



Reviderat genomförandebeslut - Utbyggnad av Järva begravningsplats etapp 1

Framställan från kyrkogårdsnämnden
Minoritetsåterremiss från kommunfullmäktige den 11 mars 2024

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Som svar på minoritetsåterremissen hänvisas till vad som sägs i utlåtandet.
2. Kyrkogårdsnämnden medges rätt att fortsätta genomföra utbyggnad av Järva begravningsplats, etapp 1, till en utgift om 465,0 mnkr. Utgifterna för 2024 ska inrymmas inom nämndens investeringsbudget.
3. Kyrkogårdsnämnden medges att i 2024 års utökade investeringsplan omfördela investeringsmedel till projekt Järva begravningsplats.
4. Kyrkogårdsnämnden ska beakta vad som framgår av utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Clara Lindblom

Sammanfattning av ärendet

Kyrkogårdsnämnden föreslår en fortsatt utbyggnad av Järva begravningsplats till en reviderad investeringsutgift om totalt 465,0 mnkr, vilket motsvarar en fördyrning om 108 mnkr. Det sedan lång tid pågående projektet bedöms som nödvändigt för att möta behovet av gravplatser och förväntas bidra till såväl social som ekologisk hållbarhet på Järva. Fördyringarna härleds framför allt till ökade byggkostnader och förseningar. Efter att brister i projektstyrningen uppmärksammats gjorde kyrkogårdsförvaltningen en särskild genomlysning under hösten 2023 och flera åtgärder vidtogs för att stärka styrningen. Framledes behöver nämnden förbättra följsamheten till regelverken för stora projekt och säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under Järvaprojektets slutförande. Invigning av begravningsplatsen planeras till hösten 2024.

Kommunfullmäktige beslutade den 11 mars 2024 att återremittera ärendet med stöd av kommunallagens regler om minoritetsåterremiss. Invändningarna berör i huvudsak risken för ytterligare kostnadsökningar i projektets slutskede.

Beredning efter minoritetsåterremiss

Ärendet har efter kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar i sin sammanvägda bedömning att de synpunkter som framförts av kommunfullmäktiges minoritet har fått berättigade förtydliganden och att konsekvenserna i tillräcklig grad har belysts.

Beredning före minoritetsåterremiss

Ärendet har initierats av kyrkogårdsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att projektet är fortsatt angeläget att genomföra då det, bidrar till såväl social som ekologisk hållbarhet i ett av stadens prioriterade fokusområden. Stadsledningskontoret konstaterar att kyrkogårdsnämnden inte i tillräcklig grad haft fokus på styrningen av projektet, vilket bidragit till att den fulla omfattningen av kostnadsökningarna inte uppmärksammas förrän i ett sent skede. Kyrkogårdsnämnden behöver förbättra följsamheten till regelverken för stora projekt och säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under Järvaprojektets slutförande.

Föredragande borgarrådets synpunkter efter minoritetsåterremiss

Kommunfullmäktige beslutade den 11 mars 2024 att återremittera ärendet med stöd av kommunallagens regler om minoritetsåterremiss. Jag anser att förslaget är väl berett och bidrar till att uppfylla stadens målsättningar.

Som även framgått tidigare kommer Järva begravningsplats att vara en stående punkt på kyrkogårdsnämndens dagordning fram till och med att den tas i bruk och att den externa genomlysningssrapporten har tillställts nämndens ledamöter. Sedan februari deltar därtill en representant för stadsledningskontoret i projektets styrgrupp i syfte att bidra till att säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under projektets slutförande.

Jag vill slutligen framhålla att riskreservens del av den utökade projektbudgeten nu utökats till 11 procent, vilket är betryggande i perspektivet att det återstår cirka 49 mnkr att upparbeta jämfört med 75,5 mnkr vid nämndens beslut om förslag till reviderat genomförandebeslut.

Föredragande borgarrådets synpunkter före minoritetsåterremiss

Järva begravningsplats kommer att bidra till att staden klarar behovet av gravplatser och tillför en rekreationsplats i vacker park- och naturmiljö. Viktigt för framtiden är också att nya arbetsplatser skapas i Järvaområdet och att den biologiska mångfalden ökar genom att anlägga våtmark och komplettera med biotoper.

