



Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen Nr 3, 2017

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-164/2016

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Kommunstyrelsen

Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen

Revisorsgrupp 1 har den 6 februari 2017 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 3/2017).

Revisorernas sammantagna bedömning är att den politiska styrningen av dialogen med medborgare, i projektet såväl som på ett generellt plan, kan stärkas. Om dialogen ska vara ett reellt forum för medborgerligt inflytande, så som det framgår av stadens politiskt antagna mål, är det rimligt att formerna för dialogen beslutas av stadens förtroendevalda.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 21 april 2017.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Revisionskontoret har genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. Den dialog som avses med granskningen har delats in i tre delar: den lagstadgade dialogen enligt Plan- och bygglagen (PBL), den dialog som sker genom allmänhetens synpunkter och aktioner samt den officiella medborgardialogen som avser kommuninitierad dialog med allmänheten t.ex. i form av Slussens utställningslokal. Granskningen avser tiden januari 2015 – december 2016.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt stadens riktlinjer och lagstiftning. Granskningen innefattar även kommunstyrelsen utifrån dess samordnande roll och till viss del stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för planprocesserna.

Granskningen har genomförts med hjälp av konsult. Utifrån konsultens granskning vill revisionskontoret lyfta fram några områden som kommenteras nedan. I övrigt hänvisas till konsultens bilagda rapport.

Revisionskontorets sammantagna bedömning är att exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt stadens riktlinjer och lagstiftning. De flesta av dessa riktlinjer är dock inte politiskt beslutade, vilket betyder att den politiska styrningen av dialogen med medborgare är relativt svag och bör stärkas. Kommunstyrelsen och exploateringsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden bör därför ta ställning till formerna för dialogen med medborgarna.

Kommunfullmäktige har i budget 2015 respektive 2016 beslutat om generella mål, för stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden, när det gäller hantering av dialogen med medborgarna inom ramen för detaljplaneprocessen. Vidare har fullmäktige beslutat om generella riktlinjer för kommunikation i ett kommunikationsprogram för 2012-2015. Något nytt kommunikationsprogram har ännu inte fastställts.

Utöver dessa styrdokument finns inte några politiskt antagna policyer eller riktlinjer för hur dialog med medborgare ska ske, vare

sig av kommunfullmäktige eller av berörda nämnder. Däremot har stadsledningskontoret tagit fram en vägledning för dialog och delaktighet som specificerar formerna för stadens dialog med medborgarna. Stadsbyggnadskontoret har riktlinjer för hur planprocessen kan hanteras i stora drag, och som lämnar stor frihet till planhandläggaren att inom ramen för PBL själv utforma planprocessen. Inom projektet Nya Slussen har fastställts specifika styrdokument för att hantera dialogen med medborgare i projektet, med fokus på att skapa acceptans för projektet.

Rapporten pekar på att det är viktigt med en tydlig politisk styrning vad gäller dialogen med medborgare. Om dialogen ska vara ett reellt forum för medborgerligt inflytande, så som det framgår av stadens politiskt antagna mål, är det rimligt att formerna för dialogen beslutas av stadens förtroendevalda. Enligt forskning kan en svag politisk styrning av dialogen medföra att tjänstemännens inflytande stärks på bekostnad av de förtroendevaldas.

Granskningen visar att de mål som fullmäktige gav i budget 2015 och 2016 om att hitta nya former för dialog i planprocessen i ett tidigt skede inte har fått någon inverkan på projektet Nya Slussen. Motivet till detta är att målen inte anses vara tvingande för enskilda projekt, och att det är förvaltningen som beslutar om i vilka specifika projekt som nya metoder ska prövas. Det har inte heller varit lämpligt att pröva nya metoder för dialog i projektet på grund av tidsaspekten. Dessutom anses att planprocessen för detaljplanen kring bussterminalen har passerat det tidiga skede som avses i budgetdokumentet. Arbetet med att ta fram en ny detaljplan för en bussterminal i Katarinaberget har pågått under 2015-2016.

Plan- och byggnadslagens krav på dialog med medborgare i planprocessen för detaljplanen kring bussterminalen i Katarinaberget har följts. Utöver lagkravet har ett samrådsmöte arrangerats, eftersom stadsbyggnadskontoret bedömt att det funnits ett väsentligt intresse av samrådet. Även de lagkrav för hur synpunkter och idéer från medborgarna ska hanteras i samrådsprocessen har efterlevts. Några av synpunkterna har beaktats i den fortsatta styrningen av projektet, t.ex. att genomföra en oberoende utredning om säkerheten i den planerade bussterminalen.

Granskningen visar att roller och ansvar mellan berörda nämnder och mellan respektive förvaltning samt inom projektet avseende information och kommunikation med medborgarna avseende projektet är tydliggjorda. Projektet Nya Slussen hanterar i princip all information och kommunikation med allmänheten, bortsett från

planprocessen kring bussterminalen i Katarinaberget där stadsbyggnadsnämnden är formellt ansvarig.

Åsikter och idéer från medborgarna hanteras i huvudsak på ett professionellt och effektivt sett i projektet, dvs. i enlighet med lagstiftningen samt de mål och riktlinjer som kan anses vara tillämpliga. Medborgares åsikter och idéer inom ramen för den officiella medborgardialogen och allmänhetens synpunkter och aktioner har, i enlighet med projektets kommunikationsplan, inriktats mot att förklara och förankra projektet Nya Slussen för att få ett smidigt genomförande.

Det finns rutiner och arbetssätt som ska säkerställa allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar i projektet Nya Slussen. Dock har granskningen noterat att delar i diarieföringen inom projektet tidigare har varit bristfällig, men att åtgärder har vidtagits för att uppfylla de krav som ställs i lagar och interna styrdokument. Det är väsentligt att exploateringsnämnden tar ställning till om det fortfarande finns risker i hanteringen som påverkar följsamheten till offentlighetslagstiftningen, och hur dessa eventuella risker ska åtgärdas.

Vad gäller allmänna handlingar har granskningen uppmärksammat att projektet bl.a. kommunicerar med allmänheten genom olika sociala mediekkanaler. Det finns skriftliga rutiner för hur projektet ska hålla dessa kanaler under uppsikt, men det finns en risk för att rutinerna inte motsvarar de krav som ställs på hantering av allmänna handlingar vad gäller lagring av informationen.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen, exploateringsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden bör stärka den politiska styrningen av dialogen med medborgare genom att ta ställning till formerna för dialog med medborgarna.
- Exploateringsnämnden bör säkerställa att hanteringen av allmänna handlingar följer lagar och regler. Det gäller både handlingar som inkommer eller upprättas inom nämndens projekt och allmänna handlingar som genereras i projektets sociala medier

Revisionsrapport

Anders Haglund
Certifierad kommunal
revisor

Said Ashrafi

Fredrik Carlsson

Granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen

Stockholms stad
Februari 2017

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning.....	1
1. Inledning	4
1.1. Revisionsfrågor	4
1.2. Revisionskriterier	4
1.3. Metod.....	5
1.4. Granskningsobjektet.....	5
1.5. Definitioner, avgränsningar och rapportens disposition	5
1.5.1. Avgränsning	6
1.5.2. Rapportens disposition.....	6
2. Granskningsresultat	7
2.1. Organisation	7
2.1.1. Projektledningsorganisationen för projekt Nya Slussen	7
2.1.2. Projektets kommunikationskanaler för hantering av officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner	8
2.2. Vad har hänt under 2015 och 2016?	8
2.3. Finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet?.....	10
2.3.1. Politiska mål avseende dialog med medborgare	10
2.3.2. Policyer och riktlinjer avseende dialog och kommunikation med medborgare	12
2.3.3. Bedömning	14
2.4. Är roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna avseende projektet tydliggjorda?	15
2.4.1. Roller och ansvar avseende officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner.....	16
2.4.2. Roller och ansvar avseende dialogen inom projektets organisation	17
2.4.3. Roller och ansvar avseende lagstadgad dialog enligt PBL.....	18
2.4.4. Bedömning	18
2.5. Finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar och att skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs enligt förvaltningslagens regler?.....	19
2.5.1. Kommunstyrelsens rutiner och arbetssätt	19
2.5.2. Exploateringsnämndens och projekt Nya Slussens rutiner och arbetssätt	20
2.5.3. Stickprov.....	21
2.5.4. Bedömning	22
2.6. Hanteras åsikter och idéer från medborgarna på ett professionellt och effektivt sätt och beaktas de i styrningen av projektet?.....	24
2.6.1. Officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner	24
2.6.2. Exempel på hur projektet arbetat förebyggande.....	24

2.6.3. Intressenthantering och störningshantering	25
2.6.4. Samrådsprocessen för bussterminalen i Katarinaberget.....	26
2.6.5. Bedömning	28
Bilaga V.....	30
Bilaga X	31
Bilaga Y.....	33
Bilaga Z.....	34

Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av revisionskontoret i Stockholms stad genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt stadens riktlinjer och lagstiftning. Granskningen har avgränsats i tid från första januari 2015 till sista november 2016.

PwC bedömer att exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt stadens riktlinjer och lagstiftning. Den sammantagna bedömningen grundar sig i våra iakttagelser och bedömningar av följande revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning	Motivering
Finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet?	Delvis uppfyllt	Fullmäktige och berörda nämnder har beslutat om generella mål för hantering av dialogen med medborgare. Berörda förvaltningar har specificerat inriktningen för dialogen med medborgare i riktlinjer, policyer och vägledningar. Projektet Nya Slussen har antagit specifika styrdokument för att hantera dialogen med medborgare i projektet med fokus på acceptans för projektet. Det finns styrdokument på förvaltningsnivå som reglerar formerna för dialogen med medborgare inom staden. Vi anser däremot att det bör finnas en tydligare politisk styrning av formerna för dialogen med medborgare. De förtroendevalda bör fatta beslut om dessa former.
Är roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna tydliggjorda?	I allt väsentligt uppfyllt	Roller och ansvar mellan olika politiska organ regleras på övergripande nivå i nämndernas och styrelsens reglemente. Av intervjuerna framgår att roll- och ansvarsfördelningen mellan de politiska organen och mellan respektive förvaltning samt inom projektet Nya Slussen, vad gäller dialogen med medborgarna avseende projektet uppfattas som tydligt.

Finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar och att skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs enligt förvaltningslagens regler?	I allt väsentligt uppfyllt	Det finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar. Vår bedömning utifrån granskningen av ett stickprov ärenden är att skrivelser och förfrågningar från enskilda i huvudsak handläggs i enlighet med förvaltningslagens regler. Vi vill peka på ett par riskområden inom projektet Nya Slussen. Det första gäller hanteringen av allmänna handlingar inom projektet. Det andra riskområdet gäller bevarandet av allmänna handlingar som inkommer på vissa sociala medier där projektet kommunicerar. Exploateringsnämnden bör göra en riskanalys och bedöma om nuvarande kontroll av hanteringen av allmänna handlingar är tillräcklig.
Hanteras åsikter och idéer från medborgarna på ett professionellt och effektivt sätt och beaktas de i styrningen av projektet?	I allt väsentligt uppfyllt	Åsikter och idéer från medborgarna hanteras i huvudsak på ett professionellt och effektivt sätt, dvs. i enlighet med lagstiftningen samt de mål och riktlinjer som kan anses vara tillämpliga. Vad gäller den officiella medborgardialogen och allmänhetens synpunkter och åtgärder har dialogen i projektet Nya Slussen under 2015 och 2016 i huvudsak inriktats mot att skapa acceptans för projektet, vilket är i enlighet med exploateringsnämndens mål. Vad gäller den lagstadgade dialogen enligt PBL har staden hållit samråd med berörda sakägare enligt den fastighetsbeteckning som stadsmättningsavdelningen på stadsbyggnadskontoret har tagit fram.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar PwC följande rekommendationer:

- Det finns förvaltningsspecifika dokument som specificerar formerna för dialogen med medborgare. De flesta av dessa dokument är dock inte politiskt beslutade. Vår uppfattning är att den politiska styrningen av dialogen med medborgare kan stärkas. Vi anser därför att kommunstyrelsen, exploateringsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden bör fatta beslut om formerna för dialogen med medborgare.
- Vi gör bedömningen att det i nuläget finns rutiner som tillämpas för hantering av allmänna handlingar i projektet Nya Slussen. Mot bakgrund av att vi har iakttagit att diarietföringen inom projektet vid ett tidigare skede har varit bristfällig, rekommenderar vi att exploateringsnämnden beaktar och omhändertar risker i hanteringen av allmänna handlingar. Det gäller både handlingar som inkommer eller upprättas inom nämndens projekt och allmänna handlingar som genereras i projektets sociala medier.

1. *Inledning*

PwC har på uppdrag av revisionskontoret i Stockholms stad genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. Syftet med granskningen är att bedöma om exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt stadens riktlinjer och lagstiftning.

1.1. *Revisionsfrågor*

Utifrån syftet tillämpas följande revisionsfrågor:

1. Finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet?
2. Är roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna avseende projektet tydliggjorda?
3. Finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar och att skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs enligt förvaltningslagens regler?
4. Hanteras åsikter och idéer från medborgarna på ett professionellt och effektivt sätt och beaktas de i styrningen av projektet?

1.2. *Revisionskriterier*

Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen:

- Tryckfrihetsförordningen
- Yttrandefrihetsgrundlagen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Förvaltningslagen
- Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5)
- Kommunfullmäktiges budget 2015 och 2016
- Exploateringsnämndens budget och verksamhetsplan 2015 och 2016
- Stadsbyggnadsnämndens budget och verksamhetsplan 2015 och 2016
- Internkontrollplan 2016 för exploateringsnämnden
- Stadens egna riktlinjer och styrdokument (se bilaga Y)

1.3. *Metod*

Granskningen har utförts genom intervjuer, studier av dokumentation och genom en stickprovsgranskning av hanteringen av skrivelser från enskilda personer. En specifikation över de funktioner som intervjuats återfinns i bilaga V.

1.4. *Granskningsobjektet*

Granskningsobjektet är avgränsat till exploateringsnämnden, vilket är projektet Nya Slussens organisatoriska tillhörighet. Projektets genomförande är dock beroende av flera interna aktörer inom staden. Granskningen innefattar därför även kommunstyrelsen utifrån dess samordnande roll, men även till viss del stadsbyggnadsnämnden utifrån dess roll som ansvarig för planprocesserna inom ramen för projektet.

1.5. *Definitioner, avgränsningar och rapportens disposition*

För att rama in och konkretisera vad det fenomen som vi granskar – *dialog* – är, kan det inledningsvis vara relevant att tydliggöra vissa centrala utgångspunkter. Termen *dialog* återfinns på flera ställen i Stockholms stads styrande dokument. Det finns dock inte något politiskt beslutat styrdokument med en närmare förklaring av vad begreppet dialog innebär.

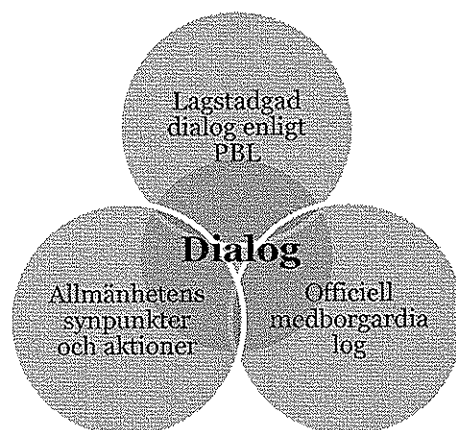
För att hantera variationen av den begreppsliga innebörden av *dialog* har vi valt att anta en bred definition av dialog som innefattar alla former av uttryck som företrädare för staden själva inkluderar i definitionen. Därmed försöker vi undvika att exkludera uttrycksformer för dialog som i första hand skulle kunna betraktas som t.ex. ren informationsspridning.

Dialog med medborgarna kan mot bakgrund av ovanstående synsätt på begreppet ske på många olika sätt. Av analytiska skäl har vi därför valt att dela in den dialog som avses med granskningen i tre delar som beskrivs i figuren till höger.

Den första delen, *lagstadgad dialog enligt PBL*, innefattar den lagstaddade dialogen som staden är skyldig att genomföra i enlighet med Plan och bygglagen (PBL). Ett exempel på lagstadgad dialog enligt PBL är den dialog som sker i anslutning till en detaljplans samrådsfas.

Den andra delen, *allmänhetens synpunkter och aktioner*, avser stadens dialog med medborgare som uppstår genom inkomna synpunkter och aktioner, exempelvis genom skrivelser till staden från enskilda och genom medborgares protestaktioner.

Den tredje delen som vi benämner *officiell medborgardialog* berör icke lagtvingande, kommuninitierad dialog med allmänheten. Ett exempel på detta är den områdesdialog som staden genomför vid sidan om planprocesserna. Ett annat exempel är den dialog som riktas mot allmänheten i form av bl.a. Slussens utställningslokal och rundvandringar med skolklasser där stadens syfte är att förklara och förankra



projektet Nya Slussen. I många fall benämns denna typ av dialogförfarande som medborgardialog.

Med *medborgare* menar vi en bred allmänhet av människor. Därmed avgränsas begreppet medborgare inte enbart till personer som utifrån ett rättsligt perspektiv är att betrakta som medborgare eller medlemmar av en viss kommun. Vad gäller lagstadgad dialog enligt PBL finns dock vissa inskränkningar i den breda definitionen av medborgare.

1.5.1. *Avgränsning*

Granskningen har avgränsats i tid till perioden från den 1 januari 2015 fram till granskningens avslutande fas i december 2016. Granskningen av den lagstadgade dialogen enligt PBL har avgränsats till det som har ägt rum i samrådsfasen och i delar av granskningsfasen (f.n. pågående) för planprocessen kring bussterminalen i Katarinaberget¹. Övriga delar av lagstadgad dialog enligt PBL, inom ramen för projektet Nya Slussen, har skett i ett tidigare skede som faller utanför tidsavgränsningen för det här uppdraget.

1.5.2. *Rapportens disposition*

I efterföljande kapitel, *Granskningsresultat* följer en beskrivning av exploateringsnämns organisation för dialog med medborgare i projektet Nya Slussen. Efter det följer en översiktlig beskrivning av vad som har hänt i projektet Nya Slussen sedan den 1 januari 2015 fram till november 2016. Därefter presenteras våra iakttagelser och bedömningar. Kapitlet är disponerat efter respektive revisionsfråga inom vilka respektive delar av dialogen; lagstadgad dialog enligt PBL, officiell medborgardialog och allmänhetens synpunkter och aktioner belyses.

Rapporten sammanfattas i en sammantagen revisionell bedömning av det övergripande syftet utifrån bedömningen av revisionsfrågorna.

¹ Detaljplan för Bussterminal vid Slussen del av Södermalm 7:87 mfl. i stadsdelen Södermalm, S-Dp/TDp 2014-12434

2. *Granskningsresultat*

2.1. *Organisation*

I detta avsnitt beskrivs hur de olika delarna av dialogen har organiserats. Eftersom strukturen för hur detta sker har bäring på flera av revisionsfrågorna har vi valt att samla beskrivningen av organisation under ett avsnitt.

Projektet Nya Slussen beskrivs i projektets övergripande projektplan som ett samverkansprojekt mellan stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och

exploateringskontoret. Projektet har sin organisatoriska hemvist under exploateringsnämnden och tillhör exploateringskontorets avdelning *Stora projekt*. Exploateringsnämndens dialog med medborgare i Projektet Nya Slussen involverar därför flera nämnder och aktörer inom staden.

Vad gäller den lagstadgade dialogen enligt PBL är exploateringsnämnden beställare av detaljplanen för bussterminalen i Katarinaberget och stadsbyggnadsnämnden är ansvarig för genomförandet av planprocessen och fastställande av detaljplanen. Den lagstadgade dialogen enligt PBL hanteras i huvudsak av den ansvariga planhållaren på stadsbyggnadskontoret, med stöd från tjänstemän från projektet Nya Slussen

Officiell medborgardialog liksom allmänhetens synpunkter och aktioner hanteras i huvudsak av projektet Nyas Slussens projektledningsorganisation. Trafiknämnden ansvarar för viss information och kommunikation kring omläggning av trafiken vid Slussenområdet.

2.1.1. *Projektledningsorganisationen för projekt Nya Slussen*

Projekt Nyas Slussens Projektledningsorganisation inom exploateringsnämnden har ett ledningssystem som bl.a. består av flera styrande dokument kring hur projektet ska hantera och organiseras rörande projektets kommunikationsfunktion. Dokumenten är indelade i en hierarki där projektplanen är det övergripande styrdokumentet. Under projektplanen finns fördjupade dokument, bl.a. *Plan för kommunikation* och *Störningshantering*. Dessa dokument behandlar bl.a. syfte, organisation och roll- och ansvarsfördelningen inom projektet vad gäller kommunikation och dialog inom delarna officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner.

Projektet Nyas Slussens projektledningsorganisation består av 60 medarbetare på olika funktioner, varav 48 st. är heltidstjänster. Enligt uppgift är ca 90 procent av de 60 medarbetarna konsulter.

Projektchefen ansvarar för att styra och leda projektet och rapporterar till styrgruppen för projekt Nya Slussen som består av samtliga berörda förvaltningschefer under ledning av stadsdirektören.

För en schematisk beskrivning av projektets organisation se bilaga Z.

2.1.2. Projektets kommunikationskanaler för hantering av officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner

Projektet använder en rad olika kommunikationskanaler riktade mot allmänheten. Dessa kanaler framgår av projektets kanalkarta vilket är ett styrdokument som tillhör projektets ledningssystem. Följande kommunikationskanaler används:

www.stockholm.se, Twitter, Annonser, Skyltar, Trycksaker, Projektwebb, Digitalt Nyhetsbrev, Tryckt Nyhetsbrev, Hallå Stockholmare, Tillfälliga Infoblad, Flickr, YouTube, Infomöten; Boende- Näringsidkare-, Instagram, Öppet hus, Infolokal.

Projektets styrning av kommunikationskanalerna

Kommunikationskanalerna hanteras och administreras av projektledningsorganisationen under ledning av projektorganisationens kommunikationsfunktion. Kommunikationsfunktionen har en budget som uppgår till ca 10 mnkr per år. Budgeten avser projektets kommunikationsstrategi, 3,5 heltidsanställda konsulter samt drift, bemanning och hantering av projektets utställningslokal (infolokalen). Kommunikationsstrategin, som är underställd exploateringskontorets kommunikationschef, är anställd av staden.

