

Samverkan för ökat bostadsbyggande

Revisionsår 2025, nr 8

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2025/77

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/revision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
AB Familjebostäder
AB Svenska Bostäder

Samverkan för ökat bostadsbyggande

Revisorsgrupp 1 har den 27 januari 2026 behandlat bifogad revisionsrapport (8).

Kommunfullmäktige har beslutat om målsättningen att 140 000 bostäder ska påbörjas under perioden 2010 till 2035. Stadsrevisionen har granskat om exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Familjebostäder och AB Svenska Bostäder samverkar för att bostadsmålet ska uppnås.

Granskningen visar att det finns etablerade forum för samverkan mellan berörda förvaltningar och de allmännyttiga bostadsbolagen. Forum finns för att hantera principiella frågor och driva bostadsprojekten framåt. Ett utvecklingsarbete pågår i syfte att prioritera resurser till bostadsprojekt som bedöms vara genomförbara.

Vi hänvisar till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Familjebostäder och AB Svenska Bostäder. Beslutat yttrande och protokollsutdrag ska ha inkommit till revisorsgrupp 1, revision.rvk@stockholm.se, senast den 30 april 2026.

På revisorernas vägnar.

Bo Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

Samverkan för ökat bostadsbyggande

1. Samlad bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	3
2.1 Motiv till granskning	3
2.2 Syfte och revisionsfrågor	3
2.3 Omfattning och avgränsning	3
2.4 Granskade nämnders och bolags ansvar	4
2.5 Revisionskriterier	5
2.6 Metod	5
3. Beskrivning av planeringsförutsättningar	6
3.1 Marknadsdjup och efterfrågan	6
3.2 Bostadspotential och planberedskap	6
3.3 Detaljplanprocessen	7
3.4 Ekonomiskt hållbara projekt.....	8
4. Gemensamma verktyg och forum för samverkan	9
4.1 Ledstängen	9
4.2 Markgruppen	9
4.3 Samverkan kring principiella frågor	10
4.4 Revisionskontorets bedömning.....	11
5. Förebygga och hantera avvikelser	12
5.1 Ny riktlinje för markanvisning.....	12
5.2 Prioritering av bostadsprojekt	13
5.3 Förändrat fokus inom portföljstyrning	14
5.4 Revisionskontorets bedömning.....	17
Bilaga 1 – Beskrivning av revisionskriterier	18
Bilaga 2 – Planprocessen	19
Bilaga 3 – Måluppfyllelse	20

1. Samlad bedömning och rekommendationer

Kommunfullmäktige har beslutat om målsättningen att 140 000 bostäder ska påbörjas under perioden 2010 till 2035. Revisionskontoret har därför granskat om exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Familjebostäder och AB Svenska Bostäder genom proaktiv samverkan bidrar till att infria det långsiktiga bostadsmålet. Granskningen omfattar stadsbyggnadsprocessen med fokus på samverkan i skedet mellan planbesked och samråd samt skedet mellan lagakraftvunnen detaljplan och fram till annonserad upphandling. Särskild vikt har lagts vid de fyra geografiska fokusområden som lyfts i kommunfullmäktiges översiktsplan.

Revisionskontoret bedömer att exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Familjebostäder och AB Svenska Bostäder utifrån sina uppdrag, ansvarsområden och rådighet genom proaktiv samverkan i huvudsak bidrar till att det långsiktiga målet om 140 000 påbörjade bostäder till 2035 ska uppnås.

Samverkan mellan nämnder och bolag är avgörande för framdrift i alla skeden av stadsutvecklingsprocessen. Revisionskontorets tidigare granskningar av stadens bostadsbyggande och planprocesser har belyst bristande resurser, orealistiska tidsplaner och svag samordning mellan förvaltningar. Senare granskningar har dock visat att samarbetet inom Ledstången, som är ett gemensamt verktyg för gemensamma rutiner i plan- och exploateringsprojekt, utvecklats i positiv riktning och i huvudsak fungerar väl.

Revisionskontoret bedömer att det i högre utsträckning än tidigare finns etablerade forum för samverkan mellan berörda förvaltningar och de allmännyttiga bostadsbolagen. Samverkan sker på flera organisatoriska nivåer med möjlighet att lyfta principiella frågor till högre beslutsnivåer. Granskningen visar att samverkan i huvudsak fungerar väl och att det finns en förståelse för respektive parts roller och ansvar. Den särskilda arbetsgrupp som ska stödja de allmännyttiga bostadsbolagen har bidragit till att bostadsbolagen kan ta ett större ansvar för bostadsbyggandet. Uppdraget uppges dock som utmanande, bland annat till följd av rådande ekonomiska förutsättningar.

Vidare bedömer revisionskontoret att exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden arbetar strukturerat med analyser av marknadsdjup, efterfrågan, bostadspotential och planberedskap. Analyserna utgör en viktig del i det fortsatta arbetet med att identifiera bostadsprojekt som är genomförbara, ekonomiskt hållbara och strategiskt viktiga ur ett samhällsperspektiv.

