



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

Till
Exploateringsnämnden 2009-01-22

Exploateringsprocessen Remiss av revisionsrapport 2008:11

Förslag till beslut

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

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

Sammanfattning

Revisionsrapporten anger i korthet att exploateringsprocessen i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig, men bl.a. behöver idéfasen formaliseras mer. Arbetsfördelning mellan berörda nämnder fungerar i huvudsak väl, men behovet av kommunal service måste in tidigare i processen. Styrning och uppföljning av exploateringsprojekten är ej helt tillräcklig, bl.a. måste prognossäkerheten på projektnivå förbättras. Byggherrarna upplever stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat, men områden finns som behöver utvecklas.

Med tanke på verksamhetens komplexitet och de stundtals svårförutsebara förutsättningar den bedrivs under får stadsrevisionens samlade bedömning att exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen i huvudsak är effektivt och ändamålsenligt ses som ett gott betyg. Denna bedömning synes även bekräftas av byggherrarna.



Kontoret har ambitionen att ständig förbättra exploateringsprocessen i olika avseenden. I år har kontoret inlett en bred genomlysning av ekonomistyrningen av exploateringsprojekten. Under 2009 kommer ett intensivt arbete att bedrivas för att exploateringsnämndens roll i uppfyllandet av Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass ska tydliggöras och förstärkas. Kontoret delar således revisionens uppfattning att det finns sådant i exploateringsprocessen som behöver och kan förbättras.

Exploateringskontoret anser att idéfasen av exploateringsprocessen redan har en i allt väsentligt väl avvägd formaliseringsgrad. Den viktigaste dokumentationen som sker under idéfasen är tjänsteutlåtandet om markanvisningen och inriktningsbeslutet. Kontoret kommer att förtydliga sina skäl varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direktanvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning.

Syftet med en markanvisning är att alla relevanta aspekter blir identifierade och ordentligt utredda innan avtal träffas om exploatering. Redan i slutet av idéfasen får berörda förvaltningar med lokalbehov information om den beslutade markanvisningen och uppmanas att under den efterföljande planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret är medvetna om svårigheterna att i tidigt skede identifiera de kommunala lokalbehoven. Kontoren har därför gemensamt med innerstadsstadsdelarna startat ett arbete som syftar till att tydliggöra hur förvaltningarna ska få ändamålsenliga rutiner där förskolan fångas in i både exploateringskontorets process och stadsbyggnadskontorets planprocess.

Bakgrund

Remissbehandlingen

Revisorsgrupp 2 har överlämnat revisionsrapporten till exploateringsnämnden för yttrande senast den 30 januari 2009.

Ärendet

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om nämndens arbete i processen är effektivt och ändamålsenligt. Det har också ingått att belysa hur byggherrarna bedömer stadens arbete med exploateringsfrågor.

Stadsrevisionens iakttagelser är sammanfattningsvis följande.

- Utifrån konsultrapporten kan revisionskontoret konstatera att exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen i huvudsak är effektivt och ändamålsenligt. Utifrån policy- och styrdokument har nämnden utarbetat processbeskrivningar för exploateringsens olika faser, främst planering och genomförande. Det finns dock sådant som behöver förbättras.
- Exploateringsnämnden behöver säkerställa att slutredovisningarna uppfyller samtliga de innehållsmässiga kraven i regelverket. Ofta saknas vilka lärdomar förvaltningen gjort utifrån konstaterade avvikelser i budget och tidplaner. Slutredovisningarna bör vidare ske inom rimlig tid. Revisionskontoret förutsätter dessutom att återrapportering sker till nämnden om väsentliga avvikelser i projekt kan konstateras efter att slutredovisning skett.
- Berörda nämnder arbetar aktivt med att utveckla samverkan för att minimera organisatoriska otydligheter. Planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer dock in i ett alltför sent skede i exploateringsprocessen.
- Prognossäkerheten inom investeringsplanen behöver förbättras. Fler utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg behövs. Mer tid och resurser bör avsättas för såväl löpande som strukturerade genomgångar av investeringsprojekten.
- Flera byggherrar anser att markanvisningarna bör ske i konkurrens där kriterierna pris och utformning bör vara avgörande. Vidare efterfrågas ökad transparens och objektivitet i markanvisningsprocessen. Markanvisningarna föreslås också ske mer långsiktigt och utifrån en mer detaljerad markanvändningsplan. Ett önskemål är att förutsättningarna är oberoende av mandatperioder och maktskiften.
- Byggherrarna upplever det märkligt att exploateringskontoret ger markanvisning, men att det sedan kan dröja ganska lång tid innan stadsbyggnadskontorets planhandläggare har tid att arbeta med projektet.

