

Slusseneländet

En studie av varför det, trots tilltagande behov och uttalade ambitioner hittills inte varit möjligt att bygga om Slussen i Stockholm.

Abstract

Stockholm is constantly growing and changing. Despite this, for various reasons, it is difficult to execute large building projects. With starting-point in decision making theories we have tried to investigate these difficulties. More specifically we have chosen to study why it has not been possible to rebuilt Slussen in Stockholm. To help us structure our study we have based our research on another large comparable building project, the Globen City project. Our study is therefore a comparative research between the Globen City project and the Slussen project. The first project of these two could be executed in a short time period and also exceeded the expectations whereas the second project has failed to even get in to the start position despite years of undertaking. Some main reasons for this is that Slussen is a historical place and it's a lot of people involved in the process, the Slussen project is more complex, there has not been any time limit, the ambitions has been low and the proposals for a new Slussen has not been flexible enough. To make it easier for a future reconstruction of Slussen we suggest that the project it self, is made clearer and that the above concerns is taken care of.

Författare: Magnus Malm och Tobias Hildebrand,

Handledare: Karin Svedberg Helgesson

Framläggning: 2009-06-11

Sal: B621

Opponent: Johannes Karlsson & Carl-Henrik Ljunge

Vi vill tacka

Karin Fernler för att ha föreslagit oss detta uppsatsämne, Martin Rörby, Henrietta Palmer, Martin Schröder och Ola Andersson för att ha delat med sig av sina kunskaper kring Slussenprojektet, Lina Lagerstöm för hjälpen att komma i kontakt med den ansvariga för Slussen förslaget hos Ateliers Jean Nouvel, och till sist men inte minst Karin Svedberg Helgesson för att med gott humör handlett vårt arbete.

Återkommande begrepp

Globen City projektet; Ett helhetsbegrepp för all den byggelse som relaterar till 1980-talets tävling om en ny arena i Johanneshovsområdet i södra Stockholms. Detta inkluderar Globen-arenan, de olika kontorsbyggnaderna, gallerian, butikerna samt områdets gator och torg.

Slussen komplexet; Ett helhetsbegrepp för all den bebyggelse som relaterar till Slussen i Stockholm. Detta inkluderar det stora byggnadskomplexet mellan Södermalm och Gamla stan, dess infrastruktur och kopplingar till den angränsande bebyggelsen, den själva slussanordningen, det angränsande vattnet etc. Slussen kan även beskrivas som de delar av staden som angränsar till platsen Slussen, främst delar av norra Södermalm.

Totalentreprenad; Ett begrepp för när ett företag eller en företagsgrupp får till uppgift att genomföra ett byggprojekt i alla dess delar, utformning, finansiering, byggnation, förvaltning etc.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Inledning	4
Bakgrund.....	4
Syfte	5
Frågeställning.....	6
Metod	6
<i>Jämförande studier</i>	8
Kvalitativa- och kvantitativa studier	9
Induktion, deduktion, abduktion.....	10
Reabilitet.....	10
Validitet.....	11
Avgränsning	11
Disposition	12
Författarnas relation till ämnet	12
Centrala teorier	13
Soptunnemodellen	13
Begränsad rationalitet, osäkerhet, oklarhet och agenda sättande	15
Agendor, alternativ och offentlig policy	19
Grupptänkande.....	22
Den irrationella organisationen.....	24
Globen City projektet	26
Analys av Globen City projektet	30
Förutsättningar	30
Viktiga grupper	34
Förslagets kännetecken	35
Slussenprojektet	38

Analys av Slussen projektet	40
Förutsättningar	40
Viktiga grupper och individer	44
Förslagens kännetecken	45
Syntes och rekommendationer	47
Avslutande diskussion	50
Andra frågeställningar och funderingar	50
Kritik.....	51
Aktuell utveckling	52
Källförteckning.....	53
Appendix.....	55

Inledning

I denna del presenterar vi vår uppsats bakgrund, syfte, frågeställning, metod och avgränsningar.

Bakgrund

Stockholm växer. Idag har Stockholmsregionen ca.1.9 miljoner innevånare. Fram till 2025 väntas dess befolkning växa med ytterligare ca.400 000¹. Stockholm är en relativt välmående och ekonomiskt konkurrenskraftigt stad. Stockholmsregionen står i dag för ca 29 % av Sveriges BNP², den bedöms vara den fjärde mest konkurrenskraftiga regionen inom EU.³ För att kunna hantera den förväntade befolkningstillväxten och för att kunna upprätthålla regionens konkurrenskraft kommer staden och dess bebyggelse att behöva utvidgas och anpassas. Samtidigt har Stockholm en mängd historiska, estetiska och sociala kvaliteter som onekligen är värda att bevara, stadens identitet. Olika förslag till förändringar i staden möter ofta på ett stort motstånd.

Dessa båda perspektiv, förnyelse och bevarande, är centrala för en stad och dess utveckling. Bakom båda av dessa finns stort engagemang, många företrädare och argument. Hur dessa båda perspektiv balanserar varandra avgör i stor utsträckning hur en stad förändras och utvecklas. Ytterligheterna i detta sammanhang kan beskrivas som stagnerande museistäder, likt Venedig eller Rom, där allt ses som värt att bevara, och mer osentimentala tillväxtstäder, likt Beijing eller Sidney, där en stor del av historien har rivits bort. Det bästa kanske vore att finna en balans som både tillåter tillväxt och bevarandet av en stads historiska identitet. Att genomföra detta i praktiken är på intet sätt enkelt.

Opinionen i Stockholm kan sägas ha pendlat mellan dessa båda perspektiv under det senaste århundradet. Under cityomvandlingen och byggandet av miljonprogrammet vägde den mer osentimentala hållningen över. Denna period bröts genom omfattande protester från stadens innevånare i början av sjuttioalet. De ambitioner som stadens politiker och planerare hade för denna period var långt mer omfattande de förändringar som hann genomföras. Efter detta följde en period med lägre ambitioner och större svårigheter att få projekt genomförda. Förändringsambitionerna väcktes till liv igen under åttiotalet, med flera stora projekt genomförda. Denna period bröts i samband med den ekonomiska krisen i början av nittiotalet.

Under de senaste åren kan en ny period av förändringsvilja kunnat skönjas bland Stockholms politiker. Det finns en mängd större projekt planerade i staden, stora

¹ Befolkningsframskrivning 2007-2025

² www.scb.se

³ <http://www.cforic.org/pages/european-competitiveness.php>

infrastruktursatsningar, en övertäckning av hela spårområdet vid Klara strand, ett nytt forskningssjukhus, ett nytt stadsbibliotek, flera "skyskrapor" etc. Det visar sig dock fortfarande vara svårt att få större projekt genomförda i Stockholm. Kanske gör de traumatiska minnena från cityomvandlingen stadens innevånare vaksamma mot förändringar, kanske har de föreslagna projekten inte haft de rätta förutsättningarna för att kunna bli genomförda. Många stora projekt har av olika skäl blivit fördröjda, kompromissade till oigenkännlighet eller blivit helt stoppade. Trots dessa svårigheter kommer olika förändringar av staden att vara nödvändiga för dess utveckling.

Syfte

Utifrån detta ser vi det som mycket intressant att undersöka vad som krävs för att få ett större byggprojekt genomfört i Stockholm. Att undersöka vad som skiljer ett projekt som lyckas och ett som inte lyckas bli genomfört, att undersöka vilka faktorer som verkligen påverkar ett projekts genomförande.

Dessa frågor berör en mängd olika intressanta teoretiska och praktiska fält. Dessa frågor är både historiskt intressanta, intressanta för att betrakta dagens, och den framtida utvecklingen. Att försöka kartlägga hela Stockholms bygg- och stadsbyggnadssituation har vi dock sett som en för stor och komplicerad uppgift. Vi har i stället valt att främst undersöka ett centralt projekt som trots tilltagande behov och stora ambitioner hittills inte varit möjligt att genomföra, en ombyggnad av Slussen. Vi tror att en undersökning av detta projekt kan ge oss insikter sådana faktorer som även är relevanta för andra större byggprojekt, både i Stockholm och i andra städer.

På Handelshögskolans organisations- och ledarskapsinriktning har vi diskuterat en mängd olika teoretiska perspektiv som kan vara användbara för att analysera genomförandet av större projekt. Beslutsfattande och genomföranden av projekt sker sällan enligt rationella, ideala modeller, projekt har sällan helt klara eller entydiga mål. Den organisation som är avsedd att genomföra ett projekt har sällan klara gränser, dess medlemmar är sällan eniga om hur det aktuella projektet bör betraktas och organiseras. Det är svårt att utforma en logisk genomförandeplan till en subjektiv verklighet, det är svårt att genomföra en fastställd plan när dess omvärld ständigt förändras. Det är inte säkert att man blir nöjd när man genomfört ett projekt då ens preferenser kan ha hunnit förändras under projektets gång. Större projekt, likt de vi kommer att undersöka berör även ofta ett stort antal olika organisationer. Förhållandet och dynamiken mellan dessa kommer att vara viktiga för projektets möjlighet att bli genomfört. Vi kommer att använda oss av olika teoretiska perspektiv vi studerat på Organisations och Ledarskapsinriktningen för att undersöka och analysera de faktorer som visar sig vara de mest relevanta för genomförandet av större, mer komplexa byggprojekt.

Frågeställning

Utifrån detta breda syfte väljer vi en något snävare, mer specifik frågeställning. Stockholms stad har sedan 1980-talets början haft en uttalad ambition att bygga om Slussen komplexet. Anläggningen är relativt sliten, dess trafikunderlag har förändrats, platsen hade kanske kunnat utnyttjas bättre etc. Ett antal tävlingar har genomförts för att ge platsen en ny utformning, dock utan att någon ombyggnad har genomförts. Med detta som bakgrund definierar vi vår huvudsakliga frågeställning till att...

- med hjälp av beslutsfattande- och organisationsteori samt en empirisk studie undersöka och analysera varför det hittills inte varit möjligt att genomföra en ombyggnad av Slussen i Stockholm?

Utifrån denna undersökning önskar vi formulera ett antal förslag till hur en ombyggnad av anläggningen skulle kunna underlättas. Vi önskar även kunna ge våra läsare en intressant och minnesvärd läsning.

Metod

En eventuell ombyggnad av Slussen skulle vara ett mycket omfattande, komplex och tidskrävande projekt. En mängd olika individer, företag och myndigheter skulle behöva samsas för att genomföra det. Dynamiken mellan dessa skulle vara både svåröverskådlig och föränderlig. Ett sådant projekt skulle påverkas av en mängd olika lagar och förordningar, opinioner och samhällsströmningar. Dess utformning, möjlighet att komma till beslut och genomförande skulle avgöras av alla dessa faktorer i relation till varandra.

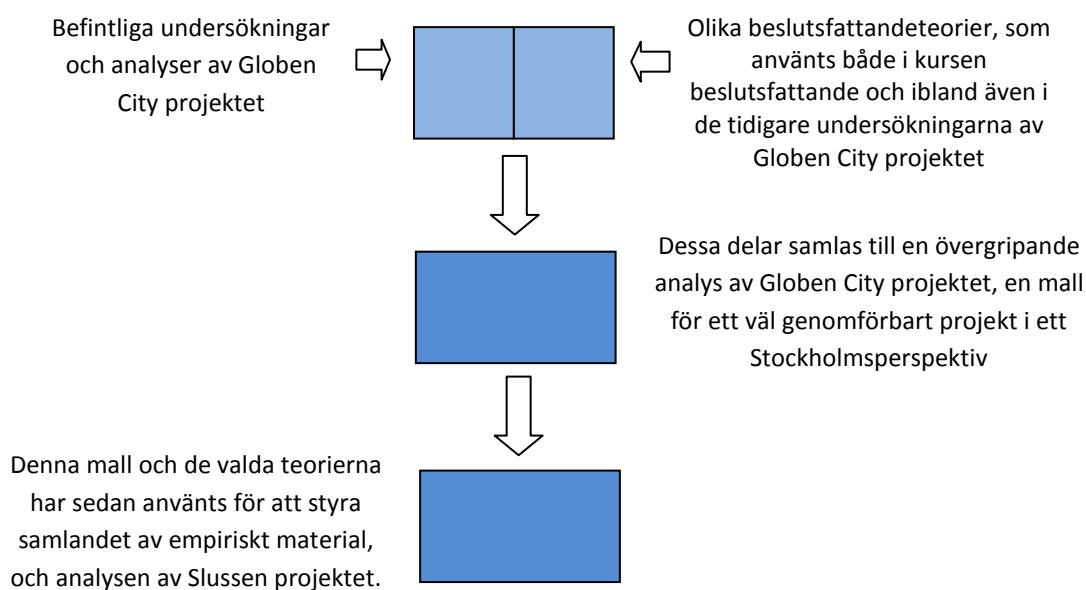
För att så väl som möjligt kunna finna och strukturera de mest relevanta aspekterna i en sådan process har vi i vår undersökning av Slussen utgått ifrån en jämförande studie av ett till Slussen någorlunda jämförbart projekt, Globen City projektet. Det finns en mängd likheter mellan dessa båda projekt. De hör båda hemma i Stockholm, de har båda hanterats under ungefär samma tidsperiod, de har båda haft samma institutioner, intressenter och politiska klimat att förhålla sig till. De är båda mycket komplexa, kostsamma och tidskrävande, de kan båda sägas vara mycket visuella och potentiellt mycket symboliskt betydelsefulla. Den på ytan stora skillnaden mellan dessa båda projekt är att det ena, Globen City projektet, lyckades bli genomfört mycket snabbt och problemfritt, till och med över de ursprungliga ambitioner, emedan det andra, Slussen projektet, trots tilltagande behov och stora ambitioner inte kunnat bli genomfört.

Det finns redan en rad studier utförda av Globen City-projektet och dess framgångsrika genomförande. Några av dessa har skett under projektets gång, andra efter dess färdigställande. De mest relevanta faktorerna bakom detta projekts framgångsrika genomförande finns redan kartlagda. Ett flertal relevanta teoretiska perspektiv har redan identifierats.

Genom att först undersöka och sammanställa dessa tidigare undersökningar hoppas vi kunna finna de mest relevanta faktorerna bakom detta projekts genomförande. Genom att analysera dessa faktorer teoretisk hoppas vi kunna få en god förståelse för vad som krävs för att framgångsrikt genomföra ett större byggprojekt i Stockholm. De teorier vi valt är sådana som berörts i Handelshögskolans kurs i beslutsfattande. Några av dessa teorier har även använts i de tidigare studierna av Globen City projektet. Vår övergripande analys av Globen City projektet kommer därför ha sin grund i de befintliga studierna av projektet och vår egen analys utifrån olika valda beslutsfattandeteorier.

Efter denna initiala studie har vi genomfört vår undersökning av Slussenprojektet. Vi har sökt empiriskt material kring Slussenprojektet efter de faktorer som visat sig viktiga för Globen City projektet. Denna empiri har främst samlats in genom intervjuer med personer som är mycket insatta i Slussenprojektet och dess historia. Viss empiri har även införskaffats via skriftliga källor. Detta material har sedan organiserats och analyserats utifrån de aspekter och teorier som använts vid analysen av Globen City projektet. Det empiriska materialet har på inrådan från några av våra intervjupersoner anonymiserats. Vissa teoretiska perspektiv är mer relevanta för det ena projektet än för det andra projektet. I sådana fall har vi använt dessa perspektiv endast för det projektet där de visat sig vara relevanta. Efter att de båda projekten analyserats utifrån samma faktorer och teoretiska perspektiv har vi sedan jämföra dem. Genom detta hoppas vi ha kunnat identifiera de mest betydelsefulla skillnaderna mellan dem. Vi hoppas genom denna jämförelse kunna finna svaret på vår huvudsakliga frågeställning, varför det hittills inte varit möjligt att genomföra en ombyggnad av Slussen i Stockholm. Utifrån detta svar har vi formulerat ett antal förslag till hur en ombyggnad av Slussen skulle kunna underlättas.

Figur 1. Illustration av vår jämförande metod



Naturligtvis finns det stora skillnader mellan dessa båda projekten, vissa aspekter har mer betydelsefulla för det ena än för det andra. En stor del av behållningen av denna jämförande studie har varit att finna de mest relevanta aspekterna kring projekt som dessa. Vid analysen och vid det avslutande formulerandet av förslag har vi anpassat utrymmet efter de aspekter som vi tror är mest centrala för Slussenprojektet.

Med tanke på det övergripande syftet hos vår uppsats, ger en jämförandestudie ytterligare en fördel. Då vi är mer generellt intresserade av förutsättningarna för större byggprojekt i Stockholm ger en undersökning som täcker två projekt en mer nyanserad bild än en undersökning av endast ett projekt. Vi tror även att detta kommer att ge våra läsare en bredare och mer intressant bild av de frågor vi intresserat oss av.

Jämförande studier

Att genomföra en jämförande studie har naturligtvis både sina för- och nackdelar. Den mest centrala av fördelarna är att jämförelsen låter forskaren identifiera hur de olika jämförelseobjekten skiljer sig åt. En analys av dessa skillnader kan sedan förhoppningsvis ge en god förklaring till skälen bakom dessa skillnader. I vår studie har de mest relevanta faktorerna bakom det första av våra jämförelseobjekt, Globen City projektet, redan blivit kartlagda. Detta gör vår jämförande studie något enklare då vi genom detta kan koncentrera vår analys på det andra objektet.⁴

Den mest centrala nackdelen med vår metod är att undersökningen och analysen av det första jämförelseobjektet inte nödvändigtvis behöver ha varit objektiva. Detta kan i sin tur påverka vår undersökning och analys av det andra av våra objekt. Ett framgångsrikt projekt kan säkert förklaras utifrån en mängd olika teorier och genom flera olika akademiska fält. De undersökningar vi funnit, och det perspektiv vi valt att betrakta utgår ifrån olika beslutsfattandeteorier. Vårt val av lämpliga aspekter hos projekten och lämpliga teorier att utgå ifrån har påverkats av de tidigare undersökningarna av Globen City projektet. Kanske hade vår undersökning och analys av Slussenprojektet blivit annorlunda om vi undersökt endast detta projekt. Med tanke på denna typ av byggprojekts omfattning och komplexitet tror vi dock inte en sådan undersökning givit en lika god och intressant analys, givet våra tidsmässiga förutsättningar.

