

2022-01-25
Diarienummer 0031/21

Övergripande sammanställning och kommentarer till utredningar om hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas

På uppdrag av presidiet för Älvstranden Utveckling redovisas i detta dokument en övergripande sammanställning och bolagets kommentarer till de utredningar som genomförts om hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas.

Inledning

De första delarna av Norra Älvstranden tillfördes bolaget 1996 när Göteborgs Stad köpte aktierna i Eriksbergs Förvaltnings AB av statliga Stattum. Beslutsunderlaget anger att syftet med köpet var att ”Om Norra Älvstranden utvecklas till ett område med verkligt stor attraktionskraft vad gäller företagsetableringar och bosättning kan området få en stor framtida betydelse ekonomiskt och kvalitativt för Göteborg och regionen.”

Steg för steg har området därefter fyllts med verksamheter, bostäder och mötesplatser. Bolagets utvecklingsarbete har över åren tillfört Göteborg 8 000 bostäder, nya kontorsytor med 20 000 arbetsplatser och 10 000 utbildningsplatser.

I takt med att bolagets mark detaljplaneläggs och bebyggs minskar fastighetsinnehavet i koncernen, vilket innebär att bolaget naturligt avvecklas över tid. Stadens planerade utbyggnadsplanering är normerande för när bolagets kan vara avvecklat i enlighet med det nuvarande ägardirektivet. I stadens aktuella planer för Älvstadens utbyggnad ligger Gullbergsvass och Frihamnens yttre delar senarelagda. Enligt förslaget till Ekonomisk Åtgärdsplan för Älvstaden föreslås exploatering av Gullbergsvass starta tidigast 2040 och Frihamnens yttre delar 2035. Därav bedöms bolagets nuvarande verksamhet kunna avvecklas runt 2060.

Bolagets verksamhet hanterar och förädlar betydande värden för Göteborgs Stad. Aktuell värdering av koncernens fastighetsbestånd i kommande bokslut för 2021 är 8 966 mnkr. Därtill har bolaget samordningsansvar via avtal med staden och privata byggherrar som omfattar samlade investeringar på i storleksordning cirka 25 000 mnkr i projekt som är under utförande och ytterligare cirka 40 000 mnkr i projekt som är under planering.

I KF-budget 2021 och 2022 ges Stadshus och Kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas.

Utredningarna om hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas

Flera dokument har under 2021 och 2022 presenterats för Kommunstyrelsen där frågan om hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas behandlas:

1. Göteborg Stadshus AB Diarienummer 0108/20: Redovisning av utredningsuppdrag om hur verksamheten vid Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas.
2. Stadsledningskontoret Diarienummer 1507/20: Redovisning av uppdraget att uppdatera den tidigare utredningen av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet.
3. Stadsledningskontoret Diarienummer 1683/20: Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas.

Nedan följer Älvstranden Utvecklings sammanfattande bild av den mängd olika scenarier för avveckling som beskrivits och i olika mån bedömts i dessa utredningar:

- Överföring av verksamhet/personal till kommunen med fastigheter kvar i Älvstranden Utveckling.
- Fullständig avveckling genom att föra över fastigheter och verksamhet till kommunen.
- Överföring av uppdrag och fastigheter där utveckling/exploatering ej har påbörjats. Successiv, men ändå tidsatt avveckling.
- Utvecklande uppdrag överförs i så stor utsträckning som möjligt till kommunen med start 2023.

Scenario: Överföring av verksamhet/personal till kommunen med fastigheter kvar i Älvstranden Utveckling¹

Avser det ursprungliga förslaget i KF-budget 2021. Sammanfattas nedan vad utredningen belyser ur olika perspektiv.

Projektpåverkan (tidplan ekonomi)

Behandlas inte.

Legala aspekter

Problem att bolaget ”köper” utvecklingstjänster direkt av staden. LOU. Befintliga avtal oförändrade.

Ekonomiska aspekter

Ekonomi ligger kvar i koncernen.

¹ Göteborg Stadshus AB Diarienummer 0108/20: Redovisning av utredningsuppdrag om hur verksamheten vid Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas.

