

Förstudie av Saltsjöbanans upphöjning

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Ansvarig nämnd.....	5
2.4	Revisionskriterier	5
2.5	Metod	5
2.6	Kvalitetssäkring	5
3.	Bakgrund	6
3.1	Utgångspunkt	6
4.	Svar på revisionsfrågor.....	24
Bilaga 1	Källförteckning	26

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Nacka kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en förstudie i syfte att bedöma dels om beredningen av ärendet inför beslut om genomförandeavtal resulterat i ett allsidigt belyst underlag, dels om det under projektets planeringsfas skapats förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och kontroll av projektet under genomförandefasen. Förstudien syftar också till att bedöma om det i ett senare skede kan finnas motiv till en fördjupad granskning.

Stadsbyggnadsprojektet Saltsjöbanans upphöjning som bedrivs i samverkan med Trafikförvaltningen i Region Stockholm befinner sig i ett planeringsskede. Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2015 om inriktningen för Saltsjöbanans upphöjning. Efter beslut om avsiktsförklaring den 2 maj 2017 pausades projekt under en period med anledning av att parterna inte kom överens om ett genomförandeavtal. I slutet av 2020 återupptogs samtalen mellan parterna vilket resulterade i ett förslag till avsiktsförklaring som kommunfullmäktige beslutade om den 16 maj 2022 och därefter ett genomförandeavtal som godkändes av kommunfullmäktige den 19 juni 2023. Planerad byggstart för projektet är första halvåret 2025 med en utbyggnadstid på två år. Förutsättningen är dock att kommunfullmäktige fattar ett genomförandebeslut, vilket preliminärt har planerats ske vid årsskiftet 2023/2024. För närvarande förefaller det mer sannolikt att ärendet om genomförandebeslut kommer att tas upp av kommunfullmäktige någon gång under våren 2024. I underlaget till beslutet kommer vid det tillfället att ingå en redogörelse av projektets ekonomi och en utbyggnadspromemoria som beskriver planerad utbyggnad. Till ärendet hörande tjänsteskrivelse utformas då i enlighet med mallen för tjänsteskrivelser vid genomförandebeslut för stadsbyggnadsprojekt. Den ekonomiska konsekvensbeskrivningen kommer att bland annat baseras på en kalkyl enligt steg fyra (K4) i rutinen för kalkylprocessen.

I förhållande till förstudiens syfte gör vi följande övergripande bedömningar:

- Enligt kommunallagen så syftar beredningen till att ge kommunfullmäktige ett allsidigt belyst underlag för besluten. Det finns i kommunallagen inte några specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. I och med att kommunfullmäktige beslutade om att ingå genomförandeavtalet baserat på de underlag som ingick i ärendet är det att betrakta som att kommunfullmäktige anser att ärendet har varit tillräckligt utrett. Beslut om ett genomförandeavtal är inte detsamma som ett genomförandebeslut vilket enligt modellen för stadsbyggnadsprojekt ska baseras på ett mer utrett underlag. Vi gör dock bedömningen att även ett beslut om genomförandeavtal ska utgå från ett allsidigt belyst underlag innefattande en aktuell, tydlig och välgrundad ekonomisk konsekvensbeskrivning tillsammans med en riskanalys. Den ekonomiska konsekvensbeskrivningen borde då enligt vår bedömning ha omfattat en specificerad redovisning av hur den beräknade investeringsutgiften fördelar sig på kommunens åtaganden enligt genomförandeavtalet tillsammans med en beräkning av förväntad medfinansiering och driftkostnadskonsekvenser. Ett konstaterande är att stadsbyggnadsprocessen och rutin kalkylprocessen inte i särskild ordning behandlar beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal.
- Baserat på en översiktlig granskning av nu gällande stadsbyggnadsprocess som den beskrivs i stadsbyggnadsmanualen, är bedömningen att Nacka kommun har en relativt tydlig modell för stadsbyggnadsprojekt. Manualen tydliggör stadsutvecklingsprocessen och dess olika skeden, uppgifter och befogenheter i den politiska organisation, ansvar och rollbeskrivningar för tjänstepersoner, portföljhantering, projektorganisation, budget och uppföljning av projekt, beslutsvägar för frågor och avvikelser. Projektet Saltsjöbanans upphöjning är organiserat och styrs i enlighet med den projektmodellen som framgår av stadsbyggnadsmanualen. Enligt vår uppfattning är ansvar och roller i projektet tydligt definierade. Genomförandet av den planeringsfas som projektet befinner sig sker i enlighet med den projektstrategi och projektplan som tagits fram. Projektet följs regelbundet upp och rapporteringen görs i enlighet med projektmodellen i stadsbyggnadsmanualen. Sammantaget bedömer vi att med stöd av modellen för stadsbyggnadsprojekt finns i stort sett goda förutsättningar för styrning av stadsbyggnadsprojekt. Vi bedömer också efter att ha genomlyst projekt Saltsjöbanans organisation, samverkansformer, styrning, uppföljning/rapportering och riskhantering att förutsättningar finns för en ändamålsenlig styrning och kontroll under den genomförandefas som planeras.

Utifrån vad som framgått i förstudien är det vår uppfattning att de ekonomiska konsekvensbeskrivningar som ingått i tjänsteskrivelserna som vi tagit del, har varit osäkra och i viss mån otydliga. Vi har inte utifrån för oss tillgängliga underlag fått en förklaring till hur uppräknings har gjorts av tidigare kostnadsbedömningar/kalkyler vid beslut om avsiktsförklaring i maj 2022 och beslut om genomförandeavtal i juni 2023. Vi konstaterar också att kostnadsökningen mellan beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal är betydande. Det motsvarar en ökning med ca 47 procent. Hur uppräknings fördelar sig på olika komponenter i kostnadsbedömningen/kalkylen framgår inte i tjänsteskrivelsen. Vår bedömning är att det både vid beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal ska finnas välgrundade underlag för redovisning av de ekonomiska konsekvenserna som följer av ett förverkligande av avsiktsförklaring och genomförandeavtal. Underlaget ska också enligt vår uppfattning innehålla driftkostnadskonsekvenser, vilket inte har varit fallet då beslut fattats om inriktning, avsiktsförklaring och genomförandeavtal.

Vi noterar i förstudien att det inte i något av det underlag som vi har haft tillgång till framkommer att eventuell medfinansiering har beräknats/kalkylerats. Frågan om medfinansiering har dock tagits upp i tjänsteskrivelser i samband med beslut där det har hänvisats till att medfinansiering helt eller delvis kommer att balansera investeringsutgiften utan att det samtidigt redovisas underliggande beräkningar av medfinansieringen. Vi bedömer att det är väsentligt att beräkningar av möjlig medfinansiering borde ha gjorts och redovisats med hänvisning till att kommunfullmäktiges inriktningsbeslut villkorades med att en förutsättning för Saltsjöbanans upphöjning är medfinansiering från fastighetsägare.

Det har inte i något skede av projektprocessen upprättats nyttokalkyler. Krav på att nyttokalkyler ska upprättas finns inte heller i kommunens projektmodell. Enligt vår uppfattning kan kostnads-nyttoanalyser vara ett hjälpmedel för att bedöma om en investering är samhällsekonomisk lönsam eller inte.

En iakttagelse är att det inom ramen för projektet görs återkommande riskanalyser och att det finns en process för riskhantering. I de underlag som har legat till grund för beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal har det dock inte ingått en redovisning av riskanalys eller av väsentliga risker. Vi bedömer det som en brist.

Mot bakgrund av vad som framkommit i förstudien, rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att riskanalys ingår som ett underlag vid inriktnings- och genomförandebeslut.
- ▶ Säkerställa att driftkostnadskonsekvenser ingår i beslutsunderlaget då beslut ska tas om inriktning, avsiktsförklaring, genomförandeavtal och genomförande.
- ▶ Tydliggöra vilka krav som ställs på underlag till beslut om genomförandeavtal avseende investeringar.
- ▶ Överväga att införa nyttoanalyser som en del av underlaget vid beslut om investeringsprojekt.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Saltsjöbanan ska rustas för att fler ska kunna åka med den. Upprustningen avser fler mötesstationer, nytt säkerhetssystem, utbyggd depå samt upprustade spår och broar. För upprustningen av banan ansvarar Region Stockholm. Den 17 september 2013 fattade dåvarande landstingsfullmäktige ett inriktningsbeslut om teknisk upprustning och ökad tillgänglighet av Saltsjöbanan för 1,3 miljarder kronor.

Som del av 2013 års Stockholmsöverenskommelse utvecklar Nacka kommun området runt Värmdövägen och Saltsjöbanan i höjd med Alphyddan och Sickla köpvarter. För att skapa en mer sammanhållen stadsmiljö önskar Nacka kommun att koppla Planlavägen till Värmdövägen och i samband med det höja upp Saltsjöbanan för att kunna korsa järnvägen planskilt samt att öppna upp stadsrummet på platsen. Kommunfullmäktige tog i juni 2015 (KFKS 2015/342-224) ett inriktningsbeslut om att den fortsatta planeringen i Sickla ska utgå ifrån att Saltsjöbanan höjs upp vid Nacka station. Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott antog i oktober 2015 startpromemoria för stadsbyggnadsprojektet.

Nacka kommun och dåvarande Stockholms läns landsting ingick 2017 en avsiktsförklaring gällande att bygga en upphöjning av Saltsjöbanan mellan Nacka och Sickla station. Avsiktsförklaringen var villkorad av att genomförandeavtal skulle tecknas inom två år. Så skedde inte och avsiktsförklaringen därmed löpte ut per automatik. Kommunen och Regionen återupptog under slutet av 2020 diskussionerna om att komma vidare både kring Mötesplats Nacka och Saltsjöbanan, vilket resulterade i att en förnyad avsiktsförklaring ingicks efter beslut av kommunfullmäktige den 16 maj 2022. Avsiktsförklaring var villkorad med att ett finansierings- och genomförandeavtal ska tecknas senast 31 juli 2023

Den 19 juni 2023 beslutade kommunfullmäktige i Nacka kommun att ingå föreslaget "Genomförandeavtal" om Saltsjöbanans upphöjning i Nacka med AB Storstockholms Lokaltrafik, samt Region Stockholm genom trafikförvaltningen. Kommunens totala kostnader för genomförande av Saltsjöbanans upphöjning beräknas uppgå till cirka 1 miljard kronor (920 mnkr + 78 mnkr i tidigare beslutad investeringsbudget, varav cirka 43 miljoner kronor avser upparbetade kostnader för projekterings- och utredningsarbete med mera. Beräkningen av investeringsutgiften baseras på en uppräkningskostnad av den uppskattade investeringsutgiften på 680 mnkr som togs fram inför kommunfullmäktiges beslut i maj 2022 gällande avsiktsförklaring.

Planerad byggstart för projektet är första halvåret 2025 och utbyggnaden pågår sedan i cirka två år. Nästa steg i processen utgörs av ett genomförandebeslut som behöver fattas preliminärt vid årsskiftet 2023/2024. Planerat genomförandebeslut kommer att omfatta en beskrivning av projektets ekonomi och en utbyggnadspromemoria som beskriver planerad utbyggnad.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorerna genomför en förstudie i syfte att bedöma om dels beredningen av ärendet inför beslut om genomförandeavtal resulterat i ett allsidigt belyst underlag, dels om det under projektets planeringsfas skapats förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och kontroll av projektet under genomförandefasen. Förstudien syftar också till att bedöma om det i ett senare skede kan finnas motiv till en fördjupad granskning.

I förstudien besvaras följande revisionsfrågor:

1. Hur har kommunstyrelsen organiserat projektet och hur bedrivs projektorganisationen idag?
2. Har beredningen av ärendet om genomförandeavtalet genomförts på ett ändamålsenligt sätt?
 - 2.1. Finns en upprättad riskanalys av projektet och av genomförandeavtalet? Ingick en risk- och konsekvensanalys i beslutsunderlaget till genomförandeavtalet?
 - 2.1.1. Vilka risker har i förekommande fall identifierats och hur hanteras dessa i så fall?