Jag ser dock allvarligt på att kostnaderna har ökat kraftigt, till följd av stegrande inflation och byggprisindex samt förseningar till följd av skadegörelse och överklaganden. En annan viktig orsak är att komplexiteten i att bygga en begravningsplats i ett kulturresevat har underskattats i planeringsskedet.

Det är mycket beklagligt att bristerna i projektstyrning och kostnadskontroll inte uppmärksammades förrän våren 2023. Bristande projektstyrning har tyvärr präglat den nu 16-åriga processen och därmed bidragit till att de ökade kostnaderna har uppmärksammats så sent. I efterhand är det uppenbart att bristerna borde ha uppmärksammats och hanterats långt tidigare.

En rad åtgärder har vidtagits av kyrkogårdsförvaltningen efter den särskilda genomlysningen av projektet, bland annat har en ny projektplan och en reviderad projektbudget tagits fram, tydliga redovisningar av verksamhet, ekonomi, risker och behov av beslut lämnas av projektledaren var 14:e dag till kyrkogårdsförvaltningen och projektet har tillförts ytterligare ekonomisk kompetens. Dessa åtgärder hade dock haft större effekt om de vidtagits i ett tidigare skede av projektet.

Därtill ska nu stadsledningskontorets viktiga synpunkter tas till vara och vägleda kyrkogårdsnämndens slutförande av Järvaprojektet och även kommande renovering av Skogskrematoriet. Med ett reviderat genomförandebeslut och en redan tydligt stärkt projektstyrning förväntar jag mig nu att budgeten ska hållas och att kyrkogårdsnämnden aktivt följer projektets slutförande fram till invigningen i höst.

Bilaga

Investeringskalkyl, dnr KS 2023/1448-1.2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andrea Hedin (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Att bifalla förslag till reviderat genomförandebeslut
2. Att kyrkogårdsförvaltningen får i uppdrag att återkomma till kyrkogårdsnämnden och kommunstyrelsen med förslag på kostnadsbesparande åtgärder i syfte att försäkra sig om att kostnaderna inte fortsätter öka
3. Att därutöver anföra

Med en fördyring sedan det senaste genomförandebeslutet på drygt 100 miljoner är kostnaderna för Järva begravningsplats etapp 1 snart uppe i en halv miljard kronor. Det är mycket pengar. Särskilt i en lågkonjunktur när hundratusentals stockholmare gör allt i sin makt för att få ekonomin att gå ihop. Det minsta de borde kunna förvänta sig är att deras politiker gör detsamma.

Under projektets gång har det blivit tydligt att kyrkogårdsförvaltningen de facto saknar tillräcklig erfarenhet av omfattande upphandling, kostnadskontroll och prognostisering. Det exemplifieras inte minst av att varken prognoserna i

Tertialredovisningarna 1 eller 2 under 2023 kunde ge en riktig bedömning av vad projektet skulle kosta. I framtida projekt behöver därför ordningen vara en annan.

Det är bra att Järva begravningsplats numera är en stående punkt på kyrkogårdsnämndens dagordning fram till och med att den tas i bruk. Vi vill dock poängtera vikten av att dessa rapporter tillkommer nämnden i förhand och skriftlig. Det är också bra att en representant för stadsledningskontoret sats i projektets styrgrupp i syfte att bidra till att säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under projektets slutförande. Men givet projekthistoriken och de omfattande fördyringarna vill vi avslutningsvis poängtera behovet av kostnadsbesparande åtgärder för att försäkra sig om att kostnaderna för projektet inte fortsätter öka.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar enligt föredragande borgarråds förslag.

Stockholm den 10 april 2024

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande

Reservation av Christofer Fjellner, Johan Paccamonti och Jonas Nilsson (alla M) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation av Gabriel Kroon (SD) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att avslå förvaltningens förslag till beslut.
2. Därutöver anföra följande:

Sverigedemokraterna var från början emot projektet om en utbyggnad av Järva begravningsplats. Nu har projektet fördyrats väsentligt. Det är anmärkningsvärt att de politiska partier som har tagit initiativ och styrt projektet inte har haft kontroll över kostnaderna. Med anledning av detta kommer Sverigedemokraterna föreslå att projektet avslås samt att förvaltningen ges i uppdrag att ta fram ett nedbantat alternativ som följer budget.

