

§ 59 Ostlänken - Uppsägning av medfinansieringsavtal för Ostlänkens passage genom centrala Norrköping
KS 2026/0317

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar om att säga upp Medfinansieringsavtal – Tillägg för Ostlänkens passage genom centrala Norrköping.

Sammanfattning

Ostlänken skapar ökad kapacitet i järnvägssystemet och innebär ett lyft för Norrköping och hela regionen. Ostlänken byggs och i Norrköping pågår planeringsskedet. Passagen genom centrala Norrköping har föreslagits i upphöjt läge på bro. Lösningen innebär ett tillägg till grundutförandet och 2022 tecknade Trafikverket och kommunen ett medfinansieringsavtal.

I avtalet ingick ett antal kontrollpunkter där förutsättningar för eventuell uppsägning beskrevs. Vid första kontrollpunkten, våren 2023, beslutade båda parter att ligga kvar i avtalet efter genomförd osäkerhetsanalys. Inför den andra kontrollpunkten gjordes en ny osäkerhetsanalys som visade på en ökning på omkring 2 miljarder. Utifrån den nya kostnadsbedömningen har båda parter ansett att kostnaden är för hög i relation till nyttan och att det mest ansvarsfulla är att säga upp avtalet och arbeta vidare med grundutförandet som utgångspunkt. Grundutförandet innebär markförlagda spår där Trafikverket ska ersätta befintliga passager och där kommunen har möjlighet att göra tillägg.

Motivet till uppsägning av avtalet är att bedömd kostnadsökning skulle riskera genomförandet av Ostlänken i sin helhet utifrån Trafikverkets kostnadsram och den kommunala medfinansieringen skulle innebära stora negativa konsekvenser gällande kommunens ekonomiska ställning.

Förutom det ekonomiska perspektivet har också tiden spelat in där Trafikverket konstaterar att byggtiden blir väsentligt kortare med markförlagda järnvägsspår vilket innebär att trafikeringsstarten inte påverkas av den nya planeringsinriktningen.

I förslag till beslut har även osäkerheter vägts in. Analysresultatet visar att osäkerheten kopplat till kostnadsbedömningen är större än vid tidigare bedömd kostnad och markförlagda spår bedöms ge enklare förutsättningar för kostnadskontroll. Dessutom råder ett osäkert globalt omvärldsläge och inflation har varit hög samtidigt som kommunens befolkningstillväxt har stagnerat. Kommunen ser ett behov att prioritera investeringar för stadsutveckling söder om järnvägsspåren utifrån aktuell genomförandeplanering.

Den nya planeringsinriktningen med markförlagda järnvägsspår innebär ett behov att definiera grundutförande och tillägg för järnvägsanläggningens passage genom centrala Norrköping. Förslaget är att ge kommundirektören i uppdrag att förhandla med Trafikverket enligt samma upplägg som för medfinansieringsavtalet. Som stöd i förhandlingen föreslås precis som tidigare en politisk förhandlingsgrupp med representanter från Kommunstyrelsen.

Trafikverket och Norrköpings kommun är eniga om vikten att, vid beslut om att säga upp avtalet, tillsammans tydliggöra budskapet att Ostlänken byggs och blir ett lyft för Norrköping och hela regionen samt att tidplanen för trafikeringsstart av de nya spåren inte påverkas av ny planeringsinriktning.

Beskrivning av ärendet

Inledning

Den nya järnvägen mellan Järna och Linköping skapar ökad kapacitet i järnvägssystemet som ger stora möjligheter till lokal, regional och nationell utveckling. I kommunens projekt Ostlänken och stadsutveckling i Butängen sker fortsatt samverkan med Trafikverket kring planeringen av ny järnväg, station och stadsutveckling. I november 2024 togs första spadtaget för Ostlänken och målsättningen är en trafikeringsstart av järnvägen år 2035. Kostnadsramen för Trafikverket att förhålla sig till är 110,3 miljarder (2025 års prisnivå). Fortsatt kommer både Trafikverket och Norrköpings kommun att arbeta aktivt med att minimera kostnaderna samtidigt som de viktiga nyttor som investeringarna ska resultera i säkerställs.