- 2.1.2. Finns specifika risker med avseende på genomförandeavtalet?
- 2.2. Finns en investeringskalkyl med driftkostnadskonsekvenser framtagen för projektet?

- 2.2.1. Innefattar kalkylen en bedömning av vilken medfinansiering som kan förväntas avseende upphöjningen av Saltsjöbanan

- 3. Har en nyttoanalys gjorts av den planerade investeringen för Nacka kommun?

2.3 Ansvarig nämnd

Förstudien avser kommunstyrelsen.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har huvudsakligen utgjorts av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Av fullmäktige antagna reglementen, andra styrdokument eller riktlinjer.

2.5 Metod

Förstudien genomförs i huvudsak genom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för projektledningen.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Bakgrund

3.1 Utgångspunkt

En följd effekt av Stockholmsöverenskommelsen¹ (utbyggd tunnelbana) är att Nacka kommun utvecklar området runt Värmdövägen och Saltsjöbanan i höjd med Alphyddan och Sickla köp kvarter. Stadsbyggnadsprojektet Saltsjöbanans upphöjning är en del av stadsutvecklingen i Sickla som förväntas skapa förutsättningar för utvecklingen av en sammanhängande tät och blandad stadsmiljö i Sickla med cirka 4 500 nya bostäder och nya ytor för handel och kontor.

Den planerade upphöjningen innebär att en del av Saltsjöbanans järnväg, som idag skär rakt genom Sickla i markplan, lyfts upp på en bro. Därigenom förväntas de urbana sambanden stärkas och barriäreffekten minskas genom nya kopplingar och funktioner. Upphöjningen skapar också förutsättningar för att kunna ansluta Värmdövägen mot Planiavägen och till en fungerande dagvatten- och skyfallshantering för tillkommande bebyggelse i Sickla. Samtidigt minskar belastningen på kommunens befintliga vägnät i och med att det kommer att vara möjligt för gång-, cykel-, buss- och biltrafik att ta sig under bron via Planiavägen och trafiken fördelas jämnare.

Landstingsfullmäktige i dåvarande Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm) hade i september 2013 beslutat om en upprustning av Saltsjöbanan i syfte att förlänga banans livslängd och öka kapaciteten bland annat i form av nya kontaktledningar, nya spår, bullerplank och ett ATC-system. I regionens åtgärder för att öka kapaciteten ingår även inköp av nya tåg.

Nedan görs en översiktlig genomgång av beslut och ställningstaganden i Nacka kommun avseende upphöjningen av Saltsjöbanan med fokus på kommunfullmäktiges beslut om genomförandeavtal den 19 juni 2023.

3.2 Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut, 15 juni 2015

En teknisk förstudie för upphöjning av Saltsjöbana vid Nacka Station presenterades i mars 2015 som visade på att en upphöjning var möjlig och hur den kunde utformas. Den tekniska förstudien var inriktad på att utreda alternativet upphöjning och därmed inte att överväga olika alternativa lösningar. Till saken hör, enligt vad som framgår av ett av beslutsunderlagen, att i tidigare skede hade ett antal alternativ (fyra) till upphöjning av Saltsjöbanan av olika skäl valts bort. I vilken grad dessa alternativ utreddes har vi inte underlag att uttala oss om. Av vad som framgår av beslutsunderlaget förefaller de bortvalda alternativen inte i ett tidigare skede ha varit föremål för politiska ställningstaganden.

Med förstudien som grund fattade kommunfullmäktige i juni 2015 ett inriktningsbeslut som bland annat anger att den fortsatta planeringen i området kring Nacka station ska utgå ifrån att Saltsjöbanan höjs upp och att en koppling mellan Planiavägen och Värmdövägen skapas med utrymme för fordon och för att ta bort Saltsjöbanans barriäreffekt.

Av kommunfullmäktiges beslut framgår också att "en förutsättning för Saltsjöbanans upphöjning är medfinansiering av berörda fastighetsägare inom området. Kommunfullmäktige noterar att kostnaderna för den studerade lösningen har bedömts till cirka 360 miljoner kronor med station och cirka 280 miljoner kronor utan station". Kalkylen eller kostnadsbedömningen har ett s.k. påslag på 25 procent avseende på osäkerhet och speglar det totala bruttobeloppet d.v.s. utan fördelning på parterna. Enligt tjänsteskrivelsen som utgjorde ett underlag till kommunfullmäktiges beslut har en bedömning gjorts kring ett bästa scenario och ett sämsta scenario, vilket ger ett spann från cirka 250 miljoner kr till 550 miljoner kr. Av fullmäktiges beslut framgår också att kommunen inte motsätter sig att den slutliga utformningen av upphöjningen innebär att Nacka station tas bort.

¹ I januari 2014 träffades ett avtal om utbyggnad av tunnelbanan mellan staten, Stockholms läns landsting samt kommunerna Nacka, Solna, Järfälla och Stockholm. För Nackas del innebär avtalet att tunnelbanans blåa linje förlängs från Kungsträdgården till centrala Nacka. Avtalet innebär ett åtagande från Nacka kommun att bygga 13 500 bostäder på västra Sicklaön till år 2030.

I tjänsteskrivelsen framgår en viss redovisning av risker gällande kalkyl-, projekt- och tekniska risker. I första hand nämns risker i form av urspårning och spårspning (tekniska risker) och samordning (projektrisk). När det gäller kalkylrisken beskrivs i första hand hanteringen av den genom påslag och bästa och sämsta scenario.

3.3 Beslut om startpromemoria, 20 oktober 2015

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott antog start-PM för Saltsjöbanans upphöjning den 20 oktober 2015.

Det övergripande syftet som anges i startpromemorian är att samordna alla ingående aktörer samt att behandla hela projektområdet som ett projekt, för att kunna hantera olika beroenden mellan delområdena på bästa sätt. Projektet syftar till att möjliggöra Saltsjöbanans upphöjning, tunnelbanans utbyggnad och nya flerbostadshus längs med Värmdövägens norra sida. Den gemensamma målbilden som anges är att behandla hela området som ett projekt för att kunna hantera olika beroenden mellan delområdena på bästa sätt. I startpromemorian finns också ett antal mål formulerade, varav ett är Saltsjöbanans upphöjning och därmed en koppling mellan Planiavägen och Värmdövägen.

Av start-PM framgår att upphöjningen av Saltsjöbanan betraktas som ett komplext stadsbyggnadsprojekt där många olika aktörer är inblandade och mycket ska hända samtidigt såväl internt som externt på kort tid. I det fortsatta arbetet behöver avtal tecknas med dåvarande Stockholms läns landsting avseende Saltsjöbanans upphöjning i syfte att reglera ekonomiska åtaganden och ansvar för genomförandet. Ramavtal och exploateringsavtal behöver också tecknas med berörda fastighetsägare.

Kostnaden (eller investeringsutgiften) för upphöjningen beräknas till mellan 280 och 360 miljoner kronor. Det högre beloppet gäller om Nacka station behöver bygga om. Vidare framgår av start-PM att ansvar och kostnader med fastighetsägare i området kommer att regleras genom ram- och exploateringsavtal. Försäljning av kommunala markområden norr om Värmdövägen kommer att rendera i intäkter, dock kommer projektet som helhet med stor sannolikhet visa ett negativt resultat. Det negativa resultatet vägs upp av kommunala byggrätter i intilliggande områden.

Preliminär tidsplan för planering av upphöjningen är mellan år 2015 och 2017 och för utbyggnad mellan år 2018 och 2022.

3.4 Avsiktsförklaring, 2 oktober 2017

Kommunstyrelsen beslöt den 2 oktober 2017 att ingå föreslagen avsiktsförklaring för upphöjningen av Saltsjöbanan vid Nacka station. Eftersom Saltsjöbanan och fastigheten där spåren ligger ägs av Stockholms läns landsting numera Region Stockholm togs en avsiktsförklaring fram i samarbete mellan Nacka kommun och SLL.

Avsiktsförklaringen klargör att parterna är överens om att upphöjningen av Saltsjöbanan ska genomföras. Vidare beskrivs övergripande i avsiktsförklaringen hur arbetet ska organiseras samt hur kostnader ska fördelas inledningsvis till dess ett genomförandeavtal är framtaget. Enligt avsiktsförklaringen ansvarar Nacka kommun för finansieringen av järnvägsanläggningen² och för att dåvarande landstinget inte får några framtida kostnader för upphöjningen. Kostnaden för planeringsfasen för järnvägsanläggningen i sin helhet beräknad till 7,2 mnkr bekostas av kommunen. Enligt tjänsteskrivelsen ryms samtliga kostnader enligt avsiktsförklaringen inom redan beslutad projektbudget.

AB Stockholms lokaltrafik (SL) äger järnvägsfastigheten som anläggningen är belägen inom. Fastigheten avses även i framtiden tillhöra SL men kan genom fastighetsbildning urholkas av en eller flera

² Järnvägsanläggningen utgörs, översiktligt beskrivet, av en brokonstruktion som innebär att Saltsjöbanan höjs upp jämfört med nuvarande läge.

3D-fastigheter eller 3D-utrymmen för den volym som utgörs av lokaler under upphöjningen. Avsikten är att de aktuella volymerna ska ingå i en eller flera av kommunen ägda fastigheter och att denna fråga ska hanteras i kommande genomförandeavtal.

Av intervju har framgått att intentionen var att dåvarande Stockholms läns landsting skulle vara byggherre.

Enligt avsiktsförklaringen upphör den att gälla när parterna har träffat genomförandeavtal avseende järnvägsanläggningen. Har parterna inte senast två år från parternas undertecknande av avsiktsförklaring träffat ett genomförandeavtal eller överenskommit om en förlängning av denna tidsfrist upphör avsiktsförklaringen per automatik att gälla. Det senare var också vad som inträffade varför avtalet upphörde att gälla i oktober 2019. Av intervju har framgått att projektet hade pausats bland annat beroende på att parterna inte kom överens om hur genomförandeavtalet skulle utformas.

3.5 Avsiktsförklaring, 16 maj 2022

Kommunfullmäktige beslutade den 16 maj 2022 att ingå föreslagen avsiktsförklaring med Region Stockholm gällande Saltsjöbanan.

Efter det att den tidigare avsiktsförklaringen löpt ut återupptogs under slutet av 2020 diskussionerna om att komma vidare med Saltsjöbanan. I förhållande till den föregående avsiktsförklaringen som enbart avsåg upphöjningen har den "nya" avsiktsförklaringen ett bredare anslag. Regionen och Nacka kommun är i och med avsiktsförklaringen överens om insatser på flera områden i syfte att säkerställa en modern och kapacitetsstark Saltsjöbana för att möta nuvarande och framtida resandebehov. Beträffande upphöjningen framgår att Nacka ska etablera upphöjningen som ska byggas med dubbelspår.

Grundprincipen när det gäller de ekonomiska konsekvenserna är enligt avsiktsförklaringen att vardera parten finansierar de utgifter som följer av respektive ansvar. För Nacka kommuns del innebär det investeringsutgiften för själva upphöjningen (ramper och bro) samt del av den nya spåranläggningen och bulleråtgärder. Regionen tar utgifterna för del av spåranläggningen samt signalsystemet. Kostnaden för ersättningstrafiken ska fördelas mellan parterna i förhållande till respektive parts behov av ersättningstrafik. Vidare framgår enligt tjänsteskrivelsen att kostnaderna för att bygga upphöjningen kommer att tas fram i det finansierings- och genomförandeavtal som ska tecknas. En tidig kalkyl i 2018 års penningvärde indikerar en kostnad på drygt 700 mnkr, där kommunen kommer att få ta merparten av kostnaderna. Omräknat till penningvärdet i maj 2022 motsvarade detta cirka 800 miljoner kronor. Vidare framgår av tjänsteskrivelsen att erfarenhetsmässigt ökar den kalkylerade kostnaden när mer projekteringar görs i olika faser. Dessutom noteras att för närvarande sker betydande prisökningar inom entreprenadbranschen. Sammantaget är det enligt tjänsteskrivelsen svårt att för närvarande bedöma vad kostnaden väl blir när upphöjningen byggs 2025 till 2026. Enligt tjänsteskrivelsen innebär avtalet att Nacka kommun står för cirka 85 procent av utgifterna och Regionen för cirka 15 procent. Det motsvarar för Nacka kommuns del 680 mnkr av den uppräknade kalkylen på 800 mnkr.