Revisionskontoret noterar att det finns en diskrepans mellan exploateringsnämndens analys av marknadsdjupet och det antal bostäder i projekt som har initierats i de fyra geografiska fokusområdena. Därtill finns det risk för att de bostäder som byggs i fokusområdena varken motsvarar behovet eller kommunfullmäktiges intention om att alla områden i staden ska ha en mer blandad bebyggelse.

Byggtakten har under senare år dämpats till följd av bland annat ökade kostnader för material och entreprenader samt högre räntenivåer. För att kunna uppnå kommunfullmäktiges mål om 140 00 påbörjade bostäder till 2035 är därför en långsiktig planberedskap av central betydelse. Vid utgången av 2025 beräknas portföljen omfatta cirka 123 300 bostäder i olika skeden, varav omkring 29 200 i lagakraftvunna detaljplaner. Det innebär enligt intervjuade att det finns en beredskap att möta framtida behov av bostäder. Det är samtidigt viktigt att notera att en omfattande planportfölj inte i sig leder till ökad byggtakt, eftersom faktorer som kostnadsutveckling, räntenivåer och marknadens efterfrågan fortsatt påverkar möjligheterna att realisera projekten.

2. Inledning

2.1 Motiv till granskning

Kommunfullmäktige har beslutat att 140 000 bostäder ska påbörjas under perioden 2010 till 2035. Nyproduktionen har minskat under de senaste åren, och prognosen för de kommande åren indikerar en fortsatt låg nyproduktion i förhållande till fastställda mål. Fram till tertial 2 år 2025 har cirka 77 000 bostäder påbörjats i ny- och ombyggnation, vilket ska jämföras med målsättningen för motsvarande period om 108 500 bostäder. Under samma period har cirka 78 000 bostäder färdigställts.

Stadsutvecklingsprocessen ska säkerställa att stadens utveckling sker i enlighet med lagstiftning, övergripande mål och invånarnas behov. Processen är komplex och omfattar flera steg – från översiktsplanering till bygglov och genomförande. Under hela processen deltar flera olika aktörer vilket innebär att olika intressen behöver beaktas och vägas mot varandra.

God samverkan och kommunikation mellan berörda nämnder, bolag och andra intressenter är avgörande för framdrift i alla skeden av stadsutvecklingsprocessen. Revisorerna har därför beslutat att granska samverkan inom processen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är bedöma om granskade nämnder och bolag genom proaktiv samverkan bidrar till att infria det långsiktiga målet om 140 000 påbörjade bostäder till 2035.

Granskningen besvaras genom följande revisionsfrågor:

- Finns samverkansformer för att löpande dela information om projektens status, risker och tidplaner?
- Hanteras avvikelser på ett proaktivt sätt?
- Vilka åtgärder vidtas i de fall projekt riskerar att inte kunna genomföras i enlighet med plan?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar exploateringsnämndens, stadsbyggnadsnämndens, AB Familjebostäders och AB Svenska Bostäders arbete med nyproduktionsprojekt i de fyra geografiska fokusområdena för exploatering som anges i Översiktsplan för Stockholm stad, 2018. De geografiska fokusområdena är Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved.

AB Stockholmshem ingår inte i granskningen eftersom bolaget, till skillnad från övriga bostadsbolag, de senaste åren upprätthållit en viss produktionstakt.

Granskningen innefattar samverkan i skedet mellan planbesked och samråd samt skedet mellan lagakraftvunnen detaljplan och fram till annonserad upphandling. För översiktlig beskrivning av hela planprocessen se bilaga 2.

2.4 Granskade nämnders och bolags ansvar

Exploateringsnämnden ansvarar enligt reglementet för förvaltning och exploatering av mark inom stadens geografiska gräns. Nämnden ska vidare genomföra detaljplaner för gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser på stadens mark och annan mark som nämnden förvaltar.

På exploateringskontoret är det projektavdelningarna som ansvarar för markexploatering och byggnadsverksamhet. Varje avdelning utgör ett geografiskt område som i sin tur är indelade i geografiska enheter.

Stadsbyggnadsnämnden har enligt reglementet myndighetsansvar för planprocess, detaljplaner, bygglov, bygganmälan och namngivning. Nämnden har vidare ansvar för förverkligandet av översiktsplanen samt övergripande ansvar för fysisk planering avseende bland annat bostadsförsörjning, arbetsplatser, miljö, infrastruktur, klimatanpassning och skola. Med bostadsförsörjning avses stadens ansvar att planera och skapa förutsättningar för ett fungerande utbud av bostäder.

På stadsbyggnadskontoret är det planavdelningen som ansvarar för den fysiska planeringen samt handlägger detaljplaneärenden och ansvarar för övergripande planprogram för större områden. Bygglövsavdelningen ansvarar för handläggning av bygglovsärenden.

De allmännyttiga bostadsbolagens huvudsakliga uppgift enligt bolagsordningen och ägardirektiven är att bygga och förvalta bostäder och därmed bidra till stadens bostadsförsörjning. I kommunfullmäktiges budget 2025 ges direktiv till bostadsbolagen att ta ett större ansvar för bostadsbyggandet. Bolagen ska även arbeta aktivt med stadsutveckling avseende de fokusområden som finns.