2.2. Vad har hänt under 2015 och 2016?

Händelserna som beskrivs i detta avsnitt syftar till att ge en övergripande orientering och bygger på kunskaper som inhämtats från dokumentationsgranskning och intervjuer som vi har genomfört under vår granskning. För en mer omfattande historisk beskrivning av vad som har hänt avseende dialog med medborgare kring ombyggnationen av Slussen rekommenderar vi en vetenskaplig artikel skriven av Michele Micheletti, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet².

I februari 2015 presenterade expertgruppen, som på uppdrag av kommunstyrelsen hade granskat Slussen, sin slutrapport för allmänheten. I anslutning till presentationen hölls informationsmöten där en bred allmänhet bereddes möjligheter att ställa frågor om granskningen till expertgruppen och en av stadens biträdande stadsdirektörer. Syftet från stadens sida var att på ett transparent sätt ge allmänheten en möjlighet att ta del av expertgruppens slutsatser och ställa frågor om granskningen. I granskningen deltog tjänstemän och förtroendevalda från staden (se expertgruppens presentation, daterad 2015-02-02).

Kommunfullmäktige godkände i september 2015 ett reviderat genomförandebeslut för projekt Slussen. I beslutsunderlaget konstateras bl.a. att projektets kostnader ökat, att riskpåslaget, det vill säga marginalen för eventuella högre kostnader, anses för lågt och att ett antal strategiska förändringar har skett sedan det tidigare genomförandebeslutet (2010).

² Micheletti, Michele, *Samhällsplaneringens demokratiska utmaning. Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet*, Statsvetenskaplig tidskrift (november 2016) (under utgivning), Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2016

Rivningen av Slussen påbörjades i juni 2016.

För ombyggnationen av Slussen finns två aktuella detaljplaner, en för Nya Slussen och en för bussterminalen i Katarinaberget. En äldre detaljplan för bussterminalen i Katarinaberget upphävdes av mark- och miljödomstolen år 2013, bl.a. på grund av att staden inte hållit de samråd som lagen kräver (se Mark- och miljödomstolens dom, 2014-03-27, Mål nr P 1273-13).

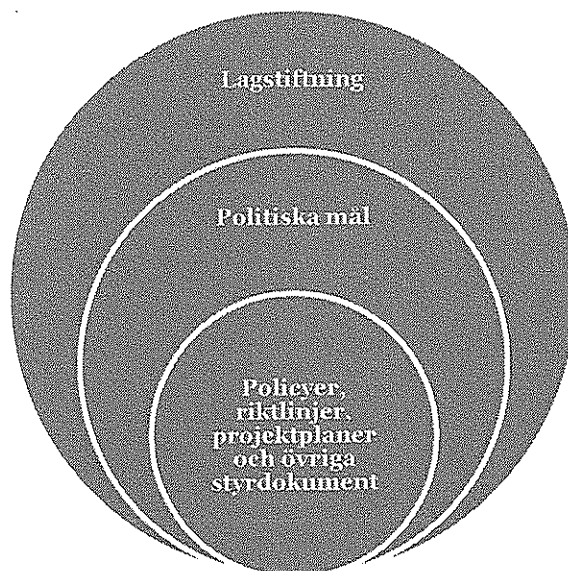
Mark- och miljödomstolens upphävande av den tidigare detaljplanen ledde till att stadsbyggnadsnämnden, efter beslut från Mark- och miljööverdomstolen att inte pröva fallet, i september 2014 gav stadsbyggnadskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till ny detaljplan för bussterminalen. I slutet av maj 2016 inleddes samråd om detaljplanen för bussterminalen. Ett samrådsmöte hölls i mitten av juni där allmänheten bereddes möjlighet att träffa och ställa frågor till tjänstemän från staden. Kommunfullmäktige förväntas fatta beslut om antagande av detaljplanen under första kvartalet 2017.

Sedan januari 2015 har en rad dialogaktiviteter, som kan kategoriseras till den del vi benämner *officiell medborgardialog*, genomförts vid sidan om planprocessen och vid sidan om den löpande dialogen som ägt rum när tjänstepersoner kontaktas av enskilda medborgare. Exempelvis har flera informationsmöten ägt rum med näringsidkare och närboende. Vidare har projekt Nya Slussens ledningsorganisation har tagit emot studiebesök och mött upp och samtalat med demonstranter som opponerat sig mot ombyggnationen.

I detta kapitel presenteras våra iakttagelser och bedömningar av respektive revisionsfråga.

2.3. *Finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet?*

Revisionsfrågan avser politiska mål, policyer och riktlinjer samt fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet. I avsnittet beskrivs vilka politiska mål, policyer och riktlinjer som berörda nämnder och förvaltningar har antagit avseende den dialog som ägt rum inom ramen för projektet Nya Slussen.



2.3.1. *Politiska mål avseende dialog med medborgare*

Det finns lagstadgade krav på dialog i planprocesser i Plan- och bygglagen. Utöver lagstiftningens krav på former för dialog inom planprocessen, dvs. den dialog som sker inom delen lagstadgad dialog enligt PBL, har staden uppställt en rad mål avseende dialog med invånare, på övergripande nivå och på nämndnivå. Målen berör delarna lagstadgad dialog enligt PBL och officiell medborgardialog. Vad gäller delen om allmänhetens synpunkter och aktioner har staden inte antagit specifika mål. Denna typ av dialog regleras genom underliggande styrdokument på förvaltningsnivå, exempelvis genom projekt Nya Slus-

sens styrdokument.

Kommunfullmäktiges mål

I stadens budget för 2015 finns ett mål angivet om att en god dialog i tidigt skede ska känneteckna både exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens kommunikation gentemot stockholmarna och gentemot andra nämnder och styrelser (se Budget 2015, s. 112).

Exploateringsnämnden får vidare i uppdrag av fullmäktige i Budget 2015 att tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och andra nämnder i större exploateringsprojekt utveckla en utökad dialog i tidigt skede med utgångspunkt från stadsbyggnadsnämndens utvärdering. Detta mål upprepas i kommunfullmäktiges budget för 2016.

Utöver det ges exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i uppdrag av fullmäktige att testa nya metoder för dialog och samråd i syfte att öka inflytandet, inkludera fler i processen och förbättra planerna (se Budget 2015, s. 113). Av budgeten framgår att målet kan tillämpas i vissa exploateringsprojekt. I fullmäktiges mål år 2016 upprepas målen med tillägget att exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska inkludera fler stockholmare och grupper som vanligtvis inte deltar i processen (se Budget 2016, s. 129).

Exploateringsnämndens mål

Exploateringsnämnden har i sin verksamhetsplan och budget för både år 2015 och år 2016 antagit mål som berör det vi benämner officiell medborgardialog.

I exploateringsnämndens verksamhetsplan och budget 2015 samt i verksamhetsplanen för 2016 anges målet att exploateringsnämnden ska bidra till ökad medborgardialog. I beskrivningen av målet nämns bl.a. Slussens utställningslokal som ett exempel på en aktivitet som fortsatt ska bidra till måluppfyllelsen.

I exploateringsnämndens verksamhetsberättelse 2015 anges att målet anses vara uppfyllt. Nämnden redogör vidare i sin verksamhetsberättelse för vilka aktiviteter som genomförts under året för att bidra till måluppfyllelsen. Dock har inga av aktiviteterna som beskrivs i verksamhetsberättelsen 2015 någon direkt koppling till ombyggnationen av Slussen eller projektet Nya Slussen, förutom omnämnandet av Stockholmsrummet vid Sergels torg (där information om projekt Nya Slussen var en väsentlig del innan den egna informationslokalen öppnade).

I exploateringsnämnden verksamhetsplan för 2016 upprepas att nämnden ska bidra till ökad medborgardialog. I beskrivningen av målet nämns även projekt Nya Slussen (s.27):

Under 2016 går Slussenprojektet in i ett genomförande. En tillgänglig och proaktiv kommunikation kommer vara prioriterat för att i så hög grad som möjligt minimera störningarna för framförallt närboende, verkssamma i området och förbipasserande.

Utöver det nämns bl.a. olika besökscenter som ska bidra till måluppfyllelsen. Exempelvis nämns utställningslokalen för Slussen (s. 27):

Representanter för staden ska varje vecka finnas på plats för att samtala med besökarna om aktuella ämnen inom stadsutveckling och samhällsplanering. En besöksmottagning för studiebesök ska etableras med Stockholmsrummet som nav och möjlighet till fördjupning på plats i exploateringsnämndens utställningslokaler för Slussen [...]

Stadsbyggnadsnämndens mål

I stadsbyggnadsnämndens budget 2015 framgår målet att stadsutvecklingen ska ske i dialog med medborgare och verksamheter (se Stadsbyggnadsnämndens budget 2015, s. 20). I underliggande kommentar till målet framgår bl.a. att arbetet ska inriktas på att föra tidig dialog i stadsutvecklingsprojekt och att framtagna verktyg och metoder ska användas i större utsträckning. Det anges även att stadsbyggnads-

kontoret ska vara en lyhörd verksamhet som ska hitta nya sätt att nå fler stockholmare med information och dialog om stadsutvecklingen. Målen upprepas i nämndens budget 2016.

I Stadsbyggnadsnämndens verksamhetsberättelse för 2015 omnämns aktiviteter som bidragit till måluppfyllelsen. Aktiviteter inom ramen för projekt Nya Slussen omnämns inte i detta sammanhang. Dock nämns andra stadsutvecklingsprojekt som anses ha bidragit till tidig dialog i stadsutvecklingsprojekt, som exempelvis, programarbetet för Älvsjö-Örby eller Bagarmossen-Skarpnäck (se SBN:s verksamhetsberättelse 2015, s. 28).

2.3.2. Policyer och riktlinjer avseende dialog och kommunikation med medborgare

Utöver de politiskt antagna målen finns kompletterande riktlinjer kring kommunikation och dialog som verksamheterna i staden inklusive projektet Nya Slussen har att följa. Det finns policyer, riktlinjer och styrdokument på olika nivåer för samtliga delar av dialogen, dvs. för; lagstadgad dialog enligt PBL, allmänhetens synpunkter och aktioner samt officiell medborgardialog.

Lagstadgad dialog enligt PBL

Stadsbyggnadskontorets planavdelning har upprättat vägledande instruktioner för planprocessen i *Planhandboken*, daterad 2015-08-17. Dokumentet innehåller mer konkreta instruktioner för hur planprocesser i staden kan hanteras. Exempelvis finns en detaljerad mall för planering och genomförande av plansamråd. Enligt de intervjuade tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret finns dock en stor frihet för respektive ansvarig planhandläggare att inom ramen för PBL själv utforma planprocessen i enlighet med vad planhandläggaren anser lämpligt för projektet. Vad gäller dialog har exempelvis planhandläggaren befogenhet att bestämma om ett samrådsmöte ska hållas och formerna för det.

Officiell medborgardialog

Kommunfullmäktige har antagit *Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2012-2015*, daterad 2011-06-22. I dokumentet anges att kommunikationsprogrammet är ett långsiktigt måldokument och att stadens nämnder och bolag utifrån innehållet i den ska utforma aktiviteter inom sina respektive verksamhetsområden. Exempelvis är ett av målen i kommunikationsprogrammet att Stockholms stads kommunikation är *tillgänglig och tydlig*. I intervjuerna framgår dock att dokumentet inte längre är giltigt, formellt sett (programmet gällde för perioden 2012-2015), och att ett nytt kommunikationsprogram håller på att tas fram. Enligt uppgifter från intervjuerna tillämpas dock programmet i relevanta delar i avvaktan på att fullmäktige beslutat om ett nytt kommunikationsprogram med nya kommunikationsmål för stadens verksamheter.

