

Styrelsehandling

Utfärdat 2023-02-03

Diarienummer 0023-23

Handläggare

Carl Engström

Telefon: 031-774 37 46

E-post: carl.engstrom@p-bolaget.goteborg.se

Fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget

Sammanfattning

På styrelsemötet den 14 december 2022 gav styrelsen VD i uppdrag att ta fram en fördjupad analys av projekt Skeppsbrogaraget.

Projekt Skeppsbrogaraget har pågått sedan 2011. Genom åren har förutsättningarna förändrats och komplexiteten i byggnationen förtydligats. Programmet pausades även under flera år då olika alternativa lösningar analyserades. Bolagets styrelse var i denna process tydliga med följande:

- Kommunfullmäktige måste garantera aktieägartillskott för infrastrukturen och dess eventuella fördyringar för att styrelsen ska kunna gå vidare med Kajgaraget.
- Exploateringsekonomi för kajgaraget i sig ger inte den avkastning som bolaget måste ha för att investeringen ska kunna accepteras utifrån styrelsens ekonomiska ansvar.
- De ekonomiska riskerna för bolaget att gå vidare med projektet är stora.
- Bolagets framtida ekonomi kan komma att påverkas negativt av investeringen.

Dessa tillkommande uppgifter från bolagets styrelse ansågs inte ändra bedömningen av det fortsatta arbetet med Kajgaraget, och kommunfullmäktige beslutade 2020-11-12 att Skeppsbron ska byggas i linje med ursprungligt förslag, med garaget som grund.

Nu när en ny projektering är genomförd och en tillhörande kalkyl finns framtagen så är resultatet av analysen att projektet bedöms bli väsentligt dyrare. Den i särklass största anledningen är tidsförskjutningen i projektet i kombination med generella prisökningar i marknaden. Till del beror fördyringarna också på ökade kostnader i konstruktion och grundläggning. Eftersom priserna för parkering inte kan justeras i motsvarande utsträckning så blir lönsamheten också försämrad.

Det finns fortfarande frågor som behöver besvaras för att säkerställa en korrekt bild av de ekonomiska förutsättningarna för projektet, inte minst kopplat till skatt och moms. Infrastrukturen av projektet utgör preliminärt en dryg tredjedel av

projektkostnaden – hanteringen av denna del måste säkerställas både redovisningsmässigt och skattemässigt. Hur stor del av investering som klassas som infrastruktur kommer att påverka bolagets långsiktiga finansiella styrka.

I projektet kvarstår fortfarande både upphandlingen och genomförandet vilka båda är stora osäkerhetsmoment.

Med de kostnadsökningar som presenteras i detta ärende så kommer anläggningen att bli väsentligt mindre lönsam än vad som tidigare kommunicerats, med större nedskrivningar som följd. Samtidigt är projektet viktigt för staden – anläggningen är en grundförutsättning för att Skeppsbrons detaljplan ska kunna genomföras. Staden behöver sätta de förändrade förutsättningarna och komplexiteten i detta projekt i relation till nytta och konsekvenserna för programmet i sin helhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Analysen visar på större fördyringar i projektet, främst till följd av tidsförskjutningen i kombination med generella prisökningar i branschen. En utökning av budget påverkar projektets ekonomiska resultat. Fördyringarna i projektet bedöms inte kunna mötas med tillkommande intäkter i samma utsträckning varför projektets lönsamhet försämras.

Den uppdaterade lönsamhetskalkylen visar att Göteborgs Stads Parkering inte kommer att kunna få en marknadsmässig avkastning på investeringen. Detta gäller även om investeringen till del kan redovisas som infrastruktur. Följden av detta blir att bolaget får göra större nedskrivningar.

Resultatmässigt beräknas investeringen att generera ett större negativt resultat för bolaget de närmaste 50 åren. Detta då avkastningen aldrig överstiger kostnaden för investerat kapital.

Bedömning ur ekologisk dimension

Anläggning kommer att vara modern, resurseffektiv och ge möjlighet att erbjuda el-laddning. Att samla parkeringen i en gemensam anläggning gör att färre parkeringsplatser behöver byggas och att söktrafiken i området minskar.

Bedömning ur social dimension

Ett garage under mark är en förutsättning för att göra Skeppsbron till en bilfri stadsdel. I stället för att användas till parkeringsplatser, ska ytan utvecklas till en levande stadsdel. Längs kajstråket kommer det att anläggas en park, kajstråk och pirer som skapar goda möjligheter att möta vattnet. Skeppsbron ska utvecklas så att området får en stark attraktionskraft för göteborgarna och besökare i staden.

Om programmet Skeppsbron

Sedan 2005 har Göteborgs Stad arbetat med planerna på att bebygga Skeppsbron. Skeppsbron är tänkt att bli göteborgarnas nya, levande mötesplats vid älven. Programmet Skeppsbron drivs av Älvstranden och organisationen inkluderar Älvstranden, exploateringsförvaltningen och Göteborgs Stads Parkering. I området ska 450 nya bostäder, en park, kontor, butiker, restauranger och ett nytt kajstråk byggas och 9000 kvadratmeter ny innerstad ska skapas.

Från älven ska Göteborgs city få ett nytt attraktivt ansikte mot vattnet med de nya byggnaderna på Skeppsbron. Längs kajstråket anläggs en park och kajanläggningar som skapar goda möjligheter att möta vattnet. Skeppsbron ska utvecklas så att området får en stark attraktionskraft för göteborgarna och besökare i staden. De mycket centrala bostäderna på Skeppsbron kommer att vara omringade av en pulserande stadsmiljö samtidigt som de erbjuder en av Göteborgs finaste utsikter över älven.

Pendelstråk för cykeltrafik anläggs innanför kajstråket. Stora Badhusgatan kommer att utvecklas till ett promenadstråk med butiker och verksamheter. I detaljplanen för Skeppsbron ingår kvarter med i huvudsak sju till åtta våningar för bostäder och verksamheter. Kajen flyttas ut 15–40 meter och pirar och bryggor byggs i Göta älv.

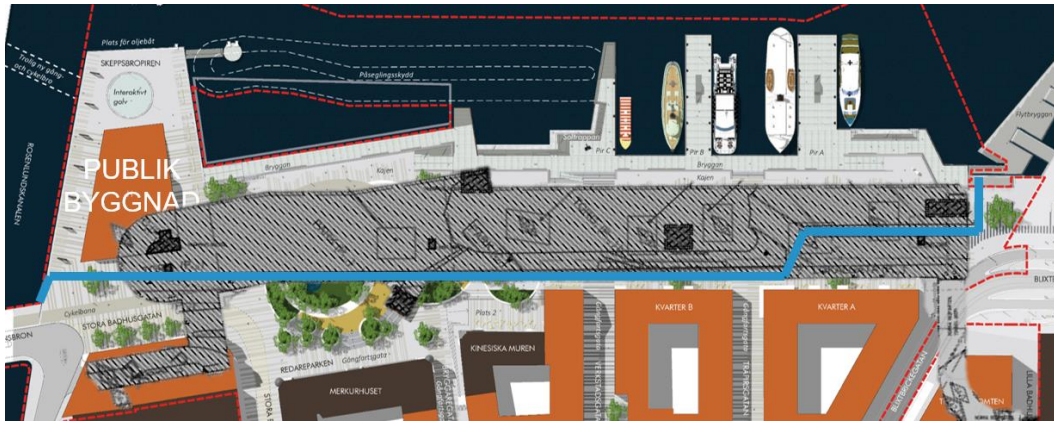
Om kajgaraget

Parkeringsanläggningen är i detaljplanen en förutsättning för genomförandet och en integrerad del av helheten för Skeppsbron. Den yta som skapas genom att parkeringsanläggningen byggs används i huvudsak till att uppfylla visionen för Skeppsbron där göteborgarna får en ny spännande mötesplats som också tar bort gamla barriärer och återskapar kontakten med älven. Parkeringsanläggningen är grundläggningen för allmän plats med kajstråk och park men även de mindre husen längre ut mot kajkanten.

Skeppsbrogaraget ska också enligt detaljplanen vara en stadsdel utan markparkering vilket ska åstadkommas med garaget under mark. Genom att samla all parkering i området en gemensam anläggning skapas bättre förutsättningar för samnyttjande vilket gör att färre platser behöver byggas. En gemensam anläggning gör även att söktrafiken minskar i området.

Skeppsbrogaraget ligger nära E45 vilket innebär goda möjligheter för besökare till staden att lämna bilen och fortsätta sista biten till fots eller med annat färdmedel – närheten till Stenpirens resecenter med kollektivtrafik och cykel knyter ihop resan på ett logiskt sätt.

På samma sätt som anläggningen utgör förutsättning för helheten är de öppna ytorna, parken, kajstråket och husen ovanpå förutsättningar för hur parkeringsanläggningen skall dimensioneras och utformas. Geotekniken i området är komplicerad med djupa lerlager ovanpå branta bergsslänter. Genom att parkeringsanläggningen byggs stabiliseras området och därmed kan kvarter och allmän plats uppföras på ett säkrare sätt med mindre risk för sättningar med mera.



Figur 1 - Garagets tänkta position och utbredning. Den blå linjen visar nuvarande kajlinje.

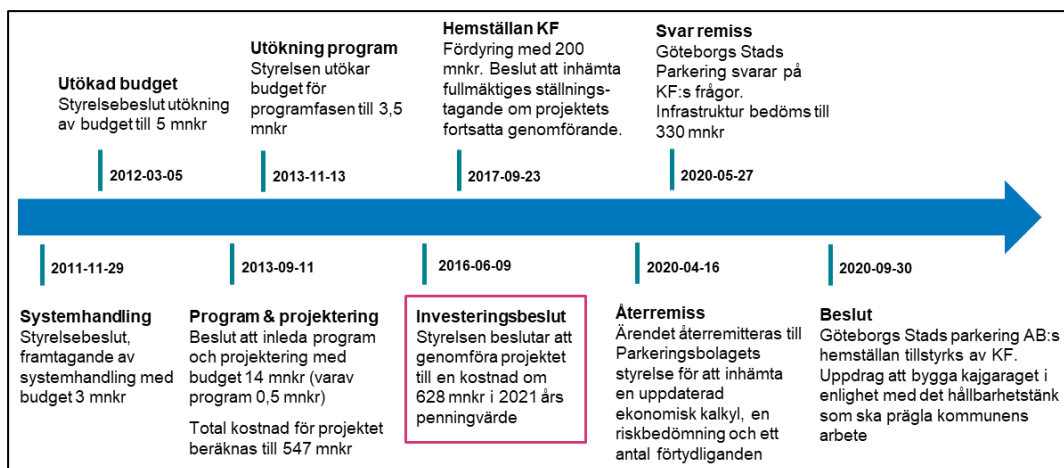
Projektets utveckling

Styrelsen för Göteborgs Stads Parkering tog ett första beslut om budget för projektet år 2011. Under 2012 och 2013 togs ytterligare tre beslut om utökad budget avseende program och projektering.

Kommunfullmäktige fattade beslut om detaljplan för Skeppsbron i juni 2014. I samband med detta fick bolaget i uppdrag att uppföra en parkeringsanläggning för att hantera all parkering i området i en gemensam anläggning med högt samnyttjande.

I juni 2016 tog styrelsen beslut om att genomföra projektering och byggnation av parkeringsanläggning. Beslutet togs baserat på den kalkyl som togs fram i samband med att byggnadsnämnden beslutade om detaljplanen år 2012. Förväntad kostnad för projektet var här 628 mnkr. Beslutet från 2016 är fortsatt det enda investeringsbeslutet som har tagits av bolagets styrelse.

Sedan ursprungskalkylen togs fram i juni 2012 har många förutsättningar förändrats för hela Skeppsbroplanen. Redan i samband med att genomförandet påbörjades 2017 identifierade bolaget fördyringar med ca 200 mnkr. Det flaggades även för att det kvarstår stora risker och osäkerheter kring kommande förändringar och förutsättningar kopplat till bland annat byggnation av allmän plats och placering av anläggningen i djup- och höjddled. Till detta redovisades även väsentliga risker för resultatpåverkan för infrastruktur samt momsrisik i vissa delar av projektet.



Figur 2 - Viktiga datum i garageprojektets historik (urval)

I september 2017 beslutade bolaget att inhämta fullmäktiges ställningstagande om projektets fortsatta genomförande. En process över flera år resulterade i att fullmäktige den 12 november 2020 beslutade att bolaget skulle gå vidare med fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med hemställan.

Sedan projektet startades upp igen så har bolaget arbetat med driva projektet mot färdigställande, i samverkan med Skeppsbroprogrammet. En systemhandling har precis färdigställts. Nu följer detaljprojektering och till sommaren upphandling.

Utredning av alternativ

Kommunfullmäktige antog 2014-06-05 ny detaljplan för området. Inför kommunfullmäktiges antagandebeslut gjordes den samlade bedömningen att utbyggnad av allmän plats inom detaljplanen för Skeppsbron skulle kosta cirka 465 miljoner kronor, i den summan ingick då badet i älven samt kostnader för ”Kinesiska muren”. Med hänsyn tagen till exploateringsintäkter så beräknades underskottet för staden i det här läget till 150 mnkr¹.

Efter detaljplanens antagande tog trafikkontoret fram en genomförandestudie (GFS) för området. I de fördjupande studierna framkom att utbyggnad av allmän plats, inklusive nödvändig upprustning av kajen, innebar avsevärt högre kostnader än tidigare beräkningar. GFS:en presenterades för kommunstyrelsen i december 2017. Den samlade kostnadsbedömningen för utbyggnad av allmän plats inom detaljplanen beräknades till 1300–1500 mnkr. I samband med detta pausades programmet Skeppsbron.

I detta läge hade även bolaget i sin hemställan uppmärksammat staden på fördyring i kajgaraget med ca 200 mnkr. Bolaget flaggade också för att det fanns risk för ytterligare framtida kostnadsökningar hänförliga till bland annat anläggningens djup- och höjdläge, dagvattenhantering samt redovisningsprinciper och momshantering².

¹ Notera att bolagets resultat från garaget aldrig har varit en del av stadens exploateringsekonomi.

² Yttrande avseende Göteborgs Stads Parkering AB:s hemställan till fullmäktige utifrån ändrade förutsättningar för parkeringsanläggningen i Skeppsbron, 2017-10-30, Dnr 0073/17

Kommunfullmäktige gav 2018 kommunstyrelsen i uppdrag att göra en genomlysning av stadsomvandlingen på Skeppsbron och kommunstyrelsen återremitterade ärendet till stadsledningskontoret. I det tjänsteutlåtande som presenterades 2018-11-14 uppskattades Skeppsbron ge ett totalt exploateringsnetto på -860 mkr för staden. Utredningen resulterade i att kommunfullmäktige 2019 återremitterade kommunstyrelsens förslag till beslut avseende fortsatt inriktning på projekt Skeppsbron, med uppdrag om fortsatt utredning. Kommunstyrelsen gav i sin tur stadsledningskontoret fem uppdrag avseende fortsatt inriktning på projekt Skeppsbron. Dessa återrapporterades i januari 2020.

Tre olika förslag analyserades i stadsledningskontorets arbete avseende Skeppsbrons framtid:

1. **GFS**

Ursprunglig utformning baserad på beslutad detaljplan 2014 med dess kvalitetsprogram och Trafikkontorets genomförandestudie, GFS från dec 2017.

2. **Utredningsförslag**

Utredningens alternativa förslag med lägst kostnad inom gällande detaljplan. Förslaget innebär ett reducerat kajområde där parkeringsgaraget i dess ursprungliga form och placering utgår. Parkering löses i stället under kvarteren samt i en anläggning under den bibehållna parken. Detta förslag var uppdragsgruppens gemensamma alternativ till ursprunglig utformning.

3. **Rak kajlinje**

En minimal utformning av Skeppsbron som kräver en ny detaljplan. Garage byggs endast under kvarteren.

I samband med kommunfullmäktiges behandling av ärendet den 2020-04-16 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet till Parkeringsbolagets styrelse för att inhämta en uppdaterad ekonomisk kalkyl, en riskbedömning och ett antal förtydliganden avseende kajgaraget.

Ärendet återremitterades den 27 maj 2020 med ytterligare frågor och kompletteringar. Bolagets styrelse beskrev förutsättningarna för byggnationen i enligt följande³:

Styrelsen ser inte förutsättningarna för att gå vidare med Kajgaraget, Skeppsbron med mindre än att Kommunfullmäktige garanterar aktieägartillskott för infrastrukturen och dess eventuella fördyringar. Styrelsen ser, utifrån en affärsmässig grund, att de ekonomiska riskerna för bolaget att gå vidare med projektet är stora. Styrelsen bedömer att Bolagets framtida ekonomi kan komma att påverkas negativt av investeringen i ett underjordiskt garage om 700 platser.

Även styrelsens möjligheter att fatta beslut i frågan berördes:

³ Svar på kommunfullmäktiges återremiss rörande Kajgaraget, Skeppsbron, Utdrag ur Protokoll, Sammanträdesdatum 2020-08-20, Dnr 0132-20

Exploateringsekonomin för kajgaraget i sig ger inte den avkastning som bolaget måste ha för att en investering för 700 P-platser ska kunna accepteras av styrelsen utifrån vårt ekonomiska ansvar.

I det här läget beräknade bolaget att infrastrukturen var 330 mnkr av ca 830 mnkr.

Stadsledningskontoret konstaterade i tjänsteutlåtandet 2020-09-02 att tillkommande uppgifter från Göteborgs Stads Parkering AB inte har föranlett någon förändring i stadsledningskontorets bedömning. Stadsledningskontoret bedömde fortsatt att bolaget klarar en fördyring med 200 mnkr samt det eventuella nedskrivningsbehov som bolaget annonserat. Stadsledningskontoret rekommenderade ett fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggningen på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads Parkering AB:s hemställan skulle tillstyrkas.

Kommunfullmäktige beslutade att Skeppsbron ska byggas i linje med ursprungligt förslag, med kajgaraget som grund. Ekonomin i programmet skulle förbättras genom att tillskapa ytterligare exploateringsvolym av kvartersmarken samt genom att minska kostnader för pirer och allmän platsmark.

8. Fortsatt genomförande av planerad utbyggnad av parkeringsanläggning på Skeppsbron i enlighet med Göteborgs Stads parkering AB:s hemställan tillstyrks (Dnr: 1586/17). Göteborg Stads parkering AB får också i uppdrag att genomföra utbyggnad av kajgaraget i enlighet med det hållbarhetstänk som ska präglar kommunens arbete. Möjlighet till elbilsaddning av fordon, bilpoolsystem och cykelparkeringar ska inkorporeras i det fortsatta arbetet.

Figur 3 – Beslut i kommunfullmäktige 2020-11-12

Programmet efter beslutet

Under 2021 återetablerades program Skeppsbron i enlighet med beslutet i kommunfullmäktige. Organisationen bemannades upp på nytt och började arbeta med ett antal olösta frågor som till exempel höjdsättningen av garaget. Programmet arbetar utifrån en byggstart under tidigt 2024 som börjar med byggnationen av garaget. En upphandling av garaget förbereds och planeras till sommaren 2023. Övriga komponenter i programmet synkar sina tidplaner med garagets tidplan och ett arbete med gemensam byggordning pågår.

Förändrade förutsättningar

Sedan projekteringen 2012 har det skett flera förändringar som påverkar projektet och dess förutsättningar. Som noteras ovan identifierade bolaget redan 2017 fördyringar om 200 mnkr utifrån bland annat ökade miljökrav, kostnader för arkeologi och brandsäkerhet, fördyring av norra nedfarten och ökade kostnader för betongkonstruktionen. När bolaget arbetade med att uppdatera kostnadskalkylerna så pausades programmet efter det att Genomförandestudien (GFS) 2017 visade på kostnader för allmänplatsmark som var mycket högre än väntat. När programmet återupptogs i slutet av 2020 efter beslutet i kommunfullmäktige påbörjades även arbetet med att projektera garaget efter de nya förutsättningarna.

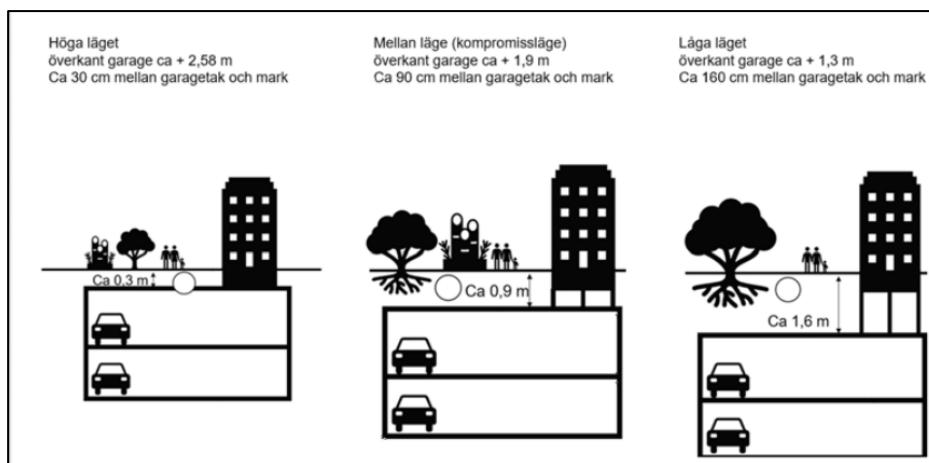
Storlek på platser

I takt med att bilarna blir allt bredare måste parkeringsplatserna anpassas. Tidigare projektering byggde på 2,4 meter breda p-platser vilket var standardbredd i projektets tidigare skeden. I dag har Göteborgs Stads Parkering 2,5 meter som standard i all nybyggnation. Bolaget arbetar även med att rita om platser på befintliga anläggningar. I Stadsmiljöförvaltningens Tekniska Handbok är också 2,5 meter ett krav.

Konsekvensen av att gå från 2,4 meter till 2,5 meter är ca 4 % färre platser (~30 st.) till samma kostnad, dvs en något sämre lönsamhet i projektet.

Garagets djup

Markanvisningen från 2017 hanterar inte höjdläget på garaget och det genomförandeavtal som har ingåtts med Älvstranden gav otydliga förutsättningar. Bolaget har i tidigare kalkyler räknat med att ett djup på 0,3 meter medan staden har räknat med ett djup på 1,5 meter.



Figur 4 - Alternativ placering av garaget i höjdlädet

Parterna enades hösten 2022 om en kompromiss där garaget byggs 0,9 meter under mark. Beslutet medför tillkommande kostnader för både staden och bolaget.

Bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar

Där Skeppsbrogaraget är tänkt att byggas är det i princip bara vatten i dag. Garaget byggs på en plats där ena sidan har ett naturligt jordtryck från land och där den andra sidan byggs mot älven. Mot älven saknas av naturliga skäl ett mothåll. Detta medför att grundläggningen blir komplicerad, speciellt med tanke på att garagets sättningsrörelser över tid inte får bli för stora. Komplexiteten i grundläggningen blir också högre då garaget måste hantera de intill- och ovanpåläggande konstruktioner som ska byggas efter garaget.

I samband med detaljprojekteringen har komplexiteten i konstruktionen tydliggjorts. De konsulter som anlåtats har i dessa processer bedömt komplexiteten, och därmed också kostnaderna, som väsentligt högre än vad som kommunicerades till bolaget i analysen för 11 år sedan. Konstruktionen måste vara robust och det tillåts endast små sättningar i garaget över 100 år.

Väsentliga fördyring inkluderar bland annat:

- Mer komplicerad pålkonstruktion – minskar garagets sättningar över tid
- Längre spont och kraftigare stämp för en stabilare spontgrop – minskar risken för ras samt inläckage av vatten i spontgropen
- Ökade kostnader till följd av förorenade massor från muddring och schakt samt ökade kostnader för transport av deponi
- En kraftigare betongkonstruktion – krävs för att bära upp ovanpåliggande laster samt för att hålla mot jordtryck från landsidan

Komplexiteten i byggnationen gör också att projektören rekommenderar en större post för oförutsedda kostnader för att ta höjd för riskerna framåt (se vidare Risker och osäkerhetsfaktorer).

Utveckling i byggbranschen

Det som påverkar projektets kostnader i störst utsträckning är prisutvecklingen i byggbranschen. Detta är ingenting som är unikt för Skeppsbrogaraget utan något som har påverkat och fortsätter att påverka alla nybyggnadsprojekt. Det slår dock givetvis hårdare på ett projekt som har pågått så länge som detta. Tidsförskjutningen av projektet innebär att projektet nu planeras att färdigställas 2028 jämfört med den tidigare budgeten som baserades på ett färdigställande 2021. Även utan en överhettade byggmarknad så hade projektet blivit avsevärt dyrare till följd av inflationen.

Investeringsbeslutet från 2016 togs i 2021 års penningvärde. Kostnaden för garaget om 579 mnkr räknades därför upp till 628 mnkr. Denna uppräknings baserades på en historisk utveckling i byggbranschen, vilken då var 8,5 % (1,65 % årligen) för relevanta byggindex. Utfallet för samma period var dock 16,5 %.

De senaste åren har prisutvecklingen varit ännu högre till följd av bristsituationer (covid, kriget i Ukraina, betongbrist, etc.) i kombination med en överhettad byggmarknad. Mellan februari 2021 och september 2022 ökade priserna med 23 %.

Framåt är utvecklingen mer osäker. De experter som bolaget har anlitat tror på ytterligare genomsnittliga prisökningar på mellan 11 och 27 % fram till färdigställd anläggning.

	2016-feb 2021	Feb 2021-sep 2022	Sep 2022-
Prognos 2016	8,5 %		
Utfall	16,5 %	23,0 %	
Prognos 2022			11–27 %

Totalt ger detta en prisökning i marknaden på mellan 59–82 % från 2016 fram till färdig anläggning vilket ska jämföras med 8,5 % som var prognosen 2016. Eftersom parkeringstaxorna i anläggningen inte kan höjas på motsvarande sätt så innebär detta väsentligt försämrad lönsamhet för anläggningen.

Omfattande projektering

Den första projektering av garaget gjordes för 11 år sedan. Den ursprungliga kostnadsbedömningen var då att projektering skulle kosta 13 mnkr (vilket i sammanhanget måste anses vara väldigt lågt). Projekteringen av garaget har sedan fått göras om i flera omgångar, i takt med att projektet har tagit allt längre tid och till följd av att förutsättningarna har förändrats. Den upparbetade kostnaden för projektering uppgår till 60 mnkr. Enligt prognos förväntas projekteringen totalt uppgå till ca 90-100 mnkr. Detta innebär att merparten av projektets ursprungliga post för oförutsedda kostnader (91 mnkr) är förbrukad.

(Noteras bör dock att kostnaderna även här påverkas av prisutvecklingen, även om denna inte har varit lika påtaglig för tekniska konsulter)

Behov av parkering i området

När projektet startade beräknades behovet av parkering till mellan 1050 och 1200 parkeringsplatser i området, varav ersättningsplatser beräknades till 550. I samband med att bolaget genomförde förstudien så gjordes även en parkeringsutredning. I denna bedömdes att en efterfrågan från 1100 nyttjare skulle kunna lösas i en parkeringsanläggning som rymmer 700 platser givet maximalt samnyttjande.

Utvecklingen i Göteborg har sedan dess gått mot lägre parkeringstal. Så även på Skeppsbron. Byggherrarna har dessutom möjlighet att ytterligare minska kravet på antalet parkeringsplatser genom olika mobilitetslösningar. I den senaste mobilitets- och parkeringsutredning som togs fram 2022-12-19, av Sweco på uppdrag av Trafikkontoret, så finns det inte längre ett behov av 700 platser. Det framräknade parkeringsbehovet för området landar i stället på 339–569 platser⁴. Spannet är stort och det slutliga behovet beror bland annat på hur många mobilitetsåtgärder som genomförs.

Typ av parkering	2013	Sweco (TK) 2022
Nybyggnation		321
- med samnyttjande		256
- med mobilitetsåtgärder		212
- med båda två		168
Ersättningsplatser		171–248
Summa	700	339–569

Förändrad storlek på garaget

Beslutet från kommunfullmäktige 2020 innebär att bolaget ska bygga garaget i enlighet med ursprungligt upplägg och 700 platser. Bolaget har sedan dess projekterat

⁴ Summan avser behovet i planen (tillkommande platser samt ersättningsplatser) och tar inte hänsyn till behov i ett vidare upptagningsområde som skulle kunna lösas i Skeppsbrogaraget, alltså den funktion som garaget skulle kunna ha för att avlasta innerstaden.

vidare utifrån det beslutet. I projekteringen har flertalet förbättringsalternativ analyserats i syfte att hitta en ”optimal” lösning för kajgaraget. Projektörerna har i det arbetet hittat sätt att kapa kostnader och minska riskerna. De effektiviseringar som har identifierats motverkas dock av ökade krav på bland annat grundläggning och generella prisökningar i marknaden.

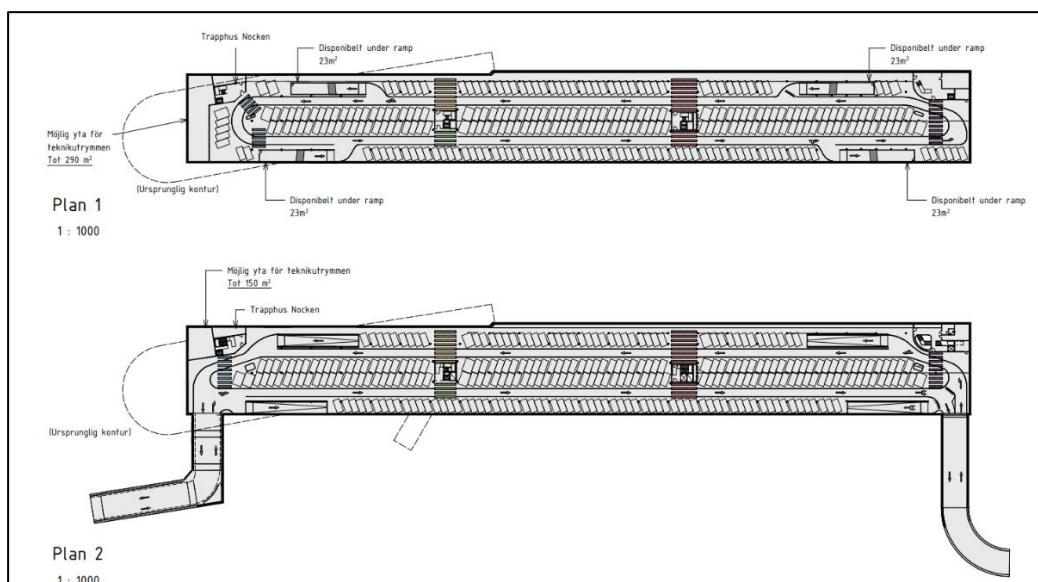
Den konstruktion som projektet arbetar vidare med nu bygger på 558 platser. En minskning från 700 platser till 558 platser⁵ gör att det är möjligt att räta ut konstruktionen och kapa de delar i ”nocken” som tidigare innebar ett överlapp mot intilliggande byggnation och en delad grundläggningen med Älvstranden.

Jämfört ursprungligt förslag så bedöms denna lösning ge följande fördelar:

- Lägre komplexitet i konstruktionen
- Mindre risk för komplikationer under byggtiden
- Mindre osäkerhet i upphandlingen – lättare att prissätta och beräkna
- Lägre kostnader för underhåll när anläggningen är färdigställd

Konstruktionen skapar även möjlighet för Älvstranden att, om man så önskar, utöka byggrätten Nocken med en ny frimärksplan. Å andra sidan innebär förändringarna en ökad kostnad om 6,5 mnkr för allmän plats då en större yta av parken behöver grundläggas.

En anläggning med 558 platser uppfyller behovet av parkering i området enligt den senaste mobilitets- och parkeringsutredningen. Bilden nedan visar tänkt rak konstruktion.



Figur 5 - Nuvarande inriktning för kajgaraget med 558 platser

⁵ Notera att 558 platser är inte fullt jämförbart med ursprungsförslaget om 700 platser eftersom bredden på platserna skiljer sig åt. Ursprungsförslaget med 700 platser motsvara ca 670 platser med bredden 2,5 meter.

Ekonomisk analys

Projektet har pågått sedan 2011 och den budget projektet har i dag beslutades 2016. Budgeten i sig utgick från de utredningar som gjordes 2012. Sedan dess har förutsättningarna för projektet förändrats samtidigt som kostnadsbedömningarna har blivit mer precisa. Parallellt med detta arbete så har priserna i byggbranschen också ökat kraftigt. De experter som parkeringsbolaget har anlitat gör bedömningen att priserna kommer att fortsätta öka de kommande åren, även om det finns en stor osäkerhet.

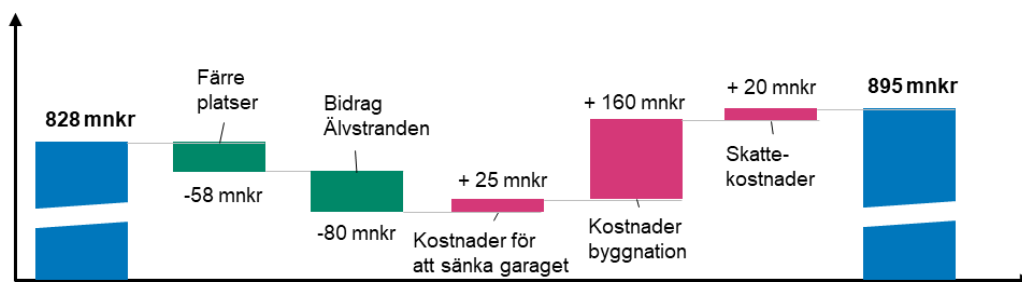
De kostnadsökningar som projektet står inför bedöms inte kunna mötas med ökade priser för att parkera i garaget. Lönsamhetsanalysen bygger redan på höga avgifter i förhållande till omkringliggande parkering. En ytterligare ökning skulle sannolikt påverka beläggningen i anläggningen negativt.

Huvudsaklig påverkan på investeringen framåt

I takt med att konstruktionen har analyserats mer i detalj så har komplexiteten i både byggnationen och i upplägget i sig tydliggjorts. De delar som i huvudsak påverkar projektet och dess lönsamhet beskrivs nedan. I följande kapitel beskrivs tillkommande risker utöver vad som beskrivs nedan.

Förändringar med direkt påverkan på projektet:

- Mindre garage med färre platser (beräknat till -58 mnkr i relation till ursprunglig kalkyl)
- Ersättning från Älvstranden för grundläggning kajhusen och allmän plats (-80 mnkr)
- Identifierade fördyringar kopplat till konstruktion och grundläggning (+160 mnkr)
- Sänkning av garaget (+25 mnkr)
- Skatterelaterade kostnader (+20 mnkr)⁶



Figur 6 - Diagram utveckling av kostnad för garaget

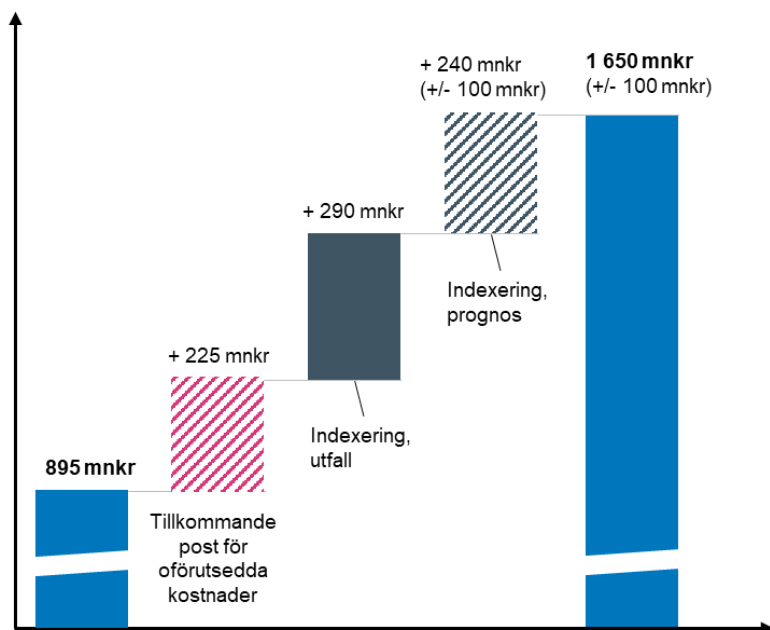
Utöver dessa kostnader tillkommer kostnader för indexjusteringar, dvs generella prisökningar i marknaden och tidsförskjutning av projektet (se Utveckling i

⁶ Notera att det finns risk för högre kostnader för skatt/moms. Se vidare Eventuella skattekonsekvenser nedan.

byggbranschen ovan) samt kostnader för budgetreserv för oförutsedda kostnader (se Bedömningar kopplat till konstruktion och sättningar samt Omfattande projektering ovan).

- Indexrelaterade kostnader/generella prisökningar, utfall jämfört med beslut (290 mnkr) – detta avser fördyringar baserat på faktiska prisökningar för relevanta index fram till och med september 2022.
- Indexrelaterade kostnader/generella prisökningar prognos (240 mnkr +/- 100 mnkr) – detta avser prognostiserade prisökningar i marknaden fram till projektets färdigställande.
- Tillkommande post för oförutsedda kostnader (225 mnkr) – notera att detta är en post för att hantera oförutsedda kostnader och att det därför inte är säkert att summan behöver nyttjas.

En prognos på indexrelaterade kostnader om 650 mnkr +/- 100 mnkr⁷ slår hårt på projektets slutkostnad.



Figur 7 - Tillkommande kostnader för index och oförutsett

Sammantaget resulterar detta i prognostiserad slutkostnad för parkeringsgaraget om ca 1,65 mdkr (+/- 100 mnkr) – dvs kostnaden när garaget är färdigbyggt i slutet av 2027.

Summerat innebär det:

- Förändringar i genomförandet: ca 70 mnkr
- Tillkommande reserv för oförutsedda kostnader: 225 mnkr
- Tidsförskjutning och generella prisökningar i marknaden: 430-630 mnkr

⁷ Den indexrelaterade kostnaden är justerad för när i tiden kostnader för byggnationen förväntas falla ut.

Utöver själva investeringen finns aspekter som påverkar lönsamheten efter driftsättning. Dessa summeras överskådligt nedan.

Positiv påverkan på garagets intäkter:

- Indexreglering av parkeringsköp bedöms kunna göras i relation till de generella prisökningarna på marknaden. Samtidigt innebär mobilitets- och parkeringsutredning att antalet p-köp riskerar att bli färre (+ 46 mnkr över 25 år).
- En försening av projektet innebär också att taxorna för parkering kommer att vara högre 2027/2028 jämfört med 2021. Priserna för att parkera i garaget bedöms kunna höjas mer än inflationen. Priset för att parkera kan dock inte höjas i relation till kostnadsutvecklingen i branschen.

Övrigt som påverkar garagets lönsamhet:

- Bredden på parkeringsplatserna (färre platser för samma kostnad).
- Möjlighet för bolaget att betrakta del av garaget som infrastruktur (påverkar storlek på nedskrivning) – se nedan.

Inte bara ett garage

Skeppsbrogaraget ska inte bara vara ett garage, det ska även vara en viktig del av hela kvarterets konstruktion. Garaget utgör grundläggning för den nya kajen och skapar ny markyta för park, torg och byggnader. Det dubbla syftet innebär att investeringen i garaget består av två delar: en del som är till för affärsverksamheten, dvs parkering, och en del som är kommunal infrastruktur.

K3-regelverket⁸ gör det möjligt att göra investeringar i tillgångar som inte har till syfte att generera avkastning, såsom kommunal infrastruktur, utan att behöva göra nedskrivningar i relation till marknadsvärdet.

Bolagets revisorer har tidigare varit försiktigt positiva till att göra denna uppdelning för Skeppsbrogaraget. I dag är dock bolagets revisorer mer tveksamma till möjligheten att särredovisa infrastrukturdelen. Detta då det saknas praxis i frågan. Bolaget har inte fått något slutligt svar i frågan.

Bolagets anlitate projektörer har tagit fram en beräknad uppdelning av investeringen i de två delarna. Resultatet av analysen är att ca 36 % bedöms vara kommunal infrastruktur. Resterande del, det vill säga 64 %, anses vara garage. Om detta godkänns fullt ut skulle det medföra följande uppdelning:

- Garage 1 060 mnkr – skrivs ner om bokfört värde överstiger marknadsvärdet
- Infrastruktur 590 mnkr – ingen nedskrivning, skrivs av över 100 år

Fördelningen har lämnats över till bolagets revisorer för ställningstagande. Relevansen av uppdelningen är dock beroende av om möjligheten till uppdelning överhuvudtaget finns.

⁸ Huvudregelverket för företag som är skyldiga att upprätta en årsredovisning enligt 6 kap. 1 § BFL.

Lönsamhetsberäkning

Lönsamhetskalkylen har uppdaterats med de nya förutsättningarna för projektet enligt ovan. Lönsamhetsberäkningen bygger på den högsta taxan bolaget i dag kan sätta i centrala lägen (30 kr/timme år 2026) vilket är en höjning jämfört med tidigare kalkyler. Anläggningen har även den högsta beläggningen som återfinns i bolagets kalkyler. Övriga för kalkylen viktiga antaganden är:

INDATA	
Kalkylränta, nominell	7,4 %
Timpris besök år 2026	30 Kr
Samnyttjande	14 %
Beläggning besök dag/kväll	60 %
Intäkter P-köp	119 mnkr

Resultatet av lönsamhetsberäkningen åskådliggörs nedan.

Resultat garage	Resultat infrastruktur
<ul style="list-style-type: none">• Investering: 1 060 mnkr (+/- 64 mnkr)• Avkastning över 50 år: 2,8 %• Indikativ värdering: 610 mnkr• Nedskrivning: 450 mnkr (+/- 64 mnkr)	<ul style="list-style-type: none">• Investering 590 mnkr (+/- 36 mnkr)• Ingen nedskrivning• Avskrivningar över 100 år ger en årlig avskrivningskostnad om 5,9 mnkr

Nedskrivningen belastar bolagets resultat likväl som det egna kapitalet. Investeringen i infrastruktur ger en årlig kostnad om ca 6 mnkr över 100 år, utan att generera några intäkter.

Om en uppdelning i garage respektive infrastruktur inte godkänns så blir nedskrivningsbehovet för anläggningen ca 1 030 mnkr av investerade 1 650 mnkr.

Resultat garage utan möjlighet att särredovisa infrastruktur
<ul style="list-style-type: none">• Investering: 1 650 mnkr (+/- 100 mnkr)• Avkastning över 50 år: 1,2 %• Indikativ värdering: 620 mnkr• Nedskrivningsbehov: 1 030 mnkr (+/- 100 mnkr)

En nedskrivning på 1 030 mnkr ska sättas i relation till bolagets egna kapital om ca 1,3 mdkr.

Avkastningen är i ovanstående analyser positiv till följd av att rörelsens kassaflöde är positivt. Rörelsens kassaflöde inkluderar inte räntekostnader och, av naturliga skäl, inte heller avskrivningar. Resultatmässigt genererar anläggningen, trots

nedskrivningar, ett negativt resultat varje år över 50 år. Eftersom avkastningen är lägre än kostnaderna för lånat kapital så kommer investeringen generera ett allt sämre resultat för varje år som anläggningen är i drift.

Indikativ värdering och beräknat nedskrivningsbehov bygger på att anläggning för all framtid kommer att nyttjas som parkeringsgarage (eller annan verksamhet som ger motsvarande avkastning).

Scenarioanalys

Lönsamhetsberäkningen bygger på den högsta taxan bolaget kan sätta i centrala lägen samt den högsta beläggningen som återfinns i någon av bolagets kalkyler.

Bakgrunden till den höga beläggningssiffran är det faktum att garaget är den enda parkeringsanläggningen i området, i kombination med samnyttjande. Värdering och nedskrivningsbehov bygger dessutom på att anläggningen för all framtid kommer att nyttjas som parkeringsgarage.

Nedan presenteras en sammanfattad scenarioanalys som åskådliggör vad som händer om någon av ovanstående förutsättningar förändras. Scenarioanalysen utgår ifrån att särredovisningen godkänns och att investeringen i garaget är 1 060 mnkr.

Scenario	Avkastning	Värde	Nedskrivning
Grundscenario	2,8 %	610 mnkr	450 mnkr
Beläggning från 60 % till 50 %	2,3 %	540 mnkr	520 mnkr
Besökstaxa från 30 kr till 40 kr	3,9 %	750 mnkr	310 mnkr
Garaget används endast 25 år	neg.	470 mnkr	670 mnkr

Det bör dock noteras att ovan scenarioanalys endast ändrar en parameter i taget och inte tar hänsyn till följd effekter. Det är till exempel inte orimligt att anta att en höjning av taxan med 25 % skulle medföra en lägre beläggning i anläggning.

Besökstaxan behöver mer än dubblas till över 60 kr/timme för att garagedelen av investeringen ska bli lönsam. För det fall särredovisning av infrastrukturen ej godkänns så måste besökstaxan höjas från 30 kr/timme till dryga 100 kr/timme för att hela investeringen (1,65 mdkr) ska bli lönsam.

Risker och osäkerhetsfaktorer

I projektet kvarstår fortfarande både upphandlingen och genomförandet vilka båda är stora osäkerhetsmoment. Utöver detta kvarstår flera riskfaktorer som behöver hanteras framåt i projektet. Nedan sammanfattas de mest väsentliga riskerna.

Projektrelaterade risker

Utbyggnadsordningen framåt för programmet Skeppsbron är inte beslutad samtidigt som grundläggningen inom hela Skeppsbron behöver samordnas. Samordning behövs också mellan Masthuggskajen och Skeppsbron kring byggordning, ytor och logistik.

Trots undersökningar är de geotekniska förutsättningar i området fortfarande osäkra. För bolagets del är det också viktigt att notera att de byggherrar som ska bygga nära garaget inte har projekterat klart än. Det medför att den finns en osäkerhet kring vilka laster som ska tas upp av garaget samt hur gränssnittet mellan garage och byggnad ska utformas. Det finns även en osäkerhet kring bland annat kostnad för påseglingskydd i norr.

Även om det finns budget för förorenade massor och deponi så är andelen förorenade massor i området inte fastställt och möjligheterna till deponi av de förorenade massor inte säkerställd.

Slutligen finns det en osäkerhet i upphandlingen. Det finns ett fåtal aktörer som kan vara tänkbara som leverantörer i den här typen av projekt och även om projekteringen som nu genomförs är grundlig så finns det givetvis en osäkerhet i pris vid upphandlingen.

