EXPLOATERINGS KONTORET

2008-12-01
TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR E2008-511-01727

Mårten Frumerie
Innerstad
Telefon: 08-508 262 39
marten.frumerie@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2008-12-11

Slussen - Reviderat inriktningsbeslut

Förslag till beslut

Exploateringsnämnden godkänner för sin del fortsatt utredning av förutsättningarna för exploatering inom en tillkommande ram om 60 mnkr för planering och förprojektering av Slussen samt föreslår att kommunfullmäktige godkänner projektet och ger exploateringsnämnden, genom exploateringskontoret, i uppdrag att fortsätta utredningarna.

Krister Schultz

Stefan Eriksson

Sammanfattning

Slussens anläggningar är uttjänta och måste rivas. Beslut har tagits om att nybyggnation ska ske och nya arkitektförslag är under framtagande. I början av 2009 ska beslut tas angående fortsatt arbete med utformningen.

Av projektets, i inriktningsbeslutet, beviljade budget om 55 mnkr återstår nu knappt 5 mnkr och ytterligare medel behövs för att kunna driva arbetet vidare. Kontoret bedömer att ytterligare 60 mnkr behövs för framtagandet av underlag för genomförandebeslut. Beslutet beräknas kunna föreläggas exploateringsnämnden under tredje kvartalet 2009 med efterföljande beslut i Kommunfullmäktige.

Investeringsanalysen enligt nuvärdesmetoden för projektet redovisar ett negativt nettonuvärde om ca 3 300 mnkr. Projektet i sin helhet medför investeringsutgifter om ca 6 300 mnkr förutsatt en kostnadsutveckling om 5% per år. Kontoret har därutöver gjort bedömningar av olika risker i projektet samt av en högre kostnadsutveckling än förutsättningarna i nuvärdeskalkylen.
Investeringsinkomster har bedömts till ca 1 250 mnkr. Detta förutsätter full extern finansiering av bussterminal samt avbördningskanaler. Därutöver tillkommer

Bilaga 1: Investeringsanalys enligt nuvärdesmetoden

försäljningsinkomster om 550 mnkr för den underjordiska handelsplatsen. Eventuella ytor ovan jord, tillkomna efter val av lösning, skulle kunna förbättra ekonomin.

Bakgrund

Slussens anläggningar är uttjänta och måste rivas. Den idétävling som hölls i början av 1990-talet ledde inte till genomförande. Ytterligare tävling hölls 2003-2004 då ett vinnande förslag framkom som nu har omarbetats till ”Nya Slussen”. Därefter har också ett referensalternativ, ”Nybyggt bevarande” tagits fram. Dessa bägge inriktningar var under hösten 2007 föremål för ett programsamråd, där beslut om fortsatt inriktning togs i stadsbyggnadsnämnden i december 2007. Inriktningen för det fortsatta arbetet är en nybyggnation av Slussen där den slutgiltiga utformningen ska studeras vidare under 2008.

Parallellt med planarbetet bedrivs utredningar som grund för en miljödom enligt miljöbalken där tillstånd behövs för byggande i vatten. I samband med ombyggnation av Slussen bereds också möjlighet att kunna tappa ut mer vatten ur Mälaren vilket leder till att en ny reglering av Mälaren måste utarbetas, som även den fordrar miljödom. Ett första samråd för detta hölls under senhösten 2007.

Ortofoto Slussen

Beslut

En idétävling med bevarandeinriktning i början på 1990-talet ledde inte till genomförande. Frågan togs åter upp 1998 och i maj 2001 fick gatu- och

fastighetskontoret uppdrag att i samarbete med stadsbyggnadskontoret genomföra en ny tävling. I mars 2004 utsågs förslaget ”Strömmar” (Nyréns/Tyréns/ELU) till vinnare. Juryn gav även rekommendationer till vidare bearbetning.

