markanvisa, vilket innebär att cirka 80 procent av det bedömda värdet på kommunens byggrätter inom portföljen antingen redan är sålda eller markanvisade. Vidare betyder

detta att staden har begränsade möjligheter att öka kommande inkomsterna från markförsäljning genom att exempelvis justera fördelning av upplåtelseform. Även tidpunkten för kommande markförsäljning bedöms få begränsad marginaleffekt på markförsäljningsinkomsterna.

4.5.2 Exploateringsbidrag

Göteborgs Stads riktlinjer för exploateringsavtal (beslut i kommunfullmäktige 2020-10-15 §15) reglerar övergripande principer för exploateringsavtal. Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen och som inte avser ett avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig infrastruktur. I exploateringsavtalet regleras bland annat exploateringsbidrag.

Förutsättningar för exploateringsbidrag

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

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

Exploateringsbidrag vid etappvis utbyggnad

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

Exploateringsbidraget kan i dessa fall komma att avse sådana åtgärder som utförts före respektive efter exploateringsavtals ingående. Även förskottering av exploateringsbidrag för kommande åtgärder kan bli aktuellt vid etappvis utbyggnad. Skyfallsåtgärder och högvattenskydd omfattas av exploateringsbidrag vid etappvis utbyggnad enligt följande: Utförande av skyfallsleder med tillhörande skyfallsåtgärder och utförande av högvattenskydd längs med Göta älv där åtgärderna kommer att vara nödvändiga för en detaljplans genomförande.

I Stadens riktlinjer för exploateringsavtal redovisas under vilka förutsättningar ett exploateringsavtal får avse exploateringsbidrag för åtgärder som har

genomförts före avtalets ingående. I riktlinjerna hänvisas till denna bilaga 1, i vilken de områden och anläggningar redovisas där sådant exploateringsbidrag är aktuellt. För Gamlestaden har följande åtgärder hittills identifierats;

- Ny Hornsgatubro och gata, fram till Byfogdegatan.
- Ombyggnad av Hornsgatan, från Artillerigatan fram till ny Hornsgatubro.
- Ny Å-park.

Det område inom vilket kommande detaljplaner berörs av exploateringsbidrag för angivna åtgärder redovisas ungefärligt på nedanstående karta, *bild 3*.



Bild 3. Område inom vilket kommande detaljplaner berörs av exploateringsbidrag för angivna åtgärder ungefärligt redovisade på kartan.

4.5.3 Västsvenska paketet

Västsvenska paketet är en finansieringslösning för infrastruktur i Västsverige. Medverkande parter är Göteborgs Stad, Trafikverket, Göteborgsregionen, Västra Götalandsregionen, Region Halland samt Västtrafik. Västsvenska paketet har en ekonomisk ram på 34 miljarder kronor i 2009 års prisnivå.

Kommunfullmäktige beslutade 2011-05-12 (§ 7) att bemyndiga kommunstyrelsen att teckna avtal inom ramen för Västsvenska paketet. Utformningen av kommande projektavtal regleras vidare genom Paraplyavtalet för genomförande av Västsvenska paketet som kommunfullmäktige godkände 2017-02-23 (§ 5 Dnr 0321/17). Stadsledningskontoret företräder staden samt koordinerar stadens arbete i nära dialog med berörda förvaltningar. Samtliga parter måste underteckna projektavtalen.

De projektavtal som berör Gamlestaden avser:

Projekt 405 (Gamlestadstorget etapp 1): Åtgärderna har utförts inom ramen för detaljplan för Gamlestads torg etapp 1 och har delfinansierats av medel från

Västsvenska paketet motsvarande 475 miljoner kronor (2009 års prisnivå). Trafikkontoret har varit utförande part och projektet är slutredovisat.

Projekt 407 (Gamlestadstorget etapp 2): Åtgärderna planeras att utföras inom ramen för detaljplan för Gamlestads torg etapp 2. Utpekat belopp i Västsvenska paketet är totalt 525 mnkr (2009 års prisnivå) och utgår från de åtgärder som reglerats i Blockavtal 2. Av de 525 mnkr är 50 mnkr (2009 års prisnivå) reglerade i Blockavtal 2 och avser projektering. Avtalsförhandling om genomförandet av åtgärderna omfattar 475 mnkr (2009 års prisnivå) och bedöms påbörjas under 2023. Innehållet är delvis förändrat sedan blockavtal 2 tecknades. Göteborgs Stad är utförande part.

Projekt 301 (Slakthusmotet) omnämns i Västsvenska paketets avtal om medfinansiering 2010 som en del i Marieholmstunnelns anslutningar. Inom Västsvenska paketet finns 225 miljoner kronor avsatta, varav 50 miljoner kronor redan är avtalade om i Blockavtal 2 avseende projektering. Cirka 17 miljoner kronor av avtalade projekteringsmedel är förbrukade.

Trafikverket bedömer kostnaden utifrån föreslagen utformning till cirka 475 miljoner kronor (2009 års prisnivå). Västsvenska paketets ledningsgrupp har beslutat, 2022-04-28, att inleda projektavtalsförhandlingar om projekt 301 Slakthusmotet. Trafikverket är utförande part.

Det föreslagna motet som svarar mot stadens önskemål kopplat till en god stadsutveckling är mer omfattande än vad det i dagsläget finns medel till inom Västsvenska paketet. Totalt saknas i nuläget cirka 260 mnkr i 2009 års prisnivå. De ofinansierade delarna av Slakthusmotet är föremål för pågående förhandling. Ett möjligt utfall av förhandlingen är att finansiering av Slakthusmotet sker genom omfördelning av medlen inom Västsvenska paketet, medfinansiering av kommunal del av anläggningen från Göteborgs Stad eller av en minskad omfattning av Slakthusmotet.

