

Granskning av projekt Slussen

Rapport från expertgruppen



Stockholm 2015-01-31

Mats Olsson
Sven Lorentzi
Reigun Thune Hedström
Christel Wiman

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Slussen har under en lång tid varit en plats och ett projekt som diskuterats och debatterats av stockholmarna. Slussen har byggts om och anpassats ungefär vart hundra år. Dagens Slussen-projekt har formats sedan slutet av 1990-talet. Då hade Stockholms stad under årtiondet diskuterat Slussen och bland annat genomfört en idétävling om Slussens framtid 1991. Den 21 juni 2010 fattade kommunfullmäktige det genomförandebeslut som sätter ramarna för projekt Slussen omfattande totala investeringsutgifter om 8 mdr SEK.

Den 16 oktober 2014 behandlade exploateringsnämnden ärendet Lägesredovisning Slussen. Ärendet överlämnades därefter till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande. Lägesredovisningen visade bland annat att projektets kostnadsprognos överstiger ramen i genomförandebeslutet och att det finns osäkerheter vad gäller projektets intäkter. Stadsledningskontoret konstaterade att ett antal frågor rörande projektet Slussen behövde klargöras och utredas närmare.

Vid sammanträde den 12 november 2014 beslutade därför kommunstyrelsen att tillsätta en oberoende expertgrupp med uppdraget att granska projektet Slussen, inklusive bussterminalen. Expertgruppens uppdrag har varit att granska 11 specifika frågeställningar i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

Expertgruppen redovisar härmed resultatet av sitt arbete. Rapporten består av två delar: denna inledning som beskriver bakgrund, genomförande, huvudsakliga slutsatser och rekommendationer samt granskningsutlåtanden inom vart och ett av de 11 frågeområdena.

Stockholm 31 januari 2015

Mats Olsson, ordförande
Sven Lorentzi
Reigun Thune Hedström
Christel Wiman

1.2 Projekt Slussen

Slussen omfattar ny grundläggning med gator och torg, kajer och park, ny bebyggelse samt broar mellan Södermalm och Gamla Stan. Södermalmssidan omfattas av flera olika plan, dels torgplanet som utgör gatuplanet, dels underbyggda ytor på mellanplan och kajplan. Enligt projektplanen är visionen med projektet är att skapa en mötesplats för

ett Stockholm i världsklass. Syftet är att ersätta dagens anläggning med en ny som är anpassad efter vår tids förutsättningar och krav. Det övergripande effektmålet är att Slussen ska bli en kostnadseffektiv och miljöanpassad anläggning över hela livscykeln. Detta effektmål bryts ner i specifika effektmål för de tre bärande funktionerna i nya Slussen:

- Trafik: Smidigare möjligheter att resa, bo och mötas
- Stadsliv: Attraktiv, trygg och levande del av Stockholm
- Vatten: Trygga bebyggelse och dricksvatten för hela Mälardalen

Projektet sorterar under exploateringsnämnden och tillhör exploateringskontorets avdelning Stora projekt. Projektorganisationen är en renodlad byggherreorganisation för att styra planering och genomförande av projektet. All projektering och alla entreprenadarbeten utförs av upphandlade och kontrakterade projektörer respektive entreprenörer. Projektets styrgrupp leds av förvaltningsdirektören för exploateringskontoret. Övriga deltagare består av representanter för stadsledningskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret.

I bilaga återfinns en tidslinje över centrala beslut och händelser i projektet under åren 1999-2015.

1.3 Expertgruppen och dess uppdrag

På uppdrag av kommunstyrelsen utsåg stadsdirektören den 17 november 2014 följande personer att ingå i den oberoende expertgruppen:

- Mats Olsson, ordförande
- Sven Lorentzi
- Reigun Thune Hedström
- Christel Wiman

Gruppens uppgift har varit att ta del av och granska de utredningar och underlag som tagits fram inom ramen för Slussen-projektet. Expertgruppen har i enlighet med uppdraget granskat om befintliga beslutsunderlag är rättvisande och om beslut därmed kunnat fattas på relevanta grunder. Utgångspunkten för granskningen har varit den detaljplan för Slussen som vunnit laga kraft.

