

2022-02-18

Tilläggsyrkande S, D, M, L, MP, C

Särskilt yttrande KD

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

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

Yrkande

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

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

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

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

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

Yrkande

Vänsterpartiet

2022-02-18

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

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

Yrkandet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-01-07

Diarienummer 1683/20

Handläggare

Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 46

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

Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

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

Sammanfattning

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

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

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

Bedömning ur ekonomisk dimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bedömning ur ekologisk och social dimension

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

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

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

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

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

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

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

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

Bilagor

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

Ärendet

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

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

Beskrivning av ärendet

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

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

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

Inriktning och utgångspunkter för återredovisningen

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

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

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

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

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

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

Principbild för fördelning av uppdrag och ansvar

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

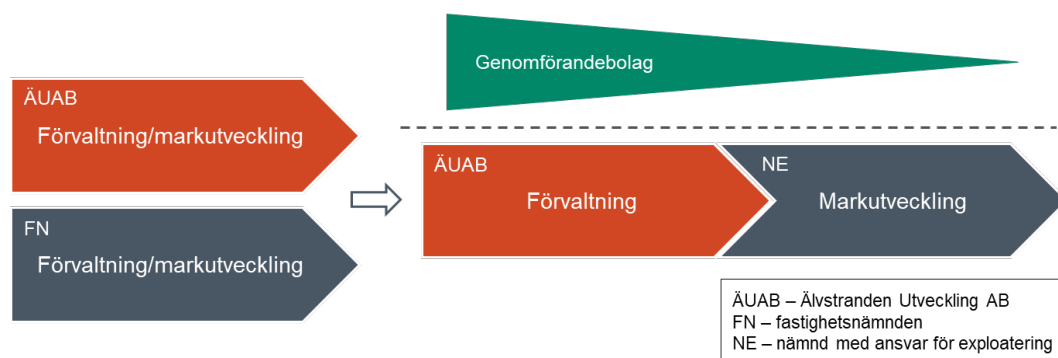
Stadsledningskontorets förslag innebär att Älvstranden i dess nuvarande form och med nuvarande uppdrag avvecklas. Detta uppnås genom att bolaget ges ett mer begränsat uppdrag att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på omvandling. Det markutvecklande uppdraget överförs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

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

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

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

Figur: Principbild för en förändring¹



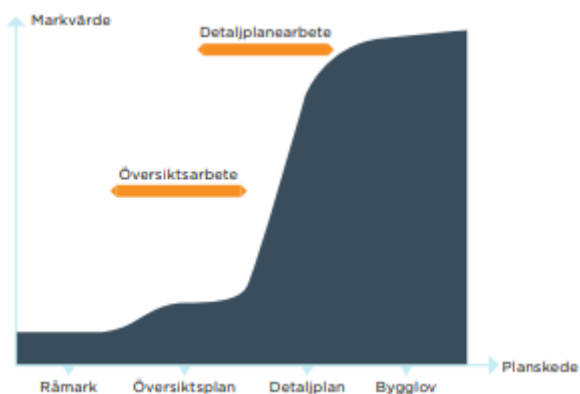
Uifrån de förutsättningar och konsekvenser som redovisas nedan i detta tjänsteutlåtande gör stadsledningskontoret bedömningen att påbörjade exploateringsprojekt inom vissa utpekade områden bör kvarstå inom stadens bolagskoncern. I utgångsläget handlar detta framför allt om projekten inom Masthuggskajen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

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

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

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

Figur: Markvärden i relation till planskede



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förutsättningar för en förändring