4.6 Beroenden

Utifrån genomlysningen av portföljen Gamlestaden kan exploateringsförvaltningen konstatera att beroenden mellan och inom exploateringsprojekt genomgående är av sådan karaktär att förändringar av innehåll eller utformning i en detaljplan har effekt på en eller flera andra detaljplaner. Det innebär bland annat att en detaljplan tillgodoser behovet av grönsstruktur som uppstår till följd av ett tillskott av bostäder i en annan. På motsvarande sätt medför ett bostadstillskott i en detaljplan ett ökat behov av förskoleplatser, som tillgodoses i en annan detaljplan. Dessa förhållanden innebär att exploateringsförvaltningen bedömer att det inte är möjligt att exempelvis öka exploateringsgraden genom höjda byggnadshöjder eftersom det skulle få effekt på såväl behoven av kommunal service som grönsstruktur. Det skulle även innebära att kraven på sol- och dagsljus blir svåra att uppnå.

Det finns även fysiska förhållanden med avseende på placering och utformning av byggrätter som skapar beroenden till annan tillkommande bebyggelse och befintlig bebyggelse i Gamlestaden. Det handlar bland annat om placering av

och omfattning på tillkommande byggrätter för kontor med hänsyn till transporter av farligt gods för bakomliggande bostadsbebyggelse och studentbostäder som bidrar till att klara bullernivåerna i utsatta lägen. Byggnadshöjderna för tillkommande bebyggelse har avvägts gentemot den befintliga bebyggelseskala.

Det övergripande trafiksystemet inom portföljen Gamlestaden är utformat på ett sådant sätt att alla ingående delar är nödvändiga för att åstadkomma den åsyftade och samlade stadsutvecklingen av Gamlestaden. Ett exempel på det är den nya kopplingen över Sävån i Hornsgatans förlängning som är en förutsättning för att kunna planlägga tillkommande områden. Det är också viktigt att denna bro tillkommer i ett tidigt skede eftersom den fyller en viktig funktion under utbyggnadsfasen av Gamlestaden.

Genomlysningen visar också att de starka beroenden som finns innebär att konsekvenserna av att inte genomföra ett eller flera exploateringsprojekt eller åtgärder skulle innebära stor påverkan på kvaliteter och nyttor. Kontoret bedömer även att det skulle innebära stora och kostsamma omtag som sannolikt skulle få negativ påverkan på såväl ekonomi som tidplan.

Exploateringsförvaltningen vill även uppmärksamma att staden, tillsammans med statliga och regionala aktörer, har investerat stora belopp i en kollektivtrafiktyngdpunkt som är dimensionerad för en omfattande stadsutveckling. Utöver offentliga investeringar har privata fastighetsägare och byggaktörer gjort omfattande investeringar i området. I samverkan med bland annat Göteborgs Stad har det också genomförts trygghetshöjande och brottsförebyggande åtgärder inom ramen för Business Improvement District (BID) Gamlestaden.

Exploateringsförvaltningen bedömer att en förändrad inriktning för stadsutvecklingen i det här skedet riskerar att innebära betydande förgäveskostnader och förtroendetapp gentemot intressenter i såväl Gamlestaden som i staden som helhet. Förvaltningen bedömer även att det inte vore ändamålsenligt utifrån ett investeringsperspektiv att i det här skedet förändra inriktningen för planeringen i Gamlestaden.

4.7 Risker

Övergripande risker

Sammantaget ser exploateringsförvaltningen att den nuvarande samhällsekonomiska utvecklingen inverkar negativt på exploateringsnämndens ekonomi såväl på utgiftssidan genom bland annat ökade byggkostnader som på inkomstsidan genom sjunkande byggrättsvärden.

De aktuella konjunktur- och marknadsriskerna kan leda till att utbyggnaden genomförs etappvis i större utsträckning och under en längre tidsperiod för att kunna upprätthålla kalkylmässigt nödvändiga byggrättsvärden. Detta försvårar möjligheterna för staden att klara utbyggnaden enligt önskad utbyggnadstakt. Alternativt påverkas byggrättsvärdena och -priserna negativt, vilket i sin tur belastar exploateringsekonomin i motsvarande grad.

På utgiftssidan bidrar ökade byggkostnader till att investeringsutgifterna gällande allmän plats ökar. Detta påverkar även kommunens driftskostnader på lång sikt på grund av att höga bokförda värden leder till högre kapitalkostnader.

Utöver dessa risker är staden inne i en period med ett flertal stora pågående stadsutvecklingsprojekt. Det innebär att utbyggnaden av Gamlestaden konkurrerar med andra viktiga stadsutvecklingsprojekt inom staden såväl i ett kompetens- som resursperspektiv.

Finansieringsrisker

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

En konsekvens av att tidplaner förskjuts är att det medför risker kopplade till förhandlingar inom Västsvenska paketet. Exploateringsförvaltningen vill därför särskilt belysa risken som skulle vara förenad med en ändrad inriktning för Gamlestaden genom att understryka att utformningen av området är en viktig ingående parameter i avtalsförhandlingarna. Det innebär att de beroenden som finns mellan exploateringsprojekt och investeringar även är starkt förenade med finansieringen. Kontoret bedömer att tidsaspekten är central för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för finansieringen.

