

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Exploateringsnämnden
2024-11-07

Skrivelse med anledning av marknadsläget. Svar på skrivelse av Anders Österberg m.fl. (S), Clara Lindblom m.fl. (V), och Lennart Tonell (MP)

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen.

Thomas Andersson
FörvaltningschefCarolina Zandén
Avdelningschef

Sammanfattning

Anders Österberg m.fl. (S), Clara Lindblom m.fl. (V), och Lennart Tonell (MP) har inkommit med en skrivelse till exploateringsnämnden med anledning av marknadsläget.

De senaste årens snabbt ökade byggkostnader och räntor medför att det har blivit svårare att hålla uppe bostadsbyggandet och att få lönsamhet i exploateringsnämndens projekt. I skrivelsen ges kontoret i uppdrag att ta fram en analys av hur marknadsläget påverkar exploateringsnämnden och måluppfyllelsen för året.

Byggkostnaderna har ökat med ca 30 procent under kort tid och räntorna har höjts snabbt fram till september 2023. Hushållens köpkraft har samtidigt minskat som ett resultat av hög inflation.

Ökade bygg- och finansieringskostnader och svag efterfrågan har medfört att nyproduktionen av bostadsrätter 2023 hade minskat till ca 20 procent av 2021 års nivå. Även hyresrättsbyggandet har minskat då intäkterna inte motsvarar de ökade kostnaderna.

Exploateringsnämnden har påverkats direkt av ökade kostnader och försämrad lönsamhet i pågående och planerade projekt. Nämndens intäkter från markförsäljningar påverkas också negativt, både på grund av vikande efterfrågan och lägre markvärden. Då avtal om försäljning av mark ofta tecknas relativt långt innan tillträde är effekten inte omedelbar, men påverkar alla kommande avtal.

Samtliga delmål inom bostadsbyggandet har blivit betydligt svårare att nå i det aktuella marknadsläget. Byggherrar är avvaktande till att teckna nya avtal, högre kostnader och lägre intäkter för nämnden gör det svårare att ta fram ekonomiskt genomförbara beslut.

Under 2024 har byggkostnadsutvecklingen dämpats, men kostnaderna har inte minskat. Räntan har sänkts i flera steg, men Riksbanken betonar att det finns stora osäkerheter i omvärlden som kan påverka utvecklingen. Successionsmarknaden för bostadsrätter har återhämtat sig något. Bedömningen är att marknadsläget planat ut, och det finns förväntningar om en försiktig ökning av byggstarter under 2025, men på fortsatt låg nivå, framförallt för bostadsrätter. Läget är osäkert.

Efterfrågan på nybyggda bostäder styrs framförallt av hushållens ekonomiska förutsättningar trots att bostadsbrist kan råda i olika delar av bostadsmarknaden. Utan efterfrågan från hushåll som kan och vill betala, byggs inga nya bostäder.

Sedan 2010 har det påbörjats 73 000 bostäder, ca 5 000 per år. Det har ändå inte nått upp till stadens planeringsmål, trots mycket gynnsamma ekonomiska förutsättningar. Staden har under lång tid startat fler projekt, för fler bostäder, än vad som faktiskt har byggts. Planberedskapen har fördubblats från 2015 och stadens projektportfölj har växt kraftigt. Det finns idag ca 101 000 bostäder i planering, från markanvisning till byggbar mark där bostadsbyggande inte startat.

Exploateringsnämndens utgifter för planering belastar investeringsbudgeten och påverkar nämndens resultat endast med räntekostnader. Idag är ca 2,5 miljarder kronor upparbetade för projekt innan genomförandebeslut. Årligen läggs ca 380–400 miljoner kronor på projekt i planeringsskeden. Om ett projekt avbryts eller inte kan genomföras inom överskådlig tid blir utgifterna förgäveskostnader, och belastar det aktuella årets driftbudget och resultat.

Fortsatt prioritering av projekt med goda förutsättningar att genomföras är angeläget och behöver ske kontinuerligt, men möjligheten att starta nyproduktion styrs i hög grad av marknadsförutsättningar.

Kontoret ser en växande utmaning i projektportföljens storlek, svårigheterna består både i försämrad lönsamhet i pågående projekt och i att efterfrågan inte motsvarar portföljens omfattning och innehåll. Marknadsläget påskyndar och förstärker den utvecklingen, särskilt hårt påverkas projekt som startat med små ekonomiska marginaler i områden med svagare efterfrågan. Om byggtakten ändå kan hållas på samma nivå som de senaste åren, skulle 100 000 bostäder i pågående planering motsvara nästan tjugo års byggande. Enligt kontorets bedömning är det inte möjligt att bygga så många bostäder som finns i portföljen inom de tidplaner som aktuella beslut utgår från, då efterfrågan inte är tillräcklig.