Det finns många skillnader mellan dessa båda projekt. Globen projektet har haft en klarare funktion att fylla, mer utrymme i sitt kringområde, den ligger längre från stadskärnan än Slussen. Slussenprojektet är till stor del ett infrastrukturprojekt, det har haft större symbolisk betydelse, det ligger närmare stadskärnan än Globen. De skillnader mellan projekten vi är medvetna om kommer att beaktas i den avslutande analysen.

⁴ Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, främst kap. 17

Kvalitativa- och kvantitativa studier

Vetenskaplig forskning kan ha olika förutsättningar och syften, de kan ha sin grund i olika vetenskapliga filosofier. Om man önskar ta reda på exakta förhållanden i en fråga, kvantifierbar information, matematiska samband etc. väljer man i regel en kvantitativ forskningsmetod. Sådan forskning har sin grund i positivistisk filosofi vilken utgår ifrån att omvärlden kan studeras och förstås objektivt, att olika samband och skeenden är logiska och regelbundna. Många typer av frågeställningar kan med fördel studeras utifrån ett kvantitativt perspektiv. En god kvantitativ studie bör kunna upprepas exakt och då generera identiska resultat som den ursprungliga undersökningen.

Om man i stället önskar finna essensen i en fråga, olika idé- och andemässiga sammanhang, väljer man i stället kvalitativ utgångspunkt för sin forskning. En sådan forskning har sin utgångspunkt i hermeneutisk filosofi, vilken i korthet menar att tillvaron endast kan betraktas subjektivt, att det inte är möjligt att kvantifiera essensen i vår omgivning och våra upplevelser. För vissa typer av studier och vissa akademiska fält kan en kvalitativ utgångspunkt användas med fördel. En kvalitativ studie är starkt beroende vilka som utför den, det övergripande sammanhangen, tidsandan etc. En sådan studie kan därför vara god även om en upprepning inte kan ge exakt samma resultat vid ett senare tillfälle.⁵

De frågor vi är intresserade av torde i huvudsak röra det kvalitativa forskningsfältet. Vi kommer att undersöka beslut och genomföranden av stora, komplexa byggprojekt utifrån olika beslutsfattandeteorier. Sådana mer komplexa beslut sker i regel inte enligt logiska ideala modeller, en stor mängd olika samband, förutsättningar och intressenter påverkar dem. Denna påverkan är beroende av hur olika intressenter uppfattar situationen, hur de uppfattar sitt eget inflytande på processen, på dynamiken mellan olika intressenter etc. För att förstå sådana typer av situationer tror vi att kvalitativ analys är bäst lämpad. Vi hoppas dock att den övergripande analysen vår undersökning kommer att mynna ut i, kommer att vara någorlunda möjlig att använda vid undersökning och analys av andra större byggprojekt.

⁵ Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, kap. 4, 9 och 10

Induktion, deduktion, abduktion

En vetenskaplig undersökning kan ha olika ambitioner. Man kan välja att samla empiri för att formulera en slutsats, en hypotes eller teori. Detta är att genomföra en induktiv studie. Man kan välja att utgå ifrån en teori och genom den försöka förklara vad som sker i omvärlden. Detta är att genomföra en deduktiv studie. Man kan även både studera omvärlden för att finna sammanhang, samtidigt som man försöker förklara sina observationer utifrån befintliga teorier. Detta är att genomföra en abduktiv studie. Eftersom vi i vår studie först kommer att undersöka ett projekt, utifrån det sammanställa en analys och använda denna för att undersöka ett andra projekt torde vad vi avser genomföra vara en abduktiv studie.⁶

Reabilitet

Med realibilitet menas huruvida den undersökning man genomför kan sägas bli trovärdiga, om i vilken utsträckning en undersökning kan återupprepas och då generera ett liknande resultat. Vi hoppas naturligtvis kunna genomföra en under omständigheterna så god och tillförlitlig studie som möjligt. För att försäkra oss om detta har vi baserat vår uppsats på ett någorlunda brett material. För vår undersökning av Globen City projektet utgår vi ifrån två tidigare studier av projektet utifrån olika beslutsfattandeperspektiv, *Oklarhetens strategi* (1989) av Kerstin Sahlin Andersson och *Ordning & kaos i projektsamarbete* (1995) av Jesper Blomberg. Den första av dessa skrevs i samband med projektet, i nära kontakt med projektgruppen, den andra skrevs i efter projektets färdigställande. För vår undersökning av Slussenprojektet har vi samlat empiriskt material genom att dels undersöka diverse skriftliga källor och dels genomföra intervjuer med ett antal personer som är mycket insatta i detta projekt. Vi har under intervjuerna med dessa personer bett dem berätta om deras bild av projektet utifrån de centrala perspektiv vi identifierat i undersökningen av Globen City projektet. Dessa personer har naturligtvis alla sina egna perspektiv på dessa frågor. Genom att sammanställa deras svar hoppats vi ha att ha kunnat skapa en relativt komplett bild av vad som skett i Slussenfrågan.⁷

⁶ Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, kap. 4

⁷ Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, kap. 15

Validitet

Med intern validitet menas huruvida en undersökning lyckas fånga essensen av vad som eftersöks, om arbetets syfte verkligen uppfylls. Vi hoppas kunna uppnå det genom att vi i vår studie av Slussen utgått ifrån de tidigare, mycket väl genomförda undersökningarna av Globen City projektet. Vi grundar vår studie och analys på dessa tidigare genomförda studier. Genom detta hoppas vi ha kunnat identifiera de aspekter till del de teorier som är mest relevanta för att undersöka projekt som dessa.

Med extern validitet menas huruvida de resultat man kommer fram till i en studie kommer att vara generaliserbara för andra liknande projekt. I vår jämförande studie undersöker och jämför vi två mycket omfattande, komplexa projekt som lyder under mycket specifika förutsättningar. Det kanske inte finns allt för många snarlika projekt att applicera vår studie på. Det finns dock många projekt, i Stockholm och andra städer, som delar våra studieobjekts övergripande förutsättningar, stora, komplexa byggprojekt i en stadsmiljö. Då vår studie utgår från någorlunda allmängiltiga beslutsfattandeteorier tror vi detta gör den användbar för projekt med liknande övergripande förutsättningar. Våra slutsatser kommer dock sannolikt vara mer giltiga för projekt i Stockholm än för projekt i andra städer.⁸

Avgränsning

I våra undersökningar och våra analyser har vi använt oss av ett begränsat antal teorier tagna från kursen beslutsfattande. Några av dessa teorier har samtidigt används i de tidigare undersökningarna av Globen City projektet. Naturligtvis kunde dessa projekt ha betraktas utifrån en mängd olika teorier och perspektiv. Vi har dock valt att avgränsa oss till de vi sett som mest relevanta. I vår uppsats avslutande del kommer vi dock att resonera kring projekt som dessa utifrån en del andra perspektiv.

Vi har inte för avsikt att direkt studera eller väga de arkitektoniska eller estetiska kvaliteterna hos de byggprojekt vi studerar. Vi kommer att undersöka dessa projekts beslutsteoretiska förutsättningar för att bli genomförda. Ibland, men förvånansvärt sällan, verkar det som de arkitektoniska kvaliteterna hos ett projekt har ett större inflytande på dess förutsättningar att bli genomfört.

Vi har behandlat alla de tidigare tävlingarna och försöken att genomföra en ombyggnad av Slussen under en gemensam analys. Det har sedan 1990-talets början genomförts tre olika tävlingar i frågan, vi har valt att inte analysera alla dessa tävlingar i detalj.

⁸ Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, kap. 15

Disposition

Vår fortsatta uppsats har delats in i fem huvudsakliga delar. I den första delen har vi samlat de teorier vi sett som mest relevanta för vår frågeställning. Dessa är teorier hämtade från kursen i beslutsfattande. Ibland har dessa teorier använts i de tidigare undersökningarna av Globen City projektet.

I den andra delen undersöker vi det första av våra jämförelseobjekt, Globen City projektet. Vi berättar historien om projektet och genomför en sammanfattad analys av dess genomförande.

I den tredje delen undersöker vi det andra av våra jämförelseobjekt, Slussenprojektet. Vi utgår från de aspekter och teoretiska perspektiv som framkommit och använts i den tidigare undersökningen och analysen av Globen City projektet.

I den fjärde delen sammanställer vi en övergripande analys av Slussenprojektet, viktat efter de aspekter vi tror vara de mest betydelsefulla. Vi utgår i detta från båda våra tidigare analyser. Med denna analys hoppas vi kunna besvara på vår centrala frågeställning, varför en ombyggnad av Slussen hittills inte varit möjlig. Utifrån detta har vi formulerat ett antal förslag till hur en ombyggnad av Slussen skulle kunna underlättas.

I den femte och avslutande delen av uppsatsen betraktar vi Slussenprojektet utifrån ett antal perspektiv som inte tidigare berörts. Vi kritiserar även olika delar av vårt arbete samt berättar om den aktuella utvecklingen i frågan.

Författarnas relation till ämnet

Magnus Malm; Jag har utöver studier på Handelshögskolan även läst arkitekturprogrammet på KTH. På arkitekturskolan är Slussen ett av de mest diskuterade projekten, flera studenter använder sina examensarbeten till att skapa förslag för till ett framtida Slussen. Utöver detta har jag haft ett antal anställningar som kan sägas vara relaterade till ämnet för vår uppsats, som professorsassistent på Konsthögskolans arkitektursektion, med tävlingen om Stockholms nya stadsbibliotek samt som handläggare på stadsbyggnadskontoret i Nacka.

Tobias Hildebrand; Då jag inte har läst arkitektur är min relation till Slussen som objekt mer av en alldaglig natur, som ur Stockholmare har jag dock ett stort intresse av att Stockholm behåller och förbättrar sin prakt. Jag ser en ombyggnation av Slussen som ett ypperligt tillfälle att ytterligare förbättra stadens siluett och att knytta samman Norra och Södra Stockholm på ett finare sätt än idag. Som ekonom student och med organisation och ledning som inriktning har det huvudsakliga ämnet, nämligen beslutsfattande processer, fascinerat mig oerhört mycket.

Centrala teorier

I denna del av uppsatsen beskriver vi i korthet de teoretiska modeller vi valt att utgå ifrån i vår analys. Vi gör även en kort beskrivning av hur respektive teori kan appliceras på stora byggprojekt. Några av dessa modeller har använts i de tidigare undersökningarna av Globen City projektet, de har alla berörts under kursen beslutsfattande.

Soptunnemodellen⁹

En av de mest centrala teoretiska modeller som använts för att förklara Globen city projektets lyckade genomförande är soptunnemodellen. Denna modell beskriver olika aspekter av beslut och beslutsfattande främst hos s.k. anarkistiska organisationer. Med sådana menas organisationer med oklara preferenser, oklara mål, oklar teknologi och ett växlande engagemang från sina medlemmar. Ett vanligt exempel av en sådan organisation är ett universitet. De projekt och de övergripande organisationer som vi undersöker delar många karaktärsdrag med anarkistiska organisationer, bör vi uppföra ett nytt byggnadskomplex, hur ska det gestaltas, vad ska det innehålla, hur ska vi uppföra det, vilka grupper behöver involveras, hur kommer olika yttre intressenter att reagera etc.?. De projekt vi studerar är mycket komplexa, unika projekt med en mängd intressenter och kortlivade projektorganisationer.

Enligt soptunnemodellen kan en anarkistisk organisation liknas vid en soptunna. Denna tunna rymmer alla organisationens beståndsdelar och samtidigt alla beståndsdelar till ett potentiellt beslut. Dessa beståndsdelar kan vara olika problem, olika möjliga lösningar, olika medarbetare, beslutsfattare, olika beslutstillfällen etc. Dessa beståndsdelar flödar runt i organisationer, de blandas och möter varandra mer eller mindre slumpmässigt. Ibland kan ett beslut komma att materialiseras, men det är svårt att förutse vilket beslut detta kan komma att bli. Energinivån och engagemanget hos organisationens olika beslutsfattare varierar stort. Detta kan bero på beslutsfattarnas respektive platser i organisationen, på styrkan i de olika flödena, på hur flödena möter varandra, på beslutsfattarnas individuella energinivå och förutsättningar etc. Enligt modellen är vägen mellan ambition, problem och lösning inte linjär. Lösningar kan söka problem, problem kan söka lösningar, beslutstillfällen kommer och går, beslutsfattare söker något att besluta om, beslut behöver inte nödvändigtvis lösa några problem etc.

För att genomföra ett större byggprojekt behöver en mängd olika komponenter finnas närvarande vid ett och samma tillfälle, ambitioner, visioner, kompetens, finansiering, en accepterande omgivning etc. Det är inte helt enkelt att samla alla dessa komponenter, det är inte ofta förutsättningarna för ett projekt är sådana att alla komponenter finns närvarande. Större byggprojekt kan vidare användas för att lösa en mängd olika problem. Ibland kan flera problem lösas i ett och samma projekt. För att få ett sådant projekt

⁹ Cohen, M. D., March, J. G. och Olsen, J. P. (1972)

genomfört måste en mängd olika beslutsfattare inblandas, deras förutsättningar behöver vara de rätta. Att fatta ett investeringsbeslut kan vara mer eller mindre attraktivt vid olika tillfällen.

Enligt modellen finns i princip tre olika typer av beslut. Dels kan beslut fattas genom att göra ett aktivt val efter en organisations preferenser, mål och en avvägning mellan olika alternativ. Dels kan beslut fattas genom rutin och kultur, man behöver inte reflektera över olika möjliga alternativ etc. Dels kan besluts behandlas genom flykt, man spar problemet till en lösning uppdagar sig eller definierar om situationen så att problemet försvinner. Problem och önskningar om förändringar kan vara aktuella under olika lång tid, beslut kan ta olika lång tid att fatta, de kan vara olika svåra att fatta och kräva olika mycket energi av de inblandade. Hanterandet av större byggprojekt kan ske på alla dessa sätt, och med alla dessa förutsättningar. Detta kommer att visa sig extra intressant i slutet av uppsatsen.

Det finns enligt modellen fyra villkor som påverkar en organisations beslutsprocesser. Dels är mängden överkapacitet, ”slack”, i en organisation viktig. En låg mängd ”slack” innebär att beslutsfattarna måste verka under en hög belastning. Detta i sin tur gör att de inte har tid att djupare undersöka en fråga och överväga olika alternativ vilket gör det svårare för dem att tryggt fatta beslut. Dels påverkar organisationens beslutsordning och hierarki beslutsfattandet, är det en homogen eller ickehomogen organisation, är det en hierarkisk eller icke hierarkisk organisation, hur väl att beslutsordningen specificerad? En mer hierarkisk organisation, en organisation av personer med liknande värdegrunder kan ha det lättare att fatta beslut (dock inte nödvändigtvis bättre beslut). Dels påverkar administrationens ställning inom en organisation. Om ett problem relaterar till flera olika avdelningar kan beslutsprocessen bli fragmenterad och administrationen kommer att få ett stort inflytande att samordna det hela. Om organisationens problem är specifika, om de endast påverkar en avdelning kommer beslutsprocesserna koncentrerad till dessa, och administrationen inflytande minskar. Slutligen påverkas beslutsfattandet av vilka möjligheter organisationens olika medlemmar har att lämna organisationen. Om beslutsfattarna, de med rutin att hantera sådana frågor är eftertraktade på annat håll och enkelt kan lämna organisationen kommer organisationens beslutsfattande att ta längre tid.

Då ett större byggprojekt ofta genomförs med korta tidshorisonter, med bakgrund i stora investeringskostnader torde mängden ”slack” vara ganska låg. Då de utförs av en mängd olika organisationer mot ett gemensamt mål torde de bli hierarkiska och kräva en mäktig administration. Då sådana förändringsprocesser ofta organiseras som kortlivade, intressanta, unika projekt tror vi viljan att lämna organisationen före projektets färdigställande torde vara ganska låg. Dock behöver dessa förutsättningar inte vara de samma för alla större byggprojekt.

Begränsad rationalitet, osäkerhet, oklarhet och agenda sättande ¹⁰

Denna modell beskriver dels de rationella, ideala beslutsmodellernas olika begränsningar och dels vad dessa begränsningar har för effekter på beslutsprocessen.

Ett idealt rationellt beslut utgår i teorin från kända och stabila preferenser, resurser och mål, en stabil omvärld, en övergripande bild av all relevant information och en förmåga att fatta rationella beslut. Alla försök att fatta sådana beslut kommer oundvikligen inkludera olika element av osäkerhet. Det är inte möjligt att med säkerhet veta alla de konsekvenser ens beslut kommer att få i framtiden. Det finns ofta fler faktorer att ta i beaktande vad gäller framtida konsekvenser än vad som är möjligt att hantera, och ta i beaktande. Okända faktorer och andra personers handlanden kommer att påverka ett besluts konsekvenser.