En annan finansieringsrisk är förenad med osäkerheterna kring exploateringsbidrag. Risken avser dels framtida exploateringsbidrag där kommunen förskotterar utbyggnaden av allmän plats, såsom ny bro över Sävån i Hornsgatans förlängning. Dels består risken i att alla avtal kring exploateringsbidrag inte är tecknade för kommande utbyggnad av allmän plats.

Kalkylrisker

Exploateringsförvaltningen vill uppmärksamma att det finns osäkerheter i kalkylerna eftersom de sträcker sig över en lång investeringshorisont. Kontoret vill även uppmärksamma att kalkylerna av naturliga skäl är rörliga, bland annat till följd av att både planering och genomförande pågår. Även prisnivåer kan variera mellan kalkylerna.

Exploateringsförvaltningen vill särskilt understryka att kalkylerna i detta läge är osäkra och svårbedömda mot bakgrund av byggkostnads- och markvärdesutvecklingen. Förvaltningen bedömer att det finns en risk att byggkostnaderna ökar, liksom att värdeutvecklingen för byggrätter sjunker under resterande delen av 2022. Det kan heller inte uteslutas att marknadsvärdena fortsätter att sjunka under 2023.

5 Samlad ekonomisk översikt för Gamlestaden

5.1 Portföljen Gamlestaden

Nedan redovisas de exploateringsprojekt som föreslås ingå i portfölj Gamlestaden och som är i planerings- eller genomförandeskede.

5.1.1 Exploateringsprojekt i planeringsskedet

5.1.1.1 Gamlestads torg etapp 2

Syftet med projektet är att skapa en tät, variationsrik och levande stadsmiljö av innerstadskaraktär. Projektet utgör den andra etappen i stadsutvecklingen kring det nya resecentrumet. Detaljplaneförslaget innehåller cirka 900 bostäder, kontor, centrumverksamheter och en förskola. Trafiksystemet byggs om i grunden och bland annat rivs den befintliga trafikviadukten och ersätts av en ny bro i markplan. De två sidorna av Sävån kopplas därmed samman bättre. En bostadsnära park planeras i anslutning till Sävån.

Kommunen äger den övervägande delen av marken inom den södra delen av planområdet. Markanvisningar, som ska förlängas, har genomförts för delar av kommunens mark. Förlängningen har dröjt i avvaktan på att bland annat skyfallsfrågan behöver klarläggas. Norr om Slakthusgatan ägs marken av privata fastighetsägare.

Detaljplanen var på samråd 2020. Staden gör emellertid bedömningen att samrådet behöver tas om. Anledningen till detta är bland annat att den allmänna platsen utvidgas med ett område för park, en utökning av kvartersmarkens ändamål närmast järnvägen samt eventuella åtgärder för skyfallshantering.

Projektet bidrar till att bygga bort dagens trafikbarriär och kopplar samman befintlig bebyggelse med kollektivtrafiknoden vid Gamlestads Torg. Detta innebär också att gång- och cykelstråkens finmaskighet förbättras och förstärks. Sammantaget möjliggör projektet en sammanhängande stadsstruktur av innerstadskaraktär som kopplar både mot Kortedala och Bagaregården.

Projektet innehåller en bostadsnära park med en koppling till ett framtida blågrönt stråk och bidrar till att parkmålet uppfylls. Parken kommer också på sikt att ingå som en del av stadsdelsparken.

Genom att omvandla dagens trafikdominerade miljö till en blandstad bidrar projektet till en ökad trygghet i stadsdelen.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	-13	1 075	1 300	-225

Beroenden, osäkerheter och risker

En risk i projektet som kan påverka både tidplan och projektekonomi är förhandlingen med fastighetsägarna för de markförvärv som behöver genomföras samt kommande exploateringsbidrag.

Förhandlingen med Västsvenska paketet utgör en risk. Det betyder att förändringar som påverkar tidplaner ökar riskerna för utebliven finansiering genom Västsvenska paketet.

Det finns osäkerheter kopplade till skyfallsutredningen och möjliga åtgärder. Utgifterna för erforderliga skyfallsåtgärder som ska belasta projektet går i dagsläget inte att bedöma närmare då konkreta åtgärdsförslag ännu inte finns framtagna. Det föreligger även en risk att åtgärderna kommer att behöva skattefinansieras.

5.1.1.2 Handel och bostäder vid kvarteret Gösen

Projektets syfte är att skapa förutsättningar för blandad stadsbebyggelse med handel, bostäder, kontor, kultur och service med mera i SKF:s gamla fabriksmiljö. Planområdet ägs till största del av privat fastighetsägare och en mindre del ägs av kommunen. Området är idag tomställt efter att fastighetsägaren successivt flyttat över verksamheten till södra sidan av Sävån. Detaljplanen ställdes ut under 2017 men förändringar och konkurrensen inom handeln har gjort att tidigare inriktning om ett handelscentrum inom området inte längre är aktuell. Utställningen¹ behöver därför göras om. Den nya planeringsinriktningen innebär att cirka 900 bostäder samt förskola tillkommer. En bostadsnära park planeras i anslutning till Sävån.

Projektet bidrar till att förbättra tillgängligheten för gående och cyklister när det gäller att röra sig längs med Sävåns å-stråk. Även områdets finmaskighet förstärks. Detta tillsammans med tillkommande bostadsbyggelse, inom ett idag tomställt område, bidrar till att öka tryggheten i stadsdelen.

Projektet innehåller en bostadsnära park med en koppling till ett framtida blågrönt stråk och bidrar till att parkmålet uppfylls.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	-3	155	-185	-30

¹ Enligt äldre plan- och bygglag (1987:10) benämns granskning i den nu gällande plan- och bygglag (2010:900) för utställning.

