

NR 2 januari 2006

DNR 420/20-06

## Målet 20 000 nya bostäder

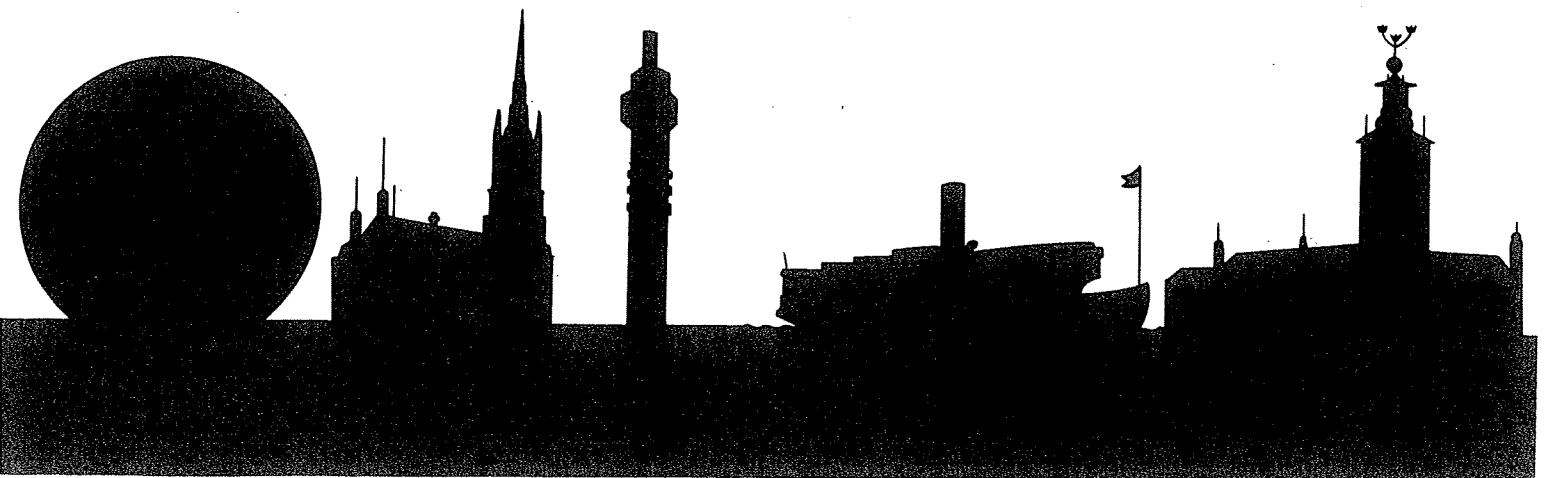
### Hur arbetar staden? Tillgodoses kommunal service?

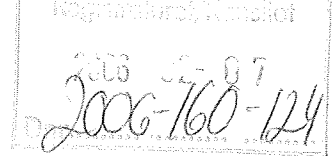
Samordningen och uppföljningen av stadens bostadsplanering görs strukturerat

Staden bör, efter regeringens ställningstagande, för sin del fastställa en tillämpning av riktlinjerna om buller

Planeringen av kommunal service har i vissa avseenden brutit vid bostadsbyggandet

I Kärrtorp, där omvänd planprocess tillämpas, har samverkan mellan berörda fungerat bra





Till

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd  
Liljeholmens stadsdelsnämnd  
Skarpnäcks stadsdelsnämnd  
Övriga stadsdelsnämnder

Revisionsrapporten  
”Målet 20 000 nya bostäder”

Revisorsgrupperna 3 och 4 har vid gemensamt sammanträde den 30 januari 2006 behandlat rubricerade rapport (nr 2 januari 2006) och beslutat att överlämna den till Katarina-Sofia stadsdelsnämnd, Liljeholmens stadsdelsnämnd och Skarpnäcks stadsdelsnämnd för yttrande senast den 31 mars 2006 och till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

Rapporten har av revisorsgrupp 2 överlämnats till marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Revisorsgrupp 1 har överlämnat rapporten till kommunstyrelsen för yttrande.

Stockholm den 30 januari 2006

På revisorernas vägnar

Gun Risberg  
Ordförande i revisorsgrupp 3

Joen Lagerberg  
Ordförande i revisorsgrupp 4

Birgitta Brito  
Sekreterare

Till  
Katarina-Sofia stadsdelsnämnd  
Liljeholmens stadsdelsnämnd  
Skarpnäcks stadsdelsnämnd  
Övriga stadsdelsnämnder

Revisionsrapporten  
”Målet 20 000 nya bostäder”

Revisorsgrupperna 3 och 4 har vid gemensamt sammanträde den 30 januari 2006 behandlat rubricerade rapport (nr 2 januari 2006) och beslutat att överlämna den till Katarina-Sofia stadsdelsnämnd, Liljeholmens stadsdelsnämnd och Skarpnäcks stadsdelsnämnd för yttrande senast den 31 mars 2006 och till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

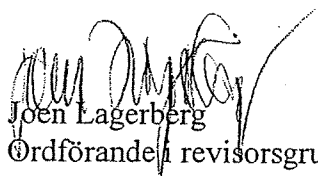
Rapporten har av revisorsgrupp 2 överlämnats till marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Revisorsgrupp 1 har överlämnat rapporten till kommunstyrelsen för yttrande.

Stockholm den 30 januari 2006

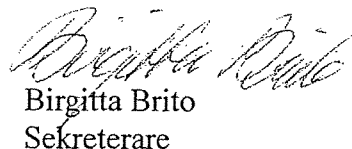
På revisorernas vägnar



Gun Risberg  
Ordförande i revisorsgrupp 3



Joen Lagerberg  
Ordförande i revisorsgrupp 4



Birgitta Brito  
Sekreterare



## Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning som belyser hur staden arbetar för att uppnå målet om 20 000 bostäder. I granskningen ingår att redovisa erfarenheter av varierande sätt att planera för tre stadsutvecklingsområden och bedöma om behovet av kommunal service tillgodoses i samband med bostadsexploateringen. De områden som omfattas av granskningen är Liljeholmen, Hammarby sjöstad och Kärrtorp.

### **Samordningen och uppföljningen av stadens bostadsplanering görs strukturerat**

Revisionskontoret bedömer att samordning och uppföljning av den bostadsplanering som pågår inom staden hittills har genomförts på ett strukturerat och tillfredsställande sätt. Kommunikationen mellan berörda nämnder, bostadsbolag och byggherrar har förbättrats. Staden bör i det framtida arbetet med planering och genomförande av bostadsbyggande ta tillvara de erfarenheter som gjorts i arbetet med målet om 20 000 nya bostäder.

