

Förstudie - Tunnelbana i Nacka kommun

På uppdrag av revisorerna i Nacka kommun



Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte	3
2.3	Avgränsning och ansvariga nämnder	3
2.4	Revisionskriterier	4
2.5	Metod	4
3	Avtal om utbyggd tunnelbana	5
3.1	Förstudie – Tunnelbana till Nacka	5
3.2	Stockholmsförhandlingen	5
3.3	Huvudavtal	5
3.4	Delprojektavtal – Tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort	7
3.5	Landstingets ansvar och organisation för utbyggnad av tunnelbanan	9
3.6	Kommunfullmäktiges godkännande	10
3.7	Kommentar	10
4	Åtaganden utöver den initiala överenskommelsen?	11
4.1	Utgångspunkt	11
4.2	Bussterminal för Ostsektorn	11
4.3	Förstudie – Bussterminal och överdäckning i Nacka stad	12
5	Tunnelbanan till Nacka	13
5.1	Startpromemoria – Tunnelbana till Nacka	13
5.2	Projektplan - Tunnelbana till Nacka	14
6	Rapportering och uppföljning	14
6.1	Uppföljning av huvudavtalet	14
6.2	Uppföljning av tunnelbaneavtalet	15
6.3	Uppföljning av tunnelbaneprojektet	16

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en förstudie med det övergripande syftet att uppdatera bilden av nuläget vad gäller styrning, uppföljning och kontroll av tunnelbanebyggandet med vidhängande utfästelser från Nacka kommun.

Nedan redovisas i form av en sammanfattning kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i förstudien.

Fråga	Svar
<p>Vilka åtaganden har tillkommit utöver den initiala överenskommelsen om utbyggnad av tunnelbanan? Uppdateras kalkyler och redovisning löpande?</p>	<p>Det har inte tillkommit åtaganden efter den initiala överenskommelsen om utbyggnad av tunnelbanan. Storleken på det finansiella åtagande som följer av medfinansieringen av bussterminalen har dock ännu inte preciserats. Åtagandet i sig är dock en konsekvens av huvudavtalet.</p> <p>Investeringskalkylerna uppdateras av FUT. Senast gjordes det i samband med optimeringsarbete som genomförts under våren 2016.</p>
<p>Vilka tillkommande utgifter utöver medfinansieringen kan förväntas för Nacka kommun? Finns känslighetsanalys/scenarioanalyser?</p>	<p>Det har inte tillkommit investeringsutgifter utöver medfinansieringen i förhållande till projektet utbyggd tunnelbana. Tillkommande utgifter kommer dock att bli följden av medfinansieringen av bussterminalen. Därutöver tillkommer exploateringsutgifter till följd stadsutvecklingen samt utgifter och kostnader för volymökningen av välfärdstjänster som följer av befolkningsökningen. På intäktssidan tillkommer exploateringsinkomster och ökade skatteintäkter.</p> <p>Det har inte framkommit att känslighets-/scenarioanalyser har gjorts. Riskanalyser har däremot gjorts bl.a. av tunnelbaneavtalet och projekt tunnelbana till Nacka.</p>
<p>Hur är samarbetet med förvaltningen för utbyggd tunnelbana organiserat?</p>	<p>Samarbetet med FUT sker inom ramen för dels det partssammansatta samverkansorganet (styrelsen) samt i delprojektstyrelsen för Nacka och Gullmarsplan/Söderort, dels i; delprojektet, projekt tunnelbana till Nacka, projekt bussterminal och överdäckning.</p>
<p>Hur dokumenteras beslut, m.m. för att man på ett samlat sätt enkelt ska kunna följa upp helheten över årens lopp.</p>	<p>Politiska beslut och delegationsbeslut dokumenteras i Nacka kommuns diariesystem Platina. Någon särskild hantering har inte framkommit avseende beslut relaterat till utbyggnaden av tunnelbanan till Nacka.</p>

Fråga	Svar
Vad omfattar uppföljningen, vem/vilka ansvarar för den och till vem/vilka sker rapporteringen?	Se kapitel 6.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I 2013 års Stockholmsförhandling träffades en överenskommelse om fyra nya tunnelbanesträckningar mellan Staten, Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun. För Nacka kommuns del avser utbyggnaden en sträckning som innebär stationer vid Sofia, Hammarby kanal, Sickla, Järla och Nacka C. Utbyggnaden ska starta senast 2018 och trafikstart är planerad till ca 2025. Överenskommelsen innebär också att Nacka kommun förbundit sig att bygga minst 13 500 nya bostäder på västra Sicklaön fram till år 2030.

I det avtal som tecknades mellan parterna ingår en kommunal medfinansiering. För Nackas del innebär överenskommelsen en medfinansiering på 850 mnkr i 2013 års prisnivå jämte ytterligare ett kostnadsansvar upp till 97 mnkr vid kostnadsökningar utöver KPI. Nacka tillsammans med i övrigt berörda kommuner åtar sig enligt avtalet att förskotta medel för tunnelbaneutbyggnaden. Vidare framgår av överenskommelsen att parterna har ett gemensamt ansvar för framdriften av investeringarna. Formerna för styrning av projekten ska preciseras i kommande avtal.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna i sin riskbedömning identifierat att kommunens styrning, uppföljning och kontroll är ett väsentligt område att löpande följa.

2.2 Syfte

Det övergripande syftet med förstudien har varit att uppdatera bilden av nuläget vad gäller styrning, uppföljning och kontroll av tunnelbanebyggandet med vidhängande utfästelser från Nacka kommun.