Stadsrevisionens rekommendationer är sammanfattningsvis följande.

- Den initiala idéfasen i exploateringsprocessen behöver utvecklas genom en ökad formalisering och dokumentation av rutiner.
- Stadsrevisionen rekommenderar exploateringsnämnden att fastställa en strategi för egen regi kontra upphandlad verksamhet och identifiera miniminivån för dimensionering inom olika strategiska verksamhetsområden. Detta för att upprätthålla en tillfredsställande beställarkompetens.
- Nämndens tillämpningsföreskrifter bör kompletteras kring principer för slutredovisning av investeringsprojekt som genomförs etappvis.



- Stadsrevisionen bedömer att åtgärder måste vidtas för att säkerställa att planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer in i ett tidigt skede i exploateringsprocessen.

För en närmare redovisning hänvisas till den bifogade revisionsrapporten.

Exploateringskontorets synpunkter

Komplex verksamhet som sköts effektivt och ändamålsenligt

Exploateringskontoret anser inledningsvis att revisionsrapporten ger en bra beskrivning av exploateringsverksamheten och dess komplexitet. Verksamheten anges bl.a. vara en process som löper från inledande idé fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda. Verksamheten är tvärfacklig och omgärdad av ett omfattande juridiskt regelverk. Dessutom finns det nästan alltid motstridiga intressen.

Det kan tilläggas att det finns många kritiska externa beroenden för exploateringsverksamheten. Framförallt har konjunkturläget och situationen på bostads- och fastighetsmarknaden stor betydelse för byggherrarnas vilja att ta ekonomiska risker för att bygga. Även statsmakternas utformning av ”spelreglerna” för samhällsplanering, byggande och boende har betydelse för alla aktörerna på bostads- och fastighetsmarknaden. I vissa fall är rättstillämpningen av miljöbalken och PBL en oförutsebar riskfaktor.

Med tanke på verksamhetens komplexitet och de stundtals svårförutsebara förutsättningar den bedrivs under får stadsrevisionens samlade bedömning att exploateringsnämndens arbete i exploateringsprocessen i huvudsak är effektivt och ändamålsenligt ses som ett gott betyg. Denna bedömning synes bekräftas av att även byggherrarna, enligt revisionsrapporten, upplever stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat.

Ständiga förbättringar

Exploateringsprocessen och avgäldsprocessen är kontorets huvudprocesser. Anläggningsverksamheten omfattar omkring 1,5 miljarder kronor per år. De årliga intäkterna från tomträttsavgälder är ca 1,8 miljarder kronor.

Det är självklart för kontoret att kontinuerlig uppdatera kontorets processer såsom exploateringsprocessen i samband med sådana ändringar av förutsättningarna som ständigt inträffar såsom lagändringar och ändrade politiska direktiv. Sedan de nya investeringsreglerna införts och successivt utvecklats av stadens centrala organ har exploateringsnämnden senast i april 2007 beslutat om reviderade tillämpningsanvisningar och höjd beslutsdelegation för förvaltningschefen.

Kontoret förbättrar successivt beslutsunderlagen till nämnden med bl.a. de begärda redovisningarna av ekonomiska och budgetmässiga konsekvenser.

I år har kontoret inlett en bred genomlysning av ekonomistyrningen av exploateringsprojekten. En utomstående konsult anlätades med uppdraget att tillsammans med kontoret analysera situationen och ge rekommendationer för det framtida förbättringsarbetet. Flera förbättringsåtgärder har framkommit. Redan i verksamhetsplanen för 2009 görs några förbättringar och i nämndens flerårsplan för 2010 – 2012 kommer ytterligare åtgärder att redovisas. Under 2009 kommer ett intensivt arbete att bedrivas för att exploateringsnämndens roll i uppfyllandet av Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass ska tydliggöras och förstärkas.

