

## Revisionsrapport nummer 3 "Hur arbetar staden för att uppnå målet 20 000 nya bostäder"

Remiss från revisionskontoret, revisorsgrupp 1

Remisstid 30 maj 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som yttrande över revisionsrapporten överlämnas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson** anför följande.

### *Ärendets bakgrund*

Revisionskontoret behandlade vid sitt sammanträde den 30 januari 2004 en rapport om hur staden arbetar för att uppfylla målet om 20 000 nya bostäder. Revisionskontoret har begärt in yttranden från stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden samt de allmännyttiga bostadsbolagen. Kommunstyrelsen har erhållit förlängd remisstid till den 30 maj 2004.

*Bilaga - revisionsrapport 3 "Hur arbetar staden för att uppnå målet 20 000 nya bostäder".*

### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att revisionskontorets rapport på ett korrekt sätt speglar det intensiva arbete som pågår inom stadens förvaltningar och bostadsbolag för att uppnå målet 20 000 nya bostäder. Rapporten pekar på flera väsentliga punkter som förtjänar att belysas, bl.a. när det gäller olika detaljerade krav som kan vara kostnadsdrivande i nyproduktionen samt att stadens interna remissförfarande bör ses över.

### *Mina synpunkter*

Jag delar stadsledningskontorets synpunkter på revisionsrapporten och välkomnar revisionen för att möjliggöra en effektivare hantering av stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde.

Fullmäktiges mål om 20 000 nya bostäder mellan år 2003-2006 är ett viktigt mål. I Vision 2030 prognosticerar stadsbyggnadskontoret att Stockholm får 150 000 nya invånare till år 2030. För att täcka det behovet behövs 80 000 nya bostäder. Dagens bostadsmarknad behöver ingen närmare presentation. Stockholm har en lång bostadskö och det är svårt att komma in på bostadsmarknaden. Företag tvekar att etablera sig i Stockholm eftersom det är svårt att hitta bostäder åt sina anställda, vilket hotar tillväxten i Stockholm. Studenter väljer andra studieorter och unga människor har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Bostäder är en prioriterad fråga.

Revisionsrapporten pekar på att stadsbyggnadsnämnden har en strukturerad uppföljning och samordning av bostadsplaner. Det är glädjande eftersom det har varit en grundsten i arbetet. Samarbetet mellan bostadsföretag, förvaltningar och byggherrar måste genomföras systematiskt och metodiskt för att säkra en långsiktig ökning av byggandet.

Stadens mål är också att bygga billigt. Det är nödvändigt att arbeta på att pressa byggkostnaderna och därigenom minska boendekostnaderna. Stockholm måste vara till för alla.

Stadsbyggnadsnämnden kommer att tillföras ytterligare resurser för att minska kötiden för handläggning av detaljplaner för bostäder. Pengarna skall gå till att inrätta en projektgrupp med syfte att genomföra ett stort antal av detaljplanerna fram till år 2006.

Den ökade takten i bostadsplaneringen kan även innebära en ökad belastning för de nämnder som medverkar som remissinstanser i arbetet, vilket bör uppmärksammas.

Jag emotser med stor spänning på vad den kommande analysen kring om programmet om tillgänglighet (s.k. BAS-programmet) är kostnadsdrivande för nyproduktionen. Det är viktigt att de nybyggda bostäderna blir tillgängliga för alla. Stockholms stads högre krav på tillgänglighet driver sannolikt på utvecklingen framåt vad gäller tillgänglighet. Det är angeläget oss alla att funktionshindrade har samma möjligheter till en god bostad.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande

    Som yttrande över revisionsrapporten överlämnas denna promemoria.

Stockholm den 13 maj 2004

KERSTI PY BÖRJESON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta  
att som svar på remissen återopa och översända följande.

De siffror som Utrednings- och statistikkontoret (USK) presenterat visar med all önskvärd tydlighet hur bostadsbyggandet i det närmast avstannad i Stockholm. Under föregående mandatperiod var byggtakten den högsta på 25 år – idag når den bottennivåer. Faktum är att det år 2003 enbart påbörjades 1112 lägenheter, vilket bör jämföras med nästan 3000 påbörjade lägenheter under 2002. Den mest aktuella statistiken, som beskriver det första kvartalet 2004, visar dessvärre inte tecken på någon förbättring. Under årets första kvartal påbörjades bara drygt 600 bostäder och strax över 200 färdigställdes.

Statistiken över byggandet i Stockholm är oroväckande av många anledningar, inte minst i jämförelse med övriga landet. Statistik från Boverket visar att bostadsbyggandet under föregående år ökade i 15 av 21 län, vilket också den socialdemokratiska bostadsministern poängterat för sina partivänner i Stockholms stadshus.

Med dagens byggtakt ligger stadens mål om 20 000 nya bostäder inom mandatperioden helt utom räckhåll. När nästan halva mandatperioden passerat har den sittande majoriteten inte ens påbörjat 2000 lägenheter och målet kan med den takten inte uppnås på närmare 20 år. Det är mot den bakgrunden än mer oroväckande att flera av de stora projekt som majoriteten faktiskt beslutat om härrör från initiativ som togs under den föregående mandatperioden.

Utvecklingen i Stockholm är oroväckande av flera olika skäl. En politisk majoritet som uppvisar en oförmåga att hantera bostadsbyggandet skapar problem för dagens och morgondagens stockholmare, men försvårar också för Stockholms möjligheter till tillväxt och utveckling. För att byggandet skall komma igång krävs därför en helt ny politik. Det handlar om att ta krafttag i form av förenklade regelverk, sänkta boendeskatter och bättre markutnyttjande tillsammans med en modern markpolitik. Majoritetens övergång till planekonomi fungerar inte. Misslyckas bostadsbyggandet i Stockholm riskerar lågkonjunkturen att förvärras ytterligare.

I revisionsrapporten konstateras, bland annat, att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadskontoret, att ärenden som skickas på remiss till stadens nämnder ofta bordläggs och att den besparing på 5,8 miljoner som stadsbyggnadsnämnden har som sparbeting får konsekvenser för bostadsproduktionen. Det framgår vidare i rapporten kritik från byggherrarna som menar att Stockholm stad ställer högre krav än andra kommuner på detaljer i planarbetet, vilket också detta försvårar för bostadsbyggande i Stockholm. Sammantaget innebär detta tung och allvarlig kritik som den nuvarande majoriteten måste vidta åtgärder för att hantera att uppnå målet om 20 000 nya bostäder kan fortfarande mycket göras på kommunal nivå, vilket bostadsstatistiken från föregående mandatperiod tydligt visar. Det handlar bland annat om att snabba upp planprocessen, införa en markpolitik som stimulerar byggande och ta vara på möjligheterna som den tredimensionella fastighetsbildningen ger. Om en sådan politik dessutom kombineras med nödvändiga statliga åtgärder kan utvecklingen i Stockholm vändas.

## ÄRENDET

Revisionskontoret behandlade vid sitt sammanträde den 30 januari 2004 en rapport om hur staden arbetar för att uppfylla målet om 20 000 nya bostäder. Revisionskontoret har begärt in yttranden från stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden samt de allmännyttiga bostadsbolagen. Kommunstyrelsen har erhållit förlängd remisstid till den 30 maj 2004.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 1 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

### Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat hur staden arbetar för att uppnå målet 20 000 bostäder under åren 2003-2006. Syftet är att belysa hur berörda facknämnder och de allmännyttiga bostadsbolagen arbetar för att stadens mål ska kunna uppnås och hur kommunstyrelsen samordnar detta arbete. Intervjuer har genomförts med tjänstemän och sex byggherrar. Vidare har olika dokument studerats.

Stadsledningskontoret anser att revisionskontorets rapport på ett korrekt sätt speglar det intensiva arbete som pågår inom stadens förvaltningar och bostadsbolag för att uppnå målet 20 000 nya bostäder. Rapporten pekar på flera väsentliga punkter som förtjänar att belysas, bl.a. när det gäller olika detaljerade krav som kan vara kostnadsdrivande i nyproduktionen samt att stadens interna remissförfarande bör ses över.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 1 april 2004 lyder enligt följande.

### Ärendets beredning

Revisionskontorets rapport "Hur arbetar staden för att uppnå målet 20 000 nya bostäder" har överlämnats till stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-04-30. Inom stadsledningskontorets har ärendet beretts av finansavdelningen. Ärendet har även remitterats till gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadens allmännyttiga bolag för yttrande senast 2004-03-31.

### Bakgrund

För att komma till rätta med bostadsbristen har kommunfullmäktige beslutat att 20 000 nya bostäder ska påbörjas under åren 2003-2006. Hälften av bostäderna ska vara hyresrätter. De kommunala bostadsbolagen ska sammantaget producera 8 000 lägenheter. Vidare ska åstadkommas bostäder som alla har råd att efterfråga.

Revisionskontoret (revisorsgrupp 2) har granskat hur staden arbetar för att uppnå målet 20 000 bostäder under åren 2003-2006. Syftet är att belysa hur berörda facknämnder och de allmännyttiga bostadsbolagen arbetar för att stadens mål ska kunna uppnås och hur kommunstyrelsen samordnar detta arbete. Vidare ingår att beskriva hur sex byggherrar upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

Granskningen har genomförts dels genom studier av olika dokument och dels genom intervjuer med tjänstemän vid berörda nämnder och bolag. Utrednings- och statistikkontoret har genomfört intervjuer med sex olika byggherrar för att få deras synpunkter på hur de upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder. Byggherrarna representerar skilda typer av

byggföretag med olika upplåtelseformer. Intervjuerna fokuserades främst på de problem som byggherrarna uppmärksammat i samarbetet med staden.

#### Revisionsrapporten

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid intervjuer med byggherrar och med tjänstemän vid berörda förvaltningar och bolag sammanfattar revisionskontoret resultatet av granskningen i fem slutsatser.