2.2.1 Revisionsfrågor i kartläggningen

- ▶ Vilka åtaganden har tillkommit utöver den initiala överenskommelsen om utbyggnad av tunnelbanan? Uppdateras kalkyler och redovisning löpande?
- ▶ Vilka tillkommande utgifter utöver medfinansieringen kan förväntas för Nacka kommun? Finns känslighetsanalys/scenarioanalyser?
- ▶ Hur är samarbetet med förvaltningen för utbyggd tunnelbana organiserat?
- ▶ Hur dokumenteras beslut, m.m. för att man på ett samlat sätt enkelt ska kunna följa upp helheten över årens lopp.
- ▶ Vad omfattar uppföljningen, vem/vilka ansvarar för den och till vem/vilka sker rapporteringen?

2.3 Avgränsning och ansvariga nämnder

Förstudien är kommunövergripande och berör de nämnder och utskott som omfattas av stadsutvecklingsprocessen; bl.a. kommunstyrelse, KSSU, miljö- och stadsbyggnadsnämnden m.fl.

2.4 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier. Förstudie har genomförts parallellt med förstudien "Nacka bygger stad".

Följande har intervjuats:

- ▶ Ordförande, KS och KSSU.
- ▶ KS, KSSU 1:e vice ordförande och tillika ordförande i natur- & trafiknämnden.
- ▶ 2:e vice ordförande, KS och KSSU.
- ▶ Stadsdirektör.
- ▶ Stadsbyggnadsdirektör.
- ▶ Enhetschef Strategisk stadsutveckling.
- ▶ Exploateringschef.
- ▶ Planchef.
- ▶ Natur- och trafikdirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Stadsjurist.
- ▶ Projektledare, tunnelbanan till Nacka.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Mål och budget 2016 - 2018.
- ▶ Planer med bäring på stadsbyggnadsprocessen.
- ▶ Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen.
- ▶ Delegationsordningar.
- ▶ Tunnelbaneöverenskommelsen med tillhörande avtal.
- ▶ Årsredovisning, tertialbokslut och uppföljningar.
- ▶ Protokoll med underlag och handlingar.
- ▶ Processbeskrivningar.

3 Avtal om utbyggd tunnelbana

3.1 Förstudie – Tunnelbana till Nacka

Den 15 mars 2012 tecknades en politisk överenskommelse om att gemensamt genomföra en förstudie kring en utbyggnad av tunnelbana till Nacka, av företrädare för Stockholms läns landsting, Stockholms stad samt Nacka och Värmdö kommuner.

Våren 2013 påbörjades arbetet inom den så kallade Stockholmsförhandlingen 2013. Syftet var att förhandla fram en överenskommelse om en utbyggnad av Stockholms tunnelbana och ett ökat bostadsbyggande för att möta den kraftiga befolkningsökningen i Stockholmsregionen.

I samband med att Stockholmsförhandlingen inleddes reviderades tidplanen för förstudien. Ett antal leveranser tidigarelades så att Trafikförvaltningen kunde lämna ett första underlagsmaterial till förhandlingspersonerna. Förstudie "Tunnelbana till Nacka" presenterades 2014-03-26.

3.2 Stockholmsförhandlingen

3.2.1 Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan

Enligt 2013 års Stockholmsförhandling, som undertecknades den 11 november 2013, av regeringens förhandlare och Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun ska Stockholms tunnelbana byggas ut. Av överenskommelsen framgår att tunnelbanan ska byggas ut etappvis från 2016 till sista färdigställande ca år 2025. Överenskommelsen omfattade bl.a.:

- ▶ Utbyggnad av tunnelbanan med fyra sträckningar.
- ▶ Ökad bostadsbebyggelse med 78 000 bostäder fr.o.m. 1 januari 2014 till den 31 december 2030.
- ▶ Finansiering och medfinansiering samt förskottering.

Av överenskommelsen framgår att parterna har ett gemensamt ansvar för framdriften av investeringarna och att formerna för styrning av projekten ska preciseras i kommande avtal.

Förutsättningen för principöverenskommelsens giltighet var att parterna fattade erforderliga beslut om överenskommelsen och kommande avtal i sina beslutande församlingar.

3.3 Huvudavtal

Huvudavtalet har underrubriken "Avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling". Till huvudavtalet finns tre delprojektavtal, varav ett avser tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort.

Syftet med avtalet är att övergripande reglera förutsättningarna för tunnelbanans utbyggnad, fordon och depåer samt depåanslutningar, finansieringen av utbyggnaden, grundläggande förhållanden mellan parterna vid genomförandet av tunnelbanans utbyggnad samt anslutningar till övriga trafikslag.

Projektet omfattar sammanlagt tre delprojekt varav ett berör Nacka kommun; Utbyggnad av tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort.

Vid sidan av projektet och utanför projektmedel, men inom ramen för avtalet ingår kommunernas respektive åtagande gällande bostadsbyggande, vilka närmare regleras i respektive delprojektavtal.

Under rubriken "Genomförande" i avtalet framgår att parterna är medvetna om att det är för tidigt att i detalj reglera hur projektet och de underliggande delprojekten ska genomföras. Parterna är dock överens om att ett antal angivna principer ska gälla för genomförandet. Nedan redovisas de principer som är kopplade till **kommunernas** ansvar och därmed Nacka kommun.

- ▶ Berörd(a) kommun(er) och landstinget ska gemensamt ansvara för och sinsemellan jämnt dela på kostnaden för att möjliggöra omstigning mellan vägburen SL-trafik och tunnelbanan.
- ▶ Berörd(a) kommun(er) ska ansvara för och själv bekosta anslutning av gång- och cykelvägar.
- ▶ Berörd(a) kommun(er) ska ta fram erforderliga detaljplaner i nära samarbete med projektet för tunnelbanans dragningar samt nödvändiga depåer, inklusive eventuella markanslutningar till spåranläggningar, och berörda parter förbinder sig att verka för att planerna antas och vinner laga kraft.
- ▶ Respektive kommuns åtagande gällande bostadsbyggande regleras närmare i respektive delprojektavtal. Kommuns åtagande gällande bostadsbyggande ingår inte i projektmedel.

