

Stadens bostadsbyggande Nr 1, 2016

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-166/2015

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Stadens bostadsbyggande

Revisorsgrupp 1 har den 2 februari 2016 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 1/2016).

Rapporten visar att staden har förutsättningar för en god kontroll avseende samordning och styrning vad gäller bostadsbyggandet. Stadens nya organisation för ökad styrning av bostadsbyggandet ger tydlighet i att bostadsbyggandet är prioriterat i staden. Organisationen leds av stadsledningskontoret. Centrala frågor hanteras i första hand inom styrgruppen och intern samverkan sker via styrgruppen och genomförandegruppen.

Osäkerheter om att bostads målet kan uppnås är bl.a. att cirka 70 procent av planerade bostäder har byggstart planerad under åren 2018-2020. Andra risker är bristen på personella resurser samt att många bostadsprojekts tidplaner är satta utan att bedöma risker t.ex. för ett överklagande. För att klara bostads målet krävs en fortsatt upptrappning de närmaste åren. Stadens bostadsbolag bör öka takten i sin nyproduktion för att klara av bostadsuppdraget.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 8 april 2016.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Till
Stockholms Stadshus AB
AB Familjebostäder
AB Stockholmshem
AB Svenska Bostäder

Stadens bostadsbyggande

Revisorsgrupp 1 har den 2 februari 2016 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 1/2016).

Rapporten visar att staden har förutsättningar för en god kontroll avseende samordning och styrning vad gäller bostadsbyggandet. Stadens nya organisation för ökad styrning av bostadsbyggandet ger tydlighet i att bostadsbyggandet är prioriterat i staden. Organisationen leds av stadsledningskontoret. Centrala frågor hanteras i första hand inom styrgruppen och intern samverkan sker via styrgruppen och genomförandegruppen.

Osäkerheter om att bostadsmålet kan uppnås är bl.a. att cirka 70 procent av planerade bostäder har byggstart planerad under åren 2018-2020. Andra risker är bristen på personella resurser samt att många bostadsprojekts tidplaner är satta utan att bedöma risker t.ex. för ett överklagande. För att klara bostadsmålet krävs en fortsatt upptrappning de närmaste åren. Stadens bostadsbolag bör öka takten i sin nyproduktion för att klara av bostadsuppdraget.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 8 april 2016. Rapporten överlämnas också till Stockholms Stadshus AB för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Lekmannarevisor
Stockholms Stadshus AB

Kajsa Fogelberg
Lekmannarevisor
AB Familjebostäder

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Amanj Mala-Ali
Lekmannarevisor
AB Stockholmshem

Barbro Ernemo
Lekmannarevisor
AB Svenska Bostäder

Sammanfattning

Denna granskning syftar till att bedöma om granskade nämnder och styrelser har en tillräcklig samordning, styrning och kontroll vad gäller byggande av bostäder utifrån kommunfullmäktiges mål om 140 000 bostäder till år 2030. Granskningen har avgränsats till perioden 2014-2020 som avser delmålet om 40 000 bostäder.

Den sammanfattande bedömningen är att granskade nämnder och styrelser har förutsättningar för en god kontroll avseende samordning och styrning vad gäller bostadsbyggandet. Staden arbetar på ett strukturerat sätt med att samordna de bostadsplaner som finns i Stockholm. Stadens nya organisation för ökad styrning av bostadsbyggandet ger tydlighet i att bostadsbyggandet är prioriterat i staden. Organisationen leds av stadsledningskontoret. Centrala frågor hanteras i första hand inom styrgruppen och intern samverkan sker via styrgruppen och genomförandegruppen.

Utifrån de underlag som revisionskontoret tagit del av kan det konstateras att staden har en bostadsprojektportfölj med över 64 000 bostäder för perioden 2015-2020. Risker för att bostadsmålet inte uppnås är bl.a. att för närmare 70 procent av planerade bostäder är byggstart planerad att ske under åren 2018-2020. Andra risker är bristen på personella resurser samt att många bostadsprojekts tidplaner är satta utan att bedöma risker t.ex. för ett överklagande.

För att klara målet krävs en fortsatt upptrappning de närmaste åren. Stadens bostadsbolag bör öka takten i sin nyproduktion för att klara av bostadsuppdraget. Dessutom måste byggherrarna påbörja flertalet av de projekt som vunnit laga kraft.

Utifrån genomförd granskning lämnas bl.a. följande rekommendationer

- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bör tillse att beslutsunderlag såsom markanvisning respektive start-PM innehåller realistiska tidplaner med en bedömning av riskerna för försening bl.a. på grund av ett överklagande.
- Styrelserna för AB Familjebostäder, AB Stockholmshem samt AB Svenska Bostäder bör öka nyproduktionen i respektive bolag för att nå uppsatta bostadsmål.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	2
Granskningens resultat	3
lakttagelser	5
Analys	17
Sammanfattande bedömning och rekommendationer	20
Bilaga 1 Intervjuförteckning	22
Bilaga 2 Stadsbyggnadsprocessen	23

Inledning

Bakgrund

En väl fungerande bostadsmarknad är centralt för en hållbar lokal och regional utveckling. Kommunerna har en viktig roll i planering och genomförande av bostadspolitiken, i samspel med marknaden och med staten.

Kommunerna är enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) skyldiga att planera för att samtliga kommunens invånare ska ha tillgång till goda bostäder.

I budgeten för 2015 anges att bostadsbristen begränsar för stockholmarna och stadens utveckling. Takten i bostadsbyggandet måste öka och fokus ska ligga på hyresrätter med rimliga hyror. Vidare anges att kommunstyrelsen ska ta ett utökat ansvar för ledning och samordning av stadens bostadsbyggande i nära samverkan med berörda nämnder och bolag.

De allmännyttiga bostadsbolagen ska, enligt budgeten, ta ett större ansvar för byggandet av nya hyresbostäder genom att fördubbla sitt bostadsbyggande till 2017. AB Familjebostäder, AB Stockholms hem och AB Svenska Bostäder ska tillsammans få markanvisningar motsvarande minst 2 500 hyresrätter per år.

I stadens årsredovisning för 2014 redovisas att målet *Det byggs många bostäder i Stockholm* uppfylls delvis. Bedömningen utgår från sju antagna fullmäktigeindikatorer där tre uppfylls helt, två delvis och två uppfylls ej. Därtill redovisas att de tre bostadsbolagens gemensamma årsmål om 1 500 påbörjade bostäder inte uppfyllts.

Utifrån utfallet för 2014 och de ökade kraven i budgeten framöver finns risk att stadens mål om bostadsbyggandet inte uppnås.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om granskade nämnder och styrelser har en tillräcklig samordning, styrning och kontroll vad gäller byggande av bostäder utifrån kommunfullmäktiges mål om 140 000 bostäder¹ till år 2030.

¹ Bostadsmålet definieras utifrån påbörjade bostäder d.v.s. gjuten bottenplatta.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Är styrningen av bostadsbyggande i staden tillräcklig för att uppnå kommunfullmäktiges mål?
- Är ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna tydlig?
- Är planeringsprocessen tillräckligt effektiv för att nå uppsatta mål?
- Sker riskbedömningar utifrån tänkbara scenarier?
- Sker uppföljning av målet för bostadsbyggande på ett aktivt och åtgärdsinriktat sätt?

Ansvariga nämnder och styrelser är kommunstyrelsen, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder.