- ? *Samordning och uppföljning av de bostadsplaner som finns inom staden görs strukturerat.*
- ? Stadens bostadsbolag behöver samverka mer för att kunna bygga billigare.
- ? Det är inte acceptabelt att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadsnämnden.
- ? Stadens egna krav gör det svårare att bygga billiga bostäder.
- ? Staden bör pröva om byggherrarna kan göra mer i planarbetet.

#### Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret anser att revisionskontorets rapport på ett korrekt sätt speglar det intensiva arbete som pågår inom stadens förvaltningar och bostadsbolag för att uppnå målet 20 000 nya bostäder. Rapporten pekar på flera väsentliga punkter som förtjänar att belysas, i huvudsak de ovan nämnda fem slutsatserna.

*Samordning och uppföljning av de bostadsplaner som finns inom staden görs strukturerat.*

Det är glädjande att revisionskontoret rapporterar att staden arbetar strukturerat med att samordna och följa upp de bostadsplaner som finns. Det har varit en stark ambition att åstadkomma detta. Ett så omfattande projekt med flera berörda förvaltningar, bostadsbolag och byggherrar måste genomföras systematiskt och metodiskt. För att säkra en fortsatt hög nyproduktion i jämn takt bör staden arbeta vidare för att ytterligare öka effektiviteten genom bl.a. samordningsvinster. Detta bör göras oavsett politisk majoritet och konjunktur. Erfarenheten av samarbete och samordning mellan förvaltningar och bostadsbolag i arbetet med projektet bör tillvaratas i stadens vidare arbete med bostadsbyggande. Den arbetsmetodik och de rutiner som hittills utvecklats kan föras långt vidare än vad som hittills hunnits med inom ramen för 20k-projektet. Revisionskontoret anser att det i varje bostadsprojekt bör utses en huvudansvarig från staden som samordnar projektet och svarar för byggherrekontakter under hela processen. Syftet är att underlätta kommunikationen och förbättra informationen mellan staden och byggherren. Gatu- och fastighetskontoret påpekar i sitt yttrande över revisionsrapporten (dnr. 04-130-363:1) att projektledarna vid gatu- och fastighetskontoret redan har detta ansvar. Stadsledningskontoret instämmer i detta, men menar att rollen som projektledare kan tydliggöras ytterligare. Stadsledningskontoret vill också påpeka att denna roll i vissa projekt innehåller av stadsbyggnadskontorets planhandläggare.

Revisionskontoret påpekar att stadens interna remissförfarande bör ses över i syfte att få en bättre tidsmässig samordning av planärenden. Av stadsbyggnadskontorets yttrande över revisionsrapporten framgår att denna överensstämmer med vad som sagts vid tidigare granskningar av planprocessen. Stadsbyggnadskontoret påpekar att planremisser till andra förvaltningar ofta underställs respektive nämnd för ställningstagande och att bedömningen inte begränsas till respektive nämnds sakfrågor utan ofta innebär en prövning av projektets allmänna lämplighet. Stadsbyggnadskontoret föreslår att nämndremisser begränsas till högst ett tillfälle per ärende och enbart avser respektive nämnds sakansvar. Stadsledningskontoret instämmer i huvudsak i detta, men vill påpeka att ett ärende av olika skäl kan behöva behandlas i nämnd flera gånger, t.ex. behandlas planremiss och genomförandebeslut vid olika tillfällen i gatu- och fastighetsnämnden. Stadsledningskontoret anser att det interna remissförfarandet bör undersökas ur aspekter som effektivitet och demokrati/inflytande i syfte att skapa nya rutiner för att undvika

ställtider. För att inte fördröja tidsplanerna i bostadsprojekten som ingår i 20k vill stadsledningskontoret påpeka vikten av att behandla ett ärende i respektive nämnd så snart tillfälle ges, och att avse respektive nämnds sakansvar.

*Stadens bostadsbolag behöver samverka mer för att kunna bygga billigare.*

Såvitt kontoret erfar har ett ökat erfarenhetsutbyte mellan de kommunala bostadsbolagen redan startat. Exempel på frågor som kan belysas är olika produktionsmetoder, erfarenheter från typhusanvändande samt från de entreprenadtävlingar som Familjebostäder genomför.

Med tanke på 20k-projektets snäva tidsramar bör samverkan utvecklas där det snabbast ger resultat och leder till billigare bostäder. (På längre sikt kan givetvis ett annat resonemang föras.) Ett förslag är att undersöka om samordnad upphandling av byggmaterial kan leda till lägre priser och därmed att kostnader kan pressas i projekten. Sådan samordning sker redan när det gäller vissa varor via Husbyggnadsvaror som samägs av ett antal SABO-företag, och bör utvecklas.

Kontoret vill också hänvisa till det gemensamma utvecklingsprojekt baserat på fem konkreta pilotprojekt som föreslås i rapporten "Åtgärder för att minska kostnaderna för nyproduktion av bostäder". Rapporten har tagits fram av Stockholms Stadshus AB och de allmännyttiga bolagen med extern konsultinsats. Kontoret vill påpeka att pilotprojekten inte bör vara av sådan karaktär att de bromsar takten i arbetet med att genomföra 20k-projektet.

*Det är inte acceptabelt att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadsnämnden.*

För att genomföra 20k-projektet är det absolut nödvändigt att det finns tillräckligt med resurser inom stadens förvaltningar. I likhet med revisionskontoret anser inte stadsledningskontoret att en väntetid på sex till nio månader är acceptabel, men vill i sammanhanget erinra om det ökade produktionskrav på stadsbyggnadskontorets planhandläggare som 20k-projektet innebär. Räknat i antalet lägenheter handlar det om en ökning med 70 %. Än större blir ökningen eftersom byggherrarna, såväl de privata som de kommunala, efterfrågar mindre projekt. För stadsbyggnadskontoret innebär det fler planer med färre lägenheter.

I syfte att klara de ökade produktionskraven har stadsbyggnadskontoret anställt nya planhandläggare. Vidare har avtal träffats med de kommunala bolagen som ger möjlighet att förskottera planavgift och därmed projektanställa planhandläggare. För närvarande förbereds dessutom en projektgrupp som kommer att genomföra ett stort antal detaljplaner med konsultstöd. Projektgruppen upphör år 2006. Med dessa åtgärder sammantaget bedömer kontoret att stadsbyggnadsnämnden har tillräckliga resurser för att genomföra sin del av 20k-projektet samtidigt som den löpande verksamheten kan fortgå. Därmed torde de långa väntetiderna vara avhjälpta för närvarande.

I sammanhanget vill kontoret påpeka vikten av att ha en god framförhållning och planberedskap för att stå redo när konjunkturen vänder och efterfrågan på bostäder ökar.

*Stadens egna krav gör det svårare att bygga billiga bostäder.*

Av revisionskontorets rapport framgår att flera av de intervjuade byggherrarna menar att stadens olika krav, inte minst de som går utöver statliga regleringar, ofta är starkt kostnadsdrivande. Det gäller bl.a. stadens krav på tillgänglighet och stadens program för ekologiskt byggande.

En del byggherrar anser att de krav som staden fört fram för tillgänglighet i den inre miljön i arbetet med det s.k. BAS-programmet blir svåra att kombinera med målet att producera billigare bostäder, bl.a. för att möjligheterna till typhus eller andra industriella lösningar begränsas. BAS-programmet bearbetas nu efter de synpunkter som kom fram under remissen. Därefter ska det bearbetade förslaget analyseras av en oberoende expert för att se om programmet påverkar byggkostnaderna. Stadsbyggnadskontoret menar i sitt yttrande att stadens krav beträffande tillgänglighet är påtagligt kostnadsdrivande. De går utöver vad som krävs enligt plan- och bygglagen och Boverkets byggregler. Gatu- och fastighetskontoret menar i sitt yttrande att BAS-

programmet ska fullföljas och anpassas så att det inte blir kostnadsdrivande för nyproduktionen. Stadsledningskontoret instämmer i detta. Arbetet med att analysera BAS-programmets ekonomiska konsekvenser bör noga följas. Stadsledningskontoret instämmer också med revisionsrapportens slutsats att arbetet med att färdigställa BAS-programmet bör påskyndas.

Den analys som gjorts av kostnadseffekterna av programmet för ekologiskt byggande visade att produktionskostnaderna ökade med tre till fyra procent. Gatu- och fastighetskontoret påpekar att de avgörande beslut som påverkar produktionskostnaderna gäller val av område/tomt, exploateringskostnader, hustyper samt krav på utformning och material.

Stadsledningskontoret anser att dessa kommunspecifika krav är positiva för samhällsutvecklingen. Samtidigt bör uppmärksammas att kraven kan leda till målkonflikter när det gäller stadens arbete om att åstadkomma bostäder som alla har råd att efterfråga. I stadens fortsatta arbete med frågor som hör samman med nyproduktion av bostäder bör ekonomiska konsekvensbeskrivningar göras för att se om och hur produktionskostnaderna påverkas. (Jmf. miljökonsekvensbeskrivningar).

Stadsledningskontoret delar stadsbyggnadskontorets uppfattning när det gäller svårigheten för staden att klara riksdagens riktvärden om buller och miljö kvalitetsnormer. Kraven medför ofta behov av speciallösningar i projekten som driver upp kostnaderna. Miljö kvalitetsnormen för partiklar kommer inte att kunna klaras överallt i Stockholm. Risken är att alla nya bostadsprojekt som kan medföra ökad biltrafik blir omöjliga. Detta kan försvåra genomförandet av 20k-projektet avsevärt.