Ärendet

Tanken att bygga en ny begravningsplats på Järvafältet har funnits sedan 1960-talet. År 2008 fattades ett inriktningsbeslut om att planera för en begravningsplats vid Granholmen på Järvafältet. En arkitekttävling med ett vinnande förslag, kallat Öarna, lade grund för den detaljplan som antogs 2016 men som efter överklaganden vann laga kraft först 2018. Den 28 januari 2019 fattade kommunfullmäktige genomförandebeslut och gav kyrkogårdsnämnden rätt att genomföra projektet till en investeringsutgift om 357 mnkr (dnr KS 2018/1495). Planen var då att starta utbyggnaden under sommaren 2019.

Syftet med projektet är att långsiktigt säkra tillgången på gravmark i nordvästra Stockholm. Detaljplanen för Järva begravningsplats omfattar 20 000 gravar. Den första etappen, som detta projekt avser, innehåller cirka 9 000 gravar, ceremonilokal, servicebyggnad, kompletterande infrastruktur med parkeringsytor och vägnät samt anläggande av en större våtmark. Förutom kistgravkvarter anläggs ett antal urngravkvarter, meditationsplatser, askgravlund och en minneslund.

Projektet är uppdelat i tre olika entreprenader. Upphandling av entreprenad 1 skedde under 2018. Denna upphandling överklagades, men staden fick rätt i förvaltningsrätten i oktober 2020. Även det erhållna reservatstillståndet överklagades till sista instans. Arbetet med anläggningen påbörjades i januari 2021, vilket innebar en försening med cirka 18 månader. Därtill skedde en omfattande skadegörelse mot främst inhägnaden, vilket påverkade själva byggstarten med ytterligare en och en halv månads försening. Till följd av förseningarna har en förändrad indelning mellan entreprenaderna beslutats, vilket i sin tur tvingat projektet till ett stort antal fördyrande ändringar och tillägg.

Kyrkogårdsnämnden har i planeringsskedet underskattat komplexiteten av att genomföra etableringen i ett kulturresevat med de särskilda krav som finns, exempelvis att delar av området ska fredas från störande verksamhet under häckningstid. Nämnden har vidare konstaterat att projektet inte kommer att kunna genomföras inom tilldelad budget och beräknar att utgifterna ökar med 108 mnkr till 465 mnkr. Projektets ökade kostnad förklaras av att entreprenad 2 har blivit dyrare (40 mnkr), tillkommande ändrings- och tilläggsbeställningar (49 mnkr), övriga kostnadsdrivande poster (10 mnkr) samt en ökning av budgetreserven (9 mnkr). Den fulla omfattningen av kostnadsökningarna uppmärksammades först under 2023, bland annat på grund av brister i projektstyrningen. En särskild genomlysning av projektet som gjordes av kyrkogårdsförvaltningen hösten 2023 visade att de ökade kostnaderna till allra största del var kopplade till den kraftigt ökande inflationen och det ökade byggprisindexet. Åtgärder vidtogs för att stärka styrningen och kontrollen. Ingen ambitionsökning eller förändring av projektets mål har gjorts.

Med en bedömd genomsnittlig avskrivningstid om 33 år beräknar nämnden att kapitalkostnaderna det första året kommer att uppgå till 26,9 mnkr, varav 12,9 mnkr internränta i dagens ränteläge om 2,8 procent.

Med anledning av att projektets utgifter beräknas öka mer än 15 procent över beslutad budget beslutade kyrkogårdsnämnden den 14 december 2023 att föreslå att kommunfullmäktige godkänner nämndens förslag till reviderat genomförandebeslut för projekt Utbyggnad av Järva begravningsplats - etapp 1.

Kommunfullmäktige beslutade den 11 mars 2024 att återremittera ärendet med stöd av kommunallagens regler om minoritetsåterremiss. Återremissen berör i huvudsak risken för ytterligare kostnadsökningar i projektets slutskede och att kyrkogårdsförvaltningen löpande ska återrapportera till kyrkogårdsnämnden om kostnadskontrollen och tidplanen. Därutöver förslag att förvaltningen ska lämna förslag på kostnadsbesparande åtgärder samt att kyrkogårdsnämnden ska återkomma med en mer utförlig riskbeskrivning innan ett reviderat genomförandebeslut ska tas.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 december 2023 följande.