Granskningen avgränsas till bostadsbyggandet för perioden 2014-2020 som avser delmålet om 40 000 bostäder.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats.

- *Stadens budget 2015*
- *Bostadsbolagens ägardirektiv*, anges i budget 2015
- *Bostadspotential i Stockholm*, godkänd i exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden i februari 2014.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nyckelpersoner samt studier av styrdokument, beslutsdokument samt bostadsprojektportfölj över stadens bostadsprojekt. Inledningsvis genomfördes intervju med stadens byggeneral.

I granskningen har även konsult anlåtats under hösten 2015 för att genomföra fallstudier av ett antal större byggprojekt. I fördjupningen ingick även att göra en analys av stadens stadsbyggnadsprocess för att utröna var i processen det riskerar att uppkomma flaskhalsar. Studien utgår från fem större projekt i Stockholms stads bostadsprojektportfölj. De utvalda projekten är; Program Bagarmossen-Skarpnäck, Kabelverket etapp 3, Hagastaden detaljplaneområde 1, Albano studentbostäder samt Packrummet Liljeholmen.

Kriterier för urvalet har varit att projekten ska vara stora sett till antal bostäder som projekten representerar. Sammantaget utgör de fem utvalda projekten 6 300 bostäder, vilket motsvarar 16 procent av de 40 000 bostäder som ingår i bostadsmålet.

Projekten skiljer sig åt avseende vilket skede i planprocessen som de befinner sig i. Vissa av projekten är i programskede medan andra är i genomförandeskede. Gemensamt för samtliga projekt är att de planeras att byggstartas innan år 2020.

De valda projekten har bl.a. granskats mot start-PM, planprogram, detaljplaner samt underlag för inriktnings- och genomförandebeslut för att bedöma sannolikheten att byggstart kommer genomföras enligt projektens tidplan. Kopplat till fallstudierna har intervjuer genomförts med projektledare på exploateringskontoret, planhandläggare på stadsbyggnadskontoret samt byggherrar.

Granskningen har genomförts av Åsa Hjortsberg Sandgren och Örjan Palmqvist på revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna och bolagen.

Granskningens resultat

Vem ansvarar för bostadsbyggandet?²

Det går inte att lyfta ut en enskild aktör eller faktor som ansvarig för bostadsbyggandet i Stockholm. Antalet bostäder som byggs, var det byggs och när det byggs bör istället ses i ett systemperspektiv där flera aktörer och faktorer finns med och påverkar. Tre huvudgrupper av aktörer som är högst relevanta för bostadsproduktionen är staten, staden och byggherrarna. Staten ger den kontextuella inramningen för bostadsbyggandet. Staden/kommunerna utgör genom upplåtandet av mark och beslutande av planer arenan för bostadsbyggandet, medan byggherrarna representerar verktygen för uppförandet av bostäderna.

Staten har på flera sätt ansvar för den kontext inom vilken bostadsmarknaden verkar. Den nationella nivån och staten sätter de övergripande ramarna för bostadsbyggandet i de svenska kommunerna. Staten stiftar de lagar som styr byggandet och staten har ansvaret

² Se Sweco (2014), "Hänger det ihop – En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs" på uppdrag åt SKL, för en utförlig presentation av de tre aktörgruppernas roller för bostadsmarknaden.

för kontroll av tillämpningen av gällande lagstiftning. Staten har också direkt påverkan på flera olika sektorsmyndigheter som i sin tur påverkar förutsättningarna för bostadsbyggandet. Exempel på myndigheter är Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Länsstyrelserna.

Staden utgör den territoriella arena på vilken bostadsbyggandet sker. Staden ansvarar för den fysiska planeringen och det är de som ansvarar för det lokala, strategiska utvecklingsarbetet. De är också i många fall stora markägare i strategiska lägen. De kommunala bostadsbolagen är en viktig aktör på den lokala och regionala bostadsmarknaden, traditionellt med ett särskilt ansvar för att erbjuda boende till alla samhällsgrupper. Staden har ett stort ansvar när det gäller att planera för nya bostäder och därigenom möjliggöra ett bostadsbyggande. Genom att ha en bra plan- och markberedskap möjliggörs en långsiktig och trovärdig grund för ett högt bostadsbyggande vilket bedöms vara en kritisk faktor för att uppnå stadens bostadsmål. Stadens planeringsarbete måste dock ses i det systemperspektiv som nämns ovan och som påverkas av tillkommande krav från statliga myndigheter (nu senast t.ex. Barnkonventionen). Dessa tillkommande krav kräver ytterligare utredningar under detaljplaneprocessen något som gör att arbetet drar ut på tiden, vilket kan påverka byggstarten och därmed också bostadsmålet.

Byggherrarna är en del av den marknad som har ansvar att realisera det planerade bostadsutbudet. Byggherrarna har verktygen som krävs för att stadens planer ska verkställas och för att öka bostadsutbudet i Stockholm. Bostadsmarknaden är dock en känslig marknad ur såväl utbuds- som efterfrågeperspektiv. Konjunkturen påverkar takten i bostadsbyggandet, men generellt har kommunerna sällan problem att få intressenter som vill bygga i innerstädernas attraktiva lägen. Det är dock betydligt svårare att få mindre attraktiva och mindre centrala lägen bebyggda, detta trots att det finns ett behov av bostäder även i dessa lägen. I Stockholm är det dock få områden som är att betrakta som mindre intressanta relativt andra städer i Sverige. Detta beroende på det starka urbaniseringsstryck som Stockholm möter. Det som byggs i Stockholm möter vanligen också en efterfrågan. Byggherrarnas funktion som verktyg i det systemperspektiv som bostadsmarknaden baseras på kräver ett nära samarbete mellan i synnerhet stad och byggherre. Det finns ofta ett behov av ett bra samspel mellan staden och byggherrarna kring exempelvis matchningen i färdigställandet av den infrastruktur som finns och de bostadsområden som produceras.

lakttagelser

Stadens organisation och ansvarsfördelning

Inom staden är flera nämnder och styrelser involverade i bostadsbyggandet.

Exploateringsnämnden ansvarar för att allmänna anläggningar såsom gator, torg och parker byggs enligt stadens standard när detaljplaner tas fram. Om marken är privatägd bekostar markägaren de allmänna anläggningarna. När staden äger marken står staden för kostnaderna. Exploateringsnämnden ansvarar även för markanvisning, försäljning och tomträttsupplåtelse av mark som ägs av staden. Nämnden träffar markanvisningsavtal samt exploateringsavtal med byggherrar. Exploateringskontorets handläggare är projektledare i exploateringsprojekten.

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för stadsplaneringen genom att ta fram detaljplaner och bygglov för ny bebyggelse. I arbetet ingår att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen.

Trafiknämnden medverkar i egenskap av väghållare och ska bidra till att det som byggs blir trafiksäkert, tillgängligt och framkomligt. Nämnden bidrar även med kompetens inom frågor som rör trafikutveckling samt andra strategiska frågor som rör trafik och offentliga rum.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn enligt miljöbalken m.m. Till uppgifterna hör även miljö- och luftövervakning samt bullerbekämpning.

Stadens bostadsbolag har som huvudsaklig uppgift att bygga och förvalta bostäder. De privata byggherrarna är en annan del av den marknad som har ansvar att realisera det planerade bostadsbyggandet.