Marknads- och planeringsläget medför skärpta krav på prioriteringar inom och mellan projekt. Kostnadsdrivande krav och åtgärder måste prövas mot ekonomisk genomförbarhet. Fokus på projekt med god genomförbarhet och stadens långsiktiga ekonomi innebär att projekt med svag genomförbarhet, stora risker, dålig ekonomi eller svag efterfrågan behöver omarbetas, senareläggas eller avbrytas. Arbete pågår med att analysera samtliga projekts genomförbarhet och ekonomi samt att justera tidplaner och kalkyler. Analysen hittills visar att det finns projekt med svaga förutsättningar för genomförande och att andelen projekt med god genomförbarhet behöver öka.

Nya projekt som möter angelägna behov eller ändamål måste kunna prövas så att portföljens omfattning och innehåll kontinuerligt utvecklas efter stadens behov. Vid start av nya projekt krävs väl grundade bedömningar av ekonomisk genomförbarhet och efterfrågan i den aktuella stadsdelen.

En god planberedskap är ett viktigt medel om staden vill kunna möta en ökad efterfrågan i växlande konjunkturer, men detaljplaner som inte utgår från aktuella förutsättningar blir relativt snabbt inaktuella och behöver göras om. Planberedskapens omfattning behöver vägas mot nedlagda utgifter och risk för förgäveskostnader.

De beräknade investeringsutgifterna i nämndens projekt uppgår till ca 120 miljarder kronor. Om intäkter från markförsäljningar inte kommer i den takt som förväntats innebär det en stor påfrestning på stadens samlade ekonomi.

Kontoret ser en allt större risk för ökande förgäveskostnader när projekt behöver omarbetas eller inte kan genomföras, eller när detaljplaner blir inaktuella. Projektportföljens omfattning gör att även en begränsad andel projekt som inte genomförs medför stora förgäveskostnader. Antalet projekt, tidplaner och utbyggnadstakt måste anpassas till bedömd efterfrågan, efter varje stadsdels förutsättningar och med hänsyn till stadens samlade ekonomi.

Det stora bostadsbyggandet under 2000-talet visar att offensiva mål för markanvisningar och detaljplaner har varit framgångsrika verktyg för att få igång byggandet, i en tid när brist på detaljplanelagd mark var den största begränsande faktorn. Idag är planberedskapen god och byggandet begränsas av ekonomiska faktorer utanför stadens rådighet. Om uppsatta mål för antal markanvisningar och startade och antagna detaljplaner inte möts av motsvarande efterfrågan kan de stå i konflikt med en god ekonomisk hushållning.

Skrivelsen

Anders Österberg m.fl. (S), Clara Lindblom m.fl. (V), och Lennart Tonell (MP) har inkommit med en skrivelse till exploateringsnämnden med anledning av marknadsläget.

Bostadsbyggnadssektorn befinner sig i ett svårt konjunkturläge, där ökade kostnader och höga räntor har fått stora konsekvenser för bostadsbyggandet. Intresset för att bygga framförallt bostadsrätter har minskat och med det nämndens försäljningsinkomster, vilket försvårar finansiering av prioriterade projekt i stadens fokusområden.

Exploateringsnämndens produktions- och finansieringskostnader har samtidigt ökat och det har blivit svårare att få lönsamhet i projekten och att hålla uppe byggtakten. Det pågår arbete i samverkan mellan staden och byggaktörer för att försöka komma igång med fler projekt och diskutera vilka eventuella åtgärder som staden kan bidra med. Under året har styrräntan sänkts men byggbranschens sysselsättningstillväxt har befunnit sig i recession sedan november 2023. Många hoppas på en återhämtning för branschen, men den ser ut att bli utdragen och starta från mycket låga nivåer.

I skrivelsen ges kontoret i uppdrag att ta fram en analys av hur marknadsläget påverkar exploateringsnämnden och måluppfyllelsen för året.

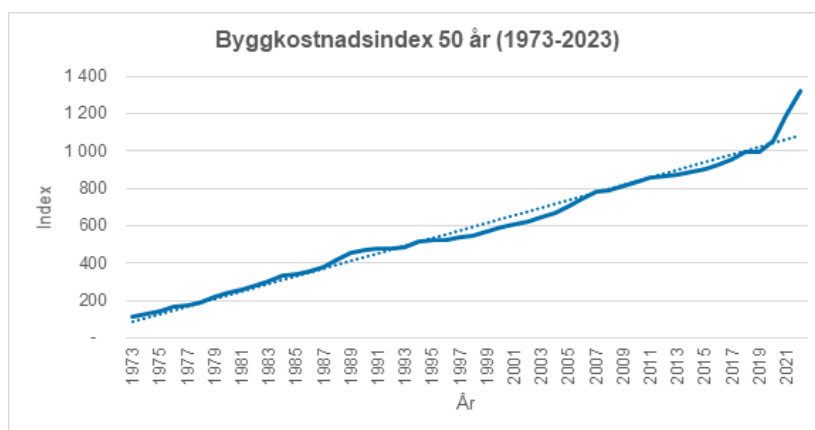
Ärendets beredning

Ärendet har beretts av exploateringskontorets stab i samråd med ekonomiavdelningen, projektavdelningarna och avdelningen för mark, juridik och värdering.