Vidare framgår av avtalet att genomförandeavtal mellan landstinget och berörda kommuner ska tas fram som snart som möjligt. I dessa planer ska tidplan, investeringskostnader, standard, kvalitetsnivåer, lokalisering av stationer och uppgångar etc. preciseras.

Avsikten är att samtliga anläggningar som ingår i utbyggnaden av tunnelbanan ska ägas av landstinget.

3.3.1 Finansiering

Investeringskostnaden beräknas totalt till 25,7 mdkr i 2013 års priser. Fördelningen mellan parterna framgår nedan.

Tabell 1 - Finansiering av tunnelbanan

Part	Belopp, mnkr	Procent
Staten	13 650	53 %
Landstinget ¹	6 850	27 %
Stockholm	2 950	11 %
Nacka	850	3 %
Solna	600	2 %
Järfälla	800	3 %

Eventuella kostnadsökningar upp till ett tak på 2,925 mdkr ska bäras av parterna i respektive delprojekt. Finansieringen regleras närmare i delprojektavtal, bilagor 1 och 2. Av huvudavtalet framgår dock att " Parts uttömmande ansvar enligt detta Avtal, inklusive

¹ Inkluderar landstingets finansiering av fordon och depåer med 6,2 mdkr.

bilagor, är begränsat till att tillskjuta Projektmedel enligt vad som anges i Avtalet och/eller ansvara för andra åtaganden som enligt Avtalet åvilar sådan Part”.

3.3.2 Organisation och samverkan

Samverkan mellan parterna är i huvudsak organiserat på två nivåer:

- ▶ Partsammansatt samverkansorgan, styrelsen.
- ▶ Styrelser för respektive delprojekt, delprojektstyrelse.

I styrelsen ingår en ledamot och ersättare per part. Staten innehar ordförandeskapet. Nacka kommuns ledamot är stadsdirektören och ersättare är stadsbyggnadsdirektören. Styrelsen ska behandla frågor som rör parternas gemensamma åtaganden och projektet. Därutöver ska styrelsen tillse att projektets genomförande följer de åtaganden som finns i avtalet. Styrelsen ska bl.a. behandla frågor som rör arbetena enligt avtalet, såsom: projektets omfattning och avgränsning, huvudtidplan, budget och prognoser för projektet, samt andra frågor av stor vikt eller av väsentlig betydelse. Det åligger styrelsen att följa respektive delprojektstyrelse.

I delprojektstyrelsen ingår två representanter vardera från tjänstemannaorganisationen inom landstinget och berörda kommuner. Representanter från staten medverkar vid behov. Respektive delprojektstyrelse leds av landstinget. Nacka kommun representeras av stadsbyggnadsdirektören och natur- och trafikdirektören i delprojektstyrelsen för tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort. Delprojektstyrelsen ska vara ansvarig för respektive delprojekt, och rapporterar till parterna och styrelsen. Respektive delprojektstyrelse ansvarar för att, vid behov, enhälligt och utifrån genomförandeaftalen² besluta om inriktningen för utbyggnaden.

3.4 Delprojektavtal – Tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort

Delprojektavtalet som utgör en bilaga till huvudavtalet preciserar närmare genomförandeansvar, bostadsbyggande, finansierings- och medfinansieringsfrågor avseende utbyggnaden av tunnelbana till Nacka och Gullmarsplan/Söderort. Parterna i delprojektavtalet är Stockholms läns landsting, staten, Stockholms stad och Nacka kommun.

Investeringskostnaden, exklusive depå och fordon, för utbyggnaden beräknas till totalt ca 12,5 mdkr, uppdelat på 2 mdkr för Etapp 1 (Kungsträdgården - Sofia) 6,7 mdkr för Etapp 2 (från Sofia – Nacka Centrum) och 3,8 mdkr för Etapp 3 (från Sofia - Gullmarsplan/Söderort).

Landstinget ansvarar för att driva den formella planläggningen genom att genomföra förstudier och fördjupade förstudier inom ramen för planläggning samt i förekommande fall ta fram järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg och underlag inför tillståndsprovning av vattenverksamhet. Landstinget svarar vidare för genomförandet av tunnelbaneutbyggnaden.

Det framgår av delprojektavtalet att i syfte att få ett snabbt genomförande ska genomförandeaftal vara påskrivna senast 2016-06-30. Avsikten är att byggstart kan ske senast 2018 med trafikstart ca 2025. Justering av tidplanen kan dock komma att ske till

² Arbetet med att ta fram genomförandeaftal pågår fortfarande.

följd av processer i anslutning till besvär/överklagande i samband med plan- och tillståndsprocesser samt övriga rättsprocesser.

3.4.1 Nacka kommuns åtagande

Nacka kommun åtar sig enligt delprojektavtalet att själv eller genom annan markägare/bostadsexploator uppföra ca 13 500 bostäder på västra Sicklaön fram till senast år 2030, med en genomsnittlig takt av 800 bostäder per år. Antalet gäller färdigställda bostäder vars detaljplaner antas från och med 2014. Nacka kommun åtar sig också att bidra med 850 mnkr i medfinansiering i enlighet med upprättad investerings- och finansieringsplan (bilaga 1). Vidare ska Nacka kommun bidra till att utrymme för tunnelbanedepå kan skapas.

