

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2021/669)

Reviderat utredningsbeslut för projekt Loudden

Framställan från exploateringsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Reviderat utredningsbeslut för projekt Loudden godkänns.
2. Exploateringsnämnden medges rätt att fortsätta utredning av förutsättningarna för projekt Loudden till en utredningsutgift upp till 74 mnkr som underlag för ett kommande inriktningsbeslut.
3. Exploateringsnämnden ska i övrigt beakta vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

I Loudden planeras enligt tidigare utredningsbeslut i exploateringsnämnden den 1 februari 2018 för 4 000 bostäder, en skola (f-9), två idrottshallar, simhall, kontor, parker, torg, förskolor, gator, centrumändamål och annan service. Utredningsbeslutet har en budget om 47 mnkr. I detta förslag till reviderat utredningsbeslut föreslås en utökning av utredningsbudgeten med 27 mnkr. Utredningsutgifterna fram till ett inriktningsbeslut bedöms totalt uppgå till cirka 74 mnkr.

Utredningsbeslutet för projektet Loudden behöver revideras på grund av förändringar i omfattning och tidsförskjutningar. Unika förutsättningar 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. Tillkommande frågor är bland annat behov av ytterligare en 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.

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.

En tidig investeringsanalys kommer att genomföras för att säkerställa att projekt Loudden kan leverera ett positivt resultat för staden. I samband med planprogrammet tas en successivkalkyl fram för de investeringar som kan bli aktuella vid exploatering av området i enlighet med planprogrammet. Parallellt med detta arbete tas en intäktskalkyl fram för området.

Beredning

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar att projektet kommer att bidra till stadens mål om 140 000 nya bostäder till 2030 i Stockholm samt utvecklingen av kontor, privat och offentlig service. En framtida utveckling av Loudden medför att ett tidigare otillgängligt industriområde tillgängliggörs för allmänheten. Vidare anser stadsledningskontoret att möjligheterna att låta externa aktörer bidra med investeringar i samhällsfastigheter i området bör prövas.

Mina synpunkter

Utvecklingen av Loudden är en del av stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden. Detta innebär bland annat att området kommer att vara hållbarhetsprofilerat, där fotgängare, cykel- och kollektivtrafik, utvecklad grönstruktur samt ekosystemtjänster prioriteras. Inriktningen är att sammanlagt cirka 4 000 bostäder och 2 000 arbetsplatser ska byggas i Loudden. Förutom bostäder är området också tänkt att rymma handel, skola, förskolor, idrottsanläggningar samt torg och parker.

Staden önskar en ökad dialog kring utvecklingen av kollektivtrafiken där staden och regionen med stöd från Lidingö stad har bedömt Spårväg City som det bästa alternativet utifrån kollektivtrafikens attraktionskraft för det framväxande miljöprofilområdet. Region Stockholm ansvarar för finansiering av utbyggd kollektivtrafik inom regionen.

Jag ser positivt på att vi nu ger exploateringsnämnden möjlighet att gå vidare med att fördjupa de nödvändiga utredningar som krävs inför ett kommande genomförande.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Projektplan

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Reviderat utredningsbeslut för projekt Loudden godkänns.
2. Exploateringsnämnden medges rätt att fortsätta utredning av förutsättningarna för projekt Loudden till en utredningsutgift upp till 74 mnkr som underlag för ett kommande inriktningsbeslut.
3. Exploateringsnämnden ska i övrigt beakta vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 25 augusti 2021

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Hans Altsjö

Reservation anfördes av Rashid Mohammed och Torun Boucher (båda V) enligt följande.

1. Godkänna förslaget till utredningsbeslut med följande ändring och förtydligande:
 - Minskad exploateringsgrad av bostäder för att ge tillräcklig plats för de skolor, skolgårdar, kultur-, fritids- och idrottsfunktioner som behövs för de nya invånarnas behov.

- Målsättningen om blandade boendeformer ska vara styrande och planeringen ska utgå från att området ska byggas med minst hälften hyresrätter.