#### *Staden bör pröva om byggherrarna kan göra mer i planarbetet*

Stadsledningskontoret anser det bör finnas utökat utrymme för byggherrarna att göra mer i planarbetet, men att uttalandet bör nyanseras. Konsultmedverkan kan ske i olika former. Ett sätt är att stadsbyggnadskontoret själva utser konsult. Syftet måste ändå vara att få en mer effektiv hantering så att väntetider minskas. Om konsultmedverkan ökar kan stadens planhandläggare troligtvis hantera fler planer per handläggare. Samtidigt är det viktigt att beakta inflytande och demokrati. Planering innebär en myndighetsutövning där avvägning sker mellan allmänna och enskilda intressen. Alla berörda parter måste kunna vara trygga med att avvägningen sker opartiskt utan att någon enskild parts intressen favoriseras.

I sammanhanget vill stadsledningskontoret framhålla de tidsvinster som går att göra genom att vissa utredningar och visst arbete görs i den formella detaljplaneprocessen istället för i initieringsskedet. Stadsledningskontoret menar att detta inte bara bör ske för att öka effektiviteten utan också för att många frågor som hanteras i en mer informell förprocess ska hanteras i den formella processen. Stadsledningskontoret ser mycket positivt på det arbete som sker på stadsbyggnadskontoret med "förenklade" start-PM som i huvudsak anger mål och riktlinjer i det fortsatta arbetet, vilket också är i enlighet med plan- och bygglagens intentioner.

NR 3 januari 2004

DNR 420/20-04

*Bilaga*

Hur arbetar staden för att uppnå målet 20 000 nya bostäder ?

Samordning och uppföljning av de bostadsplaner som finns inom staden görs strukturerat

Stadens bostadsbolag behöver samverka mera för att kunna bygga billigare

Det är inte acceptabelt att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadsnämnden

Stadens egna krav gör det svårare att bygga billiga bostäder

Staden bör pröva om byggherrarna kan göra mer i planarbetet



#### Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning som belyser hur staden arbetar för att uppnå målet 20 000 bostäder under åren 2003-2006. Vidare har ett antal byggherrar intervjuats för att ge sin syn på hur de upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

#### **Samordning och uppföljning av de bostadsplaner som finns inom staden görs strukturerat**

Revisionskontoret bedömer att hittills nedlagt arbete med att samordna och följa upp de bostadsplaner som finns inom staden har genomförts på ett strukturerat sätt. Också kommunikationen mellan berörda förvaltningar, bostadsbolag, politiker och byggherrar har förbättrats. Det interna remissförfarandet inom staden bör dock ses över i syfte att få en bättre tidsmässig samordning av planärenden.

#### **Stadens bostadsbolag behöver samverka mera för att kunna bygga billigare**

Revisionskontoret anser att samverkan och erfarenhetsutbytet mellan de kommunala bostadsbolagen inom staden bör utökas. Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem är tillsammans en mycket stor aktör på Stockholms byggmarknad och bör kunna påverka såväl kostnads- som volymutvecklingen på bostadsmarknaden.

#### **Det är inte acceptabelt att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadsnämnden**

Väntetiden på att en handläggare av en viss detaljplan utses vid stadsbyggnadskontoret uppgår vanligen från 6 till 9 månader. Enligt revisionskontoret är det inte acceptabelt med denna väntetid. De extra resurser som nu tillförs vid stadsbyggnadskontoret ska enligt förvaltningen arbeta med de kommunala bostadsbolagen som uppdragsgivare och bör ge förutsättningar att minska väntetiden.

#### **Stadens egna krav gör det svårare att bygga billiga bostäder**

Olika detaljerade krav avseende t.ex. buller och tillgänglighet leder till ökade kostnader i bostadsprojekten och innebär också att möjligheterna till byggande av typhus eller andra industriella lösningar begränsas. Kommunfullmäktige har beslutat att ett basprogram som anger kraven på tillgänglighet i den inre miljön vid nyproduktion av bostäder ska tas fram. I gatu- och fastighetsnämndens verksamhetsplan för år 2004 anges att programmet bör utformas på ett sätt som gör att det inte är kostnadsdrivande. Arbete med att utarbeta ett förslag till basprogram pågår vid stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret. Detta arbete bör påskyndas.

#### **Staden bör pröva om byggherrarna kan göra mer i planarbetet**

De byggherrar som intervjuats framhåller att när en start-promemoria är framtagen i planarbetet kan de inte längre påverka projektets utformning. Enligt byggherrarna är det viktigt att kunna ändra t.ex. lägenhetsstorlekar eller planlösningar om marknaden efterfrågar detta. Revisionskontoret förelår att staden överväger att erbjuda byggherrarna att göra mer i planarbetet. Vidare bör det utses en huvudansvarig handläggare som samordnar projektet och svarar för kontakten med byggherren under hela processen.

1	Inledning.....	11
1.1	Bakgrund .....	11
1.2	Syfte och avgränsningar .....	11
1.3	Genomförande.....	11
2	Styrande dokument.....	11
2.1	Kommunfullmäktiges budget för år 2003 - 2004.....	11
2.2	Budget och VP för gatu- och fastighetsnämnden.....	11
2.3	Budget och VP för stadsbyggnadsnämnden.....	12
2.4	Budget för de kommunala bostadsbolagen.....	13
2.5	Översiktsplan.....	14
2.6	Markanvisningspolicy.....	14
2.7	Tomträttsavgälder.....	15
3	Planprocessen.....	15
3.1	Allmänt .....	15
3.2	Normalt och enkelt planförfarande.....	16
3.3	Detaljplanprocessen.....	16
4	Pågående arbete i staden.....	17
4.1	Samordning av genomförandet av stadens bostadsplaner.....	17
4.2	Markanvisningar.....	18
4.3	Arbete vid stadsbyggnadskontoret.....	18
4.4	De kommunala bostadsbolagen.....	19
4.5	Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder.....	21
5	Sex byggherrars syn på samverkan med staden.....	21
5.1	Stadens mål.....	22
5.2	Idéfasen/Initieringsskedet.....	22
5.3	Programskedet.....	22
5.4	Planeringsfas/Förprojektering.....	23
5.5	Detaljplanarbetet.....	23
5.6	Genomförande/Byggtiden.....	23
6	Revisionskontorets kommentarer och synpunkter.....	23

---

## *Inledning*

### *Bakgrund*

Det råder brist på bostadslägenheter i Stockholm. I Stockholms bostadsförmedlings kö står för närvarande ca 95 000 bostadssökande. Att komma till rätta med bostadsbristen är därför en politiskt prioriterad fråga. Som ett övergripande inriktningsmål har kommunfullmäktige beslutat att 20 000 bostadslägenheter ska byggas under åren 2003-2006. Det ska enligt fullmäktiges beslut vara bostäder som kan efterfrågas av alla. De kommunala bostadsbolagen ska under perioden bygga minst 8 000 lägenheter. Byggnad av hyreslägenheter ska prioriteras.

I de beslut som fattats anges att alla kategorier av människor ska ges möjlighet att bo inom alla delar av staden, vilket ställer krav på att bryta kostnadsökningarna i nyproduktion och bygga billigare bostäder. I syfte att hålla nere boendekostnaderna i nyproduktion ska staden därför aktivt arbeta med konkurrenssituationen inom byggsektorn och med kommunala tomrättsavgifter, avgifter och övriga krav på byggherrar i samband med exploateringen.

### *Syfte och avgränsningar*

Syftet med denna granskning är att belysa hur berörda facknämnder och de allmännyttiga bostadsbolagen arbetar för att stadens mål om 20 000 bostadslägenheter ska kunna uppnås och hur kommunstyrelsen samordnar detta arbete. Vidare ingår att beskriva hur sex byggherrar upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

### *Genomförande*

Granskningen har genomförts dels genom studier av olika dokument och dels genom intervjuer med tjänstemän vid berörda nämnder och bolag i staden. Vidare har utrednings- och statistikkontoret genomfört intervjuer med olika byggherrar för att få synpunkter på hur de upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

Rapporten har faktakontrollerats av berörda förvaltningar och bolag.

### *Styrande dokument*

Kommunfullmäktiges budget för år 2003 - 2004

Kommunfullmäktige har fastställt fem övergripande inriktningsmål, varav ” Bygga bostäder och utveckla Stockholm ” utgör ett. Prioriterad inriktning för detta inriktningsmål är bl.a. att 20 000 bostäder ska byggas under åren 2003 – 2006 och att fler allmännyttiga hyresrätter ska produceras. De kommunala bostadsbolagen ska bygga minst 8 000 bostäder under fyraårsperioden. Det innebär 2 000 lägenheter per år. Vidare ska åtgärder vidtas för att minska boendekostnaderna i nyproducerade lägenheter.

Bolagen ska arbeta för att ta fram upphandlingsformer och produktionsmetoder som leder till lägre byggkostnader. Stadens bolag bör också vara ledande i arbetet med att pressa produktionskostnaderna eftersom staden samlat är en mycket stor byggherre.

Stockholms Stadshus AB ska tillsammans med bostadsbolagen utreda frågan om ett kommunalt byggbolag. I detta arbete ska även ingå att studera vilka andra aktiva åtgärder som kan vidtas för att skärpa konkurrenssituationen och pressa byggkostnaderna.

I budgeten för år 2004 redovisas att en projektledare har tillsatts med uppgift att följa upp och bevaka genomförandet av de omfattande bostadsplaner som finns inom staden. Projektledaren ska rapportera till en grupp med representanter från stadsledningskontoret, gatu- och fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Under avsnitt 4.1 beskrivs hur detta arbete hittills genomförts. Av budgeten framgår också att förvaltningarna inom stadsdelsnämnderna ska aktivt ingå i detta arbete.

### *Budget och VP för gatu- och fastighetsnämnden*

Gatu- och fastighetsnämnden har ansvar för att förvalta, utveckla och exploatera merparten av stadens mark.

Nämnden skall bl.a.

? skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande

? bidra till stadens arbete med att hålla ner boendekostnaderna i nyproducerade bostäder.

