



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2012-04-19

Efterlevnad av stadens markanvisningspolicy Remiss av revisionsrapport 2012:1

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar stadsrevisionens revisorsgrupp 1 remiss av revisionsrapporten med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat efterlevnaden av exploateringsnämndens markanvisningspolicy. Sammanfattningsvis bedömer stadsrevisionen att exploateringsnämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn fungerar på ett i stort tillfredsställande sätt. Revisionen lämnar dock ett antal rekommendationer och förbättringsförslag.

Exploateringskontoret har inte kunnat finna att kommunfullmäktige lämnat direktiv om att exploateringsnämnden, redan vid sina markanvisningsbeslut, ska lägga mer tid och kraft på sådana faktorer som revisionen tar upp i sina rekommendationer, dvs. riskfaktorer, barnkonsekvensanalyser och anvisnings-



principer. Inte heller markanvisningspolicyn tar upp något om risker och barnkonsekvensanalys.

Exploateringskontoret delar en av revisionens rekommendationer och har uppdaterat sina mallar för tjänsteutlåtanden i markanvisningsärenden med förtydliganden om att skälen ska anges varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direktanvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning.

Eftersom markanvisningspolicyn inte ställer några krav på belysning av risker och osäkerhetsfaktorer och påverkan på barn i anvisningsskedet är kritiken om brister i dessa avseenden i fråga om efterlevnaden av markanvisningspolicyn inte relevant. Att kontoret ändå redovisat riskbedömningar i över hälften av markanvisningsförslagen bör ses som något positivt.

Påtalade ojämnheter i redovisningarna av kontorets preliminära bedömningar av påverkan på barn är tämligen naturlig med hänsyn till att varje markanvisning är unik och att det endast handlar om preliminära bedömningar.

Bättre stöd för avvägning av målkonflikter mellan byggnation och grönkompensation ges bl.a. i kontorets nyligen förbättrade interna rutiner om grönkompensation.

Den av revisionen efterlysta formaliserade och dokumenterade "strategin" för att uppfylla stadens mål avseende bl.a. markanvisningar finns redan i form av nämndens Verksamhetsplan för 2012.

Bakgrund

Remissbehandlingen

Revisorsgrupp 1 har överlämnat revisionsrapporten till exploateringsnämnden för yttrande senast den 19 april 2012.

Ärendet

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat exploateringsnämndens efterlevnad av sin markanvisningspolicy.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att exploateringsnämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn fungerar på ett i stort tillfredsställande sätt. Nämndens agerande utifrån policyn behöver dock enligt revisionskontoret vara tydligare vilket innebär att det ska framgå av beslutsunderlaget till nämnden vilka ställningstaganden som gjorts i markanvisningsärendet.

Revisionskontoret lämnar utifrån rapporten särskilt följande rekommendationer.

- Komplettera tjänsteutlåtandena med bedömning av risk och osäkerhetsfaktorer.
- Ta fram riktlinjer för vilka aspekter som ska beaktas i barnkonsekvensanalyser.
- Se till att samtliga tjänsteutlåtanden innehåller en tydlig förklaring till använd anvisningsprincip samt varför en viss byggherre fått direktanvisning, för att därmed öka transparensen i beslutsunderlagen.
- Ta fram en mer formaliserad strategi för att bättre kunna planera för de högre ställda målen om bostadsbyggande från 2012.

Revisionskonsulten lämnar dessutom följande förslag till förbättringsområden.

- Ge stöd för hur målkonflikter mellan byggnation och grön kompensation ska avvägas.
- Dokumentera de möten, samråd och ställningstaganden som sker i processen.

För en närmare redovisning hänvisas till den bifogade revisionsrapporten.

Exploateringskontorets synpunkter

2008 års revision av hela exploateringsprocessen

År 2008 granskade stadsrevisionen exploateringsnämndens arbete i hela exploateringsprocessen, som löper från inledande idé fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda. Revisionsrapport 2008:11, som bl.a. angav att exploateringsprocessen i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig, besvarades av exploateringsnämnden den 22 januari 2009.