Nacka kommun ska också verka för att nya detaljplaner, som möjliggör utbyggnad av tunnelbanan, antas och vinner laga kraft i enlighet med tidplan. Nacka kommun åtar sig att genomföra erforderligt planarbete enligt överenskommen tidplan (bilaga 3).

Kommunerna och landstinget åtar sig att göra tidig inbetalning/förskottering av medel för tunnelbaneutbyggnaden enligt förskotteringsplan i bilaga 2. Återbetalning av dessa medel sker i enlighet med förskotteringsplanen. Parterna ska utöver ovanstående till landstinget erlægga belopp enligt investerings- och finansieringsplan (bilaga 1) senast 30 dagar efter att landstinget anmodat parterna att betala. Vid fakturering ska angivna belopp justeras i förhållande till förändring i konsumentprisindex (KPI) från januari 2013 enligt bilagan. Om delprojektet senareläggs med mer än ett år jämfört med överenskommelsen i huvudtidplanen ska betalningsplanen revideras för att överensstämma med behov av medel (d.v.s. en prestationsbaserad betalplan).

Nacka kommun ansvarar med projektmedel för erforderlig ombyggnad och anpassning av gator för ökad busstrafik i befogad utsträckning. Parterna ska i genomförandeavtal närmare reglera den för sträckningen relevanta trafikpåverkan, kostnaderna och lämpliga lösningar för denna.

Enligt avtalet så svarar staten för uppföljning och årlig rapportering till regeringen av avtalets genomförande.

3.4.1.1 Bilaga 1, investerings- och finansieringsplan

Bilagan innehåller fem tabeller:

1. Finansiering av infrastruktur.
2. Årliga investeringskostnader.
3. Parternas årliga bidrag (exklusive medel motsvarande intäkter från trängselskatt) till utbyggnaden av tunnelbanan.
4. Intäkts- och investeringskalkylen (löpande priser).
5. Kostnadsansvar samt kostnadstak vid kostnadsökningar utöver KPI förändringen från 2013 års prisnivå (januari).

Beloppen i avtalet är angivna i 2013 års prisnivå (januari) och ska räknas om med hänsyn till förändringen i KPI. Det gäller både beloppen enligt investeringsplanen och respektive parts ansvar för kostnadsökningar.

I tabell 2 framgår Nacka kommuns finansieringsansvar för investeringen i infrastruktur på 850 mdkr och i tabell 3 redovisas vilket årligt belopp som Nacka årligen ska bidra med under perioden 2016-2025. Av tabell 4 framgår ett beräkningsexempel på årliga intäkts-

och investeringskalkyler i löpande priser. Beloppen har omräknats med en årlig KPI-förändring med 2 procent. I beräkningsexemplet motsvarar Nackas finansiering 994 mdkr i löpande priser. Nacka kommuns kostnadsansvar för kostnadsökningar är begränsad till 97 mnkr i 2013 års priser. Om kostnadsökningarna i förhållande till investeringsbeloppen i respektive delprojekt understiger takbeloppet ska staten, landstinget och Stockholms stad omfördela sitt åtagande till annat/andra delprojekt de är medfinansierare i, där takbeloppet eventuellt överskrids. Eventuella kostnadsminskningar i förhållande till investeringsbeloppen i respektive delprojekt, uppräknade med KPI-förändringen från januari 2013 och framåt ska tillgodoräknas de finansierande parterna enligt deras finansieringsandel.

3.4.1.2 Bilaga 2 - Förskotteringsplan till avtal

En del av statens finansiering av projektet, 4 mdkr, betalas ut först 2025 och 2030. Under byggtiden betalar landstinget och kommunerna detta belopp till projektet. Återbetalningen är kopplad till att vissa åtaganden uppfylls av parterna. För Nacka kommuns del omfattar förskotteringen 333 mnkr. Halva beloppet återbetalas 2025 under förutsättning att 8 200 bostäder färdigställts vid samma tidpunkt. Resterande hälft återbetalas 2030 under förutsättning att 13 500 bostäder färdigställts. Om berörd parts åtagande ej kunnat genomföras enligt avtalet vid respektive angiven tidpunkt för återbetalning av förskotterade medel ska statens betalning ske så snart respektive berörd parts åtagande uppfyllts. Förskotterade medel betalas dock under alla omständigheter ut av staten senast 2035. Beloppen ska räknas om med hänsyn till förändringen i KPI från 2013 års prisnivå (januari).

3.4.1.3 Bilaga 3 – Tidplan för projekten

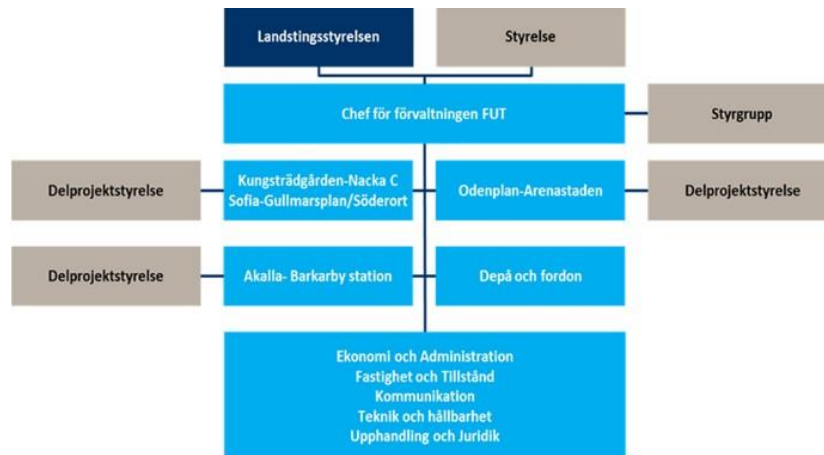
Enligt tidplan för Nackagrenen av tunnelbanan så ska upphandling/utbyggnad starta senast 2018 och trafikstart ske cirka 2025.