Av budgeten framgår vidare att stadens markinnehav skall vara en strategisk tillgång. Mark och fastigheter skall användas så att det långsiktigt gagnar staden och dess invånare.

I verksamhetsplanerna för 2003 och 2004 åtar sig gatu- och fastighetsnämnden att medverka till att de av kommunfullmäktige angivna bostadsmålen nås bl. a. genom att anvisa mark, genom tomträttsupplåtelse eller försäljning. Se vidare nedan under rubriken 2.6 Markanvisningspolicy.

För att nå målet om tillskapande av 20 000 nya bostäder ska gatu- och fastighetsnämnden under åren 2003 – 2006 besluta om markanvisningar omfattande i genomsnitt 4 000 lägenheter per år. Därtill är byggande på privatägd mark med ca 4 000 lägenheter också en förutsättning för att kommunfullmäktiges mål ska kunna uppnås. Det påpekas i verksamhetsplanen att markanvisning i regel är det första beslutstillfället i exploateringsprocessen.

Under åren 2000 - 2002 tilldelades markanvisningar motsvarande i genomsnitt 3 300 lägenheter per år. Under 2003 har markanvisningar motsvarande 5 423 lägenheter anvisats.

Av nämndens verksamhetsplan för 2004 framgår att byggherrar som arbetar aktivt för att sänka boendekostnaden kommer att prioriteras. Vidare kommer hyresrätter att gynnas främst i innerstaden.

Kommunfullmäktige har angett i budget 2003 att baskrav avseende tillgänglighetsanpassning i den inre miljön skall införas vid nybyggnation av bostäder. I gatu- och fastighetsnämndens verksamhetsplan anges att nyproduktionen bör basanpassas på ett sådant sätt att det inte är kostnadsdrivande. Arbete med att utarbeta ett förslag till basprogram pågår vid stadsbyggnadskontoret och gatu- och fastighetskontoret.

I nämndens verksamhetsplan anges inte några budgetmässiga begränsningar eller begränsningar i den egna förvaltningsorganisationen för att uppnå målet markanvisningar motsvarande 20 000 lägenheter under mandatperioden. I verksamhetsplanen redogörs i stället för ett antal verksamhetsmässiga faktorer som påverkar takten i bostadsbyggandet.

- ? Det är inventering av byggbar mark som måste fortsätta och där samtliga samhällsbehov måste vägas in.
- ? Nybyggnation ska i första hand ske på redan exploaterad mark. För att frigöra sådan mark krävs olika förberedelser såsom marksanering, evakuering, rivning, omläggning av vägnät eller överdäckningar samt planering för service och kommunikation. Dessa typer av åtgärder är i regel komplicerade och kostsamma och medför en osäkerhet i genomförandetakten.
- ? För att uppnå målet om 20 000 lägenheter arbetar nämnden med att finna nya områden som skall vara förhållandevis enkla att genomföra. Sådana projekt finns huvudsakligen i ytterstaden.
- ? Bostadsbyggandet berörs av konjunktorens utveckling och byggherrarnas vilja att ta ekonomiska risker för att bygga. Gatu- och fastighetskontoret uppger att de bedriver en nära dialog med byggherrar och andra aktörer.

Verksamhetsplanen 2004 innehåller en mängd bostadsprojekt som befinner sig i olika planerings- och genomförandefaser. I budgeten finns erforderliga medel avsatta för arbetet. För 2004 beräknas investeringsvolymen till 1,3 mdkr för markexploatering (bostäder och arbetsplatser).

Budget och VP för stadsbyggnadsnämnden

I kommunfullmäktiges budget för år 2004 redovisas att målen för verksamheten år 2004-2006 är att

- ☒ skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande
- ☒ verka för ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt uthålligt Stockholm
- ☒ verka för en ökad tillgänglighet i den fysiska miljön och nyproduktionen
- ☒ stärka medborgarinflytandet i planeringen

Vidare anges att följande frågor är av särskild vikt

- ? Under mandatperioden skall det byggas 20 000 nya bostäder i Stockholm framförallt genom förtätning. Det är viktigt att nybyggnationer redan från början planeras med en blandning av funktioner – arbetsplatser, bostäder, butiker och parker. Det är också angeläget att planera för

fler flykting-, student- och äldreboendestäder. Det är vidare angeläget att skapa förutsättningar för inredning av vindar och båtboende för att nya bostäder skall kunna komma till stånd.

- ? En viktig åtgärd för att uppnå ökning av bostadsbyggandet är att påskynda framtagandet av detaljplaner. Ambitionen bör vara att på sikt halvera tiden från start till färdig detaljplan. I syfte att underlätta för byggherrar m. fl. i byggprocessen skall nämnden fortsätta arbetet med att ta fram förslag till förenklingar av planprocessen.
- ? De närmaste årens förväntade öknings av bostadsbyggandet förutsätter att detaljplaner tas fram i ökad omfattning. För att klara detta diskuterar förvaltningen i första hand med de allmännyttiga bostadsbolagen om förskottering av planavgifter för finansiering av extra planhandläggare.

Budget för de kommunala bostadsbolagen

#### **AB Stockholmshem**

Stockholmshems huvuduppgift är att långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder med geografisk koncentration till Stockholms stad. Bostäder och boendemiljö skall vara av god kvalitet. Bolaget skall skapa bästa möjliga förhållanden för sina hyresgäster så att långa och goda hyresgästrelationer bevaras. Förvaltningen skall ge en långsiktig värdetillväxt.

#### **Utvecklingsdirektiv för 2004-2006**

Fokus för perioden blir att genomföra det utökade investeringsprogrammet med en ökad nyproduktion och ombyggnad av det äldre beståndet och att uppnå en nyproduktion som uppgår till minst 500 lägenheter per år.

De höga produktionskostnaderna för nyproduktion skapar stora hyresskillnader mellan nybyggda och äldre lägenheter. För att även i fortsättningen undvika vakanser i nyproduktionen är det viktigt att få till stånd flyttkedjor för att kunna erbjuda bostäder till ett pris som står i paritet till de bostadssökandes betalningsvilja. Budgeten för investeringar uppgår till ca 600 mnkr år 2004, 850 mnkr år 2005 och 1 200 mnkr år 2006.

#### **AB Familjebostäder**

Familjebostäder skall långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder inom Stockholms stad. Bostäder och boendemiljö skall vara trivsamma och av god kvalitet. Nuvarande utbud av bostäder med stor geografisk spridning över Stockholms stad skall utvecklas. Förvaltningen skall ge en långsiktig värdetillväxt.

#### **Utvecklingsdirektiv för 2004-2006**

Familjebostäder skall koncentrera verksamheten till en kostnadseffektiv förvaltning av ett varierat bestånd av attraktiva bostäder inom stadens gränser.

Treårsperioden inriktas bl.a. på att uppnå en nyproduktion om minst 500 lägenheter per år.

Av budgeten framgår att bolagets nyproduktionsplaner omfattar minst 2 000 lägenheter under perioden 2003 - 2006. Under år 2003 har produktion påbörjats i Högdalen, Årstadal, Hammarby sjöstad och i Hässelby Strand. Planerade byggstartar under år 2004 är i första hand kompletteringsprojekt i stadsdelarna Fruängen, Midsommarkransen och Svedmyra. Produktionskostnaderna för hyreslägenheter är idag ca 20 000 – 30 000 kr/kvm. Det är angeläget att fortsätta ansträngningarna att sänka produktionskostnaderna.

#### **AB Svenska Bostäder**

Svenska Bostäder skall långsiktigt äga och förvalta hyresbostäder inom Stockholms stad. Bolaget har givits ett särskilt ansvar för att produktion av studentbostäder i staden kommer till stånd. Bostäder och boendemiljö skall vara trivsamma och av god kvalitet. Nuvarande utbud av bostäder med stor geografisk spridning över Stockholms stad skall utvecklas. Förvaltningen skall ge en långsiktig värdetillväxt.

## Utvecklingsdirektiv för 2004-2006

Svenska Bostäder skall koncentrera verksamheten till en kostnadseffektiv förvaltning av ett varierat bestånd av attraktiva bostäder inom stadens gränser.

Treårsperioden inriktas bl.a. på att uppnå en nyproduktion om minst 1 000 lägenheter per år och genom ny- och ombyggnad bygga upp ett bestånd av studentbostäder.

Av budgeten framgår att bolaget som en konsekvens av de beslutade satsningarna på nyproduktion tagit ett antal initiativ. Resurserna för att hantera nyproduktion har förstärkts och de interna systemen och rutinerna för arbetet med nybyggnadsprojekt har förbättrats. Den allra viktigaste uppgiften för bolaget är dock att pressa produktionskostnaderna så att hyrorna kan hållas på en rimlig nivå. Ett inslag i detta är att försöka hitta nya och effektivare produktionsmetoder, t ex. genom att arbeta med volymelementsbyggande som ett sätt att stärka konkurrensen och minska kostnaderna. För år 2004 är målet att antalet påbörjade lägenheter ska uppgå till totalt 790 varav 100 är studentlägenheter.

## Översiktsplan

Enligt Plan- och Bygglagen (PBL) ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen och visar grunddragen i användningen av mark- och vattenområden och hur bebyggelsen skall utvecklas, genom såväl nybyggande som bevarande. Planen är obligatorisk men har inte någon rättsverkan varken för enskilda eller kommunen. Det är först vid prövningen av detaljplaner eller bygglov, då enskilda intressen vägs mot allmänna, som besluten blir bindande. Planen kan ändras för delområden eller genom tillägg, eller omarbetas helt.

Det är stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för översiktsplanen inom Stockholms stad. Planen skall också visa hur s.k. riksintressen skall tillgodoses inom kommunen. Stockholms översiktsplan, som antogs av kommunfullmäktige 1999, innebär att staden har en brett politiskt förankrad strategi för att utveckla Stockholm på ett hållbart sätt genom att i möjligaste mån bygga på redan exploaterad mark. Denna strategi har under år 2002 följts upp bland annat genom omfattande planeringsinsatser inom stadsutvecklingsområdena i ytterstaden.