2. Därutöver anför följande

Loudden som är ett delområde i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden verkade ursprungligen ha goda förutsättningar för en omfattande och attraktiv bostadsbebyggelse nära vatten och grönområden. Nu när Projekt Loudden har utretts har det blivit tydligt att det kan ifrågasättas om det är socialt hållbart att planera för så många bostäder då det inte ens finns plats för tillräckligt många skolplatser och inte heller för de idrottsfunktioner som skulle behövas. Vi anser därför att den fortsatta utredningen, förutom andra nödvändiga utredningar, behöver inriktas på förutsättningar om en minskad exploateringsgrad, så att Loudden verkligen kan bli ett socialt hållbart bostadsområde. Därtill ska inriktningen vara en målsättning om blandade boendeformer där minst hälften av bostäderna ska vara hyresrätter. Inriktningen behöver vara att även låg- och medelinkomsttagare ska ha möjlighet att efterfråga hyresrätterna, så att inte ytterligare ett socialt segregerat bostadsområde planeras i ett attraktivt läge. Vi vill även påtala vikten av att skydda Nationalstadsparkens unika miljö och de värden den innehåller. Det är också av stor vikt att regionen inte dröjer med beslut om en hållbar kollektivtrafikförsörjning, då det i hög grad påverkar stadens planering.

I ärendet framkommer en rad andra risker och osäkerheter med projektet, vilket gör att den ekonomiska kostnaden riskerar att ytterligare öka. Om så skulle bli fallet måste ärendet återkopplas till exploateringsnämnden för ett nytt ställningstagande. Det framgår också att buller från hamnverksamheten kommer att behöva avskärmas, vilket till exempel kan ske med 50 meter höga kontorshus. Enligt ärendet finns en stor risk att det inte kommer finnas marknadsaktörer som kan uppföra den typen av bebyggelse som den tidigaste etappen inom projektet. Byggnaderna kan också vara en risk utifrån stadsbild och riksintresset Stockholms innerstad. En risk med dessa hus är också att de kan påverka boendekvaliteten i området avseende ljus och skuggning, vilket behöver beaktas i fortsatt utredning.

Vi vill även betona riskerna med att förlita sig på att behovet av kommunal samhällsservice ska lösas med att externa aktörer investerar i samhällsfastigheter. För långsiktiga behov är det förmånligare för kommunerna att äga än att hyra samhällsfastigheter, exempelvis skolor.

Västerpartiet anser att projektet bör fortsätta att utredas, då det med en minskad omfattning ändå kan leda till ett större antal nya bostäder, men med en tydlig inriktning som gör att detta inte blir ytterligare ett exklusivt och segregerat bostadsområde för de allra rikaste.

Remissammanställning

Ärendet

Loudden är ett delområde i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden som innefattar Containerhamnen i Frihamnen och den avvecklade oljehamnen i Loudden. Sedan 1950-talet har Loudden utgjorts av en hamn för främst petroleumprodukter. Dessa verksamheter har nu avvecklats. Containerterminalen har under 2020 flyttat till en ny anläggning i Norvik. Marken på Loudden blir tillgänglig för staden från och med augusti 2022 när Stockholms Hamn AB:s arrende för området upphör.

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

På grund av förändringar i omfattning och tidsförskjutningar behöver utredningsbeslutet för projektet Loudden revideras.

Oljehamnen har bedrivits ovan mark och i utsprängda bergrum. Osäkerheter kring bergstabiliteten har behövt utredas i ett tidigt skede för att säkerställa hur stor belastning ovanifrån bergrummen tål, samt om bergrummen kommer påverkas av sprängningsarbeten. Bergrummens exakta läge behöver säkerställas för att stabiliteten ska kunna garanteras vid kommande exploatering. Staden behöver underlag för att säkerställa att det är möjligt att placera verksamhet i bergrummen. De största utredningskostnaderna för bergrummen kommer framtida byggherrar och entreprenör bekosta, men i detta skede behövs grundläggande information kring bergrummen.

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.

Utbildningsnämnden 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 med 900 elever. Elevplatser utöver detta får pröva att lösas utanför projektet Loudden.

Idrottsnämnden har presenterat ett omfattande behov av idrottsfunktioner som behöver tillskapas inom Loudden, vilket skulle ta stora markområden i anspråk. Projektets bedömning är att samtliga behov inte kan inrymmas inom Loudden.