3.5 Landstingets ansvar och organisation för utbyggnad av tunnelbanan

Enligt huvudavtalet ansvar landstinget för att planera och genomföra tunnelbanans utbyggnad. I det ansvaret ingår bl.a. att planera för, projektera, upphandla och genomföra utbyggnaden. I det ansvaret inkluderas spåranläggning, stationer biljetthallar, uppgångar till entré i gatuplan, hissar, rulltrappor med mera. Landstinget ska även svara för införskaffandet av fordon samt en utbyggnad av depåer och depåanslutningar.

Efter beslut av landstingsstyrelsen inrättades en ny särskild förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) med uppdrag att genomföra landstingets åtagande enligt överenskommelsen. Förvaltningen bildades den 1 mars 2014. I nedanstående figur framgår organisationen.

Figur 1 - Organisationsschema Förvaltning för utbyggd tunnelbana



FUT rapporterar månadsvis enligt landstingets process för ekonomisk uppföljning. Till styrelsen lämnas två rapporter per år dels en tertialrapport, dels en styrelserapport. FUT har också taget fram en förenklad lägesrapport till externa intressenter som komplement till de "stora" rapporterna. Delprojekten rapporterar till delprojektstyrelserna.

Efter avslutat projekt kommer ansvaret för trafiken och trafikaneläggningarna att lämnas över till trafiknämnden.

3.6 Kommunfullmäktiges godkännande

Kommunfullmäktige i Nacka kommun godkände Huvudavtalet och Delprojektavtalet som hade ingåtts den 7 januari 2014 vid sitt sammanträde den 3 februari 2014.

3.7 Kommentar

Som en följd av avtalen om utbyggd tunnelbana har Nacka kommun åtagit sig att:

- ▶ Uppföra 13 500 bostäder på västra Sicklaön.
- ▶ Ta fram detaljplan/-er för utbyggnaden.
- ▶ Medfinansiera infrastrukturinvesteringen med 850 mnkr.
- ▶ Ansvar för kostnadsökningar upp till ett tak på 97 mnkr.
- ▶ Förskottera staten 333 mnkr.
- ▶ Tillsammans med landstinget ansvara för och med 50 procent medfinansiera kostnaden för att möjliggöra omstigning mellan vägburen SL-trafik och tunnelbanan.
- ▶ Självt bekosta anslutning av gång- och cykelvägar.

(Alla belopp enligt ovan är i 2013 års prisnivå.)

Den finansiella konsekvensen av att möjliggöra omstigning (d.v.s. bussterminal) framgår inte av avtalet om utbyggd tunnelbana. Detsamma gäller för anslutningsvägar.

Enligt kommunstyrelsens beslut om exploatörernas medfinansiering (se förstudie "Nacka bygger stad") förväntas exploatörerna svara för Nacka kommuns medfinansiering av tunnelbaneutbyggnaden med 850 mnkr. Markförsäljningen ska täcka räntekostnader som har beräknats till 180 mnkr. Det som inte framgår av underlaget är hur eventuella kostnadsökningar upp till taket (97 mnkr) ska finansieras. Om exploatörernas

medfinansiering inkluderar omräkningen med hänsyn till förändring av KPI har inte framgått.

När det gäller de exploateringsutgifter som är en konsekvens av avtalet är bedömningen som bl.a. framgår i Mål & Budget 2016-2018 att exploateringsbudgeten på några års sikt ska lämna överskott. Något underlag för att bedöma tillförlitligheten i den prognosen har i denna förstudie inte framkommit.

Den befolkningsökning som blir följd av de bostäder som färdigställs och därav ökat behov av välfärdstjänster kommer att leda till kraftigt ökade kommunala driftkostnader. Enligt den långtidsprognos som gjorts så kommer kostnadsökningen att balanseras av intäktsökningar. Om god ekonomisk hushållning ska kunna uppnås under perioden fram till 2030 förutsätts dock att kostnadseffektiviteten fortlöpande kan förbättras eftersom det då inte finns utrymme att fullt ut kompensera verksamhetens förväntade pris- och löneutveckling.

Det som inte närmare har reglerats i avtalen är hur en eventuell fördyring över kostnadstaket ska hanteras. Enligt huvudavtalet är parts uttömmande ansvar att tillskjuta projektmedel enligt vad som anges i avtalet. Frågan är då hur ett scenario hanteras där den samlade investeringsutgiften inte ryms inom finansieringsramen inklusive kostnadstaket.

Hur utbyggnaden ska organiseras och hur samverkan ska genomföras framgår av huvudavtalet. Delprojektstyrelsens ansvar är relaterad till genomförandeavtalet som förväntas bli klart under hösten 2016.

4 Åtaganden utöver den initiala överenskommelsen?

4.1 Utgångspunkt

Det har inte tillkommit nya åtaganden för Nacka kommun efter det att huvudavtalet och delprojektavtalet tecknades. Ett till huvudavtalet kompletterande avtal angående bussterminallösning för ostsektorn har dock tecknats. Dessutom pågår ett arbete avseende bussterminal och överdäckning, i vilket en förstudie har genomförts. Ett resultat av arbetet förväntas bli en principöverenskommelse mellan parterna och ett genomförandeavtal som bl.a. definierar Nacka kommuns finansiella åtagande för investeringen i bussterminalen.

4.2 Bussterminal för Ostsektorn

Stockholms läns landsting, Stockholm stad, Nacka kommun och Värmdö kommun träffade en överenskommelse den 1 juli 2014 om en bussterminallösning för ostsektorn, omfattande både bussterminal vid Slussen i Katarinaberget och en vid Nacka centrum.