Vidare är det inte säkert att de preferenser som utgör grund för ett beslut förblir de samma i framtiden. Vad som är en god idé idag behöver inte ses som en lika god idé efter dess genomförande. Människor mål är ofta instabila, inkonsekventa och oprecisa, de mänskliga egenskaperna begränsar deras preferensordning. Människor kan även ibland välja att ha oklara mål och preferenser. Våra handlingar och beslut påverkar våra preferenser likväl som att våra preferenser avgör våra handlingar. Olika personer relaterade till ett projekt kan ha olika preferenser och prioriteringar kring mål. Det kanske inte är möjligt att få alla att komma överens om standpunkt inom en organisation.

Problem som dessa torde vara i synnerhet aktuell vid mer långsiktiga projekt. Stora byggprojekt är vanligen både komplexa, involverande många parter, riskabla och långsiktiga. Detta borde göra ett idealt rationella beslut kring sådana projekt mycket svåra att fatta i praktiken. Vid mer enkla och rutinartade beslutssituationer kan "rationella" beslutsmodeller vara mer användbara.

Om beslutsfattare har stora kunskaper och erfarenheter i ett område kommer deras möjlighet att använda rationella modeller vara goda. Beslutsfattare ignorerar ofta sina egna preferenser vid beslutsfattande. Dom följer lagar, regler, traditioner, och råd av till exempel experter. Människor väljer handlingar nu för att få sina preferenser uppfyllda i framtiden. Om en individ är extra involverad och duktig i en aktivitet kommer han att favorisera den. Individer konstruerar sina egna preferenser aktivt för att upptäcka vad de gillar och för att hitta nya. Individer är strategiska när de väljer preferenser. De specificerar inte sina mål som de vill ha dem, utan är gärna mer oklara.

¹⁰ March, James G. (1978)

Det finns två huvudsakliga teoretiska perspektiv kring det mänskliga beteendet, beskrivande teorier och normativa teorier. De normativa teorierna försöker stipulera ett optimalt, rationellt beteende. De som studerar beslutsfattande antar ofta att människor, som intelligenta varelser borde bete sig rationellt. Beslutsfattare riskerar då att betraktas utifrån hur de lever upp till de normativa beslutsidealerna trots att rationella beslut kanske inte är möjliga. Den vanligaste kritiken av beslutsfattare utifrån en sådan naiv rationalitetsmodell är att de fokuserar på fel saker i analysen, att de inte tillräckligt väl specificerat de preferenser och mål som besluten utgår ifrån. Avvikelser från de klassiska modellerna behandlas som fel som bör ställas till rätta, det kommer dock ofrånkomligen finnas skillnader i förutsättningar och konsekvenser mellan perfekt, ideal rationalitet och begränsad, möjlig rationalitet.

Osäkerheten i en beslutssituation kan öka om de olika inblandade inte delar samma världsbild. Olika konflikter kan då uppstå kring efter vems preferenser, mål och ambitioner projektet och de gemensamma ansträngningarna ska riktas. Dessa konflikter kan bli långdragna, i värsta fall kan de förhindra ett projekts genomförande. Vissa beslut kan i efterhand beskrivas som att ha varit baserade på ett rationellt resonemang och tillvägagångssätt, även om så kanske inte varit fallet. Ett rationellt fattat beslut kan betraktas som mer legitimt än ett till synes mindre rationellt beslut. De rationella modellerna blir genom mer användbara att förklara än att förutsäga människors beteenden.

För att under dessa förutsättningar kunna fatta så goda beslut som möjligt utvecklar människor olikbeslutsprocesser som ger tillfredställande resultat trots olika begränsningar, s.k. "Bounded rationality"-modeller, begränsad rationalitet. Beslutsfattare försöker på olika sätt minimera de element av osäkerhet och oklarhet de möter i en beslutssituation för att öka deras trygghet i beslutssituationen. Genom detta ökar deras självförtroende och kraft att fatta beslut.

Det finns en mängd olika metoder att minska den osäkerhet beslutsfattare upplever. Grunden hos dessa är att på olika vis göra en beslutssituation enklare, att minska den mängd information beslutsfattarna behöver ta i beaktande och söka stöd i standardiserade metoder. Man kan söka information endast direkt relaterat till vad man ska fatta beslut kring, man kan väga kostnaden att finna information mot de fördelar detta ger, att finna en rimlig balans. Man kan handla spelrationellt, att fatta beslut i relation till andra individer och organisationer snarare än mot information om omvärlden. Man kan betrakta vägen snarare än målet som det viktiga i en beslutsprocess, att processen i sig är mer betydelsefull för organisationen och dess legitimitet än det beslut processen avser att generera. Människan kan betraktas som anpassningsrationell snarare än systematiskt rationell. Människor experimenterar sig och anpassar sig fram till goda beslut snarare än systematiskt resonerar sig fram till dem. Ur detta hänseende är det svårt att granska beslutsfattare utifrån rationella normer.

Ytterligare en väg för beslutsfattare att försöka minska den osäkerheten de upplever inför en beslutsprocess är olika typer av imitation. En organisation kan försöka bli framgångsrik genom att imitera tidigare framgångsrika organisationer, att kopiera deras resurser, teknologi, metoder etc. På detta sätt kan en organisation förbättra sin legitimitet jämt emot olika intressenter och säkra viktiga resurser. Det är dock inte säkert att de faktorer den imiterande organisationen ser som kritiska verkligen är de kritiska för den imiterade organisationens framgångar. En organisation är komplex och den verkar i en komplex omvärld, det kan vara svårt att undersöka och förstå varför en organisation lyckas när en annan misslyckas. Det kan vara svårt att föra över aspekter från en organisation till en annan på grund av kulturella och organisatoriska skillnader. Den kanske huvudsakliga fördelen med imitationen kvarstår dock oavsett om man lyckas imitera de kritiska kvaliteterna hos mer framgångsrika organisationer eller inte. Den osäkerhet den imiterande organisationen upplever inför sin situation och sitt beslutsfattande kan minskas och dess handlingskraft öka genom imitationen.

Det finns även andra vägar att hantera problemen med oklarhet och osäkerhet. Ett oklart projekt, ett oklart mål, kan tolkas som samtidigt anpassat till en mängd olika potentiella framtidsscenarion. Genom detta kan alla de många inblandade tillåtas behålla sina egna tolkningar av vad som sker, tillåtas tro att projektet drivs mot deras individuella mål. Alla de individer och organisationer som är inblandade i ett sådant projekt kan låtas tro att projektet har sin grund i deras världsbild och att dess genomförande följer de egna ambitionerna. Ett projekt som inte är allt för detaljerat och specificerat vid dess beslutande kan även förändras efter nya förhållanden och preferenser under vägen mot dess färdigställande. Om alla förhållandena kring ett projekt specificeras allt för väl kan det bli svårare att få till beslut och genomförande. Ett större byggprojekt kan utformas så pass flexibelt att det kan anpassas med tidens gång, så att det ges många aspekter som är öppna för tolkning för olika intressenter.

Vad gäller större byggprojekt är den potentiella mängden osäkerhet onekligen stor. Sådana projekt har ofta en mängd involverade parter, de är kostsamma, de tar lång tid att genomföra etc. Detta gör planeringen, beslutsfattandet och genomförandet av större byggprojekt mycket besvärlig. Sådana hänsyn kan det göra besluten och planeringen av större byggprojekt besvärlig och långdragen. Det gör också att sådana åtaganden ofta söker sig till bekanta institutioner och söker stöd från breda och viktiga grupper.

Implementering och osäkerhet¹¹

Ett av de mest studerade fälten inom organisationsteorin är relationen mellan en policy och dess implementering. Ett flertal studier har visat att det kan finnas stora svårigheter för organisationer att implementera sin policy och att genomföra sina beslut. Det finns två huvudsakliga förklaringar till dessa svårigheter. Dels kan de bero på s.k. byråkratisk inkompetens, på att den organisation och de personer som är avsedda att implementera en policy eller genomföra ett beslut inte har rätt kompetens att klara detta. Dels kan dessa svårigheter bero på bristande förståelse och konflikter mellan de som utformar en policy och de som är avsedda att genomföra den. Dessa båda förklaringar utesluter inte varandra. Det inte vidare inte alltid nödvändigt för en organisation att genomföra sina beslut för att framstå som legitim och handlingskraftig. Att utforma en policy eller att fatta beslut kan ses som legitimitetsskapande handlingar i sig. Förändringar av en policy kan signalera förändrade värderingar hos en organisation, vilket i sin tur kan påverka dess medlemmar och ge indirekt upphov till olika handlingar.

En byråkratisk organisation är i många avseenden ett effektivt verktyg för att hantera olika frågor och ansvarsområden. Vad gäller större offentliga byggprojekt kan olika delar av den offentliga förvaltningen beskrivas som byråkratiska organisationer. Det är inte alltid så att en sådan organisation kan genomföra vad dess policy och dess olika direktiv föreskriver. Det är exempelvis svårt för en byråkratisk organisation att hantera stora nya ansvarsområden eller mer unika uppgifter. Detta kan bero på en dålig matchning mellan policyn och den operativa organisationen eller att policyn stipulerar mer än vad den berörda organisationen kan hantera. En större, fragmenterad organisation kan ha ytterliggare problem med att implementera sin policy. Kanske har dess olika delar helt olika förutsättningar och mål. En gemensam övergripande policy blir då omöjlig för alla dess delar att följa. Vidare tar organisationer ofta på sig nya uppgifter. I sådana fall kan antingen en ny policy utvecklas eller den befintliga omtolkas. För att stödja och underhålla en policy skapas ofta koalitioner av berörda personer. Detta stöd tar sig uttryck i olika former av övertalning, köpslående, kompromisser och hot. Den rådande policyn behöver därför inte nödvändigtvis vara speciellt viktig för de som uttalat stödjer den. Detta kan göra implementeringsprocessen än svårare.

Det finns flera vägar att komma rätta med dessa olika implementeringsproblem. Ett av dessa är att inkludera de som är avsedda att genomföra en policy i dess utformande. På sådant sätt kan en policy anpassas till den organisation som är avsedda att genomföra den, snarare än organisationen efter den policy dess ledare formulerar. En annan väg att få stöd för en policy är att utforma den som otydlig och svårtolkad. På detta vis kan en policy få stöd från en mängd olika skiljda grupper. Dessa kan ges utrymme till sina egna

¹¹ Baier, Eaton, March, Saeteren (1986)

tolkningar dels av policyn, dels av de beslut som baseras i denna policy. Detta kan dock resultera i senare problem vid det faktiska genomförandet av ett visst beslut.

Vad gäller större, offentliga byggprojekt finns det naturligtvis ofta stora skillnader mellan den policy och de beslut en stad kan tänkas skapa ha och hur detta sedan tar uttryck i praktiken. Det är en sak att besluta om att genomföra ett projekt, en annan sak att verkligen göra det. Kanske finns inte rätt förutsättningar för att genomföra ett projekt, kanske sätter de som de som fattar besluten realistiska krav på de som är avsedda att genomföra dem. Även vid större byggprojekt kan en oklar policy användas för att enklare nå fram till beslut. Detta torde vara speciellt aktuellt vid projekt som rör stora, skilda grupper av intressenter. En sådan policy kan dock i sin tur orsaka problem när den ska genomföras.

Agendor, alternativ och offentlig policy ¹²

Denna modell beskriver hur olika idéer förs upp till och hanteras på den offentliga agendan. Denna process beskrivs i en modell av John W. Kingdon (1995). En policyprocess består ofta av fyra olika steg, ett: fastställande av agendan, två: specificering av olika beslutsalternativ, tre: det formella beslutet och fyra: implementering av det fattade beslutet. Kingdons (1995) modell beskriver de två första av dessa steg.

Begreppet agenda kan ha olika betydelser. Kingdon (1995) definierar agenda som de ämnen och de problem som politiker och beslutsfattare uppmärksammar och kan fatta beslut kring. Olika aktörer kan ha olika agendor. En aktör kan ha öppna och dolda agendor, en aktör kan arbeta för ett beslut i en fråga i med det egentliga syftet att påverka en annan fråga. Frågor som är uppe på agendan kan ses som uppbyggda av olika nivåer. Olika aspekter av frågan samlas i varje nivå. De aktörer som är behandlar en fråga flyttar ständigt fokus mellan dessa nivåer. Det finns dels en offentlig agenda där olika ämnen uppmärksammas, och dels en beslutsagenda var det avgörs om vilka frågor som ska beslutas.

Det finns två huvudsakliga faktorer som avgör vad som kommer upp på den politiska agendan och som avgör alternativa vägar som kan bli aktuella inför ett beslut. Dessa faktorer utgörs dels av aktiva deltagare som driver olika frågor och dels av de processer som för vidare de frågor som väl kommit upp på agendan. Den första faktorn, deltagarna, är de individer som tar fram och för upp olika frågor, alternativa lösningar på den politiska agendan. Det är även dessa som driver frågor och alternativ lösningar mot beslut och mot genomföranden. De enskilda deltagarna är ofta engagerade i endast en specifik process. Dessa aktörer kan exempelvis vara politiker som är engagerade i den politiska

¹² Kingdon. J. W. (1984) Kap 1 och 9

processen, eller tjänsteman som är engagerade i framtagandet av ett program eller alternativ. Varje deltagare kan sänka eller höja tongångarna i vissa frågor. Massmedias uppmärksamhet på olika ämnen har även en stor betydelse för vilka frågor som förs upp på agendan. Hur seriöst beslutsfattarna tar på de olika alternativen kan bero på om de kommer från "top to down" eller från "down to top". Kingdon (1995) kallar vissa deltagare för entreprenörer. Dessa kan vara allt från ämbetsmän, tjänstemän, akademiker, journalister eller helt enkelt lobbyister. Dessa framträder framför allt när ett så kallat möjlighetsfönster öppnas. Dessa är personer som försöker föra upp sina specifika problem på agendan, personer som vill att just deras lösning ska användas i processen. De kopplar samman en lösning med ett problem till ett sammankopplat förslag för den politiska agendan. Chanserna för att få upp sitt ärende på agendan ökar avsevärt om man har en skicklig entreprenör, någon som arbetar hårt för en fråga och som håller sig framme när ett möjlighetsfönster öppnas.

Den andra faktorn i detta sammanhang är processerna. Kingdon beskriver tre olika processer som gör att ämnen kommer upp på agendan och som gör att olika alternativa lösningar tas fram. Dessa processer är först om en fråga erkänns som ett problem, eventuella förändringar i den offentliga policyn och olika politiska event. När fråga upptäcks och erkänns som problem kan detta generera en ny agenda, olika nya alternativ lösningar kan uppstå. Då de politiska perspektiven och kunskapsnivån i samhället ständigt förändras kommer på grund av detta även valet av de frågor som ses som aktuella också att förändras. Forskning inom olika områden leder till ny kunskap och att ny teknik hela tiden utvecklas. Detta påverkar både agendan och de alternativa lösningar som är möjliga att ta fram. Den politiska agendan och de olika möjliga alternativa lösningarna på politiska problem kan förändras mycket fort. Detta kan bero på förändringar i den allmänna opinionen och på politiska regimskiften.

Dessa processer beskriver Kingdon (1995) som olika strömmar som flyter igenom det politiska systemet. Dessa strömmar kan bestå av problem, policys och politik. Dessa strömmar är till stor del oberoende av varandra, de kan utvecklas och förändras efter sina egna regler och förutsättningar. Olika aktörer kan engagera sig i dessa strömmar. Vid vissa kritiska tidpunkter möts dessa tre strömmar. Det är då de största policyförändringarna sker. Dessa möten är mest sannolika när ett s.k. möjlighetsfönster öppnas, när ett problem uppmärksammas, eller när politiken förändras.

Det finns även yttre faktorer som påverkar aktörerna och vilka frågor de driver. Ett öppet möjlighetsfönster ger olika aktörer tillfälle att "pusha" för deras specifika lösning på ett problem. Vissa aktörer kan sitta med en viss lösning och bara vänta på att ett lämpligt problem ska uppenbara sig. Ett möjlighetsfönster kan öppnas genom en händelse i antingen strömmen av problem eller i den politiska strömmen. Öppningar är ofta små och kortlivade, de kan vara både förutsägbara och oförutsägbara. När ett fönster öppnas samlas ofta många olika lösningar till det aktuella problemet. Ett öppet fönster ger

möjlighet till en total sammanflätning av de tre olika strömmarna, till ett skapande av en ny agenda.

Det finns tre olika faktorer som påverkar hur en agenda utformas; problem, politik och synliga deltagare. Vissa problem ges mer tid i det politiska ljuset än andra. Detta påverkas dels av hur kunniga och insatta de inblandade aktörerna är i den aktuella frågan och på hur problemet har definieras. Mer insatta aktörer kan ge mer uppmärksamhet till en fråga. För att få upp en fråga på agendan är det viktigt att definiera den just som ett problem. En fråga kan även definieras som ett tillstånd som med tiden kan utvecklas till ett problem om det allt mer skulle bryta mot de rådande politiska värderingarna. Olika förändringar i den politiska sfären påverkar också utvecklingen av den politiska agendan. Frågor överläggs och debatteras över tiden, politiska aktörer byts ut etc. Detta gör att den politiska agendan ständigt förändras.

Kingdon (1995) menar vidare att skapandet av den politiska agendan både har synliga och osynliga deltagare. De synliga deltagarna är de som i huvudsak skapar agendan. De osynliga deltagarna är de som i huvudsak tar fram de olika möjliga handlingsalternativen och lösningar till agendan. De synliga deltagarna utgörs i huvudsak av de politiker som har inflytande över agendan. De osynliga deltagare utgörs av olika specialister och tjänstemän som arbetar med de olika beslutsalternativ som ges i en fråga.