Under 2015 har stadsledningskontoret bildat en samordningsfunktion för bostadsmålet. Arbetet leds av en styrgrupp som består av biträdande stadsdirektör tillika VD för Stockholms Stadshus AB, förvaltningschefer från stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret samt vice VD för Stockholms Stadshus AB. I gruppen ingår även stadens byggeneral som föredragande. Styrgruppen hanterar frågor inom ramen för kommunfullmäktiges beslut rörande bostadsfrågor. Gruppen träffas varje månad. Inom samordningsfunktionen för bostadsmålet har ett antal fokusprojekt tagits fram,

bl.a. Fokus allmännyttan, Fokus studentbostäder och Fokus Q218 (andra kvartalet 2018).

Byggeneralen leder den operativa genomförandegruppen. I gruppen ingår avdelningscheferna från stadsbyggnadskontorets planavdelning och exploateringskontorets avdelning för projektutveckling samt miljö och teknik. I gruppen ingår även bostadssamordnarna från exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen. Avdelningscheferna ingick inte inledningsvis men för att få en mer beslutsför grupp har denna förändring genomförts under hösten. Gruppen följer upp genomförandet av bostadsprojekten samt säkerställer samsyn och samordningen mellan olika parter, både interna och externa. Genomförandegruppen identifierar projektrelaterade frågor men även problem av mer strategisk karaktär såsom systemfrågor eller rutiner som behöver förbättras. Genomförandegruppen träffas varje vecka, i lite olika konstellationer.

Vid behov lyfts strategiska bostadsfrågor vidare till stadsdirektörens grupp, hårda FC, med förvaltningscheferna för de tekniska förvaltningarna samt VD för Stockholms Stadshus AB. Vice VD i Stockholms Stadshus AB och byggeneralen har i sin tur möten med VD och byggchefer i stadens bostadsbolag. Där diskuteras säkerställande och uppföljning av bostadsmålen för bolagen.

Det dagliga arbetet med bostadsbyggandet sker främst inom exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret. Kontoren samarbetar i stadsbyggnadsprocessen, men har olika ansvarsområden. Dessutom deltar trafikkontoret aktivt i projekten utifrån planering av allmän mark samt gator och vägar. Ansvarsfördelning och gränssnitt mellan nämnderna beskrivs i handboken Ledstången³. Genom att arbeta enligt Ledstången ökar förståelsen för nämndernas olika processer som knyter an till ett exploateringsprojekt. I processen ingår även involverande av verksamheterna för planering av skolor, förskolor, boenden och annan kommunal service. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska införlivas i Ledstången under 2016. I anvisningarna till Ledstången har ännu inte miljö- och hälsoskyddsnämndens roll och ansvar förtydligats.

Vid intervjuer har framkommit att viss osäkerhet finns kring ansvarsfrågan i tidigt skede av byggprocessen. Många parter ska involveras utifrån olika perspektiv. Förutom kontakter med bygg-

³ Handbok som från början avsåg samverkan mellan trafiknämnden och exploateringsnämnden och som nu även inkluderar stadsbyggnadsnämnden.

herrar i markanvisningsskede ska planering av skolor, förskolor, parker, infrastruktur m.m. finnas med.

Genomförandegruppen arbetar både strategiskt och med problemlösning i enskilda projekt. Byggeneralen anser att samarbetet fungerar bra och att hans roll i stort är accepterad i linjeorganisationen, särskilt högre upp i förvaltningsorganisationen. Enligt intervjuer framkommer dock att gruppens involvering i det löpande arbetet ger visst dubbelarbete för projektledarna/-handläggarna. Linjeorganisationen har sina tydliga beslutsvägar medan genomförandegruppen inte har mandat inom de olika nämnderna.

Stadens bostadspotential

Målet om 140 000 bostäder till 2030 ingick i Vision 2030. I Vision 2040 anges inga nya målsättningar för bostadsbyggandet. I rapporten Bostadspotential i Stockholm (BPS) från 2014 redovisas stadens potential att klara målsättningen för den långsiktiga bostadsförsörjningen. BPS var ett uppdrag i budget 2013 till stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och exploateringsnämnden. Även miljö- och hälsoskyddsnämnden tillkom under processen. Uppdraget redovisades till de fyra facknämnderna i februari 2014. Rapporten ska slutredovisas för genomförandegruppen för ökad styrning av bostadsbyggandet under 2016 och därefter ska den implementeras i översiktsplan, områdesplanering samt bostadsuppdraget.

Bedömningen är gjord utifrån en teoretisk modell som tar hänsyn till marknadsmässiga och politiska drivkrafter. Därtill tas hänsyn till hinder i form av fysiska och juridiska begränsningar för utbyggnad. I modellen igår även att ta hänsyn till byggande av kommunal service såsom skolor, infrastruktur, äldreboenden m.m. För kvalitetssäkring av den teoretiska bedömningen har medarbetarna på berörda förvaltningar deltagit i workshops för att testa modellen.

Modellen delas in i drivande och begränsande faktorer. Drivande är utbyggnadsbehoven och marknadstryck. Begränsande faktorer är de politiska, juridiska, fysiska och ej byggbar mark. Det kan t.ex. handla om strandskydd, buller, grönyta, naturskydd, redan bebyggd mark, avsaknad av infrastruktur och kraftledningar.

Tre framtida scenarier har redovisats i BPS. Ett hög, ett låg och ett scenario utifrån översiktsplan. Scenariot utifrån översiktsplanen Promenadstadens strategier visar en bostadspotential på cirka 150 000 bostäder. Med hjälp av modellen har en fördelning på stadsdelar uppskattats. I BPS redovisas vilka konsekvenser utbygg-

naden kommer ha för stadens grönområden, resandet och framkomligheten samt stadsomvandling genom förtätning.

Mål i budget

Stadens övergripande mål för påbörjade bostäder är för perioden 2014-2020 40 000 bostäder varav hälften ska vara hyresrätter.

Utifrån redovisade utfall för 2014 kan man konstatera att tre av indikatorerna inte uppnås. För 2015 uppnås alla indikatorer.

Tabell 1 Mål i budget 2014-2018 samt utfall 2014-2015, antal

Indikatorer	Mål 2014	Utfall 2014	Mål 2015	Utfall 2015	Mål 2016	Mål 2017	Mål 2018
Markanvisade bostäder	7 000	6 860	8 000	8 181	8 000	8 500	9 000
Markanvisade hyresrätter ¹	i.u.	i.u.	i.u.	4 650	4 000	4 250	4 500
Bostäder i godkända detaljplaner	5 000	7 300	5 000	6 902	7 000	8 000	9 000
Påbörjade bostäder	5 000	4 729	5 000	5 446 ²	6 000	7 000	7 000
Påbörjade hyresrätter	1 500	1 516	1 500	2 201 ²	3 000	3 500	3 500
Påbörjade bostäder hos stadens bostadsbolag ³	1 500	861	1 500	1 584	1 500	2 000 ³	2 500 ³

1) Nytt mål 2016.

2) Preliminära siffror för 2015

3) Ingen egen indikator i budget, uppgift för 2017 och 2018 är beräknad upptrappning till 2019 på 3 000 bostäder.

