

Handläggare

Kristin Quistgaard
08-508 26 559

Till

Exploateringsnämnden
2021-04-29

Reviderat utredningsbeslut för projekt Louden

Förslag till beslut

- 1 Exploateringsnämnden godkänner projektplanen.
- 2 Exploateringsnämnden godkänner för sin del det reviderade utredningsbeslutet och föreslår att kommunfullmäktige godkänner utredning av förutsättningarna för projekt Louden, som underlag till ett kommande inriktningsbeslut, med en beräknad utredningsutgift upp till 74 mnkr.
- 3 Exploateringsnämnden anmäler utredningsbeslutet till stadsbyggnadsnämnden, Östermalms stadsdelsnämnd, trafiknämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden samt till kommunstyrelsens ekonomiutskott.

Johan Castwall
Förvaltningschef

Sara Lundén
Avdelningschef

Staffan Lorentz
Enhetschef

Sammanfattning

Utredningsbeslut om 47 miljoner kronor för projektet Loudden fattades i exploateringsnämnden den 1 februari 2018 för att utreda möjligheten för ca 4000 bostäder, en skola (f-9), förskolor, handel, service, mm. Planprogramarbetet pågår och väntas gå ut på samråd senhösten 2021.

På grund av förändringar i omfattning och tidsförskjutningar behöver utredningsbeslutet för projektet Loudden revideras. Unika förutsättningar projektet som bidragit till behovet av revideringen är de rödlistade stora vattensalamandrarna som upptäckts inom området samt bergrummen som är placerade i berget under delar av programområdet. Omfattningen av utredningarna för området har utökats sedan befintligt utredningsbeslut fattades. Tillkommande frågor berör bland annat att utreda en ytterligare skola samt depå för buss alternativt spårväg. Särskilt utmanande frågeställningar för programområdet är buller, samspel med hamnområdet och skyfallshantering. Dessa frågor har studerats mer ingående och i vissa fall har specifika utredningar tagits fram. De tillkommande utredningskostnaderna uppgår till 27 mnkr.

Projektet bedöms medföra investeringsutgifter som överstiger 300 mnkr och utredningskostnaderna överstiger i och med denna revidering 50 mnkr och klassas, enligt stadens definition, som ett stort projekt. Projektet följer därmed stadens gemensamma projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt.

Bakgrund

Loudden är ett delområde i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden som innefattar både Containerhamnen i Frihamnen och den avvecklade oljehamnen i Loudden. Planeringen av Norra Djurgårdsstaden har pågått i flera år och är ett av stadens hållbarhetsprofilområden. De första bostäderna började byggas våren 2011 och de första familjerna flyttade in hösten 2012. I Hjorthagen finns idag drygt 3 000 nyproducerade lägenheter.

Befintligt utredningsbeslut

I Loudden planeras det enligt utredningsbeslut beslutat i exploateringsnämnden den 1 februari 2018 och enligt start PM beslutat i stadsbyggnadsnämnden den 15 december 2017 för 4 000 bostäder, en skola (f-9), 2 st. idrottshallar, simhall, kontor, parker, torg, förskolor, gator, centrumändamål och annan service.



Figur 1. Planprogramområde för Loudden.

Sedan 1950-talet har Loudden utgjorts av en oljehamn för främst petroleumprodukter. Containerhamnverksamheten har varit belägen i Frihamnens södra delar sedan 1970-talet. Dessa två verksamheter, oljehamnen och containerhamnen, har nu avvecklats och områdena tömts och Hamnen har inte längre behov av att ha rådighet över områdena. Samtidigt pågår en omförhandling av villkoren i markavtalet. För oljehamnen, del av planområdet Loudden, finns en detaljplan antagen år 1953. Containerhamnen är inte detaljplanelagd.