### **Staden bör, efter regeringens ställningstagande, för sin del fastställa en tillämpning av riktlinjerna om buller**

Överklaganden är ett stort problem som gör att genomförandet av en stor del av stadens bostadsprojekt kan försenas avsevärt. Det gäller främst överklaganden på grund av buller. För närvarande ligger flera av stadens överklagade bostadsprojekt hos regeringen för beslut. Planeringen av nya bostäder skulle underlättas om det inom staden finns en tydlig och förankrad syn på hur riktlinjerna för buller ska tolkas. Revisionskontoret anser därför att det är viktigt att staden fastställer hur den för sin del ska tillämpa riktlinjerna om buller. Det är dock rätt att avvakta regeringens ställningstagande.

### **Planeringen av kommunal service har i vissa avseenden brutit vid bostadsbyggandet**

Planeringen av förskolor i Hammarby sjöstad har brutit, delvis till följd av att fler barnfamiljer flyttat till området än prognoserna visat. Bristen är emellertid också en följd av att utbyggnadstakten och exploateringsgraden är hög med prioritering av ett stort antal bostäder. Stadsdelsnämnden Katarina - Sofia har inte fått gehör för synpunkter när det gäller planering av kommersiell service och storlek på planerad skolbyggnad. Samtidigt tycker dock alla berörda att arbeta i en sammanhållen projektorganisation fungerar väl.

Att skollokaler kan erbjudas i Liljeholmen får betecknas som mera tur än skicklighet. Tidigt i projektet diskuterade stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret med den privata markägaren behovet av mark för skola. Stadsdelsnämnden beslutade dock att ingen kommunal skola skulle byggas i området. Eftersom marken var privat kunde inte mark reserveras "för säkerhets

skull ". Senare framkom ändå att det finns behov av skola. Det hela löstes genom att staden råkade få möjlighet att köpa fastigheter som kunde utnyttjas.

### **I Kärrtorp, där omvänd planprocess tillämpas, har samverkan mellan berörda fungerat bra**

I projektet "Framtida Kärrtorp" har programarbetet genomförts med s.k. omvänd planprocess, vilket innebär att först kartläggs vad boende och andra berörda tycker och utifrån detta planeras ny bebyggelse. Detta projekt är ett exempel på hur medborgarinflytandet kan öka i plan- och byggprocessen men är också resurskrävande att genomföra. Revisionskontoret konstaterar att samverkan mellan berörda fungerat bra. Det är också viktigt att erfarenheterna från detta projekt tas tillvara i framtida planprocesser.

# INNEHÅLL

Sid

---

1	Inledning .....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Mål och avgränsningar.....	1
1.3	Genomförande.....	1
2	Stadens åtgärder för att nå målet 20 000 nya bostäder .....	2
2.1	Samordning av genomförandet av stadens bostadsplaner .....	2
2.2	Arbetet vid stadsbyggnadsnämnden .....	2
2.3	Markanvisningar .....	3
2.4	Tomträttsavgälder .....	4
3	Hinder mot att nå målet 20 000 nya bostäder .....	4
4	Statistik .....	6
5	Åtgärder för att minska bostadsbolagens kostnader .....	7
6	Kommunal service .....	8
6.1	Hammarby Sjöstad.....	9
6.2	Liljeholmen .....	11
6.3	Kärrtorp.....	13
7	Revisionskontorets sammanfattande synpunkter.....	14





# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Som ett övergripande inriktningsmål har kommunfullmäktige i budgeten för 2003 beslutat att 20 000 bostäder ska byggas under 2003-2006. Hälften av dessa ska vara hyresrätter varav de kommunala bostadsbolagens andel ska uppgå till 8 000 lägenheter. Det ska vara bostäder som kan efterfrågas av alla. Samtliga nämnder och bolagsstyrelser ska aktivt arbeta mot målet om 20 000 nya bostäder. Efter 2006 är ambitionen att hålla en hög och jämn takt i bostadsbyggandet.

Revisionskontoret har under 2003 och 2004 granskat stadens arbete med att uppnå målet 20 000 bostäder. Revisionens bedömning avseende 2003 var att samordning och uppföljning sker strukturerat, men att bättre samordning gentemot byggherrarna behövs. Granskningen avseende 2004 visade att arbetet fortsatt bedrevs på ett tillfredsställande sätt.

I denna rapport redovisas gjorda iakttagelser från tre stadsutvecklingsområden där mer omfattande bostadsbebyggelse planeras. I dessa stadsutvecklingsområden arbetar staden med olika modeller i planprocessen. Granskningen belyser gjorda erfarenheter av de olika sätten att planera.

## 1.2 Mål och avgränsningar

Målet med granskningen är att bedöma vad staden gör för att skapa förutsättningar för att 20 000 bostäder kan byggas under 2003-2006 och hur staden arbetar för att minska de kommunala bostadsbolagens byggkostnader. Vidare ingår att redovisa erfarenheter av olika sätt att planera för tre stadsutvecklingsområden och bedöma om stadsdelens behov av kommunal service tillgodoses i samband med bostadsexploateringen. Slutligen är avsikten att bedöma hur samordning mellan berörda nämnder fungerat.

De tre stadsutvecklingsområden som omfattas av granskningen är Liljeholmen, Hammarby sjöstad och Kärrtorp.

## 1.3 Genomförande

Granskningen har genomförts dels genom studier av olika dokument, dels genom intervjuer med tjänstemän vid berörda nämnder. Rapporten har fakta-kontrollerats av berörda förvaltningar.

## 2 Stadens åtgärder för att nå målet 20 000 nya bostäder

Nedan följer en redovisning av en del av de åtgärder som staden vidtagit i syfte att nå målet 20 000 nya bostäder.

### 2.1 Samordning av genomförandet av stadens bostadsplaner

En projektledare har utsetts av kommunstyrelsen med uppgift att samordna, följa upp och bevaka genomförandet av de bostadsplaner som finns inom staden. Arbetet påbörjades i april 2003 och leds av en styrgrupp med representanter från stadsledningskontoret, markkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Kontakter med de kommunala bostadsbolagen, andra berörda förvaltningar och privata byggherrar sker fortlöpande.

Arbetet har fram till början av 2005 huvudsakligen inriktats på att identifiera bostadsprojekt som kan påbörjas inom perioden 2003-2006. En genomgång har gjorts av samtliga projekt där även stadsutvecklingsområden ingår. Varje projekt har bedömts utifrån riskfaktorer som tidplan, opinion, tekniska komplikationer, kostsamma investeringar i infrastruktur, saneringsåtgärder etc. Därefter har ett bostadsförsörjningsprogram med genomförandeplan för byggande av 20 000 bostäder godkänts av kommunfullmäktige i mars 2005. Det fortsatta arbetet har sedan inriktats på att bevaka resp. tidplan och vid ev. problem snabbt lösa dessa genom lämpliga åtgärder.