Vidare framgår i tjänsteskrivelsen att kommunen kommer att få in exploateringsintäkter som helt eller delvis kan balansera denna kostnad i slutänden.

Nacka kommun ska också stå för kostnaderna för att tillfälligt förlägga del av Värmdövägen på banvallen inklusive återställande av densamma. Budget för detta finns med i inriktningsbeslutet och beslut om budget för projektet Värmdövägen. I enighet med avsiktsförklaringen ska Nacka säkerställa att Regionen ges rätt att på ett enkelt sätt underhålla BEST³-anläggningen. Huvudprincipen är att Regionen inte ska vara ansvarig att betala någon ersättning till framtida hyresgäster på grund av till exempel evakuering vid underhåll av BEST-anläggningen och konstruktion.

³ BEST står för bana, el, signal och tele.

Parterna ska enligt avtalet gemensamt söka lämpliga lösningar för de markområden som är i respektive parts ägo och som behövs för framdriften i respektive utvecklingsprojekt för den andra partens anläggningar. Parterna är därmed medvetna om att de lösningar som kan accepteras måste kunna utformas så att anläggningars beskaffenhet, fortbestånd och framtida utveckling inte påverkas negativt.

Parterna är enligt avtalet överens om att avsiktsförklaringen behöver följas upp av ett slutligt finansierings- och genomförandeavtal i ett senare skede. Enligt § 10 ska parterna senast den 31 juli 2023 träffa ett avtal som i detalj reglerar finansiering- och kostnadsfördelning och genomförandet. Om inte ett finansierings- och genomförandeavtal har träffats inom angiven tid, eller överenskommit om en förlängning av denna tidsfrist, upphör avsiktsförklaringen per automatik att gälla.

3.6 Genomförandeavtal för Saltsjöbanans upphöjning

Kommunfullmäktige beslutade den 19 juni 2023 att ingå föreslaget genomförandeavtal om Saltsjöbanans upphöjning i Nacka.

Enligt protokollet från kommunfullmäktiges beslut framgår i ärendet följande handlingar; protokollsutdrag från kommunstyrelsen den 12 juni 2023 § 180, tjänsteskrivelse från exploateringsenheten den 30 maj 2023 och bilaga 1 genomförandeavtal om Saltsjöbanans upphöjning. Av beslutsunderlagen har inte framgått det finns en riskbedömning eller riskanalys av upphöjningen.

3.6.1 Omfattning och fördelning av ansvar

Genomförandeavtalet bygger på den avsiktsförklaring som i maj 2022 träffades mellan kommunen och Region Stockholm. Parterna blev då överens om att kommunen ska etablera en planskild korsning mellan Planriavägen och Värmdövägen i Sickla i form av upphöjning av Saltsjöbanan på en bro. Syftet med upphöjningen är i korthet att ge området en öppnare mer tillgänglig och sammanhållen stadsmiljö, förutsättningar för dagvatten- och skyfallshantering, tillkommande bebyggelse i Sickla samt ett mer robust vägnät med nya kopplingar för gång-, cykel-, buss-, och biltrafik under den nya bron.

Genomförandeavtalet reglerar bland annat de arbeten som kommunen och regionen ska genomföra enskilt och gemensamt för att höja upp Saltsjöbanan på en bro samt ansvarsförhållanden och kostnadsfördelning under planerings-, projekterings- och byggskedet samt framtida drifts- och underhållsfrågor med mera.

I avtalets bilaga 3 "Gränsdragningslistan" specificeras, för de olika delar (sammanlagt 35 delar) som ingår i anläggningen, vem som ansvarar för projektering, utförande, finansiering, underhåll och ägande. De delar som ingår i gränsdragningen grupperas under rubrikerna "upphöjning, mark, geo och byggnadsverk" samt "BEST-anläggningen, bana och dubbelspår". Enligt avtalet är parterna överens om att ansvaret för drift, underhåll och förvaltning följer ägandet. Flytten av Nacka stationshus regleras i ett separat avtal.

I genomförandeavtalet åtar sig kommunen att ansvara för samordning och projektledning av regionens och kommunens gemensamma projekt. I enlighet med tidigare tecknad avsiktsförklaring åtar sig kommunen även merparten av alla kostnader för planering och genomförande av det gemensamma projektet. Parterna har tillsatt en projektgrupp som ansvarar för det operativa arbetet enligt avtalet. I projektgruppen ingår respektive parts projektledare tillsammans med för projektet erforderlig kompetens. Projektgruppen rapporterar i sin tur till den gemensamma styrgruppen vars främsta uppgift är att säkerställa framdrift av projektet.

Kommunen ansvarar för att upprätta underlagen för den järnvägsplan som krävs för byggande av järnväg. Regionen är ansvarig för järnvägsplanen i egenskap av anläggningsägare och är därför ansvarig utåt mot sakägare och allmänhet i samband med samråd, granskning och fastställelse av järnvägsplanen. Parterna har träffat ett särskilt avtal under 2023 som reglerar ansvarsfördelningen och regionens kostnader för arbetet med järnvägsplanen som en följd av gällande avsiktsförklaring.

I kommunens ansvar ingår projektering och byggherreansvar för upphöjningen och regionen har motsvarande ansvar för BEST-anläggningen. Vidare ingår i kommunens åtagande att ansvara för alla förberedande arbeten.

I ett avsnitt av avtalet behandlas miljö och då marföroreningar, yt- och grundvatten samt buller med mera. Beträffande marföroreningar så ansvarar Nacka för att vidta och bekosta de undersökningar och avhjälpandeåtgärder som krävs enligt Miljöbalken för att avhjälpa föroreningar inom mark, inklusive grundvatten, samt eventuella anläggningar i den omfattning som krävs för Kommunens arbeten i dess egenskap av byggherre i projektet. Motsvarande ansvar har Nacka kommun för regionens arbeten i dess egenskap av byggherre i projektet.

Regionen äger det berörda markområdet under upphöjningen och ha inte för avsikt att överlåta marken. Parterna är bland annat överens om att markåtkomst för upphöjningen och dess anläggningsdelar ska säkerställas genom officialservitut på regionens fastighet.

3.6.2 Ekonomiska konsekvenser

Genomförandeavtalet beskriver hur investeringsutgifterna fördelar sig mellan parterna men anger inga belopp. I underlaget till avtalet finns ingen investeringskalkyl redovisad. Däremot beskrivs i tjänsteskrivelsen till kommunfullmäktiges beslut om genomförandeavtalet förväntade ekonomiska konsekvenser.

Kommunens totala kostnader för genomförande av Saltsjöbanans upphöjning beräknas uppgå till cirka 1 miljard kronor (920 mnkr + 78 mnkr i tidigare beslutad investeringsbudget). Av den beslutade investeringsbudgeten var vid beslutstillfället cirka 43 miljoner kronor upparbetade kostnader för projekterings- och utredningsarbete, avtalsförhandlingar och arbete för att ta fram förslag till ny detaljplan för samråd år 2016 samt arbete med järnvägsplan och miljökonsekvensbeskrivning för samråd år 2018. Den kalkyl som tjänsteskrivelsen hänvisar till är framtagen i april 2023 och baseras på tidigare framtagna systemhandling från 2018. I samband med beslut om gällande avsiktsförklaring i kommunfullmäktige den 16 maj 2022 uppskattades kommunens kostnad för genomförande till 680 miljoner kronor vilket motsvarar 85 procent av den då totalt uppskattade kostnaden om cirka 800 miljoner kronor. Jämfört med tidigare uppskattning har kostnaderna räknats upp för kommunen med cirka 250 miljoner kronor. Prognosticerade kostnader avser fortsatt arbete med ny järnvägsplan, projektering och utredning samt entreprenadkostnader och övriga kostnader för genomförande av projektet exempelvis ersättningstrafik och samordning.

Kommunens kostnader för att iordningsställa allmänna vistelseytor och passagen längs med Simbagatan och Planiavägen är inte medräknade i projektets prognosticerad kostnad. Genomförande och finansiering av gång- och cykelpassagen och de allmänna vistelseytorna i Simbapassagen bedöms i dagsläget ingå i stadsbyggnadsprojektet Värmdövägen inom beslutad budget. Den nya delen av Planiavägen inklusive vistelseytor intill i Planiapassagen ingår för närvarande i projektering och beslutad budget för Värmdövägen.

Vidare framgår av tjänsteskrivelsen att kommunens kostnader för Saltsjöbanans upphöjning delvis finansieras genom uttag av medfinansieringsersättning från byggaktörer i närområdet. Merparten av kostnaderna antas belasta skattekollektivet.

Enligt tjänsteskrivelsen så ska projektet i samband med kommande genomförandebeslut, preliminärt planerat till årsskiftet 2023/2024, ansöka om utökad budget. Givet aktuell kunskap om projektet idag och uppskattad totalkostnad bedömer projektet att budgeten kommer att behöva utökas med cirka 920 miljoner kronor i investeringsutgifter, det vill säga totalt cirka 1 miljard kronor. Planerat genomförandebeslut kommer att omfatta en beskrivning av projektets ekonomi och en utbyggnadspromemoria som beskriver planerad utbyggnad.

3.6.3 Tidplan

Enligt tjänsteskrivelsen behöver ett genomförandebeslut fattas preliminärt vid årsskiftet 2023/2024 för att möjliggöra fortsatt detaljprojektering och för att inleda genomförandet.

I bilaga 2 till avtalet finns en av parterna upprättad översiktlig tidplan. Enlig tidplanen beräknas trafikstarten för Saltsjöbanan till den 1 januari 2027. Planerad byggstart är första halvåret 2025.

3.6.4 Övrigt

Av tjänsteskrivelsen framgår även att kommunstyrelsens beslutade den 3 april 2023 om att avbryta detaljplanen för Saltsjöbanans upphöjning. Kommunen har i nuläget inga planer på att tillskapa lokaler under bron då det i dagsläget saknas marknadsförutsättningar och intresse för att uppföra, äga och driva verksamhet på platsen. Det pågår ett arbete med att utreda möjlig utformning av markområdena under bron.

3.7 Bedömning

Med underlag av den tekniska förstudien fattade kommunfullmäktige i juni 2015 ett inriktningsbeslut om att den fortsatta planeringen i området skulle utgå från att Saltsjöbanan höjs upp. Den tekniska förstudien omfattade uteslutande att undersöka om en upphöjning var möjlig. Vi tolkar beslutet som att projekts tidiga skede kan övergå i en planeringsfas med inriktning på upphöjning av Saltsjöbanan. Det kan konstateras att fullmäktige villkorar upphöjningen med att berörda fastighetsägare medfinansierar upphöjningen dock utan att ange vilken förväntad omfattning på medfinansieringen. Den ekonomiska konsekvensen av upphöjningen baseras på en kostnadsbedömning som ingick i den tekniska förstudien. Vår uppfattning är att kostnadsbedömningen är översiktlig med ett stort mått av osäkerhet. I bedömningen ingår till exempel inte kostnader för ersättningstrafik. En form av översiktlig redovisning av risker finns i tjänsteskrivelsen vilket enligt vår uppfattning kan jämföras med en riskanalys.

I beslutsunderlaget till kommunfullmäktiges inriktningsbeslut ingick en bilaga där bortvalda alternativ till en upphöjning av Saltsjöbanan beskrevs. Vi konstaterar att dessa alternativ i varierande utsträckning har utretts men att beslut om bortval i tidigare skeden inte har tagits på politisk nivå. I och med att bilagan ingick i beslutsunderlagen samtidigt som kommunfullmäktige inte återremitterade ärendet utan godkände inriktningsförslaget kan det tolkas som att tidigare gjorda bortval indirekt också godkändes.