Under 2017 inleddes ett förberedande arbete genom att ta fram flertalet utredningar kring förutsättningarna för framtida stadsutveckling inom området. Utredningarna som togs fram behandlade bland annat buller, landskap, ekologi, dagvatten, kulturmiljö mm. Dessa utredningar färdigställdes vid årsskiftet 2017/2018. Planprogramarbetet för delområdet Loudden inleddes i slutet av år 2019 och beräknas att gå ut på samråd senhösten 2021. Detaljplanearbetet är beräknat att inledas 2022.

Förändringar sedan utredningsbeslut

Nedan beskrivs de förändringar som skett i projektet och som föranlett behovet att revidera utredningsbeslutet för Loudden.

Starten av planprogramarbetet blev förskjuten 2018, under det att förberedande utredningar parallellt genomfördes. Struktur för programarbetet, organisation och bemanning säkerställdes, och därefter genomfördes upphandling av konsultorganisation vilket tog 9 månader. De kostnader som är nedlagda som underlag till

programarbetet, eller kopplat till exploateringskontorets övertagande av området uppgick till 9 mnkr innan programarbetet kunde starta.

I samband med att en ekologiutredning togs fram för området upptäcktes ett större antal rödlistade stora vattensalamandrar i en damm i oljehamnen. Enligt beslut från länsstyrelsen har en ersättningsdamm anlagts på Kaknäs ängar och salamandrarna har flyttats från Loudden till denna nya damm. Detta har lett till merkostnader för projektet om en kostnad på 3 mnkr.

Bergrummen utgör särskilda förutsättningar för Loudden och dess planprogram. Dock finns en hel del osäkerheter kring bergrummen som behöver utredas i ett tidigt skede för att planeringen ska kunna baseras på rätt förutsättningar. Bland annat har bergstabiliteten behövt utredas för att säkerställa hur stor belastning ovanifrån bergrummen tål samt om bergrummen kommer påverkas av sprängningsarbeten intill. Bergrummens exakta läge är okänt och behöver säkerställas för att stabiliteten ska kunna garanteras vid kommande exploatering och för att bergrummen ska kunna planeras och utredas för ny framtida användning. De största utredningskostnaderna för bergrummen kommer framtida byggherrar och entreprenör bekosta, men i detta skede behövs grundläggande information kring bergrummen. Dels behövs information i det fall staden planerar förlägga någon verksamhet i bergrummen. Staden behöver underlag för att säkerställa att en verksamhet är möjlig att placera i bergrummen. I det fall staden istället markanvisar bergrummen till externa exploatörer behövs grundläggande information kring bergrummen för att kunna genomföra en markanvisning. De tillkommande utredningskostnaderna uppgår till ca 5 mnkr.

Omfattningen av det befintliga utredningsbeslutet som presenterats ovan har under arbetets gång utökats att omfatta ytterligare en skola (f-9) för 900 elever. Utbildningsförvaltningen har under år 2020 presenterat ett ökat behov av skolplatser kopplat till de bostäder som planeras inom Loudden. Därför utreder projektet nu förutsättningarna för två skolor om 900 elever. Ytterligare elevplatser utöver detta får pröva att lösas utanför projektet Loudden. Idrottsförvaltningen har presenterat ett omfattande behov av idrottsfunktioner som behöver tillskapas inom Loudden, vilket tar stora markområden i anspråk. Projektets bedömning är att samtliga av idrottsförvaltningens behov inte kan inrymmas inom Loudden.

Trafikförvaltningen har tagit fram en kollektivtrafikutredning för Norra Djurgårdsstaden, som godkändes i regionens trafiknämnd i oktober 2020. Stockholm stad och Lidingö stad ingick i arbetsgrupper samt i en gemensam styrgrupp för projektet. Kollektivtrafikutredningen för Norra Djurgårdsstaden presenterar flera alternativ för att försörja Norra Djurgårdsstaden med kollektivtrafik. Ingen inriktning har beslutats för kollektivtrafiken utan alla alternativ i utredningen är fortsatt möjliga scenarion. Därför arbetar projektet nu för att möjliggöra både buss och spårväg inom Loudden. Detta leder till ett mer omfattande utredningsarbete kopplat till trafikutredningar, gatusektioner och tillhörande funktioner varför utredningskostnaderna har ökat.