Kontoret delar således revisionens uppfattning att det finns sådant i exploateringsprocessen som behöver och kan förbättras. I det följande kommenteras revisionskontorets och konsultens nu lämnade rekommendationer.

Förbättrad organisationsstruktur

Rekommendation

Fastställ en strategi för egen regi kontra upphandlad verksamhet och identifiera miniminivån för dimensionering inom olika strategiska verksamhetsområden. Detta för att upprätthålla en tillfredsställande beställarkompetens och hantera konsultberoendet.

Stadens budgetar anger att verksamhet som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner ska upphandlas i konkurrens.

Som framgår av verksamhetsplanen för 2009 upphandlas i stort sett allt i konkurrens inom investeringsverksamheten. Nära 95 % av nämndens totala investerings- och driftbudget exklusive utgifter för fastighetsförvärv och kapitalkostnader upphandlas. Det gäller anläggnings- och byggnadsarbeten samt programarbete, projektering, byggledning och kontroll inom verksamhetsområdena anläggning och landskap. Nämnden köper även en stor del av administrationen från andra nämnder. Exploateringskontorets egenregi-verksamhet består av strategiska ledningsfunktioner inklusive projektledning/beställarkompetens, myndighetsutövning och administration. En analys av nämndens hela verksamhet utifrån ett konkurrensutsättningsperspektiv med redovisning av hur kontoret avser arbeta finns i den aktivitetsplan för upphandling och konkurrens som ingår som bilaga 2 till verksamhetsplanen för 2009.



Förbättrad styrning och ledning av exploateringsprojekten

Rekommendation

Utarbeta en tids- och aktivitetsplan kring arbetet med att utveckla och förbättra ekonomistyrningen, utifrån resultatet av genomförd extern konsultinsats, med fokus på stödprocesser till huvudprocessen exploatering.

Vid översynen av ekonomistyrningsprocessen har flera förbättringsåtgärder framkommit och kontoret arbetar nu vidare i ett antal arbetsgrupper för att realisera dessa olika delprojekt enligt en upprättad tids- och aktivitetsplan.

Rekommendation

Utveckla styrning och ledning avseende den initiala idéfasen i exploateringsprocessen, genom en ökad formalisering och dokumentation av rutiner. Idéfasen, som är styrande för markanvisningen, är även ett av de riskområden som identifierades i revisionskontorets granskning under 2007 av exploateringsnämndens skydd mot korruption.

Som revisionen konstaterar startar ett projekt vanligtvis genom att en byggherre presenterar en projektidé samt ansöker om markanvisning för att genomföra projektet. Exploateringskontoret utreder om platsen är lämplig att exploatera ur bl.a. park-, trafik- och miljösynpunkt. Samråd sker med bl.a. stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret.

Det kan tilläggas att idéfasen enligt kontorets arbetsrutiner och checklistor även innefattar en tämligen omfattande ekonomisk analys och, för större projektidéer, även andra analyser som bedöms erforderliga och eventuellt samråd med stadsledningskontoret. Idéfasen inkluderar även markanvisningsärendet med tillhörande förslag till inriktningsbeslut enligt stadens investeringsregler till exploateringsnämnden. Samtidig ges information om den föreslagna markanvisningen till stadsdelsnämndens ledamöter och suppleanter. Idéfasen kan sägas avslutas med, om nämnden tillstyrker, tecknande av markanvisningsavtalet med byggherren och planbeställningen till stadsbyggnadsnämnden. Vidare sprids information om den beslutade markanvisningen till närmast berörda aktörer såsom stadsdelsförvaltningen, trafikkontoret och de ledningsägande bolagen samt till allmänheten via stadens hemsida. Därefter startar den egentliga planeringsfasen.

Exploateringskontoret anser därför att idéfasen av exploateringsprocessen redan har en i allt väsentligt väl avvägd formaliseringsgrad. Den viktigaste dokumentationen som sker under idéfasen är tjänsteutlåtandet om markanvisningen och inriktningsbeslutet.

Vid markanvisningar i större projekt har, med anledning av revisionens påpekanden 2007 rörande korruptionsrisker, redan införts en rutin som innebär att respektive avdelningschef, chefen för avdelning Mark och värdering och förvaltningschefen i ett tidigt skede för en diskussion om vilken strategi för markanvisning som ska väljas.