Stadsbyggnadsnämnden uppnår målet om antal bostäder i godkända detaljplaner både 2014 och 2015 trots att målet avseende genomsnittlig handläggningstid för en detaljplan inte uppnås. Den negativa utveckling som utfallet för handläggningstiden visar måste dock tas på allvar. Risken är annars att det går ut över målet om godkända detaljplaner och bostadsmålet i stort.

Indikator SBN	Mål 2014	Utfall 2014	Mål 2015	Utfall 2015
Genomsnittlig tid från start-PM till beslutad detaljplan, alla planer	16 mån	17mån	16 mån	21 mån

En anledning till de förlängda handläggningstiderna är stadsbyggnadskontorets höga personalomsättning som lett till ett antal vakanta tjänster. I kontorets medarbetarenkät kan man även utläsa att personalen inte trivs särskilt bra med nuvarande situation. Medskapandeindex har försämrats från 76 under 2014 till 72 för 2015. Något som kan påverka kontorets framtida personalsituation.

Planeringsprocessen

Planeringsprocessen sker i huvudsak enligt två olika modeller. Projekt som omfattar en detaljplan och projekt med stora programområden, stadsutvecklingsprojekt.

Detaljplaneprojekt på stadens mark utgår ifrån den så kallade Stockholmsmodellen, vilken beskrivs i bilaga 2. Den innebär att idéer till projekt kan lämnas in till staden för prövning. Om staden äger marken lämnas en markanvisningsansökan till exploateringsnämnden som beställer en detaljplan av stadsbyggnadsnämnden. Om marken är privatägd beställer byggherren en detaljplan direkt av stadsbyggnadsnämnden.

Vid större programområden genomför staden ett utredningsarbete för att identifiera projekt på mark som staden äger. När projekten identifierats beställer exploateringsnämnden detaljplan av stadsbyggnadsnämnden. I anslutning till planbeställning delar staden genom markanvisning ut marken till byggherrar. Byggherrar kan anmäla intresse till de identifierade projekten.

Genomförandegruppen försöker, i samverkan med förvaltningarna, hitta förbättringar i de interna rutinerna när problem som är av systematisk karaktär uppkommer. I dessa fall kan dock, enligt intervjuerna, missförstånd uppstå att diskussioner som förs i genomförandegruppen ska leda till förändring i verksamheterna på en gång. Beslut i linjen och information ut till verksamheterna för att genomföra förändringar tar dock tid.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret arbetar med att förbättra sina gemensamma processer för att bli effektivare så att de ökade kraven i budgeten kan uppfyllas. Exploateringskontoret har gjort en genomlysning av processerna i sitt kvalitetsarbete och är i fas att implementera den nya kvalitetshandboken genom utbildningar av personalen.

Bostadsprojekt i Stockholm redovisas i stadens bostadsprojektportfölj. Portföljen innehåller alla projekt som har ett formellt nämndebeslut. Projektportföljen togs fram 2002. Stadslednings-

kontoret har ansvar för projektportföljen. Sweco har tidigare haft uppdrag att uppdatera informationen i projektportföljen. Sedan 2015 har stadsledningskontoret tagit över ansvaret och uppdatering görs manuellt av genomförandegruppen med stöd av förvaltningarna. På så vis kan gruppen följa statistiken löpande. Uppgifterna redovisades i en excelfil till och med hösten 2015. Nu är informationen inlagd i en tillfällig lösning i SSIP⁴ tills utredning om ny plattform är klar. Tanken är att mer information ska kunna läggas in automatiskt från andra system, såsom Public 360, och att den även ska vara tillgänglig för flera i organisationen.

För att ge en bättre service och möjliggöra bättre planering för byggherrarna har stadsbyggnadskontorets planavdelning ringt till alla byggherrar som beställt detaljplan och meddelat handläggare och tidplan i respektive projekt. Kontoret ringde cirka 150 samtal under våren 2015.

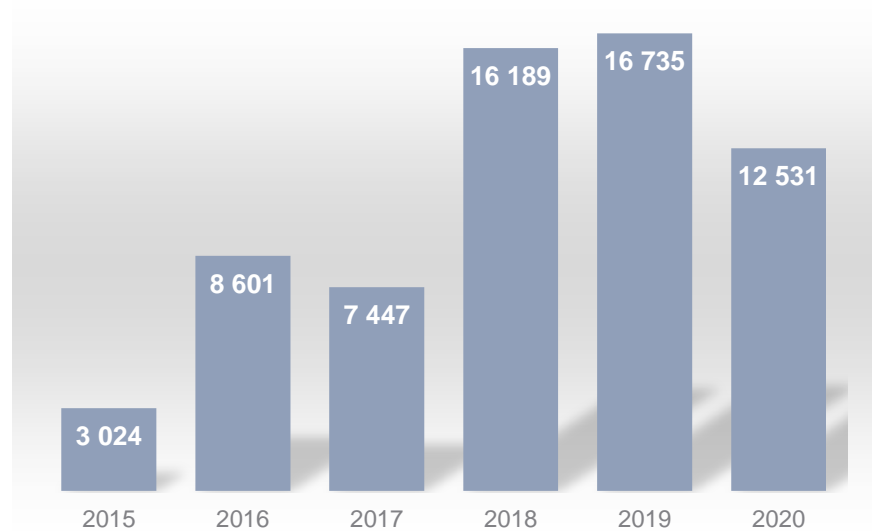
Planerade bostäder

I den av konsulten genomförda granskningen har genomgång av Stockholms stads bostadsprojektportfölj visat att portföljen redovisar projekt innehållande cirka 64 500 bostäder under perioden 2015-2020. Närmare 70 procent av bostäderna är planerade att byggas under periodens tre sista år. Genomförandegruppen har utvärderat alla projekt som ska påbörjas fram till första halvåret 2018. Underlagen i portföljen är, enligt uppgift, mer osäkra för andra halvåret 2018 och framåt. Dessa uppgifter kommer med största sannolikhet därför att revideras.

Prognosen är att kommunfullmäktiges mål om 40 000 påbörjade bostäder till och med år 2020 kommer att uppnås. En generell tumregel som används i staden är att det behövs cirka 40 procent överkapacitet i portföljen för att klara målsättning om nybyggda bostäder.

⁴ SSIP = Stöd för Stora InvesteringsProjekt, stadens projektplats och –modell för investeringar.

Diagram 1: Antal planerade byggstartar av bostäder per år i Stockholm stad under perioden 2015-2020



Källa: Stockholms stad, 2015, bearbetning Sweco

Tidplanerna för de olika projekten är inte alltid realistiska i förhållande till verkligheten. I markanvisningar är tidplanen översiktlig och information om hur risken för överklagande är hanterad saknas i många fall. Beräknad tid från markanvisning till byggstart är generellt cirka 3 år i besluten att jämföra med stadens framräknade schablonledtider på 5,5 år. Schablonledtiderna bygger på uppgifter från Stadsbyggnadsbenchen⁵ samt stadens tillgängliga statistik. Även stadsbyggnadsnämndens start-PM saknar i många fall riskbedömning avseende överklagande. Genomförandegruppen planerar därför utifrån reviderade tidplaner i sina prognoser för påbörjade bostäder, där hänsyn tas till ovan nämnda faktorer.

Antalet planerade bostäder för åren 2015-2020 är för samtliga år, utom 2015, väsentligt högre än det genomsnittliga antalet påbörjade bostäder under 2000-talet. Under perioden 2000-2014 påbörjades i genomsnitt 4 446 bostäder per år. Under perioden 2009-2014 påbörjades i snitt 4 080 bostäder per år.