Hamnverksamheten i Frihamnen genererar buller som måste hanteras för att bostadsbebyggelse ska vara möjlig. Att bullret från fartyg och hamnverksamheten kan hanteras på ett tillfredsställande sätt är avgörande, varför detta studeras ingående när justeringar görs i strukturarbetet. Detta är ett iterativt arbete som kräver större resurser än planerat, varvid utredningskostnaderna har ökat.

Hamnverksamheten påverkar även möjligheten att bygga ut i vattnet i anslutning till området. Att bygga ut i vattnet ses som en möjlighet att tillskapa fler bostäder i attraktiva vattennära lägen och studeras därför av staden. Stockholms Hamnar AB har påtalat vikten av att inte bygga ut i vattnet på ett sådant sätt att fartygsverksamheten påverka negativt. Främst är det inseglingsmöjligheterna och fartygens manövreringsutrymme som måste säkerställas. Detta görs i ett gemensamt arbete med Stockholms Hamnar AB som tagit in en konsult för att genomföra fartygssimuleringar. På detta sätt kan projektet i tidigt skede säkerställa att föreslagen utbyggnad i vattnet är möjlig att genomföra jämsides hamnverksamheten. På grund av dessa tillkommande utredningar har utredningskostnaderna har ökat.

För att hantera framtida eventuella klimatförändringar och att risken för skyfall ökar har projektet inlett ett tidigt arbete i dessa frågor. Kraven på att hantera skyfall tidigt på ett systematiskt sätt har skärpts varför projektet nu lyfter denna fråga och tar in en konsultresurs. Utredningskostnaderna har totalt sett ökat med ca 10 mnkr.

Tidigare beslut

Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade den 12 juni 2016 att anta Stockholms Hamnars uppdaterade Hamnstrategi "Att Hamna Rätt" som innehåller riktlinjer för utvecklingen av Norvik Hamn samt uppdrag att samordna den fortsatta planeringen av Frihamnsområdet.

Stadsbyggnadsnämnden har godkänt en start-PM för fördjupat program 2017-12-17.

Exploateringsnämnden fattade utredningsbeslut för utredning av fördjupat program för Loudden 2018-02-01.

Exploateringsnämnden fattade genomförandebeslut för förvaltning av planprogramområdet i väntan på kommande exploatering 2020-12-17.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av exploateringskontoret i samråd med stadsledningskontoret. Samverkan har även skett med stadsbyggnadskontoret.

Ärendet

Mål och Syfte

Louddens mål har formulerats utifrån Norra Djurgårdsstadens övergripande mål tillsammans med stadens styrdokument. Norra Djurgårdsstaden har i uppdrag att tillskapa nya bostäder och arbetsplatser mm i ett växande Stockholm. Norra Djurgårdsstaden har utpekats som ett av stadens miljöprofilområden, vilket medför användande av specificerade hållbarhetskrav.

Louddens unika läge vid havet, intill naturen och nära innerstaden ger goda förutsättningar bostadsbebyggelse och offentliga rum. I Loudden planeras stockholmarnas nya hem med närhet till vardagsservice och hållbar stadsutveckling i fokus.

Loudden planeras inte enbart ur de boendes perspektiv utan för att välkomna besökare från övriga Stockholm och hela världen. Hamnens verksamhet i Frihamnen genererar flöden av besökare från kryssningsfartygen, deras första vy av Stockholm kan vara Loudden.

Området planeras ur ett jämlikhetsperspektiv och ska upplevas som välkomnande och inkluderande för alla, oavsett olikheter.

Det är därför av stor vikt att offentliga rum, verksamheter av liksom boendeformerna anpassas för så många som möjligt.

Utredningsorganisation

Exploateringsnämnden är projektägare där ansvarig planeringsprojektchef på avdelningen Stora projekt har det övergripande ansvaret. Under planeringsskedet finns även en projektledare på stadsbyggnadskontoret med ansvar för att ta fram planprogram samt detaljplaner under planeringsskedet. En projektgrupp är upprättad för utredningsskedet.