Utöver kommunikationsprogrammet kan vi inte finna några politiskt antagna policyer eller riktlinjer för hur dialog med medborgare ska ske.

Stadsledningskontoret har emellertid tagit fram ett dokument som syftar till att vägleda stadens verksamheter kring medborgardialog och medborgerlig delaktighet. I intervjuerna framgår att vägledningen togs fram med anledning av det behov som

uppstod hos stadsdelsnämnderna efter fullmäktiges budgetmål 2016 (se Budget 2016, s. 39). Vägledningen är dock inte politiskt antagen. I *Vägledning medborgardialog och delaktighet*, daterad 2016-03-17, finns bl.a. en definition av begreppet dialog (s. 6):

En dialog är ett samtal mellan två eller flera personer. En medborgardialog bör då vara ett samtal mellan två eller flera personer där åtminstone en person medverkar i dialogen i egenskap av medborgare, vilket tidigare beskrivits som en person som lever och rör sig i staden. Enligt den beskrivningen är alltså även ett samtal mellan två medborgare en medborgardialog. I den här vägledningen menar vi dock samtal mellan medborgarna och stadens tjänstemän och/eller förtroendevalda politiker.

Dialog avser inte kommunikation som främst syftar till att informera om ett beslut som redan är fattat. Medborgardialog handlar om ett meningsutbyte som ett led i beslutsprocessen, där medborgarnas synpunkter tas i beaktning, även om medborgarnas möjlighet till påverkan av beslut kan vara varierande.

En viktig utgångspunkt för medborgardialog i Stockholms stad är att dialogen har ett tydligt syfte. Det syftet kan variera och dialogens frågeställning kan vara mer eller mindre bred, men syftet ska vara tydligt och kommunicerat till alla deltagare.

Vägledningen³ innehåller även en beskrivning av olika nivåer av medborgerlig delaktighet som kan uppnås genom dialog. Beskrivningen bygger på Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) *delaktighetstrappa*⁴:

1. Information – kommunen förser medborgarna med information
2. Konsultation – kommunen får medborgarnas respons
3. Dialog – kommunen tillhandahåller former där medborgare ges möjlighet att diskutera ett visst ärende med varandra och resultatet beaktas i den fortsatta politiska processen.
4. Inflytande – kommunen tillhandahåller medborgare möjlighet att delta under längre en period kring ett visst ärende och resultatet bildar underlag till politiska beslut.
5. Medbeslutande – kommunen delegerar ansvar till en sammanslutning där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan som enskilda personer.

I intervjuerna framgår att exploateringskontoret har tagit fram ett underlag för medborgardialog. I dokumentet *Strategisk plattform för medborgardialog i stadsutveckling* (saknar datum), ges en historisk beskrivning av stadens dialogarbete och en vägledning för det fortsatta arbetet. Dokumentet är framtaget på förvaltningsnivå och är inte antaget av nämnden. I dokumentet anges att syftet med den strategiska plattformen är att skapa en gemensam grund för att kunna arbeta sam-

³ Vägledning medborgardialog och delaktighet, daterad 2016-03-17

⁴ Langlet, Lena, Medborgardialog som del i styrprocessen, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm, 2013

ordnat och effektivt kring dialog med medborgare inom nämnden och med övriga verksamheter i staden.

Utöver det har projektet Nya Slussen tagit fram flera styrande dokument för kommunikation inom ramen för projektets ledningssystem. I *Plan för kommunikation*, daterad 2016-02-09, fastställd av Projektchefen, framgår de övergripande kommunikationsmålen och budskapen. Det anges i planen att projektet ska kommunicera behovet och nyttan av förnyelsen av Slussen mot allmänheten. Syftet är att skapa förtroende och acceptans för projektet genom att förmedla en korrekt bild av projektet samt de processer som styr projektets genomförande.

Det finns även mer detaljerade riktlinjer i dokumentet Projekt Slussen, *Projekt Slussen – Kommunikationsplan 2015-16*, daterat 2013-11-18, reviderat 2015-07-15. I planen lyfts kommunikationsmålen (se ovan) och konkretiseras ytterligare genom mer konkreta riktlinjer. Exempelvis anges att berörda målgrupper i god tid ska känna till de arbeten som påverkar dem så att de kan planera sin vardag. Berörda målgrupper ska också veta vem man ska kontakta om man har frågor eller klagomål. För att uppnå målen finns en mer detaljerad beskrivning av vad, hur och mot vem projektet ska kommunicera och vem som bär ansvar för kommunikationen (läs mer om roller och ansvar i projektet i avsnitt 2.4).

Allmänhetens synpunkter och aktioner

Vad gäller allmänhetens synpunkter och aktioner finns, som beskrivs i avsnitt 2.3.1, inga politiskt antagna mål. Däremot har projekt Nya Slussen tagit fram ett antal styrande dokument inom ramen för projektets ledningssystem som har bäring på hur allmänhetens synpunkter och aktioner ska hanteras i projektet. Riktlinjerna vad gäller hantering av synpunkter och aktioner finns i huvudsak beskrivna i kommunikationsplanerna som beskrivs i avsnittet ovan.

Vidare finns specifika planer för hur projektets kommunikationskanaler (exempelvis projektets funktionsbrevlåda, Instagram- och Twitterkonto) ska hanteras. Det finns även specifika kommunikationsplaner som berör hur projektet ska kommunicera i enskilda händelser som exempelvis rivningen av Kolingsborg och trafikomläggningar i samband med ombyggnationen. För intressenthantering finns en särskild plan (se avsnitt 2.6.3).

2.3.3. Bedömning

Revisionsfråga: Finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet?

Bedömning: Vår bedömning är att revisionsfrågan **delvis uppfylls**.

Motiv för bedömningen

Det finns fastställda former för hur information och kommunikation med medborgarna ska hanteras och tillämpas i projektet. Däremot gör vi bedömningen att det saknas tillräcklig politisk styrning av formerna för dialog vad gäller lagstadgad dialog enligt PBL och officiell medborgardialog.

Kommunfullmäktige, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har antagit mål som har bäring på dialogen som sker inom ramen för detaljplaneprocesser generellt i staden. Målen avser generella processer vad gäller stadsutveckling och lämnar därför utrymme för variationer vad gäller utformning av dialog gällande specifika detaljplaner.

Stadsbyggnadskontoret har upprättat riktlinjer som beskriver hur planprocesser kan hanteras. Varje enskild planhandläggare har dock stor befogenhet att inom ramen för PBL själv besluta om former för samråd inom en specifik planprocess.

Politiskt antagna riktlinjer som specificerar former för officiell medborgardialog saknas, förutom de generella riktlinjerna kring kommunikation som anges i det av fullmäktige beslutade kommunikationsprogrammet.

Det finns en vägledning för dialog och delaktighet som har tagits fram av stadsledningskontoret. Vägledningen specificerar formerna för stadens dialog med medborgare. Dock är vägledningen inte tvingande och dokument är inte politiskt beslutat. Vår bedömning är vägledningen har fått begränsad påverkan på hur formerna för officiell medborgardialog formats i projektet Nya Slussen, vilket i viss mån kan förklaras av att flera av kommunikationsinsatserna har genomförts innan vägledningen togs fram.

Ur ett styrningsperspektiv anser vi att avsaknaden av en mer detaljerad politisk styrning av dialogen med medborgare, i projektet såväl som på ett generellt plan, är problematisk eftersom formerna för dialogen avgör inflytandegraden hos de deltagande medborgarna enligt den forskning som finns på området⁵. Om dialogen ska vara ett reellt forum för medborgerligt inflytande, så som det framgår av stadens politiskt antagna mål, bör enligt vår uppfattning formerna för dialogen beslutas av stadens förtroendevalda. Vår uppfattning grundar sig i de bedömningar som görs i statens offentliga utredning "Låt fler forma framtiden!" (SOU 2016:5). Vad gäller hantering av dialogen i projektet Nya Slussen såväl som generellt anser vi att det finns en risk med avsaknaden av en stark politisk styrning vad gäller dialogen med medborgare. Enligt utredningen kan en för svag politisk styrning av dialogen med medborgare medföra att tjänstemännens inflytande stärks på bekostnad av de förtroendevaldas (fullmäktiges mål syftar till att stärka medborgarnas inflytande). Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen, exploateringsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden att besluta om formerna för dialogen med medborgare.

2.4. *Är roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna avseende projektet tydliggjorda?*

Revisionsfrågan avser gränsdragningar vad gäller roller och ansvar mellan och inom nämnderna vad gäller dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. I avsnittet beskrivs kommunstyrelsens, exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens

⁵ Se t.ex. s. 434- 435 i 2014 års demokratiutredning, *Låt fler forma framtiden!: betänkande*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

roll- och ansvarsfördelning vad gäller lagstadgad dialog enligt PBL, officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner.

2.4.1. *Roller och ansvar avseende officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner*

I Reglemente för kommunstyrelsen Kfs 2015:19, beslutad av fullmäktige, anges att styrelsen i enlighet med det som kommunallagen anger har ett övergripande samordningsansvar vad gäller stadens verksamhet. Styrelsen ska enligt reglementet se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Vidare har kommunstyrelsen beslutat om instruktioner för stadsledningskontoret. I *Instruktion för stadsledningskontoret*, beslutad 2016-04-06, anges att stadsledningskontoret har ett samordnande ansvar för kommunikationen och informationsarbetet gentemot stadens medarbetare och invånare. I instruktionen framgår:

Det innebär bland annat att kommunicera fattade beslut. Insatserna ska spegla kommunfullmäktiges mål. Vidare är kontoret pådrivande och stödjande mot kommunikatörer på övriga förvaltningar och bolag och samordnar den egna interna kommunikationen.

I intervju med kommunikationsstrateg på stadsledningskontorets kommunikationsenhet framgår att enheten tar fram kommunikationsstrategier på övergripande nivå och samordnar och stöttar kommunikationsansvariga i stadens verksamheter. Kommunikationsenheten träffar stadens kommunikationsansvariga i de olika verksamheterna en gång per månad, enligt kommunikationsstrategen. De förtroendevalda i kommunstyrelsen är enligt den intervjuade kommunikationsstrategen inte involverade i hur uppgiften kring kommunikationsarbetet bedrivs.

Av exploateringsnämndens reglemente, antaget av fullmäktige 2010-12-13, framgår bl.a. att nämnden har i uppgift att ta hand om och förvalta stadens mark avsedd för stadens exploaterings- och byggnadsverksamhet, samt att genomföra gällande detaljplaner vad avser t.ex. allmänna platser. I intervju med exploateringskontorets kommunikationschef framgår att det är denne som operativt ansvarar för att informera och kommunicera inom ramen för nämndens verksamhetsområde. Vad gäller ombyggnationen av Slussen finns en särskild organisation för att hantera kommunikationen i likhet med andra *stora projekt* som exploateringsnämnden ansvarar för. Även om informations- och kommunikationsansvaret för projekt Nya Slussen formellt sett ligger på exploateringsnämnden, hanteras den operativt av projektets projektledningsorganisation.