Kyrkogårdsnämnden godkänner för sin del förslag till reviderat genomförandebeslut och föreslår att kommunfullmäktige godkänner förslaget till reviderat genomförandebeslut för projekt Järvabegravningsplats och att kyrkogårdsnämnden ges rätt att genomföra projektet till en investeringsutgift om 465 mnkr.

Reservation av Jan Tigerström m.fl. (M) och Ewa-Marie Ås (KD), se Reservationer m.m.

Särskilt uttalande av Sara Stenudd (V), Elvir Kazinic m.fl. (S) och Mats Lindqvist (MP), se Reservationer m.m.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Projektet löper tidsmässigt mot en invigning under hösten 2024. Då kommer det vinnande tävlingsbidraget vara förverkligat enligt det gestaltningsprogram som togs fram och som låg till grund för detaljplaneringen av området.

Förseningar

Projektets kostnader har under projekttiden påverkats starkt av olika förseningar vilka är kopplade till yttre faktorer. Byggstarten planerades vid genomförandebeslutet till sommaren 2019. Flera överklaganden gjordes därefter, dels överklagades det erhållna reservatstillståndet till sista instans dels överklagades det vinnande anbudet för den första entreprenaden.

Detta tillsammans innebar att etableringen först kunde inledas i januari 2021. Därtill skedde en omfattande skadegörelse mot främst inhägnaden vilket påverkade själva byggstarten med ytterligare en och en halv månads försening.

Risker

Vid planeringen av projektet analyserades risken och avdelades riskmedel för att områdets beskaffenhet, det är en gammal deponi från bygget av såväl tunnelbanan som bostadsområdena runt Järvafältet, skulle innebära omfattande och oklara saneringsbehov. Det kan dock konstateras att de beräkningar som gjordes i allt väsentlig låg rätt. Även Granholmstoppens marktryck, sättningar och vattenflöden mm, d.v.s. inverkan på området har kunnat hanteras i stort sett enligt plan. Komplexiteten av att genomföra etableringen i ett kulturresevat med särskilda krav t ex kopplade från Länsstyrelsen och Näringslivsdepartement, Artskyddsförordningen underskattades däremot.

Efterkommandet av Artskyddsförordningens datumkrav i kombination med den praktiska förseningen i byggstarten skapade våren 2022 en situation där nyttjandedatumet för begravnings-platsen riskerade att flyttas till våren 2025. Istället valdes att förändra fördelningen av markarbetena mellan entreprenaderna.

Ändringar och tillägg s.k. ÄTOR

När arbeten utförs som inte tagits upp i upphandlingen och därigenom inte i bygghandlingen hanteras dessa som s.k. ÄTOR. I Järvaprojektet är dessa helt kopplade till mindre eller större justeringar inom ramen för den övergripande gestaltningen eller grundplanen. Ingen ambitionsökning eller omfattande förändring av projektets mål har skett.

Översikt över kostnadsökningar

Skillnad mellan kalkylkostnad och upphandlad entreprenadkostnad i entreprenad 2, ca 40 mnkr. Ändringar och tillägg, ca 49 mnkr. Övriga kostnadsdrivande poster som sanering av invasiv växtlighet, stillastående och hinder i entreprenad mm om ca 10 mnkr. Förnyad projektreserv om ca 9 mnkr, vilken till stor del avsätts för att hantera ev. tillkommande markarbeten efter vintern.

En särskild genomlysning har gjorts under hösten. Den visar på att kostnadsökningarna till allra största del är kopplade till den kraftigt ökande inflationen och det dramatiskt ökade byggprisindexet. Detta direkt vid upphandlingen av entreprenad 2 och/eller som en följd av projektets försening som framtingat en förändrad indelning mellan entreprenaderna vilket i sin tur tvingat projektet till ett stort antal ändringar och tillägg, ÄTOR.

Projektets mål och syfte

Bristen på framförallt kistgravar i nordvästra Stockholm är akut. Idag finns exempelvis inga muslimska gravplatser kvar att anvisa på Råcksta begravningsplats utan anhöriga hänvisas till Strandkyrkogården i sydöstra Stockholm. På Spånga kyrkogård räcker kistgravarna till ytterligare några få år. Gravplatser i det ortodox kristna kvarteret är slut.