Revisionen av efterlevnaden av markanvisningspolicyn

Det skede i hela exploateringsprocessen som nu varit föremål för stadsrevisionens granskning avser enbart det inledande markanvisningsskedet och därvid närmare bestämt hur den av exploateringsnämnden beslutade markanvisningspolicyn efterlevs.

Revisionskontoret bedömer att exploateringsnämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn fungerar på ett i stort tillfredsställande sätt. De kritiska synpunkter och rekommendationer som revisionskontoret och revisionskonsulten lämnar rör huvudsakligen vad som sker innan exploateringsnämnden fattar sina markanvisningsbeslut och innehållet i exploateringskontorets tjänsteutlåtanden i

markanvisningsärendena. Dessutom föreslås att en mer formaliserad bostadsbyggnadsstrategi tas fram.

Revisionskriterierna

I revisionsrapporten anges att de huvudsakliga revisionskriterier som använts i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar är följande.

- Kommunfullmäktiges budget 2011.
- Markanvisningspolicy antagen av exploateringsnämnden 2007.
- Exploateringsnämndens verksamhetsplan.
- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Exploateringskontoret har inte kunnat finna att kommunfullmäktige, varken i budgeten eller i något annat sammanhang, lämnat direktiv om att exploateringsnämnden, redan innan eller vid sina markanvisningsbeslut, ska lägga mer tid och kraft på sådana faktorer som stadsrevisionen nu tar upp i sina rekommendationer, dvs. riskfaktorer, barnkonsekvensanalyser och anvisningsprinciper. Budgetens betoning ligger snarare på att det ska byggas många bostäder i Stockholm och att stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden tillsammans ska vidta åtgärder för att effektivisera plan- och byggprocessen.

Inte heller markanvisningspolicyn tar upp något om riskfaktorer och barnkonsekvensanalyser. Av revisionens rekommendationer kan endast sägas att anvisningsprinciperna är centrala i markanvisningspolicyn.

Den av revisionen åberopade bedömningsgrunden Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar innehåller inte några bestämmelser om hur en kommun ska agera som exploatör.

Exploateringskontoret vill betona att markanvisningspolicyn är beslutad av exploateringsnämnden själv, dvs. inte av kommunfullmäktige. Det ska också framhållas att alla markanvisningar beslutas av nämnden; någon beslutsdelegation till kontoret finns inte beträffande markanvisningar.

Kontoret vill också erinra om att exploateringsverksamheten inte enbart styrs av exploateringsnämndens markanvisningspolicy. Stadens investeringsregler, som ursprungligen infördes 1999, har stor betydelse i processens olika skeden med kraven på utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut m.m. Detsamma gäller den projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt som infördes 2010.

Revisionens rekommendationer avseende markanvisningar

Rekommendationer

Enligt markanvisningspolicyn ska mark tilldelas genom direktanvisning eller anbud. Skälen till valt förfarande framgår inte i något av de 34 granskade ärendena. Detta är enligt revisionskontoret ej tillfredsställande. För att öka transparensen och fullständigheten i beslutsunderlagen för markanvisningar är det angeläget att samtliga tjänsteutlåtanden innehåller motiven till varför direktanvisning respektive anbudsförfarande valts.

Varför en viss byggherre valts vid direktanvisning framgår inte heller av de granskade tjänsteutlåtandena. Revisionskontoret anser att motiven för varför viss byggherre valts ska framgå av tjänsteutlåtandet.

Exploateringskontoret delar revisionens uppfattning och har uppdaterat sina mallar för tjänsteutlåtanden i markanvisningsärenden med förtydliganden om att skälen ska anges varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direktanvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning.

Rekommendationer

Granskningen visar att för 60 % av de granskade markanvisningarna framgår inte av tjänsteutlåtandena de risker och osäkerhetsfaktorer som finns i projekten. Revisionskontoret anser att resultatet av den riskbedömning som görs för respektive markanvisning alltid ska framgå i samtliga tjänsteutlåtanden. Revisionskontoret rekommenderade detta i den granskning som genomfördes 2008 avseende exploateringsprocessen.

Vidare bör riktlinjer tas fram för vilka aspekter som ska beaktas och dess tyngd avseende projektets påverkan på barn. Granskningen visar att denna redovisning varierar stort för de olika projekten. Allt från omfattande specialistutredningar till en "förnuftsmässig" bedömning av projektledaren.