Tävlingsresultatet presenterades i nämnderna i oktober 2004 med ett förslag att starta planarbete med det bearbetade vinnande förslaget, nu omdöpt till ”Nya Slussen”, som grund. Nämnderna godkände redovisningen, men stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden beslöt att ge kontoren i uppdrag att arbeta fram ett referensalternativ utifrån klöverbladsmodellen och att närmare studera vad en mindre omdaning skulle innebära för gestaltning, funktion och ekonomi. Under slutet av 2005 beslöt kommunfullmäktige att de två inriktningarna skulle utgöra grunden för ett programsamråd och miljöprövningen. För planering och förprojektering mm under åren 2006-2007 godkändes investeringsutgifter inom en ram om 35 mnkr utöver de 20 mnkr som redan var godkända/förbrukade. Vid den tidpunkten hade kontoret inte framme tillräckligt med underlag för att kunna uppskatta behovet ända fram till genomförandet. Kontoret valde därför, i samråd med stadsledningskontoret, att ta upp investeringsbehovet för de närmaste två åren. Det är anledningen till nu aktuellt reviderat inriktningsbeslut.

I december 2007 beslöt stadsbyggnadsnämnden att gå vidare med nybyggnads-förslaget med en ny trafiklösning för Slussen och att klöverbladen därmed inte skulle bevaras, beslutet innebar också att Slussens utformning skulle studeras vidare.

Ett inriktningsbeslut har gemensamt fattats av Stockholm, Nacka och SL om att förlänga tvärbanan från Hammarby Sjöstad till Slussen. En redovisad sammanlänkning med Saltsjöbanan i Henriksdalshamnen innebär att dagens station vid Slussen ersätts med den nya tvärbanestationen i Katarinaberget vid befintlig OKQ8-mack.

I februari 2008 togs beslut om att markanvisa 35 000 m2 BTA för kommersiellt ändamål under mark till Gyllenforsen och KF Fastigheter.

Kommande beslut för exploateringsnämnden är de eventuella markanvisningar som kan bli aktuella ovan mark. Val av lösning kan få stor påverkan på inkomstsidan beroende på vilken kompletterande byggrätt som är möjlig. Målsättningen är att i samband med plansamrådet kunna presentera projektet som helhet för genomförandebeslut, vilket beräknas kunna ske under tredje kvartalet 2009. Normalt sett fattas genomförandebeslut efter ett systemhandlingsskede då projektets utformning bestämts och projektets kostnader kan kalkyleras med större säkerhet. Systemhandlingarna kommer inte att vara klara vid denna tidpunkt, men mot bakgrund av att det i samband med samrådet ska låsas en utformning av

Slussen är det då också aktuellt att koppla detta till ett genomförande. Genom bedömning av risker och osäkerheter bedöms ett tillräckligt gott kalkylunderlag kunna tas fram. Exploateringsnämnden kommer också att få plansamrådet på remiss. Nästa ställningstagande i projektet är i början av 2009 då ett beslut om Slussens utformning ska tas inför plansamrådet. Vid detta tillfälle kommer nya kalkyler för de fem förslagen att presenteras både vad gäller utgifter och inkomster.

Kommande beslut i exploateringsnämnden med uppskattade tidpunkter:
Beslut om fortsatt arbete, kv 1 2009
Remiss plansamråd, kv 3 2009
Genomförandebeslut, kv 3 2009

Slussens utformning

I maj 2008 handlades fyra arkitekter upp för att parallellt med Nyréns studera hur Slussen skulle kunna utformas utefter vissa givna förutsättningar. De fem arkitektförslagen presenterades i slutet av oktober och utvärderas därefter inför ett nämndbeslut om fortsatt hantering i början av 2009, då de olika förslagen kommer att beskrivas mer ingående. Förslagen finns utställda på Stadsmuseet och kortfattad beskrivning finns även på www.stockholm.se/slussen.

Målsättningen med Slussen är att ta tillvara på det unika läget i staden och skapa en mötesplats i världsklass med det kollektiva navet som bas kring vilket ytor för handel och kultur byggs upp. Framkomligheten är också av största vikt, inte bara för bilar, utan även för cyklister och gående. En viktig del av Slussenprojektet är också att säkra Mälaren genom byggandet av nya kanaler för att kunna tappa ut mer vatten.

