

Kommunstyrelsen

Genomförandeplan för stadsutvecklingen på västra Sicklaön

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Kommunstyrelsen ger stadsutvecklingsdirektören i uppdrag att bedriva den fortsatta planeringen och genomförandet av stadsutvecklingen på västra Sicklaön enligt de rekommendationer som anges i tjänsteskrivelse daterad den 21 februari 2020.
2. Kommunstyrelsen ger exploateringsenheten Nacka stad i uppdrag att fortsätta arbetet med en ny genomförandeplan för västra Sicklaön och återkomma med en redovisning av denna till kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott i augusti 2020.
3. Kommunstyrelsen ger exploateringsenheten Nacka stad i uppdrag att genomföra en genomlysning av samtliga stadsbyggnadsprojekt på västra Sicklaön, med syftet att få ned kostnaderna och om möjligt öka intäkterna, och därmed uppnå balans i stadsutvecklingsekonomi.

Sammanfattning

Sedan Stockholmsöverenskommelsen tecknades 2014 har Nacka kommun arbetat för att klara åtagandet att färdigställa 13 500 lägenheter fram till 2030. Denna utbyggnadstakt skulle innebära att kommunen i närtid skulle behöva ta på sig stora investeringar i infrastruktur och välfärdsfastigheter. Inbromsningen på bostadsmarknaden, förseningen av tunnelbanan, med flera faktorer, medför dock att genomförandet kommer att ta längre tid än tidigare beräknat. Nya analyser visar dessutom att marknaden i genomsnitt kommer att efterfråga cirka 600 nya bostäder om året inom det geografiska området, fram till dess att tunnelbanan tagits i trafik. Den lägre byggtakten medför att kommunen kan senarelägga delar av de planerade investeringarna. Detta förutsätter vissa omprioriteringar av de cirka 70 pågående stadsbyggnadsprojekten på västra Sicklaön. En preliminär robust genomförandeplan med tillhörande prioriteringar av projekt har tagits fram för att säkra en balanserad utbyggnadstakt, där kommunens investeringar går i takt med bostadsbyggandet. Denna behöver nu kvalitetssäkras. Samtidigt behöver en genomlysning göras av samtliga projekt med syftet att få ned kostnaderna, och om möjligt öka intäkterna. Detta behövs för att



kommunen ska kunna uppnå en balans i stadsutvecklingsekonomin på både kort och lång sikt.

Ärende

Bakgrund

Kommunen ingick år 2014 den så kallade Stockholmsöverenskommelsen. Kommunen åtog sig därmed att senast 2030 färdigställa 13 500 lägenheter på västra Sicklaön. Kommunen har också satt upp ett mål om att 10 000 nya arbetsplatser ska tillskapas inom samma period. Ett så pass stort tillskott av bostäder och arbetsplatser ger upphov till en kostsam utbyggnad av såväl ny infrastruktur – gator, parker och nya tekniska system för el, fjärrvärme och VA – som nya samhällsfastigheter – förskolor, skolor och idrottsanläggningar. Kommunen har som mål att stadsutvecklingsekonomin ska vara i balans, dvs kostnader för utbyggnaden av infrastrukturen ska täckas av intäkter från markförsäljning och av olika ersättningar från privata markägare.

Sedan Stockholmsöverenskommelsen träffades har planarbete initierats för ett stort antal stadsbyggnadsprojekt inom hela det aktuella geografiska området. Planeringen har utgått från en stor efterfrågan av bostäder och en snabb utbyggnad av infrastruktur och välfärdsfastigheter. Det höga tempot – i kombination med begräsningarna i de befintliga tekniska systemen – har gjort att genomförandeplaneringen fått bedrivas enligt tesen att kommunen och ledningsbolagen skulle genomföra stora investeringar i ett tidigt skede, och att genomförandet av enskilda detaljplaner skulle ske integrerat med genomförandet av intilliggande detaljplaner. Den höga efterfrågan på bostäder som förutsattes skulle samtidigt göra att kommunen i närtid skulle kunna få full kostnadstäckning för investeringarna. Kommunens stadsutvecklingsekonomi bedömdes kunna vara i balans år 2030.