Gruppen har inte haft i uppgift att ta fram nya förslag om hur Slussen skulle kunna utformas, med undantag av förbättringar för cykel- och gångtrafik inom den gällande detaljplanen. Gruppen har heller inte haft i uppgift att granska alternativa förslag till utformning av Slussen.

Granskningen har omfattat följande 11 frågeställningar:

1. Den Nya Slussens och bussterminalens funktionalitet för gång, cykel och kollektivtrafik, inklusive effekten för biltrafiken

2. Den Nya Slussens och bussterminalens föreslagna lösningar utifrån säkerhets- och riskaspekter samt kapacitetsbedömningar
3. Projektets totalekonomi avseende risker, samt eventuella besparingsmöjligheter och nuvarande avtal angående samfinansieringar
4. Det offentliga rummens utformning med avseende på utblickar och siktlinjer, trygghet och säkerhet för gående och cyklister
5. Befintliga Slussen-anläggningens tekniska status; möjligheten att renovera nuvarande anläggning, risker samt dess relevans i dagens trafiksituation och med dagens prioritering av trafikslag
6. Vilka avtal och överenskommelser som ingåtts i form av markanvisningar m.m. och vilka ekonomiska effekter för projektet eventuellt hävande av avtal ger samt hur detta påverkar tidsplanen
7. Ekonomiska konsekvenser av ett uteslutande av den planerade kontorsbebyggelsen
8. Beslutsunderlag avseende bussterminallösning för Ostsektorn; framtida kapacitetsbehov som en följd av tunnelbaneutbyggnaden till Nacka samt befolkningsökningar och ökad andel kollektivtrafikresenärer
9. Granska vad som kan göras inom nu gällande detaljplan med fokus på förbättringar för cykel- och gångtrafik samt nuvarande, befintlig anläggnings planlighet
10. Ekonomiska beräkningar som gjorts för nollalternativet
11. Slussens roll i avbördningen av Mälaren samt bedömning och kvalitetssäkring av liggande plans beredskap för havsnivåhöjningen

Projektmålet för granskningen har varit att senast den 31 januari 2015 leverera utlåtanden inom samtliga områden inklusive ev. rekommendationer.

1.4 Genomförande av uppdraget

Expertgruppen har, som beskrivits ovan, haft i uppdrag att granska utredningar och beslutsunderlag rörande projekt Slussen rörande de 11 frågeställningarna. Dessa har preciserats och utgjort separata delprojekt. Det finns ett granskningsutlåtande inom vart och ett av frågeområdena. Granskningen har varit en renodlad dokumentgranskning. Expertgruppen har inte genomfört intervjuer, hearings eller liknande. I samtliga utlåtanden finns lista över granskade dokument.

Följande frågeställningar har utgjort utgångspunkt i granskningen och använts för att säkerställa att samtliga frågor besvaras enligt samma struktur.

- Vilka beslutsunderlag finns?
- Vilka beslut har fattats (av vem, när, innehåll)?
- Är samtliga aspekter av området utredda? Är det något område som saknas?

- Är underlaget rättvisande? Är de bedömningar som gjorts rimliga och beslut som fattats gjorda på relevanta grunder?

Gruppen har kopplat till sig expertis inom relevanta sakområden, sammantaget har 12 experter deltagit. Vi har säkerställt att ingen av experterna tidigare arbetat med Slussen-projektet. Vidare har expertgruppen biståtts av berörda förvaltningar i staden med att få tillgång till dokument och information om projektet. Korta CV för expertgruppen och anlitade experter finns att ta del av. För att stödja expertgruppen i sitt uppdrag har vidare Governo AB upphandlats via stadens ramavtal för organisationskonsulter, för att utgöra ett samordningssekretariat.

Expertgruppen har haft åtta gemensamma möten och har mellan dessa haft kontakt via e-post och telefon.

2 Granskningens huvudsakliga slutsatser

Efter att vi har genomfört vår granskning finner vi att besluten om projekt Slussen i huvudsak vilar på rättvisande underlag och rimliga bedömningar samt att beslut tagits på relevanta grunder.

Granskningen visar att vissa frågor kräver fortsatt och ytterligare uppmärksamhet och granskningens slutsatser kan därför användas i den fortsatta utvecklingen av projektet.