Nämnden får information om antalet frågor/synpunkter/klagomål/protester som inkommit under året kring Slussen i verksamhetsberättelsen 2015. I verksamhetsberättelsen för år 2015 framgår att nämnden mottagit 142 frågor/synpunkter/klagomål/protester. Dock ges i verksamhetsberättelsen ingen information om innehållet i dessa frågor/synpunkter/klagomål/protester i övrigt. I övrigt får nämnden ingen information om kommunikation och informationsinsatser specifikt kring Slussen. Projektchefen bjuds enligt nämndordföranden in till nämnden ett par gånger per år för att informera om Slussen. Vid sidan om nämnden har nämndordföranden möte varannan vecka med förvaltningschefen där information

om Slussen ges på ett generellt plan. Nämndsordförande får information direkt av projektet Nya Slussens kommunikationsstrateg inför större kommunikationshändelser och insatser. Nämndsordföranden framför vid intervjun att denne har deltagit i några offentliga hearings (informationsmöten, se avsnitt 2.2) i februari 2015, med anledning av expertgruppens presentation av sin granskning av Slussen.

I intervjuerna framgår att trafikkontoret hanterar viss kommunikation, som exempelvis svar på frågor från allmänheten, vad gäller trafikrelaterade frågor kring omläggningen av trafiken vid Slussen. Däremot vidarebefordras alla inkomna frågor och synpunkter som har med den verksamhet som bedrivs inom ramen för ombyggnationen av slussen till projekt Nya Slussen.

2.4.2. *Roller och ansvar avseende dialogen inom projektets organisation*

Utifrån intervjuerna framgår att merparten av dialogen med medborgare som handlar om ombyggnationen av Slussen hanteras inom projekt Nya Slussens ledningsorganisation.

Som beskrivits i avsnitt 2.1 finns ett ledningssystem som består av styrande projektplaner på olika nivåer. Dokumentet *Plan för kommunikation* behandlar vilken kommunikation som kommunikationsavdelningen i Projektet Slussen hanterar och hur övriga projektmedlemmar och externa intressenter involveras i kommunikationsflödet. Planen beskriver med vilka intressenter kommunikation ska ske, vilka funktioner inom projektet som ansvarar för vad, kommunikationens syfte, hur frågor och synpunkter ska hanteras m.m. I planen beskrivs syftet med den externa kommunikationen, dvs. kommunikationen mot den breda allmänheten (s 7):

Den externa bilden av projektet är ett resultat av alla de kontakter som projektet har med omvärlden. Projektet ska kommunicera behovet och nyttan av förnyelsen av Slussen och skapa förtroende och acceptans för projektet genom att förmedla en korrekt bild av projektet samt de processer som styr projektets genomförande. Berörda målgrupper ska i god tid känna till de arbeten som påverkar dem så att de kan planera sin vardag. De ska också veta vem man ska kontakta om man har frågor. Projektets uttalar sig på tjänstemannanivå i media om planer, fakta kring projektet i dess olika faser och konsekvenser av fattade beslut. Frågor av rent politisk karaktär ska hänvisas till stadens politiker.

Syftet med kommunikationen som beskrivs i Plan för kommunikation bekräftas i de intervjuer som vi har genomfört med berörda. I intervjuerna med projektets medlemmar framförs att syftet med kommunikations- och informationsinsatserna är att skapa acceptans för projektet Nya Slussen.

Information och kommunikation hanteras av projektledningsorganisationens tjänstemän där kommunikationsavdelningen har en styrande roll vad gäller genomförande och administration av kommunikationen. Vad gäller politiska frågeställningar som inkommer till projektet framgår i intervjuerna att dessa i förekommande fall hänvisas till de förtroendevalda.

2.4.3. *Roller och ansvar avseende lagstadgad dialog enligt PBL*

I stadsbyggnadsnämndens reglemente, antaget av fullmäktige 2008-04-07, anges att stadsbyggnadsnämnden fullgör stadens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har den närmaste uppsikten över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen. I intervjuerna med stadsbyggnadsnämndens ordförande och tjänstemän på stadsbyggnadskontoret framgår att information och kommunikation utifrån planprocessen kring bussterminalen i Katarinaberget hanteras av stadsbyggnadskontoret. Stadsbyggnadsnämnden är den nämnd som är ansvarig för att fullgöra uppdraget vad gäller planprocessen kring detaljplanen. Exempelvis är det ansvarig planhandläggare på stadsbyggnadskontoret som sammanställer samrådsredogörelsen. Projektledningsorganisationen för projektet Nya Slussen stöttar dock, enligt de intervjuade, stadsbyggnadskontoret i deras informations- och kommunikationsarbete. Vad gäller samrådet besvaras samtliga synpunkter som inkommit under tidsramarna i samrådsredogörelsen. De flesta svaren som redovisas i samrådsredogörelsen har besvarats av projektorganisationens medlemmar. Inkomna synpunkter och frågor, både vad gäller planprocessen kring bussterminalen och mer generellt kring ombyggnationen av Slussen, hanteras därför i praktiken, enligt de intervjuade, till stor del av projekt Nya Slussens projektledningsorganisation. De förtroendevalda i stadsbyggnadsnämnden får enligt ordföranden i nämnden information om skrivelser från allmänheten som är av mer principiell beskaffenhet, men inte om frågor och synpunkter av mindre politisk betydelse. Det är ordföranden i nämnden som tillkännager skrivelser av principiell beskaffenhet för nämnden som helhet. Samrådsredogörelsen godkändes av stadsbyggnadsnämnden 2016-09-08 samtidigt som nämnden fattade beslut om att ställa ut planförslaget.

2.4.4. *Bedömning*

Revisionsfråga: Är roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna avseende projektet tydliggjorda?

Bedömning: Vår bedömning är att revisionsfrågan **i allt väsentligt uppfylls**.

Motiv för bedömningen

Roller och ansvar mellan olika politiska organ regleras på övergripande nivå i nämndernas och styrelsens reglemente. Utöver det finns ingen dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mer specifikt kring hur roller och ansvar vad gäller information och kommunikation mellan de olika politiska organen fördelas.

Av intervjuerna framgår dock att roll- och ansvarsfördelningen mellan organen i nuläget uppfattas som tydligt. Projektledningsorganisationen för projektet Nya Slussen hanterar i princip all information och kommunikation med allmänheten, bortsett från planprocessen kring bussterminalen i Katarinaberget där stadsbyggnadsnämnden är formellt ansvarig och hanterar dialogen vad gäller t.ex. samrådsförfarandet. I den processen stöttar dock projekt Nya Slussens projektmedlemmar stadsbyggnadskontoret.

Syftet med dialogen som hanteras inom ramen för officiell medborgardialog och allmänhetens synpunkter och aktioner är främst att skapa acceptans för projektet Nya Slussen snarare än att öppna upp forum för medborgerligt inflytande, vilket vi

bedömer är i enlighet med exploateringsnämndens mål för projektet Nya Slussen i nämndens budget 2016 (se avsnitt 2.3.1). De intervjuade ger en enhetlig bild av målet med dialogen avseende projektet Nya Slussen.

Inom projektet Nya Slussen finns en styrningsmodell som tydliggör inriktningen för dialogen med medborgare avseende projektet. Roller och ansvar för kommunikationen inom projektets ledningsorganisation uppfattas av de intervjuade som tydlig, där kommunikationsavdelningen har en ledande och administrerande roll vad gäller officiell medborgardialog och allmänhetens synpunkter och aktioner.

2.5. *Finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar och att skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs enligt förvaltningslagens regler?*

Revisionsfrågan avser exploateringsnämndens, men även i viss utsträckning kommunstyrelsens rutiner och arbetssätt vad gäller hantering av allmänna handlingar och förfrågningar vad gäller ombyggnationen av Slussen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i grundlagarna, bl.a. i tryckfrihetsförordningen, som anger att alla har rätt att ta del av allmänna handlingar. Med en allmän handling avses en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen ska förvaras hos myndigheten och vara antingen inkommen eller upprättad hos myndigheten. Offentlighet- och sekretesslagen medger undantag för när en handling inte är offentlig.

I förvaltningslagen finns regler för myndigheters serviceskyldighet. I 4 § anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare anges att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Enligt de intervjuade tjänstemännen i projekt Nya Slussens ledningsorganisation har projektet som mål att svara på inkomna frågor från allmänheten inom en vecka.

2.5.1. *Kommunstyrelsens rutiner och arbetssätt*

Kommunfullmäktige har genom beslut om reglemente för kulturnämnden delegerat arkivmyndighetsuppgiften i staden (se arkivlagen (SFS 1990:782)) till kulturnämnden. Arkivmyndigheten har fattat beslut om regler som berör e-posthantering, gallring och arkiv inom staden. Utifrån dessa regler har stadsledningskontoret upprättat egna rutiner för hur kontoret och rotlarna arbetar med diarieföring och hantering av ärenden i dokumentet *Ärendeflöde inom stadsledningskontoret och rotlar*, daterad oktober 2015. Dock finner vi inga fastställda rutiner för hur stadsledningskontoret ska arbeta med synpunkter, frågor och klagomål.

Enligt samtliga intervjuade tjänstemän på stadsledningskontoret vidarebefordras samtliga frågor som berör ombyggnationen av Slussen till projektet Nya Slussen. Frågor som riktas till de förtroendevalda vidarebefordras till ansvarig rotel. Enligt dessa är det dock väldigt ovanligt att frågor, synpunkter och klagomål om Slussen inkommer till stadsledningskontoret. I stickproven framgår att en av totalt 38 frågor, synpunkter och klagomål inkommit till kommunstyrelsens brevlåda.

2.5.2. *Exploateringsnämndens och projekt Nya Slussens rutiner och arbetssätt*

I projekt Nya Slussen finns en projektassistent vars uppgift bl.a. är att samordna diariehanteringen i projektet. Projektet använder ärendehanteringssystemet Public 360. Det finns hanteringsanvisningar, *Exploateringskontoret: Hanteringsanvisningar för kommunikationsavdelningens handlingar*, daterad 2015-12-10, för diarieföring som upprättats av trafikkontorets och exploateringskontorets kommunikationsavdelningar gemensamt. Hanteringsanvisningarna tillämpas i projektet Slussen. Dessa beskriver vilka handlingar som ska gallras och vilka som ska sparas och hur de handlingar som ska sparas ska arkiveras.

Det finns ett generellt gallringsbeslut, 2016:01, från stadsarkivet som gäller för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse i stadens olika verksamheter. Frågor och synpunkter som inte bedöms leda till någon åtgärd ska enligt det generella gallringsbeslutet gallras.

Projektets anvisningar ställer dock hårdare krav än det generella gallringsbeslutet. Anvisningarna innehåller en beskrivning av vad som ska gallras och vad som ska sparas. I den framgår bl.a. att frågor, klagomål, synpunkter från allmänheten som inkommer via brev, e-post och sociala medier ska bevaras. Dock framgår inte i hanteringsanvisningarna hur dessa handlingar ska bevaras och arkiveras. Av intervjuerna framgår att inkomna frågor, klagomål och synpunkter arkiveras digitalt i Public 360.

Av intervjuerna framgår att frågor från allmänheten som leder till en åtgärd diarieförs. Det kan handla om att en inkommen fråga behöver vidarebefordras till en expert i projektet. Om en inkommen fråga är av ringa betydelse, exempelvis att en fråga som inkommit till projektets funktionsbrevlåda kan besvaras direkt av den som bevakar funktionsbrevlådan, diarieförs normalt sett inte frågan, trots att det anges i hanteringsanvisningarna.

