

PM 2017: RI (Dnr 183-272/2017)

Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen, projektrapport nr 3/2017

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Svarstid den 21 april 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen, projektrapport nr 3/2017”, hänvisas till vad som anförs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. Den dialog som avses 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 kommun-initierad dialog med allmänheten, till exempel i form av Slussens utställningslokal. Granskningen avser tiden januari 2015 till 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 planprocessen.

Revisionskontoret har skickat rapporten till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och beretts gemensamt med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret anser att det är mycket tillfredställande att revisionskontorets slutsatser pekar på att dialogen skett enligt lagar, regler och i enlighet med stadens egna riktlinjer. Detta trots den mycket stora utmaningen i att hantera den mängd, såväl organiserade som spontana dialoger, inkomna synpunkter, möten med mera som projektet Nya Slussen faktiskt har haft och har att hantera. Vidare anser kontoren att den politiska dialogen med medborgarna bör ske separerat från den formella dialogen som sker inom stadens olika projekt och verksamheter. Blandas de olika dialogerna riskerar det att uppstå en

otydlighet kring vad de syftar till och hur medborgarna kan vara med och påverka verksamheterna och stadens utveckling.

Kontoren anser vidare att det skulle varit mer värdefullt att granska ett projekt som befunnit sig i ett tidigt skede.

Mina synpunkter

Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur medborgardialog i projekt nya Slussen under perioden 2015-2016. Deras sammantagna bedömning är att dialogen med medborgarna skett enligt stadens riktlinjer och gällande lagstiftning, det är positivt. Däremot menar revisionskontoret att den politiska styrningen av formerna för dialogen varit svag och att den bör stärkas. Utöver detta menar de att kommunfullmäktiges mål, i budget för år 2015 och 2016, om nya former för dialog i planprocessen inte haft direkt inverkar på projektet.

Som svar på dessa två huvudsakliga synpunkter delar vi i huvudsak de synpunkter som framförs i det gemensamma yttrandet från stadslednings-, exploaterings- och stadsbyggnadskontoret. Till att börja med anser kontoren att den politiska styrningen varit tydlig. Politikens roll är att sätta upp mål för stadens verksamheter, inte exakt styra hur det ska gå till. Att stadens ska stärka dialogen med medborgarna är tydligt uttalat i såväl stadens budget som stadens vision. Däremot är det viktigt att den rent politiska dialogen med medborgarna finns och fungerar. När det gäller Slussen kan vi konstatera att det funnits få politiska beslut som föregåtts av så mycket samhällelig debatt och granskning som detta projekt.

När det gäller synpunkten på att kommunfullmäktiges mål om utvecklade medborgardialoger i tidiga skeden inte fått genomslag i projektet kan vi konstatera att projektet under granskningsperioden befann sig i ett genomförandeskede. Av självklara skäl är möjligheten till dialog som i sig påverkar projektets utformning mindre när staden fattat beslut om ett visst genomförande.

Utöver detta hänvisas till vad som framförs i stadslednings-, exploaterings- och stadsbyggnadskontorens gemensamma tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport "Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen, projektrapport nr 3/2017", hänvisas till vad som anförs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 29 mars 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilagor

1. Plan för kommunikation, exploateringskontoret, 2016-02-29
2. Projekt Slussen Kommunikationsplan 2015-16, exploateringskontoret, 2015-07-15
3. Projektrapport nr 3/2017 "Dialogen med medborgarna i projektet Nya Slussen"

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen. Den dialog som avses 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, till exempel i form av Slussens utställningslokal. Granskningen avser tiden januari 2015 till 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 planprocessen.

Revisionskontorets sammantagna bedömning är att exploateringsnämndens dialog med medborgarna i projektet Nya Slussen sker enligt gällande lagstiftning och enligt stadens riktlinjer. Revisionskontoret lyfter dock att de flesta av dessa riktlinjer inte är politiskt beslutade, vilket betyder att den politiska styrningen av dialogen med medborgarna är relativt svag och bör stärkas. Revisionskontoret anser därför att kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bör ta ställning till formen för dialogen med medborgarna.