Projektet syftar till att långsiktigt säkra tillgången på gravmark i nordvästra Stockholm. Den nya begravningsplatsen om drygt 40 ha planeras kunna inrymma ca 20 000 gravar, varav ca 9 000 utgörs av kistgravar. Begravningsplatsen anläggs som separata "öar", gravområden, i ett rekreativt landskap. Utformningen medger flexibilitet och variation. Öarna ska ge en värdig inramning och ge utrymme för många olika begravningsstraditioner. Utbyggnaden kan ske etappvis.

Föreliggande genomförandeärende avser en investering för utbyggnad av den första etappen om ca 20 ha med ca 2700 kistgravar med plats för 1-2 kistor, ca 900 urngravar, minneslundar, servicebyggnad och ceremonibygnad, infrastruktur samt anläggande av en våtmark.

En rimlig bedömning är att vid Järva begravningsplats kommer ca 150 kistgravsättningar ske varje år. Detta skulle innebära att den första etappen fyller behoven ca 20 år framåt. Nästa etapp bör därför påbörjas tidigast 2034.

Projektet bidrar till uppfyllande av KF-mål

- Ett Stockholm som håller samman med en stark och jämlik välfärd i hela staden.
- Ett grönt och fossilfritt Stockholm som leder en rättvis klimatomställning.
- Ett Stockholm med en stabil och hållbar ekonomi med utbildning, jobb och bostäder för alla

Målen uppnås genom att:

Projektet ger utrymme för en mångfald av begravningsstraditioner i en rekreativ miljö. Projektet syftar, förutom att möta behovet av gravplatser i en växande stad, till att skapa en ny mötesplats men också nya arbetsplatser på Järvafältet.

Barnperspektivet är viktigt i detta projekt eftersom den nya begravningsplatsen syftar till att ytterligare tillgängliggöra området.

Att ersätta eller tillskapa ytor som kan fungera både för lek, rekreation och för pedagogik är ett delmål i sig.

Värdefulla kulturmiljöer kommer att synliggöras, vårdas och utvecklas.

Förlängningen av kulturstigen "Tidens väg" är exempelvis en del av projektet.

Den biologiska mångfalden kommer att öka genom anläggande av en våtmark, komplettering av biotoper och genom eventuell betesdrift. Bullret ska minska och tryggheten ska öka genom ny belysning, slyröjning och bemanning året om.

Ekosystemtjänster integreras i projektet. Driften av Järva begravningsplats är planerad för att vara helt fossilfri.

Järva begravningsplats kommer bidra till att flera ungdomar i närområde kan erbjudas feriearbeten.

Åtgärder

Den första utbyggnadsetappen inrymmer kistgravar med plats för 1-2 kistor, urngravar, minneslund/askgravlund, en servicebyggnad och en ceremonibygnad samt kompletterande infrastruktur med parkeringsytor och vägnät. Angöringen till området sker via Akallavägen. Alla gravkvarter och byggnader görs tillgängliga enligt stadens Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023.

Servicebyggnaden

Den planerade servicebyggnaden är placerad i nära anslutning till entrén till begravningsplatsen. Byggnaden är 700 kvm stor och den inrymmer personalutrymmen för fast anställd och säsongspersonal, garage och förrådsutrymmen för maskinparken samt materialfickor och ytor för avfallsåtervinning. Byggnaden är dimensionerad för en fullt utbyggd begravningsplats.

En särskild entré för besökare är placerad så att den lätt kan nås från parkering och entréväg. Särskilda handikapplatser finns i anslutning till byggnaden. Här finns också en allmän toalett som nås från utsidan av byggnaden.

Ceremonibygnaden

Ceremonibygnaden på 400 kvm har en konfessionsneutral och flexibel utformning för att kunna inrymma olika begravningsstraditioner och varierande antal begravningsgäster.

Det större ceremonirummet är dimensionerat för upp till 150 personer och har en läktare som fungerar vid ceremonier med många deltagare och rummet har öppningsbara fönsterpartier för att kunna medge ceremonier med ett stort antal deltagare. Denna del öppnar upp mot en plats som ansluter till en större trappa vilken, förutom att fungera för kommunikation mellan olika marknivåer i landskapet, också kan fungera som komplement vid utomhusceremonier.

Förutom ceremonidelen innehåller byggnaden väntrum, kistintag, plats för blomsterutsmyckning, samt utrymmen för ceremonipersonal. Byggnaden saknar kyllda utrymmen. Det innebär att kistan med den avlidne förväntas transporteras till och från byggnaden samma dag.