Den uppdatering av bl.a. mallar för tjänsteutlåtanden som ingår i kontorets pågående förbättringsarbete kommer att innehålla förtydliganden om att skälen ska anges varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direkt-anvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning. Detta som en komplettering till hittillsvarande redovisningar av fördelningen av upplåtelse-former och hustyper m.m. i området, byggherrens tidigare markanvisningar samt vilka andra byggherrar som sökt markanvisning på den aktuella platsen.

En ytterligare utveckling av rutinerna för mottagande av projektidéer från byggherrar och det tidiga samarbetet med stadsbyggnadskontoret kommer att prövas vid översynen av exploateringsprocessen enligt internkontrollplanen för 2009.

Rekommendation

Tillse att beslutsunderlaget till markanvisningsärenden är komplett även när det gäller beskrivning av tillgänglighets- och barnperspektiv, riskbedömning samt samråd med och information till berörda förvaltningar. Vidare är det viktigt att det klart framgår av beslutsunderlaget utifrån vilka kriterier markanvisning lämnats. I dagsläget framgår det endast att markanvisning skett enligt fastställd markanvisningspolicy.

Kontoret vill framhålla att en markanvisning för mark som staden äger utgör en option för en byggherre att under en viss tid och på vissa villkor med ensamrätt få förhandla med staden och arbeta fram utformningen av ett projekt som resulterar i en detaljplan och en överenskommelse om exploatering. Markanvisningsavtalet ger trygghet för byggherren att vilja satsa resurser och kostnader för projektering m.m. och avtalsförhandlingar.

I gällande markanvisningspolicy, antagen av exploateringsnämnden den 19 april 2007, anges bland de allmänna målen för bostadsbyggandet bland annat att exploateringskontoret, genom effektiv, ekonomisk och miljövänlig markanvändning, ska bidra till en tillgänglig och trygg stad samt verka för blandade upplåtelseformer i hela staden och en mångfald av boende och boendeformer genom att skapa förutsättningar för ett långsiktigt bostadsbyggande i jämn takt. Det anges vidare att storleken på de enskilda markanvisningarna anpassas efter omgivande bebyggelse, förutsättningarna för arkitektonisk variation, möjligheterna till varierande upplåtelseformer och optimala antalet



medverkande byggherrar, för att skapa mångfald. Bland villkoren för en markanvisning anges bland annat att byggherren ska följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden.

Byggherren förbinder sig inte i markanvisningsavtalet att genomföra projektet. Det är först under planarbetet som projektet utformas i detalj och först i överenskommelsen om exploatering förbinder sig byggherren att genomföra projektet på ett visst sätt, t.ex. att uppfylla stadens gällande krav.

Kontoret ifrågasätter inte att revisionen i sin detaljgranskning funnit att det i enstaka markanvisningsärenden saknats beskrivning av tillgänglighets- och barnperspektivet, riskbedömning och samråd med andra förvaltningar. Kontoret anser dock att sådana brister inte är av mer allvarligt slag även om de naturligtvis bör undvikas. För övrigt är det inte redan vid markanvisningstillfället som sådana aspekter som tillgänglighet och barnkonventionen ska vara närmare utredda och beaktade; detta sker först under den efterföljande egentliga planeringsfasen med projektutformningen och detaljplaneringen. Det måste betonas att det är i den lagreglerade detaljplaneprocessen som viktiga frågeställningar ska belysas och lösas. Slutligen är det den fastställda detaljplanen och bygglovets som avgör vad som får byggas på en viss plats. Att alla relevanta aspekter blir identifierade och ordentligt utredda är just syftet med att börja med att göra en markanvisning och först senare träffa avtal om exploatering. Det som ska utredas efter markanvisningsbeslutet kan inte vara färdigutrett redan innan markanvisningen. Däremot ingår i kontorets rutiner att göra preliminära bedömningar av bl.a. miljökonsekvenser, grönytekomensation, tillgänglighet och påverkan på barn.