Kommunstyrelsen har inte fattat ett samlat beslut om den genomförandeplan som organisationen hittills har arbetat efter. Genomförandeplanen har dock påverkat vilka stadsbyggnadsprojekt som har initierats, liksom långtidsprognosen, vilket kommunstyrelsen har tagit ställning till i en rad ärenden.

Nuläge

2017 bromsade bostadsmarknaden in. Av de 13 500 bostäderna har hittills knappt 750 byggts. Det fortsatta genomförandet har förutsatt att cirka 1 200 bostäder om året skulle behöva byggas fram till 2030. Prognosen de kommande åren visar dock på betydligt lägre siffror. Analyser som kommunen låtit göra visar nu att det så kallade marknadsdjupet för bostäder – det vill säga hur många bostäder som marknaden kan efterfråga – i snitt ligger på cirka 600 om året på västra Sicklaön. Marknadsdjupet förväntas öka när tunnelbanan tagits i trafik.

Det finns ytterligare faktorer som påverkar utbyggnadstakten och möjligheterna att bygga de utlovade 13 500 bostäderna. Kommunen ingick år 2018 ett förlikningsavtal om Bergs gård, innebärande att byggandet av cirka 2 200 bostäder senareläggs till efter 2036. En



pågående riksintresseprecisering, för att säkra en framtida utbyggnad av Östlig förbindelse, riskerar att medföra att cirka 1 000 bostäder i Sickla senareläggs på obestämd tid. Under hösten har det dessutom framkommit att den beräknade trafikstarten för tunnelbanan senareläggs med fyra år, till 2030. Omförhandling av tunnelbaneavtalet pågår för närvarande.

Förseningen av tunnelbanan medför också att förutsättningarna att etablera en kontorsmarknad i centrala Nacka sannolikt inte uppstår förrän efter 2030. Förutsättningarna att fortsatt utveckla den befintliga kontorsmarknaden i Sickla bedöms dock inte påverkas i någon större utsträckning av förseningen.

Slutsatsen av ovanstående är att genomförandet av stadsutvecklingen på västra Sicklaön kommer att ta längre tid än beräknat. Den genomförandeplan kommunen hittills har arbetat efter innebär därmed att kommunen behöver göra stora investeringar i ny infrastruktur och välfärdsfastigheter långt innan intäkterna kommer in. Stadsutvecklingsekonomi skulle därmed inte vara i balans förrän långt efter 2030. Exploateringsenheten Nacka stad har därför, i samarbete med övriga berörda enheter inom stadsutvecklingsprocessen, tagit fram ett förslag till en ny robust genomförandeplan, där utbyggnaden av ny infrastruktur och välfärdsfastigheter skjuts framåt för att bättre takta med bostadsbyggandet. För att göra genomförandeplanen robust behöver dessutom detaljplanerna om möjligt göras oberoende av varandra.

En genomgång av befintliga tekniska system visar att vissa temporära kompletteringar av VA-systemet i centrala Nacka, och en etappvis utbyggnad av fjärrvärme i Sickla, skulle göra att systemen räcker för ytterligare 5 500 lägenheter på västra Sicklaön. Med en genomsnittlig årlig utbyggnadstakt i nivå med det bedömda marknadsdjupet – 600 bostäder – räcker därmed befintliga tekniska system åtminstone fram till 2028. Detta innebär att stora planerade investeringar i teknisk infrastruktur, liksom ombyggnad av stora delar av Värmdövägen, skulle kunna senareläggas med cirka fem år. För att kunna uppnå detta behöver en omprioritering göras av ett antal av de cirka 70 stadsbyggnadsprojekt som kommunen för närvarande driver eller medverkar i på västra Sicklaön. Vissa projekt behöver senareläggas medan andra behöver sträckas ut i tid.