Kingdon (1995) menar att inflytandet över agendan bäst kan liknas vid en ”top to down” modell, med de valda politikerna högst upp. Deras faktiska handlingsalternativ utformas dock längre ned, av olika specialister. Antalet möjliga alternativ begränsas enligt modellen på två olika sätt. Första begränsar de osynliga deltagarna på olika sätt antalet alternativa lösningar. Sedan kan även de inblandade politikerna påverka policy strömmen. De kan utöva inflytande på och välja de alternativ som bäst passar deras värderingar. Det är inte sällan som helt nya alternativ tas fram i en fråga, det är mer vanligt att befintliga alternativ kombineras eller stöps om som en ny lösning.

Vid stora, offentliga byggprojekt finns naturligtvis många både synliga och osynliga aktörer inblandade. De olika politiska partierna, olika individuella politiker kommer utifrån sina olika motiv och preferenser att sätta agendan. De kan komma att påverkas av olika entreprenörer, kanske i detta fall av journalister, akademiker och engagerade medborgare. De förslag de kommer att ta ställning till utformas av olika experter, tjänstemän, arkitekter, olika bygg- och fastighetsföretag etc. Alla dessa har inflytande över vad som ses som problem i en stad, över vilka lösningar som är möjliga, över vilka lösningar kan föras mot ett beslut och ett genomförande. Vissa projekt har fler inblandade aktörer andra, vissa innehåller större motsättningar än andra, vissa projekt har längre möjlighetsfönster andra har mindre. Det finns en mängd olika vägar denna modell är relevant för de projekt vi studerar.

Grupptänkande¹³

Denna modell berör beslutsfattande i grupper. Olika grupper kan beroende på sina förutsättningar producera beslut av varierande kvalitet. Beslut kan vara mer eller mindre väl genomtänkta, mer eller mindre rationella, mer eller mindre förankrade i "verkligheten". Det finns många exempel på var grupper under vissa specifika förutsättningar kommit att fatta synnerligen illa genomtänkta beslut. Dessa beslut har inte orsakats av "dumhet", då sådana grupper ofta haft mycket begåvade medlemmar. Snarare kan besluten förklaras utifrån en ofördelaktig gruppodynamik. Dessa grupper kan ha fallit offer för vad som kallas "groupthink", grupptänkande. De har frångött sina egentliga uppgifter, det rationella överläggandet, den öppna diskussionen för att finna det bästa beslutet, för att i stället fokusera på att se om gruppens interna harmoni.

De grupper som riskerar att hamna i en sådan situation delar vissa karaktärsdrag. De är ofta små, de präglas ofta av stark social konformitet. Dessa gruppers medlemmar har ofta en liknande social bakgrund, de delar samma världsbild. De är ofta satta att lösa svåra och riskabla uppgifter under tidspress. Inom sådana grupper skapas starka sociala band, en kåranda. Detta sker speciellt om gruppens alla medlemmar delar ansvaret för gruppens beslut. Om en medlem i en sådan grupp inte skulle dela gruppen övergripande åsikter, om en medlem skulle visa sig öppet motstridig skulle denna ofta riskera att utsättas för ett starkt socialt tryck. Detta leder till att det kritiska tänkandet inom gruppen försämras, att dess kapacitet att fatta väl genomtänkta beslut försvagas.

Olika Symtom för grupptänk är att en grupps medlemmar inte längre vågar eller känner sig motiverade att kritisera sin ledare eller gruppens övriga medlemmar. De förvandlas till s.k. "softheads", som gör allt för främja gruppens sammanhållning och goda atmosfär. Sådana medlemmar kan vara mycket hårda mot en grupps förmodade fiender och mot andra grupper. Ju mer en individ blir accepterad i gruppen desto mindre blir dess vilja att protestera mot gruppens normer. Det gör att gruppen blir mer och mer sammansvetsad och individerna i gruppen blir allt mindre angelägna att framföra kritik av rädsla att bli uteslutna. En individ kan rösta för ett förslag utan att ens ha tittat igenom det eftersom de litar på ledaren och gruppen i övrigt. Det kan till och med vara så att en individ åsidosätter sina egna normer och värderingar för gruppens bästa. Det farliga med detta är inte så mycket att grupp individen misslyckas med att ge sin objektiva bild utan att de tycker att förslaget är bra utan att ordentligt undersöka det och titta på för- och nackdelar.

Janis tar upp åtta olika symtom som tyder på att en grupp lider av grupptänk. Det första av dessa är osårbarhet. De flesta medlemmarna i en grupp delar en illusion om osårbarhet, vilket leder till att de blir överoptimistiska och villiga att ta höga risker. Det gör också att de inte ser klara varnings tecken på att något håller på att gå fel och att de

¹³ Janis, I. L. (1971)

underskattar faror och negativa konsekvenser. Det är typiskt för grupptänk att man tillsammans i gruppen skrattar åt faror istället för att ta dem på allvar. Det andra av dessa kännetecken är att offer för grupptänk tenderar att kollektivt ignorera och rationalisera bort varningstecken och förenkla olika svåra situationer. Om fel har gjorts så erkänner de inte sina fel och ändrar, utan fortsätter och rationalisera bort felen och ytterligare varningstecken. Vidare tror offer för grupptänk otvivelaktigt på gruppens moral. Därför ignorerar gruppmedlemmarna de etniska eller moraliska konsekvenser som gruppens beslut ger i framtiden. Offer för grupptänk får även ofta stereotypa synsätt på fiendens ledare och grupp. De anses vara för onda och för dumma att förhandla med. Offer för grupptänk sätter ofta press på de i gruppen som inte delar gruppens delade illusioner eller ifrågasätter gruppens validitet på gruppens majoritets argument. Självvrannsakan, gruppens medlemmar vill inte avvika från gruppens nådda konsensus. De tystar ned sina egna tvivel genom att anta att de inte är viktiga. Den som är tyst antas hålla med gruppen. Enhällighet, för att gruppen inte ska splittras känner medlemmar i en grupp som lider av grupptänk att det är viktigt att de är enhälliga och håller med den medlem som talar för majoriteten i gruppen. Åsiktsvakt, offer för grupptänk utnämner sig ibland till så kallade åsiktsvakter eller uppfattningsvakter för att skydda sina ledare och medlemmar. De undanhåller information från gruppen för att den inte ska splittra gruppen och dess ideal.

När en grupp uppvisar alla eller nästan alla av dessa symtom uppstår det ofta vissa konsekvenser som resultat av att gruppen fattat illa genomtänkta beslut. Dessa konsekvenser kan ta sig olika uttryck. Gruppen begränsar sina handlingsalternativ, ofta till endast några enstaka vid beslutsfattande. Gruppen undersöker inte riskerna som är förknippade med de olika alternativen. Gruppen kontrollerar inte gruppen om något har förbisett. Gruppen tar inte hjälp av externa experter. Gruppens medlemmar ställer sig positiva till fakta som stödjer gruppen ideologi men ignorerar fakta som mot strider den. Gruppens medlemmar tar sig inte tid att fundera över om deras tagna beslut kan saboteras av andra eller om det kan spåra ur på grund av oförutsebara händelser. Detta gör att de inte har någon extra plan att tillämpa om något inte går som det är tänkt. En delad illusion om osårbarhet gör att gruppen riskaversion reduceras och att dess förhållande till risktagandet ändras. Antagandet om den gruppens goda moral hjälper dess medlemmar att inte känna skuld eller att skämmas för dåliga beslut. Gruppens medlemmar känner stolthet i det de uträttar.

Det är inte alltid negativt att fatta beslut i grupp och det är inte alla grupper som lider av grupptänk. Tvärtom är det väldigt bra att fatta beslut i grupp om vissa kriterier uppfylls i gruppen. I grupper där medlemmarna har klart definierade roller och traditionella procedurer är risken för grupptänk liten. Under sådana omständigheter kan gruppen fatta bättre beslut än de enskilda gruppmedlemmarna. Problemet är att fördelarna med gruppen ofta går förlorade på grund av den sociala och psykologiska stressen som medlemmarna utsätts för i nära gruppsamarbeten och när de har samma normer och värderingar. Detta

blir mer påtagligt när gruppen måste ta snabba och tuffa beslut som sätter alla i gruppen under stress.

Även avgörande beslut kring den typ av större byggprojekt vi studerar fattas av mindre grupper, av olika politiska nämnder, av jurygrupper, av projektgrupper etc. Det finns många situationer då dessa grupper kan falla offer för olika aspekter och konsekvenser av grupptänk. Kanske är tiden för ett beslut knapp, kanske hinner man inte genomföra en välgrundad studie, kanske är det omöjligt att hantera alla alternativ, kanske är beslutet oerhört viktigt att de inblandade upplever stor säkerhet och söker trygghet i en förenklad omvärld. Kanske är hela den beslutsfattande gruppen ansvarig inför beslutet, kanske är beslutets konsekvenser mycket visuella, kanske har det många intressenter. Avslutningsvis i relation till denna teori behöver kanske nämnas att ett illa genomtänkt beslut inte nödvändigtvis behöver visa sig vara ett dåligt beslut.

Den irrationella organisationen¹⁴

Som vi tidigare nämnt är beslutsfattare tvungna att agera i en situation karaktäriserad av osäkerhet. Osäkerhet kan ses som ett psykologiskt tillstånd som beslutsfattare befinner sig i när de är tvungna att fatta beslut trots bristfällig kunskap och information. Det är inte möjligt att ha en fullständig bild av den nuvarande situationen, det är inte möjligt att med säkerhet känna framtiden. Beslutsfattare är därför tvungna att arbeta i en miljö av ständig osäkerhet. Information och kunskap kan betraktas som korrekt eller inkorrekt, ledtrådar, gissningar och prognoser bör också betraktas som information.

Brunsson tar upp tre olika typer av osäkerhet. Den första av dessa är kognitiv osäkerhet. Med detta menas att en individ är osäker på sin egen uppfattning om omvärlden. Detta kan bero på en oklar uppfattning om hur olika aspekter kring ett beslut bör prioriteras, eller hur olika beslut och skeenden påverkar varandra. Helt nya faktorer kan uppstå till vilka en beslutsfattare inte skulle kunna ha någon kognitiv struktur att hantera. Sådana händelser skulle öka dennes osäkerhet. Den andra typen av osäkerhet är osäkerhet i värderingar och preferenser. Även om en beslutsfattare är någorlunda säker på resultatet av sina handlingar kanske denne inte är säker på vilket mål den vill nå. Den tredje varianten av osäkerhet är osäkerhet i uppfattning. En individ kan vara osäker på hur den data och information den handlar utifrån bör uppfattas och tolkas.

Osäkerhet påverkar individens motivation och därmed deras också deras handlingsförmåga. För att minska den kognitiva osäkerheten måste man skaffa sig erfarenhet i hur man ska agera i olika situationer. För att minska osäkerhet i värderingar måste man bli säkrare på sina egna värderingar och preferenser. För att minska osäkerhet

¹⁴ Brunsson, N. Rationalitet, osäkerhet och handling,(2000) Kap 3

i uppskattning måste man skaffa sig bättre information. Det är dock inte osäkerheten i sig utan snarare risken hos olika beslut som har den största effekten på en beslutsfattarens motivation. När risken kring ett beslut stiger minskar motivationen hos beslutsfattarna.

Risk kan hanteras på olika vis. Ett sätt är att bryta ner en handling i mindre steg, vilket gör det lättare att avbryta handlingen utan allt för stora förluster. Beslut kan fattas i grupp, vilket minskar man det personliga ansvaret hos enskilda beslutsfattare. Detta kan leda till att grupper tar högre risker än enskilda individer. Det är därför bättre att i grupper att minska osäkerheten på andra sätt än att minska det individuella ansvaret för de olika beslutsfattarna. De som reducerar osäkerhet tror på succé medans de som önskar reducera ansvar tror på ett misslyckande. Den som tror på ett misslyckande är naturligt mindre motiverad att fatta ett beslut eller att genomföra en handling.

Inför större byggprojekt är som tidigare nämnt mängden osäkerhet ofta stor. De inblandade samlar en så stor mängd som möjligt kring ett projekts förutsättningar. Beslut kring projekt fattas ofta av grupper för att minska osäkerheten i beslutsfattandet. Stora projekt organiseras ofta mot olika delmål. Detta görs dels för att driva projektet effektivt mot olika delmål, men även för att göra projektet mer greppbart och därigenom minska de inblandades osäkerhet.

Globen City projektet

I denna del berättar vi kort om det första av våra båda jämförandeobjekt, Globen City projektet.

Johanneshovsområdet i södra Stockholm har sedan länge varit ett idrottsligt centrum för södra Stockholm. Här fanns tidigare en mindre ishall och här ligger även söderstadion. Med stadens växande behov hade dessa tidigare anläggningar byggts ut undan för undan, men i början av 1980-talet hade man dock nått en punkt var fortsatta utbyggnader av dessa befintliga anläggningar inte längre var hållbart. Mer drastiska åtgärder var nödvändiga, uppförandet av helt nya anläggningar eller en totalrenovering av de befintliga anläggningarna.¹⁵

1980-talet kan sägas ha karaktäriserats av stor framtidstro. Inom Stockholms stad fanns en stark vilja att manifesteras detta, att förvandla Stockholm till en världsstad. Ett förslag till hur detta skulle kunna göras var att ge staden en ny, ikonisk arena. Med en sådan anläggning skulle staden ges möjligheten att arrangera olika typer av internationella idrottsevenemang, konserter, konferenser etc. Vid denna tid hade Göteborg, lite nesligt, en större inomhusarena än Stockholm, och därför bättre förutsättningar att arrangera sådana evenemang. En sådan anläggning skulle även kunna ge staden en ny, stark symbol. Stockholms stads fritidsförvaltning hade en ambition att låta staden arrangera Ishockey VM, helst inför 1987. För att kunna göra detta var en ny arena nödvändig. Olika byggföretag lobbade även staden att besluta om olika byggprojekt, för att säkra sin egen verksamhet.¹⁶

För att driva denna fråga föreslog flera intressenter, idrottsrörelsen, fritidsförvaltningen, privata byggintressen etc. att en helt ny idrottsanläggning skulle uppföras någonstans i Stockholm. Flera olika platser diskuterades, östermalm, råsunda, södra station etc. Till slut valdes Johanneshovsområdet dels på grund av platsens idrottsliga historia, dels på grund av dess mycket goda kommunikationer.¹⁷

Stockholms stad menade initialt att det inte fanns utrymme för ett sådant projekt i stadens budget. Olika privata intressenter lyckades dock utarbeta ett förslag till finansiering som inte skulle belasta stadens budget allt för hårt. Projektet föreslogs inkludera en stor mängd kommersiella ytor som skulle hjälpa till att betala för idrottsarenan. Vidare skulle olika bytesaffärer av mark ske mellan kommunen, privata aktörerna och fastighetsbolagen, som betalning för arbetet. Vidare räknades den framtida ökningen av värdet på stadens mark runt anläggningen in i kalkylen.¹⁸

¹⁵ Oklarhetens strategi sid. 39-40

¹⁶ Oklarhetens strategi sid. 40-41

¹⁷ Ordning & Kaos, sid. 107

¹⁸ Oklarhetens strategi sid. 42-44

Stockholms stadsplanerare var vid denna tid bekymrade över att huvuddelen av stadens mer högkvalificerade arbetsplatser fanns koncentrerade på stadens norra sida. Om den nya idrottsanläggningen vid Johanneshov kunde kompletteras med ett större kontorsområde kunde detta projekt även, till del, rätta till dessa problem.¹⁹

Staden skulle dock fortfarande vara tvungen att bidra till anläggningens finansiering. De politiska blocken var dock inte överens om hur stora medel staden borde bidra med. Denna låsning kunde brytas genom ett kompromissförslag från vågmästaren Stockholmspartiet. När dessa aspekter fått en tillfredställande lösning påbörjades 1984 förarbetet till en tävling om hur området skulle utformas. Ambitionen var att färdigställa den nya arenan så att Stockholm skulle kunna stå värd för hockey VM 1987. Detta skapade en väldig tidspress för projektet. Tävlingsprogrammet hade specificerats till mars 1985, en tävling utlystes med en ändrad målsättning att det hela skulle vara färdigställt till Hockey VM 1989.

Tävlingen var upplagd som en totalentreprenad, för att kunna delta i tävlingen behövde större företag eller företagsgrupper kunna genomföra hela projektet, design, finansiering, byggande, förvaltning etc. Tävlingen var visserligen öppen, med olika företagskonstellationer tillfrågades direkt om de ville delta. Då projektet fortfarande var ganska osäkert, komplext och då det var mycket kostsamt att ta fram ett seriöst förslag föll många grupper bort.²⁰ En av de grupper som kom att falla bort hade leddes av Skandia konsult. Denna grupps arkitektkomponent, Berg arkitekter, hade dock i det tidigare arbetet fått upp ett stort intresse för projektet. För Bergs skulle ett sådant projekt innebära många fördelar. Utöver att det vore ett intressant projekt att arbeta med skulle ett sådant projekt kunna öka kontorets kontaktyta med andra företag, öka kontorets kompetenser samt göra det enklare för kontoret att locka till sig nya kunder.

Den ursprungliga tanken bakom Bergs förslag var att försöka göra arenan så intim som möjligt, trots dess storlek. Läktarna slöts nära varandra, gjorde allt brantare till den punkt då det var lika bra att sluta hela arenan till en Glob. Utifrån detta annorlunda, väldigt spektakulära förslag kunde Bergs samla en ny projektgrupp. Denna grupp gavs namnet projektgrupp Hovet för att associera till området och dess idrottsliga historia. Gruppen gjordes medvetet mycket bred utan någon dominerande aktör. Företag valdes efter vilka som var mest entusiastiska inför projektet, inför Bergs spektakulära design. I och med att arbetet formaliserades minskade projektgruppen, de mest lämpliga, entusiastiska och samarbetsvilliga företagen blev kvar i gruppen²¹.