En allmän toalett som kan nås från utsidan är integrerad i byggnaden.

Särskilt fokus har lagts på att byggnaden ska ges god akustik, så att lokalen kan fungera under ceremonier, men också i andra sammanhang.

Gravområden och infrastruktur

Alla vägar utformas som grusvägar i en till kulturlandskapet anpassad skala och huvudvägnätet förses med belysning. Allt dagvatten omhändertas lokalt i öppna diken. Parkeringsytor anläggs i anslutning till vägnätet och intill byggnader.

Gravområdena utformas som öar, väl avgränsade med antingen staket eller så kallade ha-ha diken. Varje ö ges en tydligt markerad entré som särskiljer dem från det rekreativa landskapet.

Här finns också en servicestation med vattenkannor och plats för avfallshantering. Alla öar ges möjlighet till tvättning innan man går in på kvarteret, vilket bland annat efterfrågas av muslimer.

Olika önskemål på riktning av gravarna kan tillgodoses genom utformningen av de olika gravkvarteren, öarna. Varje begravningsö förses med stämmingsbelysning vid ingångarna.

Förutom kistgravkvarter anläggs ett antal urngravkvarter, meditationsplatser, askgravlund och en minneslund i skogsområdet strax nordost om ceremonibyggnaden. Om behovet av urngravar och/eller andra gravskick som exempelvis askgravplatser blir större än förväntat, finns ett större område på ängen strax öster om första etappbyggnaden som kan tas i anspråk för gravsättning askor.

Våtmark

Det rekreativa landskapet kompletteras med en större våtmark som också kan ta hand om yt-, dag-, och dränvatten från begravningsplatsen. Hela begravningsplatsen och våtmarkerna kommer även att fungera som recipient och ta emot, processa yt-, dag- och dränvatten från Tensta och andra intilliggande områden med hårdgjorda ytor.

Dagvattnet som tidigare leddes bort i en dagvattentunnel ska tas om hand av våtmarken och medverka till bättre påfyllnad av Igelbäcken. Våtmarken ska också tillföra området estetiska kvaliteter samtidigt som den ger bättre betingelser för groddjur och våtmarksflora att etablera sig jämfört med idag.

Skötsel

Skötseln av området kommer i huvudsak ha två inriktningar. En mer intensiv skötsel inom begravningsöarna och en mer extensiv skötsel med slåtter och eventuellt bete utanför begravningsöarna. Skötseln samordnas med skötselprogrammet för kulturresevatet.

Utveckling av biotoper

Våtmarksområdet är idag starkt påverkat av skräp, utfyllnads-material och rishögar men är samtidigt en viktigt livs- och spridningsmiljö för groddjur. Våtmarken kommer att röjas och markbearbetas till en damm med delvis öppna speglar och med hög biodiversitet. En kontrollpunkt för utflödet mot Igelbäcken har upprättats och kontrollen fortsätter för att säkerställa att utflödet håller god vattenkvalitet.

Gräsytor runt begravningsöarna kommer att återställas till ängsytor genom frösådd och pluggplantor. Betande djur kan bidra till ytterligare ökad biodiversitet. Även skogsbete kan bli aktuellt. Undervegetation kommer att röjas där så behövs för att öka upplevelsen av trygghet.

Styrgrupp

Styrgruppen består av förvaltningschefen, chefen för den administrativa avdelningen, chefen för begravnings- och serviceavdelningen (projektsamordnare), kommunikationschefen, projektledaren och ekonomiansvarig från Hifab.

Kostnadskalkyl

Den kostnadskalkyl som nu tagits fram för utbyggnadsetapp 1 redovisar tillkommande kostnader för första utbyggnadsetappen på ca 108 mnkr inklusive 9 mnkr för projektrisk.

Beräknade kapitaltjänstkostnader:

Avskrivningstiderna varierar för olika delar av projektet men snitt tiden beräknas till ca 33 år.

Kapitalkostnaderna kommer årligen uppgå till 26,9 mnkr varav 12,9 mnkr i ränta i dagens ränteläge på 2,8 %.