Markanvisningspolicyn ställer som nämnts inga krav på belysning av risker och osäkerhetsfaktorer och påverkan på barn i anvisningsskedet. Revisionskritiken om brister i dessa avseenden i fråga om efterlevnaden av markanvisningspolicyn är således inte relevant.

I kontorets mallar för tjänsteutlåtanden om markanvisningar och inriktningsbeslut har kraven på bedömningar av risker och osäkerhetsfaktorer införts mot bakgrund av stadens investeringsregler och är avsedda att utgöra en del av beslutsunderlaget för inriktningsbeslutet. Av exploateringsnämndens 35 markanvisningsbeslut med tillhörande tjänsteutlåtanden under revisionsperioden januari till och med augusti



2011, utgör endast två ett kombinerat markanvisnings- och inriktningsbesluts-
ärende. Övriga 33 är enbart markanvisningar.

Exploateringskontorets egen genomgång av dessa 35 markanvisningsbeslut visar
att 15 stycken, eller 43 %, saknar redovisning av risker och osäkerhetsfaktorer
medan 20 stycken eller 57 % (inklusive de två kombinerade markanvisnings- och
inriktningsärendena), innehåller riskbedömningar.

Att kontoret, trots att det inte finns några krav i markanvisningspolicyn på att
redovisa risker och osäkerhetsfaktorer i markanvisningarna, ändå redovisat risk-
bedömningar i över hälften av markanvisningsförslagen bör enligt kontorets upp-
fattning ses som något positivt och inget som borde föranleda revisionskritik i
fråga om efterlevnaden av markanvisningspolicyn.

I revisionsrapport 2011:10, som avser styrning och kontroll av stora investerings-
projekt och som redovisades för exploateringsnämnden den 9 februari 2012, har
revisionen inte riktat några anmärkningar mot exploateringskontorets riskanalyser.

Att kontoret ska redovisa om ett ärende berör barn och i så fall även redovisa
konsekvenserna för barn, härrör ursprungligen från ett beslut av dåvarande gatu-
och fastighetsnämnden år 2004. Detta beslut, som tillkom mot bakgrund av bl.a.
stadens handlingsprogram för FN:s barnkonvention, var generellt och omfattade
alla slag av ärenden som ingick i gatu- och fastighetsnämndens omfattande
ansvarsområde.

Exploateringskontoret anser att av revisionen påtalade ojämnheter i redovisningar-
na av kontorets preliminära bedömningar av påverkan på barn, i tjänsteutlåtanden
med förslag till markanvisningar, är tämligen naturlig med hänsyn till att varje
markanvisning är unik och att det endast handlar om preliminära bedömningar.
Vad gäller förslaget om att riktlinjer bör tas fram för vilka aspekter som ska
beaktas och dess tyngd avseende projektets påverkan på barn, redan vid mark-
anvisningen, vill kontoret betona att det är först i den lagreglerade detaljplane-
processen, efter markanvisningen, som viktiga frågeställningar ska bli ordentligt
utredda och lösta. Det som ska utredas efter markanvisningsbeslutet kan inte vara
färdigutrett redan innan markanvisningen.

Stadens handlingsprogram för FN:s barnkonvention (KS utl. 2004:128) finns från
och med 2012 inte längre med bland de i budgeten förtecknade stadsövergripande
styrdokumenten.

Utöver stadsrevisionens ovanstående rekommendationer har revisionskonsulten lämnat följande förslag till förbättringsområden.

Förslag

Ge stöd för hur målkonflikter mellan byggnation och grön kompensation ska avvägas.

Exploateringskontoret vill erinra om att kommunfullmäktige, i samband med beslutet om stadens översiktsplan den 15 mars 2010, gav stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden i uppdrag att i samverkan med andra berörda parter utveckla parkprogrammet och ta fram metoder för hur parker och grönområden kan planeras och utvecklas samtidigt med en kraftig befolkningsökning och nybyggande.