2.5 Revisionskriterier

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

- Kommunfullmäktiges budget 2025, dnr KS 2024/939
- Planeringsstrategi Stockholms stad 2024, dnr 2023/07152
- Reglemente för exploateringsnämnden (2019:08) respektive stadsbyggnadsnämnden (2024:17)
- Ägardirektiv till bostadsbolagen, dnr KS 2024/939

Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 1.

2.6 Metod

Revisionskontoret genomförde granskningen under hösten 2025. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision.

Intervjuer har genomförts med avdelningschefer, enhetschefer, projektledare och strateger vid granskade nämnder och bolag. Intervjuer har även genomförts med representanter från stadsledningskontoret. Vidare har studier av för området relevanta dokument genomförts.

Rapporten har faktakontrollerats av berörda tjänstepersoner vid de granskade nämnderna och bolagen.

3. Beskrivning av planeringsförutsättningar

I följande avsnitt beskrivs de faktorer som påverkar bostadsförsörjningen och förutsättningar att nå uppsatta bostadsmål. Det handlar om hur marknadsdjup och efterfrågan påverkar planeringsförutsättningarna för bostadsbyggandet. Avsnittet redogör även för stadens bostadspotential och planberedskap samt de ekonomiska förutsättningar som berörda nämnder och bostadsbolag har att hantera. Under avsnitt 5.3 redogörs för stadens analys inom nedanstående områden.

3.1 Marknadsdjup och efterfrågan

Marknadsdjup på bostadsmarknaden beskriver hur många bostäder hushållen faktiskt har ekonomisk möjlighet att efterfråga vid rådande priser och hyror. Det skiljer sig från den generella efterfrågan som handlar om behovet eller viljan att skaffa bostad oavsett betalningsförmåga. Medan efterfrågan kan vara stor, kan marknadsdjupet vara begränsat om hushållen inte har råd att betala för de bostäder som finns eller byggs.

3.2 Bostadspotential och planberedskap

Bostadspotential avser hur många bostäder som kan byggas inom ett visst område utifrån faktorer som markanvändning, detaljplaner, infrastruktur och strategier för bostadsförsörjning. Begreppet är ett mått på den planeringsmässiga möjligheten att skapa nya bostäder, oberoende av teknisk och ekonomisk genomförbarhet, hushållens betalningsförmåga eller marknadens faktiska efterfrågan.

Planberedskap avser den mängd byggrätter på detaljplanelagd mark som finns tillgänglig för bostadsbyggande och annan utveckling. En väl fungerande planberedskap är avgörande för att kunna möta framtida behov av bostäder och samhällsservice. En god planberedskap innebär att det finns tillräckligt med färdiga planer för att möjliggöra byggstartar, medan bristande planberedskap kan utgöra ett hinder för bostadsförsörjningen.

I fullmäktiges planeringsstrategi från 2024 beskrivs att bostadspotential framförallt finns i ytterstaden, som anses kunna rymma 60 procent fler bostäder än idag. Av strategin framgår vidare att det finns markpotential för 194 000 bostäder i hela staden. När bedömningen gjordes i april 2023 fanns cirka 102 000 bostäder i pågående planering och 92 000 bostäder i ännu inte startade detaljplaner. När det gäller de fyra fokusområdena Kista-Järva, Skärholmen, Hagsätra-Rågsved och Farsta uppskattas bostadspotentialen till 57 500 bostäder.

Störst bostadspotential bedöms finnas i fokusområdet Kista-Järva med 29 400 bostäder följt av fokusområdet Skärholmen med 13 600 bostäder. När det gäller bostadspotentialen i fokusområdena Farsta och Hagsätra-Rågsved bedöms dessa uppgå till 10 400 respektive 4 400 bostäder.

Intervjuade uppger att planberedskapen bedöms som god genom att projektportföljen har fyllts på med projekt där det finns planbesked och beslutade detaljplaner vilket innebär att staden har beredskap att möta framtida behov av bostäder. Vid utgången av 2025 finns sammanlagt cirka 123 300 bostäder i olika skeden i stadsbyggnadsprocessen. Av dessa finns cirka 29 200 bostäder i lagakraftvunna detaljplaner, varav cirka 9 900 är koncentrerade till fokusområden.

3.3 Detaljplanprocessen

Under detaljplanearbetet sker en kontinuerlig och aktiv dialog mellan exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och den aktuella byggaktören. Projektidéer som initialt presenterats i ett start-PM, utvecklas utifrån inkomna synpunkter och förändrade förutsättningar. Stadsbyggnadskontoret fungerar som en facilitator som samordnar dialogen mellan olika aktörer och säkerställer att projektet utvecklas i linje med kommunfullmäktiges övergripande mål och visioner. Stadsbyggnadsnämnden har enligt plan- och bygglagen också ansvar för att säkerställa att planprocessen följer lagens krav och att berörda parter ges möjlighet till insyn och påverkan. Möjligheten att lämna synpunkter på planens innehåll kvarstår fram till dess att granskningen är avslutad. I detta fall avses med granskning det sista skedet i planprocessen då synpunkter kan lämnas innan förslaget går vidare till beslut i stadsbyggnadsnämnden.