Exploateringsenheten Nacka stad har under det senaste året gjort en genomgång av kalkylerna för samtliga stadsbyggnadsprojekt på västra Sicklaön. Genomgången visar att de sammanlagda kalkylerade kostnaderna är högre än tidigare beräknat. Det finns också indikationer på att de kalkylerade intäkterna i vissa projekt kan vara överskattade. Detta innebär att enligt aktuell prognos är stadsutvecklingsekonomi inte i balans, varken år 2030 eller vid den senare tidpunkt då den nu planerade stadsutvecklingen kan vara avslutad. Det finns därmed ett behov av att göra en översyn av samtliga projekt med syftet att göra optimeringar för att få ned kostnaderna och, om möjligt, öka intäkterna.



Rekommendationer avseende stadsutvecklingen på västra Sicklaön

Utifrån ovanstående lägesbeskrivning ger exploateringsenheten Nacka stad, planenheten och enheten för strategisk stadsutveckling följande rekommendationer avseende stadsutvecklingen på västra Sicklaön.

1. Det fortsatta arbetet ska bedrivas med följande förutsättningar.

- Utbyggnaden av ny infrastruktur anpassas för att matcha det bedömda marknadsdjupet om cirka 600 bostäder om året, och den bedömda begränsade efterfrågan av nya kontor i centrala Nacka, fram till det att tunnelbanan till Nacka tas i trafik.
- Planarbete ska bedrivas för cirka 800 bostäder om året, inklusive överplanering.

Vid förändring av kontorsmarknaden och bedömt marknadsdjup för bostäder kan ovanstående behöva omprövas.

2. Utifrån förutsättningarna i punkten 1 ovan ges exploateringsenheten Nacka stad i uppdrag att, i samarbete med den övriga berörda enheter, fortsätta arbetet med att ta fram en robust genomförandeplan. Genomförandeplanen ska möjliggöra ett flexibelt stadsbyggande där prioriteringar mellan stadsbyggnadsprojekt fortlöpande ska kunna omprövas för att möta marknadens behov och förändrade omvärldsförutsättningar. Genomförandeplanen bör aktualitetsprövas löpande.

3. Vid prioritering mellan stadsbyggnadsprojekt ska följande beaktas.

- Stadsbyggnadsprojekt som är fysiskt integrerade med den planerade tunnelbanan ges högsta prioritet.
- Stadsbyggnadsprojekt som möjliggör färdigställandet av en stadsgata i centrala Nacka ska prioriteras.
- Kommunens intäkter ska maximeras över tid.
- Framtida investeringar för kommunen, inklusive dess helägda bolag, ska om möjligt undvikas.

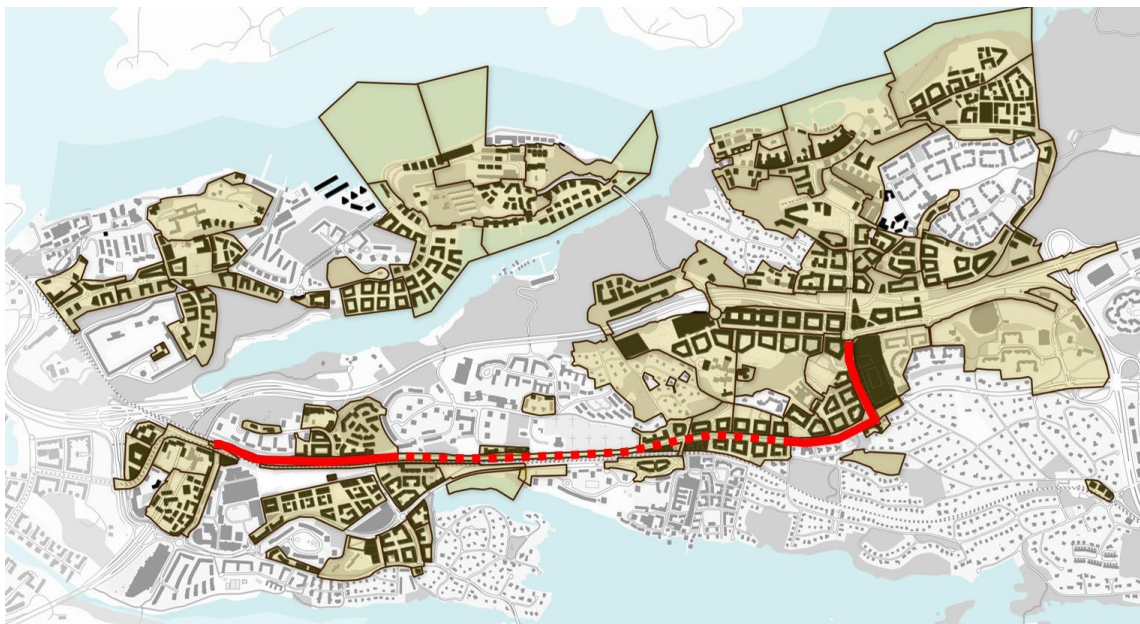
4. I den fortsatta planeringen ska detaljplanerna om möjligt göras oberoende av varandra, i syfte att öka flexibiliteten i genomförandet.