Trafikförvaltningen (Region Stockholm) har tagit fram en kollektivtrafikutredning för Norra Djurgårdsstaden, som godkändes i regionens trafiknämnd i oktober 2020. Kollektivtrafikutredningen presenterar flera alternativ för att försörja Norra Djurgårdsstaden med kollektivtrafik, men ingen inriktning har beslutats för kollektivtrafiken. Projektet arbetar därför, enligt exploateringsnämnden, för att möjliggöra både buss och spårväg inom Loudden, vilket leder till ett mer omfattande utredningsarbete och ökade utredningskostnader.

Hamnverksamheten i Frihamnen genererar buller som måste hanteras för att bostadsbebyggelse ska vara möjlig. 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. Stockholms Hamn AB har påtalat vikten av att inte bygga ut i vattnet på ett sätt som kan påverka fartygsverksamheten negativt. Främst är det inseglingsmöjligheter och fartygens manövreringsutrymme som måste säkerställas. På grund av tillkommande utredningar har utredningskostnaderna ökat.

Kraven på att hantera skyfall tidigt på ett systematiskt sätt har skärpts. För att hantera framtida eventuella klimatförändringar och att risken för skyfall ökar har projektet inlett ett tidigt arbete i dessa frågor.

Risker

Projektet kommer att pågå under en lång tidsperiod, vilket innebär att det finns risk för att flera förutsättningar kan 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 skämmas av. Projektet utreder att byggnader för verksamheter/kontor som är lika höga som fartygen, cirka 50 meter, placeras cirka 500 meter längs med hela Frihamnsbassängen. Byggnaderna är en förutsättning för att resterande område ska kunna bebyggas. En stor risk för projektet är om det inte finns marknadsaktörer som kan uppföra bebyggelsen som

den första etappen inom projektet. Byggnaderna kan också vara en risk utifrån stadsbild och riksintresse Stockholms innerstad.

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

I intilliggande projektområde Frihamnen preciserar Trafikverket 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 att utgöra ett stort område kommer inte stadsutveckling kunna ske i Frihamnen förrän Östlig förbindelse byggs, vilket kan påverka Louddens attraktivitet.

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

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

Ekonomi

Utredningsutgifterna fram till ett inriktningsbeslut bedöms uppgå till cirka 74 mnkr. Befintligt utredningsbeslut har en budget om 47 mnkr. I detta förslag till reviderat utredningsbeslut föreslås en utökning av utredningsbudgeten med 27 mnkr.

Tidigare utredningsbeslut	Mnkr
Interna kostnader	16
Externa kostnader	10
Markmiljöutredningar	21
Summa	47
Tillkommande kostnader	
Interna kostnader	9
Externa kostnader	10

Salamandrar	3
Bergrum	5
Summa	27
Reviderat utredningsbeslut	74

I de externa kostnaderna ingår kostnader för ökat konsultstöd i strukturplanarbetet, tillkommande kostnader till följd av ett utökad uppdrag, ökade 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.

En tidig investeringsanalys kommer att genomföras för att säkerställa att projekt Loudden kan leverera ett positivt resultat för staden. I samband med planprogrammet tas en successivkalkyl fram för de investeringar som kan bli aktuella vid exploatering av området i enlighet med planprogrammet. Parallellt med detta arbete tas en intäktskalkyl fram för området.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 april 2021 följande.

1. Exploateringsnämnden godkänner projektplanen.
2. Exploateringsnämnden godkänner för sin del det reviderade utredningsbeslutet och föreslår att kommunfullmäktige godkänner utredning av förutsättningarna för projekt Loudden, 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.

Reservation anfördes av Jonathan Metzger m.fl. (V), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Christina Wallmark (SD), *bilaga 1*.