Kommunfullmäktige har i budget för år 2015 och år 2016 beslutat om generella mål, för stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden, när det gäller hanteringen av dialogen med medborgarna inom ramen för detaljplanprocessen. Vidare har fullmäktige beslutat om generella riktlinjer för kommunikation i ett kommunikationsprogram 2012-2015. Något nytt kommunikationsprogram har ännu inte fastställts. Utöver dessa styrdokument lyfter revisionskontoret att det inte finns några politiska antagna policyer eller riktlinjer för hur dialogen med medborgare ska ske.

Revisionskontoret gör gällande att det är viktigt med en tydlig politisk styrning vad gäller dialogen med medborgarna. Med hänvisning till forskning anføres att en svag politisk styrning av dialogen kan 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 skedet som avses i budgetdokumentet. Arbetet med att ta fram en ny detaljplan för en bussterminal i Katarinagaraget har pågått under åren 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.

Vidare framgår att roller och ansvar avseende information och kommunikation med medborgarna är tydliggjorda. 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.

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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och beretts gemensamt med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret

Stadsledningskontorets, exploateringskontorets och stadsbyggnadskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Projektet Nya Slussen har varit föremål för tre granskningar under en två-årsperiod, hösten 2014 till hösten 2016. En granskning initierades hösten 2014 och genomfördes med expertkompetens inom olika områden. Granskningen var oberoende och genomfördes på uppdrag av stadsledningskontoret. Syftet med den oberoende granskningen var att säkerställa att befintliga beslutsunderlag varit rättvisande samt att beslut fattats på relevanta grunder. Expertgruppen lämnade sina slutsatser den 2 februari 2015 som sammanfattningsvis säger att besluten om projekt Nya Slussen i huvudsak vilar på rättvisande underlag och rimliga bedömningar och att beslut har tagits på relevanta grunder. Granskningen visade på att vissa

frågor skulle kräva fortsatt och ytterligare uppmärksamhet och granskningens slutsatser kunde också användas i den fortsatta utvecklingen av projektet, vilket också har skett. I samband med att granskningsresultatet var klart inbjöds press och allmänhet vid två separata tillfällen för att ges möjlighet att ställa frågor.

Därefter har stadens Revisionskontor granskat projektet två gånger. Dels har en granskning om styrning och uppföljning år 2015 genomförts och dels föreliggande granskning om medborgardialog.

Kontoren kan konstatera att projektet Nya Slussen över tid har fått mycket stor uppmärksamhet bland annat i media. Projektet har debatterats och det har funnits många åsikter kring projektets genomförande. Antalet synpunkter, åsikter och frågor kring projektet har därför varit betydligt större att hantera än i många andra projekt. Detta har ställt höga krav på transparens, kommunikation och öppenhet mot medborgarna för att skapa acceptans och förtroende för projektet. Det är därför mycket tillfredställande att Revisionskontorets slutsatser pekar på att dialogen har skett enligt lagar, regler och i enlighet med stadens egna riktlinjer. Detta trots den mycket stora utmaningen i att hantera den mängd, såväl organiserade som spontana dialoger, inkomna synpunkter, möten med mera som projektet Nya Slussen faktiskt har haft och har att hantera.

Projektets kommunikation tar sin utgångspunkt i att Slussen är ett av de stora och viktiga projekten för Stockholmsregionen och Mälardalen som kommer att pågå under lång tid framöver. Kommunikation ses som en central framgångsfaktor för projektet. Projektets kommunikation ska följa stadens övergripande styrdokument för kommunikation.

Projektet kommunicerar behovet och nyttan av förnyelsen av Slussen i syfte att skapa förtroende och acceptans för projektet. En korrekt bild av projektet samt de processer som styr projektets genomförande ska förmedlas. Därutöver krävs löpande och daglig information kring de trafikstörande arbeten som görs i syfte att minimera störningen för de trafikantslag som passerar Slussen under byggtiden, vilken ska pågå i cirka 9 år till 2025.

Revisionskontoret har lämnat synpunkter på 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, enligt Revisionskontoret, 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. Slutsatsen görs vidare att det 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 budgeten.

Kontoren anser att Revisionskontorets slutsatser är felaktiga. Av kommunfullmäktiges budget framgår att ”Det är angeläget att stockholmare med intresse för stadens utveckling i större utsträckning erbjuds möjligheter att föra fram åsikter och idéer. Syftet är att öka det demokratiska inflytandet. Exploateringsnämnden ska, tillsammans med berörda nämnder, i vissa exploateringsprojekt utveckla en utökad medborgardialog i ett tidigt skede.”