5. Exploateringsenheten Nacka stad ges i uppdrag att, i samarbete med övriga berörda enheter, genomföra en genomlysning av samtliga stadsbyggnadsprojekt, med syftet att få ned kostnaderna och därmed uppnå balans i stadsutvecklingsekonomin.

Preliminär genomförandeplan med prioriteringar av projekten

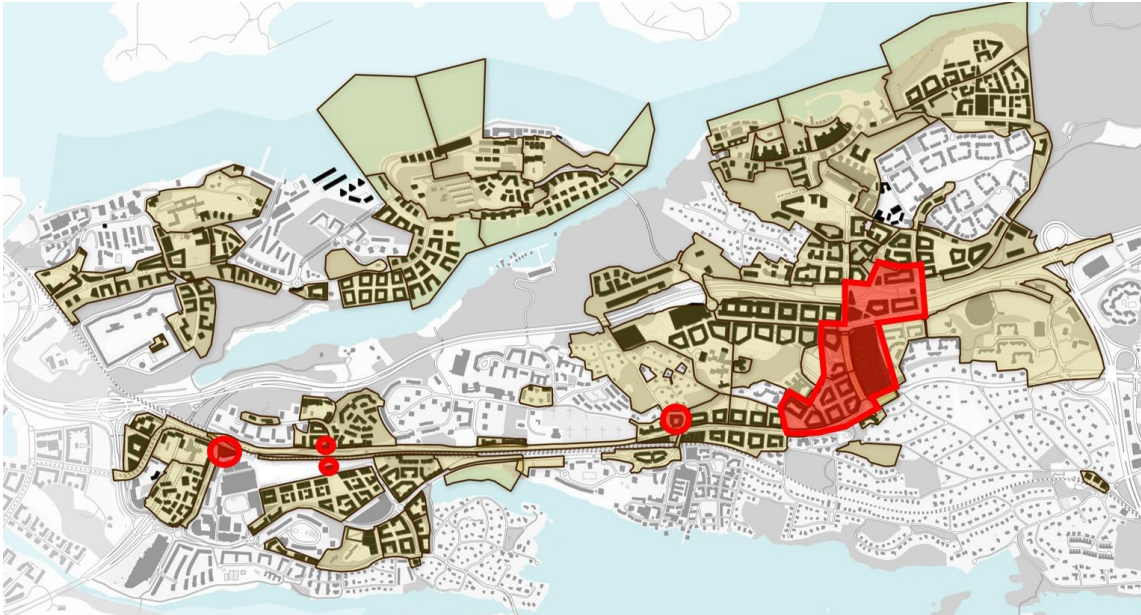
En preliminär version av den nya genomförandeplanen, med tillhörande preliminära prioriteringar av projekten, har redovisats för kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott vid sammanträde 21 januari 2020. Dessa prioriteringar framgår av figurerna 1-4 nedan. Kvalitetssäkring av genomförandeplanen beräknas pågå fram till sommaren.