Styrgruppen har arbetat med att tidigt informera stadsdelsnämnder om planerade bostadsprojekt och att förankra planerna. Samtliga stadsdelsnämnder har fått information om nya markanvisningar och detaljplaner vid träffar med delar av styrgruppen för projektet.

### 2.2 Arbetet vid stadsbyggnadsnämnden

En ny plansektion har tillfälligt inrättats vid strategiska avdelningen inom stadsbyggnadskontoret. Sektionen arbetar framför allt med de bostadsprojekt som planerats inom projektet 20 000 bostäder. Sektionen har sex anställda och anlitar till stora delar konsulter. Den tillfälliga plansektionen kommer att finnas kvar till och med 2006.

Under tiden 2003-2005 har lagakraftvunna detaljplaner tagits fram avseende 11 773 bostäder. Antal inkomna ärenden om bygglov har under motsvarande tid ökat med 21 % medan antalet beslut om bygglov ökat med 11 %.

En praxis har utvecklats i stadsbyggnadsnämnden som innebär att bordläggning inte bör ske mer än en gång per planärende. Efter detta har antalet bordläggningar blivit färre, vilket inneburit en något snabbare planprocess. Genom utökad delegation från kommunfullmäktige har dessutom fler detaljplaner antagits av nämnden.

Stadsbyggnadsnämnden arbetar i huvudsak med två varierande planprocesser, enkelt och normalt förfarande. För att korta tiden i planprocessen arbetar nämnden nu mer med normalt planförfarande utan programsamråd, vilket innebär att enklare startpromemorior tas fram som är mindre detaljerade än tidigare och istället anger de övergripande målen i projektet. I Kärrtorp prövas samtidigt omvänd planprocess (se avsnitt 6.3).

Samarbete sker med stadsledningskontoret, markkontoret och miljöförvaltningen i syfte att samordna projekt och resurser samt uppföljning av arbetet. Samordningen syftar till att identifiera möjliga projekt samt att minimera tidsåtgång för planeringsfas och beslut.

### 2.3 Markanvisningar

Markanvisning av den kommunalt ägda marken är ett instrument staden förfogar över för att möjliggöra ökat bostadsbyggande. Det är marknämnden som ger markanvisning och upprättar ett s.k. markanvisningsavtal med byggherren.

Antalet markanvisningar har ökat de senaste åren. Från ca 3 300 bostäder per år under 2000-2002 har under 2003 anvisats mark för byggande av 5 298 bostäder och under 2004 för 10 274 bostäder. För 2005 har anvisats mark för 4 892 bostäder. Sammanlagt har således mark anvisats för byggande av 20 464 bostäder hittills under mandatperioden.

Marknämnden tar i sin verksamhetsplan för 2006 upp att bostäder ska byggas som kan efterfrågas av alla. Arbetet för att uppnå detta sker på olika sätt. Främst genom entreprenadtävlingar, försöksprojekt med billigare bostadsrätter och hyresrätter samt markanvisningstävlingar där boendekostnaden är utslagsgivande. Flera aktörer som har prövat olika metoder för att pressa produktionskostnaderna och som inte tidigare varit representerade inom staden har anvisats mark. På sikt handlar det om att påverka stockholmsmarknaden så att byggföretagen ställer om sina produktionsmetoder för att sänka boendekostnaderna.

Marknämnden har i viss utsträckning prioriterat markanvisningar till byggherrar som särskilt lyckas hålla låga hyror i nyproduktionen. Under 2004 fick byggherrar som profilerar sig som "lågprisbyggare" markanvisningar för drygt 400 lägenheter och under 2005 för ca 250 lägenheter. Nya och fler aktörer uppträder också på marknaden, vilket i sig medför att byggkostnaderna pressas. Under 2004 och 2005 har 13 byggherrar, som inte tillhör de vanligen anlidade, fått markanvisningar. Dessa markanvisningar motsvarar 760 lägenheter 2004 och 940 lägenheter 2005.

## 2.4 Tomträttsavgälder

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2004 om nya tomträttsavgälder för flerbostadshus och småhus. Beslutet innebar bl.a. en differentierad nivå mellan flerbostadshus för hyresrätter och flerbostadshus för bostadsrätter. Bostadsrätterna fick en högre höjning än hyreshusen. Dessutom infördes en rabatt på avgälden de första tio åren vid nybyggnation av hyresrätter. Rabatten infördes i syfte att öka byggandet av hyresrätter.

Beslutet överklagades till länsrätten som i februari 2005 upphävde kommunfullmäktiges beslut i den del som innebär särbehandling av avgäldsunderlaget för tomträtter upplåtna med hyresrätt jämfört med tomträtter upplåtna med bostadsrätt. Länsrätten hänvisade till att beslutet strider mot likställighetsprincipen. Avgälden har därför satts till den nivå som kommunfullmäktige beslutade om för tomträtter med bostadsrätt, d.v.s. ingen särbehandling sker.

Staden har överklagat till kammarrätten som har beviljat prövningstillstånd. Under första halvåret 2006 beräknas kammarrätten besluta i frågan.

### *Revisionskontorets kommentarer*

Revisionskontoret bedömer att arbetet med att samordna och följa upp bostadsplaneringen inom staden hittills har genomförts på ett strukturerat och tillfredsställande sätt. Kommunikationen mellan berörda nämnder, bostadsbolag och byggherrar har förbättrats jämfört med tiden före projektet om 20 000 nya bostäder.

Stadsbyggnadsnämnden och f.d. gatu- och fastighetsnämnden (nu marknämnden) har av kommunfullmäktige fått i uppdrag att ta fram en plan för bostadsförsörjning 2007-2011. Staden bör i det framtida arbetet med planering och genomförande av bostadsbyggande ta tillvara de erfarenheter som gjorts i arbetet med målet om 20 000 nya bostäder 2003-2006.

## 3 Hinder mot att nå målet 20 000 nya bostäder

Ett problem är att antalet överklagade detaljplaner ökar. Ca en tredjedel av alla beslutade detaljplaner under ett år överklagas. Oftast leder inte överklagandet till någon förändring i planen men medför ändå att byggprojekt försenas. Vanligen handlar överklagandena om grannar som riskerar försämrade utsikt. Vidare är det vanligt att SL och Vägverket överklagar planer därför att de befärrar att de kan tvingas uppföra kostsamma bullerskydd för bostäder nära spår och vägar om detaljplanen antas.