Kompetensförsörjning

Svårighet att flytta över personal genom så kallad verksamhetsövergång eftersom fastigheterna (som ska vara kvar i bolaget) är själva verksamheten. Avveckling av verksamhet med anställd personal innebär sannolikt att arbetsbrist skulle uppstå, med uppsägningar som följd. Genom en personalpolitisk insats skulle nya anställningar istället kunna erbjudas berörd övertalig personal hos övertagande nämnd/bolag.

Styrning

Utredningen identifierar ett antal åtgärder som syftar till att stärka den samlade styrningen. De kan genomföras självständigt, eller i kombination med något av möjliga alternativ för avveckling, Det handlar om förtydligande av relevanta delar i bolagets ägardirektiv och nämndernas reglementen, att skapa personunion i delar av styrelse/nämnd och exekutiva roller samt att placera Älvstranden Utveckling direkt under Stadshus AB.

Bolagets kommentar

Förutom legala och kompetensmässiga aspekter ovan är lösningen komplicerad när det gäller ledning av bolaget. Ett aktiebolag behöver ledas av en Vd och en styrelse som i detta scenario har att ansvara för en verksamhet där de inte har rådighet över bolagets affärsverksamhet.

De förslag till åtgärder som föreslås för att stärka den samlade styrningen bedömer bolaget skulle underlätta samverkan inom staden och tydliggöra de olika organisationernas roller. En placering av bolaget direkt under Stadshus AB möjliggör att nära kunna styra och följa bolagets successiva avveckling.

Scenario: Fullständig avveckling genom att föra över fastigheter och verksamhet till kommunen ²

Beskrivs enbart principiellt då detta scenario aldrig ingick i det ursprungliga uppdraget i KF-budgeten 2021. Nedan sammanfattas nedan vad utredningen belyser ur olika perspektiv.

Projektpåverkan (tidplan, ekonomi)

Behandlas inte.

Legala aspekter

Kan innebära avtalsrisker som kan uppstå till följd av partsbyte. Genomlysning av avtal behöver ske i syfte att säkerställa att avtalsrisk hanteras och tredje part inte påverkas.

Ekonomiska aspekter

Bolagets befintliga fastighetsbestånd är värderat i årsredovisningen för 2020 till cirka 8,5 mnkr. En överlåtelse till kommunen skulle medföra ekonomiska konsekvenser. Bolagsskatten har uppskattats till cirka 1,2 miljarder kronor och stämpelskatten har

² Göteborg Stadshus AB Diarienummer 0108/20: Redovisning av utredningsuppdrag om hur verksamheten vid Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas.

uppskattats till cirka 150 mnkr. Utöver skatteeffekter uppstår ekonomiska konsekvenser hos mottagande part, exempelvis genom tillkommande avskrivningskostnader i kommunen utifrån det marknadsvärde som ligger till grund för överlåtelsen. Skatteeffekter utlöses inte vid avyttring av aktierna i de bolag där fastigheterna ”paketerats” för avyttring till andra bolag i Stadshuskoncernen eller vid avyttring till externa parter.

Kompetensförsörjning

Lyfter vikten av att göra medvetna val beträffande bolagets kompetens och erfarenhet inom projektledning och projektutveckling, styrning av komplexa projekt, kompetens att driva och samordna konsortier samt kompetens inom hållbarhet (ekologisk och social).

Styrning

Flyttas till nämndsektorn.

Bolagets kommentar

På ett principiellt plan är storheten av fastighetsbeståndets totala värde och ekonomiska konsekvenser och risker relevant information att beakta i analys av konsekvenser och möjliga alternativ.

Scenario: Överföring av uppdrag och fastigheter där exploatering ej har påbörjats. Successiv, men ändå tidsatt avveckling^{3 4}

Det skulle exempelvis kunna handla om en avveckling där fastigheter överförs till nämndsektorn inom geografiska områden där planering för framtida utveckling/exploatering eller mer omfattande genomförandearbete ännu inte har påbörjats. Samtidigt skulle den utbyggnad som pågår eller är nära förestående kunna fullföljas inom ramen för bolagets uppdrag.

Nedan sammanfattas vad utredningen belyser ur olika perspektiv.

Projektpåverkan (tidplan, ekonomi)

Tydligast kan Gullbergsvass urskiljas men även delar av Frihamnen och Lindholmen skulle kunna vara aktuella. Bolagets utvecklingsuppdrag begränsas i detta scenario i tid och flyttas till kommunen. Påverkar inte pågående projekts tidplan eller ekonomi.