⁵ Stadsbyggnadsbenchen är ett samarbete mellan nio kommuner i Stockholms län – Stockholm, Haninge, Huddinge, Upplands-Väsby, Täby, Sollentuna, Södertälje, Nacka och Botkyrka. Genom benchmarking strävar kommunerna efter att bli bättre och effektivare i sina stadsbyggnadsprocesser.

Stadens bostadsbolag

I budgeten för 2015 framgår av ägardirektiven att stadens bostadsbolag ska bygga i genomsnitt 1 500 hyresrätter under 2015 respektive 2016 och därefter ska nyproduktionstakten fördubblas till 2017. För 2017 anges att indikatorn för påbörjade hyresrätter i staden är 2 000 stycken.

I stadens budget för 2016 har målet för påbörjade hyresrätter ändrats till att nyproduktionstakten i bostadsbolagen ska öka stegvis från 1 500 påbörjade hyresrätter 2016 till 3 000 per 2019. Alltså en dubblering på fyra år i stället för två år som budget 2015 föreskrev. Enligt budgeten är målet för indikatorn påbörjade hyresrätter 3 000 stycken. Det innebär att privata byggherrar ska påbörja 1 500 hyresrätter under året. Denna förändring av antal påbörjade hyresrätter kommenteras inte i budget.

Under 2015 har Stockholms Stadshus AB inte krävt någon enhetlig redovisning av bostadsbolagen avseende uppföljning av måluppfyllelsen för nyproduktion. Rapportering till styrelsen i Stockholms Stadshus AB har skett via ordinarie uppföljningstillfällen i tertialrapporter. Under hösten har former utarbetats gemensamt av genomförandegruppen och stadens bostadsbolag för insamling av underlag från bolagen på ett enhetligt sätt från och med 2016.

I och med det ökade trycket på stadens bostadsbolag att bygga nya bostäder har moderbolaget gett bostadsbolagen flera uppdrag. Bolagen har gemensamt tagit fram en ackvisitionsstrategi, Samarbete för en ökad effektivitet. På sikt ska samarbetet leda till en gemensam projektportfölj för bostadsbolagen. Även uppföljning av målen regleras i strategin. Bolagen ska dessutom utreda möjligheterna om nybyggnation på egen mark men även se över förvärv av privat mark. Därtill ska bolagen omallokera sina resurser från en mer förvaltande organisation till mer nyproduktion.

Fördelning av markanvisningar mellan stadens bostadsbolag har skett utifrån bolagens planering. Det varierar mellan åren hur många markanvisningar respektive bolagen har sökt. Utifrån den nya gemensamma strategin bör det finnas bättre förutsättningar att fördela marken rättvist.

AB Stockholmshem

AB Stockholmshem redovisar sin projektportfölj som en löpande 6-årsredovisning. I portföljen kan man utläsa var i processen ett projekt befinner sig, antal bostäder samt tidplan. Uppdatering sker inför varje styrelsemöte, varannan månad. Förutom projekt-

portföljen redovisas även förändringar som skett sedan föregående redovisning till styrelsen. I rapporteringen finns även en sammanställning på utfall och prognoser för respektive år t.o.m. 2020.

I bolagets projektportfölj redovisas 1 021 bostäder med detaljplan och ytterligare 2 023 bostäder i start-PM som alla beräknas byggstartas senast 2020. Därtill redovisas 1 558 bostäder i möjliga projektidéer för perioden 2016-2020. I nuläget finns totalt 4 500 bostäder i olika projektskeden, varav 1 558 i idéstadiet.

Bolagets målsättning är att påbörja byggandet av 525 bostäder för respektive år 2015-2016 och cirka 1 000 bostäder för 2017 och framåt. För år 2014 påbörjades 486 bostäder och 2015 påbörjades 636 bostäder. Totalt finns i budget och planer cirka 5 500 bostäder mellan 2014-2020.

AB Familjebostäder

På AB Familjebostäders styrelsemöten redovisas uppföljning av bolagets olika projekt i samband med att bolagets resultat rapporteras. En rapportering som sker vid minst fem av sex styrelsemöten per år. Dock saknas en sammanställd lägesrapportering över måluppföljningen avseende bostadsuppdraget, för året och perioden till 2020.

Enligt bolagets redovisning påbörjades inga bostäder 2014. För 2015 påbörjades 479 bostäder. För perioden 2016-2020 redovisas antal säkrade byggstarter till 4 264 bostäder. Därtill redovisas 2 515 bostäder i möjliga projektidéer för perioden 2016-2020. Familjebostäder har totalt cirka 4 750 bostäder i planerade byggstarter samt 2 500 bostäder i idéstadiet.

Familjebostäders målsättning för de kommande åren är att öka takten till 1 000 byggstarter per år. Bolagets målsättning för perioden 2014-2020 är cirka 5 000 bostäder.

AB Svenska Bostäder

På AB Svenska Bostäders styrelsemöten redovisas uppföljning av bolagets olika projekt i samband med att bolagets resultat rapporteras. Dock saknas en sammanställd lägesrapportering över måluppföljningen avseende bostadsuppdraget, för året och för perioden till 2020.

Under 2014-2015 har Svenska Bostäder påbörjat totalt 844 bostäder. Enligt bolagets sammanställning i december 2015

planeras för ytterligare 5 327 påbörjade bostäder för åren 2016-2020. Totalt cirka 6 200 bostäder för 2014-2020.

Bolagets målsättning för perioden 2014-2020 är cirka 5 000 bostäder.

Uppföljning av måluppfyllelse

Bostadsmålen följs upp och rapporteras till kommunstyrelse och kommunfullmäktige inom stadens informations- och ledningssystem. Rapportering sker i samband med tertialrapport 1 och 2 samt i verksamhetsberättelsen. Sedan hösten 2015 sammanställer stadsledningskontoret via genomförandegruppen även aktuell statistik över de olika bostadsmålen månadsvis till styrgruppen och berörda chefer. Statistiken redovisar nuläget men saknar prognoser för längre perioder.

Staden använder statistikunderlag från Sweco bl.a. för uppföljning av påbörjade och färdigställda bostäder. Orsaken till att målet har satts för antal påbörjade bostäder är att stadens möjlighet att påverka resterande del i processen är liten.

Alla projekt i Stockholm som har ett formellt nämndbeslut finns inlagda i stadens bostadsprojektportfölj. Portföljen uppdateras löpande av bostadssamordnarna med hjälp av projektledarna. I nuläget saknas delinformation om vissa projekt, något som givetvis kan påverka validiteten i de resonemang som presenteras ovan, samtidigt som det indikerar en osäkerhet i den kontinuerliga uppföljningen av bostadsmålet. Detta kan medföra risker i säkerheten kring styrningen mot uppsatt mål. Den pågående utredning som stadsledningskontoret startat kan förhoppningsvis utmyнна i ett mer lätthanterligt system där mer information kan hämtas automatiskt.

För perioden 2014-2020 är målet att påbörja 40 000 bostäder. Under 2014 påbörjades 4 729 bostäder. Enligt nuvarande planering prognostiseras att cirka 64 500 bostäder kommer att påbörjas under perioden 2015-2020. Utifrån tumregeln att det behövs cirka 40 procents överkapacitet i antal bostäder bör planeringen för perioden 2014-2020 innehålla 56 000 bostäder för att klara målet 40 000 bostäder.