För närvarande finns ingen enhetlig tolkning av Boverkets riktlinjer för buller. Det finns utrymme för såväl en hård som en mjuk linje. Med den hårda linjen skärps gällande krav medan den mjuka linjen ger utrymme för avsteg i tätorter. Stadsbyggnadsnämndens tillämpning av riktvärdena för buller har enligt stadsbyggnadskontoret fungerat bra i Stockholm. Genom en medveten

utformning av bostadsbebyggelsen, exempelvis med tysta gårdssidor, minskas den upplevda störningen av trafikbuller väsentligt. På detta sätt har intentionerna bakom riktvärdena kunnat följas enligt kontoret. Med stöd av detta synsätt har områden som S:t Erik och Hammarby sjöstad kunnat förverkligas. Stadsbyggnadskontoret menar vidare att en strängare tillämpning skulle äventyra bostadsförsörjningen i Stockholm.

I april 2005 antog kommunfullmäktige en detaljplan för kvarteret Kojan på nordvästra Kungsholmen. Planen innehåller bl.a. utrymme för 1 200 lägenheter. Essingeleden går genom den nordöstra delen av planområdet och de nya bostäderna kommer som närmast ungefär 100 meter från Essingeleden. Vägverket som har regeringens uppdrag att åtgärda bostäder som är utsatta för trafikbuller, överklagade beslutet till länsstyrelsen. Överklagan avslogs och Vägverket har därefter överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen, som beslutar i frågan.

I ett yttrande till regeringen anser Boverket att boendemiljön i kvarteret Kojan blir godtagbar från bullersynpunkt. Risken att Vägverket ska tvingas bekosta åtgärder för att minska bullret är enligt Boverket inte tillräcklig för att planen ska stoppas. Intresset att skapa fler bostäder i centrala Stockholm väger tyngre än Vägverkets intresse som vägghållare. Regeringens beslut angående kvarteret Kojan väntas i början av 2006.

Stadsbyggnadskontoret har i samarbete med SL och landstinget tagit fram nya planbestämmelser om trafikbuller. Syftet med de nya bestämmelserna är att förtydliga byggherrens ansvar att vidta buller- och vibrationsdämpande åtgärder vid nybyggnad. Bestämmelserna reglerar att bostadsprojekt ska utformas så att "tysta" uteplatser skapas. Liksom tidigare gäller att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska förläggas mot "tyst" sida. De nya planbestämmelserna har medfört att SL:s oro för framtida kostnader för bullerdämpande åtgärder minskat. SL har mot denna bakgrund valt att inte överklaga ett flertal detaljplaner.

Inom styrgruppen för projektet 20 000 bostäder pågår bl.a. arbete med att ta fram ett förslag för hur staden bör tillämpa riktlinjerna för buller. Styrgruppen avvaktar dock regeringens ställningstagande angående kvarteret Kojan innan ärendet tas fram.

När detaljplaner vunnit laga kraft sker bygglovsprövning och beslut om bygglov vilka kan bli föremål för besvär. Bygglovssektionerna vid stadsbyggnadskontoret har en stor ärendebelastning för närvarande, vilket innebär att tiden från ansökan till beslut om bygglov har ökat. Ökningen beror förutom på det ökade antalet bostadsprojekt bl.a. även på den relativt låga räntenivån som gör att fler ombyggnader påbörjas.

I stadsbyggnadsnämndens verksamhetsplan för 2006 framhålls att målet är att handlägga lika många ärenden som det under ett år kommer in. Detta mål bedömer stadsbyggnadskontoret inte kommer att uppfyllas under 2005 och

inte heller under 2006. Däremot bedöms att åtagandet att beslut om bygglov ska fattas inom två månader för 50 % av antalet inkomna ärenden kunna uppfyllas.

#### ***Revisionskontorets kommentarer***

Överklaganden är ett stort problem som gör att genomförandet av vissa av stadens bostadsprojekt kan försenas avsevärt. Det kostar inget att överklaga och den som klagat behöver inte vara berörd. En översyn pågår dock av plan- och bygglagen där bl.a. möjligheten att överklaga ses över. En ny plan- och bygglag förväntas träda i kraft 1 januari 2007.

Det ökade antalet bygglovsansökningar innebär enligt revisionskontoret risk för att byggstarter inom projektet om 20 000 nya bostäder försenas. Det är viktigt att arbetet inom stadsbyggnadsnämnden organiseras så att bostadsbyggnandet inte försenas p.g.a. att väntetiderna för bygglov ökar.

Revisionskontoret anser vidare att det är viktigt att staden fastställer hur den för sin del ska tillämpa riktlinjerna om buller. Det är dock rätt att avvakta regeringens ställningstagande. Enligt revisionskontoret underlättas planeringen av nya bostäder om staden har en tydlig och förankrad syn på hur riktlinjerna för buller ska tolkas.

## **4 Statistik**

Enligt utrednings- och statistikkontoret definieras påbörjade lägenheter som den tidpunkt då de egentliga byggnadsarbetena påbörjas, dvs gjutning av källargolv eller bottenplatta för källarlösa hus. Färdigställda lägenheter innebär att slutbesiktning är gjord och godkänd.

Nedan redovisas statistik avseende januari 2003- december 2005.

	<b>Totalt bostäder</b>	<b>Hysesrätter inkl studentlgh.</b>	<b>Bostads- /äganderätter</b>	<b>Boendeform ej bestämd</b>	<b>Ombyggnationer</b>
Färdigställda	<b>9 175</b>	2 091	4 001		3 083
Påbörjade	<b>10 943</b>	4 124	4 217		2 602
Markanvisningar	<b>20 464</b>	10 224	8 158	2 082	
Lagakraftvunna detaljplaner	<b>11 773</b>				

#### ***Revisionskontorets kommentarer***

Revisionskontoret kan konstatera att statistik över färdigställda lägenheter har tagits fram avseende 2003 till och med 2005. Antal färdigställda lägenheter har inte redovisats tidigare i projektet 20 000 bostäder.

2006 760-24

Hittills har 10 943 bostäder påbörjats och antalet färdigställda under perioden är 9 175. Ca hälften återstår således för att nå målet om 20 000 nya bostäder.

## 5 Åtgärder för att minska bostadsbolagens kostnader

Under 2003 gjordes på uppdrag av Stockholms Stadshus AB en utredning angående åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder. Utredningens slutrapport behandlades av kommunfullmäktige i juni 2004. Fullmäktige beslutade då att stadens bostadsbolag, stadsbyggnadsnämnden och dåvarande gatu- och fastighetsnämnden skulle genomföra ett gemensamt utvecklingsprojekt. Utvecklingsarbetet ska leda till en effektivisering av hela byggprocessen inklusive planskedet för att åstadkomma kostnadseffektiva lösningar i byggande av hyresbostäder i olika lägen och olika standard i Stockholm.