Marknadsläget

Bakgrund

Bostadsbyggnadssektorn har de senaste åren påverkats kraftigt av förändrade ekonomiska förutsättningar. Byggkostnaderna har ökat snabbare än någon gång de senaste femtio åren, byggkostnaderna för flerbostadshus¹ ökade med ca 30 procent under år 2021-2023.



Byggkostnadsindex 1973-2023

Styrräntan höjdes snabbt efter en lång period med mycket låga räntor, från 0 procent i maj 2022 till 4,0 procent i september

2023, med effekt på byggherrars finansieringskostnader och på hushållens bolånekostnader.

Reallöner och hushållens köpkraft har minskat som ett resultat av hög inflation. Arbetsgivarverket anger² att statsanställdas köpkraft i slutet av 2023 var tillbaka på 2012 års nivå.

Bostadsrätter

Ökade räntekostnader, hushållens försämrade ekonomi och osäkerheter medförde att priserna för bostadsrättslägenheter i Stockholm under 2022 minskade med ca 10-12 procent i nominellt värde (löpande priser) samtidigt som bygg- och finansieringskostnader för nyproduktion ökade kraftigt. KPI ökade under 2022 med ca 12 procent. Förhandsbokning av bostadsrätter innan byggstart, som varit en förutsättning för byggherrarnas finansiering, upphörde nästan helt. Bankernas krav för att ge finansiering till såväl byggherrar som privatpersoner har skärpts, vilket också påverkar antalet byggstarter. Nyproduktionen minskade snabbt och 2023 var antalet byggstartade bostadsrätter ca 20 procent av 2021 års nivå.

Hyresrätter

Nyproduktion av hyresrätter påverkas också av ökade bygg- och finansieringskostnader. Höjda räntor medför ökade avkastningskrav och sänkta fastighetsvärden, inflationen har ökat drift- och underhållskostnader och det statliga investeringsstödet har försvunnit. Sammantaget har det blivit svårare för bolagen, privata och allmännyttiga, att starta nyproduktion av hyresrätter då intäkterna trots förhållandevis höga hyror inte motsvarar de ökade kostnaderna. Det finns fortsatt efterfrågan på nybyggda hyresrätter även om många hushåll har svårt att betala nyproduktionshyror.

Kommersiella fastigheter

Marknaden för kommersiella fastigheter har uppvisat minskade investeringsvolym. Kontorshyresmarknaden i Stockholm har varit relativt stabil fram till första kvartalet 2024, men utvecklingen därefter är mer osäker. Vakansgraden ökar och efterfrågan avser främst hållbara och yteffektiva kontor med starkt fokus på centrala lägen med goda kommunikationer. Förutsättningarna för nyetablering av arbetsplatser i ytterstaden är svåra, och särskilt utmanande i områden som inte redan är etablerade arbetsplatsområden.

Kortsiktiga effekter för exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden har påverkats direkt av ökade bygg- och anläggningskostnader. Många projekt i genomförande har fått högre kostnader än vad som förutsågs vid genomförandebeslut, och projekt i pågående planering visar försämrad lönsamhet jämfört med senaste inriktnings- eller utredningsbeslut. Effekten av ökade finansieringskostnader syns i stadens centrala upplåning och belastar nämndens budget indirekt och på sikt, via internräntan.

Nämndens intäkter från markförsäljningar påverkas negativt, både på grund av vikande efterfrågan och lägre markvärden. Ökade byggkostnader och minskade eller stillastående lägenhetspriser i nyproduktion innebär att markvärdet minskar. Då köpeavtal för mark ofta tecknas relativt långt innan tillträde, med indexeringar, är effekten inte omedelbar för nämnden men de förändrade förhållandena påverkar alla nya och kommande avtal. Osäkerheter om framtida marknad och bristande finansieringsmöjligheter gör att markanvisningar har återlämnats både för bostäder och för kontor. I pågående genomförandeprojekt fördröjs tillträden och byggstarter på grund av bristande finansiering och ökad osäkerhet.