¹⁹ Ordning & Kaos, sid. 106

²⁰ Ordning & Kaos, sid. 111

²¹ Ordning & Kaos, sid. 113-117

De fanns flera fördelar med den breda projektgruppen, de relativt stora kostnaderna för att ta fram ett förslag och det eventuella senare ägandet av delar av projektet kunde därigenom delas på flera parter. Med färre parter skulle detta kunna bli överväldigande för mindre, men intressanta företag.²² Förslaget utvecklades för att uppfylla intressena hos gruppens olika medlemmar, det ursprungliga tävlingsprogrammet frångicks på flera punkter.

Förslag från fem olika tävlingsgrupper kom att lämnas till stadens jury. Projektgrupp Hovets förslag skiljde sig från de andra förslagen på ett antal punkter. Dels var deras förslag specificerat i mycket lägre grad än de andra förslagen. Många kalkyler, detaljer och funktioner som enligt programmet borde ha klargjorts hade lämnats öppna. Tävlingsprogrammet hade frångotts på flera områden, de föreslagna kommersiella ytorna hade gjorts mycket större än enligt programmet, nya funktioner lagts till komplexet, en viktig damm täcktes igen m.m.²³ I Hovets förslag hade även idrotten, arenan, satts i centrum i större utsträckning än hos de övriga förslagen. Visserligen var de kommersiella ytorna hos deras förslag större än hos andra förslagen, men dessa hade samlats i underordnade, slutna kvarter kring den uppseendeväckande arenan. Projektgruppen Hovets förslag kunde även beskrivas som det mest extraordinär, experimentella förslaget. De övriga förslagen byggde i högre utsträckning på beprövad och bekant teknik och lösningar. Ett av de övriga förslagen beskrevs som det etthundraförsta exemplaret av en viss typ av inomhusarena.

Tävlingens jury hade strikta instruktioner att betrakta de olika förslagen utifrån hur väl de uppfyllde tävlingens program. Gruppen Hovets ganska oklara förslag betraktades därför till en början med ganska stor skepsis. Denna oklarhet kom dock senare att visa sig vara en klar fördel för detta förslag.

Juryn vägde de olika förslagen under sitt arbete. De var mycket intresserade av det starkt visuella Globen City förslaget, men valde till en början ett mer beprövat, specificerat förslag från en projektgrupp ledd av Skanska.²⁴ Efter vinsten fick Skanska till uppgift att ändra sitt förslag för att bl.a. inkludera Globen förslagets större kommersiella ytor. Projektgrupp hovet hade under denna tid nära möten med jurygruppen för att diskutera hur deras förslag skulle kunna ändras för att fortfarande ha en chans. Under dessa kontakter kom det mer extraordinära, allt bättre anpassade Globen City förslaget se allt bättre ut i jämförelse med Skanskas mer konventionella, snabbt omritade förslag. Vid det slutgiltiga avgörandet kom juryn att ändra sig och välja Globen city projektet²⁵. Det avgörande beslutet fattades under april 1986. När beslutet väl fattats ansökte staden om, och beviljades att arrangera Hockey VM 1989. För att hinna detta blev då genomförandet

²² Ordning & Kaos, sid. 119

²³ Ordning & Kaos, sid. 119-123

²⁴ Ordning & Kaos, sid. 124

²⁵ Ordning & Kaos, sid. 127-129

av bygget tvunget att ske relativt snabbt.²⁶ Projektet genomförande organiserades mot att uppnå olika kritiska konstruktionsmässiga delmål vid specificerade tillfällen. För att hinna färdigställa byggnaden var dessa mål tvungna att uppnås. Alla de inblandade fokuserade starkt på att nå dessa mål, politiker och kommunala tjänstemän gjorde sitt bästa för att underlätta tillstånd etc., de olika inblandade företagen gjorde sitt yttersta för att hinna färdigställa de olika konstruktionerna, projektets kostnader tilläts dra iväg för att hålla tidsplanen.²⁷

Större projekt, likt detta, ställs ofta inför en omfattande kritik när det ska genomföras, - är detta den bästa lösningen? är det rätt plats? blir det inte för dyrt? är det miljö-, buller-, - handikappanpassat etc.? De riskerar ofta att bli överklagade i årtal, fördröjas eller helt stoppas. Globen projektet drabbades dock inte av dessa problem i någon större utsträckning. Då målsättningen var så viktig drevs projektet på Arenan lyckades bli färdigställd lagom till att stå värd för Hockey VM 1989. Jämfört med det tidsmässiga målet klarade sig projektet med en försening av endast en månad. Denna försening var en effekt av tävlingens något oklaras instruktioner. Dessa gjorde att staden under projektets genomförande ständigt kunde komma med nya krav för funktioner och detaljer som skulle ingå i projektet.²⁸ Projektets kommersiella delar han lagom bli färdigställda till fastighetskrisen i början av 90-talet.

²⁶ Ordning & Kaos, sid. 128-129

²⁷ Ordning & Kaos, sid. 144-147

²⁸ Ordning & Kaos, sid. 145-146

Analys av Globen City projektet

I denna del sammanfattar vi våra egna och de tidigare undersökningarnas analyser av Globen City projektet. Analysen kommer att ordnas efter olika relevanta aspekter av projektet vi har identifierat, projektets förutsättningar, viktiga grupper och det vinnande förslagets kännetecken. Denna analys styr sedan vårt informationssamlande och vår analys av Slussen projektet.

Förutsättningar

Globen city projektet kan på olika sätt sägas ha haft mycket goda förutsättningar att dels generera ett beslut och dels för att få detta beslut genomfört. Vi kommer här att ta upp och förklara de mest centrala av dessa förutsättningar.

Sammanfallande intressen

Globen City projektet utformades så att det band samman ett stort antal av stadens och andra intressenters olika problem och ambitioner. Stockholm önskade förbättra sina idrottsanläggningar, lyfta de södra delarna, ge staden en ny symbol, göra den mer internationell, skapa arbetstillfällen etc. De olika inblandade företagen kunde även de samla och realisera en mängd olika ambitioner genom detta projekt. De önskade fylla sina orderböcker, knyta nya kontakter, vara med om ett unikt projekt, utmärka sig etc.

Ur detta hänseende kan projektets framgångsrika genomförande förklaras ur ljuset av soptunnemodellen. Genom ett beslut och ett projekt kunde en stor mängd problem och ambitioner samlas till och lösas på en gång, det uppenbarade sig en attraktiv lösning på en mängd av stadens problem. Detta gjorde projektet mycket attraktivt dels för olika beslutsfattare att godkänna, det för staden och de många andra intressenter att genomföra. Vidare utvecklades projektet under processens gång, allt fler funktioner knöts till projektet när det verkade allt mer sannolikt att bli genomfört.

Ett lämpligt beslutstillfälle uppenbarade sig också för att bevilja projektet. Staden hade en önskan att arrangera Hockey VM. För att beviljas detta evenemang var de tvungna att uppföra en ny arena. När planerna var klara presenterades de för tävlingskommittén, varpå staden beviljades mästerskapen inför 1989. Detta var under 1986. Med den korta tidshorisonten mellan beviljandet och mästerskapet var planerna tvungna att genomföras snabbt, ett beslut var tvunget att fattas. Kanske ökar tidspressen även energinivån hos de olika inblandade beslutsfattarna kring projektet. Det visuella uppförandet och för staden spännande arrangemanget fick många intressenter att driva det hela till mål. Det fanns vidare inget utrymme för olika typer av ickelösningar i denna fråga. När arrangemanget verkligen kräver en ny arena måste en ny arena uppföras. När arrangemanget väl beviljats med grund i planerna för Globen kunde inget annat förslag väljas.

Tidshorisont

Enligt de olika modellerna av March (1978) är olika typer av strukturelement viktiga för att beslutsfattare ska kunna skapa sig trygghet kring ett projekt. Genom minskad osäkerhet kan dessa mer tryggt samla och kanalisera sina ansträngningar och ambitioner. Ett strukturelement som varit mycket viktigt i samband med Globen City projektet har varit projektets kompromisslösa tidsmässiga mål. Stockholm hade tilldelats världsmästerskapet för ishockey 1989, under villkor att den nya arenan skulle vara färdigställd till dess. Det skulle bli ytterst pinsamt och problematiskt för staden om denna arena av någon anledning inte skulle hinna bli färdigställd i tid. Med detta övergripande mål för ögonen, med ett tvång att genomföra projektet på mycket kort tid fanns egentligen endast ett beslutsalternativ för de inblandade att överväga. Det gavs inget utrymme för osäkerhet, tvivel eller ett vägande av olika alternativ. Projektgruppen kom att arbeta mycket hårt och målinriktat med projektets planering och genomförandet. Stadens tjänstemän och politiker gjorde i samarbete med projektgruppen sitt bästa för att underlätta projektets genomförande, de gjorde hantering av olika tillstånd smidigare, de frångick vissa olika krav i programmet, olika policys etc., de ställde ytterligare resurser till förfogande när det behövdes. Genom denna kompromisslösa tidsplan, den tvingande, klara tidsmässiga målsättningen kunde detta mycket komplexa och omfattande projektet bli genomfört mycket snabbt.

Det snabba tempot minimerade vidare mängden ”slack” i processen. Enligt soptunnemodellen skulle detta förhållande göra att de inblandade beslutsfattarna inte riktigt hade hunnit reflektera kring projektet. Det ända de kunde göra var att leva med sitt beslut och driva projektet framåt utan förseningar och uppehåll. Att minimera möjligheterna för reflektion kring ett projekt kunde naturligtvis även vara mycket farligt om det projekt man genomför inte är av god kvalitet.

För att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna genomföra projektet, delades dess genomförande in i korta delmål. Genom detta styrdes de inblandades uppmärksamhet från helheten till delarna. Enligt Brunsson (2000) är detta ett effektivt sätt att minska den eventuella oro de inblandade kan uppleva i samband med projektet. Efter det att det huvudsakliga utformningsarbetet var avklarat flyttades initiativet i projektet över från arkitekterna till byggarna och fastighetsbolagen. Dessa senare parter önskemål tog överhanden, olika mer tidsödande, komplicerade eller allt för dyra aspekter hos projektet skalades bort. Arbetet kom att drivas mot ett avslut. Detta har självklart haft en inverkan på projektets helhetsintryck, på hur arkitekternas ursprungliga visioner kom att materialiseras. Dessa ändrades för att göra projektet bättre praktiskt genomförbart.

Brådskan och projektets unika karaktär gjorde även att förslaget tilläts göra en del avsteg från tidigare beslut och policy dels i frågan och dels vad gäller generellt byggande i staden. Enligt March, Baier & Saetren (1986) är det inte alltid de förutsättningar som ges för ett projekt inte alltid helt lämpliga eller möjliga att följa. Det ursprungliga

tävlingsprogrammet kunde frångås dels i hänsyn till projektets helhetsbild, att rädda det goda förslaget, och dels då det inte fanns tid till allt för omfattande omförhandlingar. Bland annat kom en damm med sällsynta fiskar, i strid mot programmet, att fyllas igen för att inte hindra projektets genomförande (stackars fiskar). Även diverse olika lagar och förordningar (främst miljölagstiftning) tilläts frångås för projektets genomförande. Den själva tillståndsprocessen gjordes även mycket snabbare än vad som vore normalt för projekt i staden, det fanns ett nära samarbete mellan projektorganisationen och stadens tjänstemän. Vidare hade Socialdemokraterna i Stockholms stadshus som policy att aldrig låta avyttra någon av staden ägd mark. Denna policy frångicks för att underlätta projektets genomförande. Detta skedde för att underlätta finansieringen, mark byttes mellan staden och de olika inblandade fastighetsbolagen.

Urval

Inför tävlingen om detta projekt ställdes mycket höga krav på de grupper som önskade delta. Dessa grupper behövde ha kapacitet att utföra projektet i alla dess delar, s.k. totalentreprenad. De inlämnade förslagen var också tvungna att vara mycket detaljerade, de behövde inkludera olika typer av kostnadskalkyler, konstruktionsritningar etc. Vidare behövde de deltagande grupperna betala en inte oansenlig anmälningsavgift (200 000 sek) för att delta i tävlingen. Allt detta gjorde det både svårt och mycket kostsamt utforma ett kvalificerat förslag. Det fanns inte så många potentiella konstellationer av företag med kapacitet, vilja och medel att genomföra ett sådant projekt. De strikta förutsättningarna gjorde att endast fem förslag kom att anmälas till tävlingen. Detta kan exempelvis jämföras med tävlingen om Stockholms nya stadsbibliotek som var avgiftsfri och där vem som helst kunde lämna in ett förslag. Denna tävling genererade ca.1300 förslag för juryn att ta ställning till²⁹. Genom dessa förutsättningar gavs juryn och de andra viktiga beslutsfattarna endast ett litet, överblickbart antal alternativ att ta ställning till. Detta faller både in under de mer ideala teorierna om klarhet som en fördel för en god beslutssituation och på sätt och vis under Janis (1971) teori om grupptänkande, att slutna grupper helst önskar minimera sina beslutsalternativ för att behålla sin handlingskraft. Vidare berör detta även March (1978) och Brunson (2000) teorier om betydelsen av att minska den upplevda osäkerheten i en beslutssituation. Kanske visste de politiker och tjänstemän som utformade tävlingen att ett begränsande av handlingsalternativen skulle vara fördelaktigt för att nå ett beslut och ett genomförande. Nackdelen med ett sådant strikt upplägg inför en projekttävling torde vara att det minskar den kreativa spännvidden hos de förslag en jury har att välja mellan. För att kunna göra ett projekt mer genomförbart kanske detta är en nödvändig avvägning.

Det fanns ytterligare fördelar med att tävlingen lades upp som en totalentreprenad. Genom det kom alla de olika företagen som utgjorde de olika projektgrupperna att få ett

²⁹ Magnus Malm arbetade på denna tävlings utställning.

visst inflytande över de olika förslagens utformning. Detta gäller i synnerhet de olika anpassningar som skedde inom projektgrupp Hovet efter deras vinst i tävlingen. På så vis kunde alla dessa inblandade underorganisationer realisera några av sina egna ambitioner genom ett och samma projekt, de gavs incitament att driva projektet framåt. Alla de inblandade kunde på så vis känna sig trygga i att projektgenomförandet och projektets gestaltning skulle vara i deras intressen. På detta vis minskade deras upplevda risk inför projektet. Detta har visserligen säkert inneburit att det ursprungliga förslagets idéer och formgivning kompromissats bort en smula men det torde ha gynnat projektets genomförande.

Budget

Inför ett beslut och genomförande av ett projekt är det bland annat enligt Kingdon (1995) viktigt att ta hänsyn till olika viktiga intressenters förutsättningar och agendor. För att underlätta ett beslut och ett genomförande är det lämpligt att låta dessa intressenter framstå i god dager, att utforma projektet så att det överensstämmer med deras intressen och ambitioner. Ett projekts mer osynliga aktörer, tjänstemän som i detalj utformar ett förslag och anpassar dess förutsättningar behöver ta hänsyn till de mer synliga aktörernas, de formella beslutsfattarnas, intressen. Som exempel kan det vara viktigt att utforma projektets budgetkalkyl så att de som formellt fattar beslut kring projektet inte riskerar att framstå som oförsiktiga. Ett utformat förslag bör minska den osäkerhet de synliga aktörerna känner inför ett beslut och ett genomförande. Dessa frågor torde vara extra viktiga vid beslut om stora offentligt finansierade projekt. Vid ett sådant projekt kommer de olika beslutsfattarna, politikerna att vara känsliga inför sina väljare, inför pressen och oppositionen.

Beslutet att genomföra Globen City projektet underlättades på många sätt av hur dess finansiering utformades. Projektets huvudsakliga kostnader lades utanför det formella genomförandebeslutet. Projektet kom till stor del att finansieras genom överlåtanden av mark från staden till de inblandade fastighetsbolagen, genom att inkludera stora kommersiella ytor i projektet, genom ett stort räntefritt lån från staden till projektgruppen. Staden kom även att räkna in en förväntad värdestegring hos sin mark i anslutning till Johanneshov. På detta vis behövde stadens beslutsfattare endast öppet anslå 27 mkr för att genomföra projektet. Detta motsvarar endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna. Den vinnande projektgruppen beräknade projektets totala kostnad till 1500 mkr innan det själva genomförandet påbörjades.³⁰

³⁰ Ordning & Kaos, sid. 120-121

Viktiga grupper

Ett antal viktiga grupper har arbetet under förutsättningar som på olika sätt gynnat beslutsfattande och ett genomförande av projektet.

Juryn

Några av de grupper som haft inflytande av detta projekt verkar ha påverkas av milda symptom av det fenomen Janis (1971) betecknat som grupptänkande (de tidigare undersökningarnas diagnos). Johanneshovstävlingens jury hade naturligtvis ett mycket stort inflytande över projektet. Olika former av gruppdynamik hade en stor påverkan på dess arbete. Tävlingens jury utgjordes av en mindre, politiskt sammansatt, relativt homogen grupp. Den innehöll bl.a. det dåvarande fritidsborgarrådet och det dåvarande fastighetsborgarrådet. Guppen hade relativt strikta instruktioner till hur tävlingen skulle hanteras. De olika förslagen var främst avsedda att bedömas efter hur väl de kunde uppfylla projektets primära funktioner, att ge staden en väl fungerande idrottsanläggning. Förslagen skulle också bedömas efter hur väl genomarbetade förslagen var och efter hur ekonomiskt och konstruktionsmässigt trovärdiga de var.³¹ Dessa direktiv bröts dock ganska snart i juryns interna arbete. Möjligen har detta berott på juryns storlek, sammansättning, arbetets tidspress och projektets stora betydelse. Juryn kom att omtolka sitt uppdrag till att mer fokusera på projektets symboliska aspekter. Utifrån sådana perspektiv kom Globen City förslaget att, trots sin oklara utformning och sina oklara kalkyler, framstå som det mest intressanta förslaget. Förslagets unika utformning och mer oprövade konstruktion gjorde det enligt juryn till det bäst lämpade som en ny symbol för Staden. Juryn kom att rikta sitt intresse mot att finna argument för Globen City projektet snarare än att neutralt väga de olika förslagen mot varandra. Om juryns ursprungliga direktiv helt hade följts hade sannolikt Globen City förslaget diskvalificerats på grund av sin otydlighet.