När det gäller den del som avser bussterminal vid Nacka Centrum så framgår att den omfattar 15 påstigningsplatser. Investeringsvolymen fördelas mellan parterna i enlighet med avtalet för 2013 års Stockholmsförhandling, d.v.s. Stockholms läns landsting 50 procent och Nacka kommun 50 procent. Riskfördelningen innebär att eventuella fördyringar fördelas enligt principen 50/50.

För bussterminalen vid Slussen finns en kostnadsberäkning (februari 2014) och en fördelning av finansiering på staten, Stockholms stad och landstinget. Stockholms stad

ska enligt huvudalternativet svara för 25 procent av finansieringen. Det framgår också att landstinget ska äga anläggningen.

Fullmäktige godkände överenskommelsen den 22 september 2014. Av tjänsteskrivelsen framgår att kostnaderna är mycket beroende av den utformning som väljs och inte är beslutad vid beslutstillfället. Vidare redovisas att enligt preliminära kalkyler av landstinget beräknas kostnaden för en terminal med tolv påstigningsplatser totalt till ca 250 miljoner kr, varav hälften belastar Nacka kommun. Kalkylen påverkas dock av möjlig placering av terminalen och koppling till den planerade överdäckningen av väg 222. De närmare ekonomiska konsekvenserna av överenskommelsen för Nackas del är beroende av den placering och konstruktion för terminalen som väljs och kommer att beskrivas och beslutas i de genomförandeavtal som överenskommelsen föranleder.

4.3 Förstudie – Bussterminal och överdäckning i Nacka stad

4.3.1 Start-PM

Nacka kommun antog i april 2015 ett planprogram för centrala Nacka. För att det aktuella planområdet ska utvecklas till en attraktiv och hållbar stadsdel föreslås en överdäckning av Värmdöleden. I anslutning till överdäckningen kan en ny bussterminal placeras, som möjliggör byten till tunnelbanan vid Nacka C. Genomförandet av en överdäckning av Värmdöleden med fungerande trafiklösningar på det statliga och kommunala vägnätet och att bygga en bussterminal som uppfyller behoven hos intressenter och finansärer bedömdes som ett för Nacka kommun ovanligt stort och komplicerat projekt. Därför ansågs att en förstudie borde tas fram. Förstudien syfte var att utreda förutsättningarna för en överdäckning av Värmdöleden, en ny bussterminal och vad som krävs för att genomföra dessa. Kostnaderna för att ta fram förstudien beräknades uppgå till 17 miljoner kronor. KSSU beslutade att anta startpromemorian den 5 oktober 2015.

4.3.2 Förstudien

Inom ramen för förstudien har de tekniska och ekonomiska förutsättningarna och konsekvenserna av en överdäckning, en ny bussterminal och nya på- och avfarter utretts. Målen för förstudien har varit att hitta en kostnadseffektiv placering för en bussterminal vid Nacka C, genomföra en åtgärdsvalsstudie av möjliga stadsbyggnads- och trafiklösningar inom centrala Nacka, samt beskriva och utvärdera alternativa lösningar för överdäckning av en del av Värmdöleden.

Förstudien presenterades under våren 2016. Förslaget och fyra alternativ hade utretts. Lösningen som rekommenderades i förstudien innebär att väg 222/Värmdöleden rätas ut och permanent förflyttas norrut, jämfört med nuvarande vägsträckning. En yta frigörs mellan motorvägen och Nacka Forum, där bussterminalen kan placeras. Terminalen kan då ligga på ungefär samma höjd som motorvägen. Ovanpå terminalen och överdäckningen av vägen ges utrymme för ett 300 meter långt park- och stadsrum.

Kostnaden för projektet har beräknats genom en så kallad succesiv kalkyl. I förstudieskedet har kostnaderna totalt för projektet uppskattats till 2-2.3 mdkr. I kalkylen ingår nya trafikplatser, bussterminal och överdäckning. Intäkterna från de byggrätter som kommer att skapas uppskattas till 500–900 miljoner kronor. Hur stor del av investeringsutgiften som avser bussterminalen framgår inte av kalkylen i förstudien.

4.3.3 Aktuell situation

Nästa steg i projektet är projekteringskedet. I exploateringsredovisning T2 2016 begärs 180 mnkr för projektering. Ett förslag till fortsatt genomförande (genomförandeplan) ska tas fram och en principöverenskommelse mellan Nacka, trafikverket och landstinget håller på att tas fram. Fördelningen av kostnader mellan parterna är i nuläget inte klarlagd.

4.3.1 Kommentar

Av huvudavtalet för utbyggd tunnelbana följer principen att Nacka kommun och landstinget ska finansiera hälften var av kostnaderna för att möjliggöra omstigning mellan vägburen SL-trafik och tunnelbanan. I överenskommelsen om bussterminallösning för ostsektorn definieras att en bussterminal bygg vid Nacka Centrum med 15 påstigningsplatser. Till skillnad från överenskommelsen om bussterminal Slussen så saknas en kostnadsberäkning av investeringen. Bussterminalen vid Slussen medfinansieras, förutom av Stockholms stad och landstinget, av staten. Frågan om vem ska äga bussterminalen har inte reglerats i överenskommelsen.

Vår bedömning är att ärendet om att godkänna överenskommelsen inte var tillräckligt utrett ur det ekonomiska perspektivet. I det avseendet är beredningen otillräcklig.