Kontoret får löpande in förslag från en intresserad allmänhet samt olika expertgrupper om hur Slussen bör utformas. Dessa förslag ses över och de delar som anses kunna bidra positivt till projektet tas tillvara.

Genomförande och tidplan

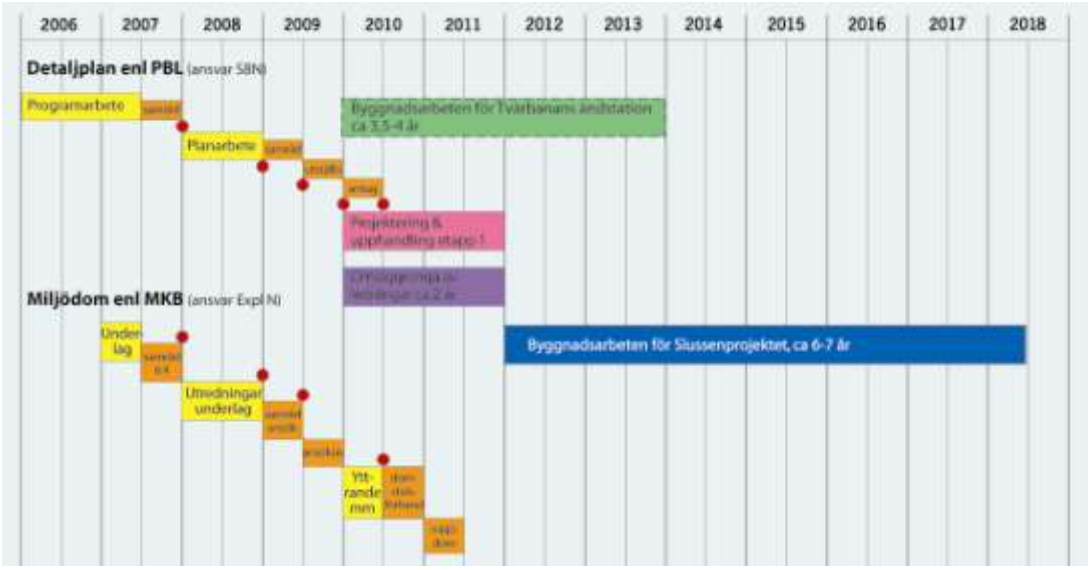
Provisoriska broar behöver troligtvis anläggas på ömse sidor om Slussen för att ta hand om trafiken när den befintliga konstruktionen rivs. Innan rivning måste också de ledningar som idag korsar Slussen läggas om. När dessa provisorier och förberedande arbeten är klara kan sedan rivning och nybyggnation vidta.

Detaljplanen handläggs med normalt förfarande. Stadsbyggnadskontoret bedömer att detaljplanen kommer antas under 2010.

Parallellt med arbete med detaljplan löper också ett arbete med miljödom enligt miljöbalken. I detta arbete hölls ett första samråd i slutet av 2007, och en ansökan om miljödom beräknas kunna lämnas in i början av 2010.

Under förutsättning att ledningsarbeten kan komma igång 2010 kan byggnadsarbetena starta 2012. Slussen beräknas sedan kunna stå klar 2018.

Inriktningsbeslut fattades av kommunfullmäktige i slutet av 2005. Genomförandebeslut bedöms kunna tas i exploateringsnämnden under tredje kvartalet 2009.



Översiktlig tidplan

Risker och osäkerhetsfaktorer

Det finns i samband med Slussenprojektet en mängd risker. Här behandlas de risker som bedöms påverka ekonomi och tid.