Revisionens önskan att beslutsunderlaget för en markanvisning bör ange inte bara att markanvisningen skett enligt fastställd markanvisningspolicy utan även utifrån vilka kriterier i policyn just den markanvisningen lämnats, kan bli svårt att tillgodose. Varje markanvisning är unik och sker sedan länge under till stor del marknadsstyrda förutsättningar och utifrån en samlad bedömning av alla de kriterier som anges i markanvisningspolicyn. De olika aspekterna som anges i markanvisningspolicyn är inte heller på något sätt rangordnade. Det väsentliga är att den samlade mängden markanvisningar över tid uppvisar en tillfredsställande blandning av upplåtelse- och boendeformer, byggherrar och fördelning mellan direktanvisningar och anvisningar efter anbudsförfarande i hela staden. Att så är fallet kontrolleras av kontoret genom uppföljning av markanvisningsstatistiken. Den öppenhet som råder genom offentlighetsprincipen och markanvisningsinformationen på stadens hemsida ger dessutom goda möjligheter till insyn.

Kontoret kommer dock som nämnts att förtydliga sina skäl varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direktanvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning.

Förbättrad uppföljning och intern kontroll av exploateringsprojekten

Rekommendation

Tillse att samtliga delegationsbeslut blir föremål för anmälan och inom den tid som anges i delegationsordningen samt undersök om ärendehanteringssystemet i större utsträckning kan användas för att effektivisera och kvalitetssäkra anmälningsrutinen. Detta för att därigenom minska den omfattande hanteringen via manuellt upprättade delegationslistor.

I kontorets internkontrollplan för 2009 ingår genomgång av delegationsbeslut och överväganden om behovet av reviderade rutiner.

Rekommendation

Förbättra prognossäkerheten på projektnivå genom ytterligare utbildningsinsatser kring uppföljningsverktyg samt genom att avsätta mer tid och resurser för strukturerad genomgång av investeringsprojekten både löpande och inför tertiärrapporterna.

Kontorets under hösten inledda arbete för att förbättra styrning och uppföljning av exploateringskontorets projekt kommer att fortsätta under 2009. Även internkontrollplanen för 2009 fokuserar bl.a. på uppföljning av dels varje projekt dels investeringsplanen totalt.

Rekommendation

Säkerställ att slutredovisningarna uppfyller samtliga de innehållsmässiga kraven i regelverket, att de sker inom rimlig tid samt att nämndens tillämpningsföreskrifter kompletteras kring principer för slutredovisning av investeringsprojekt som genomförs etappvis. Vidare behöver planerade slutredovisningar på ett tydligare sätt än nu märkas ut i verksamhetsplanens investeringsbilaga.

Kontorets rutiner för slutredovisningar kommer att ses över inom ramen för pågående förbättring av ekonomistyrningsprocessen. Även stadsledningskontoret ser över styrning och redovisning av stora projekt i staden.

Även övriga rekommendationer i revisionsrapporten såsom den viktiga utvecklingen av ekonomisystemet och kontorets hantering av nuvärdeskalkylerna har redan tillgodosetts eller kommer att tas om hand i den pågående förbättringen av ekonomistyrningsprocessen.



Rekommendation

Utveckla den interna kontrollen, inom exploateringsnämndens ansvarsområde, utifrån ett strukturerat angreppssätt, exempelvis COSO-modellen. Det vore även en fördel om stadsledningskontoret fastställde en gemensam metod eller modell för stadens samlade arbete inom området intern kontroll, vilket är ett pågående arbete.

I revisionsrapporten konstateras att kontorets arbete kring intern kontroll har intensifierats under senare år, men att det fortfarande saknas ett systematiskt angreppssätt via en heltäckande väsentlighets- och riskanalys som utgår från samtliga processer och delprocesser. Kontoret vill nämna att internkontrollplanen för 2009 ytterligare har utvecklats mot mer strategiska kontroller kopplade till de övergripande verksamhetsmålen och kontorets huvudprocesser.

Ansvars- och arbetsfördelningen med övriga nämnder

Rekommendation

Välj ut ett antal strategiska projekt per mandatperiod som sedan blir föremål för en verksamhetsmässig och förvaltningsövergripande utvärdering, dvs. en genomgång av processen från ”ax till limpa”. Detta som ett komplement till den traditionella slutredovisningen av projekt samt för att ytterligare utveckla samverkan och samarbete mellan berörda förvaltningar.

I den pågående förbättringen av ekonomistyrningsprocessen ingår åtgärder för att säkerställa erfarenhetsutbytet inom exploateringskontoret. Förvaltningsövergripande styrning, uppföljning och utvärdering av strategiska projekt är en uppgift för stadens centrala organ.