Målet är att minska kostnadsnivån med upp till 25-30 % under 2004-2006 jämfört med kostnadsnivån 2000-2002, för att därigenom kunna erbjuda bostäder som kan efterfrågas av alla.

Projektet omfattar utveckling inom de fem mest kostnadspåverkande områdena:

1. utveckling av planprocessen i samverkan
2. utveckling av byggprocessens tidiga skeden
3. utveckla styrningen i projekteringsfasen
4. stimulera det industriella byggandet
5. öka insyn och pressa priser på underleverantörer och material.

Inom projektet har ett antal pilotprojekt genomförts under 2003 och 2004. Stadens bostadsbolag har hittills uppnått en kostnadsminskning om ca 15 %, enligt utredningen. Anledningen är främst bättre ledning och samordning från byggherrar, utveckling av upphandlingsmodeller och även att marknaden inte varit överhettad. I enskilda projekt har stadens bolag lyckats sänka byggkostnaden med ca 20-25 % jämfört med perioden 2000-2002 och som lägst ner mot 17 000 – 18 000 kr per kvm i förorter. För att uppnå det ursprungliga projektmålet bör enligt utredningen produktionskostnaderna sänkas med ytterligare 10-15 % de närmaste åren. Det skulle kunna innebära produktionskostnader ner mot 16 000 – 17 000 kr per kvm för byggobjekt i förorter med goda markförutsättningar, utan garagekrav m.m.

Styrelsen för Stockholms Stadshus AB behandlade utredningen i december 2005. Styrelsen anser att arbetet med att genomföra byggkostnadsprojektet visar att det inte finns en eller några få enkla åtgärder som kan åstadkomma påtagliga kostnadsreduceringar i bostadsbyggandet. Det krävs en mångfald av åtgärder och förändringar samt en aktiv medverkan från alla aktörer i byggprocessen. Styrelsen anser vidare att arbetet med att minska produktionskost-

naderna måste fortsätta och hittills uppnådda resultat och erfarenheter tas tillvara. Samarbetet över förvaltnings- och bolagsgränser bör fortsätta med en tydlig och gemensam inriktning på billigare bostäder.

### *Revisionskontorets kommentarer*

Det framgår av det redovisade utvecklingsarbetet att en hel del åtgärder genomförts för att sänka boendekostnaderna. Målet att minska kostnadsnivån med 25-30 % under 2004-2006 jämfört med 2000-2002 har dock inte uppnåtts. Det är därför viktigt att berörda bolag och nämnder fortsätter sina ansträngningar.

Vidare anser revisionskontoret att erfarenheter från "lågprisbyggare" bör tas tillvara och spridas i det fortsatta arbetet och att möjligheterna att öka antalet markanvisningar till "lågprisbyggare" prövas.

## 6 Kommunal service

Ett omfattande bostadsbyggande medför krav på utbyggd service, där planering och genomförande bör ske parallellt med bostadsbyggandet. En väsentlig del av den kommunala servicen svarar stadsdelsnämnderna för. De skall fånga upp medborgarnas behov och göra sina prioriteringar avseende skola, förskola, äldreomsorg m.m.

För att belysa frågan om utbyggnaden av den kommunala servicen har påverkats av stadens höga ambition för bostadsbyggandet och hur samverkan med stadsdelsnämnderna har påverkats har revisionskontoret översiktligt studerat tre bostadsbyggnadsprojekt – Hammarby Sjöstad, Liljeholmen och Kärrtorp. Kontoret har tagit del av plandokument och intervjuat handläggare på stadsbyggnadskontoret, markkontoret och berörda stadsdelsförvaltningar.

*Hammarby Sjöstad* är ett stort stadsutvecklingsområde<sup>1</sup> med planläggning och exploatering på i huvudsak stadens egen mark. Planering, genomförande och samordning med byggherrar drivs från en sammanhållen projektorganisation under marknämnden.

*Liljeholmen* med delområdena Liljeholmstorget, Årstadal, Liljeholmskajen och Årstaberget är också ett stadsutvecklingsområde. Dock sker exploatering till stor del på privat mark. Planering och genomförande bedrivs inom ordinarie organisation.

*"Framtida Kärrtorp"* är ett projekt där stadens förvaltningar samverkar i ett tidigt stadium av planprocessen. En omvänd planprocess har tillämpats vilket

---

<sup>1</sup> Stadsutvecklingsområden utpekas i stadens översiktplan som områden där en stor del av stadens framtida utbyggnads- och expansionsmöjligheter finns och där en blandad stadsbygd med bostäder, arbetsplatser och service ska rymmas.



innebär att först kartläggs vad boende och andra berörda tycker och utifrån det planeras ny bebyggelse.

Synpunkterna från de tre stadsdelsförvaltningarna om samverkan med stadsbyggnadskontoret och markkontoret begränsas emellertid inte alltid till de specifika projekten utan innehåller även generella synpunkter på hur stadsdelarna upplever deltagandet i bostadsprojekt.

## 6.1 Hammarby Sjöstad

### *Bakgrund*

Hammarby Sjöstad är det största pågående stadsbyggnadsprojektet. I områdets södra del planeras och byggs för ca. 18 000 boende och ca 10 000 arbetsplatser. Hittills har ca 3 500 bostäder färdigställts och ca 3 500 ytterligare planeras att byggas t.o.m. 2010. Därefter återstår 1 500 bostäder, vilka är beroende av trafikprojektet Danvikslösen. Projektet innebär bl.a. att tunnel för Värmdöleden byggs genom Henriksdalsberget, vilket medför att mark som nu är bullerstörd frigörs för bostäder.

Programarbetet för området startade 1996. Samma år tillsatte kommunstyrelsen en projektorganisation för samordning, planering och genomförande av utbyggnaden. Projektorganisationen flyttades över till dåvarande gat- och fastighetsnämnden 1999 och tillhör nu marknämnden.

### *Kommunal service*

Stadsdelsnämnden har planerat för förskolor och skolor. Planeringen av skolor har försvårats av ändrad politisk inriktning vid majoritetsskiftet. Planeringen av kommunal skola påbörjades 1997. Efter valet blev det stopp för utbyggnad av kommunala skolor och större valfrihet gavs till föräldrar.