Remissammanställning efter minoritetsåterremiss

Ärendet har efter kommunfullmäktiges minoritetsåterremiss remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan konstatera att vid det senaste sammanträdet i kyrkogårdsnämnden (den 14 februari 2024) rapporterade förvaltningsdirektören om projektets status och det framgår av protokollet att Järva begravningsplats kommer att vara en stående punkt på nämndens dagordning fram till och med att den tas i bruk under den senare delen av året. Stadsledningskontoret erfar att den externa genomlysningssrapport, som nämnden refererar till i tjänsteutlåtandet om det reviderade genomförandebeslut, kommer att föreläggas kyrkogårdsnämnden i det kommande sammanträdet.

Sedan februari 2024 deltar representant för stadsledningskontoret i projektets styrgrupp i syfte att bidra till att säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under projektets slutförande.

Vad gäller kostnadsbesparingar och riskreserv kan det konstateras att i kyrkogårdsnämndens förslag till reviderat genomförandebeslut framgick det att av utökningen av projektbudgeten om 108 mnkr, från 357 mnkr till 465 mnkr, utgör 9 mnkr riskreserv. Stadsledningskontoret erfar att den senast aktuella prognosen för projektet är att riskreserven uppgår till 11,7 mnkr. Det ska ses i perspektivet att det nu

återstår cirka 49 mnkr att upparbeta, jämfört med 75,5 mnkr vid tidpunkten för nämndens beslut om förslag till reviderat genomförandebeslut.

Stadsledningskontorets sammanvägda bedömning är, med hänvisning till det ovan anförda, att de synpunkter som framförts av kommunfullmäktiges minoritet har fått berättigade förtydliganden och att konsekvenserna i tillräcklig grad har belysts.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige beslutar att återremissen kan anses besvarad med hänvisning till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, att kyrkogårdsnämnden medges rätt att fortsätta genomföra utbyggnad av Järva begravningsplats etapp 1 till en utgift om 465,0 mnkr, att utgifterna för 2024 ska inrymmas inom nämndens investeringsbudget samt att kyrkogårdsnämnden medges att i 2024-års utökade investeringsplan omfördela investeringsmedel från projekt Ceremonilokal på Strandkyrkogården till projekt Järva begravningsplats.

Remissammanställning före minoritetsåterremiss

Ärendet har initierats av kyrkogårdsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 januari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterade i samband med det ursprungliga genomförandebeslutet att anläggandet av begravningsplatsen på Järvafältet bidrar till att långsiktigt säkra tillgången på gravmark i nordvästra Stockholm. Därutöver skapar begravningsplatsen förutsättningar och utrymme för olika begravningstraditioner så att alla, oavsett livsåskådning, kan få den begravningsceremoni som önskas. Detta är målsättningar som kommunfullmäktige även i Budget 2024 framhåller för kyrkogårdsnämndens verksamhet.

Projektet är fortsatt angeläget att genomföra då det, förutom att möta behovet av gravplatser, även kommer att skapa nya arbetsplatser på Järvafältet. Den biologiska mångfalden kommer att öka genom anläggande av en våtmark och komplettering av biotoper. Projektet bidrar till såväl social som ekologisk hållbarhet i ett av stadens prioriterade fokusområden.

Kyrkogårdsnämnden redovisar nu att projektet kommer att fördyras med 108 mnkr, vilket motsvarar en ökning med 30 procent jämfört med den beslutade budgeten. Stadsledningskontoret kan konstatera att nämnden inte i tillräcklig grad har haft fokus på styrning av projektet och att detta har bidragit till att den fulla omfattningen av kostnadsökningarna inte har uppmärksamrats förrän i ett sent skede av projektet. Bristerna i styrningen gäller bland annat att nämnden inte har tillämpat den för staden gemensamma projektstyrningsmodellen (SSIP) och i delar inte följt de tillämpningsanvisningar för stora investeringsprojekt som utfärdas av

stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret anser att nämnden framledes behöver förbättra följsamheten till det regelverk som finns gällande styrning och kontroll av stora projekt, exempelvis avseende kraven på spårbarhet vad gäller redovisning av indexberäkningar och tidpunkten för samråd med stadsledningskontoret inför nämndbeslut.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att nämnden snarast återkommer till stadsledningskontoret för diskussion om representation i styrgruppen, för att säkerställa tillräcklig styrning och kontroll under projektets slutförande.