## Markanvisningspolicy

Markanvisning är jämte det kommunala planmonopolet det viktigaste instrumentet för att genomföra mark- och bostadspolitik.

Genom markanvisningsbeslut i gatu- och fastighetsnämnden fördelar staden sin mark till olika intressenter inför en planering av ny bebyggelse. Markanvisningsbeslut bekräftas genom ett markanvisningsavtal. Egentligen är begreppet markanvisning lite missvisande. Det anvisas inte mark i ett markanvisningsbeslut. Det som anvisas är en rätt att under vissa förutsättningar uppföra ett antal bostäder på mark som idag innehas av staden. Den byggherre som får en markanvisning har under en viss tid, i regel 2 – 3 år, och under vissa villkor rätt att ensam förhandla med staden om ny exploatering av marken. Under denna tid förutsätts planarbete, förprojektering m.m. ha kommit så långt att det går att skriva en överenskommelse om exploatering och avtal om köp respektive tomträtt. Ett markanvisningsavtal är i regel en förutsättning för att en intressent skall vara villig att satsa tid och pengar för erforderlig projektutredning. Stadens markanvisningsregister finns bland annat uppgifter om vem som fått markanvisning, var, när och för hur många lägenheter. Markanvisningsregistret är tillgängligt bl.a. via Internet.

Den 10 juni 2003 beslutade gatu- och fastighetsnämnden om en ny markanvisningspolicy i enlighet med i budget givna direktiv. Policyn utgår från de allmänna målen för bostadsbyggandet samt redogör för vilka principer och regler som skall gälla.

Följande kan noteras:

### *Allmänna mål för bostadsbyggandet*

Markanvisningspolicyn ses som en viktig del av en politisk helhet där bostadspolitikerna är en central del av samhällsbyggandet och den sociala politiken. Målet är att skapa en god blandning av upplåtelseformer i alla bostadsområden. Behovet av hyresrätter skall prioriteras.

#### *Tomträtt eller försäljning*

Marken för hyreslägenheter skall upplåtas med tomträtt.

Marken för bostadsrättslägenheter kan säljas till marknadsvärde i avvaktan på att kommunfullmäktige beslutar om olika tomträttsavgälder för hyresrätter och bostadsrätter.

#### *Direktanvisning eller anbud*

Vid hyresrätt bör direktanvisning göras. Vid bostadsrätt bör i flertalet fall direktanvisning göras. I de fall staden har behov av att få ökad kännedom om marknadsvärdet bör ett anbudsförfarande användas.

#### *Villkor för markanvisning*

Markanvisning tidsbegränsas till högst två år. Förlängning kan medges. Staden kan återta en markanvisning. Byggherren står för all ekonomisk risk. Projektering i samband med detaljplanarbetet skall göras i samråd med staden. På stadens begäran skall byggherren upplåta specialbostäder. Markanvisning får ej överlåtas utan stadens medgivande. Den som erhåller markanvisning för hyresrätter skall ha avtal eller sluta avtal med bostadsförmedlingen. Generella krav av kommunfullmäktige eller gatu- och fastighetsnämnden ska följas. Som exempel nämns stadens program för tillgänglighetsanpassning samt program för ekologiskt byggande.

#### *Krav på byggherren*

Hänsyn skall tas till dennes ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktigt fortbestånd av bebyggelse. Nya företag skall uppmuntras. Tidigare bra genomförda projekt skall uppmuntras. Liksom nytänkande, låga boendekostnader samt långsiktig kvalitets- och miljöprofil.

#### *Tomträttsavgälder*

Tomträttsavgäld är den markhyra en husägare får betala för att huset står på kommunens mark. Avgälderna för flerbostadshus har varit oförändrade sedan 1996.

I november 2003 beslutade gatu- och fastighetsnämnden att tillställa kommunfullmäktige ett förslag om höjda tomträttsavgälder. Avgälderna för mark till bostäder fastställs från bostadssociala utgångspunkter och eftersom ett av stadens mål i budgeten är att verka för att hålla boendekostnaderna nere har nämnden föreslagit en begränsad höjning av avgälderna. Avgälden föreslås höjas mest i attraktiva områden och höjs mer för bostadsrätter än för hyresrätter. Även vid nybyggnation blir det en lägre avgäld för hyresrätter än för bostadsrätter. För nybyggda hyreshus föreslås avgälden trappas upp från tio procent till full avgäld under en tioårsperiod. Nybyggda bostadsrättsföreningar får betala full avgäld från första året. Kostnadsökningen för en trerumslägenhet blir i exempelvis Gröndal första året 176 kr per månad för en bostadsrätt och 14 kronor för en hyreslägenhet. Ärendet kommer att behandlas i kommunfullmäktige under våren.

#### *Planprocessen*

##### *Allmänt*

Stadsbyggnadsnämnden handhar stadens fysiska planering avseende bl.a. bostadsförsörjning, arbetsplatser, miljö, trafik- och energiplanering. Nämnden gör detta främst genom de instrument PBL anvisar - översiktsplan, detaljplan, bygglov och bygganmälan. Stadsbyggnadskontoret är nämndens beredande organ. Planeringsprocessen enligt PBL garanterar inflytande från berörda sakägare och allmänheten. Förfarandet varierar för olika typer av projekt. Vissa projekt kräver en omfattande process, för andra kan det räcka med ett enklare förfarande.

Den formella planprocessen regleras i PBL och syftar till att pröva om ett förslag till markanvändning är lämpligt. I processen skall allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra. Samråd skall ske med de som berörs av förslaget och fackinstanser av olika slag skall ges tillfälle att bedöma förslaget.

Genom detaljplaner regleras markens användning och bebyggelsens utformning mer i detalj. Syftet med detaljplanen kan vara att möjliggöra ny bebyggelse eller ändra bebyggelsens innehåll,

säkra bevarande eller införa viss bygglovbefrielse m.m. Detaljplanen är ett juridiskt bindande dokument som reglerar bebyggelsens omfattning och användning inom ett visst område.

Andelen av totala antalet detaljplaner som innehåller bostäder har minskat från 57% år 2001 till 33% år 2002. Antalet lägenheter i detaljplanerna för år 2001 uppgick till 2 900 och för år 2002 till 2 646. Den genomsnittliga storleken, mätt i antal lägenheter, har fortsatt att öka från 83 till 123 lägenheter per detaljplan.

### 3.2 Normalt och enkelt planförfarande

I vissa fall ger PBL möjlighet att använda s.k. enkelt planförfarande. Det får användas om ett planförslag är av begränsad betydelse, om förslaget saknar intresse för en bredare allmänhet och överensstämmer med översiktsplanen. Samrådskretsen bör enligt PBL i sådana fall också vara begränsad.

Vid enkelt planförfarande utelämnas vanligtvis programskedet och i stället upprättas detaljplaneförslag och därefter genomförs plansamråd. Samrådskretsen underrättas direkt om eventuella ändringar av förslaget. Om inte alla i samrådskretsen godkänner förslaget skall de som har invändningar ges tillfälle att under två veckors betänketid skriftligen lämna synpunkter. Ett exempel på ett enkelt planförfarande är avstyckning av en villatomt.

I verksamhetsplan för år 2004 redovisas att nämnden åtagit sig att normaltiden för en detaljplaneprocess med enkelt förfarande högst ska vara sex månader och med normalt förfarande 18 månader.

### 3.3 Detaljplaneprocessen

Stadsbyggnadskontoret beskriver detaljplaneprocessen enligt följande:

#### **Planbeställning**

En planprocess kan starta på olika sätt. Ofta kontaktar markägare eller exploatörer stadsbyggnadskontoret då en ny detaljplan behövs för att ett byggprojekt skall kunna genomföras. I andra fall kan staden själv initiera en detaljplan, då den behövs för utbyggnad av vägar, skolor m.m. Ett samarbete inleds sedan mellan kontoret och byggherren där skisser och annat underlag tas fram, ofta med konsult hjälp. Plankostnadsavtal skrivs med byggherren för att fördela kostnaden över tiden.

#### **Start-promemoria**

I en startpromemoria till stadsbyggnadsnämnden föreslår stadsbyggnadskontoret att planprocessen påbörjas. I promemorian beskrivs det aktuella projektet och vad planen i huvudsak kommer att behandla, förslag till planområde, vilken planprocess som kommer att användas och tidplan. Byggherrens första skisser bifogas promemorian.

#### **Program**

För att möjliggöra diskussion om detaljplanearbetets inriktning etc. innan några avgörande bindningar uppkommit görs först ett program som mer anger utgångspunkter och mål för arbetet än lösningar i detalj. Program görs vanligtvis inte vid enkelt planförfarande och inte heller vid normalt planförfarande om det bedöms onödigt. Mer och mer går stadsbyggnadskontoret ifrån programdelen.

#### **Programsamråd**

Samråd genomförs för programmet på samma sätt som för själva planen genom att programmet visas i Tekniska nämndhuset och samtidigt på bibliotek eller annan plats i staden. Ofta informeras intresserade vid ett samrådsmöte eller öppet hus. Efter programsamrådet upprättas en remiss- och samrådsredogörelse.



### **Plansamråd**

Med ledning av programsamrådet upprättas ett planförslag som innehåller plankarta med bestämmelser, planbeskrivning med illustrationer, genomförandebeskrivning, miljökonsekvensbeskrivning och ibland även kvalitets- och gestaltungsprogram.

Om detta förslag samråder sedan staden med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra kommuner som berörs av förslaget. Sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster, boende, myndigheter och övriga som har väsentligt intresse av förslaget ges också tillfälle att föra fram synpunkter liksom flera fackinstanser, inom och utom stadens egen organisation.