En privat skola är sedan 2002 i drift i området och en kommunal skola byggs. Den kommunala skolan byggs dels för att antal barn och ungdomar blivit fler än beräknat, dels för att stadsdelsnämnden har skyldighet att ordna kommunal skola om sådan efterfrågas. I dag finns en kommunal skola tillsammans med förskola i en tillfällig paviljong. Ytterligare en skola planeras i ett senare delområde, Henriksdalshamnen.

Det har funnits två befolkningsprognoser (från USK), en innerstadspräglad och en med blandning av innerstad och ytterstad. Den innerstadspräglade har haft större genomslag i planeringen. Den prognosen räknar med en större andel äldre personer. Så har det inte blivit utan antalet barn och ungdomar har blivit större än beräknat. Detta har medfört att det nu är brist på förskoleplatser. I den fortsatta utbyggnaden av området planeras ytterligare tre förskolor, men det kommer inte att vara tillräckligt enligt stadsdelsförvaltningen. I kv. Hammarby Gård, med ett stort antal lägenheter, planeras inga förskolor. Här byggs tätt med så små gårdar att stadsdelen bedömer att det inte är lämpligt

med förskolor. Stadsbyggnadskontoret anser att det är prioriterat att få fram ett stort antal bostäder.

Området har ingen egen idrottsplats eller bollplan. I den tidiga planeringen var en bollplan tänkt, men på den marken finns idag skol- och förskolepaviljongen. Hammarbyhöjdens idrottsplats är ombyggd och är även till för Hammarby Sjöstad. Sjöstadshallen var inte planerad från början, utan tillkom senare. Hallen innehåller privat motionsanläggning, kommunal idrottshall och parkering. Den är även byggd för att fungera som bullerskydd.

### ***Samverkan***

Stadsdelsnämnden Katarina-Sofia har aktivt och på ett tidigt stadium deltagit i planeringsprocessen av Hammarby Sjöstad. Stadsdelens ansvariga tjänsteman arbetar från 1996 halvtid åt stadsdelsförvaltningen och på den andra halvan i projektet Hammarby Sjöstad. Tjänstemannen har också under många år varit aktiv i ett antal stadsplaneringsfrågor och har därigenom goda kontakter med anställda inom stadsbyggnads- och markkontoren.

Stadsdelsförvaltningen har varit engagerad i frågor om kommersiell service och tog tidigt fram utredningsmaterial i syfte att bredda det tänkbara utbudet i det framtida området. Förvaltningen har dock inte fått gehör för idéer runt den kommersiella servicen. Andra frågor har setts som viktigare från mark- och stadsbyggnadskontoren.

Stadsdelsförvaltningen anser att stadens nämnder och bolag kan förbättra samverkan, arbeta åt samma håll med gemensamt mål.

Samarbetet med stadsbyggnadsnämnden fungerar inte alltid. Som exempel arbetade stadsbyggnadsnämnden fram en detaljplan som innehöll en skola (Sjöstadsskolan). Stadsdelsnämnden ville påverka skolbyggnadens storlek, i detta fall bygga ett våningsplan lägre. Stadsbyggnadsnämnden ansåg den estetiska utformningen av planen vara viktigare och att byggnaden anpassades till övrig bebyggelse. Följden blev att stadsdelsnämnden sitter med ett tomt våningsplan, d.v.s. en onödigt hög hyreskostnad.

Stadsdelsnämnden har vidare ett antal gånger förgäves framfört synpunkter på planerade park- och vattenanläggningar. Nämnden har ansett att de är för påkostade och att nämnden inte har resurser att förvalta dem.

I den tidiga planeringen av området, var ambitionsnivån låg avseende tillgängligheten. Efter beslut i fullmäktige, om att området skall vara en spjutspets avseende tillgänglighet, har ambitionsnivån höjts. Stadsdelsnämnden anser att kraven i plan- och bygglagen bör uppfyllas, men att krav därutöver kan bli orimliga. Den anser att det räcker att synskadade och hörselskadade kan ta sig fram i området och även i lägenheterna. Vid speciella behov kan sedan individuella lösningar utformas genom bostadsanpassning.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till att arbeta i projektform. Det underlättar kontakter och ger ett bättre samarbetsklimat.

#### *Revisionskontorets kommentarer*

Samarbetet och kontakter mellan projektet Hammarby Sjöstad och stadsdelsförvaltningen har i huvudsak fungerat väl. Det har mest handlat om skolor och förskolor. Stadsdelsnämnden har dock ändrat inriktning två gånger, från planering av kommunal skola, till privat skola och åter till kommunal skola. Detta har försvårat planeringen.

Planeringen av förskolor har brustit, mycket till följd av att de boende som flyttat till området varit betydligt yngre än vad som antogs i prognoserna. Bristen är också en följd av att utbyggnadstakten och exploateringsgraden är hög med prioritering av ett stort antal bostäder.

Stadsdelsnämnden har inte fått gehör för synpunkter när det gäller planering av kommersiell service och storlek på planerad skolbyggnad.

Att arbeta i en sammanhållen projektorganisation tycker dock alla berörda fungerar väl.

## **6.2 Liljeholmen**

### *Bakgrund*

I Liljeholmen pågår planering och utbyggnad av drygt 4 000 nya bostäder och ett stort antal nya arbetsplatser. Programarbetet påbörjades 1998 och området genomgår nu en stor förändring med utbyggnader fram till 2015. Årstadal är ett av flera delområden inom Liljeholmen där det sker stora förändringar.

### *Kommunal service*

En väsentlig förutsättning vid planering av kommunal service är goda prognoser på befolkningsutvecklingen. USK:s vanliga befolkningsprognoser är inte tillämpliga på ett stadsutvecklingsområde. Marknaden styr mer nu än under 80-talet och erfarenheterna från exploateringen i Hammarby Sjöstad<sup>2</sup> gör att såväl stadsdelsnämnd som byggherrar är osäkra i sina bedömningar av behoven. I Liljeholmen har stadsdelsnämnden därför anlitat USK för specialprognoser, bl.a. baserade på information från markägaren.

I projektet Liljeholmen - Årstadal kom frågan om ansvar för bedömning av behovet av en skola och för att mark finns tillgänglig för sådan att ställas på sin spets. Tidigt i projektet diskuterade stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret med markägaren om behovet av mark för skola. Stadsdelsnämnden beslutade dock att ingen ny kommunal skola skulle byggas i området. Detta försvårade för stadsbyggnadskontoret. Om marken ägts av kommunen hade kontoret kunnat reservera plats för skola och planerat övrig mark

<sup>2</sup> Byggherrars och stadsdelens bedömning var att majoriteten av de inflyttade skulle vara 50+. Verkligheten blev betydligt fler barnfamiljer.

först, men eftersom marken är privatägd var detta inte möjligt. Senare framkom att det ändå finns behov av skola. Nu löstes situationen genom att staden fick möjlighet att köpa bebyggda fastigheter inom området, vilka efter ombyggnad kan användas som skola och förskola.