I oktober 2015 antog kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott start-PM för Saltsjöbanans upphöjning. Enligt vår tolkning av start-PM definieras projektet inte enbart som en upphöjning av Saltsjöbanan utan även att det även syftar till att möjliggöra tunnelbanans utbyggnad och nya flerbostadshus. Enligt start-PM ingick i det fortsatta arbetet att teckna avtal med dåvarande landstinget avseende ekonomiska åtaganden samt ramavtal och exploateringsavtal med berörda fastighetsägare. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av upphöjningen återges i start-PM den kostnadsbedömning som gjorts i den tekniska förstudien. Slutsatsen är att projektet som helhet kommer att visa ett negativt resultat men att det negativa resultatet vägs upp av kommunala byggrätter i intilliggande områden. Vår bedömning är att det i detta skede av processen finns en fortsatt stor osäkerhet beträffande de ekonomiska konsekvenserna av upphöjningen av Saltsjöbanan. I start-PM redovisar inte eventuella risker relaterade till projektet.

En avsiktsförklaring träffades i oktober 2017 med regionen som reglerade hur parternas fortsatta arbete skulle organiseras och hur kostnaderna inledningsvis skulle fördelas. Någon ny kostnadsbedömning redovisades inte i samband med behandlingen av avsiktsförklaringen förutom en bedömning av kostnaden för planeringsfasen som ansågs ligga inom ramen för redan beslutad projektbudget. Avsiktsförklaringen upphörde dock att gälla i oktober 2019 eftersom ett genomförandeavtal inte hade träffats. Projektet pausades därefter med anledning av att det inte hade varit möjligt att gemensamt komma fram till ett förslag på genomförandeavtal.

Ett omtag gjordes i slutet av 2020 av parterna för att komma vidare med projektet vilket senare resulterade i att en ny avsiktsförklaring tecknades i maj 2022. I avsiktsförklaringen klargörs att vardera parten finansierar de utgifter som följer av respektive ansvar. Förutom själva upphöjningen, del av spåranläggning och bulleråtgärder ska Nacka stå för samtliga kostnader hänförlig till anläggandet av den tillfälliga vägen och återställande av spåranläggningen. Kostnaden för ersättningstrafik fördelas i förhållande till respektive parts behov av ersättningstrafik. De ekonomiska konsekvenserna redovisas i tjänsteskrivelsen i form av en kostnadsberäkning från 2018 uppräknad till 800 mkr

varav Nacka kommun bedöms ansvara för ca 85 procent eller 680 mnkr av denna kostnad. Det framgår dock inte av underlaget hur dessa 680 mnkr fördelar sig på själva anläggningen, del av spår- anläggning, bulleråtgärder och ersättningstrafik. För de exploateringsintäkter som förväntas redovisas inte någon beräkning men att de helt eller delvis kan balansera kostnaden i slutänden. Enligt vår uppfattning ska det redovisas vad ett sådant påstående baseras på. I underlagen till avsiktsförklaringen redovisas inte en risk- och konsekvensanalys. Vad som dock redovisas i tjänsteskrivelsen är erfarenhetsmässigt ökar de kalkylerade kostnaderna när mer projektering har gjorts. Dessutom hänvisas till att det för närvarande är en hög prisökningstakt inom entreprenadbranschen. Slutsatsen som redovisas är att det är svårt att bedöma vad kostnaden blir då upphöjningen byggs. Enligt vår uppfattning ger tjänsteskrivelsen i detta avseende ett tydligt uttryck för att redovisad kostnadsbedömning är förenad med en hög osäkerhet.

Genomförandeavtalet som kommunfullmäktige beslutade i juni 2023 bygger på avsiktsförklaringen från 2022. Vad ett genomförandeavtal i detta sammanhang innebär saknar såvitt vi känner till en allmän definition. I exploateringsprocessen förekommer genomförandeavtal i form av exploateringsavtal, vilket är ett avtal om genomförande av en detaljplan. I genomförandeavtalet mellan Nacka kommun och Region Stockholm regleras parternas ansvar för upphöjningen av Saltsjöbanan och kostnadsfördelningen under planerings, projekterings och byggskedet samt framtida drift- och underhåll. I en bilaga till avtalet specificeras ansvaret och vad det innebär för 35 ingående delar i projektet. Beslut om genomförandeavtal är dock inte detsamma som ett genomförandebeslut. Vid ett genomförandebeslut handlar det om att ta ställning till om en investering ska verkställas eller inte. För tjänsteskrivelsen till ett genomförandeärende finns till exempel en mall med givna rubriker för innehållet. Motsvarande mall finns inte för beslut om genomförandeavtal.

I beslutsunderlaget till genomförandeavtal ingår inte en investeringskalkyl eller motsvarande. Av vad vi har förstått finns inget krav att en sådan kalkyl ska ha upprättats i detta skede av projektprocessen. I tjänsteskrivelsen till beslutet redovisas ekonomiska konsekvenser för kommunen av upphöjningen. En hänvisning görs där till en kalkyl framtagen i april 2023 baserad på tidigare framtagen systemhandling från 2018. I underlaget till avsiktsförklaringen maj 2022 görs motsvarande hänvisning (kostnadsberäkning 2018). De ekonomiska konsekvenser som redovisas i tjänsteskrivelsen är baserade på en uppräkningskalkyl som gjordes 2022 inför beslut om avsiktsförklaring. Uppräkningen har gjorts främst med hänsyn till prisförändringar inom entreprenadbranschen. Enligt den då senaste bedömning uppskattas kostnaden till totalt ca 1 mdkr. I summan ingår tidigare beslutad projektbudget på sammanlagt 78 mnkr varav 43 mnkr vid tidpunkten för kommunfullmäktiges hantering av ärendet hade upparbetats. I den prognosticerade summan ingår kostnader för fortsatt arbete med ny järnvägsplan, projektering och utredning, samt entreprenadkostnader och övriga kostnader för genomförande av projektet såsom samordning och ersättningstrafik. Hur summan fördelar sig på olika posterna redovisas inte explicit. Det framgår dock att finansieringen av arbetet med att ta fram samrådsförslag och granskningsförslag till järnvägsplan och att slutföra arbetet med reviderad systemhandling och gestaltungsprogram bedöms rymma inom kvarvarande budget (35 mnkr).

När det gäller medfinansieringsersättning så görs en mer försiktig bedömning jämfört med den bedömning som redovisades i samband med beslut om avsiktsförklaring. Nu är bedömningen att medfinansiering från byggaktörer i närområdet delvis kommer att finansiera Saltsjöbanans upphöjning. Samtidigt antas att merparten av kostnaderna kommer att belasta skattekollektivet. Eftersom kommunstyrelsen avbrutit detaljplanen för Saltsjöbanans upphöjning kommer inte exploateringsavtal inom ramen för projektet att bli aktuellt. Enligt vår uppfattning måste då eventuell medfinansieringsersättning för Saltsjöbanans upphöjning hanteras i avtal med byggherrar/fastighetsägare inom angränsande detaljplan eller detaljplaner. Vi bedömer att det borde ha framgått under avsnittet ekonomiska konsekvenser en beräkning av den medfinansiering som anses möjlig. Framför allt är det av intresse med tanke på att kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 2015 gav uttryck för att medfinansiering av fastighetsägare inom området är en förutsättning för Saltsjöbanans upphöjning.

Vid inriktningsbeslutet och beslut om startpromemorian under 2015 angavs kommunens bedömda kostnad till 280 mnkr utan Nacka station. En ny bedömning på 680 mnkr redovisades 2022 i samband med det andra beslutet om avsiktsförklaring. Den senaste kostnadsbedömningen i samband

med beslut om genomförandeavtal beräknade den kommunala kostnaden till ca 1 mdkr. Inför genomförandebeslutet och med stöd av reviderad systemhandling och gestaltungsprogram kommer kalkylsteg K4 enligt kalkylprocessen att genomföras.

Vår bedömning är att det finns en fortsatt osäkerhet i den kostnadsbedömning som ingår i tjänsteskrivelsen till beslutet om genomförandeavtal. Planerad byggstart för projektet är första halvåret 2025 och utbyggnaden pågår sedan i cirka två år. Förutsättningen är dock att kommunfullmäktige först har fattat ett genomförandebeslut, vilket preliminärt har planerats ske vid årsskiftet 2023/2024. För närvarande förefaller det mer sannolikt att ärendet om genomförandebeslut kommer att tas upp av kommunfullmäktige någon gång under våren 2024. Underlaget till beslut kommer då att omfatta en beskrivning av projektets ekonomi och en utbyggnadspromemoria som beskriver planerad utbyggnad. Beskrivningen av ekonomin kommer då att bland annat baseras på steg fyra (K4) rutinen för kalkylprocessen.

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärende framgår av 5 kap. 26-35 §§. Enligt 5 kap. 26 § ska ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle (28 §) att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen är alltid sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredning av alla fullmäktigeärenden.

Enligt Kaijser (Sida 353, Kommunallagarna II, 1975) har kommunstyrelsen till uppgift att behandla ärenden ur allmänt kommunala synpunkter, framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning mellan olika intressen. Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis", femte upplagan 2011, så syftar beredningen till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Det finns i kommunallagen inte några specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

I och med att kommunfullmäktige beslutade om att ingå genomförandeavtalet baserat på de underlag som ingick i ärendet är det att betrakta som att kommunfullmäktige anser att ärendet är tillräckligt utrett. Det utesluter dock inte att vi gör bedömningen att beredningen kunnat ge ett mer allsidigt belyst underlag om en mer specificerad redovisning hade ingått i den ekonomiska konsekvensbeskrivningen av hur den beräknade investeringsutgiften fördelar sig på kommunens åtaganden enligt genomförandeavtalet tillsammans med en beräkning av förväntad medfinansiering. Dessutom borde en riskanalys ha ingått i beslutsunderlaget. Vår uppfattning är att vid ställningstagande till ett ärende avseende genomförandeavtal för en investering ska ett allsidigt belyst underlag innefatta en aktuell, tydlig och välgrundad ekonomisk konsekvensbeskrivning tillsammans med en riskanalys.

4. Organisering av projekt Saltsjöbanans upphöjning

4.1 Stadsbyggnadsprocessen

I Nacka kommun finns en vägledning för stadsbyggnadsprojekt i form av en stadsbyggnadsmanual (daterad 2023-05-24). I den framgår en övergripande beskrivning av Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt. För att underlätta genomförandet av projektarbetet finns ett kvalitetsledningssystem PROSIT. Dessutom finns en praktisk vägledning för projektens framdrift i form av "checklistan för stadsbyggnadsprojekt".

I nedanstående figur hämtad från stadsbyggnadsmanualen framgår de för steg som ingår i projektmodellen.

Figur 1 - Projektmodell för stadsutvecklingsprojekt



Enligt projektmodellen är det en förutsättning för att en projekttid ska bli ett projekt att ett utredningsbeslut fattas. Beslutet formaliseras med ett av stadsutvecklingsdirektören undertecknat projektdirektiv som överlämnas tillsammans med en budget till projektägaren. Om projektet bedöms ha förutsättningar att uppfylla målen beslutar kommunstyrelsen om start-PM och budget i form av ett inriktningsbeslut. Därefter genomförs ett arbete som i varierande delar beroende på uppgiften omfattar att leverera planförslag, exploateringsavtal (om privat mark), marköverlåtelseavtal (om kommunal mark) samt förberedande genomförandeaktiviteter av de allmänna anläggningar som ingår i projektet. Eventuella gatukostnadsutredningar upprättas också. Därefter bereder kommunstyrelsen underlagen som krävs för kommunfullmäktiges genomförandebeslut. Efter ett genomförandebeslut övergår projektet i ett genomförandeskede vari ingår bland annat utbyggnaden av allmänna anläggningar. När projektet är genomfört tas en slutrapport fram till kommunstyrelsen som fattar beslut om projektavslut.

Sammanfattningsvis enligt modellen ingår tre beslutssteg för stadsbyggnadsprojekt; utredningsbeslut, inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Vid varje beslutstillfälle anvisas budget till projektet.