Planförslaget visas under samrådstiden i Tekniska nämndhuset och samtidigt på bibliotek eller annan plats i staden. Ofta informeras intresserade vid ett samrådsmöte eller öppet hus. Efter plansamrådet upprättas ännu en samråds- och remissredogörelse.

### **Ställningstagande i stadsbyggnadsnämnden**

Planarbetet innebär avvägningar mellan olika intressen, ytterst görs denna avvägning av stadsbyggnadsnämnden. Inkomna synpunkter och kontorets avvägningar redovisas i tjänsteutlåtanden till nämnden, som beslutar om inriktningen för det fortsatta arbetet.

### **Utställning**

Det slutliga planförslaget, utställningsförslaget, ställs ut under minst tre veckor. Utställningen annonseras i dagspressen och kända sakägare m.fl. underrättas med brev. Skriftliga synpunkter kan framföras under utställningstiden.

### **Antagande**

Detaljplanen antas normalt av stadsbyggnadsnämnden. Nämnden kan också besluta att godkänna planförslaget och därefter överlämna planen till kommunfullmäktige för antagande. Planen vinner laga kraft tre veckor efter att justerat protokoll kungjorts, om den inte överklagas.

### **Överklagande**

Den som senast under utställningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte tillgodosetts kan överklaga beslutet att anta planen. Länsstyrelsen prövar om den som överklagat har rätt att klaga, om planen har hanterats på rätt sätt samt själva sakfrågan. Länsstyrelsens beslut vinner laga kraft tre veckor efter det att kommunen och övriga berörda har fått del av beslutet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen inom tre veckor efter det att beslutet kommit den som klagat till del. Regeringens beslut vinner laga kraft omedelbart.

### **Fastighetsbildning och bygglov**

När detaljplanen vunnit laga kraft kan fastigheter bildas som överensstämmer med den nya planen och därefter kan bygglov ges.

### **Genomförandetid**

När en ny plan antas ges den en genomförandetid om högst 20 år. Efter denna tid kan staden, utan krav på ersättning för borttagna byggrätter etc. åter besluta om markanvändning m.m. i ny plan.

### *Pågående arbete i staden*

Samordning av genomförandet av stadens bostadsplaner

En projektledare har utsetts med uppgift att samordna, följa upp och bevaka genomförandet av de bostadsplaner som finns inom staden. Projektledaren som påbörjade arbetet i början av april 2003 rapporterar till en styrgrupp med representanter från stadsledningskontoret, gatu- och fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Kontakter med de kommunala bostadsbolagen, andra berörda förvaltningar och privata byggherrar sker fortlöpande. Arbetet har hittills inriktats på att identifiera bostadsprojekt som kan påbörjas inom perioden 2003-2006. Därför har en genomgång gjorts av samtliga projekt där även stadsutvecklingsområden i mycket tidiga skeden ingår. Totalt omfattar projekten ca. 40 000

lägenheter. Varje projekt har bedömts utifrån riskfaktorer som tidplan, opinion, tekniska komplikationer, kostsamma investeringar i infrastruktur, saneringsåtgärder etc. Det inledande arbetet med att identifiera projekt som kan påbörjas inom mandatperioden och som totalt omfattar minst 20 000 lägenheter beräknas vara klart under andra kvartalet 2004. Därefter inriktas det fortsatta arbetet på att prioritera dessa projekt och bevaka resp. tidplan och vid ev. problem snabbt lösa dessa genom lämpliga åtgärder.

Tre referensgrupper (innerstaden, västerort och söderort) med bl.a. företrädare från stadsdelsförvaltningarna ska bildas. Syftet är att underlätta dialogen och ge information om planerad bostadsbebyggelse i ett tidigare skede i processen.

#### Markanvisningar

Gatu- och fastighetskontoret har utökat volymen markanvisningar. Från 3 300 lägenheter per år under åren 2000 – 2002 har under år 2003 anvisats mark motsvarande 5 423 lägenheter. Av dessa är 1 935 belägna i innerstaden och 3 488 i ytterstaden. Av anvisningarna avser 3 020 (58 %) hyresrätt och 2 168 (42 %) bostadsrätt. För resterande 235 lägenheter är upplåtelseform ej bestämd. 1 427 lägenheter (26 %) har anvisats till kommunalt bolag och 3 996 (74 %) till privata företag. Gatu- och fastighetskontoret bedömer att det under mandatperioden är möjligt att föra fram förslag till markanvisningar i en omfattning som möjliggör byggande av 20 000 bostäder. Men mer mark måste avsättas för bostadsbyggande. Det är egentligen inte någon brist på byggbar mark. Förslag har lämnats i olika sammanhang och det är upp till staden att avgöra markanvändningen. Den främsta flaskhalsen är dock enligt gatu- och fastighetskontorets uppfattning detaljplaneprocessen och då främst den politiska processen att väga av mellan motstridiga mål. Att klara ett byggande av 20 000 bostäder förutsätter att bostadsplaneringen verkligen ges hög prioritet vilket i sin tur kräver en tidig lokal förankring. Gatu- och fastighetskontoret anser att den kommuncentrala samordningsfunktionen med projektledare och styrgrupp fungerar bra och är ett ”smörjmedel” i planerings- och genomförandeprocessen.

Initiativet till markanvisning kommer vanligtvis från gatu- och fastighetskontoret eller från en eller flera byggherrar. Gatu- och fastighetskontoret har kontakter med drygt 40 olika byggherrar. Flertalet har fått en eller flera markanvisningar under den senaste femårsperioden. Gatu- och fastighetskontoret bedömer att 30 av dessa byggherrar är ”självgående”. De vet vad staden kräver och anses ha tillräcklig kunskap om stadens organisation och beslutsprocesser. Övriga och nya byggherrar försöker gatu- och fastighetskontoret informera, stötta och uppmuntra på olika sätt.

En i sammanhanget något försvårande omständighet uppges vara att staden inte ännu har beslutat om nya tomträttsavgifter. Byggherrarna vill ha klarhet om vad som kommer att gälla.

Planering för genomförande av en markanvisningstävling med hyrestak pågår.

Revisionen har under 2002 granskat gatu- och fastighetsnämndens följsamhet till den då gällande markanvisningspolicyn (revisionsrapport nr 4 / 2002). Revisionen gjorde då bedömningen att gatu- och fastighetsnämnden i allt väsentligt följt kommunfullmäktiges samt sina egna mål och krav. Register fanns över såväl sökta som gjorda markanvisningar liksom statistik över utfallet för olika byggherrar. Anbudsförfarande och direktanvisningar bedrevs enligt policyn och fastighetsvärderingar bedömdes skötas med tillräcklig omsorg. Däremot var kvaliteten på information till nämnden ojämn och ibland bristfällig.

#### Arbete vid stadsbyggnadskontoret

Under år 2003 har detaljplaner antagits för 3 337 lägenheter, vilket är en ökning med 691 lägenheter jämfört med år 2002. Detaljplaner har under år 2003 vunnit laga kraft för 2 730 lägenheter och start- PM har tagits för 5 313 lägenheter.

Antalet påbörjade lägenheter ( påbörjat gjutning av bottenplatta) uppgår till 1 112 år 2003, vilket är en minskning med 1 631 bostäder jämfört med året innan. Detta beror, enligt stadsbyggnadskontoret, på den vikande ekonomiska utvecklingen vilket inneburit att efterfrågan på större och dyrare lägenheter minskat. Detta har lett till ett överutbud inom denna del av bostadsmarknaden, med återföljande minskning av byggandet. Samtidigt kvarstår efterfrågan på hyresrätter till rimliga hyresnivåer.

I verksamhetsplanen för år 2003 redovisas att parallellt med arbetet angående medborgarnas deltagande i planeringen skall förvaltningen också arbeta med fortsatt effektivisering av planprocessen. Dessa båda mål är enligt stadsbyggnadskontoret inte lättförenliga. För att inte en fördjupad medborgarmedverkan skall resultera i en förlängd planprocess bör det, enligt förvaltningen, övervägas om inte den interkommunala remisshanteringen kan kortas i motsvarande grad. En tidskrävande del i planprocessen är att ärenden som skickas på remiss till stadens nämnder ofta bordläggs i dessa nämnder.

Under år 2002 har de genomsnittliga handläggningstiderna vid stadsbyggnadskontoret kortats detta trots att den genomsnittliga ärendestorleken vuxit. Ett avgörande steg var när stadsbyggnadsnämnden fick utökad delegation vid antagande av planer, vilket ofta inneburit att planprocessen kortats med nära nog ett kvartal enligt förvaltningen. Den utökade delegationen innebär att detaljplaner får antas av stadsbyggnadsnämnden under förutsättning att planen överensstämmer med översiktsplanen, inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt eller inte i väsentliga delar strider mot den nämnds uppfattning som har det kommunala genomförandeansvaret. Erfarenheten är att idag antas flertalet planer av stadsbyggnadsnämnden. I några överklagade ärenden har förfarandet underkänts av länsstyrelsen respektive regeringen därför att planen ansetts vara av principiell natur.

Bordläggningar i stadsbyggnadsnämnden har blivit färre efter det att en praxis utvecklats i nämnden som innebär att bordläggning inte bör ske mer än en gång per planärende. Detta har lett till en något snabbare planprocess enligt förvaltningen.

Stadsbyggnadskontoret har under 2003 lagt ner arbete på att tillsammans med stadsledningskontoret och gatu- och fastighetskontoret analysera förutsättningarna för att säkra planberedskapen för en hög bostadsproduktion. Detta har resulterat i en insikt om att en framtida strategi måste innehålla både en fortsatt satsning på stadsutvecklingsområdena och även på mindre lokala projekt.