I nuläget efter det att förstudien har genomförts finns det fortfarande ingen kalkyl som sårredovisar en beräknad investeringsutgift för bussterminalen. Det finns en grov uppskattning av den totala investeringsutgiften för projektet i sin helhet. Medfinansieringen av bussterminalen är en konsekvens av huvudavtalet och därmed en del av Nacka totala medfinansiering av projektet. Det är inte tillfredsställande att det mer än två och ett halvt år efter det att huvudavtalet undertecknats fortfarande inte finns en uppfattning om Nackas förväntade totala finansieringsåtagande.

Vem som ska äga terminalen, landstinget eller kommunen, har inte heller klarlagts. Enligt huvudavtalet är avsikten att landstinget ska äga samtliga anläggningar.

5 Tunnelbanan till Nacka

5.1 Startpromemoria – Tunnelbana till Nacka

KSSU antog den 10 januari 2015 ett start-PM för projektet Tunnelbana till Nacka. Projektets övergripande syfte är att:

- ▶ Leverera det som krävs för att landstingets förvaltning för utbyggd tunnelbana ska kunna bygga tunnelbanan till Nacka C i enlighet med ingångna avtal.
- ▶ Bidra till att kommunens stadsutveckling kan genomföras utan att byggnationen av tunnelbanan försenas samt samverka med kommunens övriga planering så att tunnelbanans uppgångar integreras i den nya staden på ett bra sätt.

Enligt tjänsteskrivelsen i ärendet är utgångspunkten att allt arbete kopplat till detaljplaneringen och utbyggnaden av tunnelbanan ska bekostas av landstinget. Utöver kostnader för detaljplanen ska enligt skrivelsen landstinget bland annat även ansvara för markåtkomst och även bekosta erforderlig ombyggnad och anpassning av gator i den mån så krävs. Om andra kostnader visar sig uppstå kommer ett särskilt beslut om budget att skrivas fram.

5.2 Projektplan - Tunnelbana till Nacka

Den 15 juni 2015 fattade kommunstyrelsen ett inriktningsbeslut för fortsatt planering av tunnelbanan i Nacka. Av beslutet framgår att de förslag till tunnelbanans stationsentréer, arbetstunnlar och etableringsytor i Nacka kommun som beskrivs i stadsledningskontorets tjänsteskrivelse ska utgöra kommunens inriktning i den fortsatta planeringen av tunnelbanan till Nacka. Kommunstyrelsen uttalade samtidigt till Stockholms läns landsting att kommunen förutsätter att tunnelbanan till Nacka kommer att byggas inom avtalad budget. Inriktningsbeslutet innehåller ett antal uppdrag som kommunstyrelsen riktar till projektet som ska beaktas i den fortsatta planeringen och samverkan med FUT.

Projekt Tunnelbana till Nacka har enligt projektplanen (2015-06-18) en styrgrupp som utgörs av styrgruppen för stora stadsbyggnadsprojekt. Stadsbyggnadsdirektören är projektägare dessutom finns en produktägare för detaljplan och en för exploateringsavtal. Projektledare är samordnare tunnelbanan.

I projektet ingår att:

- ▶ Ta fram erforderlig detaljplaner i nära samarbete med FUT för tunnelbanans sträckning och en depå om beslut fattas att en sådan ska förläggas i Nacka kommun. Ursprungligen var planen att detaljplanen skulle bli antagen under första kvartalet 2017. Detta har nu reviderats utan istället planeras den bli antagen sista kvartalet 2017.
- ▶ Teckna genomförandeavtal med landstinget. (Beräknas vara klart 2016-06-30. Arbetet med att utarbeta genomförandeavtalet pågår dock fortfarande.)
- ▶ Tillsammans med FUT planera byggskedet och minimera negativ påverkan under byggskedet.

Projektet har delats in i ett antal delprojekt; detaljplan, rättsligt genomförande, trafik, utbyggnad och kommunikation. En riskanalys av projektet har gjorts inför framtagandet av projektplanen.

Projektledaren har till uppgift att se till att Nacka kommun levererar underlag i enlighet med avtalet och att tunnelbanan byggs i enlighet med kommunens intentioner. Inom ramen för arbetet sker ett löpande samarbete med FUT. Det finns också ett projektövergripande samarbete med övriga kommuner som är parter i utbyggnaden av tunnelbanan. Uppfattningen är att samarbetet generellt fungerar väl.

5.2.1 Kommentar

Projektet Tunnelbana till Nacka syftar ytterst till att säkerställa att Nacka lever upp till avtalet om att leverera förutsättningar för FUT:s genomförande av utbyggnaden. Inriktningsbeslutet från kommunstyrelsen ger en anvisning om vilka intressen som ska bevakas i planeringen och samverkan med FUT. Enligt vår bedömning är det viktigt att följa upp hur dessa uppdrag till projektet hanteras och beaktas.

6 Rapportering och uppföljning

6.1 Uppföljning av huvudavtalet

I enlighet med huvudavtalet angående utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse ska staten ansvara för årlig uppföljning och rapportering till regeringen avseende avtalets uppföljning. Uppföljningen innefattar avtalet, eventuella ändringar och tilläggsavtal avseende såväl tunnelbanornas utbyggnad som ökat bostadsbyggande och

ekonomi i projektet, finansiering, samhällsekonomi samt trängselskattens utfall och effekter. Uppföljning sker tertial- och årsvis och baseras bland annat på av kommunerna och landstinget insänd redovisning.