Projektgruppen

Det finns även flera intressanta aspekter kring den projektgrupp som kom att arbeta med Globen city förslaget. Som nämnt utformades gruppen mycket medvetet till en bred grupp av mindre företag. Inget enskilt företag tilläts dominera gruppen. Projektgruppen började samlas efter det att Bergs arkitekter utformat originalförslaget till vad som kom att bli Globen. De olika företag som kom att ingå i gruppen valdes efter en central kvalitet. De var alla mycket entusiastiska inför Bergs förslag till projektets utformning. Genom detta kunde eventuellt tvivel, osäkerhet och kritik kring detta förslag inom projektgruppen minskas. Detta skulle kunna ses som en mild konsekvens av vad Janis (1971) beskriver som grupptänkande, all de inblandade är helt fokuserade på ett förslag till en lösning av frågan, kritik, tvivel, vägandet av andra aspekter blir onödigt.

³¹ Ordning & Kaos, sid. 121

Denna entusiasm gjorde att projektgruppens medlemmar investerade stora resurser och mycket tid för att driva projektet framåt. Detta blev i vissa kritiska tidpunkter avgörande för deras förslags framgång. Bland annat påverkade gruppens entusiastiska presentationer tävlingens jury. Det hade säkert varit enkelt att ta in olika stora, inflytelserika företag i projektgruppen, men dessa hade kanske inte haft samma entusiasm inför detta förslag. Större företag hade vidare varit tvungna att dela sin uppmärksamhet på flera projekt, inte sett detta ett enda projekt som så viktigt för företagets framtid.

Den vinnande gruppen hade till skillnad från de andra grupperna inte någon dominerande part. Detta gjorde att denna projektgrupp framstod som en smula anonym mot olika yttre intressenter. Detta i sin tur gjorde det svårt att veta till vem eller vilka som eventuell kritik om projektet skulle riktas. Detta var enligt de tidigare analyserna, ett av de viktigaste skälen till att förslaget undslapp den omfattande kritik som möter projekt av denna omfattning. Nackdelen med en sådan strategi torde vara att den gör det svårt att identifiera vilka som förtjänar beröm vid ett lyckat projekt.

Osynliga aktörer och entreprenörer

Det fanns en mängd olika osynliga aktörer och s.k. entreprenörer som var inblandade i och avgörande för Globen city projektets framgång. Enligt Kingdon (1995) är sådana aktörer mycket viktiga för att förbereda förslaget, för att öppna möjlighetsfönster och för att driva på en process. De mest betydelsefulla av dessa var de olika tjänstemän inom stadens förvaltning i samarbete med viktiga individer i projektgruppen som utförde mycket stora ansträngningar för att driva projektet framåt. Tiden för olika processer, tillstånd etc. gjordes mycket kortare än normala, problem rättades till i informella samråd. Det är intressant att se vilka potentiella entreprenörer som saknades kring detta projekt. Det stora evenemanget, tidspressen, det unika förslaget, den anonyma projektgruppen, projektets perifära plats i staden, den kreativa finansieringen och kanske tidsandan gjorde att kritiken kring projekt blev relativt måttligt. Olika intressegrupper, debattörer etc. uppbådade inte ett allt för stort engagemang i frågan.

Förslagets kännetecken

Det förslag som senare kom att vinna tävlingen hade vissa kännetecken som visade sig vara gynnsamma dels för ett positivt beslut, dels för genomförandet av förslaget.

Klarhet och oklarhet

Projektgrupp Hovets förslag för Johanneshovsområdet kännetecknades som vi tidigare nämnt utav olika aspekter av oklarhet. Projektgruppen hade mycket medvetet valt att inte allt för detaljerat specificera sitt förslags olika funktioner, utformningsdetaljer och kalkyler. Till en början gjorde detta juryn mycket skeptisk kring gruppens förslag. Gruppens val att lämna många frågor öppna visade sig dock efter en tid vara en klar fördel för Globen City förslaget. Genom sin oklara utformning kunde i viss mån alla projektets intressenter, inklusive juryn, tolka in sina egna preferenser och ambitioner i

detta förslag. Genom sin oklarhet kunde detta förslag ge ett tillräckligt tolkningsutrymme för att passa alla. Enligt March (1978) kan oklarhet i förslag till handling användas som en strategi för att minska den osäkerhet och risk olika inblandade parter kan känna inför ett beslut. De övriga, mer detaljerade, förslagen kunde kanske bara tolkas på ett visst sätt. Genom sin oklarhet blev då Globen City förslaget enklare att samla stöd kring, enklare för de många intressenterna att komma överens kring. Risken för olika konflikter inför ett genomförandebeslut torde genom detta ha minskat. Vidare kom Globen City förslagets oklara kalkyler av tävlingens jury tolkas som att det innehöll utrymme för förhandlingar och anpassningar kring sina kostnader. Några sådana marginaler sågs inte hos de andra förslagen.

March (1978) går även in på faktorn föränderliga preferenser som viktig inför den mängd osäkerhet beslutsfattare kan känna inför ett beslut. Våra framtida preferenser är inte nödvändigtvis är de samma som de som avgör våra beslut idag. Ur detta hänseende var Globen City förslaget, med dess något oklara och flexibla utformning bättre anpassat för flera olika framtidsscenarion. Ett val av detta förslag hade genom det egenskapen att det minskade den känsla av osäkerhet och risk de inblandade oundvikligen skulle känna inför beslutet. När projektgruppen under juryarbetet kontaktades för att klargöra olika aspekter kring sitt förslag kunde de lära känna juryns mer uttalade önskemål. De kunde genom detta fortsätta utveckla sitt förslag efter tävlingens officiella inlämningsdatum. Genom detta gavs Globen city förslaget vidare fördelar i relation till de övriga förslagen, mer pliktskyldigt välspecificerade förslagen.

Kommunikation

Hur ett projekt presenteras och kommuniceras, vilka aspekter som lyfts fram eller döljs, vem som står som avsändare för projektet etc. är betydelsefullt för dess möjligheter att bli genomfört. Sådan kommunikation är både viktig för interna och externa intressenter. En tidigare identifierad fördel hos projektgrupp hovet ur detta hänseende gruppens sammansättning. Gruppen var medvetet sammansatt utan dominerande part. Ur detta hänseende blev projektgruppens oklarhet en fördel för dess genomförande. Genom detta blev det svårt för olika yttre intressenter att veta mot vem en eventuell kritik kring projektet skulle riktas.

Det symboliska

En av projektets ursprungliga, men möjligen sekundära mål var att skapa en ny symbol för Stockholm. Givet att de olika förslagen var någorlunda jämbördiga vad gäller funktioner etc. kunde Globens City förslagets mer iögonfallande utformning göra detta förslag till den bästa lösningen för denna uppgift. Globen förslaget var i högre grad än de andra förslagen baserat på oprövad, nyskapande byggteknik. Då staden var intresserad av att låta sin nya symbol vara unik, visa på stora ambitioner och nytänkande framstod denna byggnad som den bästa lösningen för uppgiften. Kanske har i detta fall, efter Kingdons (1995) resonemang blivit en sammanblandning av staden olika policys. Jury

kom att omtolka sin uppgift till att fokusera på ett av de stipulerade målen, för att se de andra som sekundära. De som var avsedda att göra bedömningen var inte överens med de som specificerat bedömningens kriterier. Projektets och förslagets unika status påverkade även själva genomförandeprocessen. En mängd olika regler, instruktioner och policys kom att bändas eller frångås med detta som motivation. Under juryns arbete kom detta att bli allt mer klart, juryn kom att söka efter olika sätt att motivera ett val av just Globen projektet.

Det extraordinära

Ett projekts utformande i relation till andra projekt är också mycket betydelsefullt för hur det kommer att hanteras av olika intressenter. Huruvida det är besläktat med tidigare lösningar eller om det sticker ut på något sätt. Det ordinära projektet söker stöd och legitimitet genom att baseras på beprövad utformning av idéer och metoder. Det extraordinära projektet försöker sticka ut genom innovativ utformning, nya metoder och idéer. Även denna fråga relaterar till Kingdons (1995) teorier om agendor, policy och genomföranden. Vad var det staden sökte, vilken var den rådande agendan, vilken var beslutsfattarnas kanske undermedvetna ambition? Uppenbarligen var den extraordinära en central aspekt i detta sammanhang. Vidare är det intressant att se hur denna ambition relaterade till vad projektets yttre intressenter, kritiker etc. hade väntat sig för förslag från tävlingen.

I detta fall medförde Globens City förslagets och dess extraordinära utformning medförde att förslaget initialt inte togs helt på allvar av många politiker, av juryn och av olika debattörer. Genom detta gavs förslaget en viss tidsfrist innan det utsattes för den förutsägbara kritik som drabbar många projekt av denna skala. Projektet hann på detta sätt påbörjas innan många potentiella kritiker hunnit inse att det var uppriktigt menat.³² Ett ordinärt projekt bedöms vidare efter hur effektivt och till vilka kostnader det genomförs. Ett mer extraordinärt projekt kan ges betydligt friare tyglar, det kan gestaltas lite hur som helst, det kan låtas gå långt över budget, det kan låtas bryta regler och policys etc.

³² Ordning & Kaos, sid. 121

Slussenprojektet

I denna del av uppsatsen berättar vi om det andra av våra båda jämförelseobjekt, Slussen projektet. Vi presenterar dess historia och bakgrund. Empirin i denna del kommer främst från intervjuer och skriftliga källor som vi samlat.

Platsen för Slussen har allt sedan Stockholms grundande haft stor betydelse. Platsens geografiska förutsättningar har gjort den till ett viktigt transport- och kommunikationsnav, dels mellan norr och söder, dels mellan Mälaren och Östersjön. På senare tid har Slussen även kommit att utgöra en viktig kulturell och ideologisk symbol. Detta har gjort att många engagerat sig i dess hanterande och dess framtid.

Under 1800-talet och 1900-talets början utgjorde Slussen något av en flaskhals för transporterna mellan norr och söder. Detta var den enda fasta kopplingen mellan Uppland och Södermanland. Det kaos som karaktäriserade Slussen under denna tid kallades för Slusseneländet. Vi har valt detta uttryck som namn till vår uppsats, dock med hänvisning till svårigheterna att genomföra en ombyggnad av anläggningen. Vidare ger platsen i sig ganska svåra förutsättningar för att skapa en förbindelse. Längst Södermälarsstrand ligger är en förkastningsbrant vilket innebär att stora höjdskillnader behöver överbryggas vid en sammankoppling mellan norr och söder. Vidare utgörs platsen till stor del av fyllnadsmassor vilket inte är helt lämpliga att uppföra byggnader på.

1890-1935 pågick en ständig utredning av vad som skulle göras med Slussen. Ett flertal olika lösningar togs fram för platsen. Staden beslöt att genomföra ett förslag under 1900-talets början, men det hela föll på svårigheter att finna finansiering i samband med det första världskriget. Ett senare förslag kom att färdigställdes 1935. Detta förslag utgör den nuvarande Slussen.

Den lösning som utgör kärnan i nuvarande Slussen, den klöverformade trafikkarusellen, lyckades mycket väl avhjälpa platsens tidigare problem. Höjdskillnaderna överbryggades genom att leda trafiken i en vertikal spiralrörelse, anläggningen gavs kapacitet för mycket stora trafikvolymmer. Dessa lösningar, att med i huvudsak ingenjörsmässiga/funktionalistiska metoder lösa ett samhällsproblem kom att bli en viktig studie och symbol för en funktionalistisk samhällsplanering. Sedan 1935 har flera olika nya trafikslag lagts till Slussenkomplexet, tunnelbana, lokaltåg etc. Inför framtiden finns idéer om att eventuellt koppla tvärbanan till platsen, att dra den blå tunnelbanelinjen vidare från Kungsträdgården till Slussen samt att eventuellt bygga en gångtunnel mellan Slussen och Södrastation. Vidare finns det önskemål om att vid Slussen förbättra möjligheterna att för båtar att röra sig mellan Mälaren och Östersjön samt att öka kapaciteten att leda ut vatten från Mälaren.

Det nuvarande Slussenkomplexet befinner sig sedan länge i ett tillstånd av tilltagande förfall. Dess betong- och stålkonstruktion håller sakta på att vittra sönder, hela komplexet

håller sakta på att sjunka ned i dyn mellan saltsjön och Mälaren. En ombyggnad eller en genomgripande renovering av anläggningen är därför tvungen att genomföras förr eller senare. Slussens betydelse som transportnav har även förändras. Ny kollektivtrafik har kopplats till anläggningen. Den huvudsakliga bil- och lastbilstrafiken har flyttat till andra kopplingar som Centralbron och Essingeleden. I framtiden kan Slussens betydelse för biltrafiken komma att minska än mer, givet att stadens planer för nya vägar genomförs. Nya idéer och ideologier kommit att avlösa de som rådde vid förändringen på 30-talet. Det finns en mängd olika intressen som mer än gärna skulle vilja sätta sin prägel på ett framtida Slussen, och därigenom sätta sin prägel på det framtida Stockholm och Sverige.

Med detta som bakgrund har Stockholmsstad allt sedan det tidiga 80-talet haft en uttalad ambition att uppföra en ny Slussenanläggning. Trots dessa ambitioner har närmare 30 år passerat utan att någon ny anläggning uppförts eller ens påbörjats. En mängd olika program har tagits fram, arkitekttävlingar genomförts och vinnare utsetts. Dock har alla dessa projekt skrinlagts innan de hunnit påbörjas, hela processen har fått börja om på nytt. Oberoende av officiella tävlingar och program har även en mängd olika självständiga förslag om Slussens framtid lagts fram, frågan har debatterats flitigt i fackpress, på arkitektskolor och stadsbyggnadskontor.

Under 1990-talet har tre olika arkitekttävlingar genomförts för att ge platsen en ny utformning (den senaste kanske skulle kunna definieras som ett mellanting mellan en tävling, en upphandling och ett parallellt uppdrag, våra källor är inte helt överens). Den första avgjordes 1992, den andra 2004 och den senaste avgjordes alldeles nyligen under våren 2009. Tävligen 1991/92 mynnade ut i en vidare tävling mellan det vinnande förslaget och ett bevarandeförslag. Denna vidare tävling vanns av förnyelseförslaget, men det uppfördes trots detta inte. Tävligen 2004 mynnade också ut i en vidare tävling mellan det vinnande förslaget och ett bevarandeförslag. Förnyelseförslaget vann även denna tävling, men det kom trots detta inte att uppföras. Trafiklösningen från det vinnande förslaget 2004 kom dock att utgöra en grundförutsättning för uppdraget 2008/2009.

Analys av Slussen projektet

I denna del av uppsatsen har vi samlat och analyserat de viktiga faktorerna och förutsättningarna bakom de olika försöken att genomföra en ombyggnad av Slussen. Den empiriska information som finns samlad i denna del av uppsatsen är sammanställd från intervjuer vi genomfört och från skriftliga källor. Då det har framkommit önskemål från våra intervjupersoner att inte bli citerade har vi anonymiserat denna empiriska information.

Förutsättningar

Sammanfallande intressen

Det har enligt de personer vi talat med funnits en rad olika ambitioner kopplade till det framtida Slussen. En central ambition för alla de försök som gjorts för att bygga om Slussen har varit att skapa något som kan relatera väl till nuvarande Slussenkomplexet och dess kvaliteter. Det kanske främsta kännetecknet för den nuvarande lösningens är dess effektiva och innovativa trafiklösning. Det övergripande intryck vi fått från våra intervjuer är att just denna aspekt, att trafiklösningen varit den överlägset mest centrala delen även för det nya Slussen. Den tidigare anläggningen, och naturligtvis platsens förutsättningar i sig har på så sätt färgat ambitionerna även för vad man önskar av platsen i framtiden. Trafikaspekten verkar vidare ha blivit mer och mer betydelsefull för varje tävling. För att kunna delta i 2003/2004 års tävling valdes deltagare efter deras vilja att arbeta utifrån stadens trafikprogram. Den mer specifika trafikmässiga lösningen från det vinnande förslaget i den tävlingen blev till en förutsättning även inför 2008/2009 års tävling.

Utöver trafiklösningarna verkar programmet för platsen ofta varit ganska vagt och ospecificerat. Det verkar som det varit ganska öppet för arkitekterna att experimentera med platsen utöver de styrande trafikmässiga lösningarna. Enligt Brunsson (2000) kan detta ses som att skapat en osäker situation för de iblandade. Arkitekterna kan ha varit osäkra på vilka förutsättningar och preferenser som gällt för projektet. Olika förslag har presenterats med att lägga nya funktioner till platsen, teatrar, operor, utställningshallar, bibliotek etc. Man har även vid Slussenprojektet önskat förbättra möjligheterna att leda ut vatten för att minska risken för översvämningar längst Mälaren. De olika tävlingsförslagen har även kommit att inkludera stora kommersiella ytor. Dessa verkar ha ökat i yta med varje tävling. Att inkludera kommersiella ytor, butiker etc. verkar ha blivit praxis vid nya stadsbyggnadsprojekt i Stockholm. Vidare har en central ambition med det nya Slussen varit att skapa en god mötesplats, en trevlig plats att befinna sig för stadens innevånare och för besökare. Man har till viss del tänkt på platsen som en del av staden i helhet, på vilka övergripande ambitioner för hela Stockholm som kan lösas vid denna plats.