Kontoren konstaterar att under den avgränsade granskningsperioden (2015-2016) befinner sig projektet i en genomförandefas. Möjligheterna att påverka projektet och dess omfattning, samt i viss del även genomförandestrategin, är allt mer begränsade varvid dialog om förändringar inte är möjlig i samma utsträckning som i tidigt skede i projektet.

Därutöver har projektet en fastställd tidplan och budget som ytterligare minskar möjligheten till flexibilitet. Dock har projektet föregåtts av dialog i väldigt stor omfattning, egentligen ända sedan 1991 då de första formella samtalen, tävlingarna och skisserna genomfördes. Men framför allt med ökad intensitet i dialogen som kulminerade i omfattande arbeten och samråd under perioden 2006 till 2012 och även intensivt under 2014 och första halvan av 2015. Att utveckla nya dialogmetoder, som beskrivs i rapporten, är inte längre aktuellt då det i mångt och mycket avser tidig dialog, det vill säga en fas som projektet inte längre befinner sig i.

Beskrivningen rörande planprocessen för bussgaraget i Katarinaberget är något missvisande. I rapporten framställs det som att ett av huvudskälen till att inte någon dialog i

enlighet med de målbeskrivningar som finns under 2.3.1 genomfördes är att tidplanen inte medgav det. Stadsbyggnadskontoret menar att så inte är fallet. Målen som refereras till handlar främst om tidig medborgardialog samt utveckling av nya verktyg för en sådan dialog. I det ärende som granskas under 2.6.4 hade redan en planprocess genomgått, vilket enligt kontoret skulle göra en dialog och metoder i likhet med dem som används i tidiga skeden olämplig, detta eftersom förutsättningarna inte är oprövade och vägarna för att nå syftet med planen inte är öppna för flera tänkbara ställningstaganden och lösningar. Stadsbyggnadskontorets erfarenheter av projekt där dialogformer som är utformade för tidiga skeden har använts i senare skeden av planprocessen är inte positiva. Det har visat sig att medborgare, medborgargrupper och intressenter kan uppleva det som att staden förespeglar påverkansmöjligheter som i realiteten inte kan finnas i – som i detta fall – en genomförandefas.

Kontorens uppfattning är att valet av samrådsmetod inom ramen för detaljplanen för bussterminalen i Katarinaberget var väl utformad utifrån sitt syfte och de förutsättningar som rådde inom den aktuella planprocessen. En ändrad tidplan hade enligt kontorets uppfattning inte påverkat valet av samrådsmetod i det aktuella planärendet.

Ett antal generella synpunkter framförs i samband med denna granskning av Revisionskontoret gällande den politiska styrningen av medborgardialoger. Revisorerna rekommenderar i sin granskningsrapport att den politiska styrningen av dialogen med medborgare ska stärkas genom att kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden fattar beslut om formerna för dialogen.

Kontoren anser att den politiska viljan att utveckla och genomföra dialogaktiviteter för att stärka medborgarnas inflytande över stadens utveckling är tydlig, såväl i stadens vision som i budget. För att dialogerna ska vara meningsfulla, både för medborgarna och för staden, måste metoderna för hur de genomförs vara flexibla och anpassas efter situation och målgrupp samt efter såväl stadens som medborgarnas behov och önskemål.

Det vanliga i den politiska styrningen är att den fastslår målen för verksamheten och att stadens förvaltningar och bolag ansvarar för vilka metoder som ska användas för att uppnå dem. Stadsledningskontoret anser att detta bör gälla även för dialogen med medborgarna. Dialogmetoderna beskrivs vanligtvis i de kommunikationsplaner som tas fram för projekten, och beslutas inom ramen för respektive verksamhet.

Den politiska dialogen med medborgarna bör ske separerat från den formella dialogen som sker inom stadens olika projekt och verksamheter. Blandas de olika dialogerna riskerar det att uppstå en otydlighet kring vad de syftar till och hur medborgarna kan vara med och påverka verksamheterna och stadens utveckling.

Kontoren anser att det skulle varit mer värdefullt att granska ett projekt som befunnit sig i ett tidigt skede och detta har också påtalats initialt i denna granskning.

Med hänvisning till ovanstående föreslår stadsledningskontoret, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret att kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden beslutar att stadsrevisionens rapport ”Dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen, Nr 3 2017”, anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.