Enligt projektadministratören får alla nya medarbetare i projektet Nya Slussens ledningsorganisation en muntlig introduktion i diarieföring eftersom var och en är ansvarig för diarieföringen av sina handlingar. Var och en i projektet får även en lathund för diarieföring, *Offentlighet & sekretess i projekt*, daterad 2015-04-14. Projektadministratören har en stöttande roll mot medarbetarna vad gäller den löpande diarieföringen. Utöver introduktionen har en utbildning i diarieföring hållits för projektets medlemmar. Vid introduktion och utbildning har projektadministratören framhållit vikten av att hålla allmänna handlingar ordnade.

Den nuvarande projektadministratören har arbetat i projektet i sedan början av 2015. Enligt denne diariefördes inga handlingar som inkom till projektets funkt-

ionsbrevlåda före 2015. Sedan 2015 har den nuvarande projektadministratören arbetat med löpande diarieföring såväl som retroaktiv diarieföring, dvs. diarieföring av handlingar som upprättats eller inkommit till projektet innan denne tillträdde projektet.

Inkomna synpunkter, frågor och klagomål diarieförs i 39 olika samlingsakter (se bilaga X). Enligt intervjuerna ansvarar respektive handläggare för att skapa sina ärenden och projektadministratören för att samordna och säkerställa att diarieföringen sker enligt rutinerna.

Av intervjuerna framgår att projektets hantering av allmänhetens synpunkter, frågor och klagomål hanteras enligt det arbetssätt som beskrivs ovan oavsett på vilket medium de inkommer till projektet. Vad gäller sociala medier, där projektet närvarar, finns rutiner för uppsikt och bevarande av de allmänna handlingar som genereras inom projektets olika sociala mediekanaler. Dessa regleras i de specifika kommunikationsplanerna för respektive kanal som exempelvis projektets kommunikationsplan för Instagram. I kommunikationsplanen för Instagram anges att projektets hantering för sociala medier ska följa E-delegationens riktlinjer⁶. E-delegationens riktlinjer för sociala medier beskriver hur myndigheter bör hantera offentliga handlingar som genereras på sociala medier.

Vad gäller utlämnande av allmänna handlingar har biträdande projektchef i Nya Slussen upprättat en skriftlig rutin som ingår i projektets ledningssystem, *Utlämnande av handlingar*, daterad 2016-02-02. I rutinen anges att allmänna handlingar ska lämnas ut som inte är sekretessbelagda och som är färdigställda samt att arbetsmaterial som t ex modeller inte ska lämnas ut. Däremot anges i rutinen att projektet kan ordna visning av arbetsmodeller som inte är helt färdigställda. I rutinen finns även en vägledning som beskriver sekretessprövning. Avdelningschefsfunktionen för avdelningen Stora projekt på exploateringskontoret är enligt rutinen ansvarig för eventuella avslagsbeslut.

2.5.3. Stickprov

De intervjuade uppskattar att i princip alla frågor, synpunkter och klagomål kommer direkt ti

ll projektets funktionsbrevlåda. Vi har gjort ett stickprov på 31 st diarieförda frågor, synpunkter och klagomål som registrerats i projektet mellan 1 januari 2015 och 1 november 2016 samt 8 st. ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. I följande tabell redovisar vi vår beräkning av genomsnittliga svarstider indelade i dels återkopplingstid (första bekräftelse på mottagande) och dels definitiv svarstid (ett svar i sak). Återkopplingstiden är ett mått på antal dagar från när frågan/synpunkten/klagomålet inkom till staden till att ett första svar (kan vara en enkel bekräftelse eller ett mer utförligt svar) skickades från staden. Definitivt svar är mått på antal dagar från när frågan/synpunkten/klagomålet inkom till staden till att staden skickat ett fullständigt svar till frågeställaren.

⁶ Se "Riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier" Version 1.0, 2010-12-30, <http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/personuppgiftslagen/sociala-medier/>

Typ av ärende	Återkopplingstid (Dagar)	Definitiv svarstid (Dagar)
Frågor, synpunkter, klagomål (31 st.)		
Genomsnitt	3,3	6,2
Median	1	5
Utlämnande av allmänna handlingar (8 st.)		
Genomsnitt	21,9	25,9
Median	3	6
Samtliga ärendekategorier (ovägt)		
Genomsnitt	7,7	11,7
Median	2,0	4,0

Vår stickprovsgranskning visar att frågor, synpunkter och klagomål besvaras med en återkopplingstid om i genomsnitt 3,3 dagar. Definitiv svarstid är något längre, 6,2 dagar, enligt vårt stickprov. Av de 31 granskade ärendena finner vi tre med avvikande svarstider på över en vecka.

För utlämnande av allmänna handlingar är mediantiden för återkoppling (3 dagar) och definitiv svarstid (6 dagar) längre än för frågor, synpunkter och klagomål (1 respektive 5 dagar). Den höga genomsnittstiden för utlämnande av allmänna handlingar beror på en enskild fråga om utlämnande av en allmän handling där 136 dagar löpte innan återkoppling lämnades. Enligt den ansvarige handläggaren som förekommer i det specifika ärendet var orsaken till dröjsmålet att ett missförstånd skett. Handläggaren uppfattade att personen fått ut begärda handlingar.

Enligt de intervjuade har projekt Nya Slussen en ambitionsnivå att svara en frågeställare inom en vecka, vilket enligt vår stickprovsgranskning efterlevs i 90 procent av fallen för frågor, synpunkter och klagomål.

2.5.4. Bedömning

Revisionsfråga: Finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar och att skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs enligt förvaltningslagens regler?

Bedömning: Vår bedömning är att revisionsfrågan **i allt väsentligt uppfylls**.

Motiv för bedömningen

Vi bedömer att revisionsfrågan i allt väsentligt uppfylls. Det finns rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens och massmediernas rätt att ta del av allmänna handlingar. Skrivelser och förfrågningar från enskilda handläggs i huvudsak enligt förvaltningslagens regler.

Det finns dokumenterade rutiner för hur frågor, synpunkter och klagomål ska hanteras vad gäller diarieföring inom projekt Nya Slussen, exploateringsnämnden och kommunstyrelsen. Den dokumenterade rutinen som tillämpas i projektet ger dock inget svar på hur frågor, synpunkter och klagomål från allmänheten ska *bevaras*.

Det finns dock i nuläget ett etablerat arbetssätt för hur dessa typer av handlingar ska bevaras.

Det framgår av intervjuerna att om en inkommen fråga är av ringa betydelse diarieförs den normalt sett inte. I hanteringsanvisningarna för exploateringskontoret anges dock att handlingen ska diarieföras. Mot bakgrund av ovanstående gör vi ändå bedömningen att hanteringen kan anses uppfylla stadens krav, eftersom, det generella gallringsbeslutet som fattats av arkivmyndigheten (kulturnämnden) medger att sådana handlingar kan gallras löpande om det medför att allmänhetens insyn inte åsidosätts och att handlingarna sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning.

Projektet kommunicerar med allmänheten genom olika sociala mediekanaler, som t.ex. Twitter och Instagram m.fl. Dock används inte Facebook av projektet, med anledning av att det anses vara för resurskrävande att administrera enligt e-delegationens riktlinjer. Det finns skriftliga rutiner för hur projektet ska hålla dessa sociala medierkanaler under uppsikt.

Vi vill lyfta ett riskområde vad gäller just hantering av allmänna handlingar som genereras i dessa medier och som vi anser att projektet behöver adressera. I vissa sociala medier som t.ex. Instagram och Youtube (där projektet kommunicerar) har varje medlem av det sociala mediet möjligt att själv redigera eller ta bort en egen kommentarer som gjorts på stadens sociala mediasida. Detta ställer krav på att staden löpande klarar att lagra information eftersom detta skulle kunna innebära att allmänna handlingar går förlorade utan att staden hinner gallra eller spara informationen. Projektet sparar med jämna mellanrum skärmdumpar på det sociala mediet, i enlighet med E-delegationens riktlinjer. Lagstiftningen anger dock inte hur frekvent det ska ske. Vi anser att projektet behöver göra en bedömning av behovet att spara skärmdumpar på projektets sociala mediekanaler.

Ytterligare ett riskområde som vi vill belysa är diarieföringen av handlingar som inkommer eller upprättas inom projekt Nya Slussen. Förekomsten av retroaktiv diarieföring av allmänna handlingar inom projektet innan 2015 vittnar om att varit bristfällig. Enligt rutinerna ansvarar varje enskild handläggare inom projektet för att allmänna handlingar som inkommit på eller upprättats av denne hålls ordnade och att de diarieförs. Projektets administratör stöttar nyanställda med introduktion i rutinerna för diarieföring och vid behov när enskilda handläggare behöver stöd. En utbildning i hanteringen av allmänna handlingar har hållits för projektets medlemmar sedan januari 2015. Utifrån detta är vår bedömning att det i nuläget finns rutiner för hanteringen av allmänna handlingar som i allt väsentligt tillämpas inom ramen för projektet.

Vi anser mot bakgrund av ovanstående, och att projektledningsorganisationen till 90 procent består av konsulter, att hanteringen av allmänna handlingar inom ramen för projektet Nya Slussen bör tas upp i exploateringsnämndens riskanalys för bedömning. Det gäller både allmänna handlingar som inkommer eller upprättas inom projektet och handlingar som genereras i projektets sociala medier.

2.6. *Hanteras åsikter och idéer från medborgarna på ett professionellt och effektivt sätt och beaktas de i styrningen av projektet?*

Revisionsfrågan avser hanteringen av åsikter och idéer från medborgarna utifrån den lagstadgade dialogen enligt PBL, officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner. I de första avsnitten belyses hur officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner har hanterats i styrningen av projektet. Därefter beskrivs samrådsprocessens genomförande och vilka effekter dialogen med medborgare har haft inom ramen för lagstadgad dialog enligt PBL.

2.6.1. *Officiell medborgardialog samt allmänhetens synpunkter och aktioner*

Enligt de intervjuade har dialogen inom ramen för officiell medborgardialog samt skrivelser och protestaktioner inriktats mot att skapa acceptans och förståelse för projektet sedan det reviderade genomförandebeslutet fattades av fullmäktige i början på 2015 (se även avsnitt 2.4.2). Att skapa acceptans för projekt Nya Slussen anges även som ett av målen i exploateringsnämndens budget 2016 (se avsnitt 2.3.2.).

I projekt Nya Slussens *Kommunikationsplan 2015-16* finns tre kommunikationsmål (s. 3). Ett av målen är att projektet ska kommunicera behovet och nyttan av förnyelsen av Slussen och skapa förtroende och acceptans för projektet genom att förmedla en korrekt bild av projektet samt de processer som styr projektets genomförande.

En anledning till målet ovan är att projektet ska kunna fortlöpa smidigare, vilket kan utläsas i projektets dokument, *Plan för kommunikation*, där det anges att den externa kommunikationen syftar till att ge korrekt information om projektet och dess genomförande i syfte att skapa kunskap och acceptans och på så sätt bidra till ett smidigare genomförande av projektet.

Medborgares åsikter och idéer inom ramen för den officiella medborgardialogen och allmänhetens synpunkter och aktioner har mot bakgrund av ovanstående inriktats mot att hanteras på ett effektivt sätt snarare än att beaktas i styrningen av projektet. I följande avsnitt följer ett par exempel på hur projektet har arbetat med dialog som förebyggande insats.