Slussens tekniska skick och planenlighet

- Slussens tekniska skick är, och har under relativt lång tid, varit mycket dåligt. Ett stort antal kontroller och inspektioner visar att Slussens tillstånd successivt har försämrats. Att renovera nuvarande anläggning anses som svårgenomförbart och svårt att motivera ekonomiskt. Renoveringen är snarare att likställas med rivning/återuppbyggnad. Minst 85 % av anläggningen måste rivas och återuppbyggas för att uppnå tillfredsställande livslängd (minst 100 år).
- Vi kan konstatera att beslutet 2001 att gå vidare med en helt ny konstruktion byggde på analys av det tekniska skicket och viljan att tillföra nya kvaliteter samt en omfattande dialog med berörda, bland annat genom ett stort antal möten, en trafikantenkät och remiss. Kostnader för olika alternativ bedömdes vara relativt likvärdiga.
- Expertgruppens slutsats är vidare att den existerande Slussen-anläggningen inte är planenlig i förhållande till nu gällande detaljplan. Exempelvis ligger delar av trafikanläggningen på mark avsedd för annat ändamål som park, vattenverksamhet, bebyggelse etc. i den gällande planen. Om slussanläggningen ska bevaras eller återuppbyggas kan inte avbördningen av Mälaren enligt Mark och Miljööverdomstolens dom genomföras, eftersom delar av den befintliga anläggningen inkräktar på avbördningens genomförande enligt domen.

De offentliga rummens utformning

- De offentliga rummens utformning är en viktig fråga för att nå målet om att omvandla Slussen från en trafikplats till en mötesplats. Expertgruppens bedömning är att gällande detaljplan i huvudsak ger lika eller bättre utsiktsmöjligheter än nuvarande förhållanden, dock från delvis andra platser. Staden har successivt minskat den föreslagna exploateringen i olika utformningsalternativ till förmån för utblickar och siktlinjer.
- Expertgruppen menar dock att ett fördjupat gestaltningsprogram bör utarbetas i det fortsatta arbetet, liksom att programfrågorna för den planerade bebyggelsen (C1 och C2) klarläggs.

Funktionalitet för olika trafikslag

- Funktionalitet avser kapacitet, framkomlighet, tillgänglighet och säkerhet. När det gäller framkomlighet i framtida Slussen konstaterar expertgruppen att framkomligheten för gång och cykel har förbättrats i jämförelse med dagens lösning. Biltrafikens framkomlighet och volym är oförändrad och busstrafiken har lika låg framkomlighet som idag vilket vi finner anmärkningsvärt. Vi gör bedömningen att prioritering av trafikslag inte överensstämmer med stadens framkomlighetsstrategi som antogs 2013 och att det finns behov av att utreda bättre lösningar, särskilt för busstrafiken. Dessa förbättringar bör kunna hanteras inom gällande plan.
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är betydligt bättre i nya Slussen i jämförelse med idag, även om det även här finns ytterligare förbättringar som kan övervägas.
- Trafiksäkerhet och trygghet för gående och cyklister är bättre i nya Slussen än i befintlig anläggning. Det finns dock vissa frågor som behöver få bättre lösningar och vi lämnar därför, i enlighet med uppdraget i denna fråga, vissa förslag till förbättringar för gående och cyklister.
- Vi delar den bedömning rörande framtida kapacitetsbehov i en kommande bussterminallösning (som tar sikte på behoven 2050 istället för 2030) som landstinget hittills har genomfört.

Risk och säkerhet

- Med genomförande av föreslagna säkerhetshöjande lösningar bedöms förutsättningarna som goda för att Stadsgårdsledstunneln ska kunna uppfylla relevanta säkerhetskrav.
- Det går från tillgängligt underlag inte säga att den planerade bussterminalen skulle ha blivit säker med föreslagna lösningar eftersom risk- och säkerhetsfrågorna behöver förtydligas eller utredas vidare på flera områden. Här är det följaktligen viktigt att i det nya planarbetet fortsatt utreda dessa frågor.