Ostlänken är finansierad i nationell transportplan. Inriktningsunderlag för ny nationell transportplan presenterades under hösten 2025 och där finns finansieringen av Ostlänken med. I förslaget ligger omkring 6 miljarder bortom planperioden vilket ger en indikation om att hela Ostlänken inte kommer att stå klar till 2035 som planerat. Beslut om ny nationell

transportplan planeras att tas under våren 2026 då även besked om ny tidplan väntas. Trafikverket har öppnat upp för möjligheten till en etappvis trafikering och att Ostlänken norrifrån ska kunna kopplas mot befintliga Norrköping C till år 2035.

Infrastruktursatsningen innebär stora nyttor kopplat till kapacitetsökning och utvecklingen av regionen avseende exempelvis nya bostäder och arbetstillfällen. Trafikverket har meddelat att byggstart i centrala Norrköping kan ske tidigast år 2028. Nya detaljplaner behöver vara antagna för att järnvägsplan ska kunna fastställas. Arbetet med detaljplaner pågår och det är viktigt att kommunen fortsätter att driva på planarbetet.

Uppsägning av avtalet

Trafikverkets och Norrköpings kommun har gemensamt kommit överens om att föreslå en uppsägning av medfinansieringsavtalet, som tecknades i juni 2022, och gå vidare med planeringsinriktningen markförlagda spår i passagen genom centrala Norrköping. Motiveringen grundar sig i att parterna behöver ta ett ekonomiskt ansvar utifrån ny kostnadsbedömning. Kostnadsökningen skulle riskera genomförandet av Ostlänken i sin helhet utifrån Trafikverkets ekonomiska ramar för projektet. Kostnadsökningen av medfinansieringen skulle också innebära stora negativa konsekvenser gällande kommunens ekonomiska ställning. Utifrån god ekonomisk hushållning har kommunen beslutat att stark finansiell ställning är om nyckeltalet för justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag uppgår till minst 50 procent.

Förutom det ekonomiska perspektivet har också den långa byggtiden för upphöjd anläggning beskrivits som en utmaning. Trafikverket konstaterar att byggtiden blir väsentligt kortare med markförlagda järnvägsspår, så även om planeringsskedet förlängs med två till tre år så ska trafikeringen av Ostlänken i Norrköping inte påverkas av den nya planeringsinriktningen.

I förslag till beslut har även osäkerheter vägts in. Analysresultatet visar att osäkerheten kopplat till kostnadsbedömningen är större än vid tidigare bedömd kostnad och markförlagda spår bedöms ge enklare förutsättningar för kostnadskontroll. Dessutom råder ett osäkert globalt omvärldsläge och inflation har varit hög samtidigt som kommunens befolkningstillväxt har stagnerat. Kommunen ser ett behov att prioritera investeringar för stadsutveckling söder om järnvägsspåren utifrån aktuell genomförandeplanering vilket gör att utvecklingen norr om spåren hamnar längre fram i tid än tidigare bedömning.

Vid beslut om uppsägningen av avtalet gäller bestämmelserna om gemensam uppsägning i §12, inför kontrollpunkt 2 i avtalet.

Trafikverket har, den 16 mars 2026, tagit beslut att säga upp avtalet under förutsättning att Norrköpings kommun fattar ett motsvarande beslut i den politiska beslutsprocessen.

Till följd av uppsägningen upphör även övriga överenskommelser och avtal som har ingåtts mellan parterna med stöd av eller med direkt koppling till medfinansieringsavtalet att gälla, i den utsträckning annat inte särskilt överenskomms mellan parterna.

En konsekvens av uppsägning av avtalet är att det fastighetsavtal som tecknats mellan parterna upphör att gälla. Avtalet reglerar Trafikverkets ersättning till kommunen för kostnader kopplat till rivningar. Parterna är överens om att ett nytt avtal ska tecknas och arbetet är påbörjat.

I avtalet beskrivs förutsättningarna för hantering av upparbetade kostnader vid en eventuell uppsägning. Om parterna tillsammans är överens om att säga upp avtalet vid kontrollpunkt 2 gäller att parterna delar lika på båda parternas upparbetade och verifierade kostnader för byggnadsverket gällande projektering, detaljplan, utformningsuppdrag och systemhandling. Parterna är överens om att stora delar av upparbetade kostnader kommer att vara till nytta även med ny planeringsinriktning. Förhandling pågår och slutlig summa för eventuell ersättning är inte fastställd.

Uppsägning av avtalet innebär en ny planeringsförutsättning med markförlagda spår i passagen genom centrala Norrköping. Trafikverket ska i sitt grundutförande ersätta befintliga passager. Kommunen kan komma att föreslå tillägg av fler passager. Dialogen kring grundutförande och tillägg startade i samband med beslut om ny planeringsinriktning.