Riskbedömningar

När det gäller kommunfullmäktiges mål i budget görs riskbedömningar för varje enskilt mål nämndvis inom ramen för arbetet med väsentlighet- och riskanalyser. Därtill sker riskbedömningar i varje enskilt projekt med start inför markanvisningsbeslut. Dessa

riskbedömningar varierar beroende på handläggare. Tidplanen i projekten är ofta satt utifrån att överklaganden inte förekommer, vilket inte är sannolikt då i genomsnitt cirka 75 procent av alla detaljplaner överklagas. Genomsnittlig tid för ett överklagande hos överklagandeinstanserna är 8 månader. Genomförandegruppen har inom ramen för flera fokusprojekt sammanvägt riskdömningar från förvaltningarna bland annat inom projekten Q218 och Fokus Allmännyttan.

För att kunna följa projekten genom hela processen har exploateringskontorets bostadssamordnare kontakt med alla byggherrar som har planer som har vunnit laga kraft. Löpande kontakt hålls för att få information om när byggstart planeras alternativt var i byggprocessen ett projekt befinner sig. Informationen är viktigt för att kunna bedöma när i tid bostäderna kommer att påbörjas.

Utifrån resultaten från studier⁶ som Sweco har genomfört kan konstateras att byggherrarna i förekommande fall avvaktar med sin byggstart tills dess att en precis tidplan och full finansiering för infrastrukturprojekt kopplat mot det planerade bostadsområdet är beslutat. Ytterligare en aspekt som uppstått i vissa kommuner är att byggprojekt inte har utvecklats till sin fulla potential är då riksvägar behöver byggas om och kommunen och staten inte är överens om vem som ska stå för kostnaden. Att byggherrar verksamma i Stockholm har samma behov som i övriga landet, att vilja tajma sin bostadsproduktion mot infrastrukturella förutsättningar, bedöms som sannolikt. Huruvida de infrastrukturella förutsättningar är tillgodosedda, bör därför ses som relevant att beakta när bostadsprojektens förverkligande ska bedömas.

Interna och externa risker

Utifrån konsulternas intervjuer vid fallstudierna redovisas följande potentiella risker för stadens bostadsmål.

- ✓ Brist på personella resurser är en risk som kan göra att vissa projekt tidsmässigt förskjuts framåt. Det kan handla om att projekt inte kan påbörjas för att det inte finns tillgängliga planhandläggare. Även handläggningstiderna kan påverkas av stadsbyggnadskontorets höga personalomsättning. Om

⁶ Sweco (2014), "Hänger det ihop – En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs" på uppdrag av SKL.

personal byts ut i ett projekt är det risk att projektet kan komma att avvika från den uppsatta tidplanen.

- ✓ Brist på samverkan och samordning, både internt mellan förvaltningar, bolag och externt med andra aktörer såsom Trafikverket och Länsstyrelsen m.fl. Det är viktigt att tidigt i ett projekt etablera en god relation med de som är involverade i projektet.
- ✓ Verksamheterna inom staden har olika målbilder, vilka kan motverka varandra. Detta kan till exempelvis vara att exploateringskontoret har ett mål och att stadsbyggnadskontoret har andra mål. Något som har diskuterats är bland annat vilken giltighetstid en plankarta ska ha. Även diskussioner kring huruvida detaljplanen bör vara generell eller specifik kan uppkomma mellan verksamheterna.
- ✓ Överklaganden är den enskilt största externa risken. Att bostadsbyggandet är en del i ett systemperspektiv innebär i sig en risk. Även om det inte finns kritik mot de bostäder som planeras, kan det finnas andra delar i samhällsbyggnadsprocessen som projektet representerar som aktörer kan motsätta sig.
- ✓ Andra pågående projekt i staden kan medföra en risk. I vissa fall är projekt beroende av varandra. En framskjuten projektplan för exempelvis ett stort intilliggande projekt kan innebära nya förutsättningar för ett annat projekt. Det kan exempelvis handla om infrastrukturprojekt som väntar på beslut eller ändrade dragningar av vägar, spår och hållplatser.
- ✓ Konjunkturen är ytterligare en potentiell risk för bostadsmålen. Lågkonjunktur kan innebära svårigheter att sälja bostäderna, vilket i sin tur kan medföra fördröjningar att bostäderna byggs eller färdigställs. Efterfrågan styr delvis byggstarten hos entreprenörerna som, för att få bästa pris, i vissa fall avvaktar marknaden.

Analys

Organisation och ansvarsfördelning

Stadens nya organisation för ökad styrning av bostadsbyggande ger tydlighet i att bostadsbyggandet är en prioriterad fråga i staden. Styrningen hanteras i olika forum beroende på fråga. Centrala frågor hanteras i första hand inom styrgruppen som har möjlighet att göra omprioriteringar i olika skeden för att nå bostadsmålen totalt men även för respektive delmål. Om en fråga behöver lyftas till en högre nivå tas den vidare till hårda FC. Genomförandegruppens roll är bl.a. att överbrygga samverka internt mellan berörda förvaltningar och bolag men även förbättra samarbetet med externa parter, byggherrar m.fl.

I handboken Ledstången beskrivs ansvarsfördelning och gränssnitt mellan berörda nämnder inom stadsbyggnadsprocessen. Från och med 2016 ingår stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafiknämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. I många av delprocesserna involveras medarbetare från olika enheter och förvaltningar. De svårigheter som lyfts fram i granskningen att även få med övriga verksamheter i tidiga skeden i tillräcklig grad är en viktig fråga att hantera. Det är av stor vikt att även dessa verksamheter tar sitt ansvar i tidigt skede av planeringen. Det är en strategisk fråga hur mycket som ska planeras innan beslut tas om att ett projekt ska sättas igång. Risk finns att tid och resurser läggs ner i onödan om projektet inte blir av.

Det interna samarbetet mellan genomförandegruppen och linjeorganisationen anses fungera bra, särskilt högre upp i förvaltningsorganisationen. Ansvarsfördelning mellan genomförandegruppen och medarbetarna i linjen är dock inte alltid tydlig. Den tvärorganisation som genomförandegruppen utgör kan ge visst dubbelarbete för medarbetarna på förvaltningarna. Särskilt när genomförandegruppen går in i enskilda projekt.

Planeringsprocessen

Stadsbyggnadsprocessen sker utifrån en i staden känd modell. Samarbetet i processen mellan berörda nämnder beskrivs i handboken Ledstången. Handboken har utvecklats till att beskriva de viktigaste huvudmomenten mellan stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt trafiknämnden och från 2016 även miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det bör ge förutsättningar för ökad effektivitet i processerna förutsatt att förvaltningsledningarna informerar och utbildar sina medarbetare.

Den ökade genomsnittstiden för handläggning av detaljplaner kan dock påverka möjligheten att nå målen. Det är viktigt att bryta den negativa utveckling som varit de senaste åren.

I budget för 2016 anges att stadsbyggnadsnämnden i lämpliga projekt ska fortsätta med en så kallad omvänd planprocess⁷. Därtill ska stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden utveckla arbetet och metod för att ta fram större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar. Det görs i syfte att öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser.