Utöver projektgruppen är fler tjänstepersoner, även inom andra förvaltningar och bolag involverade i specifika frågor.

Tidplan

Inriktningsbeslut beräknas att fattas vid halvårsskiftet 2022 varför detta beslut sträcker sig till denna tidpunkt.

Övergripande tidplan

Oljebolagens sanering klar 2021-2022
Staden inleder saneringsarbeten år 2022
Planprogram antas år 2022
Första inriktningsbeslut år 2022
Start första detaljplan år 2022
Första genomförandebeslut år 2025
Start exploatering år 2026

Ekonomi

Befintligt utredningsbeslut har en total budget om 47 miljoner kronor. Detta reviderade utredningsbeslut omfattar en utökning av utredningsbudgeten med 27 mnkr.

I det befintliga utredningsbeslutet är de 47 miljonerna uppdelade på tre olika poster. 4,5 miljoner var redan upparbetade när utredningsbeslutet fattades. 16 miljoner avsåg interna kostnader så som personal och utredningar. 10 miljoner avsåg externa utredningar och 21 miljoner avsåg utredningar kopplade till markmiljö och föroreningsituationen.

Tidigare utredningsbeslut

| Post | Budget |
|----------------------|--------------------|
| Interna kostnader | 16 miljoner |
| Externa kostnader | 10 miljoner |
| Markmiljöutredningar | 21 miljoner |
| Summa | 47 miljoner |

Den ursprungliga budgeten byggde på att planprogrammet skulle genomföras som parallella uppdrag mellan flera arkitekter.

Nytt utredningsbeslut

Tillkommande kostnader för projektet Loudden

| Post | Kostnad |
|-------------------|--------------------|
| Interna kostnader | 9 miljoner |
| Externa kostnader | 10 miljoner |
| Salamandrar | 3 miljoner |
| Bergrum | 5 miljoner |
| Summa | 27 miljoner |

I de externa kostnaderna ingår kostnader för ökat konsultstöd i strukturplanarbetet, tillkommande kostnader till följd av ett utökat uppdrag, utökade kostnader på grund av att planeringen håller öppet för fler alternativ kring kollektivtrafik, tillkommande utredningar med anledning av projektets unika förutsättningar samt utredningar för att hantera framtida klimatförändringar.

Budgetkonsekvenser

Investeringsbudget

Investeringsutgifterna för utredningsarbetet beräknas till cirka 74 mnkr och i löpande prisnivå. Utfallet över åren beräknas bli enligt nedanstående tabell:

| Budgetkonsekvenser | Ack | | | | | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|-------------|------------|------------|------------|--------------|
| Investering | t.o.m. | | | | | | |
| Mnkr | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Senare | Totalt |
| Utgifter inkl. förvärv (-) | -39,6 | -27,3 | -7,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -74,0 |
| Inkomster (exkl. försäljning) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Nettoutgift (-) /-inkomst | -39,6 | -27,3 | -7,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -74,0 |
| Försäljningsinkomst | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

I samband med planprogrammet tas en successivkalkyl fram för att få en bild över vilka investeringar som blir aktuella vid exploateringen av området i enlighet med planprogrammet. Parallellt med detta arbete tas en intäktskalkyl fram för området. På så sätt kan en tidig investeringsanalys genomföras för att säkerställa att projektet Loudden kan leverera ett positivt resultat för staden.

Risk

Projektet innehåller flera komplexa frågor som kan utgöra projektrisken. Projektet kommer också att pågå under en lång tidsperiod då risk finns att flera förutsättningar kan förändras över tid. Här finns en risk att behoven av kommunal samhällsservice förändras över tid. En viktig utmaning inom projektet är att utforma planprogrammet så pass robust att möjligheter finns att kunna hantera förändringar.