Effekter måluppfyllelse

Samtliga delmål inom bostadsbyggandet har blivit betydligt svårare att nå i det aktuella marknadsläget, med undantag för målet om att minst hälften av markanvisningarna ska avse hyresrätter. Byggherrar är avvaktande till att teckna nya markanvisningsavtal och till att skriva bindande köpeavtal. De övergripande målen om antal byggstarter och om antal markanvisningar kommer inte att uppnås. Tertiärrapport 2 2024 redovisar olika delmål utförligare, men prognoserna har större osäkerhet än vanligt. Vikande intresse för att bygga bostadsrätter försvårar målet om blandade upplåtelseformer i stadsdelar som domineras av hyresrätter.

Försämrad lönsamhet i projekten gör det svårare att ta fram ekonomiskt genomförbara inriktnings- och genomförandebeslut vilket påverkar pågående planeringsprojekt. Beslut om markanvisningar och avtal om genomförande av nya projekt, även exploateringsavtal för privat mark, förutsätter också att det finns byggherrar som är beredda att teckna avtal och genomföra investeringar.

Marknadsläget försvårar också möjligheterna att skapa fler arbetsplatser.

Dagsläget

Byggkostnadsutvecklingen har dämpats under 2024. Kostnaderna ökar fortfarande, men i mer måttlig takt, från juli 2023 till juli 2024 med ca 2 procent.³

Riksbanken har sänkt styrräntan till 3,25 procent i september 2024 och samtidigt justerat ned sin prognos för kommande utveckling, räntebanan. Räntan förväntas sänkas ytterligare under 2024 och första halvåret 2025, men inte ner till tidigare nollränta. Reallönerna förväntas öka något kommande år, men det är långt kvar innan tappet under 2022–2023 är återhämtat. Arbetslösheten är fortsatt hög, 8,3 procent i andra kvartalet.

Riksbanken anger⁴ att Sverige befinner sig i en mild lågkonjunktur, med i princip oförändrad BNP sedan 2021. Inflationen har avtagit och i september⁵ skriver Riksbanken att risken för att inflationen ska bli alltför hög successivt har minskat, samtidigt som återhämtningen (i konjunkturen) ser ut att gå något trögare än väntat. Riksbanken betonar att inflations- och konjunkturutsikterna är osäkra och att det finns risker kopplade till bland annat återhämtningen i den svenska ekonomin, den geopolitiska oron och kronans växelkurs, som kan påverka kommande utveckling.

Försäljningspriset för bostadsrätter på successionsmarknaden i Stockholm har återhämtat sig något, och en större andel av hushållen tror på högre bostadspriser framöver. Utbudet är ovanligt stort, liksom osäkerheten om kommande utveckling av priser, försäljning och byggstarter. Bedömningarna av dagsläget kan sammanfattas med att utvecklingen inte förväntas fortsätta nedåt. Boverket⁶ har förhoppningar om en försiktig ökning av byggstarter under 2025. Hushållen är fortsatt avvaktande till förhandsbokningar, och bostadsutvecklare har svårt att få lönsamhet och finansiering. Även hyresrätter är påverkade av utmanande investeringskalkyler, men i något mindre utsträckning än bostadsrätter. Boverket anger att bostadspriserna nominellt

³ SCB byggkostnadsindex

⁴ Riksbanken penningpolitisk uppdatering augusti 2024

⁵ Riksbanken pressmeddelande 25 september 2024

⁶ Boverket byggprognos maj 2024

ligger på ca 2020–2021 års nivå, men att byggkostnaderna är 30 procent högre än då.

Övriga förutsättningar för bostadsbyggandet

Sett över längre tid har byggandet varierat stort, med konjunktur och omvärldsförutsättningar. De aktuella ekonomiska förändringarna kom efter en ovanligt lång och stabil period med goda förutsättningar för branschen, och många pågående projekt i Stockholmsområdet. Att omställningen nu gått från en mycket hög volym i byggandet till nästan tvärstopp på kort tid gör det extra kännbart för alla aktörer, även för stadens planering och för exploateringsnämndens verksamhet.

Branschen och exploateringsnämnden påverkas även av mycket annat, utöver förändringar i räntor och byggkostnader.

Befolkningsprognoser och bostadsbyggande

Stockholms stad har haft en ökande befolkning under lång tid. Den senaste befolkningsprognosen från SCB har reviderat ned befolkningstillväxten kraftigt för hela landet. För Stockholms stad innebär det att befolkningen bedöms öka långsammare än vad som tidigare antagits. Den största förändringen är väsentligt färre barn i förskola och skola, och en större andel äldre. I staden påverkas främst verksamheterna i förskola och skola, men även exploateringsnämnden påverkas av att pågående projekt för nya skolor och förskolor senareläggs eller avbryts.

På lång sikt är befolkningstillväxten en viktig faktor för behovet av bostäder och nybyggande, men på kort och medellång sikt är det andra faktorer som styr efterfrågan på bostäder i staden. Åldersstruktur, d.v.s. var hushållen befinner sig i livscykeln, och hushållens ekonomiska förutsättningar styr i hög grad efterfrågan på nybyggda bostäder.