Beslut om utformning

Den största osäkerheten vid bedömningen av projektkostnaden är att Slussenområdets utformning ännu inte är beslutad. Målsättningen är att kunna presentera förslagen med tillhörande ekonomi under kv 1 2009. Då kommer också osäkerheterna kring ekonomin att minska. De här presenterade kostnaderna förutsätter att Staden inte är tagare till några byggnader på platsen. Kopplat till risken för ökade kostnader finns också möjligheten till ökade intäkter vid en eventuell högre exploatering.

Trafik

Den trafik som idag finns i området ska även under byggtiden kunna passera vilket ställer stora krav på planering av etapper och provisorier. För att kunna

dimensionera den nya bussterminalen behövs ett beslut om Saltsjöbanan/ snabbspårvägen. Dröjer detta besked längre än hösten 2009 finns risk att bussterminalen dimensioneras för ett felaktigt framtida behov alternativt att det blir förseningar i Slussenprojektet.

Förberedande arbeten

För att bygget av Slussen ska kunna starta 2012 krävs att vissa förberedande arbeten då är klara. Det gäller främst omläggning av de ledningar som idag passerar mellan Gamla Stan och Södermalm under Slussenbroarna. Detta ledningspaket är tänkt att läggas på sjöbotten ca 70 m uppströms Slussen. I och med att detta är arbete i vatten erfordras en miljödom. Med tanke på Miljödomstolens arbetsbelastning i dagsläget finns det risk för tidsförskjutning.

Grundförhållanden

Stora delar av Slussenområdet har mycket dåliga grundförhållanden. Det är den största anledningen till att Slussen behöver byggas om. Den nya anläggningen kommer att säkras genom modern grundläggningsteknik. Vid arbete intill befintlig bebyggelse som ska behållas finns risk för oönskade sättningar om inte dessa byggnader/konstruktioner grundförstärks. Detta arbete kan bli både dyrt och tidskrävande. Kontoret utreder frågan vidare inför genomförandebeslutet.

Miljödom

Miljödom behövs för att utföra arbete i vatten mellan Gamla Stan och Södermalm. Miljödom behövs också för den nya reglering av Mälaren som möjliggörs i och med de nya planerade kanalerna. Regleringen av Mälaren berör väldigt många parter och stor risk föreligger därför att denna process drar ut på tiden. I det fall dessa båda domar bedöms vara intimt förknippade med varandra föreligger en risk att arbetet i vattnet inte kan starta förrän det finns en dom om reglering. I det fall Miljödomstolen anser att domarna måste samprövas riskerar detta att försena projektet.

Mälarens avbördning

Parallellt med befintliga kanaler vid Slussen idag ska nya kanaler byggas för att möjliggöra ökad avbördning från Mälaren. Hur stora dessa kanaler ska vara är fortfarande under utredning. För att komma vidare i denna fråga behövs en samsyn mellan berörda kommuner kring Mälaren om hur mycket vatten som bör kunna tas ut på detta ställe samt hur dessa kanaler ska finansieras. Som grundscenario i den här redovisade ekonomin förutsätts att staten betalar dessa nya kanaler fullt ut. I det fall Stockholms stad själv måste bekosta kanalerna belastas projektets nettonuvärde med ytterligare 500 mnkr i det minsta alternativet för kanalutbyggnad. I det maximala utbyggnadsalternativet kan merkostnaden uppgå till 800 mnkr. Utöver den ekonomiska risken är det även en tidsrisk i och med att frågan måste vara avgjord innan ansökan om miljödom kan göras.

Kontoret arbetar vidare med frågan om finansieringens fördelning tills dess att en statlig förhandlingsman utsetts.

Ekonomisk kalkyl

Det är mycket osäkert att förutspå framtida prisutveckling. I och med de stora utgiftsbeloppen och en lång tidshorisont får en liten procentuell förändring stort genomslag på den totala slutkostnaden. I nuvärdeskalkylen förutsätts en årlig prisökning om 5%. Om detta index förändras uppåt eller nedåt med en procentenhet förändras utgifterna med ca 500 mnkr. Ett halvårs försening av projektet medför en fördyring om 160 mnkr med antagen prisökning. Analys av de ekonomiska kalkylerna ska fördjupas i framtagande av genomförandebeslut. Då förutsätts kontoret bättre kunna bedöma projektets kostnader och risker.