Ekonomi i projektet

- Projektets kostnader har i oktober 2014 beräknats ökat från 8 mdr i budget i genomförandebeslutet 2010 till cirka 10 mdr hösten 2014. Kostnadsökningen beror på fördyringar främst i form av områdets tekniska förutsättningar och förseningar i besluts- och domstolsprocesser. Det budgeterade riskpåslaget är för lågt.
- För att åstadkomma besparingar krävs mer genomgripande förändringar av projektet. För att identifiera sådana krävs en fördjupad analys av projektets övergripande mål för att kunna identifiera större delar som skulle kunna minskas, alternativt väljas bort.
- Det finns vissa kvarstående ekonomiska risker, exempelvis avseende samfinansieringen av den planerade bussterminalen liksom finansieringen av Mälarens avbördning.
- Vi kan konstatera att staden har möjlighet till ändringar/reduceringar av byggrätter inom ramen för ingångna markanvisningsavtal. Det finns ekonomiska konsekvenser av förändringar/hävande men expertgruppens bedömning är att i grunden är detta troligen inte en fråga som Slussen-projektet står och faller med, utan det handlar ytterst om vilket Slussen som staden vill bygga för framtiden. Ingånget avtal om nedsättning av tomträttsavgäld gäller oberoende av markanvisningsavtalet.
- Vi har också haft i uppgift att studera nollalternativet. Med detta avses hur staden bedömde möjligheten att renovera den befintliga Slussen-anläggningen istället för att gå vidare med en ny anläggning (under åren 1998-2004). De kostnads-sammanställningar vi har tagit del av är grova till sin karaktär, vilket är naturligt utifrån det skede projektet befann sig i då (idéstadium). De olika alternativen låg relativt lika i kostnader. Givet Slussens tekniska status då och nu, samt den målbild som då beskrevs, delar granskarna bedömningen att det var rimligt att gå vidare med en ny lösning i stället för renovering.
- Enligt vår bedömning behövs ett reviderat genomförandebeslut enligt stadens investeringsregler.

Havsnivå och avbördning

- Vi anser att projektets bedömning rörande havsnivåhöjning om 100 cm fram till år 2100 är rimlig. Finska FMI bedömer den högsta höjningen av havsnivån till 125 cm fram till 2100, med 70 cm som den mest troliga nivån. SMHI har angivit en högsta nivå om 100 cm, som är på samma nivå som IPCC:s övre gräns för havsnivåhöjningen inom detta århundrade. Under perioden sker också en landhöjning som bedöms uppgå till 50-60 cm fram till 2100 och nettoeffekten är därför lägre.
- Projekt Slussen har nyligen i dom i Mark- och miljööverdomstolen fått beviljat en utökning av avbördningskapaciteten (med vissa villkor). När det gäller finansieringen av Mälarens avbördning vill vi understryka att det är angeläget att finna en lösning, dock är detta primärt en fråga för regionen som helhet, inte för Slussen-projektet.

3 Avslutande reflektioner

Efter avslutad granskning gör expertgruppen följande reflektioner:

Dagens Slussen-anläggning är nedsliten, grundläggningen är undermålig och renoveringsbehoven mycket stora. Det finns ett behov av att anpassa Slussen till dagens – och morgondagens – trafikbehov. Det handlar både om anpassningar för att möta behov hos cyklister, gående, kollektiv- och biltrafik – och om att kunna möta den framtida avbördningen av Mälaren. På så sätt är Slussen ett ”måste-projekt” som inte kan skjutas upp på längre sikt.

Stockholms stad har – utöver att möta dessa behov – formulerat en övergripande vision för att samtidigt skapa en ny attraktiv mötesplats i Stockholm. Slussen är inte längre tänkt att enbart vara en trafikplats utan också en mötesplats.

Ett omfattande projektarbete är igångsatt, projektet har lång historia och ett stort antal parter och intressenter. Det finns många åsikter kring hur trafiklösningen och bebyggelsen ska utformas och inte sällan motstridiga intressen. I den fortsatta utvecklingsprocessen ser vi att det är angeläget att skapa ett starkare samband mellan den övergripande visionens framgångskriterier, vilka behöver definieras tydligare, och arbetet med projektets funktion och gestaltning. Detta för att tydligare kunna kommunicera på vilket sätt projektet uppnår visionen.

Vidare noterar vi att projektets storlek, komplexitet och behov av riskhantering ställer stora krav på avancerad styrning mot tid, ekonomi och kvalitet.

Målet är ett väl genomfört och väl förankrat portalprojekt som uppfyller visionen för Slussen som nav och mötesplats i framtidens Stockholm.

Bilaga: Tidsaxel över Slussen