Trafikverket och Norrköpings kommun är eniga om vikten att, vid beslut om att säga upp avtalet, tillsammans tydliggöra budskapet om Ostlänkens nytta och att parterna ser positivt på fortsatt arbete. Huvudbudskapet som lyfts fram är följande:

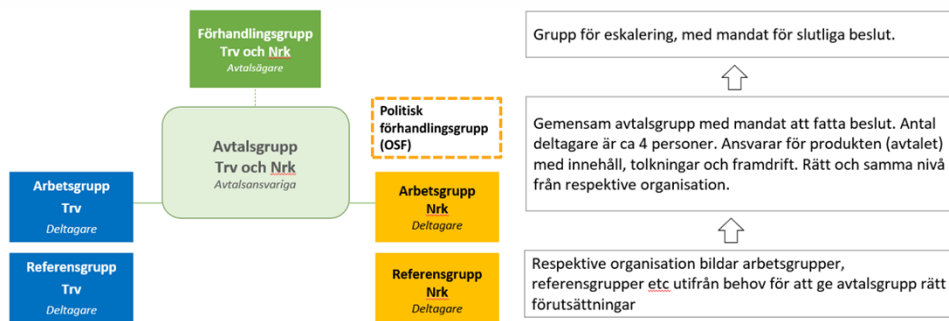
- Byggandet av Ostlänken fortsätter
- Ostlänken är ett lyft för Norrköping och hela regionen
- Ökade kostnader gör att en ny planeringsinriktning behövs – Trafikverket och kommunen tar gemensamt ansvar

- Ny planeringsinriktning kommer inte att innebära att det tar längre tid innan tågen trafikerar Norrköping

Organisation för förhandling om grundutförande

Trafikverket och Norrköpings kommun har gemensamt lyft att förhandlingsprocessen har präglats av en god samverkan. Båda parter ser stor nytta i att kunna använda samma upplägg för den förhandling som ska resultera i formulering av grundutförande och tillägg för Ostlänkens passage genom centrala Norrköping. Utgångspunkten för förhandlingen blir den nya planeringsinriktningen med markförlagda järnvägsspår och passager över eller under spåren. Tidigare har Kommunstyrelsen gett kommundirektören i uppdrag att leda förhandlingen med Trafikverket och en politisk referensgrupp har utsetts som stöd. Förslaget är att samma upplägg skulle gälla även för förhandlingen om grundutförande och tillägg avseende passagen genom centrala Norrköping.

Avtalsorganisation



Roller:

Avtalsägare – Formell ägare av avtalet utifrån delegationsordning

Avtalsansvarig – Ansvarig för avtalsskrivandet och framdriften

Deltagare – Ansvariga för underlag och förslag till avtalstexter

Avtalssamordnare – Ansvarig för samordning av avtal (genom bland annat aktuell avtalslista)

Illustration, förslag till avtalsorganisation

Bedömningen är att genom ett tydligt mandat till kommundirektören finns förutsättningar för en snabb och lyckad förhandling. Kommundirektören

utser de ytterligare tjänstepersoner som ska delta i förhandlingen. När det aktuella medfinansieringsavtalet togs fram förankrades arbetet brett med berörda chefer och projektdeltagare. En sådan struktur bedöms lämplig även för kompletteringen av avtalet. Kommundirektören ska under förhandlingen stämma av arbetet med de förtroendevalda som kommunstyrelsen utser. Därefter bereds ärendet enligt normala rutiner inför politiskt beslut.

Bakgrund

Trafikverket och Norrköpings kommun har under många år samverkat i planeringen för Ostlänkens sträckning genom Norrköping. Gemensam förprojektering har genomförts med förslaget om en upphöjd järnvägsanläggning på bro vilket sågs som ett tillägg till Trafikverkets grundutförande. Alternativet bedömdes som tekniskt och ekonomiskt genomförbart. Det ekonomiska upplägget innebär en kommunal medfinansiering av statlig järnvägsanläggning.

Efter att medfinansieringsavtalet tecknades 2022 har arbetet med att upprätta systemhandling och planhandlingar pågått. Samråd för järnvägsplan och detaljplan för de centrala delarna i Norrköping genomfördes under hösten 2024. Efter det såg båda parter ett behov av att tydliggöra definitionen av byggnadsverket och att hantera det genom ett kompletterande medfinansieringsavtal. En gemensam organisation bildades för planering och genomförandet av osäkerhetsanalys och förhandling av kompletterande avtal.