Rekommendation

Säkerställ att planeringen för lokaler avseende kommunal service kommer in i ett tidigt skede i exploateringsprocessen.

Enligt revisionsrapporten är det en allmän uppfattning bland byggherrar att behovet av kommunala lokaler såsom skolor och förskolor kommer in för sent i processen. En av bristerna anges vara avsaknaden av en översiktlig planering utvisande behovet av lokaler för kommunal service. Det sägs vara en allmän uppfattning bland byggherrarna att behovet av kommunala lokaler borde ingå som en del i markanvisningsbeslutet, eller som ett identifierat behov i planprocessen.

Exploateringskontoret vill framhålla att syftet med en markanvisning är att alla relevanta aspekter blir identifierade och ordentligt utredda innan avtal träffas om exploatering. Redan i slutet av idéfasen får berörda stadsdelsförvaltningar och andra förvaltningar med lokalbehov såsom utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen information om den beslutade markanvisningen och uppmanas att under den efterföljande planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål.

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret är medvetna om svårigheterna att i tidigt skede identifiera de kommunala lokalbehoven. Kontoren har därför gemensamt med innerstadsstadsdelarna startat ett arbete som syftar till att tydliggöra hur förvaltningarna ska få ändamålsenliga rutiner där förskolan fångas in i både exploateringskontorets process och stadsbyggnadskontorets planprocess.

Byggherrarnas syn på exploateringsprocessen

Byggherrarna upplever som nämnts stadens arbete med exploateringsfrågor som strukturerat och målinriktat, men vissa utvecklingsområden anges.

Rekommendation

Utveckla den översiktliga planeringen för att tydligt omsätta de övergripande målen och visionen för staden i en konkret handlingsplan. Handlingsplanen ska peka ut framtida utvecklingsområden, vilka sedan fördjupningsstuderas inom ramen för verksamhetsplaner o dyl. Handlingsplanen ligger som grund för bedömningar av markanvändning, bostadsbyggande och behov av kommunal service. Handlingsplanen är långsiktig och sträcker sig över mandatperioderna. De ekonomiska förutsättningarna för olika upplåtelseformer av bostäder bör vara långsiktigt stabila. Delar av efterfrågad handlingsplan finns i exploateringsnämndens bostadsbilaga, som pekar ut framtida utvecklingsområden.

I kontorets pågående förbättring av ekonomistyrningsprocessen ingår som en del att arbeta med en fördjupad beskrivning av Vision 2030 och kopplingen till exploateringskontorets verksamhetsplanering. Ett arbete har också igångsatts för att upprätta övergripande projektplaner för inledningsvis kontorets större projekt.

Det påbörjade arbetet med att enligt gällande budgetdirektiv göra en sammanvägd prioritering mellan projekten utifrån beslutsläge, genomförbarhet, måluppfyllelse och ekonomi kommer, som framgår av verksamhetsplanen för 2009, att fortsätta.

Planeringen och prioriteringen av kontorets investeringar har naturligtvis ett långsiktigt perspektiv. Men eftersom verksamheten är marknads- och konjunkturberoende är planeringen förknippad med ett inte oväsentligt mått av osäkerhet.

Den av stadens ledning just aviserade satsningen på att tidigarelägga investeringar i nyproduktion av bostäder, infrastruktur samt upprustningar av bostäder om 20 miljarder kronor för perioden 2009-2013, kommer att förbättra förutsättningarna för exploateringsnämnden att fortsätta upprätthålla ett högt bostadsbyggande i jämn takt. Förutsättningarna för bostadsbyggandet kommer på kort sikt även att underlättas av den av kontoret av marknadsskäl nyligen föreslagna tillfälliga nedsättningen av tomträttsavgälderna vid nya markanvisningar för flerbostadshus.



Rekommendation

Överväg förändringar i gällande markanvisningspolicy. Markanvisningarna bör i större utsträckning än nu ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Utvärderingar med tydliga kriterier, avseende ekonomi och kvalitet, bör avgöra vem som ska få markanvisning. Markanvisningarna bör ske utifrån en översiktlig markanvisningsplan som utvisar framtida utbyggnadsområden och projekt.