Efter granskning kan endast redaktionella ändringar göras enligt plan- och bygglagen. Större förändringar, såsom byggnaders placering eller våningsantal, kräver att detaljplanen ställs ut på ny granskning. Genom denna process ska det säkerställas att detaljplanen är väl genomarbetad och att alla parter är överens om planens innehåll innan den antas.

När en detaljplan har antagits finns en möjlighet att överklaga beslutet inom tre veckor från att det anslagits. Endast den som berörs och under granskningen lämnat skriftliga synpunkter som inte tillgodosetts kan överklaga. Detaljplanen vinner laga kraft, om den inte överklagas och inte överprövas av länsstyrelsen, inom tre veckor från att beslutet om antagande publicerats på stadens anslagstavla. Om planen överklagats och domstolen avslår överklagandet och inte ger prövningstillstånd, vinner planen laga kraft i och med avslaget.

Hela planprocessen beskrivs översiktligt i bilaga 2.

3.4 Ekonomiskt hållbara projekt

Kommunala bostadsbolag i Sverige måste enligt lag (2010:879) drivas både i allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer. Det innebär att kommunerna som ägare ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav på sina bostadsbolag. Avkastningskravet är ett verktyg för att säkerställa ekonomisk hållbarhet över tid samt konkurrensneutralitet i förhållande till privata byggaktörer.

Det marknadsläge som varit under senare år har inneburit att kostnaderna för material och byggtreprenader ökat kraftigt. Det har medfört svårigheter för såväl exploateringsnämnden som de allmännyttiga bostadsbolagen och andra byggaktörer att genomföra ekonomiskt hållbara bostadsprojekt generellt och särskilt i fokusområdena där marknadsdjupet är begränsat.

4. Gemensamma verktyg och forum för samverkan

Stadsutvecklingsprocessen innefattar flera olika parter, varför samverkan och kommunikation är avgörande för att den inte i något skede ska avstanna. Kommunfullmäktiges planeringsstrategi från 2024 samt budgetdirektiv 2025 betonar att nämnder och bolag ska samverka, särskilt för att ge de allmännyttiga bostadsbolagen förutsättningar att ta större ansvar och möjliggöra fler byggstartade bostäder. I följande avsnitt beskrivs olika forum för samverkan.

4.1 Ledstången

Ledstången är ett verktyg för gemensamma rutiner i plan- och exploateringsprojekt. De förvaltningar som ingår i Ledstången är exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och trafikkontoret. I Ledstången beskrivs ansvarsfördelningen och gränssnitten mellan förvaltningarna. Vidare finns aktiviteter som hanterar samverkan mellan de olika förvaltningarna. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har tagit fram handböcker som beskriver förvaltningarnas interna processer och rutiner kopplade till Ledstången.

4.2 Markgruppen

En arbetsgrupp, markgruppen, ska stötta de allmännyttiga bostadsbolagen i deras uppdrag att ta ett större ansvar för bostadsbyggandet och möjliggöra fler byggstarter. Markgruppen består av representanter från exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och de allmännyttiga bostadsbolagen.

Enligt intervjuade är gruppens uppgift att driva på och underlätta framdriften i aktuella markanvisningar och planbesked. Arbetet ska bidra till att kommunfullmäktiges mål för 2025 om att markanvisa 2 000 bostäder till de allmännyttiga bostadsbolagen uppnås. För år 2026 och 2027 uppgår motsvarande mål till 1 500 bostäder per år, varav hälften ska utgöras av Stockholmshus. Stockholmshuset syftar till att bygga hyresrätter snabbare och mer kostnadseffektivt genom upprepad gestaltning, seriellt byggande och en samordnad plan- och byggprocess. På så sätt ska projektet bidra till stadens mål om 140 000 nya bostäder till 2035. Uppdraget bedöms av intervjuade som utmanande, särskilt med hänsyn till ekonomiska förutsättningar.

Till markgruppen är en styrgrupp för Stockholmshusen knuten, bestående av avdelningschefer från berörda förvaltningar och allmännyttiga bostadsbolag samt en representant från markgruppen. Frågor som uppstår i markgruppen rapporterar till styrgruppen eller till forumet för mark- och projektutvecklingsfrågor; se avsnitt 4.3.

Styrgruppen rapporterar vidare till förvaltningschefer och verkställande direktörer, och i arbetet medverkar även representanter från stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus.

Granskningen visar att det under perioden januari till och med december 2025 har gjorts fyra markanvisningar till de allmännyttiga bostadsbolagen, omfattande 430 bostäder. Samtliga markanvisningar avser Stockholmshus.

4.3 Samverkan kring principiella frågor

Forum för att hantera principiella frågor och driva bostadsprojekten framåt sker på olika organisatoriska nivå.

De allmännyttiga bostadsbolagens verkställande direktörer samlas tillsammans med direktörerna för exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret för att behandla övergripande och strategiska frågor. I forumet ingår även representanter från stadsledningskontoret och Stockholm Stadshus AB. Forumet har till uppgift att säkerställa att bostadsförsörjningsfrågorna ges fortsatt prioritet samt att målsättningar för allmännyttan beaktas och integreras i den löpande verksamheten.