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

Pågående förändring av nämndsorganisationen

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

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

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

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

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

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

Stora stamfastigheter med olika objekttyper

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

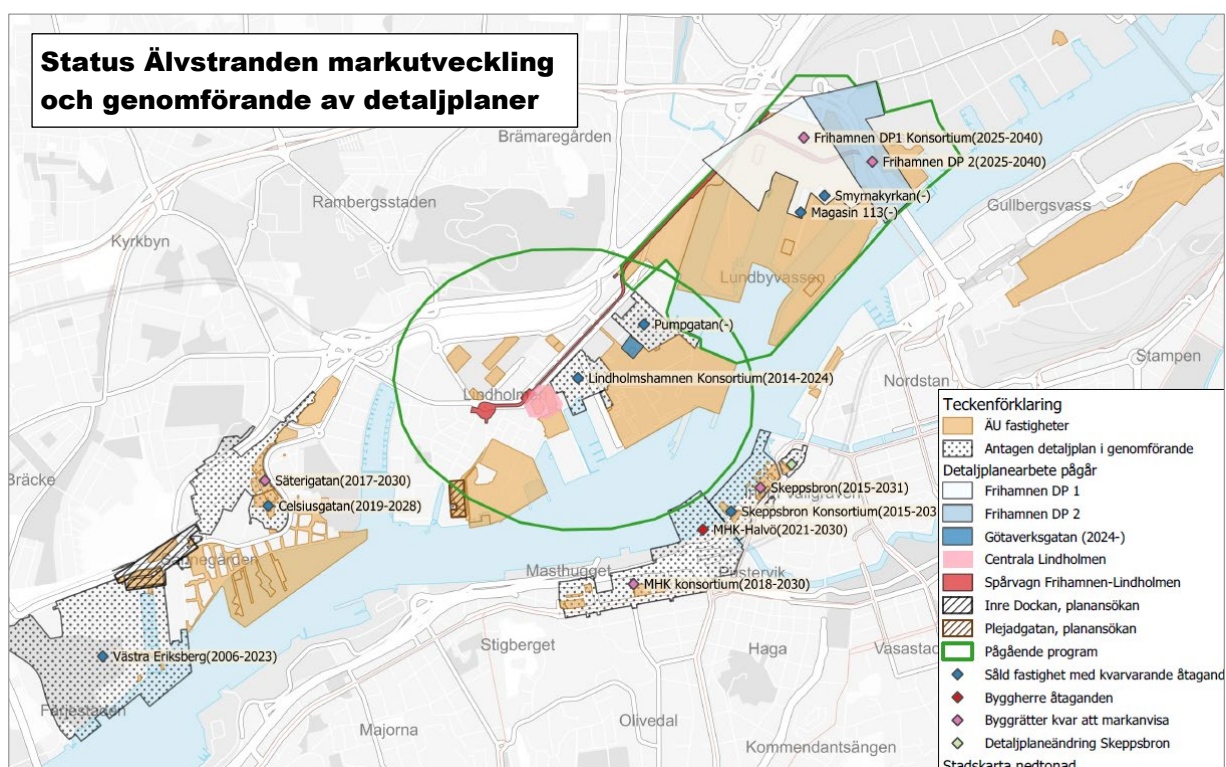
Därtill äger bolaget fastigheter som är mer begränsade sett till såväl yta som antal objekt. Flertalet av dessa är antingen byggrätter eller klassade som projektfastigheter utifrån att det finns planer på förändrad framtida användning när det gäller hela eller delar av fastigheten.

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

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

Projekt i olika tidsskeden och vad det får för betydelse

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



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

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

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

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

Avtal och åtaganden

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande koppling mellan förvaltning och markutveckling

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

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

³ Kommunstyrelsen, 2021-09-01 § 630

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

Konsekvenser

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

Skattemässiga och andra ekonomiska effekter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stadens budgetprocess

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

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

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

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

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

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

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

Bolagsformen

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

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

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

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

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

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

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

Omförhandling av avtal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anpassning av mottagande organisation

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

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

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

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

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

Överföring av kompetens/personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andra osäkerhetsfaktorer

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

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

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

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

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

Stadsledningskontorets bedömning

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

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

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

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

Alternativa tillvägagångssätt

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

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

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

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

Tillfälligt uppdrag att slutföra ett genomförande

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

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

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

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

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

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

Markstrategiskt verktyg för hela staden

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

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

Styrelsesammansättning

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

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

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

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

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

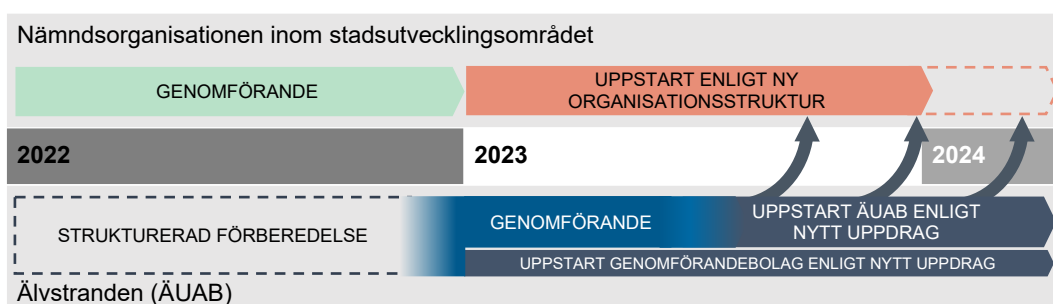
Perspektiv på genomförande av en förändring

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



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

§ 630, 1683/20

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag:

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

Tidigare behandling

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

Handling

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 25 maj 2021.

Protokollsutdrag skickas till

Göteborgs Stadshus AB
Älvstranden Utveckling AB

Dag för justering

2021-09-20



Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar