

Kommunstyrelsens
stadsutvecklingsutskott

Lägesredovisning av genomförandeplan för stadsutvecklingen på västra Sicklaön

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott noterar informationen och ger exploateringsenheten Nacka stad i uppdrag att fortsätta arbetet med genomförandeplanen för stadsutvecklingen på västra Sicklaön utifrån den inriktning som anges i tjänsteskrivelse daterad den 8 september 2020.

Sammanfattning

Exploateringsenheten Nacka stad har tagit fram en genomförandeplan för stadsutvecklingen på västra Sicklaön, med utgångspunkt i kommunstyrelsens beslut 30 mars 2020. Genomförandeplanen bygger på en prioritering mellan de ca 90 pågående eller planerade stadsbyggnadsprojekten på västra Sicklaön. Denna prioritering har gjorts utifrån en sammanvägning av tekniska och ekonomiska parametrar. Genomförandeplanen presenteras i ärendet i form av skedeskartor (Bilaga 1-3). Genomförandeplanen är robust i så måtto att den innehåller en omfattande planberedskap relativt det bedömda marknadsdjupet för bostäder, dock inte så omfattande att kommunen riskerar att dra på sig alltför stora investeringar i förtid. Genomförandeplanen visar att det är tekniskt möjligt att bygga ca 500 bostäder om året fram till 2025, därefter 1 200 bostäder om året, att jämföra med det bedömda marknadsdjupet på 600 bostäder om året fram till det att tunnelbanan tas i trafik år 2030. Kassaflödesanalyser har tagits fram för två olika scenarier för utbyggnadstakten. Analyserna visar att den nya genomförandeplanen medför en betydligt mindre ekonomisk risk för kommunen än den tidigare planeringen. Kalkylerna visar dock att projektportföljen inte kommer att ha genererat ett tillräckligt stort överskott när den nu planerade stadsutvecklingen är avslutad, mot slutet av 2040-talet. Det redan inledda arbetet med kostnads-optimeringar av projekten, i enlighet med det uppdrag kommunstyrelsen gav 30 mars 2020, kommer att fortsätta.

Ärende

Kommunstyrelsen beslutade den 30 mars 2020 att ge exploateringsenheten Nacka stad i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för stadsutvecklingen på västra Sicklaön, med utgångspunkt i de rekommendationer som framgick av tjänsteskrivelse daterad 21 februari 2020. Arbetet med genomförandeplanen har pågått sedan dess och enheten redovisade aktuell genomförandeplan muntligen för kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott den 25

augusti 2020. Genomförandeplanen har tagits fram av exploateringsenheten Nacka stad, i samarbete med bland andra planerheten, enheten för strategisk stadsutveckling och enheten för bygg- och anläggning.

Genomförandeplanen bygger på prioriteringar mellan de ca 90 pågående eller planerade stadsbyggnadsprojekten på västra Sicklaön. Vid dessa prioriteringar vägs en rad olika parametrar in. Dels rent tekniska förutsättningar som ledningskapacitet, trafikflöden och utbyggnadslogistik. Dels marknadsmässiga och ekonomiska aspekter, såsom önskemålet att åstadkomma en över tiden jämn utbyggnadstakt av bostäder, i linje med bedömt marknadsdjup både på hela västra Sicklaön och lokalt i de olika stadsdelarna, samt en jämn investeringstakt för kommunen där utgifter och intäkter i så stor utsträckning som möjligt balanseras varje enskilt år. Genomförandeplanen bygger på komplex materia, där till synes små justeringar vid prioritering mellan projekten kan få stor påverkan på helheten. Den övergripande målbilden är en ekonomiskt hållbar utbyggnad i takt med marknaden och Nackaborna.

Ett viktigt underlag till genomförandeplanen utgörs av de detaljerade tidplaner och kalkyler som tagits fram för vart och ett av de ingående stadsbyggnadsprojekten. Genomförandeplanen sammanställs och presenteras i form av aggregerade tidplaner, skedeskartor och kalkyler.

Skedeskartor tas fram på tre detaljeringsnivåer:

1. *Projektområdesnivå*. Kartorna visar i vilken fas de enskilda projekten befinner sig, samt möjligt bostadsutfall per år. Skedeskartor nivå 1 för åren 2020-2025 har bilagts till detta ärende, [Bilaga 1](#).
2. *Kvartersnivå*. Kartorna visar skedesförändringar inom enskilda kvarter och gatuavsnitt nedbrutet per kvartal. Redovisning av både projektering och genomförande. Exempel på skedeskartor nivå 2 från centrala Nacka har bilagts till detta ärende, [Bilaga 2](#).
3. *Detaljerad nivå*. Kartorna visar vilka faktiska byggnadsarbeten som kommer att utföras under varje kvartal. Redovisning enbart av fysiska arbeten, men på en mycket detaljerad nivå, tex enskilda ledningar, TA-åtgärder etc. Ett exempel på skedeskarta nivå 3 från stadsbyggnadsprojektet Discus har bilagts till detta ärende, [Bilaga 3](#).

Tidplanerna, kalkylerna och skedeskartorna avses uppdateras åtminstone tre gånger per år, i samband med tertialboksluten. Uppdateringar mellan dessa tidpunkter kan också bli aktuellt vid större förändringar av enskilda projekt, om dessa förändringar påverkar helheten.

Robust genomförandeplan

Genomförandeplanen innehåller ett möjligt bostadsutfall från år 2026 och framåt som är avsevärt högre (ca 1 200 bostäder/år) än det tidigare aviserade bedömda marknadsdjupet för bostäder fram till det att tunnelbanan tas i trafik 2030 (600 bostäder/år), men även



högre än den planberedskap (800 bostäder/år) som rekommenderades i den tjänsteskrivelse som låg till grund för kommunstyrelsens beslut 30 mars 2020. Att en större planberedskap än tidigare nu föreslås beror på att enheten gjort bedömningen att detta behövs för att hålla genomförandeplanen flexibel och robust; det är nödvändigt att planera för ett relativt stort antal bostäder för att i ett senare kunna parera för förändringar på marknaden och eventuella bortfall av enskilda projekt, utan att riskera att stadsutvecklingen tappar fart.

Ytterligare ett skäl till att öka planberedskapen är att marknadsdjupet sannolikt kommer att öka successivt under perioden, inte minst efter 2030 då tunnelbanan har tagits i trafik. Nu föreslagen planberedskap (1 200 bostäder/år från 2026 och framåt) torde vara tillräckligt stor relativt det bedömda marknadsdjupet, men inte är så stor att kommunen riskerar att dra på sig onödigt stora investeringar i förtid. Med nu föreslagen planberedskap bedömer enheten därmed att genomförandeplanen är robust.

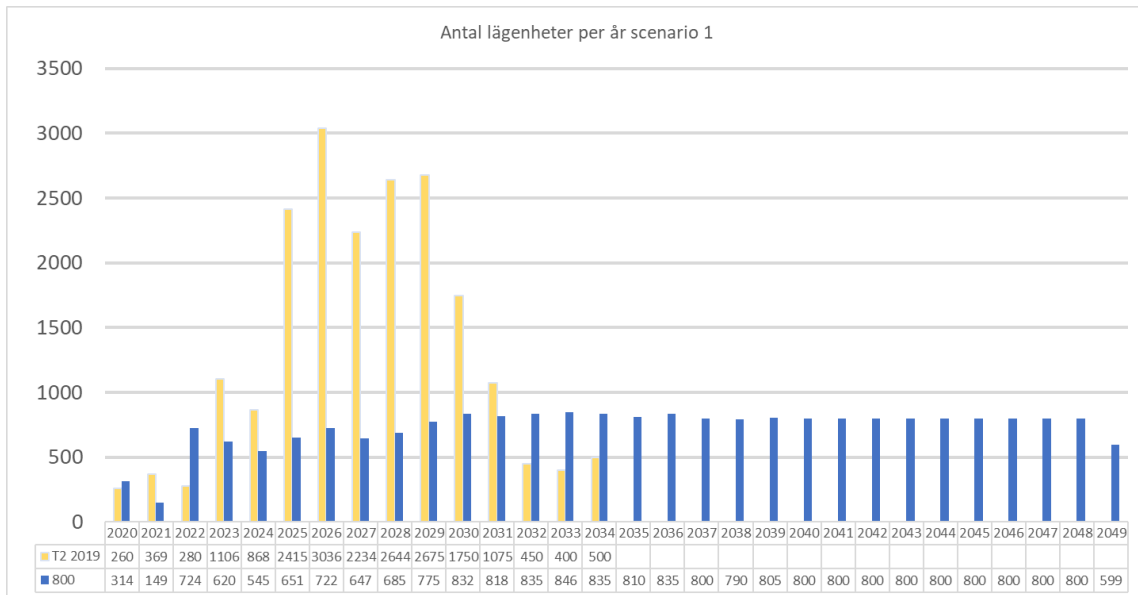
Det bör noteras att stadsutveckling av sin natur är en föränderlig och svårförutsägbar process och att genomförandeplanen kontinuerligt kommer att behöva justeras och modifieras, allteftersom omvärlden och förutsättningarna för de ingående stadsbyggnadsprojekten förändras. Förändringar på marknaden och övriga omvärldsfaktorer kan göra att storleken på planberedskapen kontinuerligt behöver ses över för att genomförandeplanen även fortsättningsvis ska vara robust.

Scenarioplanering

Genomförandet av stadsutvecklingen kommer med största sannolikhet inte kommer att gå i så snabb takt som framgår av skedeskartorna nivå 1 ([Bilaga 1](#)), utan en del av projekten kommer att genomföras efter de tidpunkter som den robusta genomförandeplanen anger. Skedeskartorna ska sålunda inte utläsas som att de redovisar det planerade faktiska bostadsutfallet, utan de visar vad som är tekniskt möjligt att genomföra – det vill säga i vilken ordning projekten behöver genomföras, och hur snabbt de kan genomföras – utan att kommunen tar på sig alltför stora framtunga investeringar. Efter 2028, då ledningskapaciteten beräknas vara fullt utbyggd, ökar flexibiliteten vid prioritering mellan enskilda projekt.

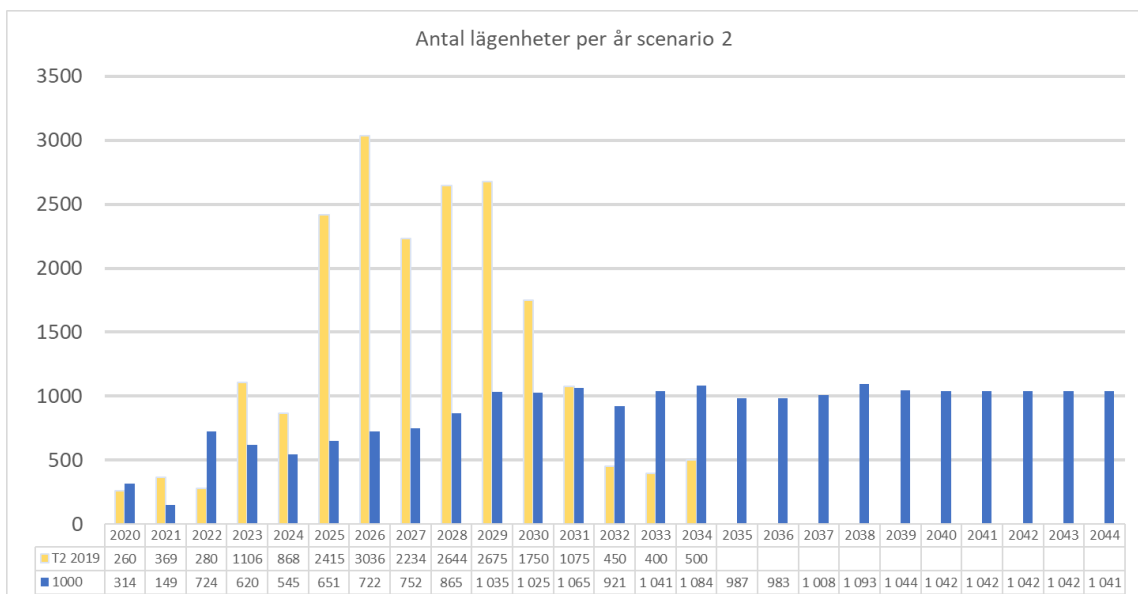
Eftersom genomförandeplanen innehåller en relativt stor planberedskap skulle det vara missvisande att redovisa det årliga ekonomiska utfallet utifrån projektens aggregerade kalkyler. För att få fram en realistisk bild av nivån på kommunens investeringar under utbyggnadsperioden har enheten istället tagit fram kassaflödesanalyser för två alternativa scenarier för utvecklingen på bostadsmarknaden. Dessa scenarier bygger på bedömningar av sannolikheten för utfallet av de olika stadsbyggnadsprojekten. Hur scenarierna påverkar kommunens årliga investeringar framgår av avsnittet *Ekonomiska konsekvenser* nedan.

Scenario 1 bygger på ett bostadsutfall om ca 550 bostäder/år fram till och med 2028, och därefter ca 800 bostäder/år från år 2029 och framåt. Med denna takt skulle utbyggnaden av de stadsbyggnadsprojekt som nu ingår i portföljen pågå fram till år 2049, se figur 1 nedan.



Figur 1. Blå staplar visar årligt bostadsutfall i scenario 1, dvs 800 bostäder/år från 2029 och framåt. Gula staplar visar årligt bostadsutfall enligt den tidigare planeringen.

Scenario 2 bygger på en något högre utbyggnadstakt. Bostadsutfallet antas här vara ca 600 bostäder/år fram till och med 2028, och därefter ca 1 000 bostäder/år från år 2029 och framåt. Med denna takt skulle utbyggnaden av de stadsbyggnadsprojekt som nu ingår i portföljen pågå fram till år 2044, se figur 2 nedan.



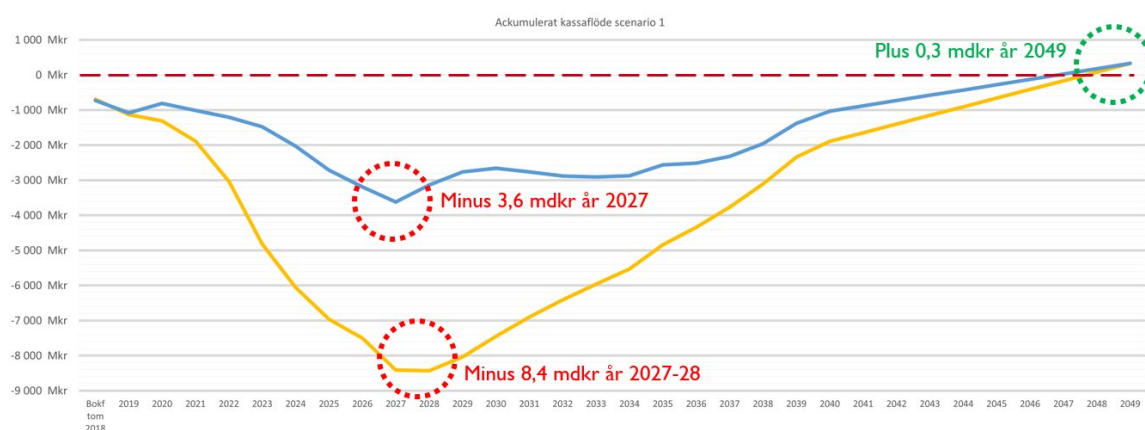
Figur 2. Blå staplar visar årligt bostadsutfall i scenario 2, dvs 1 000 bostäder/år från 2029 och framåt. Gula staplar visar årligt bostadsutfall enligt den tidigare planeringen.

Ekonomiska konsekvenser

Enkelt uttryckt innehåller exploateringskalkylerna tre typer av intäkter: köpeskilling för försäljning av mark, exploateringsersättning från privata markägare för utbyggnad av nya allmänna anläggningar (gator, parker etc) samt avgäldsunderlag, det vill säga värdet av de fastigheter som kommunen avser upplåta med tomträtt. Det finns tre utgiftsposter: kostnad för att bygga ut nya allmänna anläggningar, kostnad för att iordningsställa den kvartermark som ska överlåtas samt kostnad för återuppbyggnad av sådana välfärdsfastigheter som behöver rivras för att ge plats åt den nya bebyggelsen. Kalkylerna behöver generera ett nettoöverskott för att kommunen ska kunna finansiera de nya välfärdsfastigheter som behövs när invånarantalet växer. Kommunens medfinansiering av tunnelbanan finns inte med i kalkylerna. Tunnelbanan finansieras dels av privata fastighetsägare, dels genom nettoöverskottet från exploateringarna.

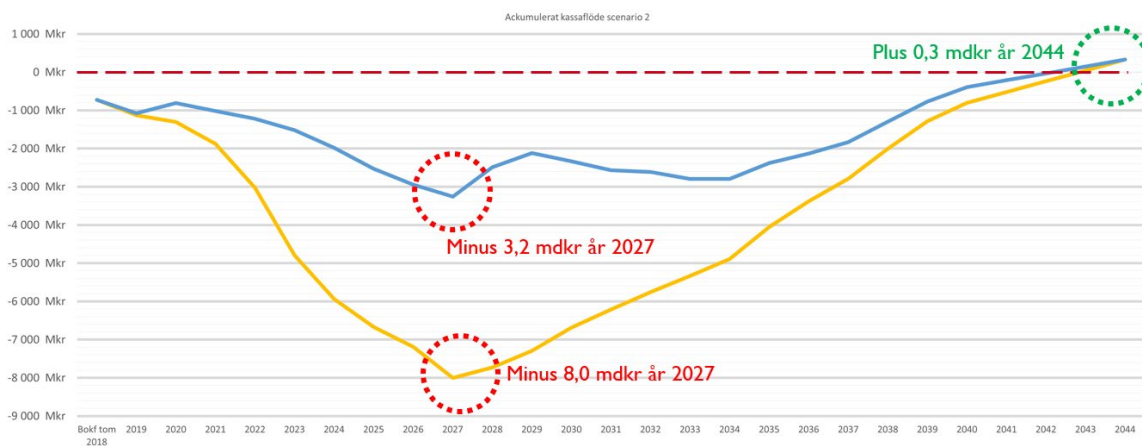
Kassaflödesanalyserna nedan visar hur stadsutvecklingen påverkar kommunens investeringsnetto varje enskilt år under utbyggnadstiden. Båda analyserna jämförs med den tidigare planeringen, vilken innebar ett stort mått av tunga investeringar under de första åren av utbyggnaden.

Figur 3 nedan visar det ackumulerade kassaflödet för scenario 1, dvs ett bostadsutfall om ca 800 bostäder/år från 2029 och framåt, jämfört med hur kassaflödet skulle sett ut med den tidigare planeringen. Som framgår skulle den tidigare planeringen resulterat i att kommunen fram till år 2027 och 2028 behövde låna upp ca 8,4 miljarder kronor innan intäkter från markförsäljningar och exploateringsersättningar långsamt skulle ha minskat låneskulden fram till utbyggnadsperiodens slut. Med den nya genomförandeplanen bedöms kommunen i detta scenario som mest behöva låna upp 3,6 miljarder kronor, innan låneskulden börjar minska. Positivt investeringsnetto uppnås 2047.



Figur 3. Ackumulerat kassaflöde. Blå graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt scenario 1, dvs 800 bostäder/år från 2029 och framåt. Gul graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt den tidigare planeringen.

Figur 4 nedan visar det ackumulerade kassaflödet för scenario 2, dvs ett bostadsutfall om ca 1 000 bostäder/år från 2029 och framåt, jämfört med hur kassaflödet skulle sett ut med den tidigare planeringen. Som framgår skulle den tidigare planeringen resulterat i att kommunen fram till år 2027 behövde låna upp ca 8,0 miljarder kronor innan intäkter från markförsäljningar och exploateringsersättningar långsamt skulle ha minskat låneskulden fram till utbyggnadsperiodens slut. Med den nya genomförandeplanen bedöms kommunen i detta scenario som mest behöva låna upp 3,2 miljarder kronor, innan låneskulden börjar minska. Positivt investeringsnetto uppnås 2043.



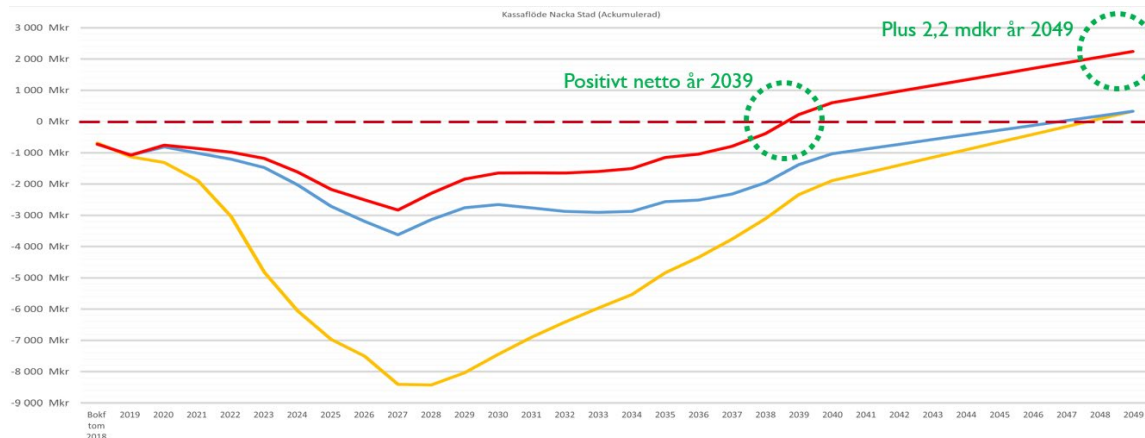
Figur 4. Ackumulerat kassaflöde. Blå graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt scenario 2, dvs 1 000 bostäder/år från 2029 och framåt. Gul graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt den tidigare planeringen.

Observera att kassaflödesanalyserna bygger på hypotetiska, om än kvalificerade, bedömningar av en framtida bostadsmarknad, och att det framförallt är den övergripande tendensen som är intressant, nämligen att den nya genomförandeplanen avsevärt minskar kommunens ekonomiska risk genom att möjligheten ökar att balansera intäkter mot utgifter under utbyggnadsperioden.

I underlaget till kommunstyrelsens beslut den 30 mars 2020 framgick att det fanns indikationer på att stadsutvecklingsekonomin inte skulle vara i balans. Exploateringsenheten Nacka stad fick därför i uppdrag att genomföra en genomlysning av samtliga stadsbyggnadsprojekt med syftet att få ned kostnaderna och om möjligt öka intäkterna. Denna genomlysning pågår men resultatet har ännu inte fullt ut fått genomslag i kalkylerna. Den genomgång och kvalitetssäkring av stadsbyggnadsprojektens kalkyler som har gjorts under våren har visserligen visat att den samlade projektportföljen trots allt genererar ett överskott, men det är alltför litet för att kunna täcka kostnaderna för nya välfärdsfastigheter.

En snabb analys visar att ett generellt besparingsbeting på 15% i samtliga projekt skulle ge kommunen ett överskott om 2,2 miljarder kronor vid utbyggnadsperiodens slut, se figur 5 nedan. Detta kommer sannolikt inte att räcka för att klara finansieringen av de nya

välfridsfastigheterna. För att uppnå ett tillräckligt stort överskott går det inte att utesluta att vissa projekt kan behöva omprövas eller göras om i grunden.



Figur 5. Ackumulerat kassaflöde. Blå graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt scenario 1, dvs 800 bostäder/år från 2029 och framåt. Gul graf visar det ackumulerade kassaflödet enligt den tidigare planeringen. Röd graf visar det ackumulerade kassaflödet med 15% generella besparingar i alla projekt.

Kostnadskontroll och kontinuerliga optimeringar kommer att behöva genomsyra det fortsatta arbetet med stadsbyggnadsprojekten. Enheten avser löpande återkomma till kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott med förslag till åtgärder för att uppnå och vidmakthålla en stadsbyggnadsekonomi i balans.

Konsekvenser för barn

Genomförandeplaneringen kommer att ha en stor direkt och indirekt påverkan på barn. Bland annat innebär det sänkta tempot i bostadsbyggandet att nya skolor, förskolor och idrottsanläggningar inte behöver byggas ut i den höga takt som tidigare stipulerats. Det lugnare tempot i stadsutvecklingen innebär sannolikt färre byggtransporter per år och mindre omfattande trafikavstängningar under en längre tid, än det koncentrerade genomförande som en högre byggtakt skulle medföra. Detta ökar möjligheten att få till säkra skolvägar.

Katarina Wählin Alm
Stadsutvecklingsdirektör

Peter Granström
Enhetschef
Exploateringsenheten Nacka stad

Bilaga 1: Skedeskartor nivå 1, stadsutvecklingen på västra Sicklaön under åren 2020-2025

Bilaga 2: Skedeskarta nivå 2, exempel från centrala Nacka

Bilaga 3: Skedeskarta nivå 3, exempel från stadsbyggnadsprojektet Discus