Boverket bedömde⁷ i september 2023, baserat på då aktuell befolkningsprognos, att behovet av nybyggda bostäder var ca 65 000 bostäder per år för hela landet. Boverket betonade samtidigt att det var en beräkning, inte en prognos om kommande byggande:

”Det antal bostäder som faktiskt kommer att byggas blir ett resultat av rådande marknadsförutsättningar, framför allt de ekonomiska förutsättningarna för hushållen att efterfråga bostäder till framtida prisnivåer.”

Boverket har ännu inte publicerat någon uppdaterad bedömning, men SBAB skriver⁸ i september i år att 25 000 – 30 000 bostäder i genomsnitt per år fram till 2030 bedöms vara tillräckligt för att hålla jämna steg med befolkningstillväxten. Boverkets prognos⁹ om förväntat bostadsbyggande från maj 2024 anger start av 27 000–32 000 nya bostäder per år under 2024 och 2025.

Stadens planeringsläge

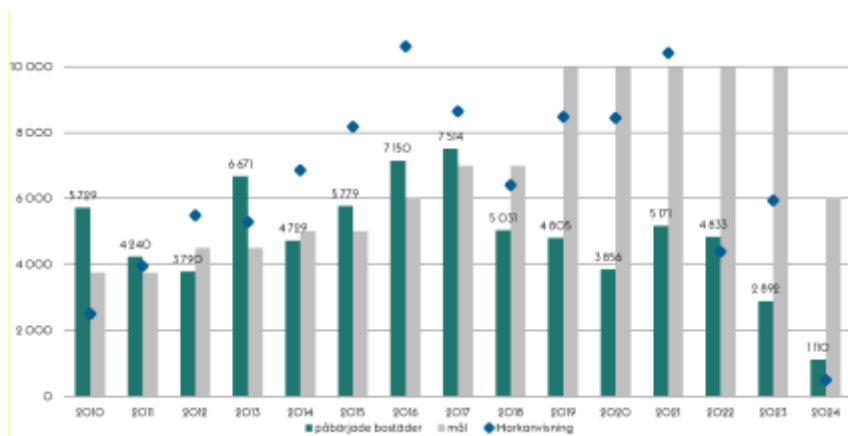
Effekterna av det förändrade marknadsläget kan skilja mellan olika aktörer, den som har sålt alla bostäder i pågående produktion på förhand har ett betydligt bättre utgångsläge än den som har stora pågående projekt med osålda lägenheter. En aktör som kan finansiera bostadsprojekt över egen balansräkning har andra möjligheter än den som söker extern finansiering. På motsvarande vis behöver en analys av marknadslägets påverkan på exploateringsnämnden utgå från nämndens och stadens planeringsläge.

Exploateringsnämnden initierar bostadsbyggande på stadens mark genom markanvisningar till bolag som senare bygger bostäder. Med målet att 140 000 bostäder ska byggas från 2010 till 2035 (tidigare 2030) har antalet projekt i pågående planering ökat kontinuerligt under lång tid.

Bostadsbyggandet har från 2010 hållit ett högt tempo jämfört med tidigare decennier. Från 2010 t.o.m. juni 2024 har 73 000 bostäder påbörjats i staden, ca 5 000 bostäder per år.

⁸ SBAB rapport 17 juni och 16 september 2024

⁹ Boverket Byggprognos analys maj 2024



Påbörjade bostäder i mörkgrön stapel

KF budgetmål om antal påbörjade bostäder, ljusgrå stapel

Markanvisningar på stadens mark, blå punktmarkering

2010 - juni 2024

De ekonomiska förutsättningarna för byggandet har varit mycket gynnsamma under perioden, fram till andra halvåret 2022.

Bostadsbyggandet har ändå inte ökat i takt med stadens mål.

Resultatet behöver bedömas över en längre tid då

markanvisningar resulterar i färdiga bygggrätter flera år senare,

och utvecklingen är tydlig. Staden har genom markanvisningar

och nya detaljplaner under lång tid startat betydligt fler projekt

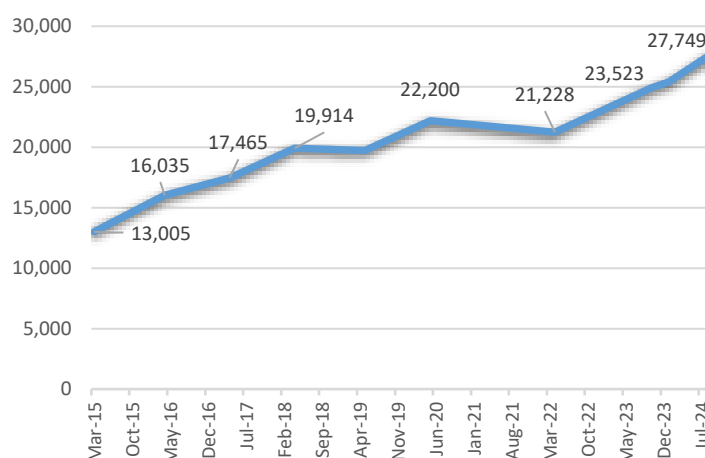
och tagit fram detaljplaner för fler bostäder än vad som faktiskt