Byggcheferna vid de allmännyttiga bostadsbolagen sammanträder tillsammans med representanter från stadsledningskontoret och exploateringskontoret. Vid dessa möten genomförs en genomgång av bolagens projektportfölj i syfte att identifiera och lyfta fram principiellt viktiga frågor som kräver vidare hantering. Frågor som uppstår i detta forum eskaleras till det forum där de allmännyttiga bostadsbolagens verkställande direktörer samlas tillsammans med direktörerna för exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret.

Vidare finns ett särskilt forum för mark- och projektutvecklingsfrågor för Stockholmshusen. I forumet samverkar representanter från exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, tillsammans med de allmännyttiga bostadsbolagens ackvisitions- och projektutvecklingschefer och projektkoordinator för Stockholmshusen. Syftet med forumet är att diskutera gemensamma utmaningar och identifiera lösningar som möjliggör fortsatt projektutveckling, med särskild betoning på att driva projekten framåt trots ekonomiska och praktiska begränsningar.

På projektnivå har projektledaren på exploateringskontoret och planhandläggaren på stadsbyggnadskontoret nära samarbete med varandra och med byggaktörerna.

För de två allmännyttiga bostadsbolag som ingått i granskningen får styrelsen vid vartannat sammanträde en lägesrapport över bolagets nyproduktion. Lägesrapporten redogör i korthet för kommunfullmäktiges målsättning med bostadsbyggandet samt nuläge för byggstarter och färdigställda bostäder.

Intervjuade säger att samverkan i huvudsak fungerar väl och att det finns en förståelse för varandras ansvarsområden.

4.4 Revisionskontorets bedömning

Stadsutvecklingsprocessen är komplex och för att bostadsbyggandet ska motsvara behovet behöver flera olika processer samordnas. Granskningen visar att samverkan under de senaste åren formaliserats och intensifierats dels på grund av marknadsläget och dels med anledning av direktiv i budget. Revisionskontoret bedömer att de forum för samverkan som finns på olika organisatoriska nivåer bidrar till att dela information om projektens status, risker och tidplaner. Vidare anser revisionskontoret att de olika forumen bidrar till att viktiga frågor lyfts tidigt i processen och hanteras på ett likartat sätt.

5. Förebygga och hantera avvikelser

Bostadsbyggande är ett prioriterat mål för kommunfullmäktige. I budget 2025 ges kommunstyrelsen tillsammans med berörda nämnder direktiv om att säkerställa att det finns förutsättningar i form av markanvisningar, projekt, och pågående detaljplane-processer i sådan omfattning att bostadsmålen kan nås över tid.

5.1 Ny riktlinje för markanvisning

Kommunfullmäktige antog i november 2024 nya riktlinjer för markanvisning. Av riktlinjerna framgår att staden i ökad utsträckning ska markanvisa i senare skeden av detaljplaneprocessen. Att anvisa mark i ett sent skede av planprocessen förväntas skapa tydligare förutsättningar för markanvisningens tillhörande krav och kan även vara ett sätt för mindre aktörer med begränsande ekonomiska resurser att bli tilldelad mark. Markanvisningar i ett senare skeden av planprocessen kommer, enligt riktlinjen, att utgöra en stor andel av samtliga markanvisningar i staden. Flera intervjuade framhåller att det är viktigt att staden äger processen, både när det gäller kvalitet och för att kunna styra var projekt genomförs, vilket en markanvisning i ett senare skede anses göra.

Granskningen visar att riktlinjerna är implementerade i organisationen, bland annat genom uppdatering av information och mallar i exploateringshandboken. Vid exploateringsnämndens sammanträde i december 2025 togs för första gången ett inriktningsbeslut för detaljplan utan byggaktör och där markanvisning kommer att ske i ett senare skede, vilket är i enlighet med riktlinjen för markanvisning.

Intervjuade uppger att det i dagsläget är oklart hur markanvisningar i ett senare skede kommer att påverka ledtider och måluppfyllelse. Detta mot bakgrund av att riktlinjen är relativt ny och att det genomförs betydligt färre markanvisningar än tidigare då planeringsförutsättningarna är utmanande. Det finns också en mängd nyproduktionsprojekt som omfattas av tidigare beslut och där fortsatt framdrift behöver säkerställas.

Förlängning av markanvisningsavtal förutsätter att det sker en viss framdrift i projekten. Om framdrift saknas kan dialog föras med byggaktören om att återlämna markanvisningen. Det förekommer markanvisningar som inte har förnyats eller som har återlämnats, vilket i vissa fall beror på att aktören inte bedömt det möjligt att driva projekten vidare. Exploateringsnämnden får information i samband med tertialrapporter och verksamhetsberättelse om återtagna och återlämnade markanvisningar.

5.2 Prioritering av bostadsprojekt

I intervjuer uppges att det under många år varit fokus på att få fram ett stort antal bostäder i markanvisningar och antagna detaljplaner. Detta har medfört att underlagen för vissa projekt inte varit tillräckligt bearbetade. I sin tur har detta inneburit att vissa projekt avstannat, tidplaner förskjutits eller att projekten är svåra att genomföra.

Intervjuade beskriver dock att tyngdpunkten har förskjutits mot en mer strukturerad process för att prioritera byggprojekt. Arbetet kommer framöver att fokusera på de projekt som bedöms vara genomförbara, ekonomiskt hållbara och av strategisk betydelse. Detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.3 Portföljstyrning.