I budget för 2004 har stadsbyggnadsnämnden ett sparbetning på 5,8 mnkr som i huvudsak avser konsulttjänster. Enligt förvaltningen får detta konsekvenser bl.a. för bostadsproduktionen. Plankonsulttjänster kan därmed köpas i begränsad omfattning, vilket riskerar att försena flera pågående planprojekt.

Att säkra planberedskapen genom att satsa på både stora och små projekt kräver, enligt stadsbyggnadskontorets redovisning i verksamhetsplanen för år 2004, ökade resurser, då de mindre projekten kräver en större arbetsinsats per lägenhet än de stora projekten. För att tillfälligt råda bot på resursproblemen har diskussioner förts med i första hand de allmännyttiga bolagen om förskottering av planavgifter för finansiering av extra planhandläggare.

Stadsbyggnadskontoret planerar att projektanställa fem handläggare. Dessa bör kunna öka antalet mindre planprojekt, framförallt med allmännyttan som uppdragsgivare.

De kommunala bostadsbolagen

#### **AB Stockholmshem**

Stockholmshems uppdrag är att påbörja 500 bostäder per år och totalt 2 000 under mandatperioden. För år 2003 har produktion av 227 bostäder påbörjats och för år 2004 beräknas byggstart ske för 654 bostäder. För åren 2005 och 2006 beräknas byggstart ske för 446 respektive 996 bostäder. Därmed beräknas huvudmålet uppnås under mandatperioden.

Orsaken till att Stockholmshem inte uppnår produktionsmålet för åren 2003 och 2004 är enligt bolaget bl. a. att byggprocessen kräver en startsträcka på ett par år för att få fram tillräckliga resurser för produktion. Bolaget har under år 2003 anställt två nya projektledare och bedömer nu att det finns tillräcklig personalkapacitet för att klara produktionsmålet. För att produktionsmålet ska klaras av krävs dock att arbetet med att ta fram start-PM påbörjas senast under februari 2004 för att byggande ska kunna påbörjas under år 2006. För att tidplanen ska hållas krävs vidare att inga överklaganden sker.

Stockholmshem har tolkat uppdraget att påbörjandet av 2 000 bostäder ska ske under mandatperioden och byggstart är enligt bolagets definition när entreprenadkontrakt är undertecknat.

Bolagets erfarenhet av tidigare genomförda bostadsprojekt är att överklaganden snarare är regel än undantag. Överklaganden till länsstyrelsen avgörs ganska snabbt ( beslut inom tre månader ) medan överklaganden till regeringen tar tid ( beslut inom 10 till 12 månader ). Bolaget har en stor andel kompletteringsbebyggelse med många små projekt vilket kan vara en av orsakerna till att många överklaganden sker.

Stockholmshem uppger att det tar det mellan sex och nio månader innan stadsbyggnadskontoret utser en handläggare. Vidare har stadsbyggnadsnämnden prioriterat stora projekt vilket särskilt har drabbat bolaget eftersom dess projekt är små. Det borde enligt bolaget finnas potential att förkorta ledtiderna i planhandläggningen och särskilt om stadsbyggnadskontoret detaljstyr mindre i planärendena.

Fler markanvisningar tilldelas bolaget nu än de senaste åren.

Stockholmshem inriktar sina insatser på kostnadssidan i byggprocessen. Bolaget har på planeringsstadiet arbetat bl. a. med att bygga yteffektiva bostäder med bra funktion och har även arbetat mer med prefabricerat material. Bolaget anser att det är svårt att bygga bostäder som både är bra och billiga bl.a. därför att olika krav, som t.ex. på tillgänglighet, blir kostnadsdrivande.

### **AB Familjebostäder**

Familjebostäders uppdrag är att producera 500 bostäder per år och totalt 2 000 under mandatperioden. För år 2003 har produktion av 341 bostäder påbörjats och för år 2004 beräknas byggstart ske för 350 bostäder. För åren 2005 och 2006 beräknas byggstart ske för 1 120 respektive 440 bostäder. Totalt för mandatperioden räknar bolaget med att 2 251 bostäder kan påbörjas, och därmed uppnår bolaget huvudmålet att producera 2 000 bostäder.

Familjebostäder anser att uppdraget att producera 2 000 bostäder under mandatperioden är oklart. Det framgår inte om det är färdigställda bostäder eller påbörjade som ska räknas in i uppdraget. Bolaget har tolkat det som att bostäderna ska vara påbörjade inom mandatperioden och byggstart är enligt bolagets definition när entreprenadavtalet är påskrivet.

Orsaken till att produktionsmålet inte uppnås under år 2003 och 2004 är att startsträckan har varit för kort för att kunna producera bostäder i den omfattningen för år 2003 respektive år 2004.

Familjebostäder sökte och erhöll markanvisningar redan under den förra mandatperioden och gör nu bedömningen att tillräckligt med markanvisningar för att klara produktionsmålet har erhållits och att det finns tillräckligt med personal för att klara nyproduktionen.

Bolaget framför att stadens detaljplanearbete tar lång tid. Två år är vanligt. Vidare anser bolaget att remissförfarandet vid planarbetet är onödigt långt.

Väntetiden på att handläggare utses vid stadsbyggnadskontoret för ett projekt är från sex till nio månader. Familjebostäder är positiv till den förstärkning av handläggarresurser som nu tillförs stadsbyggnadskontoret, men anser att förstärkningen borde ha kommit tidigare under mandatperioden.

Bolaget framför att det är svårt att bygga bra och billigt, t.ex. gör tillgänglighetsåtgärder att byggandet blir dyrare med högre hyror som följd. Därför samarbetar Familjebostäder med forskare vid Tekniska högskolan i Stockholm som utreder hur bolaget ska kunna bygga bostäder med dagens standard men till lägre kostnader. Familjebostäder prövar i det sammanhanget att bygga forskarbostäder i form av modulbyggen åt Stiftelsen Vetenskapsstaden.

### **AB Svenska Bostäder**

Svenska Bostäders uppdrag är att producera 1 000 bostäder per år och totalt 4 000 under mandatperioden. För år 2003 har produktion av 235 bostäder påbörjats och för år 2004 beräknas byggstart ske för 804 bostäder. För åren 2005 och 2006 beräknas byggstart ske för 1 150 respektive 1 200 bostäder. För mandatperioden räknar bolaget med att totalt 3 389 bostäder kan påbörjas. Bolaget har dock projekt som omfattar närmare 9 000 lägenheter och anser att med en snabbare planprocess så skulle produktionsmålet om 4 000 bostäder kunna uppnås.

Svenska Bostäders byggorganisation är numera dimensionerad för att klara av produktionsmålet. Bolagets definition av byggstart är när entreprenadkontraktet är undertecknat.

Det tar minst tre år från markanvisning till färdig detaljplan. Det borde vara möjligt att förkorta tiden enligt bolaget som vill ha fler markanvisningar och markanvisningar med bättre lägen. Vidare anses att om produktionsmålet för staden ska kunna uppnås måste större bostadskompletteringar på mark som idag inte är bebyggd tas i anspråk.

Även Svenska Bostäder framhåller att det går lång tid innan en handläggare för ett projekt utses vid stadsbyggnadskontoret. Tiden uppgår vanligen till mellan sex månader och ett år. Många av bolagets projekt är stora, men även för dessa är väntetiden lång.

Svenska Bostäder arbetar för att i produktionen av bostäder åstadkomma rimliga hyror för hyresgästerna. Välplanerade och yteffektiva lösningar ska alltid eftersträvas. Bolaget anser vidare att bullerkrav, ökade krav på tillgänglighet m.m. fördyrar projekten och att det därigenom finns en konflikt i målen att producera bostäder som ska vara bra och billiga.

#### Åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder

Stockholms Stadshus AB och de allmännyttiga bolagen har med extern konsultinsats utrett möjligheterna att sänka kostnaderna för nyproduktion för att möjliggöra rimliga hyresnivåer i nyproducerade lägenheter. Detta har gjorts efter uppdrag från kommunfullmäktige. Även frågan om ett kommunalt byggbolag behandlas i utredningen.

Nedan redovisas valda delar ur utredningens slutrapport och koncernledningens synpunkter på utredningens rekommendationer och bedömningar.

När det gäller möjligheterna att bilda ett kommunalt byggbolag i syfte att minska kostnaderna i nyproduktion konstaterar utredningen att ett kommunalt byggbolag har relativt begränsade möjligheter att påverka kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Samtidigt innebär en uppbyggnad eller ett förvärv av ett byggbolag en betydande risk.

Utredningens sammanfattande rekommendation är ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt inom de, enligt utredningen, fem mest kostnadsdrivande områdena.

1. Utveckling av planprocessen i samverkan
2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
4. Stimulera det industriella byggandet
5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Huvuddelen av arbetet föreslås ske som fem pilotprojekt inom ramen för konkreta plan- och byggprojekt. En övergripande projektledningsfunktion föreslås leda och samordna de fem projekten.

Rapporten pekar på möjligheten till en mindre omfattande utvecklingsinsats som innebär att endast pilotprojekten 1, 2 och delar av 5 genomförs.

Slutligen framhålls att bolagens och förvaltningarnas erfarenhetsutbyte bör systematiseras och ges en bredare omfattning och omfatta i princip alla bolagens och förvaltningarnas byggprojekt.

Koncernledningen menar att det finns möjligheter att göra mer för att sänka produktionskostnaderna. Detta förutsätter enligt koncernledningen att stadens samlade erfarenheter i förvaltningar och bolag utnyttjas. Idag sker utvecklingsarbetet i huvudsak inom respektive bolags förslag med ett sammanhållet, gemensamt utvecklingsprojekt baserat på fem konkreta pilotprojekt tillstyrks av koncernledningen, som framhåller att det behövs mer samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser och en tydligare inriktning på billigare bostäder.

Koncernstyrelsen bordlade ärendet den 16 december 2003. Nästa styrelsesammanträde äger rum den 2 februari 2004.