Beroenden, osäkerheter och risker

Anläggandet av Hornsgatubron inom ramen för detaljplan för Hornsgatans förlängning är en förutsättning för att kunna hantera de trafikflöden som bland annat detaljplan för kvarteret Gösen alstrar.

Behovet av förskola som bostäderna ger upphov till måste lösas inom eller utanför detaljplanen.

Exploateringsekonomi i projektet är i och med att omarbetning av planförslag osäker och baserad på tidigare utformning.

En trafikanalys för Munkebäcksmotet är under framtagande där kapacitetshöjande åtgärder analyseras som kan komma att påverka projektet.

5.1.1.3 Hornsgatans förlängning

Syftet med projektet är att kunna bygga ut en ny gata, Hornsgatan, och bro över Säveån som ansluter till Byfogdegatan i söder. Marken inom planområdet ägs av kommunen samt privata fastighetsägare. Detaljplanen bedöms ställas ut våren 2023².

Detaljplanen ingår i ett geografiskt område, som är föremål för etappvis utbyggnad, där kommunen bedömer det möjligt att finansiera del av planerade åtgärder genom framtida exploateringsbidrag. Kommunen har i enlighet med kommunens riktlinjer för exploateringsavtal (kommunfullmäktige beslut 2020-10-15) hanterat detta i en särskild bilaga till riktlinjerna, *se kapitel 4.5.2 Exploateringsbidrag*.

Projektet bidrar till en ökad finmaskighet genom ytterligare en gång- och cykelkoppling över ån. Projektet bidrar också till ett mer robust gatunät. Kopplingen fyller också en viktig funktion under genomförandeskedet av stadsutvecklingen i Gamlestadens.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
5	-6	55	-155	-100

Beroenden, osäkerheter och risker

Det finns en tidplanerisk kopplad till förhandling med fastighetsägare av de markförvärv som behöver genomföras för att få rådighet till marken inom detaljplanen.

Då Hornsgatubron planeras att byggas före de detaljplaner som ska bidra med exploateringsbidrag kommer staden behöva förskottera för framtida exploateringsbidrag. Detta innebär en ekonomisk risk för staden om detaljplanerna inte vinner laga kraft.

² Enligt äldre plan- och bygglag (1987:10) benämns granskning i den nu gällande plan- och bygglag (2010:900) för utställning.

5.1.1.4 Blandstad Hornsgatan

Syfte med projektet är att omvandla SKF:s före detta huvudkontor med intentionen att skapa förutsättningar för om- och påbyggnad av befintlig byggnad samt möjliggöra två nya byggrätter. Detaljplaneförslaget omfattar ingen allmän plats. Planen är en så kallad flexibel plan med möjlighet att tillskapa upp till 300 bostäder samt kontor och centrumverksamheter. Marken är privatägd. Detaljplanen har varit på samråd våren 2022.

Planen bidrar med bostäder i ett redan utbyggt område i anslutning till kollektivtrafiknoden vid Gamlestads Torg. Omdaning av den idag tomställda byggnaden ökar tryggheten i närområdet.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	0,1	0,3	-1	-0,7

Beroenden, osäkerheter och risker

Detaljplanen är en så kallad flexibel detaljplan vilket skapar en viss oförutsägbarhet avseende exempelvis behovet av förskole- och skolplatser.

5.1.1.5 Blandstad Byfogdegatan

Projektets syfte är att komplettera och skapa förutsättningar för blandad stadsbebyggelse i anslutning till kollektivtrafiknoden vid Gamlestads Torg. Planeringsförutsättningarna hittills har varit att skapa cirka 400 - 500 bostäder, kontor, lokaler och en förskola samt en park i anslutning till Sävåån. Marken är privatägd och en mindre del ägs av kommunen. Detaljplanen startades i december 2020 men är nu pausad på fastighetsägarens begäran.

Projektet innehåller en bostadsnära park med en koppling till ett framtida blågrönt stråk och bidrar till att parkmålet uppfylls. Parken kommer också på sikt att ingå som en del av stadsdelsparken.

Projektet innehåller också en ny förskola inom området söder om Sävåån där det idag saknas förskola.

Projektet stärker också kopplingen, tillsammans med Gamlestadens fabriker, till Bagaregården/Redbergsplatsen/Olskroken och vidare in mot city.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	-0,7	45	-55	-10

Beroenden, osäkerheter och risker

Åtkomsten till marken för park, som idag tas i anspråk av en trafikviadukt, förutsätter att detaljplan för Gamlestads torg etapp 2 vinner laga kraft.

Behovet av förskola och park som bostäderna ger upphov till måste lösas inom eller utanför detaljplanen.

Exploateringsekonomi i projektet är baserad på tidigare utformning och är i och med att omarbetning av planförslag pågår osäker.

5.1.1.6 Bostäder vid Brettegatan

Syftet med projektet är att möjliggöra cirka 20 bostäder anpassad till befintlig bebyggelse. Marken ägs av ett kommunalt bolag. Planen är vilande i avvaktan på en lösning gällande skyfallsfrågan.

Planen bidrar med bostäder i ett redan utbyggt område i anslutning till kollektivtrafiknoden Gamlestads Torg.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Exploateringsekonomi omfattar utgifter på cirka 300 tkr och inkomster på cirka 200 tkr och bedöms därmed vara i balans.

Beroenden, osäkerheter och risker

Planområdet riskerar att översvämmas vid ett 100-årsregn om inte åtgärder, utanför planområdet kan genomföras. Det finns i dagsläget inget färdigt förslag på hur skyfallsproblematiken kan lösas. Detta gör det osäkert om och när planen och återstarta.