Utifrån Janis (1971) soptunnemodell, verkar det som att Globen City projektet och Slussenprojektet båda varit tänkta att lösa ett antal problem och ambitioner för staden. Globen City projektet har dock kunnat samla fler problem till att lösa med sitt genomförande. Globen City projektet har även kunnat samla mer direkta funktioner till sin lösning, idrott, kvalificerade arbetsplatser, lyfta söderort etc. emedan Slussen kanske försökt lösa mer av indirekta, svåra att ta på funktioner, återskapa en god trafiklösning, skapa en mötesplats, eventuellt göra något för den övergripande stadsväven. Det verkar som kraven inför Slussenprojektet har varit något mer diffusa än inför Johanneshovstävlingen. Detta torde ha gjort det svårt att ta fram och bedöma förslag i Slussen frågan. Båda tävlingarna har kännetecknats av oklara preferenser och direktiv. Detta visar på oklarhet i policy från stadens beslutsfattare enligt Kingdon (1995).

En stor skillnad mellan projekten vad gäller de ambitioner som knutits till dem har varit att man med Globen Cityprojektet, liksom vid exempelvis Hammarby Sjöstadprojektet önskat höja värdet av periferiära platser i staden, emedan man vid Slussenprojektet önskat leva upp till ett världsunikt exempel av stadsarkitektur på en central plats i staden. Det senare torde vara en mycket svårare uppgift. Några, men inte alla av våra källor menar att de stora krav och ambitioner som lagts på Slussenprojektet gjort att processen har låst sig. Det har helt enkelt, med de förutsättningar som givits för projektet, varit för svårt att finna ett gott nog förslag. Möjligen kan detta enligt Baier, March & Saetren (1986) tolkas som om staden och andra intressenter har haft krav för de inblandade som dessa hittills inte kunnat leva upp till, att beslutsfattarnas ambitioner och Agendor inte varit anpassade till dem som varit avsedda att lösa dem.

Tidshorisont

Enligt de vi talat med har ingen av de tidigare Slussen tävlingarna haft något specifikt tidsmässigt mål för sitt genomförande. Man har givit projektet en viss tid från ett beslut för att bli färdigställt. En av våra källor menar att detta beror på platsens historia och centrala läge. Att finna rätt lösning får ta den tid det tar. En annan av våra källor menar att detta beror på att programmet för de olika tävlingarna har varit så illa genomtänkt, att det med dessa förutsättningar inte varit möjligt att finna en god lösning för projektet som kunnat accepteras av alla de många instanser som har inflytande över processen. Utifrån March (1978) teorier om strukturelement kring projekt har denna brist av tidsmässiga mål gjort att det blivit svårare att motivera beslutsfattarna att ta ett slutgiltigt beslut i frågan. Bristen på tidsmässiga mål kan även ha gjort att beslutsfattarna behövt använda mer energi än vad de kunnat uppbringa för att genomföra projektet. Projektet har enligt Kingdons (1995) teorier saknat ett specifikt möjlighetsfönster för att komma till ett beslut. Detta har i sin tur gjort det svårt för olika andra intressenter, företag etc. att samla ambitioner och resurser att driva igenom projektet. På senare tid har dock tidsaspekten blivit betydligt mer betydelsefull. Vid en relativt ny undersökning upptäcktes att anläggningens förfall var betydligt mer allvarlig än vad man tidigare trott. Nu spenderas ungefär 15 mkr per år bara för att underhålla dess konstruktion. På detta sätt har brådskan

och därigenom motivationen att bygga om Slussen ökat. Risken med att inte göra något, risken för en olycka torde ha ökat motivationen att få en ombyggnaden påbörjad.

Enligt några av våra källor har tiden utifrån ytterligare ett perspektiv gjort Slussenprojektet mer komplicerat än det tidigare Globen City projektet. De lagar och förordningar som styr byggprocessen blivit mer strikta och mer omfattande sedan 1980-talet. Slussenprojektet behöver anpassas både efter plan-bygglagen och efter miljöbalken. Då det inte funnits någon allt större brådska kring projektet har man heller inte kunnat frånga från lagar och policys för dess Genomförande som man kunde göra vid Globen City projektet.

Det verkar vidare som om att Slussenprojektet, med tanke på det svåra markunderlaget m.m. skulle ta längre tid att genomföra än Globen City projektet. De vi talat med tror att förslaget kan vara färdigställt till 2018, Globen-arenan kunde färdigställas på ca. tre år. Enligt March (1978) torde detta ha gjort att projektets olika beslutsfattare kommit att känna en större osäkerhet kring Slussenprojektet än de motsvarande kring Globen City projektet. Med ett projekt som tar längre tid att genomföra torde risken för att de inblandades preferenser ska hinna ändra sig under dess färdigställande öka.

Urval

Vad vi förstår var den första Slussen tävlingen 1991 en öppen tävling. Efter dess avgörande ställdes det vinnande förslaget mot ett bevarandeförslag i en vidare tävling. Nybyggnadsförslaget vann även denna tävling, men dess genomförande hindrades bl.a. av finanskrisen i början av 1990-talet. Slussentävlingen 2003/2004 var vad vi förstår en inbjuden tävling, med en handfull olika förslag som fick arbeta utifrån en gemensam trafiklösning. Den senaste tävlingen, 2008/2009 har varit någon typ av mellanting av en tävling, ett parallellt uppdrag, och en ren upphandling, (våra källor är inte helt överens på denna fråga). Inte i någon av de senaste tävlingarna har beslutsfattarna haft mer än en handfull förslag att ta ställning till. Tävlingen 1991/1992 och den 2003/2004 mynnade ut i vidare tävlingar mellan de där vinnande förslagen och olika bevarandeförslag. Här har beslutsfattarna endast haft två alternativa förslag att överväga. Utifrån denna aspekt, antalet förslag att ta ställning till, den risk som dels olika beslutsfattare och dels jurygruppen som helhet kan uppleva inför ett beslut torde inte någon av Slussentävlingarna varit mer komplicerade än beslutet i Globen City tävlingen.

Vidare verkar det som de olika infrastrukturiella förutsättningar som funnits inför de olika Slussentävlingarna har försvårat möjligheterna att finna en lösning i frågan. Ett flertal viktiga infrastrukturella frågor verkar inte ha lösts inför de olika Slussentävlingarna. Den viktigaste av dessa verkar ha varit frågan om vad som ska ske med tunnelbanebron mellan Gamla stan och Slussen, huruvida denna linje ska grävas ned i framtiden eller ej. Frågan om en eventuell utbyggnad av den blå tunnelbanelinjen från kungsträdgården, via Slussen till Nacka verkar inte heller ha lösts inför projektet.

Slutligen råder det stor oenighet om huruvida den fastslagna vägtrafikmässiga lösning som fastställts inför de sista Slussentävlingarna är bra eller inte. Dessa förutsättningar är mycket betydelsefulla för ett framtida Slussen. Då de inte har lösts inför de olika Slussentävlingarna har alla tänkbara förslag i frågan kommit att innehålla en stor mängd osäkerhet. Denna oklarhet och osäkerhet har vidare gjort det riskabelt att fatta ett beslut i frågan. Projektets förutsättningar kan komma att ändras inom en snar framtid, vad som verkar vara ett klokt beslut idag kan visa sig vara mindre klokt då förutsättningarna förändras under arbetets gång. Ett val och ett genomförande av vilket förslag som helst har genom detta blivit näst intill omöjligt.

Med tanke på platsens historia och på dess centrala läge har det väckt ett mycket stort intresse bland arkitekter och planerare. En stor mängd olika oberoende förslag har presenterats under frågans beredning. Dessa förslag har många gånger bidragit med nya och mycket intressanta perspektiv i frågan. De har därför ofta kommit att betraktats och utretts mycket seriöst av stadsbyggnadskontoret. Detta har gjort att beslutsarbetet kring Slussensprojektet har kommit att dra ut på tiden. Det stora intresset för projektet har lite ironiskt på detta sätt kommit att motverka ett beslut i frågan.

Budget

Då Slussenprojektet till största delen utgör ett infrastrukturprojekt faller dess finansiering i huvudsak på staden, på exploateringskontoret. Olika kommersiella intressen har inte kunnat ta över en större del av projektets finansiering. Det finns inte speciellt mycket tillgänglig mark i anslutning till Slussen vars exploatering skulle kunna hjälpa projektets finansiering. Genom detta har stadens beslutsfattare varit tvungna att öppet besluta om nästan hela projektets finansiering. Den beräknade kostnaden för det senaste Slussen förslaget är ca. 6.3. miljarder kronor³³. De kommersiella inslagen i de vinnande Slussenförslagen dock växt i samband med de senare tävlingarna. De beräknade intäkterna från dessa är, enligt en av våra källor, inberäknade i finansieringen av projektet. Detta till trots är projektet budgeterat till flera miljarder. Ett genomförandebeslut torde därför vara mycket riskabelt för en beslutsfattare. Det verkar vidare som om att det vinnande förslaget från tävlingen 1991/1992 inte kunde bli genomfört på grund av finanskrisen under 1990-talets början, på att det då inte fanns tillräckliga fria medel för att genomföra förslaget.

³³ DN 17 april 2009

Viktiga grupper och individer

Jury

De grupper som är satta att överlägga kring och avgöra beslutet kring Slussenprojektet har likt Globen City projektet varit stadens politiker, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och trafiknämnden. I den första och den andra Slussentävlingen har man använt sig av en klassisk jury, med inbjudna arkitekter, experter etc. för att välja ett förslag. I den senaste tävlingen har det funnits en rådgivande extern grupp, olika remissinstanser, men ingen klassisk jury.

I jämförelse med Johanneshovstävlingen verkar den typ av jury som använts vid de första två Slussentävlingarna ha varit mer heterogen, med ett större inslag av arkitekter och yttre experter. Möjligen har detta gjort möjligheten för grupptänkande, till olika typer av överrationaliseringar under tävlingens avgörande, mindre sannolika. Vidare har inte de grupper som varit ansvariga för att avgöra de olika Slussentävlingarna arbetat under samma tidspress som rådit under Johanneshovstävlingen. Detta borde enligt grupptänkandemodellen ha gjort juryns arbete mer rationellt, ökat det antal parametrar de tagit ställning till, ökat deras osäkerhet i beslutssituationen gjort ett beslut mer riskabelt.

De många olösta infrastrukturiella, stadshistoriska och kulturella frågor som inte riktigt lösts inför de olika tävlingarna verkar ha gjort beslutsprocessen så svår att ingen av tävlingarna riktigt har kommit till ett slutgiltigt avgörande. Den omfattande, kanske legitima, kritik som många intressenter lagt fram kring processen har gjort ett avgörande mycket svårt. Många grupper ser andra aspekter än de rent infrastrukturella som ytterst betydelsefulla för Slussen. Många stockholmare passerar platsen varje dag, den är en del av deras liv, det är vid denna plats som den norra och den södra innerstaden fogas samman. Vidare gör platsens historiska och symboliska betydelse att stadsmuseet, konsthögskolan, länsstyrelsen med flera alla har ett stort intresse i frågan. Kanske har en situation uppstått, enligt modeller från Kingdon (1995), när de som skapat förutsättningarna för projektet, inte haft de som ska genomföra och leva med projektet i åtanke. Kanske har stadens politiker och planerare inte gett dessa aktörer, arkitekter, byggare, intressegrupper, medborgare de rätta förutsättningarna för att gå med på något av de olika förändringsförslagen. I jämförelse med Globen City projektet verkar detta projekt ha fler intressenter som är engagerade i, och har inflytande över frågans avgörande.

Projektgrupperna

Alla de tidigare Slussentävlingarna har varit rena arkitekttävlingar. De olika arkitektgrupperna har dock behövt arbeta med olika typer av konsulter och den största fastighetsägaren på plats för att kunna ta fram ett kvalificerat förslag. Främst har de samarbetat med trafikonsulter. Möjligen har detta tävlingsförfarande gjort att de förslag som tagits fram blivit svåra att genomföra. Möjligen har det i dessa förslag inte tagits tillräckliga hänsyn till de övriga företag och organisationer som behövs för att genomföra

projektet. I en totalentreprenadstävling verkar det som om alla de inblandade företagen får inflytande över det förslag som tas fram, att alla de inblandade ges möjlighet att driva sina egna ambitioner genom projektet vilket skulle kunna göra sådana förslag enklare att genomföra. Det är mycket möjligt att en ren arkitekttävling skulle kunna generera mer intressanta lösningar, men att dessa skulle vara svåra att genomföra.

Osynliga aktörer och entreprenörer

Det har funnits ett stort engagemang från olika intressegrupper och specialiserade instanser kring Slussenprojektet. Detta beror på platsens centrala läge i staden och på dess historiska och kulturella betydelse. Alla dessa instanser stadsmuseet, länsstyrelsen, skönhetsrådet, konstakademin, Gamla stan sällskapet, olika arkitekter etc. försöker naturligtvis påverka processen så att det förslag som slutligen uppförs överensstämmer med deras uppdrag och intressen. Dessa grupper kan enligt Kingdon (1995) betraktas som entreprenörer, som personer som kan driva en process, som har kapacitet att öppna och stänga ett möjlighetsfönster. Genom sitt engagemang verkar dessa grupper, utifrån sina egna uppdrag mycket legitimt ha fördröjt processen kring en ombyggnad av Slussen. Genom detta har även den mer övergripande projektgruppen kring Slussen kommit att bli mycket bredare och mer konfliktfull än den kring Globen City projektet. Enligt Janis (1971) borde detta ha gjort ett entydigt beslut svårare att fatta i denna fråga.

Förslagens kännetecken

Klarhet och oklarhet

Enligt några av våra källor, och enligt vår egen uppfattning i frågan, var det förslag som vann 1991/1992 års Slussentävling mycket väl specificerat³⁴. Alla projektets intressenter skulle därigenom veta exakt hur projektet skulle komma att gestaltas. De skulle inte kunna skaffa sig en illusion om att projektet var på väg att drivas mot deras specifika ambitioner. Detta borde enligt March (1972) och Brunson (2000) ha gjort detta förslag en smula svårt att genomföra. Ett mycket klart förslag riskerar dels endast passa en involverad part, dels riskera att bli färdigställt i en tid av nya ambitioner. Ett mer oklart, flexibelt förslag kan på en gång ses som anpassat till en mängd olika intressenter, och som anpassat till en mängd olika framtida scenarion. De båda senare vinnande förslagen, speciellt det sista har varit betydligt mer oklara och flexibla i sin utformning. Då den omstridda trafiklösningen varit helt specificerad, trots osäkerheten om framtiden hos dessa senare förslag har dessa förslag trots sin flexibilitet setts som riskabla.

Kommunikation

Då de olika Slussen tävlingarna i stort sett varit rena arkitekttävlingar, med staden som huvudman, har förslagen haft klara avsändare. Den som önskat kritisera projektet har därför enkelt vetat mot vilka de kan vända sig. Dock verkar det, från en av våra källor,

³⁴ Se Appendix

som om det tidigare varit svårt att finna någon av stadens representanter, en politiker eller liknande, som verkligen velat stå som ansvarig för projektet. Kanske har den stora osäkerheten kring projektet gjort att ingen velat ta risken att utpekas som ansvarig för projektet.

Symbolik

Det nuvarande Slussenkomplexet har ett mycket stort symboliskt värde, även om kanske en lekman inte uppfattar detta. Anläggningen är en stark symbol för modernistisk trafik- och samhällsplanering. Detta har haft ett stort inflytande över förutsättningarna för de olika senare tävlingarna i frågan. Man verkar ha önskat skapa en ny, lika stark trafiklösning, platsens övriga historia och kvaliteter verkar inte ha varit lika centrala. Kanske har denna obalans i vilka symboliska mål projektet ska drivas emot gjort det svårt för många intressenter att godta de lösningar som presenterats i frågan. Det torde vidare vara svårt att överträffa den befintliga Slussanläggningen ur ett trafikhänseende. Kanske har kraven för detta varit högre än vad de olika arkitektgrupperna, under de givna förutsättningarna har kunnat prestera.

Det extraordinära

Inget av de förslag som vunnit någon av de tidigare Slussentävlingarna har varit tillräckligt exceptionellt för ge dess beslutande och dess genomförande en tidsfrist utan kritik. Det är dock möjligt att tiden har gått ifrån den extraordinära arkitekturen, att kraften hos uppseendeväckande byggnader kommit att minska. Det är möjligt att uppseendeväckande arkitektur i sig inte längre är tillräckligt för att tillfälligt hindra en opposition.

Syntes och rekommendationer

I denna del presenterar vi vår övergripande bild till varför det hittills inte varit möjligt att genomföra en ombyggnad av Slussen. Utifrån denna bild har vi formulerat ett antal rekommendationer till hur en ombyggnad av Slussen skulle kunna underlättas.