#### *Sex byggherrars syn på samverkan med staden*

Stadens mål för bostadsbyggandet ställer stora krav på en god samverkan mellan byggherren och staden. Det gäller såväl uppfyllandet av stadens olika mål och program, som att den löpande ärendehantering inom stadens organisation fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Revisionskontoret har gett utrednings- och statistikkontoret i uppdrag att intervjua sex byggherrar för att få en bild av hur de ser på denna samverkan. De sex byggherrar som deltog vid intervjuerna representerar skilda typer av byggföretag med olika upplåtelseformer.

Intervjuerna genomfördes som gruppintervjuer vid två tillfällen. Vid det ena mötet deltog personer från byggherrarna som har till uppgift att sälja in och skriva avtal med staden för att få påbörja byggprojekt. Vid det andra mötet deltog projektledare från byggherrarna som har till uppgift att handha program- och planeringsfasen samt genomförandet av projekt. De två gruppintervjuerna koncentrerades på de problem som finns i samverkan med staden under ett bostadsprojekt.

Byggherrarna fick lämna synpunkter på hur planeringsprocessen och genomförandet av bostadsprojekt fungerar idag. Hela processen delades upp i följande skeden:

?Stadens mål

?Idéfasen/Initieringsskedet

?Programskedet

?Planeringsfas/Förprojektering

?Detaljplanarbetet

?Genomförandefasen/Byggtiden

Nedan redovisas de intervjuade byggherrarnas synpunkter angående respektive skede.

#### Stadens mål

Här framförs bl.a. att växlande politiska majoriteter innebär att få beslut tas det sista året av mandatperioden och att det tar tid innan den nya majoriteten fattar beslut. Denna ryckighet innebär en osäkerhet för byggherrarna om stadens inriktning och mål med bostadspolitik efter mandatperioden på fyra år. Byggande av bostäder kräver enligt byggherrarna en längre planeringsperiod än fyra år.

Det finns ett antal politiska mål där de intervjuade upplever målkonflikter. Som exempel nämns att billiga bostäder med hög tillgänglighet ska produceras. Dessa målkonflikter förlänger planprocessen.

Staden sätter upp mål för bostadsproduktionen men tillsätter inte samtidigt de resurser som behövs. Detta sker först efter ett drygt år när stadsbyggnadskontoret anställer fler handläggare av planärenden.

#### Idéfasen/Initieringsskedet

Byggherrarna tycker att det tar alltför lång tid från idé till start-PM. Bara väntetiden på att handläggare vid stadsbyggnadskontoret utses är vanligen 6-9 månader. Den förstärkning av handläggare som nu sker vid stadsbyggnadskontoret kommer enligt byggherrarna ett år för sent. Vidare framhålls av byggherrarna att stadsbyggnadskontoret kräver en högre detaljeringsgrad i start-PM än tidigare, vilket innebär att byggherren lägger ner mer kostnader och därmed tar en större del i ansvaret för planarbetet i ett projekt bör ligga på en huvudansvarig som samordnar och driver projektet. Idag är det olika personer som svarar för olika detaljer i handläggningen av projektet.

Staden prioriterar stora projekt för att det ger fler lägenheter. Flera byggherrar tycker att staden borde satsa på mindre projekt som enligt byggherrarna tar kortare tid att genomföra.

#### Programskedet

Stadens krav som går utöver PBL är kostnadsdrivande. Som exempel nämns det förslag till basprogram för ökad tillgänglighet i den inre miljön som enligt byggherrarna gör det svårt att bygga billigare och samtidigt uppfylla programmets krav.

Ett annat problem som tas upp av byggherrarna är de s.k. "frikabordsändringar" som förekommer och som innebär att ändringar i ett program görs efter hand med anledning av att andra handläggare som råkar bli informerade har synpunkter på delar i programmet.

Projekt låses tidigt i programskedet lång tid innan bostäderna ska ut på marknaden. Här vill byggherrarna ha en flexibilitet för att i slutskedet kunna anpassa, t.ex. lägenhetsstorlekar och planlösningar, till den marknad som då råder.

### Planeringsfas/Förprojektering

Exploateringsavtal bör tecknas tidigare än vad som sker idag. Detta för att minska den osäkerhet som kan uppstå i samband med den politiska hanteringen av ett bostadsprojekt. Avtalet måste vara skrivet innan planen ska antas.

Planering av infrastruktur bör vara mer flexibel. Samma krav ska inte behöva gälla i ytterstaden som i innerstaden. Som exempel nämns krav på garage.

### Detaljplanarbetet

Byggherrarna menar att staden har högre krav på detaljer i planarbetet än andra kommuner, vilket bl.a. medför att stadsbyggnadskontoret inte vill att byggherrarna gör mer av arbetet. Stadsbyggnadskontoret anser att om externa resurser ritat i projektet blir det merarbete att anpassa till de egna systemen. Byggherrarna vill dock göra mer av planeringsarbetet.

Orsaker till att planarbetet tar lång tid är enligt byggherrarna bl.a. att staden har ”en alldeles för generös bordläggningspolitik”. Vidare framhålls att den interna remisshanteringen inom staden är långsam bl.a. beroende på att tidsmässig samordning mellan nämnder saknas.

### Genomförande/Byggtiden

Det krävs alltför många handlingar för att få bygglov. Bygglovshandlingar ska visa överensstämmelse med planen men staden vill också ha lägenhetsplaner m.m.

Ibland är inte arbetet med infrastrukturen klar samtidigt som bostadsprojektet sluttidpunkt är. Vid inflyttning kan det t.ex. innebära att trottoarer inte är klara.

### Revisionskontorets kommentarer och synpunkter

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid intervjuer med byggherrar och med tjänstemän vid berörda förvaltningar och bolag vill revisionskontoret lämna följande kommentarer. Revisionskontoret bedömer att hittills nedlagt arbete med att samordna och följa upp de bostadsplaner som finns inom staden har genomförts på ett strukturerat sätt. Också kommunikationen mellan berörda förvaltningar, bostadsbolag, politiker och byggherrar har underlättats. Enligt de intervjuade är det vanligt att planprocessen från idé till färdig detaljplan tar ca tre år. Överklagande sker ofta vilket kan förlänga processen ytterligare. I stadsbyggnadsnämndens verksamhetsplan för år 2003 anges att förvaltningen ska arbeta med fortsatt effektivisering av planprocessen samtidigt som medborgarinflytandet i planeringen ska stärkas. Detta upplever förvaltningen vara en målkonflikt mellan högt bostadsbyggande och en mer långtgående demokratisk process.

Väntetiden på att en handläggare utses vid stadsbyggnadskontoret uppgår vanligen från sex till nio månader. Enligt revisionskontoret är det inte acceptabelt med denna väntetid. De extra resurser som nu tillförs ska enligt förvaltningen arbeta med de kommunala bostadsbolagen som uppdragsgivare och bör ge förutsättningar att minska väntetiden.

Stadsbyggnadskontoret har också vidtagit andra åtgärder för att uppnå en effektivare planprocess, exempelvis har fler detaljplaner antagits av nämnden genom den utökade delegationen, färre bordläggningar sker i nämnden samt ett enkelt planförfarande används allt oftare i planärenden.

Flera av de intervjuade menar att de krav som staden fört fram för tillgänglighet i den inre miljön i arbetet med det s.k. basprogrammet, blir svåra att kombinera med målet att de bostäder som byggs ska vara billiga. Kraven är kostnadsdrivande och innebär också att möjligheterna till byggande av typhus eller andra industriella lösningar begränsas. I gatu- och fastighetsnämndens verksamhetsplan för år 2004 anges att för nyproduktionen av bostäder bör basprogrammet anpassas så att det inte är kostnadsdrivande. Stadens arbete med att utarbeta basprogrammet bör påskyndas.

Revisionskontoret anser att det i varje bostadsprojekt bör utses en huvudansvarig från staden som samordnar projektet och svarar för kontakten med byggherren under hela processen. Detta för att underlätta kommunikationen och förbättra informationen mellan staden och byggherren.

Det interna remissförfarandet inom staden bör ses över i syfte att få en bättre tidsmässig samordning av planärenden.

Byggherrar vill göra mer av arbetet i planeringsprocessen. De intervjuade byggherrarna framhåller att när start-PM är framtagen kan de inte längre påverka projektets utformning, vilket kan behövas om marknaden kräver t.ex. andra lägenhetsstorlekar eller planlösningar. Revisionskontoret anser att staden bör överväga att erbjuda byggherrarna att göra mer i planarbetet. Staden prioriterar stora planprojekt för att de ger fler bostäder. Byggherrarna är inte lika angelägna att gå in i stora projekt, bl.a. på grund av att stora projekt ofta tar lång tid att genomföra och osäkerhet om bostäderna kan uthyras alternativt säljas när bygget blir klart. Mindre projekt innebär mindre risktagande för byggherrarna. Stadsbyggnadskontoret arbetar dock för att få igång fler mindre projekt.

Revisionskontoret anser att samverkan mellan de kommunala bostadsbolagen inom staden bör utökas. Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem är tillsammans en mycket stor aktör på Stockholms byggmarknad som bör kunna påverka såväl kostnads- som volymutvecklingen på bostadsmarknaden.

Intervjuer med tjänstemän vid de tre kommunala bostadsbolagen visar att bolagen prioriterar nyproduktionen av bostäder. De upplever att samarbetet med gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret fungerar bra. Olika detaljerade krav avseende t.ex. buller- och tillgänglighet ger enligt de intervjuade ökade kostnader i projekten. Bostadsprojekt i innerstaden upplevs vara mer detaljstyrda än projekt i ytterstaden.

Hans Classon	Staffan Brunborg	Örjan Palmqvist	Cornelia Schroeder
Projektleddare	Revisor	Revisor	Revisor