har byggts. Vid jämförelse av antal markanvisningar och

påbörjade bostäder i diagrammet ovan bör noteras att knappt

80 procent byggs på stadens mark, mer än 20 procent av de nya

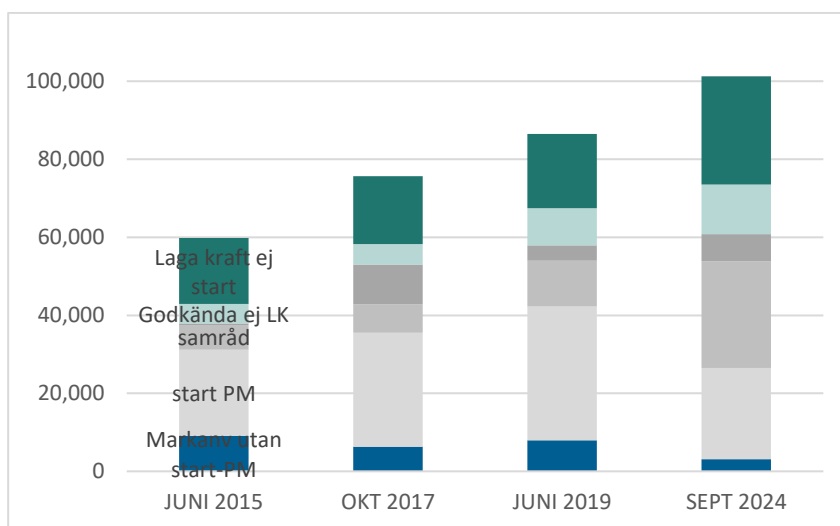
bostäderna har byggts på privat mark.



Stadens planberedskap

antal bostäder i färdiga detaljplaner, som inte byggstartat.

Att faktiskt byggande inte hållit jämna steg med planeringen framgår av att stadens planberedskap, outnyttjade byggrätter i laga kraftvunna detaljplaner, har ökat stadigt under tio års tid. I september 2024 omfattade den samlade planberedskapen ca 27 750 bostäder, varav ca 20 750 på stadens mark.



Projektportföljen - bostäder i pågående planering

Detaljplaner med laga kraft överst - i mörkgrönt

Pågående planarbeten i olika skeden i grått

Markanvisningar utan start-PM i blått.

Exploateringsnämnden samlade portfölj med projekt i pågående planering har växt kraftigt. Projekt i skeden från markanvisning till byggbar mark, där bostadsbyggande inte startat, omfattar idag mark för ca 101 000 bostäder. Utöver det finns ytterligare ca 25 000 bostäder i pågående planprogram, och fler projekt utreds i tidigare skeden, även större stadsutvecklingsområden.

Kostnader för planering

Exploateringsnämnden har stora utgifter för projekt i utrednings- och planeringsskeden, innan genomförandebeslut fattas och innan entreprenader påbörjas. Utgifterna belastar investeringsbudgeten och påverkar inte nämndens eller stadens resultat, annat än med räntekostnader, till dess att ett projekt är utbyggt och investeringen aktiveras med avskrivningar. Avsikten är att stadens kostnader ska täckas av senare intäkter från markförsäljningar och tomträttsavgälder.

Uppbyggnaden av en stor projektportfölj innebär motsvarande ökning av nämndens balansräkning med utgifter för

planeringsprojekt, med avsikten att det ska resultera i utbyggda projekt med nya bostäder och stadsdelar. I dagsläget är ca 2,5 miljarder kronor upparbetade för projekt i planeringsskede, där genomförandebeslut ännu inte fattats. Varje år läggs ytterligare ca 380–400 miljoner kronor på projekt i planeringsskede.

Om projekt avbryts eller inte kan genomföras inom överskådlig tid blir utgifterna förgäveskostnader, och belastar det aktuella årets driftbudget och resultat. Intill dess att ett projekt faktiskt genomförs utgör alla upparbetade utgifter en risk för kommande förgäveskostnader.