Stadsdelsförvaltningen uttrycker en allmän osäkerhet huruvida behovet av den kommunala servicen är tillgodosett och framhåller problem med försörjningen av förskoleplatser i stadsutvecklingsområdet Liljeholmen. Långsiktigt bedömer stadsdelsförvaltningen att behovet är ca 20 avdelningar. Initialt behövs 27 – 28 avdelningar. Då det inte finns mark för paviljonger som tillfällig lösning finns risk för brist.

### ***Samverkan***

Stadsdelsnämnden har medverkat i projektet från det att programarbetet påbörjades 1998. På alla samrådsmöten har nämnden varit representerad. Engagemanget från stadsdelens invånare var till en början svagt. Få var direkt berörda då det till stor del var industriområden som skulle exploateras. Dialogen på handläggarnivå har fungerat bra mot markägare, stadsbyggnadskontoret samt mark- och trafikkontoren. En orsak är att det varit samma kontaktpersoner under hela perioden. Planarbetet i Årstadal har flutit på bra och anses ha gått fortare än vid exploateringar av kommunal mark. Anläggningar som markägaren bygger och staden sedan skall ta över och driva (gator, belysning, VA-anläggningar mm) har granskats av ansvariga inom staden. Tillgänglighetsaspekter på framförallt ytermiljön har bevakats av en arbetsgrupp där det lokala handikapprådet har deltagit.

Stadsdelsförvaltningen uppger att projektet 20 000 bostäder allmänt märks genom att det numera finns centrala handläggare (projektledningen) som hör av sig om den lokala förankringen av flera planer. Nu vänds och vrids det mer på planer - det bantas mm, i syfte att få tillskott med åtminstone några lägenheter. Tidigare kunde kontakterna mellan stadsdelsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och markkontoret vara betydligt fler och i tidigare skede än idag uppger stadsdelsförvaltningen. Det märks enligt stadsdelsförvaltningen att stadsbyggnads- och markkontoren känner mer "blåslampa" än tidigare. I övrigt har projektet 20 000 bostäder inte påverkat processen. Det är snarare den dominerande markägaren som fått styra.

### ***Revisionskontorets kommentarer***

Revisionskontoret konstaterar att samordningen mellan berörda parter i projektet Liljeholmen-Årstadal i huvudsak fungerat bra. Att skollokaler kan erbjudas i Liljeholmen får dock betecknas som mera tur än skicklighet.

Stadsdelsförvaltningen är vidare osäker på om behovet av den kommunala servicen är tillgodosett.

## 6.3 Kärrtorp

### *Bakgrund*

Stadsbyggnadsnämnden och dåvarande gatu- och fastighetsnämnden gav i januari 2004 sina respektive kontor i uppdrag att arbeta fram ett program för kompletteringsbebyggelse i Kärrtorp. I mars 2005 beslöt stadsbyggnadsnämnden att godkänna redovisningen av programsamråd och att förslag till detaljplaner skulle upprättas. Ett flertal detaljplaner har upprättats och kommer troligen att antas av stadsbyggnadsnämnden under första kvartalet 2006. Denna process har enligt samtliga intervjuades uppfattning gått förhållandevis snabbt.

Programarbetet för Kärrtorp har genomförts genom en s.k. omvänd planprocess. Med det menas att först kartlägga vad boende och andra berörda tycker och utifrån det planera ny bebyggelse. I Kärrtorps fall innebar det att staden tog fram ett omfattande planeringsunderlag baserat på enkätundersökningar till 400 hushåll, djupintervjuer och diskussioner i s.k. visionsgrupper där allmänheten deltog. Allt detta planeringsunderlag stämades sedan av och presenterades i Kärrtorp i form av en utställning, vilken besöktes av drygt 800 personer. Över 100 skriftliga synpunkter mottogs av stadsbyggnadskontoret, som efter utställningen kompletterade och reviderade planeringsunderlaget. Därefter inledde staden arbetet med att ta fram förslag på kompletteringsbebyggelse, vilket presenterades i form av ett programsamråd. Första planförslaget innehöll 1200 - 1300 lägenheter. Förslaget har sedan reviderats och planen kommer enligt stadsbyggnadskontoret troligen att sluta på 800 - 900 lägenheter.

### *Kommunal service*

I projektet "Framtida Kärrtorp" är gruppbestäder och nya förskoleavdelningar planerade. Gruppbestäderna kommer att inrymmas i de planerade bostadshusen medan ytterligare förskoleavdelningar kommer att skapas genom att befintliga förskolor byggs till. Platser för spontanidrott och bollsport för de yngre barnen har dock inte kunnat inrymmas i de nya detaljplanerna. Vid planering av kommunal service har stadsdelen bland annat utgått från en preliminär befolkningsprognos som togs fram med utgångspunkt från programmets förslag om antal lägenheter och färdigställandetider. Dessa uppgifter har kompletterats med lokalansvarigs och verksamhetsansvarigas kunskaper.

### *Samverkan*

De parter från staden som varit med i planeringen av området är stadsbyggnadskontoret, markkontoret, trafikkontoret, näringslivskontoret, Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, Svenska Bostäder, stadsmuseiförvaltningen, miljöförvaltningen och idrottsförvaltningen. De intervjuade anser att samarbetet i huvudsak fungerat bra. Det framkom dock att kontakt med stadsmuseiförvaltningen borde ha tagits i ett tidigare skede och att idrottsförvaltningen uppfattades som passiv i planeringsarbetet. Enligt idrottsförvaltningen beror detta på att idrottsnämnden ej kunnat sätta av investeringsmedel i den takt som stadsdelsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret önskat.

Under hela processen har stadsdelsnämndens politiker varit informerade. Enligt stadsbyggnadskontoret är nyckeln till en lyckad omvänd planprocess att berörd stadsdelsnämnd är intresserad och står fast vid sina beslut även om opinionsvindar skulle börja blåsa.

Ett omfattande planeringsunderlag har tagits fram. Enligt stadsbyggnadskontoret har mer resurser använts än vad som är brukligt i ett normalt planförfarande. En fråga är därför om dessa extra resurser är ekonomiskt försvarbara. En utvärdering avseende "Framtida Kärrtorp" är påbörjad och beräknas vara klar under år 2006. Intervjuade vid stadsbyggnadskontoret menar att omvänd planprocess i framtiden kommer att kunna effektiviseras efter de erfarenheter som gjorts i detta projekt. Dessutom anses att projektet är viktigt genom att medborgarnas synpunkter även ligger till grund för vidare planering inom området.