Efter utredningsbeslut drivs arbetet i projektform enligt projektmodellen. Huvudprojektet utgör ett paraply under vilket delprojekten samordnas. Det är till huvudprojektet som budget beviljas som sedan fördelas till delprojekten. Tid, kostnader och intäkter bokförs i delprojekten. Varje huvudprojekt har en utsedd exploateringsingenjör från exploateringsenheten som projektledare, som leder och genomför projektet genom att samordna ingående delprojekt. Vilka delprojekt, detaljplan, privat mark, kommunal mark och allmänna anläggningar, som ingår i huvudprojektet varierar bland annat beroende på om det är privat eller kommunal mark som ska utvecklas. Av checklisten för stadsbyggnadsprojekt framgår de övergripande aktiviteter som genomförs i delprojekten.

För att stödja styrning och kontroll av pågående projekt och projektkandidater hanteras dessa i en projektportfölj. Enheten för strategisk stadsutveckling leder och samordnar portföljhanteringen. Exploateringsenheten har ansvar som projektägare och fungerar som huvudprojektledare för stadsbyggnadsprojekten. Anläggnings- och planenheten är ansvariga för delprojekt i stadsbyggnadsprojekt.

Uppföljningen av projektets ekonomi genomförs vid 4-5 gånger per år. Huvudprojektledaren följer med hjälp av delprojektledare upp delprojekten och rapporterar till projektchef. Projektchefen sammanställer en analys för sitt område och rapporterar vid forum för projektrapportering till projektägare och stadsutvecklingsdirektör. Utöver prognos, budget och utfall så ingår även riskarbete och lägesrapport på olika nivåer som underlag i analysen. Uppföljningen omfattar nivåerna; delprojekt,

huvudprojekt, projektchefsområde och portföljen som helhet. Stadsutvecklingsprojekten följs även upp genom Nacka kommuns ekonomiprocess.

I manualen hanteras beslutsvägar för frågor och avvikelser. Utgångspunkten är att beslut som rör projekt ska fattas på lägsta effektiva nivå. Frågor av komplex karaktär och med större påverkansgrad behöver många gånger lyftas till en högre nivå. Exempel på frågor som alltid ska lyftas till projektägare av avvikelser som gäller genomförbarhet, kvalitet/produkt, tid, ekonomi, frågor/risker som påverkar andra projekt eller kommunala intressen och andra frågor av strategisk betydelse. Det är projektägaren som antingen beslutar eller avgör den fortsatta hanteringen.

Manualen definierar uppgifter och befogenheter inom den politiska organisationen för stadsutveckling. I manualen ingår också definition av ansvar och rollbeskrivningar för tjänstepersoner. Definitionen omfattar sammanlagt 11 befattningar.

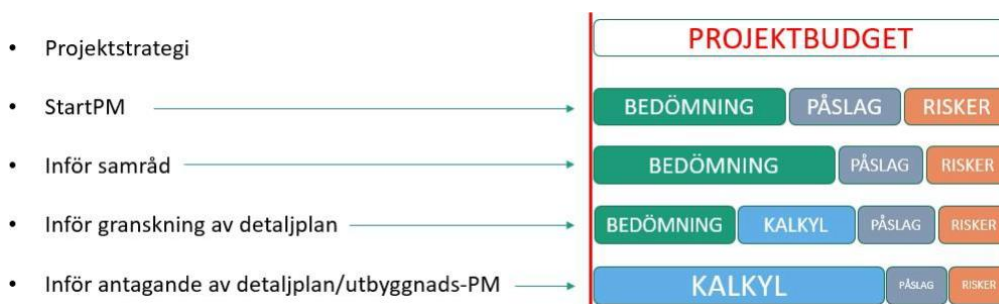
4.1.1 Rutin kalkylprocessen

I förstudien har vi tagit del av anläggningsenhetens rutin kallad kalkylprocessen (daterad 1 november 2022). Enligt den definieras kalkylprocessen som den sammantagna processen där kostnadsbedömningar, kalkylering, framtagande av påslag och riskpåslag ger en projektbudget. Kostnadsbedömning ses som en delprocess där projektets kostnader tas fram med hjälp av nyckeltal, erfarenhetsvärden och andra överslagsberäkningar medan Kalkylering; En delprocess där mängder tas fram från upprättade handlingar på produktionsresultatsnivå. För att hantera osäkerhet används påslag som innebär att kalkylerna och/eller kostnadsbedömningarna räknas upp med framtagna procent-satser. Risker analyseras utifrån sina egna förutsättningar med en kostnadsbedömning för varje risk.

I projekten ska ett stegvist kalkyleringsarbete under planerings- och projekteringsfasen. Enligt rutinen är det viktigt att kalkyl-, riskanalys och projekteringsarbetet samt produktionsplaneringen genomförs i ett sammanhang. I det stegvisa kalkylarbetet ingår sex kalkylsteg som benämns "K1-K6", varav de fyra första är obligatoriska.

Målsättning i kalkylprocessen är att redan i tidigt skede i ett projekt få fram en projektbudget som ska visa slutkostnaden. Nedan framgår de fyra obligatoriska kalkylstegen.

Figur 2 - K1-K4



Av ovanstående figur framgår att de två första kalkylstegen uteslutande baseras på bedömningar, påslag och risker. Påslag och risker förväntas för varje steg gradvis reduceras. K1 upprättas med underlag av projektstrategin baserat på kostnadsbedömningar av utbyggnaden. Kalkylen ska biläggas inriktningsbeslutet. I nästa steg, K2, ska kostnadsbedömningarna förfinas med underlag av förstudien. I slutet av projekteringsarbetet i programskedet ska kalkylsteg K3 genomföras. Kalkylsteg K3 ska innehålla en blandning av kostnadsbedömning och kalkylering. I slutet av projekteringsarbetet i systemhandlingskedet och inför genomförandebeslut (utbyggnads-PM) ska kalkylsteg K4 genomföras. I samtliga steg ingår att riskanalyser ska genomföras enligt rutinen för systematiskt riskarbete.

Av rutinen för kalkylprocessen följer inget krav på att nyttoanalys av investeringsprojekt ska göras.

4.1.2 Beslutsdokument

I Nacka kommun finns en vägledning, Rättssäkra beslut, för hur olika beslutsdokument kan utformas. I ett avsnitt i vägledningen behandlas tjänsteskrivelse. Där framgår att alla tjänsteskrivelser skrivs i mall som finns i ärendehanteringssystemet Platina. När det gäller ekonomiska konsekvenser anger vägledningen att beslutsfattaren ska få information om förslaget ekonomiska konsekvenser. Om förslaget är förenat med kostnader ska det anges om det är fråga om investering och/eller en årlig driftskostnad.

Vi har även tagit del av mall tjänsteskrivelse till genomförandeärende (exploatering). I mallen finns ett antal rubriker. I första hand exemplifieras här rubriker avseende ekonomi och risker. Under rubriken tilldelning av budget ska redovisas tidigare beslutad projektbudget, förslag nytt beslut och ny projektbudget. Inkomster, utgifter och netto ska framgå. Vidare ska i en tabell redovisas medel (inkomster, utgifter och netto) per år fördelat på tidigare beviljad projektbudget, respektive år i den treåriga rambudgeten och årsbudget efterföljande år. En uppdelning görs också på utredningsbeslut, inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Vidare ska periodens driftsposter för projekt redovisas. Under en särskild rubrik ska även beskrivas påverkan på annan nämnd vad gäller tillkommande kapital- och driftkostnad.

Under förslag till beslut finns en sammanfattande punkt där kommunstyrelsen noterar det förväntade ekonomiska resultatet av stadsbyggnadsprojektet. I beräkningen av resultatet ska även ingå övriga kalkylposter som genereras av andra stadsbyggnadsprojekt som inte budgeteras i det för beslutet berörda stadsbyggnadsprojektet.

När det gäller risker finns en rubrik " Risker vid utebliven investering eller försenad investering" varunder instruktionen lyder beskriv projektspecifika risker.

4.2 Bedömning

I nuvarande skede befinner sig projekt Saltsjöbanans upphöjning i planeringsskedet och har i princip gjort det sedan oktober 2015. Projekt har dock under en period efter avsiktsförklaringen oktober 2017 varit pausat bland annat beroende på att parterna inte har varit helt överens om ett genomförandeavtal.

Baserat på en översiktlig granskning av nu gällande stadsbyggnadsprocess som den beskrivs i stadsbyggnadsmanualen är bedömningen att Nacka kommun har en relativt tydlig modell för stadsbyggnadsprojekt. Manualen tydliggör stadsutvecklingsprocessen och dess olika skeden, uppgifter och befogenheter i den politiska organisation, ansvar och rollbeskrivningar för tjänstepersoner, portföljhantering, projektorganisation, budget och uppföljning av projekt, beslutsvägar för frågor och avvikelser. Sammantaget bedömer vi att med stöd av modellen för stadsbyggnadsprojekt i stort sett finns goda förutsättningar för styrning av stadsbyggnadsprojekt.

Vår bedömning beträffande avvikelser och hur de ska hanteras inte är helt tydliga i stadsbyggnadsmanualen. Som vi tolkar manualen ska alla avvikelser i delprojekt som gäller genomförbarhet, kvalitet/produkt, tid eller ekonomi alltid lyftas till projektägaren. Det är projektchefen som ansvarar för att ta frågan till projektägaren som beslutar eller avgör den vidare hanteringen. Enligt vår uppfattning är det inte till exempel i klart definierat när en ekonomisk avvikelse ska lyftas till den politiska nivån.

Ett konstaterande är att stadsbyggnadsprocessen och rutin kalkylprocessen inte i särskild ordning behandlar beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal. Därmed finns inget heller uttalat krav om att kostnadsberäkningar/kalkyler ska ha tagits fram i inför beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal. Vi bedömer att det är väsentligt att det i stadsbyggnadsprocessen framgår vilka krav som ställs på underlag till genomförandebeslut vid investeringar.

Enligt den rutin (anläggningsenheten) som finns för kalkylprocessen så ingår fyra obligatoriska steg. Vid två tillfällen inför beslut i den politiska organisationen ska kostnadsbedömning/kalkylering upp-

rättas som i sin tur utgör underlag för budgetbeslut. Det gäller inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Vi noterar att K1 upprättas med stöd av projektstrategin och K2 med stöd av gjord förstudien. Som vi har förstått kalkylprocessen innebär det att K1 ska finnas med som underlag inför inriktningsbeslutet och att K4 utgör ett underlag till budgetförslaget vid genomförandebeslutet. Konsekvensen är att beslutet att starta ett projekts planeringsfas (KS inriktningsbeslut) baseras bland annat på en tidig kostnadsbedömning med en sannolikt hög grad av osäkerhet. När sedan kommunfullmäktige ska ta ställning till genomförandebeslutet baseras projektets ekonomiska konsekvenser på en kalkyl med utgångspunkt från systemhandling och projektering. Enligt vår uppfattning finns det risker med att gå vidare med investeringsprojekt när de ekonomiska konsekvenserna inte är tillräckligt utredda. Dels kan det upplevas svårare att avbryta ett projekt i ett sent skede med tanke på konsekvenserna. En investeringsprocess kan delas in i ett antal beslutssteg. Processen startar med att ett behov initieras som behöver tillgodoses genom en investering. En behovsanalys behöver då göras för att ta ställning till om det finns motiv till att gå vidare. Om så är fallet görs då vanligtvis en förstudie som sedan ligger till grund för ställningstagande om att gå vidare till en program-/projekteringsfas. Därefter följer ställningstagandet till genomförandet. Enligt vår uppfattning är väsentligt att i varje skede av processen ställa höga krav på de kostnadsbedömningar/kalkyler som upprättas och att det samtidigt också tas fram beräkningar driftkostnader/hyror. Det vi anser som tveksamt med Nacka kommuns modell är att då inriktningsbeslutet fattas, vilket enligt vår uppfattning innebär att projektet kan drivas vidare med förstudie, program och projektering, utgår från en kostnadsbedömning med utgångspunkt från projektstrategin. Sannolikt finns mer tillförlitliga förutsättningar att bedöma de ekonomiska konsekvenserna efter genomförd förstudie.