Till följd av planläggningen uppstår behov av förskola och park som måste lösas utanför planområdet.

5.1.1.7 Förskola vid Varnhemsgatan

Syftet med projektet är att skapa förutsättningar för en förskola med åtta avdelningar. På platsen finns en befintlig förskola som planeras att rivas och ersättas med en ny förskola. Planen har varit på granskning hösten 2022. Marken ägs av kommunen.

Projektet bidrar till att öka tillgången till förskoleplatser och därmed möjliggöra för planerade bostäder.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	-0,9	0	-3	-3

Beroenden, osäkerheter och risker

Planen är en förutsättning för tillkommande bostäder i Gamlestaden.

5.1.1.1 Skola och bostäder vid Ambrosiusgatan

Syftet med projektet är att skapa förutsättningar för utbildningslokaler, studentbostäder och boende med särskild service. Marken ägs av kommunen. Studentbostäderna är markanvisade.

Projektet ingår i startplan för 2021 men på grund av omprioriteringar har detaljplanen för Ambrosiusgatan inte startat. Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning, i samråd med stadsledningskontoret, är att framtida behov av utbildningsplatser inte förväntas uppkomma förrän merparten av främst bostäderna inom detaljplan för Gamlestads torg etapp 2 och kvarteret Gösen är utbyggda. Den sammanlagda bedömningen är att planstart för detaljplanen kan senareläggas.

Projektet bidrar med att möta framtida behov av undervisningslokaler för grundskola som planerad bebyggelse genererar.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
0	0	12	-10	2

Beroenden, osäkerheter och risker

Då detaljplanen inte har startat är utgifter och inkomster till viss del osäkra.

Det finns beroenden som är förenade med utvecklingen av Gamlestadsvallen och en privat badmintonhall.

5.1.1.2 Kvarteret Abborren

Området är utpekad i översiktsplanen som den plats som storleksmässigt möjliggör en stadsdelspark inkl. stadsdelslekplats. Marken ägs till största delen av privat fastighetsägare och en mindre del av kommunen.

Området bidrar till att delar av parkmålet, att nå den sammanlagda ytan som krävs för en stadsdelspark samt stadsdelslekplats, med kopplingen till ett framtida blågrönt stråk längs Säveån säkerställs.

Exploateringskalkyl

Exploateringsförvaltningen uppskattar den skattefinansierade delen av exploateringsinvesteringen till 80 mnkr.

Beroenden, osäkerheter och risker

Bedömda utgifter är baserade på ett antal antaganden och därmed är kalkylen osäker.

Dagens och eventuellt tillkommande behov av parkering enligt ett framtida planförslag måste lösas inom eller utanför planområdet.

För att säkerställa tillkomsten av en stadsdels- och stadsdelslekplats förutsätts ett privat initiativ vilket innebär att det är osäkert om och när en detaljplan kan påbörjas.

5.1.2 Exploateringsprojekt i genomförandeskede

5.1.2.1 Gamlestads torg etapp 1

Projektet har möjliggjort cirka 330 bostäder, kontor, centrumverksamheter, bibliotek samt ett nytt resecentrum för regional och lokal kollektivtrafik. Detaljplanen vann laga kraft 2013. Marken har ägts/ägs av kommunen och därefter markanvisats till olika parter. Byggnation av bostäder och kontor norr om Gamlestads Torg pågår. Merparten av den allmänna platsen är utbyggd och det kvarstår finplanering som färdigställs i takt med att kvartersmarken blir klar.

Projekt har bidragit med en strategisk kollektivtrafiktyngpunkt vid Gamlestads Torg för lokal och regional kollektivtrafik.

Projekt har även bidragit med en kaj i söderläge som tillsammans med kajen i Gamlestadens fabriker skapar en mötesplats i form av ett å-rum. Denna plats blir en viktig destination för boende i Gamlestaden och för hela Göteborg.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
199	-623	270	-665	-395

Beroenden, osäkerheter och risker

Den strategiska kollektivtrafiktyngpunkt vid Gamlestads Torg är en förutsättning för ett förverkligande av den omfattande omdaning av Gamlestaden.

Det har inte bedömts möjligt att hitta lämpliga platser för förskolor, skolor samt parkmark inom detaljplanen. Angränsande detaljplaner förutsätts fylla det behov av social service och park och naturmark som uppstår till följd av planläggningen.

5.1.2.2 Kv Makrillen

Projektet har möjliggjort cirka 250 bostäder med lokaler i bottenvåning, ett boende med särskild service samt en förskola med fem avdelningar. Kommunen har markanvisat kvartersmarken till Framtidenkoncernen. Projektet är färdigställt.

Projektet har bidragit med en förskola och ett boende med särskild service.

Projektet har också bidragit till att omvandla en tidigare parkeringsyta till ett definierat gaturum längs med Artillerigatan. Tillkommande bebyggelse

tillsammans med lokaler i bottenplan bidrar till en ökad trygghet för stråket söder om kvarteren.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
94	-30	95	-30	65

Beroenden, risker och osäkerheter

Bedöms obefintliga då projektet är i slutfasen.

5.1.2.3 Gamlestadens fabriker

Projektet syftar till att möjliggöra cirka 300 bostäder, planstöd för befintlig vårdcentral, centrumverksamheter med mera. Marken är till största delen privatägd och mindre del är kommunägd. Arbetet pågår med planering av genomförandet för både allmän plats och kvartersmark. Byggnationen av bostadskvarteret pågår.

Projektet bidrar med en kaj som tillsammans med kajen i Gamlestads torg etapp 1 skapar en mötesplats i form av ett å-rum. Denna plats blir en viktig destination för boende i Gamlestaden och för hela Göteborg.