Stadsbyggnadskontoret framför i övrigt att samordningen mellan investeringar på idrottsplatser och planering av bostäder behöver förbättras. I dagsläget planerar idrottsnämnden i vissa fall investeringar på idrottsplatser där stadsbyggnadskontoret planerar att bygga bostäder.

#### ***Revisionskontorets kommentarer***

Revisionskontoret konstaterar att samordningen mellan berörda parter avseende projektet "Framtida Kärrtorp" huvudsakligen fungerat bra. Projektet är ett exempel på hur medborgarinflytandet kan öka i plan- och byggprocessen. Samverkan med medborgare och allmänhet tar sig i detta projekt nya uttryck genom bland annat s.k. visionsgrupper och välbesökta utställningar. Stadsbyggnads- och markkontorens samt stadsdelsförvaltningens samverkan med stadsdelsnämnden är mer aktiv än i ett normalt planförfarande.

Det är enligt revisionskontoret viktigt att staden skapar förutsättningar för medborgarna att påverka planeringen utifrån deras perspektiv och önskemål. En fråga är därvid om den omvända planprocessen är alltför resurskrävande eller om den innebär fördelar som uppväger detta. Stadsbyggnadsnämndens kommande utvärdering bör ge svar på det. Revisionskontoret vill understryka vikten av att man oberoende av svaret, utifrån utvärderingen drar lärdom av och utvecklar arbetet inför framtida planprocesser.

Slutligen anser revisionskontoret att det är viktigt att stadsbyggnadsnämnden, marknämnden och idrottsnämnden förbättrar kontakterna och samarbetet när idéer uppstår om att använda idrottsmark till annat.

## **7 Revisionskontorets sammanfattande synpunkter**

Revisionskontoret bedömer att arbetet med att samordna och följa upp de bostadsplaner som finns inom staden hittills har genomförts på ett strukturerat och tillfredsställande sätt. Kommunikationen mellan berörda nämnder, bo-

2006-160-174

stadsbolag och byggherrar har förbättrats jämfört med tiden före projektet 20 000 nya bostäder.

Det är viktigt att staden i det framtida arbetet med planering och genomförande av bostadsbyggande tar tillvara de erfarenheter som gjorts i arbetet med målet om 20 000 nya bostäder 2003-2006.

Överklaganden är ett stort problem som gör att genomförandet av en stor del av stadens bostadsprojekt kan försenas avsevärt. Det gäller främst överklaganden på grund av buller. För närvarande ligger flera av stadens överklagade bostadsprojekt hos regeringen för beslut. Revisionskontoret anser att staden för sin del bör fastställa en tillämpning av riktlinjerna om buller, men att det är rätt att avvakta regeringens ställningstagande. Tillämpningen har betydelse såväl för planeringen för bostäder som för infrastruktur. Det är också angeläget att staden arbetar vidare med åtgärder för att minska bullret.

Revisionskontoret kan konstatera att statistik avseende färdigställda lägenheter nu tagits fram för redovisning i projektet 20 000 bostäder. Antal färdigställda lägenheter har inte redovisats tidigare i projektet. För tiden 2003-2005 uppgår de till 9 123 bostäder. Under samma tid har 10 889 bostäder påbörjats. Ca hälften återstår således för att nå målet om 20 000 nya bostäder.

Stadens bostadsbolag har hittills uppnått en kostnadsminskning om ca.15 % vid nyproduktion av bostäder enligt en utredning som gjorts på uppdrag av Stockholms Stadshus AB. Målet att minska kostnadsnivån med 25-30 % har således inte uppnåtts. Det är därför viktigt att berörda bolag och nämnder fortsätter sina ansträngningar. Revisionskontoret anser att Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem tillsammans är en mycket stor aktör på Stockholms byggmarknad och att de i samverkan bör fortsätta sitt arbete med att pressa kostnaderna. Det är en positiv utveckling att antalet aktörer på byggmarknaden blivit fler. Vidare anser revisionskontoret att erfarenheter från "lågprisbyggare" bör tas tillvara och spridas och att möjligheterna att öka antalet markanvisningar till "lågprisbyggare" prövas.

Planeringen av förskolor i Hammarby sjöstad har brutit, mycket som följd av att de boende som flyttat till området varit betydligt yngre än vad som antogs i prognoserna. Bristen är också en följd av att utbyggnadstakten och exploateringsgraden är hög med prioritering av stort antal bostäder. Stadsdelsnämnden Katarina Sofia har inte fått gehör för synpunkter när det gäller planering av kommersiell service och storlek på planerad skolbyggnad. Att arbeta i en sammanhållen projektorganisation tycker dock alla berörda fungerar väl.


Att skollokaler kan erbjudas i Liljeholmen får betecknas som mera tur än skicklighet. Tidigt i projektet diskuterade stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret med den privata markägaren behovet av mark för skola. Stadsdelsnämnden beslutade dock att ingen kommunal skola skulle byggas i området. Mark kunde då heller inte reserveras "för säkerhets skull" eftersom marken var privat. Senare framkom att det ändå finns behov av skola. Lyck-

ligtvis fick staden möjlighet att köpa fastigheter med byggnader som kunde byggas om till skola.

Revisionskontoret konstaterar att samverkan mellan berörda parter avseende projektet "Framtida Kärrtorp" fungerat bra. Detta projekt är ett exempel på hur medborgarinflytandet kan öka i plan- och byggprocessen men är också mer resurskrävande. Samverkan med medborgare och allmänhet tar sig i detta projekt nya uttryck genom bland annat s.k. visionsgrupper och välbesökta utställningar. Stadsbyggnads- och markkontorens samverkan med stadsdelsförvaltningen är mer aktiv än vad den brukar vara i ett normalt planförfarande. Även stadsdelsnämnden är mer involverad än normalt.

Revisionskontoret konstaterar att samarbetet inom staden i de flesta fall fungerat bra inom alla tre granskade områdena, även om stadsdelsnämnderna inte alltid fått gehör för sina synpunkter. Revisionskontoret anser dock att det är naturligt att de inte alltid får det i en planprocess där många intressen ska sammanjämkas. Detta understryker samtidigt behovet av kontinuerlig uppföljning och beredskap för alternativa strategier hos stadsdelsnämnderna.

  
Hans Classon  
Projektledare

  
Staffan Brunborg    Eva Lundberg    Cornelia Schroeder    Karin Meding  
Revisor            Revisor            Revisor            Revisor