För att kunna bebygga större delen av Loudden med bostäder behöver buller från hamnverksamheten skärmas av. Projektet utreder att byggnader för verksamheter/kontor som är lika höga som fartygen, cirka 50 meter, och i stort sett slutna mot kajen placeras längs med hela Frihamnsbassängen, cirka 500 meter långt. Byggnaderna är en förutsättning för att resterande område ska kunna bebyggas i mindre buller. En stor risk för projektet är om det inte finns marknadsaktörer som kan uppföra bebyggelsen som den tidigaste etappen inom projektet. Byggnaderna kan också vara en risk utifrån stadsbild och riksintresse Stockholms innerstad.

Risker finns för utbyggnadstakten av kontor och bostäder i området i förhållande till utbyggnad av annan kommunal service.

Kollektivtrafiklösning är inte vald till projektet, varvid projektet håller öppet för både buss och spårväg. En risk för projektet är dels att kollektivtrafiken inte är tillräckligt utbyggd inför de första utbyggnaderna i området, varvid området får en sämre attraktivitet och kan försvåra att finna marknadsaktörer. En till risk är att val av trafiklösning kan komma sent i projektet, vilket innebär merkostnader för projektet om fortsatt ska hålla öppet för både spår och buss. Risk finns också att projektet anpassas för kollektivtrafik som sedan inte kommer till stånd.

Projektet angränsar till nationalstadsparken där viktiga utmaningar dels är mötet med nationalstadsparken och dels hur ett ökat besöksstryck ska kanaliseras inom parken.

I intilliggande projektområde Frihamnen håller Trafikverket på och preciserar riksintresseanspråk för Östlig förbindelse. Nuvarande förslag till riksintresseprecisering för trafikplats i Frihamnen påverkar hur projektet kan planera anslutande vägar in i området. Om justeringar kan göras kring förslaget för riksintresseprecisering kan projektet bättre förhålla sig till riksintresset. Om riksintressepreciseringen för trafikplats

Frihamnen kommer utgöra ett stort område kommer inte stadsutveckling kunna ske i Frihamnen förrän Östlig förbindelse byggs vilket kan påverka Louddens attraktivitet.

I projektet genomförs en riskbedömning samt att ekonomiska risker hanteras inom ett succesivkalkylarbete. Risker finns bland annat kring markföroreningar, skyfallshanteringar, påkörningsrisker från fartyg samt risker från intilliggande hamnverksamhet.

Kommunikation

För projektet gäller en övergripande kommunikationsplan för Norra Djurgårdsstaden. Avstämningsmöten hålls regelbundet med kommunikatören för projektet.

En intressentanalys togs fram under hösten 2020 och en kommunikationsplan för projektet är under upprättande med start januari 2021.

Rapportering

Rapportering av projektet till styrgrupp sker genom Norra Djurgårdsstaden månadsrapportering.

I projektet finns en ändringslogg som behandlar eventuella avsteg från projektplanen och i övrigt innehåller en logg över operativa beslut och ändringar som tas i projektet. Syftet är att det ska vara möjligt att förstå hur projektet utvecklats över tid.

Rapporteringen ska även innehålla:

- ändringar som påverkar projektets ekonomi
- ändringar som påverkar projektets tidplan
- beslut tagna under möten samt övergripande beslut som rör projektet
- beslut som tas i den löpande verksamheten och som påverkar utformningen av den allmänna platsen

Ändringslogg

Beslut och ändringar i projektet sparas på i uppdaterad lista.

Om ändringar inte ryms inom ramarna för projektet ska beslutsunderlag för ändringen beredas till ledningsgruppen för eventuellt reviderat beslut.

Exploateringskontorets synpunkter och förslag

Loudden är en del av Norra Djurgårdsstaden, ett av stadens största stadsutvecklingsområden. En framtida utveckling av Loudden medför att tidigare otillgängligt industriområde tillgängliggörs för allmänheten. Exploateringen bidrar till ett långsiktigt bostadsbyggande i Stockholm samt utveckling av kontor samt privat och offentlig service. Projektet ska ge ett positivt investeringsresultat till staden. Exploateringskontoret ser positivt att fortsatt utreda Loudden inför framtida exploatering.

Bilaga

Projektplan