Legala aspekter

Avtalsrisker minimeras då påbörjade projekt slutförs i Älvstranden Utveckling.

³ Göteborg Stadshus AB Diarienummer 0108/20: Redovisning av utredningsuppdrag om hur verksamheten vid Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas,

⁴ Stadsledningskontoret Diarienummer 1507/20: Redovisning av uppdraget att uppdatera den tidigare utredningen av stadens organisation inom stadsutvecklingsområdet,

Ekonomiska aspekter

Möjligheten att isolera risker i aktiebolagsformen kvarstår genom att vinster och förluster fortsatt kan balanseras över åren kopplat till värdeutveckling av mark i de områden där planering har kommit långt och/eller där genomförande pågår. Framtida utveckling kommer i detta alternativ att ingå i kommunens ekonomi på samma sätt som annan markutveckling i kommunens regi.

Kompetensförsörjning

Relativt få personer bedöms beröras i detta alternativ då det handlar om fastigheter där aktiviteten i nuläget är låg. Men kan innebära arbetsbrist, med uppsägningar som följd, vilket kan hanteras genom en personalpolitisk insats som innebär att nya anställningar erbjuds hos övertagande nämnd.

Styrning

Alternativet möjliggör styrning och ledning av framtida utveckling och exploatering från en organisation. Förutsättningar skapas för att samordning/ledning/styrning kan förbättras och att framtida målkonflikter kan minska. En viss renodling av bolagets uppdrag sker. Ägardirektiv för bolaget och reglementen för inblandade nämnder behöver anpassas och revideras till en ny rollfördelning.

Bolagets kommentar

Scenariot beskriver en kontrollerad avvecklingsplan med hanterbara risker avseende projektpåverkan, ekonomi och kompetensförsörjning. Bolaget befinner sig, utifrån dess ursprungliga uppdrag, i den period där dess största leveranser ska ske. En tidigare lagd avveckling bedöms hanterbar om 15–20 år givet tydlig politisk inriktning och styrning under denna period.

Bolagsformen som verktyg i exploateringen av de inre delarna av Frihamnen bedöms värdefull både avseende utveckling i konsortieform, riskfördelning, bolagspaketering och i möjligheten att kunna hantera samordnade simultana insatser av kvarters- och allmänplatsmark (enligt modellen för Masthuggkajens Halvö). Under denna period kommer också näringslivets behov i stråket Lindholmen–Frihamnen att kunna hanteras av bolaget utan menlig påverkan på utvecklingen av det strategiska näringslivskluster som byggs upp på Lindholmen.

Scenario: Utvecklande uppdrag överförs i så stor utsträckning som möjligt till kommunen med start 2023 ⁵

I detta scenario beskrivs en ”snabb-avveckling” av bolaget. Bolagets uppdrag begränsas till att äga, förvalta och utveckla fastigheter/aktier i fastighetsbolag i avvaktan på kommunens omvandling av fastigheterna. Bolaget ges möjlighet att under vissa förutsättningar genomföra strategiska markförvärv för kommande stadsutvecklingsbehov. Ett separat bolag tilldelas ett tidsbegränsat uppdrag att inom ett antal utpekade områden slutföra genomförande av exploateringsprojekt där det finns redan antagna detaljplaner.

⁵ Stadsledningskontoret Diarienummer 1683/20: Förutsättningar och förslag för hur Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas.

Nedan sammanfattas vad utredningen belyser ur olika perspektiv.

Projektpåverkan (tidplan, ekonomi)

Utredningen bedömer att en förändrad ansvarsfördelning inte har någon projektpåverkan. Förändrad ansvarsfördelning ska inte 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.

Legala aspekter

Flera av bolagets avtal kan komma att behöva överföras till kommunen alternativt omförhandlas. Det går inte att utifrån ett generellt perspektiv värdera de ekonomiska risker som uppstår vid överföring/omförhandling.

Ekonomiska aspekter

Marken föreslås säljas över till kommunen tidigare än bolagets byggrätter i dag säljs ut. På så sätt delas vinsten av markens värdeutveckling mellan bolaget och nämndsektorn. Det medför också tidigarelagda skatteeffekter för markförsäljningar och exploateringskostnader hos nämndsektorn. Utökade ekonomiska resurser för markförvärv i kommunen och tillkommande kommunbidragsfinansierad verksamhet kommer att behövas.

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.

Kompetensförsörjning

Svårt att ange konkreta konsekvenser för personalen inom bolagets verksamhet. Kan innebära 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 handla om en mer samlad överföring vid en viss tidpunkt. För andra delar av organisationen och uppgifter för viss del av personalen kan det innebära att övergång inte alls sker, utan att det istället blir en reguljär avveckling i form av att verksamheten successivt upphör/läggs ner.

Kommande ny organisation för stadsutveckling ska 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.

Styrning

Med tanke på det begränsade uppdrag som beskrivs finns skäl att överväga en tjänstepersonstyrelse för bolaget med representation från de förvaltningsorganisationer som verksamheten kommer ha en stark koppling till.

Bolagets kommentar

Utredningen ger en samlad bild av stor osäkerhet runt många väsentliga frågeställningar. Den innehåller på ett flertal ställen en generell beskrivning av att konsekvenser och risker beträffande ekonomi, avtal, kompetens och projektpåverkan är svåra att bedöma och därmed utelämnas kvantifierade risker och konsekvenser.

Älvstranden Utveckling delar utredningens beskrivning av att konsekvenser och risker med en ”snabb-avveckling” av bolaget svåra och nästintill omöjliga att bedöma.

Detta scenario har till stor del inspirerats av Stockholms modell med ett markreservbolag (St. Erik Markutveckling) vars uppgift är att bidra till markförsörjningen i Stockholms kommun. Bolaget bedriver passiv fastighetsförvaltning (genom outsourcing), är aktiva på transaktionsmarknaden och lagrar fastigheter till exploateringskontoret. Fastigheterna säljs över till exploateringskontoret i samband med förändrad markanvändning.

Ett markreservbolag är en god idé för säkra upp markförsörjning på lång sikt. Staden bör värdera om bästa vägen till ett markreservbolag i Göteborg är att omvandla Älvstranden (idag ett aktivt utvecklingsbolag) till den här typen av passiv fastighetsägare eller om alternativet att starta ett helt nytt bolag med detta syfte är en mer effektiv väg. Bolaget identifierar att de delar av fastighetsbeståndet som skulle vara relevanta i en modell med passivt fastighetsägarskap enligt Stockholmsmodellen är Gullbergsvass och Frihamnens yttre delar.

Utredningen behandlar inte frågan om hur staden ska agera för att möta näringslivets behov på Lindholmen när bolaget går ifrån att bedriva aktiv fastighetsutveckling och förvaltning till en verksamhet som passiv fastighetsägare.

Utredningens diskussion om att fastighetsbeståndets värde skulle kunna revideras ner bedömer vi har mycket stor osäkerhet. Marknadsvärdena är redan kraftigt reducerade utifrån tid/osäkerhetsfaktor. När ett marknadsvärde ska åsättas mark och uppdragsgivaren önskar värdering till ”nuvarande markanvändning” ska en auktoriserad värderare också ta hänsyn till om det finns ett förväntansvärde, vilket kan driva upp fastighetens marknadsvärde (förväntansvärde kan till exempel uppstå om kommunen angivit ändrad markanvändning i översiktsplan). Avseende bolagets mark finns förväntansvärden då den är belägen inom stadsutvecklingsprojektet Älvstaden.

Tidsperspektivet för Älvstranden Utveckling att förbereda för avveckling/överföring till 2022/2023 (enligt uppdrag i beslutspunkt 2) verkar osannolik för bolaget att kunna hantera utifrån att befintlig verksamhet ska bedrivas enligt plan. Om beslutspunkten även avser omförhandling av bolagets avtal vill vi ur ett ansvarsperspektiv starkt avråda ifrån hanteringen att bolaget skulle förhandla om sina egna avtal på uppdrag av ny avtalspart.

Övergripande väsentliga aspekter i bedömning av hur Älvstranden Utveckling kan avvecklas

Kompetensförsörjning

Utredningarna beskriver vikten av att värna och behålla bolagets kompetens inom staden, oberoende av organisation och ansvarsfördelning. Pågående hantering där beslut ännu inte har fattats om bolagets framtid har direkt motsatt verkan.

Under 2021 valde 18 medarbetare att avsluta sina anställningar hos Älvstranden Utveckling. Majoriteten av dessa är seniora medarbetare som rekryterats direkt till högkvalificerade jobb, främst inom den privata sektorn.