Projektet stärker också kopplingen, tillsammans med Blandstad Byfogdegatan, till Bagaregården/Redbergsplatsen/Olskroken och vidare in mot city.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploateringsnetto (mnkr)
Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
36	-3	170	-215	-45

Beroenden, osäkerheter och risker

På grund av närhet till flera farligt-godsleder har det inte gått att hitta lämpliga ytor för park, förskola och grundskola inom planområdet. Detta behov behöver tillgodoseas i andra omkringliggande detaljplaner.

Med anledning av de osäkerheter som rådande omvärldssituation medför såsom ökade byggkostnader, materialbrist och en osäker finansmarknad finns risk för tidsförskjutningar, ökade kostnader och inbromsning av byggandet.

5.1.2.4 Gamlestadsvägen

Projektet möjliggör cirka 60 bostäder anpassad till befintlig bebyggelse. Marken ägs av ett kommunalt bolag. Planen vann laga kraft 2020 och utbyggnaden pågår.

Projektet bidrar med bostäder i ett redan utbyggt område i nära anslutning till kollektivtrafiknoden Gamlestads Torg.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Exploateringsekonomi omfattar utgifter på cirka 1 mnkr och inkomster på cirka 2 mnkr och bedöms därmed vara i balans.

Beroenden, osäkerheter och risker

Till följd av planläggningen uppstår ett behov av att lösa förskola och park utanför planområdet.

5.1.2.5 Bostäder vid Varnhemsgatan

Projektet möjliggör åtta bostäder med boende med särskild service. Marken ägs av kommunen och planeras att markanvisas.

Projektet bidrar med bostäder, boende med särskild service, i ett redan utbyggt område i nära anslutning till kollektivtrafiknoden Gamlestads Torg.

Exploateringsekonomi (prisnivå 2022)

Exploateringsekonomi omfattar utgifter på cirka 1 mnkr och inkomster på cirka 5 mnkr och bedöms därmed vara i balans.

Beroenden, osäkerheter och risker

Exploateringsförvaltningen har inte kunnat identifiera några beroenden, osäkerheter eller risker.

5.1.3 Särredovisning av kostnadsdrivande delar

Exploateringsförvaltningen kan konstatera att förutsättningarna som anges i *kapitel 4.3 Gamlestadens historia och geografi* är några av de faktorer som påverkar och har påverkat exploateringskalkylerna negativt. De arkeologiska utgrävningarna bedöms belasta exploateringskalkylerna för huvudsakligen Gamlestads torg etapp 1 och 2 med motsvarande cirka 300 mnkr. Utöver detta har markföreningar resulterat i behov av omfattande saneringsåtgärder som pressar exploateringsekonomi. En annan försvårande markförutsättning har varit och är de geotekniska förutsättningarna som har inneburit behov av grundförstärkningar, vilket påverkar kostnaderna för utbyggnad av allmän plats negativt. Ytterligare en kostnadsdrivande faktor i Gamlestaden är att exploateringen kräver omfattande ledningsomläggningar för att möjliggöra stadsutvecklingen. Flera av exploateringsprojekten behöver tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalken och Natura 2000 vilket också är kostnadsdrivande för projekten. Sammantaget bedömer kontoret att utgifterna som är förenade med ovanstående faktorer har belastat exploateringskalkylen med cirka 500 mnkr.

Exploateringsförvaltningen kan konstatera att den planerade och delvis genomförda stadsomvandlingen av Gamlestaden, från en trafikdominerad miljö till blandstad, i sig inte har varit möjlig att finansiera utan att tillföra skattefinansiering. Gamlestaden består idag av stora trafikanläggningar som omhändertar omfattande bil- och kollektivtrafikflöden. Dessa anläggningar har

till viss del rivits och kommer till stora delar att rivas samt ersättas med ett nytt trafiksystem vilket medför stora kostnader och utgifter. Dessutom behöver trafiken fungera för samtliga trafikslag under utbyggnadstiden vilket kräver kostnadsdrivande åtgärder såsom bygglogiskt och temporära trafikomläggningar. Exploateringsförvaltningen vill även poängtera att det inom stadsdelen råder en ingående brist på grönytor utöver det behov som kommande bebyggelse genererar.

Då staden inte äger all mark kommer staden behöva lösa in mark för allmän plats och förskola. Inlösen av mark som inte finansieras av exploateringsbidrag bedöms uppgå till cirka 80 mnkr.

Sammanfattningsvis bedömer Exploateringsförvaltningen att kombinationen av planeringsinriktningen för Gamlestaden och de grundläggande förutsättningarna, bland annat med avseende på tidigare och nuvarande utformning av området, geoteknik, markföreningar och fornlämningar, sammantaget innebär betydande belastningar för exploateringsekonomin. Förvaltningen bedömer att det inte är möjligt att kompensera för dessa ekonomiska belastningar med markförsäljning, exploateringsbidrag och bidrag från Västsvenska paketet.

5.1.4 Förslag till planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar

Exploateringsförvaltningen föreslår att planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, innefattande ett exploateringsnetto -920 miljoner kronor i prisnivå 2022, inklusive riskreserv, baserat på inkomster och utgifter enligt tabellen nedan, godkänns.

Portföljen Gamlestaden	Ackumulerat utfall t o m oktober 2022 (mnkr)		Total projektprognos (mnkr)		Exploaterings- netto (mnkr)
	Inkomst	Utgift	Inkomst	Utgift	
Prisnivå 2022					mnkr
Planeringsskedet	5	-25	1 350	-1 790	-440
Genomförandeskedet	330	-660	530	-910	-380
Samlad exploateringsekonomi	335	-685	1 880	-2 700	-820
Riskreserv (5%)				-100	-100
Planeringsinriktning och ekonomiska förutsättningar, inkl. riskreserv			1 880	-2 800	-920

Inkomsterna (markförsäljning, exploateringsbidrag, ersättning från Västsvenska paketet) bedöms uppgå till 1 880 mnkr och utgifterna (myndighetsutgifter markförvärv, markåtgärder, utbyggnad allmän plats) bedöms uppgå till 2 800 mnkr.

Exploateringsnettot för planer i planeringsskedet uppgår till -440 mnkr och exploateringsnettot för exploateringsprojekt i genomförandeskedet uppgår till -380 mnkr

Det sammanlagda ackumulerade utfallet till och med oktober för exploateringsprojekt i planerings- och genomförandeskede är -350 mnkr.

Exploateringsförvaltningen anser att det vore lämpligt i det här skedet att planeringsinriktningen innefattar en generell riskreserv på 5 procent, exklusive ackumulerat utfall. I den generella riskreserven för portföljen ingår en riskreserv som är avsedd för Gamlestads torg etapp 2 på motsvarande 50 mnkr.

Att exploateringsunderskottet beräknas öka i förhållande till rapporteringen i samband med delårsrapporten i augusti 2022 beror huvudsakligen på justerat byggkostnadsindex för utbyggnad av allmän plats med utgångspunkt i de kraftigt ökade byggkostnaderna samt att den skattefinansierade delen av planerad stadsdelspark och -lekplats nu ingår i portföljen. I förslaget innefattas även en generell riskreserv på 5 procent, exklusive ackumulerat utfall. Ökade utgifter för utbyggnad av allmän plats genererar även ökade inkomster genom exploateringsbidrag och bidrag från Västsvenska paketet.

Exploateringsförvaltningen har även gjort en översyn och uppdatering av inkomsterna från markförsäljning inom framför allt detaljplan för Gamlestads torg etapp 2.

Kontoret har valt att inte i förslaget inkludera de åtgärder som finansieras av och avtalas om i Västsvenska paketet, projekt 405 och del av 407 blockavtal 2 se kap. 4.5.3 *Västsvenska paketet*, då detta har hanterats genom trafiknämndens uppdrag. Sammanlagt avser det utgifter för utbyggnad allmän plats, arkeologi och markförvärv och uppgår till cirka 520 mnkr i 2009 års prisnivå.

5.1.5 Driftskonsekvenser

5.1.5.1 Kapitalkostnader och drift- och underhållskostnader för den allmänna platsen

Förvaltning	Drift/underhåll tkr/år	Kapitalkostnader tkr/ genomsnitt år 1 - 10
Stadsmiljö gata	200	52 000
Stadsmiljö park	2 250	15 600
Summa	2 450	67 600

För beräkning av kapitalkostnader har nuvarande internräntesats 1 procent använts och för avskrivningstiden har en schablon på 61 år använts för gata respektive 16 år park.

Det ger beräknade totala driftskonsekvenser om 70 mnkr/år.

5.1.5.2 Driftskonsekvenser till följd av utbyggnaden av den allmänna platsen inom Gamlestads torg etapp 2

Till följd av utbyggnaden av den allmänna platsen inom Gamlestads torg etapp 2 kommer trafikanläggningar såsom broar behöva rivas samt tillfälliga trafikåtgärder såsom tillfälligt spår och ersättningstrafik i samband med ombyggnaden av spårvägen krävas.

Kostnaden för rivning och det tillfälliga spåret är driftskostnader. Kostnaderna bedöms uppgå till cirka 110 mnkr (prisnivå 2022) och föreslås finansieras via bidrag från det Västsvenska paketet (projekt 407).

Kostnaden för ersättningstrafik är också en driftskostnad. Kostnaden bedöms uppgå till cirka 40 mnkr (prisnivå 2022). Finansieringen av kostnaden för ersättningstrafik är idag osäker och kan innebära att staden får driftskostnader som inte täcks av andra finansiella medel än av skattemedel.

5.1.6 VA-investeringar och anslutningsavgifter

För exploateringsprojekten inom ramen för portföljen Gamlestaden bedöms VA-investeringarna (utbyggnad av vatten & avlopp) till storleksordningen 250 mnkr med en bedömd täckningsgrad från anslutningsavgifter på cirka 25 procent. Resterande andel finansieras via VA-kollektivet.

5.1.7 Uppföljning och rapportering

Rapporteringen av portföljen Gamlestaden görs från och med maj 2023 under punkten rapportering av komplexa projekt till exploateringsnämnden i syfte att löpande informera nämnden om portföljens utveckling.

Särskild uppföljning kommer göras för de exploateringsprojekt som har en bruttoinvestering på motsvarande eller över 250 mnkr efter att detaljplanen har vunnit laga kraft.

Vid bedömning av prisförändringar gällande utgifter på allmän plats gata kommer indexberäkning för Trafikverkets vägindex (årsmedeltal) att användas med basår 2022.

Vid bedömning av prisförändringar gällande utgifter på allmän plats park kommer indexberäkning följa entreprenadindex för park med basår 2022.

5.2 Övergripande investeringar i och runt denna portfölj

5.2.1 Övergripande infrastruktur och driftskonsekvenser

Nedan redovisas identifierade övergripande infrastrukturprojekt som bedöms nödvändiga för genomförande av stadsutvecklingen i Gamlestaden.