Planerade bostäder

Av de planerade 64 500 bostäderna mellan 2015-2020 finns så här långt drygt 17 300 bostäder upptagna i lagakraftvunna planer. För de bostäder som påbörjas under 2015 och 2016 har nästan 100 procent av de planerade bostäderna lagakraftvunna planer. Ju längre bort i tid vi rör oss desto mindre andel av planerna har vunnit laga kraft. Sett till andelen lagakraftvunna planer finns bra förutsättningar att möta det planerade antalet påbörjade bostäder för åren 2015-2016. Andelen bostäder i lagakraftvunna planer faller i tämligen stor utsträckning från år 2017 och framåt. Det behöver i sig inte vara skäl till att målet för antal bostäder fram till 2020 inte kommer uppnås.

Genomsnittstiden från att samråd har ägt rum till att planen vunnit laga kraft är i Stockholms stad cirka 460 dagar. Det finns anledning att följa relationen mellan bostäder i lagakraftvunna planer som andel av det planerade antalet bostäder per år. Detta eftersom såväl antalet lagakraftvunna planer, bygglov som påbörjade bostadsbyggnationer måste öka betydligt för att nå målsättningen till år 2020.

Utifrån de fem fallstudier som genomförts bedöms att det finns goda indikationer på att byggstart för dessa projekt kommer ske enligt plan. Dock är det svårt att bedöma rimligheten i de projekt som har en tidshorisont lite längre fram i tid.

Stadens bostadsbolag

Stadens bostadsbolag behöver öka sin verksamhet för nyproduktion om målen ska uppnås kommande år. Bolagens projektportföljer är i dag i nivå med periodens målsättning till 2020. Det är inte troligt att

⁷ Omvänd planprocess innebär att planarbetet börjar med medborgardialog och därefter tas förslag till detaljplan fram.

alla projekt som redovisas i portföljerna blir av enligt satt tidplan. Därtill är ett antal av projekten bara projektidéer i nuläget. Som redovisats tidigare i rapporten behövs ett överskott om cirka 40 procent i planer för att nå uppsatta mål för påbörjade bostäder.

I budget och ägardirektiv finns otydligheter vad gäller indikatorn påbörjade hyresrätter. Det är viktigt att stadens bostadsbolag ges bra förutsättningar för sitt planerande eftersom processerna i bostadsbyggandet är långsiktiga.

Uppföljning av målen

Uppföljning sker både i den formella processen inom stadens lednings- och uppföljningssystem samt löpande inom genomförandegruppen. Den uppföljning som görs är aktiv genom kontakter med projektledare inom staden samt byggherrar för löpande uppdateringar av projektstatus. Genomförandegruppen lägger stora resurser på att hålla projektportföljen uppdaterad. Rapportering lämnas för alla bostadsmålen till styrgrupp och ledning månatligen.

Det finns dock skäl att se över hur uppdateringen av bostadsprojektportföljen kan utvecklas. I nuläget saknas information i vissa projekt, vilket kan medföra risker i säkerheten kring styrningen mot uppsatta mål. Stadsledningskontoret har påbörjat en utredning över vilket system som kan passa bra i samklang med andra system i staden. När ett nytt system för stadens samlade bostadsprojektportfölj ska var implementerat är inte beslutat.

Riskbedömning

Riskbedömningar genomförs på olika nivåer i staden. Förutom den övergripande riskanalysen för bostadsbyggandet som redovisas i Bostadspotentialen görs riskbedömningar för respektive bostadsmål inom varje berörd nämnds riskanalyser.

Dessutom görs riskbedömningar i varje enskilt investeringsprojekt inför varje nämndbeslut. Eftersom riskbedömningarna görs väldigt olika beroende på vilken handläggare som ansvarar för ärendet behöver tydligare riktlinjer utarbetas. En risk som bör hanteras i alla investeringsprojekt är risken för ett överklagande av detaljplanen. Denna riskanalys saknas i flertal projektunderlag. Tidplanen i projekten är ofta satt utifrån att alla delprocesser går friktionsfritt, utan överklagan.

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att granskade nämnder och styrelser har förutsättningar för en god kontroll avseende samordning och styrning vad gäller bostadsbyggandet. Vidare bedömer revisionskontoret att staden arbetar på ett strukturerat sätt med att samordna de bostadsplaner som finns i Stockholm.

Risker för att bostads målet om 40 000 bostäder till 2020 inte uppnås är bl.a. att för närmare 70 procent av planerade bostäder är byggstart planerad att ske under åren 2018-2020. Andra risker är brist på personella resurser samt att många bostadsprojekts tidplaner är satta utan bedömning av risker t.ex. för överklagande. Dessa faktorer förskjuter tidplanerna i projekten. En ytterligare faktor är konjunkturen. Om en lågkonjunktur inträffar kan det leda till fördröjningar i bostadsbyggandet.

Stadens nya organisation för ökad styrning av bostadsbyggandet ger tydlighet i att bostadsbyggandet är prioriterat i staden. Organisationen leds av stadsledningskontoret. Styrningen hanteras i olika forum beroende på fråga. Centrala frågor hanteras i första hand inom styrgruppen och intern samverkan sker via styrgruppen och genomförandegruppen.

Handboken Ledstången och modell för stadsbyggnadsprocessen ger bra förutsättningar för ett gott samarbete mellan berörda nämnder. När det gäller genomförandegruppen görs bedömningen att det inte är lika tydligt vad gäller roller och ansvar gentemot linjeorganisationen. Särskilt när det gäller frågor inom om enskilda projekt. Genomförandegruppen saknar mandat i linjeorganisationen.

Utifrån de underlag som revisionskontoret tagit del av kan det konstateras att staden har en bostadsprojektportfölj med över 64 000 bostäder för perioden 2015-2020. Därtill har drygt 4 700 bostäder påbörjats under 2014. För att klara målen krävs en fortsatt upptrappning de närmaste åren. Stadens bostadsbolag bör öka takten i sin nyproduktion för att klara av bostadsuppdraget. I budget och ägardirektiv finns otydligheter vad gäller påbörjade hyresrätter. Vissa uppgifter avseende målen är motstridiga. Det är viktigt att stadens bostadsbolag ges bra förutsättningar för sitt planerande eftersom processerna i bostadsbyggandet är långsiktiga. Därtill måste byggherrarna påbörja flertalet av de projekt som vunnit laga kraft.

Uppföljningen av det övergripande bostadsmålet och de olika delmålen som sker inom den formella processen och genom genomförandegruppens månatliga rapportering ger stadens ledning bra information om nuläget. Dock saknas prognoser i rapporteringen.

Riskbedömningar görs på olika nivåer i verksamheten. De riskbedömningar som sker i projekten bör dock utvecklas och styras upp. Den överhängande risken att ett bostadsprojekt överklagas och vad det innebär för projektet tas sällan upp i underlagen till beslut.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen bör tydliggöra genomförandegruppens mandat gentemot nämndernas linjeorganisation.
- Kommunstyrelsen bör tydliggöra målen avseende påbörjade hyresrätter för bostadsbolagen så att bolagen får bra förutsättningar för sin planering av bostadsbyggandet.
- Kommunstyrelsen bör komplettera uppföljningen av målet med prognoser för utfallet för perioden 2014-2020.
- Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bör tillse att beslutsunderlag om markanvisning respektive start-PM innehåller realistiska tidplaner med en bedömning av riskerna för försening bl.a. på grund av ett överklagande.
- Styrelserna för AB Familjebostäder, AB Stockholmshem samt AB Svenska Bostäder bör öka nyproduktionen i respektive bolag för att nå uppsatta bostadsmål.
- Styrelserna för AB Familjebostäder samt AB Svenska Bostäder bör tillse att en lägesredovisning med prognoser avseende bostadsuppdraget för perioden 2014-2020 lämnas vid styrelsemöten.