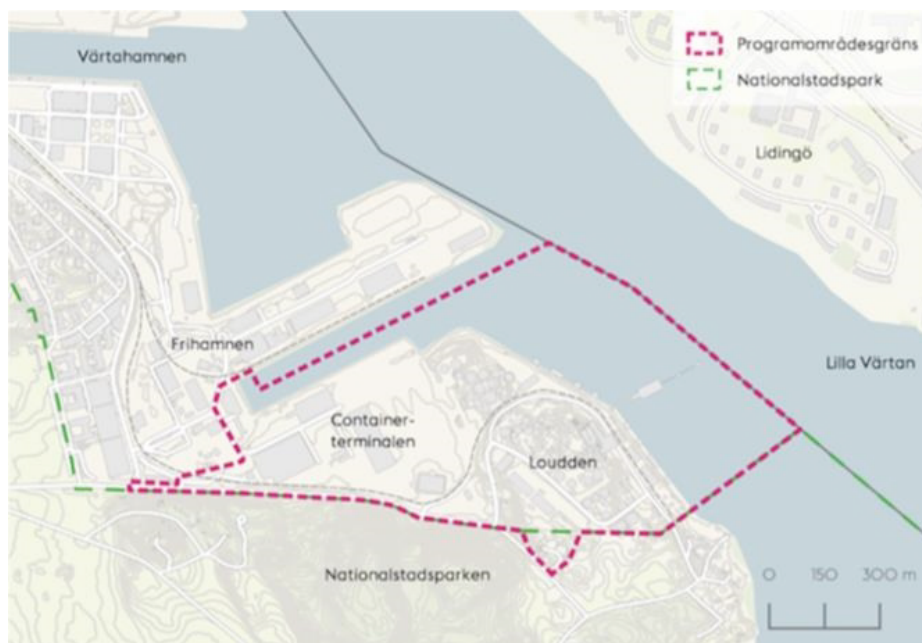
Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Loudden är ett delområde i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden som innefattar både Containerhamnen i Frihamnen och den avvecklade oljehamnen i Loud- den. 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 nypro- ducerade lägenheter.

Befintligt utredningsbeslut

I Loud- den 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 Loud- den.

Sedan 1950-talet har Loud- den utgjorts av en oljehamn för främst petroleumproduk- ter. Containerhamnverksamheten har varit belägen i Frihamnens södra delar sedan 1970-talet. Dessa två verksamheter, oljehamnen och containerhamnen, har nu av- vecklats och områdena tömts och Hamnen har inte längre behov av att ha rådighet över områdena. Samtidigt pågår en omförhandling av villkoren i markavtalet. För ol- jehamnen, del av planområdet Loud- den, finns en detaljplan antagen år 1953. Contai- nerhamnen 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 salamandrar 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 inseglingmöjligheterna och fartygens manövringsutrymme 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 till skapa 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, ökade 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 projektrisker. 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 skämmas av. Projektet utreder att byggnader för verksamheter/kontor som är lika höga som fartygen, cirka 50 meter, och i stor 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.

Beredning

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 juni 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att projektet kommer att bidra till stadens mål om 140 000 nya bostäder till 2030 i Stockholm samt utvecklingen av kontor, privat och offentlig service. En framtida utveckling av Loudden medför att ett tidigare otillgängligt industriområde tillgängliggörs för allmänheten.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att projektet innehåller flera komplexa frågor. Projektet kommer att pågå under en lång tidsperiod och förutsättningarna kan komma att förändras över tid, även behovet av kommunal samhällsservice. Stadsledningskontoret uppmanar nämnden att i samråd med övriga berörda nämnder i det fortsatta utredningsarbetet noga pröva behovet av planerade investeringar i skolor och idrottsanläggningar. I enlighet med stadens investeringsstrategi ska projektet utreda alternativ med olika investeringsnivåer för att hitta en ekonomisk genomförbar stadsomvandling. Det är också av vikt att skolorna planeras tidsmässigt så att de byggs ut i takt med elevbehovet. Exploateringsnämnden uppmanas att väga in detta i planeringen.

Stadsledningskontoret anser att möjligheterna att låta externa aktörer bidra med investeringar i samhällsfastigheter i området bör prövas. Det kan innebära att staden hyr in lokaler från dessa externa aktörer men också att externa verksamhetsutförare själva hyr in lokaler för det kommunala uppdraget.

Kollektivtrafikens utbyggnad är en viktig förutsättning för utbyggnad av Norra Djurgårdsstaden. Områdets hållbarhetsprofil gör en fungerande kollektivtrafik extra viktig. Region Stockholm har utrett hur Norra Djurgårdsstaden ska trafikförsörjas, men det saknas beslut kring vilken kollektivtrafiklösning som ska väljas.

Stadsledningskontoret vill i det sammanhanget påtala att ansvaret för finansiering av kollektivtrafiken vilar på Region Stockholm. Staden ansvarar samtidigt för att möjliggöra för framtida kollektivtrafik i sin planering. I det fall denna planering innebär

inskränkningar på stadens markytor, särskilt om den framtida kollektivtrafiken inte är definierad, ska dessa ytor begränsas så långt det är möjligt för att inte hindra områdets övriga exploatering.