Den avgränsade osäkerhetsanalysen (OSA) avseende kostnad för upphöjd anläggning i centrala Norrköping genomfördes under november 2025. Parterna enades om att, efter genomförd OSA, kvalitetssäkra underlaget i en vidimeringsprocess. Trafikverkets respektive Norrköpings kommuns underlag och motivering till föreslagen fastställd kostnad för den kommunala medfinansieringen beskrivs utförligare i bilaga 1 – PM-vidimering.

Trafikverkets systemhandling levererades i december 2025. Enligt tecknat medfinansieringsavtal inträffar kontrollpunkt 2 i samband med att systemhandlingen godkänns och enligt avtalet fastställs då också kostnaden för medfinansieringen. I februari enades parterna om förslag till fastställd kostnad och Trafikverket tog därefter beslut om att godkänna systemhandlingen för järnvägsplanen Loddby-Butängen.

Ny kostnadsbedömning

Ny kunskap har kommit fram genom den planerade processen som parterna beslutat, kopplat till kontrollpunkterna i medfinansieringsavtalet. I det projekteringsarbete som har genomförts från avtalstecknande och förprojektering till färdig systemhandling har ett antal förändringar i byggnadsverket varit nödvändiga. Tydligaste effekten är väsentligen större omfattning för markförstärkning men även stationsbroarnas konstruktion och indelning samt en bedömning om ökad osäkerhet gällande marknad och leverantörer som även har ett internationellt perspektiv. Det är den övervägande anledningen till att den nya osäkerhetsanalysen visar på högre kostnad än tidigare bedömning.

Med de givna förutsättningarna visade kostnadsanalysen på ett medelvärde för slutkostnaden på cirka 5 930 miljoner kronor och en beräknad osäkerhet på 25 procent av slutkostnaden vilket innebär att kostnaden kan avvika med cirka +/- 1 490 miljoner kronor.

De största grundposterna är *Broar inkl stöd och balkar* samt *Markförstärkningsåtgärder*. Det är också i de grundposterna som de största kostnadsosäkerheterna ligger tillsammans med *Marknad och leverantör* (del av generella osäkerheter).

Osäkerhetsanalysen är genomförd med prisnivå november 2024. Innan analystillfället lyfte kommunen behovet av att kvalitetssäkra föreslagen lösning parallellt med att osäkerhetsanalysen genomförs. Syftet var att få en kvalitetssäkring av den indata som legat till grund för osäkerhetsanalysen. Trafikverket har också genomfört en så kallad second opinion som en kvalitetssäkring av analysresultatet.

Förslag till fastställd kostnad

Trafikverkets och Norrköpings kommuns gemensamma förslag till fastställd kostnad är 5 985 miljoner kronor, enligt osäkerhetsanalysens P50-värde, indexerat till prisnivå februari 2025. Det innebär att det endast är 50% sannolikhet att budgeten hålls. Trafikverket och kommunen har kommit överens om en fördelning av eventuella kostnadsförändringar efter fastställd kostnad utifrån en trappmodell som beskrivs i medfinansieringsavtalet. Den utgår från att kommunen tar ett kostnadsansvar motsvarande andelen för medfinansieringens storlek av anläggningen. Trappan innebär sedan att Trafikverkets kostnadsansvar ökar stegvis och för kostnadsförändring över 100 procent bär Trafikverket hela ansvaret. Dialog har förts angående vilken osäkerhet som ska vägas in i förslag till beslut om fastställd kostnad i

samband med godkänd systemhandling. I normala fall använder Trafikverket P85 som utgångspunkt i tidiga skeden, alltså att slutkostnaden med 85% sannolikhet inte överskrids. Det gör att sannolikheten att projektet håller budgeten blir större. Samtidigt ska parterna ta hänsyn till medskick i handlingsplan avseende möjliga åtgärder för att minska risk för kostnadsökning och mot bakgrund av den trappmodell som finns i avtalet valde parterna att utgå från P50 som kostnadsbedömning inför beslut om fastställd kostnad.