I kommunfullmäktiges Budget 2024 har kyrkogårdsnämnden i sin utökade investeringsplan tilldelats 39,5 mnkr för projekt Järva begravningsplats för slutförandet av projektet under 2024. Nämnden redovisar i den till sitt tjänsteutlåtande bifogade investeringskalkyl att återstående utgifter för projektet under 2024 uppgår till 65,9 mnkr. Det innebär ett underskott om 26,4 mnkr jämfört med tilldelad budget. I den utökade investeringsplanen för 2024 har nämnden även tilldelats 36,0 mnkr för uppförande av ceremonilokal på Strandkyrkogården. Stadsledningskontoret erfar att projektet kan senareläggas, vilket möjliggör en omfördelning av medel inom nämndens utökade investeringsplan för 2024.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att kyrkogårdsnämnden medges rätt att fortsätta genomföra projekt Järva begravningsplats – etapp 1 till en investeringsutgift om 465,0 mnkr. Utgifterna för 2024 ska rymmas inom nämndens investeringsbudget. Kontoret föreslår att kyrkogårdsnämnden medges att omfördela investeringsmedel inom den utökade investeringsplanen för 2024.

Reservationer m.m.

Kyrkogårdsnämnden

Reservation av Jan Tigerström m.fl. (M) och Ewa-Marie Ås (KD)

1. Att avslå förslag till reviderat genomförandebeslut
2. Att nämnden löpande ska få rapportering gällande projektet i syfte att få bättre inblick i kostnadskontrollen och att tidplanen håller
3. Att förvaltningen återkommer till nämnden med förslag på kostnadsbesparande åtgärder i syfte att försäkra att kostnaderna inte fortsätter öka
4. Att därutöver anföra

Vi noterar att det under många månader funnits tecken på att projektet skulle överstiga budget. På sista sammanträdet innan sommaren la vi en skrivelse för att bättre få förståelse och inblick i hur fördyringarna såg ut och skulle påverka projektet. Ett halvår senare står det klart att vår oro var befogad.

Det stämmer att inflationen och ökade byggprisindex resulterat i kostnadsökningar, det ser vi i många projekt. Men kostnaden för Järva begravningsplats är med det reviderade genomförandebeslutet uppe på nästan en halv miljard kronor. Det är tveklöst en stor fördyring.

Skillnaden mellan kalkylkostnader och upphandlad entreprenadkostnad får oss också att undra om någonting i kontakten med entreprenaderna förändrats efter detta som försäkrar att liknande saker inte sker.

Givet att prognoserna i både Tertialredovisningarna 1 och 2 under 2023 inte kunnat ge en riktig bedömning på vad projektet ska kosta, oroar vi oss för att den gjorda riskbedömningen inte är nog tilltagen. Vi oroar oss således för att projektet kan komma att ytterligare fördyras och önskar att förvaltningen återkommer med en mer utförlig riskbeskrivning innan ett reviderat genomförandebeslut ska tas. Moderaterna ställer sig heller inte främmande till att ta in extern granskning av projektekonomi om kostnaderna fortsätter att öka.

Särskilt uttalande av Sara Stenudd (V), Elvir Kazinic m.fl. (S) och Mats Lindqvist (MP)

Det är glädjande att tidsplanen för att bygga begravningsplatsen fortfarande håller, samtidigt som det är allvarligt att kostnaderna har ökat så kraftigt. Järva begravningsplats kommer att fylla ett viktigt behov av nya begravningsplatser, inte minst i nordvästra Stockholm där bristen på framförallt kistgravar är akut, och är därför mycket efterlängtat. Dessutom kommer begravningsplatsen att bli en fin rekreationsplats i park- och naturmiljö och även kunna öka möjligheterna till arbetstillfällen på Järvafältet.

De ökade kostnaderna jämfört med kalkylerna i genomförandebeslutet 2019 har enligt en särskild genomlysning visat sig bero framförallt på den kraftigt ökade inflationen och ett dramatiskt ökat byggprisindex. Därutöver har förseningar till följd av skadegörelse och överklaganden till sista instans tillkommit, vilket medfört ett behov av en förändrad indelning mellan entreprenaderna som i sin tur lett till kostnadsdrivande ändringar och tillägg. Komplexiteten av att bygga en begravningsplats i ett kulturresevat har också underskattats.

Med ett reviderat genomförandebeslut och en stärkt projektstyrning förväntar sig nämnden nu att budgeten ska hållas, att på varje nämndmöte få en löpande uppdatering av projektets status samt att begravningsplatsen kan invigas enligt plan under hösten 2024.