Efter genomförandebeslut ökar utgifterna, med detaljprojektering och entreprenader. Vanligen tecknas bindande avtal om markförsäljning vid genomförandebeslut, för att säkra kommande intäkter och att en detaljplan kommer att genomföras. Dock har genomförandebeslut fattats för ett antal större detaljplaner utan att staden tecknat bindande avtal för en stor del av byggrätterna. I dessa projekt är risken för förgäveskostnader större än annars, och risken ökar väsentligt i ett dåligt marknadsläge.

Exploateringskontorets analys

Effekter på nämndens verksamhet och måluppfyllelse

Stadens förvaltningar arbetar i samverkan med branschen med olika åtgärder för att möjliggöra byggstartar i de projekt som har förutsättningar att komma igång i närtid. Kontoret arbetar sedan slutet av 2023 med en genomlysning av projektportföljen för att identifiera och prioritera dessa projekt. Utifrån förutsättningarna i varje projekt prövas t.ex. etappvisa tillträden, översyn av tidplaner eller utbyggnadsordning. I några fall har upplåtelseformer ändrats.

Fortsatt prioritering av projekt med goda förutsättningar att genomföras är enligt kontorets mening angeläget för att upprätthålla byggandet.

Möjligheten att starta nyproduktion styrs i hög grad av marknadsförutsättningar och ekonomiska förhållanden, framförallt hushållens ekonomi. Trots att bostadsbrist kan råda i olika delar av bostadsmarknaden, har många hushåll med behov av en ny bostad inte råd att efterfråga en nybyggd bostad.

Inga nya bostäder byggs, oavsett upplåtelseform, utan att det finns en efterfrågan där hushållen både kan och vill betala för nybyggda bostäder.

Marknadsläget innebär en stor påfrestning på det ekonomiska resultatet i exploateringsnämndens projekt, pågående och planerade. Nedgången i nyproduktion av bostadsrätter påverkar särskilt, då inkomster från markförsäljning är avgörande för exploateringsprojektens ekonomi. I en projektportfölj med fördelningen 50/50 mellan tomträtt och markförsäljning, står markförsäljningen i genomsnitt för ca 83 procent av inkomsterna. Även en liten förändring av fördelningen har stor effekt på inkomsterna. Möjliga åtgärder för att stimulera byggandet kan innebära ytterligare belastningar och måste prövas mot stadens långsiktiga ekonomi.

Projektportföljen

Vid sidan av ett försämrat ekonomiskt utfall i exploateringsprojekten ser kontoret en växande utmaning i projektportföljens storlek, då staden under lång tid startat fler projekt än vad som har byggts. Planeringsmålen överskred efterfrågan redan under tidigare gynnsamma förhållanden och dagens marknadsläge påskyndar och förstärker den utvecklingen.

Portföljen omfattar idag över 100 000 lägenheter i pågående planering, exklusive pågående programarbeten och utan nya stadsutvecklingsområden. Med stöd i analyser av projekten och deras förutsättningar är kontorets bedömning att det inte är möjligt att bygga så många bostäder inom de tidplaner som aktuella beslut utgår från, då efterfrågan inte motsvarar portföljens omfattning och innehåll. .

Projektens genomförbarhet minskar med sämre lönsamhet och med vikande efterfrågan. Särskilt hårt påverkas projekt som startat tidigare med relativt små ekonomiska marginaler och/eller i områden med svagare efterfrågan.

Arbete pågår med att analysera samtliga projekts genomförbarhet och ekonomi samt att justera tidplaner och kalkyler, vilket även medför att projekt kan behöva pausas eller avbrytas. Analysen hittills visar att det finns projekt med svaga förutsättningar för genomförande. Andelen projekt med god genomförbarhet behöver öka och skillnader i efterfrågan och behov i olika

stadsdelar behöver beaktas. Portföljen behöver därför kontinuerligt analyseras och prioriteras, avseende både nya och befintliga projekt, utifrån varierande förutsättningar i tid och i geografi och med hänsyn till efterfrågan och stadens behov.

Sedan 2010 har det byggts ca 5 000 bostäder per år, varav 20 procent på privat mark. Stadens budget anger ett mål om 6 000 påbörjade bostäder per år. Med en takt om 5 000–6 000 bostäder per år skulle de 100 000 bostäder som finns i pågående planering motsvara nästan tjugo års byggande, till ca 2042–2045, utan tillskott av några nya projekt på privat mark. De flesta tecknen pekar på att byggandet de närmaste åren kommer att vara betydligt lägre. Med nu gällande regelverk och finansieringsförutsättningar ser kontoret inga indikationer på att bostadsbyggandet därefter blir högre än perioden 2010–2022.