Projekt Saltsjöbanans upphöjning etablerades innan nu gällande stadsbyggnadsprocess. De underlag vi har tagit del av avser perioden från och med våren 2015 och framåt. Vi har av den anledningen inget underlag avseende det som i nuvarande process beskriver "tidiga skeden och initiering" till exempel eventuellt utredningsbeslut med projektdirektiv eller motsvarande. Vi har dock noterat att under våren 2014 i samband med programarbetet för Planiaområdet hade en jämförelse gjorts mellan att höja upp Saltsjöbanan eller att bygga en överdäckning för vägen ovanför Saltsjöbanan. Alternativet överdäckning valdes då bort.

Kommunfullmäktige fattade ett inriktningsbeslut i juni 2015 om att den fortsatta planeringen skulle inriktas mot att Saltsjöbanans höjs upp och kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott beslutade i oktober 2015 om Start-PM. Sammantaget kan dessa beslut anses motsvara inriktningsbeslutet enligt nuvarande modell som beskrivs i stadsbyggnadsmanualen. Vid dessa båda beslutstillfällen baserades beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna på den kostnadsbedömning som hade gjorts i den tekniska förstudien. Därefter har tre beslut tagits, två beslut (KS respektive KF) om avsiktsförklaring och beslut om genomförandeavtal. Dessa beslutstillfällen är en följd av att projekt Saltsjöbanans upphöjning genomförs i samverkan med Region Stockholm och har inte närmare reglerats i stadsbyggnadsmanualen. En iakttagelse är att det i tjänsteskrivelserna till den andra avsiktsförklaringen och respektive genomförandeavtalet finns ekonomiska konsekvenser redovisade baserade på kostnadsbedömningar som har gjorts 2022 och 2023.

En kommentar till mallen för tjänsteskrivelse till genomförandeärende är att den enligt vår uppfattning inte är tydlig hur risker eller resultat av riskanalys av projektet ska redovisas. Gäller det till exempel enbart risker för utebliven eller försenad investering.

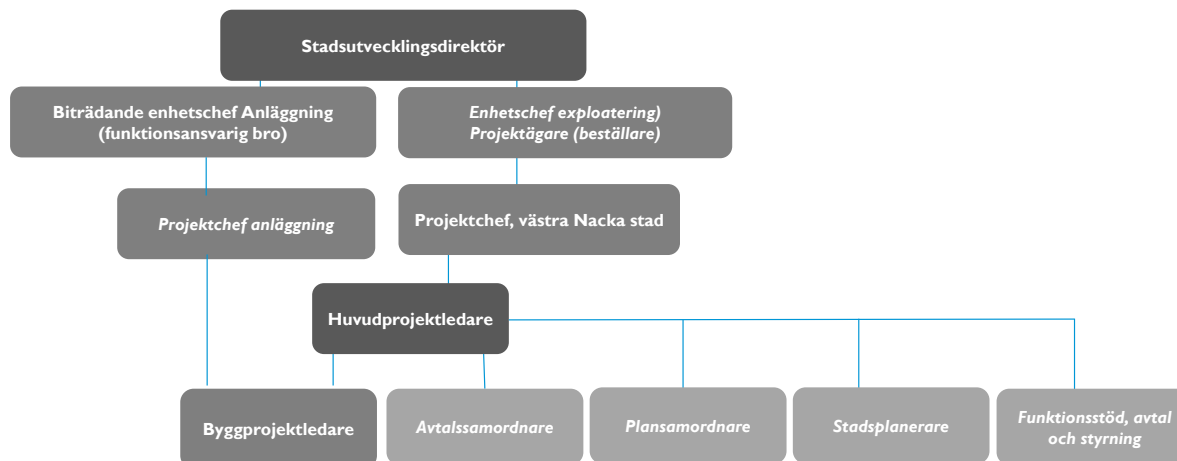
4.3 Projekt Saltsjöbanans upphöjning

4.3.1 Projektets organisation

Nacka kommun ansvarar för samordning och projektledning av regionens och kommunens gemensamma projekt. Projekt Saltsjöbanans upphöjning är organiserad i enlighet med den projektstruktur och ansvar och roller som följer av Nacka kommuns projektmodell. I huvudprojektet ingår delprojekt allmänna anläggningar. Tidigare ingick delprojekt detaljplan som dock under våren 2023 avbröts efter beslut av kommunstyrelsen.

Den interna organisationen inom Nacka kommun för projekt Saltsjöbanans upphöjning framgår av nedanstående figur.

Figur 3 - Projektets organisation



Parallellt med Nacka kommuns organisation har trafikförvaltningen inom Region Stockholm under planeringsfasen en egen projektorganisation för sitt ansvar.

För samverkan och kommunikation kring projektet mellan Nacka kommun och Region Stockholm finns organiserade forum på tre nivåer;

- ▶ Avtals-, plan-, projekterings- och produktionssamordning.
- ▶ Projektavstämning.
- ▶ Styrgrupp.

Styrgruppen träffas en ggr/månaden och ansvarar för att säkerställa framdrift i projektet, ta nödvändiga beslut i frågor som inte kan hanteras på lägre nivå. Projektavstämning sker en gång i veckan och avser uppföljning av avtal bland annat huvudtidplan, ekonomi/fakturering, kommunikation och övergripande risker samt förberedelser inför kommande styrgrupp och eventuella beslutsunderlag. De olika forum för samordning som finns har möten 1-4 ggr/månad med avseende på planering och uppföljning av tidplan och risker. Rapporterar löpande avvikelser i tid samt föreslår effektiviseringar med hänsyn till påverkan huvudtidplanen.

Internt i Nacka kommun finns inom projektet definierade mötesformer för ledning och styrning av projektet. En intern styrgrupp finns där projektcheferna anläggning och västra Nacka stad ingår tillsammans med huvudprojektledare och byggprojektledare. Styrgruppen möts en ggr/månad och har till uppgift att säkerställa framdrift i projektet, hantera och ta nödvändiga beslut i frågor som inte kan hanteras på lägre nivå och vid behov eskalera frågor till PLEXA (chefer för plan, exploatering och anläggning). En gång per vecka möts de två olika grupper för projektavstämning som finns för uppföljning tidplaner, ekonomi samordningsfrågor och behov av besked, risker med mera. Därutöver finns grupper för avtalsamordning/avtalsuppföljning, plan- och projekteringsamordning samt projekterings- och produktionssamordning.

Det finns även andra forum knutna till projekt till exempel arbetsgrupp för ersättningstrafik och arbetsgrupp för omlokalisering Nacka stationshus, FUT-samordning Sickla station.

Vi har i förstudien tagit del av ett exempel på månadsvisa lägesrapporter som tas fram inom projektet. Det gäller lägesrapport för huvudprojektet och delprojektet allmänna anläggningar. I lägesrapporterna redovisas status för tid, kostnad och mål (i lägesrapporten för allmänna anläggningar ingår även upphandlingsplan). Vid bedömning av statusen används trafikljusfärger samtidigt som orsak och åtgärd redovisas. Vidare innehåller lägesrapporterna uppgifter om timmar och uppföljning av ekonomin i förhållande till budget. Även riskarbetet ingår i rapporten. En lägesrapportering görs under rubrikerna; slutförda aktiviteter, pågående/kommande aktiviteter, risker och möjligheter samt

kommande beslut. Lägesrapporten för allmänna anläggningar innehåller också en rapportering under rubriken "läge organisation och resurser (egen belastning och resursbehov)".

Den formella rapporteringen uppåt i organisationen följer den ordning som framgår av stadsbyggnadsmanualen enligt vad som redovisats under avsnittet 4.1 Stadsbyggnadsprocessen. I samband med tertiärrapporterna och årsbokslut följs kommunens projekt med investering upp och rapporteras.

4.3.2 Projektstrategi

Projektstrategin för Saltsjöbanans upphöjning är senast uppdaterad den 9 oktober 2023. I strategin definieras projektets syfte och mål. Målen som anges är att projektet ska vara färdigställt till trafikstart den 1 januari 2027 och att utforma bron och markområden under bron så att platsens identitet förstärks samt att möjligheten att tillskapa lokaler i strategiska lägen på sikt inte byggs bort.

När det gäller projektets omfattning så ingår de arbeten som parterna ska genomföra för att upphöjningen (den nya bron) och BEST-anläggningen (spåranläggningen) ska färdigställas. I projektet omfattar bland annat följande delar: järnvägsplan med miljökonsekvensbeskrivning, skyfallspassagen, projektering, upphandling, genomförande och avtal. Kommunens projekt omfattar även gestaltungsprogram och avtal markåtkomst. I projektet ingår inte att driva avtal om ersättningstrafik och omlokalisering av Nacka stationshus.

I strategin redovisas en SWOT-analys. Svagheter som identifierats i analysen är:

- ▶ Tidplan utan hänsyn till risker.
- ▶ Kalkyl baserad på handling i tidigt skede och historiskt varierade antaganden till grund för kalkyl.
- ▶ Troligt med omfattande markförorening.

Följande hot framgår av analysen:

- ▶ Markföroreningar från annan verksamhet än Saltsjöbanan.
- ▶ Högre investeringskostnad än beräknad, skenande byggkostnader och försenade leveranser p.g.a. världsläget.
- ▶ Utrymmesbrist och avsaknad på ersättningsytor för FUT4:s etablering i området hindrar framdrift.
- ▶ Nacka stationshus omlokaliseras senare än planerat.
- ▶ Forcerade/kraftigt justerade tidplaner mot bakgrund av starka beroende av externa parter och andra projekt.

I projektstrategin lyfts ett antal knäckfrågor och risker och förslag till åtgärder för hantering av dessa. En risk som bedöms som betydande är att angiven tidpunkt den 1 januari 2027 avseende trafikstart inte kan hållas på grund av en redan upparbetad försening samt obefintlig risk i tidplanen. Ett annat exempel är risk för olika syn på projektets omfattning i samverkan med regionen samt bristande kontroll och/eller tillit mellan parterna.

4.3.3 Projektplan - Saltsjöbanans upphöjning

Vi har tagit del av projektplanen daterad 19 januari 2023 som är en revidering av ursprungsplanen.

Av bakgrundsbeskrivningen i projektplanen framgår att under 2019 påbörjades en systemhandling för Saltsjöbanans upphöjning som då inte blev färdigställd på grund av att projektet pausades. Under 2022 har en omstart skett och arbetet med utformning samt projekteringen av brokonstruktionen och tillhörande ytor har återupptagits. Vidare framgår av projektplanen att i samband med omstarten av projektet så ska det även arbetas fram ett gestaltungsprogram. I det fortsatta arbetet

⁴ Förvaltning för utbyggd tunnelbana.

inom projektet ingår beredning av järnvägsplan och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning. Projektet bedöms ha en extremt snäv tidplan för att kunna projekteras och gestaltas samtidigt som det är av yttersta vikt att genomförandet sker under 2025-2026. Järnvägsplanen ska efter samråd och granskning lämnas in av Regionen och fastställas av Trafikverket innan upphöjningen kan uppföras. Miljökonsekvensbeskrivningen behöver också ha godkänts av Länsstyrelsen.

I projektplanen finns en kortare beskrivning av nuläges- och intressentanalys samt av projektets organisation och bemanning. Projektplanen innehåller även en mötesplan, rapportering, milstolpeplan och tidplan.

4.3.4 Projektbudget

Projektet Saltsjöbanans upphöjning har hittills vid tre tillfällen tilldelats budgetmedel. Kommunfullmäktige beslutade att anslå investeringsmedel till projektet med:

1. 10,4 mnkr den 6 juni 2016.
2. 9,7 mnkr den 24 april 2017.
3. 58,3 mnkr den 18 juni 2018.

Totalt beslutad budet uppgår för projektet till 78,4 mnkr, varav 49,6 mnkr hittills har förbrukats. Under våren 2024 förväntas projektet tilldelas budget för genomförandet i samband med planerat genomförandebeslut under våren 2024. Oklart exakt när det kan ske.