Vilka är de avgörande skillnaderna mellan dessa båda projekt, varför har det ena kunnat genomföras så väl och det andra inte kunnat genomföras alls? Alla de vi talat med menar att det centrala skälet till detta är att platsen för Slussen är betydligt svårare att arbeta med än vad Johanneshovsområdet varit. Det finns en mängd osäkerhet kopplat till platsens och till dess framtid. Det har under de tidigare tävlingarna inte klargjorts vilka förändringar av infrastrukturen som kommer att påverka platsen i framtiden. Detta borde ha gjort att stadens beslutsfattare har upplevt en mycket större risk med att fatta beslut i Slussenfrågan än vad gällde Johanneshovstävlingen. Vidare har man med Slussenprojektet haft som huvudsakliga ambition att lösa två huvudsakliga problem, Slussens förfall och den trafikmässiga kopplingen vid Slussen. Det har även funnits andra ambitioner för platsen, men dessa verkar inte ha setts som lika centrala. Det har varit lite upp till arkitekterna att tänka sekundära funktioner att lägga till platsen. De huvudsakliga ambitionerna som knutits till Slussenprojektet har kanske inte varit tillräckliga för att driva igenom projektet. Många grupper har inte sett sina intressen tillgodosedda i de förslag som presenterats i frågan. Som jämförelse kom Globen City projektet att knyta samman en stor mängd av stadens problem och ambitioner. Detta underlättade projekts genomförande.

Slussenprojektet har till skillnad från Globen City projektet inte haft någon strikt, kompromisslös tidsplan kopplat till sitt genomförande. Genom detta har besluts och genomförandeprocessen kunnat dra ut på tiden. Inför Slussenprojektet har man, med tanke på att det i huvudsak setts som ett offentligt finansierat infrastrukturprojekt inte kunnat vara lika kreativ med dess finansiering som vid Globen City projektet. Ett beslut om att genomföra en ombyggnad av Slussen borde därför ha varit mer riskabelt än beslutet att genomföra Globen City projektet. De båda projekten har haft någorlunda de samma juryföresättningar, avgörandet har dominerats av politiker av stadstjänstemän. Möjligen har de olika Slussen tävlingarna varit lite svårare att avgöra, då de haft mer heterogena jurygrupper, ofta med inbjudna yttre experter etc. Jurygrupperna hos de båda projekten har haft ungefär jämförbara antal förslag att ta ställning till. De olika Slussentävlingarna har i princip varit rena arkitekttävlingar. Johanneshovstävlingen var mer av en totalentreprenadstävling. Detta har gjort att alla de förslag som skapats av de olika Slussentävlingarna kan ha varit mer komplicerade att genomföra. De olika Slussenförslagen kan genom det ha varit illa anpassade till de olika företag, konsulter, byggare, fastighetsbolag, affärsidkare etc. som är nödvändiga för ett framgångsrikt genomförande.

Det förslag som vann den första Slussen tävlingen bedömer vi som mycket väl specificerat. De förslag som vann de två följande tävlingarna har varit mindre väl specificerade, de har innehållit större element mer oklarhet och flexibilitet. Ur detta perspektiv har det första förslaget varit svårare att genomföra än de följande förslagen. De två senare förslagen skiljer sig ur detta perspektiv sig inte allt för mycket från det vinnande förslaget i Johanneshovstävlingen. De båda projekten har skiljt sig vad gäller avsändare. Gruppen bakom Globen City förslaget hade mycket medvetet valt att framstå som en anonym avsändare. De olika Slussenförslagen har haft de ansvariga arkitekterna och staden som klar avsändare. Detta, projektets oklara förutsättningar och den tid processen tagit har gjort det enkelt att rikta kritik mot Slussenprojektet.

Rekommendationer

Inför att formulera förslag i denna fråga står vi lite inför ett dilemma. Ska vi formulera förslag som endast gynnar ett genomförande av vilket förslag som helst, eller förslag för att finna och genomföra ett förslag de flesta inblandade kan ställa sig bakom? Det vore enkelt att föreslå en diktatorisk jury och avsteg från alla regler för att underlätta ett beslut, men ett sådant upplägg kanske inte givit staden den bästa lösningen. I denna fråga väljer vi att formulera förslag för att finna, kunna besluta om och genomföra den bästa lösningen för staden.

1. Innan Slussenfrågan kan avgöras behöver platsens olika infrastrukturella problem lösas, frågorna kring tunnelbanan, trafiklösningen etc. Innan detta har gjorts kommer den osäkerheten och risk som kännetecknar projektet vara så stora att det blir mycket svårt att finna en god lösning i frågan. Framtiden för platsen är för oklar för att genomföra någon vinnande lösning.
2. Staden borde koppla ett större antal av sina problem och ambitioner till det nya Slussenprojektet. Genom detta skulle flera olika intressenter bli engagerade i projektets genomförande. En god idé vore att placera det nya stadsbiblioteket vid Slussen och därigenom slå två ganska stora flugor i en smäll. I stället för att med projektet försöka lösa Slussenfrågan kunde man välja en frågeställning som berör större delar av staden. Man skulle som projekt kunna ha ambitionen att koppla samman norra och södra innerstaden, att placera Slussenfrågan i ett större sammanhang.
3. Man borde, efter det att alla infrastrukturella frågor kring projektet lösts, skapa en mycket strikt tidsplan för projektets genomförande. Genom en sådan tidsplan skulle tillräckliga resurser och tillräckligt engagemang kunna samlas till projektet. Möjligen skulle en ny Stockholmsutställning, en ansökan om ett europeiskt kulturhuvudstadsår, ett större jubileum eller liknande kunna planeras och kopplas till ett visst år. Det nya Slussenprojektet skulle tvingas bli färdigställt inför ett

sådant evenemang. Man skulle även, mer än vad som görs idag, kunna poängtera anläggningens förfall för att skynda på ombyggnadsprocessen.

4. Om det är möjligt borde staden försöka vara lite mer kreativ kring projektets finansiering, för att göra ett beslut i frågan mer attraktivt. Kanske kunde programmet inkludera större kommersiella ytor, kanske kunde SL, staten eller landstinget bidra till finansieringen. Hela mälardalen har ett intresse av den nya Slussen på grund av översvämningsrisk i samband med den globala uppvärmningen. Kanske kunde andra kommuner bidra till finansieringen. Kanske kunde den höga arbetslösheten i byggsektorn användas som argument för att finna medel för detta projekt.
5. Trots att en sluten homogen, jurygrupp kanske hade haft bra förutsättningar till att nå ett klart beslut i frågan tror vi inte att en sådan grupp nödvändigtvis skulle finna den bästa lösningen. Vi tror det vore bättre att använda en klassisk jury, dels av experter från olika delar av stadsförvaltningen, dels av arkitekter och dels av personer från olika grupper med intresse i frågan. Denna jury borde låtas arbeta under en smula tidspress, för att komma skynda på deras beslutsprocess.
6. En ny tävling i frågan borde organiseras som en totalentreprenadstävling. Först skulle arkitekterna kunna skapa sina övergripande visioner, efter vilket dessa visioner skulle kunna anpassas även till alla de andra företag som behövs för att genomföra projektet. Då projektet i huvudsak är offentligt kanske dessa anpassningar inte skulle behöva vara allt för stora.
7. Juryn borde välja ett förslag som innehöll en stor mängd flexibilitet, ett förslag som skulle kunna anpassas till föränderliga förutsättningar och passa flera olika framtidsscenario. Juryn borde välja ett förslag som är ganska ospecificerat, ett förslag som kan tolkas som synonymt med flera olika intressenters ambitioner och önskemål.
8. Avslutningsvis kan det vara viktigt att finna en lämplig avsändare till projektet. Det vore nog fel att som kring Globen City projektet göra avsändaren så anonym som möjligt. Vi tror att det vore bättre att göra förslaget så bra så att en avsändare gärna skulle ställa sig bakom det.

Avslutande diskussion

I denna del diskuterar vi andra frågor kring Slussens ombyggnad, diskuterar kring andra teorier än de som framkommit i vår jämförelse, kritiserar vår studie samt diskuterar aktuella händelser kring frågan.

Andra frågeställningar och funderingar

Generellt är det lätt att tycka att processen kring en ombyggnad av Slussen har pågått orimligt länge. Med tanke på platsens betydelse och centrala läge har det kanske varit så att staden och andra inblandade sett det som nödvändigt att de verkligen har funnit rätt förslag innan arbetet kunnat påbörjas. Vi undrar dock om detta sökande verkligen behöver vara så svårt. Stockholms och Slussens historia lär oss att förhållanden och förutsättningar ständigt förändras. Det kan mycket väl vara så att nya ombyggnader av anläggningen kan behövas genomföras fler gånger i framtiden. Vilken lösning som än väljs nu behöver den på intet vis vara definitiv. Det är kanske inte ens är möjligt att finna en perfekt lösning, då alla inblandades preferenser förändras över tiden. Tiden mellan den senaste ombyggnaden och det tillfälle staden ansåg att en ny lösning för platsen behövdes var cirka 50 år. Att processen att finna en ny lösning nu dragit ut på tiden med ungefär 30 år verkar i detta sammanhang inte helt rimlig.

En annan intressant frågeställning är huruvida en ny Slussen anläggning överhuvudtaget behöver uppföras. Många argumenterar för att den befintliga anläggningen är så pass intressant och historiskt värdefull att den bör bevaras. I stället för att uppföra en ny Slussen anläggning kan kanske den befintliga renoveras, dess kvaliteter lyftas fram. De som håller dessa åsikter kommer säkerligen låta höra ifrån sig i samband med projektets senaste utveckling.

Det har varit intressant att se vilken relevans de arkitektoniska kvaliteter och överväganden verkar ha varit för de båda projekten och dess genomföranden. Aspekter som arkitekter arbetar och intresserar sig för, tankar och ambitioner bakom byggnadsverk, deras betydelser, vad det vill säga om samtiden och människan etc. verkar inte ha varit speciellt viktiga för projektens genomföranden. I Globen City projektet verkar arkitekturens främsta funktion varit att utforma ett förslag som väckte tillräckligt mycket uppmärksamhet för att det skulle sticka ut, att skapa en symbol för projektet kring vilken en projektgrupp kunde samlas. Ett bra arkitektoniskt förslag bör ur detta perspektiv vara sticka ut bland de andra förslagen, vara intressant och extraordinärt, men inte vara så nyskapande att det diskvalificerar sig självt i en eventuell jurys ögon. Ett bra projekt ska vara lagom vagt, så alla inblandade kan läsa in sina egna önskningar och ambitioner i dess genomförande. Ett förslag får dock inte vara så vagt att det inte ens med gott sinne kan övervägas av de som fattar beslut i frågan. Dessa är definitivt inga frågor som diskuteras på arkitektskolorna. Många arkitekter skulle gladeligen specificera allt kring ett projektförslag utan en tanke på vad detta skulle kunna innebära för projektets chanser

att bli genomfört. Många arkitekter skulle vidare plikttroget följa de program och avgränsningar som ges inför ett projekt för att försäkra sig om att vara kvalificerade. Denna uppsats visar dock att det många gånger kan vara klokt att avsiktligt bryta mot sådana regler för att sticka ut från de andra förslagen och för att ge sig själv problemformuleringsprivilegiet för det vidare arbetet.

Ur ett maktperspektiv och ett beslutsfattarperspektiv kan de så ofta skiftade politiska majoriteterna i Stockholms stadshus säkert påverka hur ett projekt väljs och om huruvida det genomförs eller inte. Naturligtvis har olika partier olika idéer om hur staden bör utvecklas, om vilka meningar och vilken utformning stora byggprojekt ska få. Det ena politiska blockets förslag och ståndpunkter genererar därför gärna opposition från det andra politiska blocket. Detta torde speciellt gälla stora, långsiktiga och med offentliga medel finansierade projekt. Genom denna opposition hindras projektet, det dras ut på tiden och stadens invånare blir generellt trötta på projektet.

Kritik

Både de tidigare studierna av Globen City projektet och vår studie av Slussen har genomförts med grund i beslutsfattandeteori. Att genomföra studier utifrån en sådan roll innebär naturligtvis att de kunskaper och kompetenser som hör rollen till kommer att påverka undersökningarnas genomförande och resultat. En ingenjör, en historiker eller en arkitekt hade troligen valt en annan utgångspunkt för en undersökning av projekten, och kommit till en annan analys av projekten. Vår undersökning har genomförts utifrån våra roller och kompetenser. Den borde därför ha genererat resultat som vore relevant just för ekonomens roll i detta sammanhang. Denna ekonomiska roll skulle trots bristande insikter i de olika fälten kunna få projektet att fungera och att under omständigheterna få det genomfört så väl som möjligt.

Det hade säkert varit möjligt för oss att bättre förstå de faktorer som är mest relevanta för större byggprojekt genom att undersöka ett större antal jämförelseobjekt. Kanske kunde vi ha undersökt Hammarby Sjöstads, Södra stationsområdet, tvärbanan eller något annat större relativt aktuellt projekt i Stockholm. Vi har dock sett detta som en under omständigheterna lagom omfattande uppgift att undersöka Globen City- och Slussen projekten. Vi tror att de teorier vi använt och att förhållandena som har påverkat båda dessa projekt är relevanta även för andra liknande projekt och studier.

Vi har i denna uppsats utgått från tidigare studier av ett framgångsrikt projekt. Det är dock möjligt att de förklaringar som givits till varför Globen City projektet lyckats bli genomfört kan ha varit väl tillrättalagda efterhandskonstruktioner. Det kan ha varit lockande att formulera enkla och raka förklaringar till framgången även om verkligheten varit mer komplicerad. Eventuella efterhandskonstruktioner hos undersökningarna av Globen City projektet kommer då att undergräva vår analys av Slussen projektet. Allt vårt empiriska material kan sägas ha nått oss genom andra- eller

tredjehandsobservationer. Någon annan har tolkat vad som skett innan informationen nått oss. Detta kan ha gjort vår studie mindre exakt än vad som vore möjligt. Dock har vi genomfört våra intervjuer med personer som är mycket insatta i Slussenprojektet, men från olika perspektiv. Tyvärr har dock vi, trots försök, misslyckats med att få en intervju med vinnaren av 1992 års Slussen tävling.

Det finns ytterligare en intressant aspekt kring jämförelsen mellan de båda projekt. Det behöver kanske inte nödvändigtvis var så att Globen City projektet varit så lyckat. Visserligen kunde projektet genomföras på kort tid och utan större problem, men är dess utfall kanske inte blivit det bästa möjliga? Kanske kunde en mer levande stadsdel skapats om mer tid givits för projektet.

Aktuell utveckling

Just nu pågår de avslutande delarna av ännu en tävling om Slussens framtida gestaltning. Det unika med denna tävling har varit att deltagarna, fem olika arkitektgrupper, representerar några av världens mest ansedda arkitektkontor. Dessa kontor har tillsammans med Svenska samarbetspartners blivit speciellt inbjudna för tävlingen. Detta är med andra ord inte en öppen eller anonym tävling. Den 17 april denna vår utnämndes tävlingens vinnare, ett förslag från Foster and Partners (England) tillsammans med det till oss bekanta Bergs arkitektkontor.

Den självklara frågan efter vår undersökning blir då vilka chanser detta förslag har att bli genomfört? Har de förhållanden som gjort de tidigare förslagen omöjliga att realisera nu förändrats i en sådan utsträckning att en ombyggnad nu kan genomföras. Har detta förslag de rätta egenskaperna och den rätta uppbackningen? Är tiden mogen för en förändring? Kanske har tävlingens organisation, att bara bjuda in stora internationella namn gjort processen smidigare, att minimera kritiken mot förslaget? Detta återstår att se.

Det vinnande förslaget har många intressanta aspekter. Själva Slussen komplexet, byggnaden mellan Södermalm och Gamla stan försvinner helt enligt förslaget. Kvar blir en bred vattenspegel, en bilbro och en gångbro samt en slussanordning. Längst hela Södermälarsstrand läggs en sluten kvartersbebyggelse. Södermalmstorg ramas helt in av bebyggelse.³⁵ Möjligen har man löst problemet med att finna en ny utformning för Slussen komplexet genom att helt enkelt ta bort problemet, att inte bygga något nytt Slussen komplex. Kanske är det enligt soptunnemodellen en ickelösning, en flykt från problemet, när ingen annan utväg visat sig vara möjlig löses frågan helt enkelt genom att avlägsna problemet.

³⁵ DN, 12 maj 2009

Källförteckning

Skrivna källor

Baier, Vickey Eaton, March, James G. & Saeteren, Harald, (1986). *Implimentation and Ambiguity*. Scandinavian Journal of Management Studies

Blomberg Jesper (1995) *Ordning & kaos i projektsamarbete*. Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm

Brunsson Nils. (2000). *The irrational organisation*. Chichester. John Wiley

Cohen, M. D., March, J. G. och Olsen, J. P. (1972). *A garbage can model of organisational choice*. Administrative science quaterly. 17:1-25

Janis, I. L. (1971) *Victims of groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Kingdon. J. W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little Brown and Company.

Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund, tredje upplagan

March, James G. (1978) *Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice* Bell Journal of Economics, nr. 9, 1978

Sahlin Andersson Kerstin (1989) *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete* Studentlitteratur, Lund

Statistik om Stockholms län och region, befolknings framskrivning 2007-2025 (2007)
Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting

DN; 12 maj 2009

DN; 17 april 2009

Hemsidor

<http://www.cforic.org/pages/european-competitiveness.php>

<http://www.scb.se/>

Intervjuer

Ola Andersson; Arkitekt, journalist och debattör i frågor om Stockholms utveckling

Henrietta Palmer; Professor i Arkitektur, Kungliga Konsthögskolan

Martin Rörby; Kanslichef för Stockholms skönhetsråd

Martin Schröder; Planeringsarkitekt på Stockholms Stadsbyggnadskontor

Appendix

Olika vinnande förslag till Slussens utformning

1. Den nuvarande Slussen av [Tage William-Olsson](#) och [Holger Blom](#)



2. Vinnaren av 1992 års tävling av Pontvik Arkitektkontor



3. Vinnare av 2004 års tävlin; Strömmar, av Nyréns arkitektkontor



4. Vinnaren av 2009 års tävling, av Foster+Partners och Bergs Arkitektkontor