2.6.2. *Exempel på hur projektet arbetat förebyggande*

Rivningen av Kolingsborg

Ett exempel är rivningen av Kolingsborg där projektet tagit fram en specifik kommunikationsplan med kommunikationsbudskap som svarar på vad som sker med Kolingsborg och vad nyttan med det är.

Av intervjuerna med projekt Nya Slussens kommunikationsstrateg framgår att kommunikationsfunktionen fått information, genom bevakning av sociala medier, om att demonstrationer skulle äga rum vid inledningen av rivningen av Kolingsborg. Projektchefen och kommunikationsstrategen valde att bemöta demonstrian-

terna på plats vid Kolingsborg och en dialog fördes. Dock var ingen förtroendevärd från staden på plats för att möta demonstranterna, utan enbart tjänstemän. Enligt de intervjuade tjänstemännen utgick deras kommunikation från kommunikationsplanens mål.

Trafikomläggning den 24 juni

Ytterligare ett exempel är trafikomläggningen vid rivningsstarten den 24 juni. Inför trafikomläggningen tog projektet fram en specifik kommunikationsplan med följande mål:

1. Nå ut till målgruppen med att trafikomläggningen kommer att ske, vad den kommer att innebära samt varför den utförs.
2. Nå ut med kunskap för att på så sätt minimera målgruppens upplevda störning och därmed skapa acceptans för projektet.

Projektets kommunikation mot medborgarna inriktades även i detta fall mot att genom olika kanaler nå ut till en så stor målgrupp som möjligt för att informera om att trafikomläggningen kommer ske, vad den innebär och även varför den läggs om. Huvudbudskapen framgår i kommunikationsplanen för omläggningen (s. 2) enligt följande:

1. Slussen byggs om, och det kommer att märkas. Du kommer alltid fram, men ytan är begränsad. Var uppmärksam på förändringar och visa varandra hänsyn.
 - a. Slussen byggs för din skull. För att skapa fler mötesplatser, säkra ditt dricksvatten och för att förbättra framkomligheten.
 - b. För information om trafikomläggningen och arbeten i Slussen, vänd dig till stockholm.se/slussen.

Kommunikationen rörande trafikomläggningen hanterades, enligt intervjuerna, bl.a. via information i media, via hemsidan, mediakontakter och informationsmöten med närboende och näringsidkare.

2.6.3. Intressenthantering och störningshantering

Ombyggnationen av Slussen påverkar närboende och näringsidkare på så vis att t.ex. buller och avspärrningar påverkar dessa intressenters möjligheter att bo eller verka i sina bostäder/lokaler. Projektet har en funktionsansvarig som arbetar med intressenthantering. Detta innebär bl.a. att föra en kontinuerlig dialog med närboende och näringsidkare och vid behov att träffa avtal med dessa på grund av de störningar som uppstår.

Enligt funktionsansvarig har dialogen med närboende och näringsidkare haft påverkan på projektet. Exempelvis nämns i intervjun att verksamheter som ligger längs med Katarinavägen, efter klagomål, har lett till att projektet ändrat arbetstider och metoder. Det finns rutiner för detta som beskrivs i bl.a. dokumentet, *Plan för intressenthantering*, daterat 2016-02-29, men även i underliggande flödesscheman

som vi har tagit del av. I intervjuerna och i *störningsloggen* framgår att klagomål om olika störningar har inkommit. Enligt intervjuerna hanteras störningar enligt *Störningstrappan*, vilket innebär att det som ett första steg förs en dialog med den klagande och mätning av bullernivåer görs. Riktvärden från naturvårdsverket tillämpas och miljöförvaltningen är tillsynsmyndighet i dessa ärenden. Generellt gäller, enligt de intervjuade, att entreprenören som utför arbetet och som är källan till bullret ska se till att följa riktvärdena. Ansvarig entreprenör är även ansvarig för att informera proaktivt om arbete där buller förekommer.

2.6.4. *Samrådsprocessen för bussterminalen i Katarinaberget*

Samrådet har enligt ansvariga tjänstemän på stadsbyggnadskontoret hanterats i enlighet med lagstiftningens krav. Utöver lagkraven har den ansvarige planhandläggaren arrangerat ett samrådsmöte. Detta är i enlighet med planhandboken som förordar att samrådsmöte ska ske om många kan ha ett väsentligt intresse av samrådet. Däremot har ingen dialog enligt de mål som beskrivs i 2.3.1 hållits. Anledningen till det är enligt de intervjuade tjänstepersonerna på stadsbyggnadskontoret att tidsplanen inte gjorde att det var lämpligt och möjligt att utöka dialogen. Enligt de intervjuade tjänstemännen var det inte lämpligt att utveckla en utökad medborgardialog på grund av att ett samråd redan genomförts i anslutning till den förra detaljplanen för bussterminalen (som senare upphävdes⁷). Därutöver anser de intervjuade tjänstemännen att planprocessen för bussterminalen har passerat ett tidigt skede (jmf. med målformuleringen i budgetdokumenten, se avsnitt 2.3.1).

Samrådet för detaljplanen pågick under perioden 2016-05-31 – 2016-07-12, totalt 6 veckor. Information om samrådet skickades ut enligt en sändlista till remissinstanser och berörda sakägare enligt en fastighetsförteckning som stadsmättningsavdelningen på stadsbyggnadskontoret har tagit fram. Samrådsförslaget visades i Tekniska nämndhuset, i projekt Slussens informationslokal (infolokalen), i stadsdelsförvaltningens Södermalms lokaler samt på www.stockholm.se/detaljplaner.

Annons om samråd och samrådsmöte publicerades i ett antal dags- och lokaltidningar. Samrådsmötet ägde rum den 14 juni 2016 i Medborgarhuset.

Enligt de intervjuade tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret togs hänsyn allmänintresset bl.a. genom bokning av lokal eftersom de förväntade sig ett stort intresse från allmänheten. Ca 100 personer närvarade, enligt uppgifter i samrådsredogörelsen. Medborgarhuset ansågs vara lämplig av det skälet.

Formen för samrådsmötet anpassades enligt de intervjuade på så vis att planhandläggaren anordnade en mötesform där flera "stationer" med totalt 23 representanter från staden inklusive konsulter och externa aktörer som SL, lantmäteriet m.fl. fanns på plats. Tanken var enligt planhandläggaren att deltagarna skulle vandra runt mellan de olika stationerna och samtala med de olika representanterna. Enligt planhandläggaren var en av anledningarna till utformningen av samrådsmötet enligt formen som beskrivs ovan att minska känslan av ett "vi och dem" på samrådsmötet. En annan anledning var att handläggaren visste att det skulle medverka grupper som återkommande skulle kunna ta ordet och därmed minska möjligheterna för den

⁷ Se Mark- och miljödomstolens dom, 2014-03-27, Mål nr P 1273-13

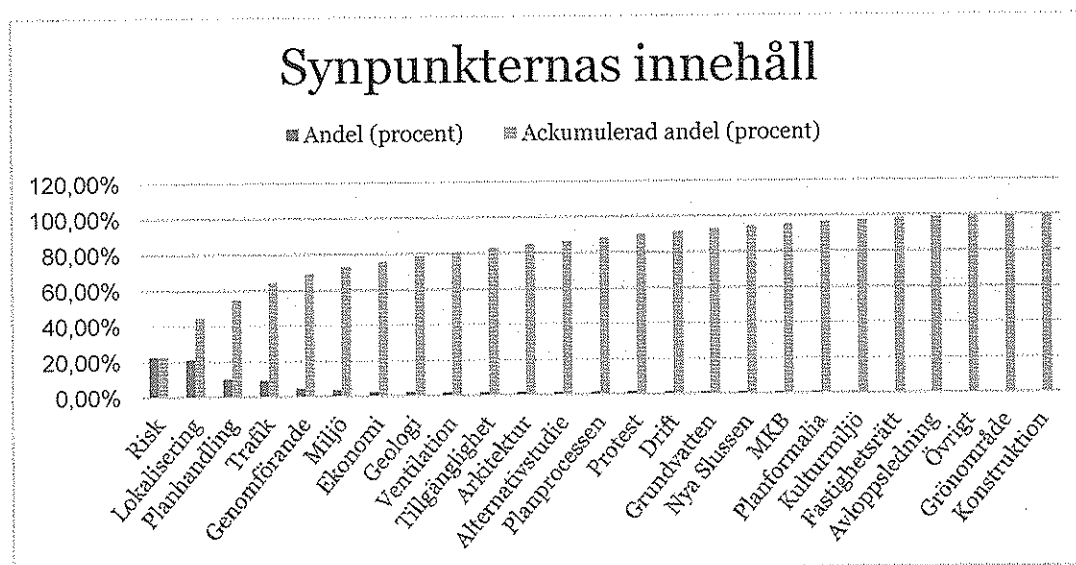
enskilde att få ställa sina frågor och få svar. Enligt handläggaren beaktades därför en demokratisk aspekt genom mötesformen.

Under samrådsprocessen kunde allmänheten lämna in synpunkter skriftligen. Flera muntliga frågor kunde enligt de intervjuade besvaras på plats under samrådsmötet. Enligt planhandläggaren var experterna noga med att enbart svara på frågor om sitt eget ansvarsområde.

Enligt planhandläggaren tyckte vissa deltagarna på samrådsmötet att det var positivt att få möjlighet att ställa frågor direkt till en expert. Andra, kan ha upplevt att det var besvärligt att behöva gå runt till flera stationer för att få svar på sina olika frågor.

Efter samrådsmötet samlade planhandläggaren samtliga deltagande experter för att utvärdera samrådsmötet. Syftet var att samla upp upplevelser kring eventuella påhopp, aggressivitet, hot eller annat som kan ha upplevts som jobbigt, men också att höra hur mötet upplevdes som helhet. Utvärderingsmötet dokumenterades inte.

I samrådsredogörelsen framgår att det inkommit synpunkter om att samrådsmötet saknat en genomgång av planförslaget. Detta är dock inte ett krav enligt lagstiftningen eller stadsbyggnadskontorets planhandbok. I samrådsredogörelsen framgår vidare att totalt 226 yttranden innehållandes 629 enskilda synpunkter mottagits av stadsbyggnadskontoret. Vidare framgår av samrådsredogörelsen att en majoritet av synpunkterna som inkommit har handlat om risk, lokalisering och planhandling, enligt nämndens egen klassificering av synpunkterna.



För samrådsprocessen finns lagkrav för hur åsikter och idéer från medborgarna ska hanteras. Lagstiftaren ställer dock inga krav på att synpunkter från allmänheten ska beaktas. I samrådsredogörelsen redogörs för samtliga synpunkter som inlämnats. Varje synpunkt bemöts med ett svar. Av vad som framgår i intervjuerna med tjänstemännen från stadsbyggnadskontoret har samrådet lett till att några synpunkter har beaktats i projektet.

Dessa synpunkter gäller främst illustrationer av planförslaget. Andra exempel på synpunkter från medborgare som planprocessen har tagit hänsyn till framgår nedan:

- *"Beskrivning av kopplingen till andra målpunkter, ex cykelgarage. Om det ska vara lätt och smidigt att kunna cykla till och från bussterminalen så bör det redogöras för hur detta ska ske i planhandlingen."*
- *"Kommunen bör komplettera planbeskrivningen med projektets eventuella påverkan på riksintresse för kommunikationsanläggningar."*
- *"Kommunen i detta planförslag ska säkerställa den tidigare skyddsbestämmelsen för Katarinagaragets entré, som fanns i det tidigare planförslaget."*
- *"En oberoende granskning av risk och säkerhetsutredningen bör göras."*

Ovanstående synpunkter har enligt planhandläggaren beaktats fullt ut i den fortsatta styrningen av projektet. Exempelvis har projektet låtit genomföra en extern granskning av säkerheten i den planerade bussterminalen. Enligt de intervjuade var en skrivelse som skickats in i anslutning till granskningsskedet i planprocessen den direkta orsaken till att granskningen av säkerheten genomfördes. Granskningen av säkerheten och den justerade planhandlingen där övriga ändringar synliggörs beräknas enligt planhandläggaren bli offentlig i början på år 2017.