Granskningen visar att byggstarter i dagsläget inte sker i den omfattning som behövs för att bostadsmålen ska uppnås, trots att det finns förutsättningar i form av bostadspotential, bostäder i pågående detaljplaner och planberedskap. Orsakerna är enligt intervjuade flera. Bland annat påverkas byggaktörerna negativt av den kostnadsutveckling och de räntenivåer som varit under senare år och har därmed svårt att få lönsamhet i nya projekt. Som tidigare nämnts har hushållen i vissa områden också svårt att efterfråga den nyproduktion som sker. Därtill blir stadsutvecklingen allt mer komplex med flera faktorer att ta hänsyn till, vilket framgår av fullmäktiges planeringsstrategi från 2024. Det handlar förutom om ekonomisk osäkerhet till exempel om sociala utmaningar samt miljö- och klimatanpassning.

Representanter för de allmännyttiga bostadsbolagen framhåller att det krävs projekt av en viss omfattning (dvs. ett visst antal bostäder) för att säkerställa ekonomisk hållbarhet. Ytterligare en problematik är att tillgången på mark som möjliggör projekt av denna storlek är begränsad. I de områden där det finns tillgänglig mark som tillåter projekt av denna storlek kan bolagens avkastningskrav medföra att projekten inte bedöms som ekonomiskt genomförbara.

Exploateringsnämnden beskriver att det är en ekonomisk utmaning att genomföra projekt i ytterstaden där fokusområdena ligger. Vid försäljning av mark i ytterstaden är markpriset lägre och i de fall marken upplåts med tomträtt är även denna lägre i ytterstaden i förhållande till andra platser. Detta kan medföra att nämnden inte får täckning för sina kostnader för iordningställande av allmän platsmark.

I intervjuer beskrivs att skälen till varför projekt ibland avstannar är flera och att rådigheten över vissa delar är begränsad. Det kan exempelvis vara infrastruktur som staden inte ansvarar för som behöver komma på plats innan arbetet kan fortsätta eller att aktören av olika anledningar inte prioriterar projektet. Det lyfts även att planprocessen tar lång tid och att det krävs omfattande utredningar efter det att stadsbyggnadsnämnden fattat beslut om ett så kallat start-PM (se bilaga 2). Omfattande utredningar som förlänger processen och tar betydande ekonomiska och personella resurser i anspråk lyfts också av de allmännyttiga bostadsbolagen. Denna bild bekräftas av Sveriges Kommuner och Regioner som studerat omfattningen av de utredningar som krävs. Det finns dock en samstämmighet om att det är en demokratisk process som måste få ta tid för att säkerställa insyn, delaktighet och möjlighet för berörda aktörer och medborgare att påverka innan detaljplaner antas.

I ytterstaden, där fokusområden ligger, är tomträtsavgälderna och priset på mark lägre än i övriga delar av staden. Detta medför svårigheter för exploateringsnämnden att få lönsamhet i projekten. För de allmännyttiga bostadsbolagen kan det finnas utmaningar i att uppfylla avkastningskravet och samtidigt uppnå lönsamhet i projekten. Vid intervjuer har det lyfts att de allmännyttiga bostadsbolagen kan utgöra en ”motor” i bostadsbyggandet i fokusområden och intressera andra byggaktörer att bygga i dessa områden. Det är också en förutsättning för att det ska finnas tillgång till förskolor, skolor och annan social service.

5.3 Förändrat fokus inom portföljstyrning

I kommunfullmäktiges budget för 2025 anges att exploateringsnämnden, genom portföljstyrning, ska verka för att fler projekt inom plan- och exploateringsprocessen utformas utifrån behov och efterfrågan på den lokala bostadsmarknaden.

Granskningen visar att exploateringsnämnden, tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen, genomförde en samlad genomlysning av projektportföljen under 2024. Bakgrunden till genomlysningen var dels ett uppdrag från kommunfullmäktige, dels på grund av minskad investeringsbudget. Genomlysningen omfattade en bedömning av den möjliga utbyggnadstakten i olika geografiska områden, ekonomi för de enskilda projekten samt för portföljen i sin helhet. Även marknadsdjupet i de geografiska områdena låg till grund för analysen.

Analysen resulterade i att ett antal projekt bedömdes ha låg genomförandegrad och inte vara ekonomiskt hållbara. Utifrån analysen har exploateringsnämnden, i dialog med både de allmännyttiga bostadsbolagen och privata byggaktörer, lagt fram förslag på projekt som

bedömts möjliga att senareläggas, pausas eller avbrytas. Det totala antalet föreslagna pausade projekt översteg de projekt som slutligen beslutades att senareläggas, pausas eller avbrytas. Detta berodde på att både de allmännyttiga bostadsbolagen och de privata byggaktörerna ansåg att vissa projekt var särskilt angelägna att fortsätta genomföra.

En slutsats som exploateringskontoret dragit i samband med genomlysning är att det finns en överplanering i vissa områden med hänsyn till det lokala marknadsläget. Arbetet med projektportföljen påverkar planeringen av vilka projekt som bör initieras, för att på sikt skapa en balanserad portfölj som möjliggör byggstarter under olika marknadslägen.