Bilaga 1

Intervjuförteckning

Följande personer har bidragit med underlag till granskningen genom intervju.

Stadsledningskontoret

Biträdande stadsdirektör/avdelningschef stadsutveckling
Byggeneral
Enhetschef
Controller

Exploateringskontoret

Bostadssamordnare
Avdelningschef för projektutveckling
Projektledare

Stadsbyggnadskontoret

Biträdande förvaltningschef
Planchef
Arkitekt/bostadssamordnare
Planhandläggare

Trafikkontoret

Bostadssamordnare

Miljöförvaltningen

Bostadssamordnare

Stockholms Stadshus AB

Vice VD

AB Svenska Bostäder

Chef Fastighetsutveckling

AB Familjebostäder

Enhetschef Projektutvecklingsavdelningen

AB Stockholmshem

Chef Nyproduktion

Bilaga 2 Stadsbyggnadsprocessen

Nedan framgår de olika delmomenten i stadsbyggnadsprocessen.



1. Idé

Stadsbyggnads- och exploateringsprocessen i Stockholm börjar alltid med en idé från en byggherre eller från staden.

2. Markanvisningsansökan

Om marken ägs av staden lämnar byggherren in en markanvisningsansökan till exploateringskontoret. Om marken är privatägd beställer byggherren en detaljplan av stadsbyggnadskontoret.

3. Gemensam förhandsbedömning

Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret gör en gemensam bedömning av idén. Besked lämnas inom tre månader om en plats är möjlig att pröva för ny bebyggelse.

4. Utredningsbeslut

I stora och komplicerade projekt börjar exploateringsprocessen med att exploateringsnämnden fattar ett utredningsbeslut. Beslutet innebär att nämnden avsätter en budget för att så tidigt som möjligt utreda om projektet är genomförbart.

5. Markanvisning, inriktningsbeslut och planbeställning

Om projektet går vidare fattar exploateringsnämnden ett inriktningsbeslut samt beslut att beställa detaljplan hos stadsbyggnadsnämnden. Om marken ägs av staden upprättas ett markanvisningsavtal med byggherren och exploateringsnämnden fattar beslut om markanvisning. Markanvisning kan ske antingen genom att staden direktanvisar ett område eller genom ett anbudsförfarande.

6. Start-PM

Stadsbyggnadsnämnden tar beslut om att påbörja planarbete utifrån ett start-PM. Det beskriver planförslaget i grova drag och anger vilka frågor som ska behandlas, vilken typ av planprocess som ska användas. Innan planarbetet påbörjas upprättas ett planavtal, som reglerar stadsbyggnadskontorets och byggherrens åtaganden. Här bestäms också en tidsplan och budget för planarbetet.

(Vid processer utan programskede utgår punkt 7 och 8 och processen fortsätter direkt vid punkt 9.)

7. Program och programsamråd

Om det bedöms nödvändigt utarbetar stadsbyggnadskontoret ett program som ligger till grund för ett programsamråd. Under programsamrådet får boende i närheten och andra remissinstanser

information om förslaget och ges möjlighet att lämna synpunkter. Efter programsamrådet upprättas en remiss- och samrådsredogörelse, och vid behov går ärendet till stadsbyggnadsnämnden för ställningstagande.

8. Ställningstagande 1

Stadsbyggnadsnämnden godkänner programmet som utgångspunkt för detaljplaneringen.

9. Planeringsfas och plansamråd

Här arbetas ett mer konkret och detaljerat planförslag fram. Stadsbyggnadskontoret gör avvägningar mellan olika intressen som baseras på utredningar framtagna av byggherrar. Vanliga frågor att hantera är risker, buller, luftkvalitet och barnkonsekvenser. Byggherren genomför i regel förprojektering. Staden genomför också en förprojektering och gör en investeringsbedömning av allmän plats. Om marken är privatägd anger staden hur den allmänna platsen ska byggas ut, alternativt får byggherren lämna ett exploateringsbidrag till staden som då bygger ut de allmänna anläggningarna. När förslaget till detaljplan är klart genomförs ett plansamråd, som i princip följer samma mönster som programsamrådet. På samma sätt som vid programsamråd upprättas en remiss- och samrådsredogörelse. Vid behov går ärendet till stadsbyggnadsnämnden.

10. Ställningstagande 2

Stadsbyggnadsnämnden tar ställning till alla inkomna synpunkter och remissvar och ger direktiv om hur planarbetet ska gå vidare eller om det ska avbrytas.

11. Utställning

Det slutliga planförslaget ställs ut under minst tre veckor i Tekniska Nämndhuset. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det skriftligen senast under utställningstiden.

12. Avtal med staden

I samband med utställningen upprättas ett exploateringsavtal eller en överenskommelse om exploatering mellan byggherren och exploateringskontoret. Om marken är privatägd upprättar exploateringskontoret i samband med utställningen ett exploateringsavtal med byggherren som bl.a. reglerar hur och vem som ska bygga ut de allmänna anläggningarna inom planen. Då marken är privatägd bekostas de allmänna anläggningarna av byggherren. Om marken ägs av staden ansvarar exploateringskontoret för att de allmänna anläggningarna byggs ut i enlighet med den nya detaljplanen. I samband med utställningen upprättar exploateringskontoret en

överenskommelse om exploatering. Avtalet reglerar byggherrens tillgång till stadens mark, klargör övrigt ansvar samt anger kvalitetskrav för gestaltning och miljö- och energifrågor.

13. Genomförandebeslut

Efter att detaljplanen varit på utställning fattar exploateringsnämnden ett genomförandebeslut. Större genomförandebeslut eller beslut av principiell betydelse fattas av kommunfullmäktige.

14. Planförslaget antas

Efter genomförandebeslutet går planförslaget till stadsbyggnadsnämnden för antagande. Större planer eller planer av principiell betydelse godkänns av nämnden och går till kommunfullmäktige för antagande. Detaljplanen vinner laga kraft om den inte överklagas inom tre veckor.

15. Detaljprojektering

Efter att detaljplanen antagits påbörjar byggherren och staden sina respektive detaljprojekteringar.

16. Fastighetsbildning

Lantmäterimyndigheten genomför fastighetsbildningen. Om marken ägs av staden kan sedan exploateringskontoret antingen sälja eller upplåta marken till byggherren.

17. Bygglov

Krävs i de flesta fall för nybyggnad eller ändring och bör sökas i god tid av byggherren eller annan i projektet. Beslut fattas av stadsbyggnadskontoret eller i särskilda fall av stadsbyggnadsnämnden.

18. Bygganmälan

Bygganmälan görs av byggherren senast tre veckor före byggstart och följs i regel av byggsamråd och beslut om kontrollplan.

19. Genomförande

Byggherren ansvarar för ledningssamordningen, för att samhällskraven följs och för att övriga tillstånd söks, t.ex. TA-planer (trafik- anordningsplaner) och etableringar. Nu görs även byggherrens och stadens entreprenadupphandlingar. När bebyggelsen är färdigställd och godkänd erhåller byggherren ett slutbevis.