Stadsledningskontoret konstaterar att riksintressepreciseringen för Östlig förbindelse vid Frihamnen påverkar Louddens utveckling negativt. Stadsledningskontoret anser att därför att trafikplats Frihamnen bör utgå från Trafikverkets riksintresseprecisering. Staden kan säkerställa att det finns plats för en framtida trafikplats i kommande planer för Frihamnen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att reviderat utredningsbeslut för projekt Loudden godkänns, och att exploateringsnämnden medges rätt att fortsätta utredning av förutsättningarna för projekt Loudden till en utredningsutgift upp till 74 mnkr som underlag för ett kommande inriktningsbeslut. Stadsledningskontoret föreslår vidare att exploateringsnämnden i övrigt ska beakta vad som framgår av stadsledningskontorets utlåtande.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Jonathan Metzger m.fl. (V) enligt följande.

1. Godkänna förslaget till utredningsbeslut med följande ändring och förtydligande
 - Minskad exploateringsgrad av bostäder för att ge tillräcklig plats för de skolor, skolgårdar och idrottsfunktioner som behövs för de nya invånarnas behov.
 - Målsättningen om blandade boendeformer ska vara styrande och planeringen ska utgå från att området ska bebyggas med minst hälften hyresrätter.
2. Därutöver anföra följande

Loudden som är ett delområde i stadsutvecklingsprojektet Norra Djurgårdsstaden verkade ursprungligen ha goda förutsättningar för en omfattande och attraktiv bostadsbebyggelse nära vatten och grönområden. Nu när Projekt Loudden har utretts har det blivit tydligt att det kan ifrågasättas om det är socialt hållbart att planera för så många bostäder då det inte ens finns plats för tillräckligt många skolplatser och inte heller för de idrottsfunktioner som skulle behövas. Vi anser därför att den fortsatta utredningen, förutom andra nödvändiga utredningar, behöver inriktas på förutsättningar om en minskad exploateringsgrad, så att Loudden verkligen kan bli ett socialt hållbart bostadsområde. Därtill ska inriktningen vara en målsättning om blandade boendeformer där minst hälften av bostäderna ska vara hyresrätter. Vi vill även påtala vikten av att skydda Nationalstadsparkens unika miljö och de värden den innehåller.

Kontoret lyfter fram en rad andra risker och osäkerheter med projektet, vilket gör att den ekonomiska kostnaden riskerar att ytterligare öka. Om så skulle bli fallet måste ärendet återkopplas till nämnden för nytt ställningstagande. Det framgår också att buller från hamnverksamheten kommer att behöva avskärmas, vilket till exempel kan ske med 50 meter höga kontorshus. Enligt kontoret finns en stor risk att det inte kommer finnas marknadsaktörer som kan uppföra den typen av bebyggelse som den tidigaste etappen inom projektet. Kontoret menar vidare att byggnaderna också kan vara en risk utifrån stadsbild och riksintresset Stockholms innerstad. En risk med dessa hus är också att de kan påverka boendekvaliteten i området avseende ljus och skuggning, vilket behöver beaktas i fortsatt utredning.

Västerpartiet anser att projektet bör fortsätta att utredas, då det med en minskad omfattning ändå kan leda till ett större antal nya bostäder, men med en tydlig inriktning som gör att detta inte blir ytterligare ett exklusivt och segregerat bostadsområde för de allra rikaste.

Reservation anfördes av Christina Wallmark (SD) enligt följande.

Att nämnden beslutar att avslå kontorets förslag till beslut, samt att därutöver anföra följande:

Det är viktigt att stadens pengar används på ett ansvarsfullt sätt. På grund av de stora osäkerheter som påtalas i kontorets skrivelse, behöver därför utredningens form revideras innan en budgetram för fortsatta utredningar kan beslutas. Vi föreslår därför att kontoret ges i uppdrag att återkomma med ett underlag till utredning som är uppdelade i flera steg, med beskrivning av kostnader i varje steg. Beslut bör tas om ett begränsat belopp och en begränsning av utredningsarbetet för att undvika förgäves-projektering och förgävesplanering.