Beslut om att pausa projekt sker på kontorsledningsnivå och redovisas till exploateringsnämnden i samband med tertialrapporter. Beslut om att avbryta ett projekt fattas av nämnden och i samband med detta tas även beslut om förgäveskostnader.

I intervjuer uppges att exploateringsnämnden redan kan se effekter av portföljstyrningen. Den prognosticerade investeringsnivån blivit lägre än tidigare till följd av att projekt har senarelagts, pausats, eller avslutats. Det uppges även att en mer restriktiv hållning tillämpas vid beslut om att initiera eller driva projekt vidare. Detta gäller särskilt projekt med höga investeringsnivåer i relation till antalet bostäder eller arbetsplatser, liksom projekt som bedöms medföra en ökad ekonomisk risk för staden.

Den genomlysning som gjordes 2024 har även resulterat i att verksamheten i dag arbetar mer strukturerat med projektprioritering, med fokus på att bedöma vilka projekt som är genomförbara. Under en längre period initierades ett stort antal projekt för att uppnå kommunfullmäktiges bostadsmål, vilket påverkade styrning och framdrift. Det nuvarande arbetssättet innebär därför en tydligare inriktning mot de projekt som bedöms vara strategiskt viktiga och realistiska att genomföra. Detta förväntas bidra till tydligare prioriteringar och en förbättrad framdrift i de projekt som prioriteras.

Av exploateringsnämndens tertialrapport 2 2025 framgår att ett arbete inletts med att ta fram relevanta portföljmål för hela portföljen. Portföljmålen ska kunna brytas ned i geografiska områden eller prioriterade typer av projekt. Enligt uppgift kommer portföljmålen bland annat belysa projektportföljens ekonomiska lönsamhet, balanseringen av de ingående projektens genomförandeförmåga och effektivitet samt koppling till kommunfullmäktiges styrdokument och uppsatta mål.

I budget 2025 framgår att bostadsbyggandet inom fokusområdena ska utgå från en analys av befintlig situation, både avseende upplåtelseform, bostadstyper, rum per lägenhet och lägenhetsstorlekar. På så sätt ska bostadsbyggandet främja en allsidig hushållssammansättning med en större variation.

De allmännyttiga bostadsbolagens projektportföljer följs kontinuerligt och systematiskt upp på strategisk nivå för att säkerställa att projekten fortskrider enligt plan. För varje projekt genomförs riskanalyser och detaljerade tidplaner upprättas. Tidplaner synkroniseras med beslutsprocesserna för att säkerställa att framdriften ligger i linje med formella beslut och att alla berörda parter är informerade och involverade.

Granskningen visar att exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden utifrån uppdraget i budget har genomfört en analys av marknadsdjupet i staden. Analysen har en nära koppling till ovan beskrivna portföljstyrning. Den analys som gjorts visar att nuvarande marknadsdjup för bostadsbyggande uppgår till cirka 3 000 bostäder per år, men att det finns variationer beroende på geografiskt område. Inom översiktsplanens fokusområden Kista-Järva, Skärholmen, Hagsätra-Rågsved och Farsta är marknadsdjupet i dagsläget lägre än det antal bostäder i projekt som redan har initierats. Detta beror till stor del på att det är färre hushåll i fokusområdena som har möjlighet att efterfråga den nyproduktion som görs, men även att den nyproduktion som hittills gjorts inte alltid överensstämmer med behovet.

Av kommunfullmäktiges budget 2025 framgår att det ska byggas fler hyresrätter. Granskningen visar att upplåtelseformerna i fokusområden i stor utsträckning utgörs av hyresrätter, men att det finns ett behov av större variation av upplåtelseformer, såsom exempelvis bostads- eller äganderätter. I intervjuer framkommer att det är svårt att möta behovet av alternativa upplåtelseformer och större bostäder, samtidigt som ekonomiska utmaningar måste hanteras för att hushållen ska ha möjlighet att efterfråga dem.

5.4 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att granskade nämnder och bolagsstyrelser i huvudsak arbetar proaktivt vid avvikelser i de granskade delprocesserna, det vill säga samverkan i skedet mellan planbesked och samråd samt skedet mellan lagakraftvunnen detaljplan och fram till annonserad upphandling.

Revisionskontoret konstaterar att arbetet med projektportföljen har blivit en viktig del i arbetet med att identifiera projekt som är genomförbara och ekonomiskt hållbara. Arbetet har också medfört bättre förutsättningar att styra projekten och att tidigt kunna upptäcka, förebygga och hantera avvikelser på ett proaktivt sätt. Om portföljen på sikt även kopplas till mål som kan brytas ned i geografiska områden eller prioriterade projektkategorier, möjliggörs en mer systematisk uppföljning och en tidig identifiering av projekt med risk för avvikelser.

Bilaga 1 – Beskrivning av revisionskriterier

Kommunfullmäktiges budget 2025

Av kommunfullmäktiges budget framgår gemensamma direktiv till nämnder och bolagsstyrelser, bl.a. samverka för en effektiv och sammanhållen kommunikation, ta ansvar för och aktivt bidra till utvecklingen utifrån sina uppdrag samt prioritera de i översiktsplanen utpekade fokusområdena.

