

Handläggare: Anna-Greta Holmbom Björk-
man 2003-01-20
Region Ytterstad
Markbyrå
Tel: 508 267 77
annagreta.holmbom@gfk.stockholm.se

Dnr 02-130-4160

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Miljöhänsyn i byggandet. Remissvar på revisionsrapport

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden återoppar detta tjänsteutlåtande som svar på revisionsrapporten Miljöhänsyn i byggandet

Olle Zetterberg

Solveig Svedgård

Göran Gahm

SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har genomfört en granskning av miljöhänsyn i byggandet och översänt revisionsrapport 16/2002 för yttrande till gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Gatu- och fastighetskontoret anser att det är bra att revision av stadens miljöarbete genomförs. De erfarenheter som sammanställts i rapporten ger ett bra underlag för förvaltningarnas översyn av rådande rutiner och förnyelse av miljöprogram.

Revisionskontoret har granskat ansvarsfrågan när något går snett, ”sjuka hus”, och vad staden har för möjligheter att påverka. Man konstaterar att byggherren har det entydiga ansvaret för ett byggprojekts genomförande enligt plan- och bygglagen, PBL. Stadsbyggnadsnämnden har ett tillsynsansvar för att byggherren tar sitt ansvar. Revisionskontoret konstaterar att staden kan påverka byggandet genom att ställa krav i markanvisningsavtal.

Revisionskontoret har granskat hur miljökonsekvensbeskrivning, MKB, och stadens ekologiska program följs upp i genomförandeskedet. Åtgärder enligt MKB, som ingår som en del i detaljplanen, följs i stort sett i bygglov och i bygganmälan. Programmet ekologiskt byggande skrivs in i stadens markanvisningsavtal. Uppföljning ska ske i samband med bygganmälan inom stadsbyggnadsnämnden. Revisionskontoret konstaterar att ingen systematisk uppföljning sker i genomförandeskedet varken av byggandet eller det ekologiska programmet.

I Hammarby sjöstad genomför gatu- och fastighetskontorets projektorganisation miljökontroll av stadens egna arbeten i form av återkommande miljöronder. Därutöver besöks andra byggarbetsplatser inom området i syfte att följa upp miljömålen för stadsdelen. Projektorganisationen har därvid konstaterat att byggherrarnas egenkontroll under genomförandeskedet i många fall har varit bristfällig. Den erfarenhet som kontoret erhållit av miljöarbetet under genomförandeskedet i Hammarby sjöstad bör tillvaratas och integreras i andra byggprojekt inom staden samt i stadens program för ekologiskt byggande.

Revisionskontoret har givit gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utveckla tillsynen i genomförandeskedet. Gatu- och fastighetsnämnden uppträder i egna projekt som byggherre och utövar egenkontroll. Stadsbyggnadsnämnden är en myndighet som utövar tillsyn enligt PBL. Kontoret anser därför att det inte kan delta i uppdraget att utveckla rutiner för tillsyn enligt PBL utan enbart lämna synpunkter. Kontoret anser att det är positivt om tillsyn ökar. Gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret har haft samråd om revisionsrapporten.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur miljöfrågorna hantearas i byggandets genomförandeskede vid externt byggande inom Stockholms kommun dels inom byggbolagen dels hur staden agerar. Revisionsrapporten heter Miljöhänsyn i byggandet och har nr 16/2002. Rapporten har översänts för yttrande senast 2003-02-28 till gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden.

Syftet med granskningen har varit att

- belysa och granska hur detaljplanens miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) följs under genomförandeskedet,
- redovisa stadens möjligheter att påverka och eventuella ansvar när sjuka hus byggs, när något gått snett samt
- belysa hur effektivt programmet ekologiskt byggande är.

Revisionskontoret har sammanfattat resultatet av granskningen i sex punkter nämligen:

- ? Miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplanen följs i stort i bygglovsprövning och i bygganmälan

- ? Programmet för ekologiskt byggande skrivs in i markanvisningsavtalen
- ? Byggherren har enligt lagstiftningen det fulla ansvaret för kontroll och uppföljning av sina insatser under genomförandet
- ? Stadens uppföljning och tillsyn av pågående byggnation behöver dock utvecklas, idag sker praktiskt taget ingen kontroll under detta skede
- ? I Hammarby Sjöstad genomförs kontinuerlig tillsyn av pågående byggnation. Preliminära resultat tyder på att målet om en halverad miljöbelastning kan uppnås
- ? Staden bör förtydliga och samla sina riktlinjer för byggandet och se till att de följs