Bolagets fackliga representanter ger en bild av att medarbetare, i bolagets situation av ovisshet, aktivt funderar på att lämna Älvstranden Utveckling och Göteborgs Stad. Bolaget tappar just nu delar av sin på många sätt unika kompetens. Denna kompetens omfattar högt specialiserad kunskap om fastigheter, avtal och tekniska förhållanden för

markområdena i Älvstaden. Kompetensen omfattar också genomförandefrågor samt processer för att driva hållbar utveckling i absoluta framkant.

Arbetsmodeller som löser komplexa förutsättningar

Utredningarna beskriver vikten av att tillvarata bolagets uppbyggda strukturkapital, inte minst de arbetsmodeller som över tid har utvecklats för att kunna nå kraftfull framdrift på bolagets mark på Norra Älvstranden. Det rör sig om stora områden industrimark med komplexa förutsättningar och svårgripbara risker som kräver kollektivt samarbete och gemensamt risktagande för att säkra genomförbarhet.

Bolagets arbetsmodeller utgår och utvecklas utifrån aktiebolagsformen och fastighetsägarskap i kombination med möjligheten för bolaget att agera som exploatör gentemot kommunen. Bolagsformen är utgångsläget i dessa lösningar.

Motsvarande lösningar, utan ett aktiebolag som utgångsläge, behöver utvecklas för nämndsektorn om de bedöms vara värdefulla verktyg i framtida stadsutveckling.

Olika roller i stadsutvecklingsprocessen är inte dubbelarbete

I stadsutveckling har PBL definierat två roller som arbetar parallellt i processen:

- Det offentliga som bland annat innefattar planmonopol, utbyggnad av allmän plats, ansvar för social infrastruktur, kommunens exploateringsekonomi.
- Det privata som står för stora delar av genomförandet av detaljplaner genom utbyggnad av kvartersmark.

Ur ett strikt myndighetsperspektiv (PBL) är kommunala bolag (Älvstranden Utveckling) att betrakta som vilken annan byggherre/exploatör som helst och har det privata perspektivet. Samtidigt ägs bolaget av Göteborgs Stad, har ett kommunalt ändamål och styrs av ägardirektiv och andra av kommunfullmäktige beslutade styrande dokument. Från det perspektivet kan inte bolaget likställas med vilken annan privat byggherre/exploatör som helst.

Utredningarna har konstaterat att det råder en otydlighet mellan stadens förvaltningar och Älvstranden Utveckling kring bolagets ansvar i bolagets delområden och bolagets roll inom stadens stadsutveckling.

Bolagets bild är att denna otydlighet har uppstått genom hur arbetet med stadsutvecklingen i Älvstaden har organiserats. Genom den samverkansorganisation som skapats har i viss mån PBL:s två perspektiv – å ena sidan det offentliga (kommunens) å andra sidan det privata (i det här fallet Älvstranden Utvecklings), överlappats och skapat en otydlighet i en stadsutvecklingsprocess som i alla andra situationer har en mycket tydlig rollfördelning.

Vision Älvstaden

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.

Vision Älvstaden antogs 2012 och det har från flera håll uttryckts behov av att se över och uppdatera dokumentet. Delar av visionen har aktualiserats och tydliggjorts i olika styrande och vägledande dokument inom staden, bland annat i förslaget till ny Översiktsplan, inklusive geografiska inriktningar, med visionen som utgångspunkt – en hållbar stad, öppen för världen, och är därför av stor vikt för pågående utveckling av Älvstaden.

Bolaget ägardirektiv och verksamhet utgår idag ifrån att Älvstranden Utveckling ska genomföra visionen i bolagets områden med de verktyg som är möjliga inom bolagets verksamhet. Det innebär att bolaget både som en aktiv fastighetsförvaltare och markutvecklare inom det geografiska området Älvstaden är ett viktigt verktyg för att gå i visionens riktning och i övrigt för att nå stadens övriga mål och prioriteringar, tydliggjorda i beslutade styrande och vägledande dokument.

Visionens utpekade arbetsmetoder inom platsutveckling, innovation och testarena utförs i dag företrädesvis inom ramen för bolagets verksamhet med tydlig koppling till bolagets fastighetsvärden.