Reglementen och ägardirektiv

I exploateringsnämndens reglemente (2019:08) framgår att nämnden bland annat har till uppgift att:

- vidta åtgärder för att möta den efterfrågan på mark, bostäder och lokaler för olika ändamål, som staden anser bör tillgodoses,
- genomföra gällande detaljplaner avseende gator, vägar, torg, parker och andra allmänna platser, i den mån detta ankommer på staden.

I stadsbyggnadsnämndens reglemente (2024:17) framgår att de bland annat har till uppgift att tillvarata:

- stadens övergripande fysiska planering avseende bland annat bostadsförsörjning, arbetsplatser, miljö och trafik.

I ägardirektiven till de allmännyttiga bostadsbolagen (dnr KS 2024/939) framgår bland annat att de ska:

- tillskapa minst 3 500 bostäder under mandatperioden,
- utveckla bolagets projektportfölj utifrån både eget markinnehav och ett utvecklat aktivt samarbete med berörda nämnder för att möjliggöra fler byggstartade lägenheter,
- tillsammans med exploateringsnämnden arbeta för att bolagens projektportföljer ska vara minst tio gånger den planerade årliga produktionen,
- arbeta aktivt med stadens fokusområden, särskilt Fokus Järva, genom att ta ansvar för utvecklingen av området, både kopplat till närvaron genom befintligt bestånd och ökat genomförande av nya stadsutvecklingsprojekt.

Bilaga 2 – Planprocessen

Planprocessen, dvs. hur en ny detaljplan ska tas fram, regleras i plan- och bygglagen (2010:900). De olika skedena beskrivs kortfattat nedan. Beskrivningarna är hämtade från Stockholms stads [bygg- och plantjänst](#).

Process	Beskrivning
Förstudie/ markanvisning	Ett förslag till ny detaljplan kan komma från bland annat staden, markägaren eller en byggaktör. Processen börjar då med en förstudie där förutsättningarna för förslaget utreds. Ligger området på stadens mark kan exploateringsnämnden ge en markanvisning. Markanvisning innebär en tidsbegränsad ensamrätt att förhandla med staden om att bygga bostäder eller exploatera marken på annat sätt. Markanvisning kan göras även efter en ny detaljplan beslutats.
Startskede	I startskedet fattas beslut om att börja arbetet med en detaljplan. Stadsbyggnadskontoret gör en översiktlig beskrivning av förslaget i ett start-PM och presenterar det för stadsbyggnadsnämnden som fattar beslut om att påbörja planarbetet eller inte.
Planskede	I planskedet tas ett förslag till ny detaljplan fram. En del i arbetet är att ha en dialog med de som berörs av den nya planen. Det kallas för samråd och syftet är att kända sakägare och boende får möjlighet att lämna synpunkter. Synpunkterna från samrådet sammanställs i en samrådsredogörelse, alternativt i ett granskningsutlåtande efter granskning.
Granskning	Efter planskedet justeras planförslaget och ställs ut för granskning. Granskningen är det sista tillfället att lämna synpunkter. Synpunkterna som kommit in sammanställs och bemöts i ett granskningsutlåtande. Om det görs stora förändringar i planförslaget ställs det ut på ny granskning, annars går förslaget vidare för beslut i stadsbyggnadsnämnden. Har man inte lämnat synpunkter under samrådstiden eller granskningen kan man inte heller överklaga en beslutad detaljplan.
Godkännande/ antagande av detaljplan	Både kommunfullmäktige och stadsbyggnadsnämnden kan besluta om att anta detaljplaner. Kommunfullmäktige beslutar om planer av stor vikt eller av principiell betydelse. Övriga planer fattar stadsbyggnadsnämnden beslut om.
Överklagande	Den som är missnöjd med beslutet om antagandet av en detaljplan kan överklaga det inom tre veckor från att beslutet anslagits på stadens anslagstavla. För att ha få överklaga ska man vara berörd av förslaget och senast under granskningstiden ha framfört skriftliga synpunkter som inte tillgodosetts. När en överklagan kommit in skickar stadsbyggnadskontoret den vidare till mark- och miljödomstolen som avgör ärendet.
Laga kraft	Detaljplanen vinner laga kraft, om den inte överklagas och inte överprövas av länsstyrelsen, inom tre veckor från att beslutet om antagande publicerats på stadens anslagstavla. Om planen överklagats och domstolen avslår överklagandet och inte ger prövningstillstånd, vinner planen laga kraft i och med avslaget.

Bilaga 3 – Måluppfyllelse

Kommunfullmäktige beslutar årligen om mål för stadens bostadsbyggande. I tabellen nedan redovisas ackumulerade målvärden för tre av indikatorerna inom området. De ackumulerade värdena avser åren 2010 till 2025.

Indikator	Årsmål 2025	Ackumulerade målvärden, 2010–2025	Ackumulerat utfall, 2010-2025
Antal markanvisade bostäder	-	108 000	101 249
Antal bostäder i godkända/antagna detaljplaner	6 000	107 000	90 218
Antal påbörjade bostäder	6 000	108 500	77 479