2.6.5. Bedömning

Revisionsfråga: Hanteras åsikter och idéer från medborgarna på ett professionellt och effektivt sätt och beaktas de i styrningen av projektet?

Bedömning: Vår bedömning är att revisionsfrågan **i allt väsentligt uppfylls**.

Motiv för bedömningen

Åsikter och idéer från medborgarna hanteras i huvudsak på ett professionellt och effektivt sätt, dvs. i enlighet med lagstiftningen samt de mål och riktlinjer som kan anses vara tillämpliga. Av stickprovet av frågor, synpunkter och klagomål som vi har granskat framgår att samtliga svar har motiverats. Vi saknar dock teknisk kompetens för att kunna bedöma det sakliga innehållet i svarens motivering.

Den officiella medborgardialogen och dialogen inom ramen för allmänhetens synpunkter och aktioner har i huvudsak inriktats mot att skapa acceptans för projektet, i enlighet med exploateringsnämndens mål för projektet Nya Slussen år 2016 (se avsnitt 2.3.1). Övriga politiskt antagna mål är utformade på så vis att de inte är tvingande för enskilda projekt. Stadsbyggnadskontoret kan därför besluta om i vilka specifika projekt som exempelvis nya metoder för utökat samråd ska prövas. Inom ramen för den lagstadgade dialogen enligt PBL anges i intervjuerna att det inte varit

lämpligt att pröva nya metoder för dialog på grund av att tidplanen för projektet Nya Slussen inte lämnat utrymme för det. Ansvariga tjänstemän på stadsbyggnadskontoret har även gjort bedömningen att fullmäktiges och nämndens mål avser dialog i ett tidigt skede, vilket planprocessen för bussterminalen i Katarinaberget bedömdes ha passerat.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att PBL:s krav på dialog med medborgare i planprocessen för detaljplanen kring bussterminalen i Katarinaberget har följts. Formerna för hur samrådet ska ske detaljregleras inte i lag annat än vilka kommunen ska samråda med. Av intervjuerna framgår att staden har hållit samråd med berörda sakägare enligt den fastighetsbeteckning som stadsmättningsavdelningen på stadsbyggnadskontoret har tagit fram. Utöver de lagstadgade kraven har exempelvis ett samrådsmöte hållits.

Vissa av medborgarnas synpunkter har beaktats inom ramen för den lagstadgade dialogen enligt PBL.

Bilaga V

Intervjuade

Kommunstyrelsen

Stadssekreterare

Kommunikationsstrateg

Samordnare

Enhetschef

Stadsbyggnadsnämnden

Planhandläggare

Enhetschef

Nämndordförande

Trafiknämnden

Kommunikationschef

Stadsdelsnämnden Södermalm

Kommunikationsstrateg

Exploateringsnämnden

Nämndordförande

Kommunikationschef

Projekt Slussen (exploateringsnämnden)

Projektchef

Biträdande projektchef

Kommunikationsstrateg

Projektledare delområde berg

Funktionsansvarig

Projektadministratör

Bilaga X

Samlingsakter, Projekt Slussen

Ärende nr	Titel
E2016-03369	Veckobrev Information om pågående arbeten
E2016-02943	Slussplan, spårviddshinder, samlingsakt
E2016-02297	Söderledstunneln
E2016-02110	Havsnivåhöjning
E2016-01692	Skate, aktivera och levandegöra Nya Slussen
E2016-01690	Konst
E2015-03272	Slussning, fri segelhöjd
E2015-03262	Pilträd, popplar och andra träd
E2015-03261	Tillvarata minnen från slussen
E2015-03106	Trafik Stockholm
E2015-02011	Vibrationer, Ersättningsbostad
E2015-02009	Arbeten under byggtiden
E2015-01989	Kornhamstorg och G:a stan
E2015-01988	Sättningar i konstruktionen
E2015-01987	Tunnelbanetrafik under byggtiden
E2015-01981	Husen framför KF-husen
E2015-01973	"Nya" Gallerian
E2015-01972	Vägbron, Handelsytor under bron
E2015-00561	Processen, så tog vi oss hit Den kan också innehålla, arkitektur, utformning, styrdokument
E2015-00560	Södermalmstorg

E2015-00559	Skeppsbron
E2015-00558	Katarinahissen
E2015-00557	Busstrafik
E2015-00556	Glashusen
E2015-00555	Neonskyltar
E2015-00554	Trafik
E2015-00425	Projekt Slussen, Mosebacke, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00424	Projekt Slussen, Folkungagatan, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00423	Projekt Slussen, Henriksdal, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00422	Projekt Slussen, Saltsjöbanan, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00420	Projekt Slussen, cyklism, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00419	Projekt Slussen, belysningen, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00418	Projekt Slussen, Expertgruppen, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00416	Projekt Slussen, klotter, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00415	Projekt Slussen, bussgaraget, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00414	Projekt Slussen, Katarinavägen, Klevgränd, Urvädersgränd, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00412	Projekt Slussen, Kolingsborg, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt
E2015-00411	Projekt Slussen, Mälaren, frågor, synpunkter, förslag, klagomål, samlingsakt

Bilaga Y

Lista på granskade policyer och styrdokument

Kommunfullmäktige

- Kommunikationsprogram för Stockholms stad 2012-2015, daterad 2011-06-22

Exploateringskontoret

- Strategisk plattform för medborgardialog i stadsutveckling, saknar datum
- Exploateringskontoret: Hanteringsanvisningar för kommunikationsavdelningens handlingar, daterad 2015-12-10

Projekt Slussen

- Projektplan (Projekt Slussen), daterad 2016-04-22
- Kommunikationsplan, daterad 2015-07-15
- Plan för kommunikation, daterad 2016-02-29
- Plan för intressenthantering, daterad 2016-02-29
- Utlämning av handlingar, daterad 2016-11-14
- Offentlighet och sekretess i projekt (utbildningsmaterial/folder), daterad 2015-04-14
- Kanalkarta 2015, saknar datum

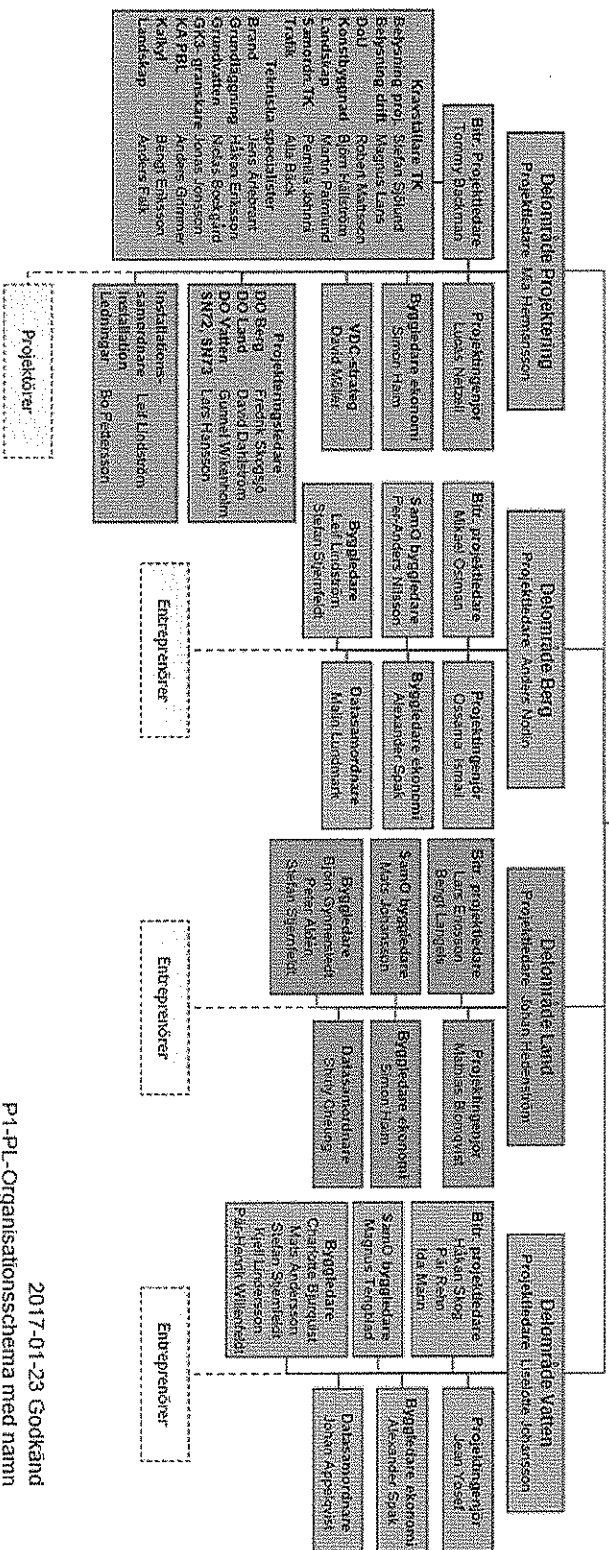
Stadsledningskontoret

- Vägledning medborgardialog och delaktighet, daterad 2016-03-17
- Beslut om gallring av information av tillfällig eller ringa betydelse hos samtliga myndigheter i Stockholms stad, daterad 2016-02-03
- Ärendehantering – stadsledningskontoret (information från intranätet), saknar datum
- PM om utlämnande av allmän handling, daterad 2013-11-22
- Riktlinjer till arkivregler för Stockholms stad (kfs 2015:27), daterad 2016-07-07

Stadsbyggnadskontoret

- Planhandboken, daterad 2015-08-17

Samferksamsleiddare Mona Bergner	Blfr. projektcheft Lisa Jacobsson	Projektkontrollur Sara Kallgren	Kommunikation Funktionsansvarig Eva Rosman	Exploatering Funktionsansvarig Pia Sjöström Sjöberg	Exploateringsstöð Anders Öhrman Johan Malmberg Pia Chudil
Kæstisleiddare Tuplaneirare Risksamordnare Mjög samordnare Arbeitsmjög samordnare Sikkerhetsmjög samordnare Upphæðare Dassamordnare Málning Málning Administrativt Administrativt assistent	Heena Cetergr Pir. Reim Vakant Lisa Wernman Jostim Dæke Olaf Sigrid Mats Rindås Mahn Lundmark Ute Ormahl Johan Jansson Marlene Blomberg Jasna Mylund	Projektsýrning Funktionsansvarig Lisa Jacobsson	PressMedia InternettSkráum Tredjemannstafur Webb/flyskaker Eva Rosman Elin Andersson Váhelmi Lindval Jenny Sönnersten Andreas Liljefors	Miljöhlisland Funktionsansvarig Monica Granderberg	Tilfönd MBRM Jurðtska Ömbud Ondis Söderberg Bö Hansson Per Mölender



2017-02-06

Anders Haglund
Projektledare

Fredrik Carlsson
Granskare

Said Ashrafi
Granskare