Staden har idag, till skillnad från tidigt 2000-tal, en god planberedskap. Då staden i praktiken saknar verktyg att forcera byggstarter om efterfrågan saknas är planberedskapen ett viktigt medel om staden snabbt vill kunna möta en ökad efterfrågan i växlande konjunkturer. Detaljplaner behöver utgå från aktuella förutsättningar för att inte bli inaktuella och behöva göras om. Myndighetskrav, lagstiftning, teknik, marknadsförutsättningar och stadens policys och krav har förändrats löpande och inget talar för att förändringstakten kommer att minska. Gällande planer som inte genomförs kan samtidigt innebära kostsamma åtaganden för staden och förhindra eller försvåra annan markanvändning, och kan ta lång tid att ändra.

Planberedskap medför stora nedlagda utgifter, med risk för förgäveskostnader om en plan inte kan genomföras inom rimlig tid, vilket gör att omfattningen behöver prövas noga. Kontoret ser en risk i att detaljplaner i projekt med svaga förutsättningar för genomförande under överblickbar tid kan komma att bli inaktuella.

Kostnader

De beräknade investeringsutgifterna i nämndens projekt uppgår till ca 120 miljarder kronor. Om inkomster från markförsäljningar inte kommer i den takt som förväntats innebär det en stor påfrestning på stadens samlade ekonomi.

Marknads- och planeringsläget medför skärpta krav på prioriteringar inom och mellan projekt. Kostnadsdrivande krav

och åtgärder måste prövas mot ekonomisk genomförbarhet. Fokus på projekt med god genomförbarhet och stadens långsiktiga ekonomi innebär att projekt med svag genomförbarhet, stora risker, dålig ekonomi eller svag efterfrågan behöver omarbetas, senareläggas eller avbrytas.

Kontoret ser en allt större risk för ökande förgäveskostnader när projekt behöver omarbetas, eller inte kan genomföras.

Exploateringsnämndens utgifter i planeringsskedet, från markanvisning fram till genomförandebeslut, varierar stort mellan olika projekt. Med försiktigt skattade nyckeltal bedömer kontoret att markanvisningar för 2 000 lägenheter i genomsnitt belastar nämndens balansräkning med drygt 100 miljoner kronor fram till genomförandebeslut. Nämnden har årligen utgifter om knappt 400 miljoner kronor i utrednings- och planeringsskeden.

I dag finns 2,5 miljarder kronor upparbetade i pågående planering och därutöver stora belopp i genomförandeprojekt utan säkra inkomster. Omfattningen innebär att även en begränsad andel projekt som inte genomförs kan medföra stora förgäveskostnader. För att minska riskerna är det angeläget att snabbt identifiera de projekt som inte har förutsättningar för genomförande med gott resultat. Ett arbete pågår för att ge nämnden möjlighet till utökad styrning, med förnyade inriktningsbeslut i anslutning till plansamråd.

Staden har flera stora och kostsamma stadsutvecklingsprojekt i genomförandeskede. Takten i utbyggnaden måste anpassas till aktuell efterfrågan, med hänsyn till stadens samlade ekonomi.

Vid sidan av en aktiv kostnadsstyrning behöver hela projektportföljen anpassa tidplaner och antalet projekt till efterfrågan. Tidplaner bör göras med en samlad bedömning av vad och hur mycket som kan vara möjligt att bygga, efter varje stadsdels förutsättningar. Planeringen ska ha beredskap för att kunna möta en ökande efterfrågan, men inte så att det medför stora risker med hänsyn till stadens samlade ekonomi.

Nya projekt som möter angelägna behov eller ändamål måste kunna prövas så att portföljens omfattning och innehåll kontinuerligt utvecklas efter stadens behov. Vid start av nya projekt krävs väl grundade bedömningar av ekonomisk genomförbarhet och efterfrågan i den aktuella stadsdelen.

Andelen mindre komplexa projekt i lägen med god efterfrågan, som kan genomföras även i en svagare konjunktur, behöver öka.

Av skrivelsen framgår en oro att den försämrade ekonomin kan försvåra finansiering av angelägna projekt i stadens fokusområden. Kontoret delar den uppfattningen och ser en särskild utmaning i att projektportföljen innehåller flera stora projekt i stadsdelar med mycket svag efterfrågan, även projekt i genomförandeskede delvis utan avtal om byggande.

Det stora bostadsbyggandet under 2000-talet visar att offensiva mål för markanvisningar och detaljplaner har varit framgångsrika verktyg för att få igång byggandet, i en tid när brist på detaljplanelagd mark var den största begränsande faktorn.

Idag är planberedskapen generellt sett god och byggandet begränsas av ekonomiska faktorer utanför stadens rådighet. Om uppsatta mål för antal markanvisningar och startade och antagna detaljplaner inte möts av motsvarande efterfrågan kan de stå i konflikt med en god ekonomisk hushållning.

Slut

Bilagor

1. Skrivelse med anledning av marknadsläget, från Anders Österberg m.fl. (S), Clara Lindblom m.fl. (V) och Lennart Tonell (MP)