Kontoret anser att direktanvisning är ett sätt att i enlighet med markanvisningspolicyn få många aktörer och större variation. Vid direktanvisning förhandlar kontoret med ett eller flera företag för att nå bästa resultat. Som underlag för denna förhandling har man ett värderingsunderlag från avdelning Mark och värdering. Vid anbuds-förfarande gäller i regel enbart högsta pris förutsatt att anbudskraven är uppfyllda. I enstaka fall har även teknisk lösning eller utformning varit ett krav. Enligt policyn ska markanvisning efter anbuds-förfarande ske i en sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på mark i stadens olika delar.

Åren 2004-2006 var alla markanvisade lägenheter direktanvisningar. År 2007 var 64 % av antalet lägenheter direktanvisningar och 36 % efter anbudstävlingar. Under 2008 var 92 % direktanvisningar och 8 % efter anbudstävlingar.

Markanvisningsstatistiken visar sammantaget att det varit och är en tämligen god fördelning av markanvisningarna mellan många olika aktörer. Kontoret strävar kontinuerligt efter att uppnå mångfald både vad gäller boende- och upplåtelse-former och byggherrar och kommer som nämnts att förtydliga sina skäl varför kontoret valt att föreslå visst anvisningsförfarande (direktanvisning eller anbud) och viss byggherre vid direktanvisning.

Rekommendation

Utveckla planering kring behov av lokaler för kommunal service. Processen har brister idag som visar sig i att behoven uppkommer för sent. Byggherrarnas åsikt är att behoven i de flesta fall kan tillgodoses om de aviseras tidigt. Behovet av kommunala lokaler bör aviseras i markanvisningen eller i planarbetet. Detta ställer krav på en systematisk process där ansvariga nämnder kopplas in i ett tidigt skede i planeringen. Riktlinjer för upplåtelse, hyra eller förvärv av bostadsrätt, av lokaler till staden bör arbetas fram.

Ett förvaltningsövergripande arbete om lokalplaneringen har som nämnts startat.

Rekommendation

Klarlägg resursbehovet i planprocessen. Antalet planer som saknar planhandläggare i september 2008 var 170, enligt uppgift från exploateringskontorets projektkoordinator för bostadsbyggande. Bristen på planhandläggare påpekas av så gott som samtliga intervjuade byggherrar. Att planarbetet inte kommer igång utgör hinder för exploateringsprocessen idag.

Problemet att väntetiderna mellan markanvisning/planbeställning och start-PM har ökat har redan uppmärksammats i den utredning om kortare plan- och byggprocess m.m. som stadsledningskontoret redovisat i maj i år. Exploateringskontoret tillstyrkte i sitt tjänsteutlåtande den 6 augusti 2008 att hela planarbetets tidsåtgång mäts och följs upp, dvs. mellan planbeställning och antagande, och att stadsbyggnadsnämnden förstärker uppföljningen av planprocessens tidplaner.

I fullmäktiges direktiv för 2009 års verksamhet ges stadsbyggnadsnämnden ett flertal uppdrag för att bl.a. minimera väntetiden att tilldelas planhandläggare. Det anges också att stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden ansvarar för att korta tiden för plan- och byggprocessen och att exploateringsnämnden tillsammans med stadsbyggnadsnämnden ska utarbeta effektivare rutiner för koordineringen av tidplanerna för exploateringsavtal och planarbete. Vidare får stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att effektivisera remissförfarandet.

Exploateringskontoret kommer efter överläggningar med stadsbyggnadskontoret att återkomma till nämnden med förslag till effektiviseringsåtgärder.

Rekommendation

Överväg hur en systematisk uppföljning av färdigställda projekt skulle kunna utformas. Samtliga intervjuade byggherrar efterfrågar en sådan process eller dialog. Erfarenheter skulle på ett systematiskt sätt kunna ligga till grund för ett kontinuerligt kvalitetsutvecklingsarbete. Viss erfarenhetsåterföring sker idag genom den löpande dialogen med byggherren, men den sker inte på ett systematiskt sätt.

I den pågående förbättringen av ekonomistyrningsprocessen ingår även att förbättra rutinerna för slutredovisningar med bl.a. en analys av de mindre projekten med generella slutsatser i verksamhetsberättelsen. Vidare ska de mallar som finns för slutredovisning ses över och vid behov förbättras.

Slut