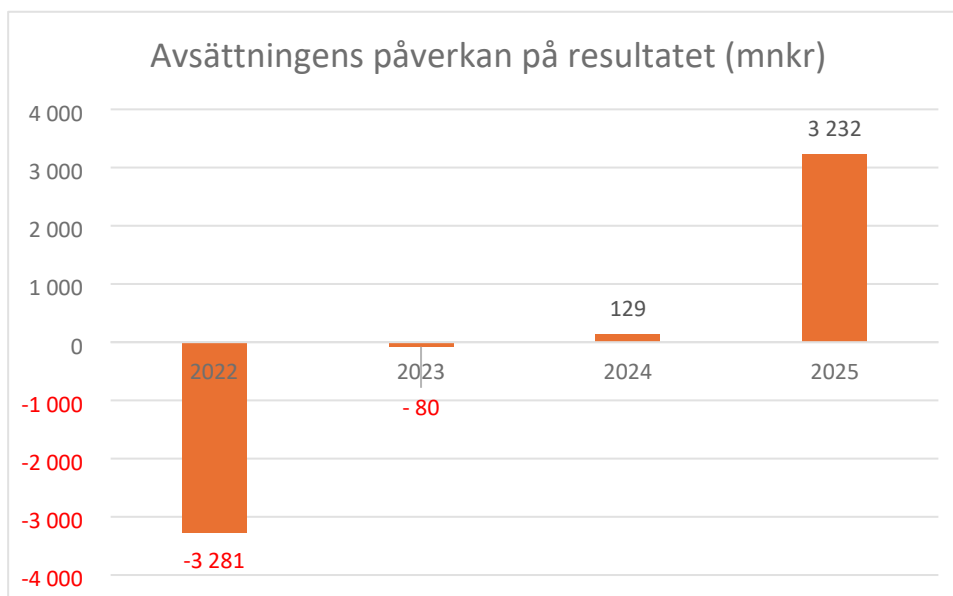
Båda parterna gör bedömningen att kostnadsökningen är omfattande och att frågan behöver ställas, inför kontrollpunkt 2, om nyttorna av tillägget till grundutförandet motiverar den höga kostnaden samt om parterna har möjlighet att hantera kostnadsökningen utifrån ekonomiskt perspektiv.

Ekonomiska konsekvenser

Ny kostnadsbedömning får stora konsekvenser för kommunens ekonomiska ställning. Det är den huvudsakliga anledningen till förslag till beslut om uppsägning av medfinansieringsavtalet. Utifrån god ekonomisk hushållning har kommunen beslutat att stark finansiell ställning är om nyckeltalet justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag uppgår till minst 50 procent.

Enligt tidigare kostnadsbedömning skulle nyckeltalet i bokslut 2025 uppgå till 63,7 procent med en fallhöjd på 1 469 mnkr till gränsvärdet 50 procent. Den nya kostnadsbedömningen skulle innebära att nyckeltalet landar på 48,9 procent vilket är 115 mnkr lägre än gränsvärdet 50 procent. Vid uppsägning av medfinansieringsavtalet hamnar nyckeltalet tydligt över gränsen på 50 procent med 4 850 mnkr, vilket motsvarar 95,4 procent.

Utifrån om beslut tas av kommunfullmäktige under april att upphäva medfinansieringsavtalet så återförs avsättningen och påverkar årets resultat positivt med 3 232 mnkr. Sedan medfinansieringsavtalet tecknades 2022 har det haft stor påverkan på kommunens resultat (2022 -3 281 mnkr, 2023 -80 mnkr, 2024 +129 mnkr och 2025 +3 232 mnkr), men nettoeffekten på resultatet för perioden 2022-2025 är noll och inget utflöde av pengar har skett.



Stapeldiagrammet visar påverkan på kommunens bokslutsresultat utifrån avsättningen för den kommunala medfinansieringen med utgångspunkten att medfinansieringsavtalet sägs upp.

Beslutsunderlag

- Bilaga 1 - PM-Vidimering inför fastställd kostnad för kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur, Ostlänken i Norrköping (KS 2026/0317-3)
- Bilaga 2 - Trafikverkets beslutsdokument om att säga upp Medfinansieringsavtal – Tillägg för Ostlänkens passage genom centrala Norrköping, undertecknat i juni 2022 mellan Trafikverket och Norrköpings kommun (2026/0317-2)

Yrkanden

Olle Vikmång (S), Nicklas Lundström (V), Christopher Jarnvall (SD), Patrik Palm (M), Alex Nejdemo (L), Robert Nordman (MP), Tomas Tekmen (KD) och Christian Widlund (C) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag till beslut.

Propositionsordning

Ordföranden ställer kommunstyrelsens förslag till beslut under proposition och finner att det bifalls.

Beslutet skickas till:
Bengt Stenberg, samhällsbyggnadsdirektör
Josef Erixon, handläggare