Figur 1 nedan visar etappvis utbyggnad av Värmdövägen och Vikdalsvägen. Helt ifylld linje markerar de delar av Värmdövägen som behöver byggas ut i närtid för att möjliggöra en färdigställd stadsgata i centrala Nacka och för att kunna bygga planerade tunnelbanestationer och nya fjärrvärmeledningar i Sickla. Prickstreckad linje markerar delar av Värmdövägen som kan byggas ut i ett senare skede, i dagsläget oklart när. Exploateringsenheten Nacka stad har för avsikt att senare under 2020 återkomma till kommunstyrelsen med förslag till beslut om genomförande av de första etapperna av Värmdövägen.



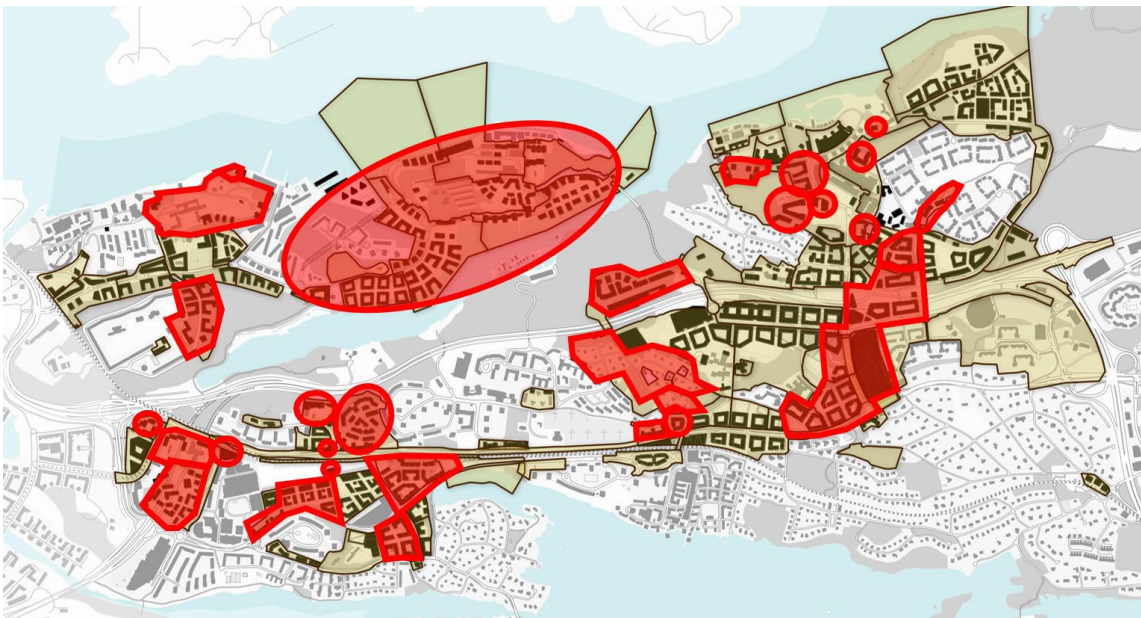
Figur 1. Etappvis utbyggnad av Värmdövägen och Vikdalsvägen.

Figur 2 nedan visar stadsbyggnadsprojekt som behöver genomföras för att möjliggöra tunnelbanan, inklusive planerad bussterminal i anslutning till ändstationen, samt för att färdigställa en stadsgata i centrala Nacka.