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

Slakthusmotet

Slakthusmotet är en ny trafikplats i anslutning till Gamlestaden. Trafikplatsen är tänkt att fungera som ersättning för av- och påfarter till E45 som rivits för att möjliggöra Marieholmsförbindelsen. Slakthusmotet möjliggör även en god stadsutveckling i Gamlestaden och Slakthusområdet samt framtida stadsutveckling i Kortedala, Bergsjön och Marieholmsområdet. Slakthusgatan behöver kopplas till Slakthusmotet via Lärje Bangårdsgatan, troligen via en cirkulationsplats.

Munkebäcksmotet

Munkebäcksmotet är en befintlig trafikplats som idag går fullt och det kommer krävas kapacitetshöjande åtgärder för att klara framtida trafikflöden för den planerade bebyggelsen. En trafikanalys är under framtagande där kapacitetshöjande åtgärder analyseras.

Cykelpendelstråk

Ett nytt pendelcykelstråk planeras längs Gamlestadsvägen mellan Gamlestads Torg och Hjällbo. Idag saknas en separerad gång- och cykelväg med dagens standard på stora delar av sträckan.

Walckesgatan

I en framtida planering av Slakthusområdet kan Waterloo gatan delvis komma att omvandlas till en kollektivtrafikgata. Då uppstår ett behov att skapa en genomgående lokalgata genom Slakthusområdet som tidigare har benämnts som Walckesgatan.

Skyfallsåtgärder

Den pågående skyfallsutredningen kommer visa om och i vilken omfattning investeringar i skyfallsåtgärder kommer bli nödvändiga. Sådana investeringar kommer med största sannolikhet vara till viss del av övergripande karaktär till nytta för ett större område varför dessa i sådana fall behöver finansieras av skattemedel.

5.2.2 Kommunala följdinvesteringar och driftskonsekvenser

För tillkommande behov behöver staden investera i för- och grundskola med tillhörande utemiljöer samt angöring inom kvartersmarken.

Lokalnämnden får ökade driftkostnader i form av skötsel och underhåll av förskolan och utemiljöer, kostnader för ränta och avskrivningar samt för kommunintern markupplåtelse. Dessa ingår inte i redovisningen i kapitel 5.1.5 *Driftskonsekvenser*.

6 Erforderliga ekonomiska beslut för Gamlestaden

6.1 Godkännande av planeringsinriktning, inklusive ekonomiska förutsättningar, för Portföljen Gamlestaden

Exploateringsförvaltningen föreslår att kommunfullmäktige godkänner planeringsinriktningen, inklusive ekonomiska förutsättningar, för portföljen Gamlestaden innefattande ett exploateringsnetto på -920 mnkr (2022 års prisnivå), inklusive riskreserv. Godkännandet skulle innebära att genomföra exploateringsprojekten och fortsätta planeringen av de detaljplaner som ingår i portföljen.

Gamlestads torg etapp 2 är ett fullmäktigeärende och kräver genomförandebeslut. Exploateringsförvaltningen bedömer att portföljen Gamlestaden, med hänvisning till de beroenden som finns och som redogörs för i denna rapport, hanteras som en helhet. Förvaltningen anser därför att det skulle vara viktigt med ett godkännande av planeringsinriktningen som omfattar hela portföljen.

Exploateringsförvaltningen förordar därför att portföljen Gamlestaden bör planeras vidare i enlighet med förslaget. Därutöver förutsätts att den fortsatta planeringen arbetar för att minska osäkerheterna och riskerna och på så sätt minska stadens ekonomiska åtagande.

6.2 Beslut om genomförande

Exploateringsförvaltningen skulle se ett godkännande av planeringsinriktningen som en utgångspunkt att förhålla sig till i samband med beslut om genomförande avseende respektive detaljplan inom portföljen Gamlestaden på nämndnivå samt i förekommande fall på kommunfullmäktigenivå.

För ett exploateringsprojekt med en bruttoinvestering motsvarande eller över 250 miljoner kronor ska ett så kallat genomförandebeslut fattas på kommunfullmäktigenivå för fastställande av ramar för innehåll, tid och ekonomi inför ett fortsatt genomförande. Inom portföljen Gamlestaden kommer ett sådant beslut krävas för detaljplan för Gamlestads torg etapp 2.

6.3 Investeringsbeslut

Övergripande kommunalteknisk infrastruktur avser anläggningar som syftar till att betjäna staden som helhet och fler områden än exploateringsområdet och kommunala följdinvesteringar och drift som finansieras av kommunala skattemedel.

Beslut finns för:

- Pendelcykelstråket finansieras via ett investeringsprojekt hos Trafiknämnden.

Beslut krävs för/kan komma att krävas för:

- Kommunala investeringar för Slakthusmotet
- Kommunala investering Walckesgatan
- Kommunala investering för skyfallsåtgärder
- Driftsmedel för ersättningstrafik
- Medfinansiering av statlig anläggning och kommunal investering, Munkebäcksmotet
- Generalplaneinvesteringar VA-investeringar
- Kommunala investeringar förskolor och skola

6.4 Övriga beslut

Kommunfullmäktige beslutade 2011-05-12 (§ 7) att bemyndiga kommunstyrelsen att teckna avtal inom ramen för Västsvenska paketet vilket innebär att beslut i kommunstyrelsen krävs för undertecknande av Västsvenska paketet krävs för:

- Projektavtal 407 Gamlestadenstorg etapp 2
- Projektavtal 301 Slakthusmotet inom ITS Marieholmtunnelns anslutningar

Exploateringsförvaltningen

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: exploatering@exploatering.goteborg.se