Granskningen har genomförts genom intervjuer med tjänstemän på stadsbyggnadskontoret, gatu- och fastighetskontoret och miljöförvaltningen. En särskild kartläggning av miljöarbetet byggandet av den nya stadsdelen Hammarby Sjöstad har genomförts. Dessutom har fallstudier av sex byggprojekt genomförts av anlita konsult genom granskning av offentliga handlingar och intervjuer med stadens berörda handläggare samt genom intervjuer med byggherrarnas representanter. I studien analyseras hur MKB och stadens ekologiska program används och följs upp i de enskilda fallen.

Revisionskontoret påpekar att staden kan ställa krav och bör ställa krav som är uppföljningsbara och följs upp:

Staden kan om den är markägare, ställa krav i samband med markanvisningsavtalet. Det kan röra sig om miljöhänsyn, men också annat, såsom frågor om tillgänglighet. Staden bör utveckla och samla sina riktlinjer för byggandet och konsekvent se till att de skrivs in i markanvisningsavtal och sedan följa upp att de också efterlevs. Generellt bör vidare gälla att när staden ställer krav, skall de vara uppföljningsbara samt följas upp.

Revisionskontoret har tidigare granskat miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, i detaljplaneprocessen, revisionsrapport 18/2001. Revisionskontoret har nu granskat hur MKB följs i genomförandeskedet. Granskningen visar att innehållet i MKB i stort följs vid bygglovsprövning och i bygganmälan.

Revisionskontoret konstaterar att stadens program Ekologiskt byggande skrivs in i markanvisningsavtal. Uppföljning ska ske i samband med bygganmälan inom stadsbyggnadsnämnden. I detaljplanens genomförandebeskrivning saknas dock uppgift om exploatören är bunden till stadens ekologiska program. Programmet följs inte heller upp med systematisk inspektion under genomförandeskedet. Revisionskontoret anser att det inte är tillfredsställande. Det finns risk att information om programmet förloras och att uppföljning inte är effektiv under byggprocessen eftersom tiden är lång från markanvisning till färdigställd byggnad och många aktörer ingår.

Senaste reformen av plan- och bygglagen, PBL, innebar minskad samhällstillsyn över byggverksamheten. Byggherren har det entydiga ansvaret för en

byggnads uppförande. Kontroll under genomförandeskedet baseras på egenkontroll.

Stadsbyggnadsnämnden utövar tillsyn av att byggherrarna tar sitt kontrollansvar. Revisionskontoret finner att nämnden inte nyttjar den möjlighet till insyn i uppföljning av projektens byggskede som lagen medger. Revisionskontoret menar att tillsynen under genomförandeskedet behöver utvecklas.

Revisionskontoret har tittat särskilt på uppföljningen av byggandet av Hammarby Sjöstad där staden har bildat en särskild projektorganisation för planering, genomförande och uppföljning. Revisionskontoret menar att särskilda projektorganisationer skapar större tydlighet och enklare processer med färre inblandade och kan vara motiverat vid större utbyggnadsplaner.

Revisionskontoret påpekar att stadens viljeinriktning på miljöområdet inte är tydligt uttalat och man menar att staden bör förtydliga och samla sina riktlinjer för byggandet. När staden ställer krav bör man även se till att de följs upp.

Avslutningsvis innehåller rapporten slutsatser och rekommendationer för hur miljöfrågorna bör hanteras vilket inleds med:

Miljöfrågorna är relativt nya inom byggsektorn. I ett inledningskede kan det vara motiverat att arbeta med särskilda organisationer/satsningar. Under ett uppbyggnadsskede kan det finnas behov av extra specialkompetens. För framtida förankring och bestående värde är det emellertid angeläget att frågorna integreras i ordinarie verksamhet.

Analys

Stockholms stad har relativt tidigt initierat miljöprogram för byggsektorn. De program som rapporten beskriver, MKB, programmet för Ekologiskt byggande och miljöprogrammet för Hammarby Sjöstad, har delvis gemensamma målgrupper. Programmen är utformade på olika sätt men kan ha punkter som sammanfaller. För Hammarby Sjöstad finns ett särskilt program med miljömål för byggandet av hela stadsdelen såväl för husbyggnader som för infrastruktur. MKB anger konsekvenser och åtgärder för miljön vid exploatering och gäller både för externa byggherrar och för stadens arbeten vid genomförande av en detaljplan. Exempelvis genomför staden genom gatu- och fastighetskontoret i förekommande fall marksanering, bullerdämpning, plantering av grönytor etc vilket ingår i MKB. Stadens program för Ekologiskt byggande anger mål och riktlinjer vid nybyggnad av bostäder och vänder sig huvudsakligen till byggherren.