4.3.5 Projektkalkyl

Enligt vad som framgått i avsnitt "4.1.1 Rutin kalkylprocessen" så ingår fyra obligatoriska kalkylsteg i kalkylprocessen. Det har också framgått tidigare i förstudierapporten att det vid ett antal tillfällen i tjänsteskrivelser har refererats till upprättade kostnadsbedömningar/kalkyler.

Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut 15 juni 2015

I den tekniska förstudie som ingick i beslutsunderlaget finns en kalkyl/kostnadsbedömning som kom fram till totalsumman 360 mnkr. Kostnadsbedömningen tar inte hänsyn till vem som betalar utan redovisar ett bruttobelopp. I den fördjupning kring behovet av Nacka station som också ingår som underlag bedöms kostnaden utan station att bli i storleksordningen 20 procent lägre (ca 80 mnkr), d.v.s. totalkostnaden blir då ca 280 mnkr.

KSSU antagande av startpromemorian 20 oktober 2015

I underlaget till stadsutvecklingsutskottets beslut om start-PM används kalkylen/kostnadsbedömningen som togs fram i den tekniska förstudien. Fortfarande är det en kalkyl/kostnadsbedömning som redovisar totalbeloppet d.v.s. inte särredovisar respektive parts andel av totalbeloppet.

Kommunfullmäktiges beslut om avsiktsförklaring 16 maj 2022

I tjänsteskrivelsen hänvisas till en tidig kalkyl som indikerar en kostnad på total 700 mnkr i 2018 års penningvärde. Vi har tagit del av den kalkyl som tjänsteskrivelsen hänvisar till. Det är en successiv kalkyl⁵ som tagits fram under oktober 2018 av representanter från parterna med stöd av konsult. I kalkylen ingår hela kostnaden för anläggningen oavsett vem som finansierar. I de fasta förutsättningarna för analysen ingick till exempel att Saltsjöbanan ska vara avstängd under 24 månader och att ersättningstrafik ska ingå i projektkostnaden och att framtagna systemhandling kommer att ligga till grund för kalkylen. Exempel på sådant som inte ingår i kalkylen är eventuell marksanering och eventuella bulleråtgärder för Värmdövägen och omkringliggande fastigheter. Resultatet av successiv kalkylen blev, innan ytterligare åtgärder vidtas för att hantera de största osäkerheterna, att den mest sannolika projektkostnaden kommer att vara ca 573 mnkr. Det värdet har 50 procents sannolikhet för att underskridas och 50 procent att överskridas. Ett värde på ca 598 mnkr kr har ca 85

⁵ Successiv kalkylering kännetecknas av att man tar sannolikhetsläran till hjälp och att arbetet bedrivs i en stegvis process. Enligt metoden detaljerar kalkylen bara de delar som har betydelse för helheten. Avsikten är att hela tiden behålla överblicken och undvika att fastna i detaljer. Metoden kallas top-down teknik där alla kostnadsbedömningar görs uppifrån och ned. Kostnadsbedömningarna görs i tre kategorier min, trolig samt max som sedan beräknas med statistisk beräkningsteknik.

procents sannolikhet att underskridas. De 10 största kostnadsosäkerheterna som identifierats i analysen redovisas med förslag på åtgärder.

I tjänsteskrivelsen till beslut om avsiktsförklaring redovisas att kalkylen indikerar en kostnad på drygt 700 mnkr. Vi har dock inte haft tillgång till ett underlag som förklarar skillnaden mellan successivkalkylens sannolika projektkostnad om 573 mnkr och tjänsteskrivelsens kostnadsindikation på 700 mnkr. Den senare omräknas sedan till 800 mnkr i 2022-års penningvärde. Vi har inte heller haft tillgång till underlaget som visar hur uppräknningen har gjorts. Detsamma gäller hur den procentuella fördelningen mellan parterna beräknats vad gäller ansvaret för totalkostnaden, d.v.s. Nacka kommun står för 85 procent och regionen för 15 procent. Den slutliga bedömningen i tjänsteskrivelsen är att kostnaden för Nacka kommuns ansvar i projektet motsvarar 680 mnkr.

Kommunfullmäktiges beslut om genomförandeavtal 19 juni 2023

Inför beslut om genomförandeavtal togs i april 2023 en kostnadsprognos fram för upphöjningen. Underlag för kalkylen var tidigare framtagen systemhandling från 2018. Jämfört med kostnadsberäkningen inför avsiktsförklaring hade en uppräknings med ca 250 mnkr gjorts. Uppräknningen motiverades med prisförändringar med anledning av dyrare materialkostnader för betong och stål samt högre bränslepriser. Sammantaget medför dessa prisförändringar högre kostnader för byggherreansvaret, broanläggningen och ersättningstrafiken. Hur kostnadsuppräknningen fördelar sig på dessa komponenter redovisas inte. Bedömningen i tjänsteskrivelsen är att kommunens totala kostnader för genomförandet av Saltsjöbanans upphöjning kommer att uppgå till ca 1 mdkr. I summan inkluderas tidigare beslutad projektbudget på sammanlagt 78,3 mnkr.

Vi har också tagit del av en kalkyl daterad 25 april 2023 som motsvarar K3 enligt kalkylprocessen. Kalkylen avser i huvudsak upphöjningen (allmänna anläggningen) som kommunen finansierar. Kalkylen bygger på åpriser och påslag. I kalkylen ingår även projektledning, projektering, byggledning och administration beräknade utifrån procentuella schabloner. I kalkylen ingår inte kostnader för ersättningstrafik och upparbetade kostnader. Kalkylen summerar till 490,3 mnkr som efter ett påslag på 28,7 procent i genomsnitt räknas upp till 592,2 mnkr. Det framgår inte i kalkylen explicit att risktilllägg har lagts till. Om det till kalkylen adderas bedömd kostnad för ersättningstrafik 250 mnkr och redan upparbetad kostnad ca 43 mnkr (vid detta tillfälle) blir resultatet ca 885 mnkr. Vi har ingen information om vad som förklarar skillnaden mellan den bedömda kostnaden på ca 1 mdkr och resultatet av kalkylen från K3 kompletterad med kostnad för ersättningstrafik och upparbetad kostnad.

Vi har noterat att i uppföljning av projektet som vi har tagit del av har prognoser redovisats på ett totalt kostnadsutfall i storleksordningen 973-977 mnkr.

Det har inte framgått i något skede hittills av kalkylprocessen att driftkalkyler har tagit fram. I beredningen av underlaget till kommunfullmäktiges beslut om genomförande kommer kalkylsteg 4 enligt kalkylprocessen att genomföras och enligt uppgift ska det under detta skede även tas fram en driftkostnads kalkyl.

4.3.6 Riskhantering

Ett stöddokument finns inom anläggningsenheten i form av rutin för systematisk riskhantering av vilken det framgår att riskanalyser ska genomföras genomgående före och under hela projekteringsfasen, och parallellt med successiv produktionsplanering och kalkylering. Arbetet ska leda till att ett riskregister tas fram där samtliga identifierade risker i projektet framgår med riskbehandlingsåtgärder, klassificering, riskägare och ansvarig för riskbehandling. Projekteringsledaren ansvarar för att sammankalla projektgruppen och leda arbetet med riskanalyser, följa upp åtgärdshantering, hålla riskregistret uppdaterat samt övriga uppgifter som är kopplade till arbetet med riskhantering enligt nedan.

Enligt rutinen ska den första riskanalysen innehålla en riskidentifiering. Följande kolumner ska under genomgången av samtliga identifierade risker fyllas i:

- ▶ Händelse (Risk för...).
- ▶ Orsak (...på grund av...).
- ▶ Påverkan (...vilket medför att...).

Därefter ska samtliga risker kategoriseras och klassificeras. Det senare enligt en riskmatris (sannolikhet och konsekvens). För varje risk ska sedan en riskstorlek räknas fram. När samtliga risker är klassificerade är nästa steg riskbemötande. Varje risk utses ska ha en eller flera riskägare och åtgärdsansvariga utsedda. De risker som kräver åtgärder är röd- och gulmarkerade. Identifierade åtgärder ska sedan följas upp under hela projekteringen och sedan lämnas över till ansvarig bygglärdare inför entreprenadstart. Av rutinen följer att ytterligare riskanalyser ska genomföras kontinuerligt.

Inom projektet utförs riskarbetet tillsammans med trafikförvaltningen. Riskarbetet bedrivs i fyra steg och omfattar:

1. Planering - Pågående riskarbete som avser järnvägsplan, genomförandeavtal och tidplan.
2. Projektering - Pågående riskarbete som avser BEST-anläggning, upphöjningen och angränsande projekt.
3. Utförande - Riskarbetet påbörjas när entreprenör/entreprenörer inlett arbetet och avser demontering, uppförande av upphöjning och BEST-anläggningen.
4. Övertagande - Inleds i ett senare skede i projekteringen och avser tillstånd, idrifttagning och besiktningar.

I granskningen har vi tagit del av två riskregister framtagna inom projektet. Den ena avser planering och den andra avser projektering.

I riskbedömningen för planering framgår 13 risker i riskregistret. För varje risk redovisas riskägare, händelse, orsak sannolikhet, konsekvens (tid respektive kostnad) riskstorlek och kategori. Riskstorlek tas fram genom att summan av sannolikhet och konsekvens. Sannolikhet och konsekvens bedöms utifrån en femgradig skala. Utav de 13 riskerna är 12 markerade som röda och en risk som gul. De kategorier som riskerna har grupperas utifrån är avtal, järnvägsplan, organisation och projektering. För sju av riskerna finns 11 åtgärder i en åtgärdslista redovisade varav åtgärder som avser risken att genomförandeavtalet inte blir av inom avsiktsförklaringens tidsgräns är avklarad. För varje åtgärd finns en ansvarig åtgärdsägare.

Riskregistret för projekteringen av Saltsjöbanans upphöjning omfattar även den 13 risker. Av dessa bedöms 9 ha en riskstorlek inom intervallet 7-10 vilket gör att de markeras som röda. Tre av riskerna är gula d.v.s. har en riskstorlek i intervallet 5-6 och en risk är grön (2-4). För samtliga 13 risker finns beskrivna åtgärder och åtgärdsansvariga.

Risker relaterade till projektet framgår även i andra sammanhang. Vissa av de hot som framgår av SWOT-analysen i projektstrategin kan karaktäriseras som risker. Det gäller till exempel markföroringar från annan verksamhet än Saltsjöbanan, högre investeringskostnad än beräknad, skenande byggkostnader och försenade leveranser p.g.a. världsläget. I projektstrategin redovisas fem risker tillsammans med så kallade knäckfrågor. En betydande risk som anges är risk för att angiven tidpunkt den 1 januari 2027 avseende trafikstart inte kan hållas på grund av en redan upparbetad försening samt obefintlig risk i tidplanen. En annan risk som lyfts fram är risk för splittrad framdrift inom dels intern, dels extern organisation. Detta p.g.a. målkonflikter/prioritering men även på grund av motstridiga politiska intressen, till exempel bulleråtgärder mot tid, gestaltning och kostnad. Ytterligare risk är olika syn på projektets omfattning i samverkan med regionen samt bristande kontroll och/eller tillit mellan parterna. För varje risk finns förslag på åtgärd redovisad.

Av lägesrapporten för huvudprojektet från den 1 september 2023 framgår att projektet är ca 3 månader försenat mot aktuell huvudtidplan vilket indikerar att det föreligger risk för följd förseningar. I lägesrapporten för delprojektet allmänna anläggningar framgår att planerade avstängningstiden för Saltsjöbanan är 2025-2026 och är strikt beroende av Slussenprojektets färdigställande i tid och öppningen av Saltsjöbanans slutstation.

Under risker och möjligheter i lägesrapporterna lyfts ett antal risker fram t.ex. att tidplanen för järnvägsplanens fastställelse är snäv samtidigt som risk för överklagande finns som kan försena projektet i minst sex månader, hantering av dagvatten från brokonstruktionen till Nacka vatten och avlopps (NVOA) anläggning är svår p.g.a. kapacitetsbrister i områden, samverkan med trafikförvaltningens projektorganisation går inte enligt förväntan och ambition, gestaltning av bron med hänvisning till att det är svårt att bygga och kort produktionstid, m.m.