Den senaste tertialuppföljningen, Uppföljningsrapport 2016:1, publicerades i juni 2016. Av den framgår att FUT under 2016 har genomfört en genomlysning av projektet. Genomförda bedömningar av projektens status visade att kostnadsbedömningen var högre än den avtalade. Kostnadsökningarna förklarades i huvudsak av vald projektomfattning, ambitionsnivåer samt ny kunskap om befintliga förhållanden med utgångspunkt i nuvarande lokalisering (till exempel bergtäckning). Under våren har FUT tillsammans med parterna arbetat med åtgärder. Genomgången redovisas i en bilaga i en separat rapport till uppföljningsrapporten. Projektgenomgången har lett till ett antal åtgärdsförslag varvid kostnaderna har begränsats samtidigt som de nyttor som avtalet syftar till kan bibehållas. Åtgärdsförslagen har under våren 2016 förankrats i respektive delprojektstyrelse, vidare har förvaltningen kontinuerligt informerat delprojektstyrelserna om förslag till optimeringar. För Nackas del innebär förändringarna en revidering av tidplanen med ett år, d.v.s. färdigställandet beräknas till 2026. Den bedömning som görs är att redovisade åtgärder och optimeringar har resulterat i att kostnaden ligger inom avtalets ram inklusive det utökade kostnadsansvaret för infrastruktur enligt Stockholmsförhandlingen, det vill säga ca 22,425 mdkr. Den kalkylerade produktions- och byggherrekostnaden uppgår till 20,660 mdkr, vilket innebär att 1,765 mdkr utgör ett kvarstående riskbelopp upp till taket. Den fakturering som skulle ha gjorts av FUT enligt plan i juli 2016 har flyttats fram i tid i avvaktan på tecknande av genomförandeavtal.

I den riskanalys som redovisas utgör indexutvecklingen en kvarstående risk. *”Denna risk beaktas inte i de successiva kalkylerna men kan trots det få stora konsekvenser. Historiskt ligger KPI-utvecklingen, vilken överenskommelsen är reglerad med, betydligt lägre än den indexutveckling som skett inom anläggningssektorn. Konsekvensen av en liknande trend i framtiden kan i så fall bli kostnadsökningar som inte ingår i överenskommelsen och därmed inte heller är finansierade.”*

6.2 Uppföljning av tunnelbaneavtalet

I oktober 2014 redovisades en uppföljning av tunnelbaneavtalet till KSSU. Redovisningen avsåg den första rapport som Nacka kommun lämnade till Stockholmsförhandlingens kansli. Rapporten avsåg bostadsbebyggelse och finansiering. Någon ytterligare redovisning därefter i denna form har inte noterats.

Den uppföljningsrapport som fr.o.m. 2016 tas fram av enheten för strategisk stadsutveckling omfattar bl.a. uppföljning stadsutvecklingsprojekt i förhållande till målet om nya bostäder och därmed också kommunens åtagande enligt avtalet om utbyggd tunnelbana.

Det interna tunnelbaneprojektet ingår i exploateringsredovisningen och redovisas där på samma sätt som övriga projekt. I projektet ingår också enligt projektplanen att löpande stämna av med politiken och informera om projektets framskridande och knäckfrågor. Enligt projektledaren sker det bl.a. i form av informationsärenden i KS eller KSSU samt i samband med informella möten med företrädare för majoriteten.

Den uppföljning som görs av den samlade stadsutvecklingen inklusive tunnelbaneavtalet i förhållande till mål och beslut som redovisas för fullmäktige är den som följer av mål- och budgetprocessen.

Minnesanteckningar från Nackas tunnelbaneprojekts styrgrupp delas med stadsdirektören.

Landstinget, i första hand via FUT, rapporterar regelbundet genomförandet av projekt till styrelsen och delprojektstyrelsen.

6.3 Uppföljning av tunnelbaneprojektet

Information om planeringsläget i tunnelbaneprojekt lämnades till KSSU i början av oktober 2015. Det framgår av den rapporteringen att en järnvägsplan kommer att tas fram parallellt med detaljplanen samt att ett samråd om tunnelbanans byggskede ska hållas i oktober 2015. Någon motsvarande uppföljning till KSSU har inte noterats därefter.

6.3.1 Kommentar

Tunnelbaneutbyggnaden följs upp av staten, landstinget och av Nacka kommun. Den statliga uppföljningen har regeringen som mottagare men är givetvis tillgänglig för samtliga parter. Underlaget för den statliga uppföljningen är dels FUT:s styrelserapport, dels respektive kommuns uppföljningsrapport.

En iakttagelse i förstudien är att det inte har klargjorts vad det är för uppföljning som är relevant för Nacka kommun utifrån avtalet om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse. I Nacka kommun görs en samlad uppföljning av de pågående stadsutvecklingsprojekten som bl.a. relaterar till de mål och åtaganden som finns. I projekt tunnelbana sker en intern uppföljning som bl.a. redovisas för styrgruppen. Den formella rapportering som i övrigt har gjorts till KSSU har varit begränsad i sin omfattning. Motsvarande rapportering har inte gjorts till kommunstyrelsen eller till fullmäktige.

Vår bedömning är att det behöver klaras ut vilken uppföljning som är nödvändig; vad den ska innehålla, vem som ska ta del av den samt med vilken frekvens den ska redovisas. En rekommendation är att uppföljningen/rapporteringen görs per tertial och i samband med årsredovisningen. Vid varje rapporteringstillfälle bör en uppdaterad riskanalys redovisas. Rapporteringen bör hanteras som ett ärende i fullmäktige.

En kommentar till Uppföljningsrapport 2016:1 är att det förefaller som att åtgärder har vidtagits för att hålla projektet inom avtalad kostnadsram inklusive det utökade kostnadsansvaret. Samtidigt finns en kvarstående risk att kostnadsutvecklingen inom anläggningssektorn kan komma att ligga på en högre nivå än KPI-utvecklingen. Det kan i sin tur leda till kostnadsökningar som inte är finansierade enligt avtalet. Hur en sådan situation ska hanteras har inte reglerats i avtalet.