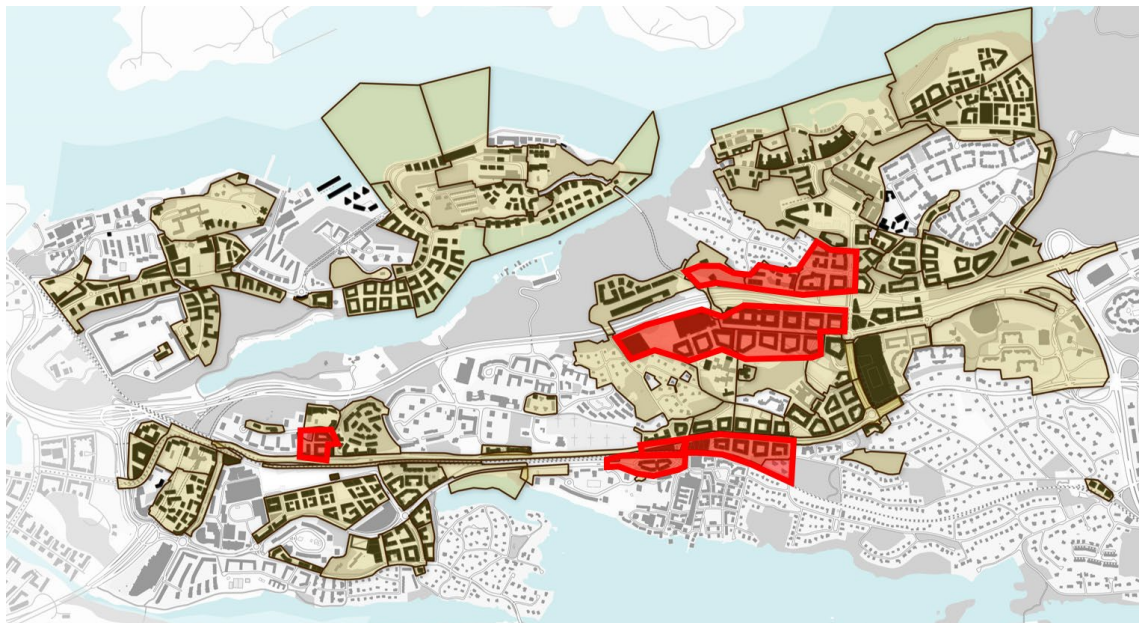
Figur 2.

Figur 3 nedan visar stadsbyggnadsprojekt där bostäder, eller byggnader för annan verksamhet, kommer att kunna färdigställas före år 2028. Observera att vissa av dessa stadsbyggnadsprojekt inte kommer att vara fullt utbyggda vid den tidpunkten.



Figur 3.

Figur 4 nedan visar pågående stadsbyggnadsprojekt där bostäder, eller byggnader för annan verksamhet, sannolikt inte kommer att kunna färdigställas före år 2028. Planarbete för dessa projekt kommer dock i någon utsträckning att kunna bedrivas under perioden.



Figur 4.

Det är i dagsläget osäkert vid vilken tidpunkt arbete med de planerade stadsbyggnadsprojekt, som inte markerats på någon av ovanstående kartor, kommer att kunna startas upp.

Ekonomiska konsekvenser

Huvudsyftet med att anpassa kommunens investeringar efter bostadsbyggandet, att ta fram en robust genomförandeplan, och att genomföra optimeringar av projekten, är att uppnå balans i stadsutvecklingsekonomi både på kort och lång sikt. Att senarelägga vissa investeringar och att minska beroendet mellan de olika detaljplanerna kan medföra att kommunen drar på sig ökade kostnader i form av provisoriska anläggningar. Risken för att kommunen drar på sig förgävesinvesteringar minskar dock drastiskt. Bedömningen är också att det finns en stor potential till att hitta besparingar med en sänkt utbyggnadstakt. I det fortsatta arbetet med projektprioriteringar och -optimeringar är det viktigt att göra noggranna analyser och avvägningar av vilka konsekvenser åtgärderna får för kommunens ekonomi, både ur investerings- och driftsynpunkt.

Konsekvenser för barn

Genomförandeplaneringen kommer att ha en stor direkt och indirekt påverkan på barn. Bland annat innebär det lugnare tempot i bostadsbyggandet att nya skolor, förskolor och idrottsanläggningar inte behöver byggas ut i den höga takt som hittills stipulerats. Det är viktigt att kommande detaljplaner utformas på ett flexibelt sätt så att framförallt förskolor kan möjliggöras på fler platser. Det lugnare tempot i stadsutvecklingen innebär sannolikt färre byggt transporter 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

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten

Frida Foley
T.f. enhetschef
Enheten för strategisk stadsutveckling