Sammanfattning av risker

- Val av utformning
- Grundförhållanden
- Avbördningskapacitet från Mälaren
- Miljödomens tidsinverkan
- Ledningsflyttens tidsinverkan
- Beslut om Saltsjöbanan
- Finansiering av avbördning
- Finansiering av bussterminal
- Kostnadsutveckling fram till färdigställande

Ekonomi

Kontoret redovisar här de ekonomiska förutsättningarna för projektet enligt nuvärdesmetoden och vilka budgetkonsekvenser projektet medför.

Resultat av investeringsanalys enligt nuvärdesmetoden

Investeringsanalysen enligt nuvärdesmetoden tar hänsyn till kommande investeringar from beslutstillfället i löpande priser och beaktar de ekonomiska konsekvenserna både för investeringar, driftkostnader och intäkter.

Investeringsanalysen enligt nuvärdesmetoden för projektet redovisar ett negativt nettonuvärde om ca 3 300 mnkr.

Projektet i sin helhet medför investeringsutgifter om ca 6 300 mnkr förutsatt en kostnadsutveckling om 5% per år. Kontoret har därutöver gjort bedömningar av olika risker i projektet samt av fortsatt hög kostnadsutveckling.
Investeringsinkomster har bedömts till ca 1 250 mnkr. Detta förutsätter full extern finansiering av bussterminal samt avbördningskanaler. Därutöver tillkommer försäljningsinkomster om 550 mnkr.

Mot bakgrund av den nu kalkylerade kostnadsnivån och redovisade risker i projektet kommer det fortsatta arbetet att inriktas på att minimera risker, söka kostnadsbesparingar, säkerställa medfinansiering och pröva möjligheten att öka exploateringsintäkterna i projektet. Vidare kommer externa konsulter att anlitas för att granska kalkylen inför ett genomförandebeslut. Successiv kalkylering kommer också att tillämpas för att väga in de olika riskmomenten.
Detta kommer tillsammans med förslag på den slutliga utformningen av Slussen att ligga till grund för ett genomförandebeslut.

I nedanstående tabell redovisas hur kostnadsuppräkningen påverkar utgifter och nettonuvärdet.

Kostnads-uppräkning	Investerings-utgifter	Investerings- och försäljningsinkomster	Negativt nettonuvärde
5%	6 300	1 800	3 300
7%	7 200	1 800	3 900

Budgetkonsekvenser

Investeringsbudget och försäljningsinkomster

Investeringsutgifterna för projektet beräknas till ca 6 300 mnkr och investerings- och försäljningsinkomsterna till ca 1 800 mnkr i löpande prisnivå. Utfallet över åren beräknas bli enligt nedanstående tabell:

Budgetkonsekvenser Investering Mnkr	**Ack t.o.m. 2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Senare**	**Totalt**
Utgifter inkl. förvärv (-)	-60	-40	-125	-300	-800	-4 975	-6 300
Inkomster (exkl. försäljning)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 250	1 250
Nettoutgift (-) /-inkomst	**-60**	**-40**	**-125**	**-300**	**-800**	**-3 725**	**-5 050**
Försäljningsinkomst	0,0	0,0	0,0	0,0	50	500	550

Stadens utgifter/inkomster för exploatering finansieras via exploateringsnämndens investeringsbudget för år 2009 – 2011 och medel skall beaktas i nämndens kommande budgetarbete.

Driftbudget

Drift- och underhållskostnader kommer att minska. De beräknade drift- och underhållskostnaderna beräknas efter genomförandet uppgå till ca 8 mnkr per år. I dagsläget kostar underhållet av Slussen 10-15 mnkr per år. Till detta ska läggas driftskostnaderna som är jämförbara med de uppskattade framtida.