Mot bakgrund av detta uppdrag har stadsbyggnadskontoret arbetat med att ta fram ett tematiskt tillägg till översiktsplanen för att förtydliga hur staden på ett medvetet och långsiktigt sätt planerar för att utveckla parker och grönområden i den snabbt växande staden. Exploateringskontoret har medverkat i detta arbete. Ett förslag till tematiskt tillägg avses bli föremål för samråd under våren 2012.

Exploateringskontoret har dessutom nyligen tagit fram förbättrade interna rutiner beträffande uppföljning och dokumentation av grönkompensation vid nyexploatering för att bl.a. lättare kunna avgöra målkonflikter. Hur grönkompensation kan göras redovisas i kontorets tjänsteutlåtanden med förslag till markanvisningar.

Förslag

Dokumentera de möten, samråd och ställningstaganden som sker i processen.

Exploateringskontoret vill framhålla att den viktigaste dokumentationen som sker under idéfasen är tjänsteutlåtandet om markanvisningen och inriktningsbeslutet. Detta blir också offentliga handlingar.

Förslaget att även de många informella möten och kontakter som tas med olika aktörer under idéfasen innan tjänsteutlåtandet om markanvisningen färdigställs, exempelvis med byggherrar, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret, alltid ska dokumenteras genom anteckningar/protokoll, är enligt kontorets mening onödigt. Gällande budgetdirektiv anger dessutom att administrationens andel av de totala kostnaderna ska minska. Kontorets personal har minnesanteckningar och annan dokumentation i den utsträckning som bedöms erforderligt för att kunna driva arbetet i exploateringsprocessen framåt. De ställningstaganden i alla relevanta



avseenden som till slut görs av kontoret redovisas sedan i tjänsteutlåtandet med förslaget till markanvisning och inriktningsbeslut.

Det kan tilläggas att kontoret tillsammans med stadsbyggnadskontoret och byggherrar inlett en lean-process under 2011 i syfte att effektivisera exploaterings- och planprocessen och föreslå förbättringar i processer och dokumentation.

Mer formaliserad bostadsbyggnadsstrategi

Rekommendation

Slutligen noterar revisionskontoret att det inte finns en dokumenterad strategi/handlingsplan för att nå nämndens mål avseende markanvisningar. Målet är dock kommunicerat och förankrat i organisationen och löpande uppföljning görs. Det finns en god överblick av vad som är möjligt att uppnå framåt i tiden.

Den av revisionen efterlysta formaliserade och dokumenterade "strategin" för att uppfylla kommunfullmäktiges, och därmed nämndens, mål avseende bl.a. markanvisningar finns redan i form av den av exploateringsnämnden den 15 december 2011 godkända Verksamhetsplanen för 2012.

Verksamhetsplanen pekar på de fyra centrala strategier för stadens utveckling som ingår i 2010 års Översiktsplan för Stockholms stad – Promenadstaden. I verksamhetsplanen anges även bl.a. följande.

En tätare stad medför alltmer komplicerade plan- och byggprocesser vilket ger ökat fokus på planering i tidiga skeden. Stadsbyggnadskontoret tar därför fram program för tyngdpunkter och stadsutvecklingsområden likaväl som för större detaljplaneområden.

En gemensam rullande produktionsplan för program och kommande projekt tas fram i samarbete mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret utifrån översiktsplanens strategier. Produktionsplanens tidshorisont sträcker sig över innevarande mandatperiod och in i nästa. Produktionsplaneringen gör stadens prioriteringar mer förutsägbara i det korta perspektivet och bidrar till att trygga bostadsförsörjningen i det långa perspektivet. Exploateringskontoret tar sikte på gemensam planering tillsammans med trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och andra förvaltningar och bolag i staden för att nå de långsiktiga visionsmålen.

Markanvisa 5 000 lägenheter år 2012

Exploateringsnämnden planerar i arbetet med att uppnå Vision Stockholm 2030 för en långsiktig bostadsförsörjning med minst 100 000 nya bostäder, vilket innebär att exploateringsnämnden tillsammans med framför allt stads-



byggnadsnämnden ska skapa förutsättningar för 5 000 nya bostäder per år de kommande 20 åren. Utbyggnaden ska ske enligt de stadsutvecklingsstrategier som har fastställts i översiktsplanen.

Slut