Externa risker

Elbrist och kostnader för energi påverkar samhället i stort och givetvis även större byggprojekt – både direkt i byggnationen och indirekt genom högre priser från leverantörerna.

Givet situationen i Sverige och i omvärlden så kan risken för resursbrist inte förbises. Risk för brist finns både avseende personella resurser (vid exempelvis fortsatta Covid-utbrott) och i materialbrist (exempelvis cement). Resursbrister kan även resultera i problem i leverantörskedjorna.

En nedgång i konjunktur tillsammans med osäkerheter på marknaden och en hög inflation kan påverka utbyggnadstakten i området. Det finns en risk att bolaget bygger parkeringsanläggningen samtidigt som resterande byggnation pausas vilket skulle leda till låg beläggning i anläggningen. En vikande konjunktur påverkar även marknadens avkastningskrav även i centrala lägen. Ett högre avkastningskrav i området skulle innebära lägre värdering och därmed ökade nedskrivningar.

Risk i garagets storlek

Den senaste mobilitets- och parkeringsutredningen visar på ett behov av parkering i området på mellan 339–569 platser. Detta är en väsentlig minskning från det ursprungliga behovet av 1 050 platser som skulle lösas i en anläggning med 700 platser och högt samnyttjande.

Intentionerna från programmets sida är att genomföra omfattande mobilitetsåtgärder. Detta skulle medföra att garaget blir för stort i relation till behovet i planen. Risken med att bygga en för stor anläggning är att beläggningen blir lägre. En lägre beläggning skulle medföra ytterligare nedskrivningar. Samtidigt behöver anläggningen ha en viss storlek av följande skäl:

- Grundläggning för Skeppsbron – Hela planen för Skeppsbron bygger på att en större parkeringsanläggning byggs, en anläggning som stabiliserar området och som minskar risken för sättningar. Om detta förändras kommer inte planen kunna realiseras i det utförande och med den budget som finns i dag.

- Tidplan och kostnader i programmet – Övriga parter har utgått från den storlek och utbredning av garaget som kommunfullmäktige beslutade om. Andra alternativ har inte analyserats i programmet. Om bolaget skulle bygga en mindre anläggning så får det konsekvenser för övriga aktörer. Större förändringar i garagets utformning skulle leda till ny projektering för övriga parter med tillhörande fördyringar samt förseningar
- Möjlighet att få lönsamhet i anläggningen – Grundläggningen är kostsam och påverkas bara i mindre utsträckning av storleken på garaget. En mindre anläggning skulle medföra en väsentligt högre kostnad per plats och i förlängningen en ännu sämre lönsamhet.

Även om anläggningen blir för stor ur ett rent planperspektiv så finns det givetvis värden i att ha en parkeringsnod i innerstaden. Mobilitets- och parkeringsutredningen beaktar inte behovet av allmän parkering för ett vidare upptagningsområde. Anläggningen har potential att bli viktig för besökande likväl som en tillgång för staden i utveckling av andra stadsdelar, till exempel i samband med tillskapandet av en bilfri innerstad.

Det bör i sammanhanget noteras att bolaget inte har fått i uppdrag att utreda några alternativa lösningar till kajgaraget.

Risker i relation till uppdraget

Parkeringsbolaget har en stark finansiell ställning och har en viktig roll att spela i utvecklingen av staden. Bolaget lämnar varje år stora utdelningar som omfördelas inom koncernen likväl som delas ut till kommunen.

Bolaget flaggade redan 2017 för att det finns risk för ytterligare framtida kostnadsökningar som är hänförliga till bland annat redovisningsprinciper och momshantering. Dessa risker kvarstår och bedöms fortsatt kunna påverka projektets lönsamhet.

Krav på lönsamhet

Göteborgs Stads Parkering har i ägardirektivet tydliga lönsamhetskrav för verksamheten. Ägaren har som krav att bolaget ska ge en avkastning som står i paritet med jämförbara bolag och branschnorm, det vill säga en marknadsmässig avkastning. Som en del i detta krav ska bolagets rörelsemarginal överstiga 20 %.

Skeppsbrogaragets resultatpåverkan över 50–100 år kommer att begränsa bolagets möjligheter att leva upp till ägarens krav.

Styrelsens mandat

Ur ett aktiebolagsrättsligt perspektiv är bolagets styrelse personligt ansvarig för de beslut som styrelsen fattar. Styrelsen har enligt aktiebolagslagen en skyldighet att bedriva verksamheten på affärsmässig grund.

Enligt bolagets revisorer är styrelsens möjligheter att ta beslut om investeringar på andra grunder än rent affärsmässiga, ytterst begränsade i relation till aktiebolagslagen. Att en investering redan från början resulterat i en nedskrivning är en tydlig indikation på att investeringen inte är affärsmässig.

Styrelsen kommunicerade 2020 att kajgaraget inte ger den avkastning som krävs för att investeringen ska kunna accepteras utifrån styrelsens ekonomiska ansvar.

Investering i infrastruktur och bolaget formella uppdrag

I projektet Skeppsbrogaraget avser en icke oväsentlig del av investeringen infrastruktur i form av kaj, mark, park, med mera. Parkeringsbolagets uppdrag inkluderar inte investeringar i infrastruktur. Infrastruktur är något som normalt bekostas av staden. Bolagets revisorer anser att det är problematiskt att bolaget planerar en stor investering inom ett område som inte är en del av bolagets uppdrag.

Infrastruktur och affärsverksamhet

Eftersom bolaget agerar på en konkurrensutsatt marknad är det viktigt att bolaget inte gynnas på ett otillbörligt sätt. Även om det är tydligt att en del av investeringen avser annat än garaget så är bolagets revisorer fortsatt tveksamma till om en uppdelning är möjlig. Frågan försvåras av att det inte finns praxis inom området.

Eventuella skattekonsekvenser

Att ge ett kommunalt bolag i uppdrag att genomföra investeringar som ligger utanför bolagets ordinarie uppdrag och som normalt borde bekostas av kommunen riskerar att få konsekvenser skattemässigt och momsmässigt. Detta är också något som bolaget har flaggat för tidigare.

Upphandling

Om delar av investeringen klassas som tjänster utförda åt andra parter i kommunen så måste det säkerställas att det så kallade in house-undantaget är tillämpligt. I annat fall måste respektive del upphandlas i konkurrens i enlighet med LOU.

Konsekvenser om projektet pausas

Om projektet pausas i det här skedet kommer det att få konsekvenser. Hur stora konsekvenserna blir beror på längden på avbrottet.

En längre paus skulle medföra nedstängningskostnader likväl som nya uppstartskostnader, ett omtag kring upphandling av entreprenaden samt tillkommande kostnader för interimslösningar. Utöver direkta kostnader så innebär en längre paus även legala risker i förhållande till konsortiet av byggherrar. En paus påverkar också Älvstrandens möjligheter att avyttra omkringliggande byggrätter.