Övriga konsekvenser av projektet

-Miljö

Miljökonsekvensbeskrivningar tas fram för projektet både kopplat till detaljplanen och till miljödomen. För planarbetet beskrivs faktorer såsom buller, solljus, kulturmiljö, rekreation, luftkvalitet m.m. Kopplat till miljödomen beskrivs risker såsom översvämning, erosion, ekologiska förändringar, dricksvattenkonsekvenser, förändrad naturmiljö samt störningar under byggtiden.

-Kompensation för ianspråktagen grönyta

Kompensation är inte aktuell i detta projekt, men i det fortsatta arbetet kommer möjligheten till kompletterande växtlighet att studeras.

-Måluppfyllelse

På denna unika plats med fantastisk vattenkontakt kan Stockholm skapa en mötesplats i världsklass för såväl boende i Stockholm som turister. Den otrygghet som idag finns på platsen kan byggas bort till förmån för en ny attraktiv stadsmiljö som är en ren, vacker och trygg knutpunkt i staden med en mångfald av aktiviteter och upplevelser.

-Näringsliv och jobb i regionen

Historiskt har platsen under flera århundraden varit en betydande handelsplats och enligt utredningar från Affärsförädling och HUI finns det i alternativet ”Nya Slussen” goda möjligheter att åter skapa en riktigt bra handelsplats. Denna skulle kunna bli en målpunkt/destination i regionen och dra folk till platsen genom sitt förnämliga kollektiva läge.

-Påverkan på barn/tillgänglighet

Antalet nya barn i regionen kommer inte att påverkas i nämnbar grad i och med den nya exploateringen. Påverkan på barnens vardag och möjlighet till rörelse och framkomlighet är enbart positiv i och med att trafikfaror byggs bort och rörelsemönster förenklas. Detsamma gäller för tillgängligheten. Båda dessa frågor kommer att utvecklas vartefter detaljeringsgraden ökar i projektet.

Samråd och information till andra förvaltningar

Kontoret arbetar i nära samarbete med både stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret i projektet. Kontakt finns också med Södermalms stadsdelsnämnd. Projektets organisation är en framgångsfaktor och även om projektet sorterar under exploateringskontoret bemannas organisationen även av trafikkontoret. I och med projektets långa tidshorisont är en långsiktighet i organisationen också av vikt.

Då projektet medför en utgift över 50 mnkr har kontakt även tagits med stadsledningskontoret.

Exploateringskontorets förslag

Kontoret kan konstatera att Slussen är ett stort och komplicerat projekt. Det finns många intressenter vilket gör att projektet påverkas av många externa beslut. Det är därför viktigt för genomförandet med ett brett deltagande i projektet.

I och med det dåliga skick som Slussen befinner sig i idag är det av yttersta vikt att projektet framskrider som planerat. För att kunna möjliggöra detta behövs ytterligare medel för framtagande av underlag för ett genomförandebeslut. I oktober 2005 beviljades kontoret 35 mnkr i utredningspengar. Vid detta tillfälle var redan 20 mnkr nedlagt. Av den totala ramen 55 mnkr återstår idag knappt 5 mnkr, och dessa pengar bedöms inte räcka till dess att ett genomförandebeslut kan tas. Innan ett genomförandebeslut kan tas återstår ett omfattande utredningsarbete. Kontoret bedömer för detta följande tider och utgifter:

	Period	Utgift (mnkr)
Vidareutveckling av planförslag	Våren 2009	10-15
Utredning av anläggningar	Sommaren 2009	4-6
Geotekniska undersökningar	2009	8-12
Fortsatta utredningar inför miljödom	2008-2009	10-15
Utredning ledningsomläggning	Våren 2009	5-10
Utredning trafiklösning	Sommaren 2009	4-6
Planering- och projektledning	2008-2009	10-15
Summa		51-79

Mot redovisad bakgrund föreslår kontoret att exploateringsnämnden godkänner investeringsutgifter inom en tillkommande ram om 60 mnkr för planering och utredning, vilket ger en total ram om 115 mnkr.

Slut