Av lägesrapporten framgår även att en riskworkshop med Trafikförvaltningen genomfördes under september 2023 och att en riskworkshop är planerad till november 2023.

4.4 Bedömning

Projektet Saltsjöbanans upphöjning är organiserat och styrs i enlighet med den projektmodellen som framgår av stadsbyggnadsmanualen. Enligt vår uppfattning är ansvar och roller i projektet tydligt definierade. Genomförandet av den planeringsfas som projektet befinner sig sker i enlighet med den projektstrategi och projektplan som tagits fram. Projektet följs regelbundet upp och rapporteringen görs i enlighet med projektmodellen i stadsbyggnadsmanualen.

Den rutin som finns för kalkylprocessen har tagits fram efter det att projekt Saltsjöbanans startades. Såvitt vi har uppfattat det innebär det att kostnadsbedömningar/kalkyler som har tagits fram initialt inte har gjorts i enlighet med rutinen. Den första kostnadsbedömning som vi har tagit del av och som ingick i underlaget till kommunfullmäktiges inriktningsbeslut och sedan beslut om start-PM togs fram av den konsult som genomförde teknisk förstudie. En kommentar till kostnadsberäkningen är att den inte i sin bedömning har tagit med kostnader för ersättningstrafik. Det ingår inte heller en driftkostnads-kalkyl. Inför beslut om start-PM hade ingen ny kostnadsbedömning gjorts.

Av underlaget till beslutet om avsiktsförklaringen i maj 2022 framgår en hänvisning till en tidig kalkyl framtagen 2018 som uppräknats från 700 mnkr till 800 mnkr varav Nacka kommun bedöms ansvara för 680 mnkr. Vi har dock inte haft tillgång till det underlag som visar på hur uppräknningen har gjorts. Den tidiga kalkyl som vi har tagit del av är en succesiv kalkyl från oktober 2018 som beräknas projektkostnaden till 573 mnkr med en sannolikhet på 50 procent att de värdet underskrids respektive överskrids. Enligt vår uppfattning utgör summan en total kostnad oberoende av finansiering. Vi har inte heller här haft underlag som beskriver skillnaden mellan tjänsteskrivelsens kostnadsbedömning och succesivkalkylens kostnadsbedömning. I det här skedet redovisas inte någon bedömning av investeringens driftkostnads-konsekvenser.

Inför beslutet om genomförandeavtal togs en kostnadsbedömning enligt K3 fram i april 2023 som efter påslag summerade till 592,2 mnkr. I den summan ingick inte kostnader för ersättningstrafik och upparbetad kostnad. Om hänsyn tas till dessa faktorer blir kostnadssumman ca 885 mnkr. Vi noterar dock av kalkylen framgår inte direkt eventuella kostnads-konsekvenser av risker. Även här blir det en skillnad mellan kostnadsbedömningen i tjänsteskrivelsen och de bedömning som följer av kalkylen inklusive kostnader för ersättningstrafik och upparbetade kostnader. Vi har inte tagit del av en driftkostnads-kalkyl i detta skede.

Inte i något av det underlag som vi har haft tillgång till framkommer att eventuell medfinansiering har beräknats. Det har dock förekommit att i tidigare tjänsteskrivelser och senast i den inför beslut om avsiktsförklaringen en skrivning om att exploateringsintäkter helt eller delvis balanserar kostnaden. Samtidigt framgår inget underlag som stöd för påståendet. I den senaste tjänsteskrivelsen från beslutet om genomförandeavtal tonas dock den möjliga medfinansieringen ned. Den medfinansiering som kan var möjlig måste enligt vår uppfattning komma från byggherrar och fastighetsägare i angränsande områden. Vi bedömer att det är väsentligt att beräkningar av möjlig medfinansiering borde ha gjorts och redovisats med hänvisning till att kommunfullmäktiges inriktningsbeslut villkorades med att en förutsättning för Saltsjöbanans upphöjning är medfinansiering från fastighetsägare.

Ett konstaterande är att det har gått mer än åtta år sedan kostnadsbedömningen i den tekniska förstudien. Tiden i sig är en riskfaktor för ökade kostnader vilket har varit särskilt tydligt sedan inflationstakten ökade väsentligt fr.o.m. andra halvåret 2021 tillsammans med stigande räntor. Det har i

sig bidragit till att fördyra projektet. Samtidigt förefaller kostnadsökningen mellan beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal som betydande i och med att ökningen är ca 47 procent. Utifrån de underlag som vi har haft tillgång till i form av kostnadsbedömningar/kalkyler har det inte varit möjligt att härleda de ekonomiska konsekvenserna av projektet som de har redovisats i underlag till beslut om avsiktsförklaring och genomförandeavtal.

Det har inte i något skede av projektprocessen upprättats nyttokalkyler. Krav på att nyttokalkyler ska upprättas finns inte heller i kommunens projektmodell. Enligt vår uppfattning kan kostnads-nyttanalyser vara ett hjälpmedel för att bedöma om en investering är samhällsekonomisk lönsam eller inte.

Risker och osäkerheter i ett projekt är oundvikliga. Därför är det enligt vår uppfattning nödvändigt att i projektet ha kännedom om risker och osäkerheter och samtidigt ha en hantering av dem. Enligt vad vi har förstått är upphöjningen av Saltsjöbanan ett komplext stadsbyggnadsprojekt som drivs i samverkan med Regionen och där flera aktörer är inblandade. Av den anledningen är det vår uppfattning att hantering av osäkerhet och risker av väsentlig betydelse. Bedömningen är också att riskreducerande åtgärder som vidtas måste fortlöpande följas upp och värderas i vilken grad som risken påverkats.

Det framgår av den rutin som finns för systematisk riskhantering att riskanalyser ska genomföras återkommande under hela projekteringsfasen. Arbetet ska leda fram till att riskregister tas fram. Vi har tagit del av riskregister avseende planering och projektering dock inte av själva riskanalyserna. I dessa riskregister framgår sammanlagt 26 risker. Risker lyfts även fram i den SWOT-analys som ingår i projektstrategin men också i de månadsvisa lägesrapporterna. I kalkylprocessen ingår även att analysera och värdera risker. Sammanfattningsvis så förefaller den största risken handla om försening av huvudtidplan bland annat relaterat till försening av järnvägsplan och beroendet av Slussenprojektets färdigställande i tid. Projektets tidplan är snäv och har inget egentligt utrymme för förseningar. Risken hanteras genom att projektledningen arbetar med huvudtidplanen tillsammans med trafikförvaltningen för att minimera risker för förskjuten sluttid för projektet. Löpande bedöms möjliga effektiviseringar i förhållande till huvudtidplanen. Någon specifik riskanalys av genomförandeavtalet har inte gjorts enligt vår uppfattning. Genomförandeavtalet berörs dock av de riskanalyser som görs i den mening att riskanalyserna omfattar den tidplan, samverkan och resultat som ska levereras enligt genomförandeavtalet.

Enligt vår uppfattning borde en riskanalys ha ingått i beslutsunderlaget då kommunfullmäktige beslutade dels om avsiktsförklaringen i maj 2022, dels vid beslutet om genomförandeavtalet i juni 2023.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
1. Hur har kommunstyrelsen organiserat projektet och hur bedrivs projektorganisationen idag?	Projekt Saltsjöbanans upphöjning har organiserats i enlighet Nacka kommuns projektmodell och drivs i samverkan med Region Stockholm. Projektet är i en planeringsfas och innehåller delprojektet allmänna anläggningar. Kritiska moment i projektets pågående arbete är järnvägsplanen, fortsatt projektering och gestaltungsprogram. Underlag håller på att beredas för kommunfullmäktiges beslut om genomförande.
2. Har beredningen av ärendet om genomförandeavtalet genomförts på ett ändamålsenligt sätt?	Ja i stort sett. Syftet med beredningen är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Det finns i kommunallagen inte några specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

Revisionsfrågor	Svar
<p>3. Finns en upprättad riskanalys av projektet och av genomförandeavtalet?</p> <p>Ingick en risk- och konsekvensanalys i beslutsunderlaget till genomförandeavtalet?</p> <p>3.1. Vilka risker har i förekommande fall identifierats och hur hanteras dessa i så fall?</p> <p>3.2. Finns specifika risker med avseende på genomförandeavtalet?</p>	<p>Enligt vår uppfattning hade beredningen kunnat ge ett mer allsidigt belyst underlag om det hade ingått en riskanalys tillsammans med en tydligare ekonomisk konsekvensbeskrivning med beräkning av driftskostnad och medfinansiering.</p> <p>Delvis. Riskanalyser har gjorts under projekttiden. Någon specifik riskanalys av genomförandeavtalet har inte gjorts enligt vår uppfattning. Genomförandeavtalet omfattas dock av de riskanalyser som görs i den mening att riskanalyserna berör den tidplan, samverkan och resultat som ska levereras enligt genomförandeavtalet.</p> <p>Det ingick inte en riskanalys i beslutsunderlaget. Den ekonomiska konsekvensanalysen som ingick är enligt vår bedömning översiktlig och delvis ofullständig.</p> <p>Den mest väsentliga risk som identifierats är risken för försejning av huvudtidplanen. Risken hanteras genom att projektledningen arbetar med huvudtidplanen tillsammans med trafikförvaltningen för att minimera risker för förskjuten sluttid för projektet. Löpande bedöms möjliga effektiviseringar i förhållande till huvudtidplanen.</p> <p>De risker som identifierats och redovisats i riskregister hanteras genom framtagna åtgärder enligt åtgärdslista.</p>
<p>4. Finns en investeringskalkyl med driftkostnadskonsekvenser framtagen för projektet?</p> <p>4.1. Innefattar kalkylen en bedömning av vilken medfinansiering som kan förväntas avseende upphöjningen av Saltsjöbanan</p>	<p>Delvis. Kostnadsbedömningar/kalkyler har tagits fram under olika skeden av projektprocessen. Inte vid något av dessa tillfällen har driftkostnadskonsekvenser framgått av kostnadsbedömningarna/kalkylerna. I arbetet med beredning av kommande genomförandebeslut ska en investeringskalkyl tas fram utifrån underlaget från systemskedet.</p> <p>Nej. I tjänsteskrivelser vid de beslutstillfällena som varit aktuella framgår ej av beräkningar underbyggda uppskattningar av förväntad medfinansiering.</p>
<p>5. Har en nyttoanalys gjorts av den planerade investeringen för Nacka kommun?</p>	<p>Nej. Det finns i samband med investeringar varken externa eller interna krav på att nyttoanalyser ska upprättas. Enligt vår uppfattning nyttoanalyser vara ett hjälpmedel för att bedöma om en investering är samhällsekonomisk lönsam eller inte.</p>

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Projektchef, enheten för exploatering.
- ▶ Senior rådgivare.
- ▶ Biträdande enhetschef, anläggningsenheten.
- ▶ Huvudprojektchef Saltsjöbanans upphöjning.
- ▶ Byggprojektledare, anläggningsenheten.
- ▶ BFU-controller/projektstöd, anläggningsenheten.
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.

Exempel på dokument som granskats

- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen.
- ▶ Beslutsunderlag, kommunfullmäktiges inriktningsbeslut, 15 juni 2015.
- ▶ Beslutsunderlag, kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott beslut om start-PM, 20 oktober 2015.
- ▶ Beslutsunderlag, kommunstyrelsens beslut om avsiktsförklaring, 2 oktober 2017.
- ▶ Beslutsunderlag, kommunfullmäktiges beslut om avsiktsförklaring, 16 maj 2022.
- ▶ Beslutsunderlag, kommunfullmäktiges beslut om genomförandeavtal, 19 juni 2023.
- ▶ Stadsbyggnadsmanual.
- ▶ Projektstrategi Saltsjöbanans upphöjning.
- ▶ Projektplan, Saltsjöbanans upphöjning.
- ▶ Rutin kalkylprocessen.
- ▶ Rutin systematisk riskhantering.
- ▶ Lägesrapporter.
- ▶ Kostnadsprognoser.
- ▶ Riskregister.