Revisionskontoret konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen, MKB, i detaljplanen följs i stort i bygglovprövning och i bygganmälan. Det är stadsbyggnadsnämnden som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen tillförs som handling till detaljplanen och därmed finns handlingen inom nämndens förvaltning för kännedom och stöd för handläggning av bygglov och bygganmälan. Som revisionskontoret påpekar är det många personer

som avlöser varandra under byggprocessen och MKB ger information om miljöåtgärder i genomförandeskedet.

Staden har genom gatu- och fastighetsnämnden möjlighet att påverka miljöarbetet genom att ställa krav i samband med markanvisning. Programmet för ekologiskt byggande skrivs in i markanvisningsavtal och följs upp under bygganmälan. Det är ett viktigt påpekande som revisionskontoret gör att kedjan inte bör brytas från markanvisningsavtal till genomförande. Information om programmets tillämpning underlättas om det anges i detaljplanen t ex i genomförandebeskrivningen. Uppföljning av programmet sker idag genom att byggherren lämnar skriftlig redovisning i programmets blanketter och formulär. Stadsbyggnadsnämnden mottar och arkiverar dessa handlingar i samband med bygganmälan. Redovisningen anses ibland krånglig att genomföra och det finns därför anledning att se över utformningen av programmets blanketter och formulär.

Revisionskontoret påpekar att stadsbyggnadsnämnden inte genomför systematiska besiktningar i genomförandeskedet varken för tillsyn enligt PBL eller för att följa upp stadens ekologiska program. Det har dock aldrig varit en förutsättning för programmet att sådan uppföljning ska ske men kan naturligtvis vara ett sätt att göra programmet tydligare och öka stadens engagemang i miljöfrågor. Enligt PBL har byggherren det entydiga ansvaret för ett byggprojekt och likaledes har, enligt ekologiska programmet, byggherren det fulla ansvaret att genomföra programmet.

Hammarby Sjöstad är en helt ny stadsdel i Stockholm. Projektet är stort och omfattar ca 8000 bostäder samt därutöver kontorsbyggnader mm. För planering och genomförande finns en egen projektorganisation som tillhör gatu- och fastighetskontorets organisation. Miljöambitionerna för stadsdelen är stora och den har ett eget miljöprogram där målet är att stadsdelens miljöbelastning ska halveras jämfört med 1990-talets teknik. Gatu- och fastighetskontoret utvärderar om målen uppnås genom användning av ett beräkningsprogram för miljöbelastningsprofiler.

I Hammarby Sjöstad är staden byggherre beträffande broar, kajer, gator, parker och torg. I den rollen har staden ansvar för kvaliteten i genomförandet och i projektgruppen ingår därför en byggkontrollant för att följa upp utförandet av egna anläggningar inom egenkontrollen. Denne kontrollant har även genomfört miljösyner i projekt där staden anvisat mark för byggande i syfte att uppmärksamma andra byggherrar om deras ansvar. Erfarenheter av byggplatsbesöken visar att brister i byggherrens egenkontroll förekommer inte minst beträffande miljöfrågor i genomförandeskedet.

Om miljöronder bedöms effektiva bör staden uppmärksamma byggbolagen, eventuellt ställa krav på att sådana miljöronder sker som ett led i byggherrens egenkontroll under byggskedet, t ex genom att införa det som en miljöåtgärd i programmet ekologiskt byggande. Även det beräkningsprogram med redovisning av miljöbelastningsprofiler som tagits fram för utvärdering av Hammarby Sjöstad bör kunna utvecklas till ett allmänt utvärderingsinstrument.

Kontorets synpunkter

Kontoret anser att det är bra att revision av stadens miljöarbete genomförs och det är positivt att revisionskontoret granskar miljöarbetet i genomförandeskedet. De erfarenheter som sammanställts i rapporten ger ett bra underlag för förvaltningarnas översyn av rådande rutiner samt förnyelse av miljöprogram. En översyn av programmet Ekologiskt byggande pågår och de synpunkter som framkommit vid granskningen är värdefulla för detta arbete t ex samordna med andra miljöprogram och förenkla rutiner för uppföljning.

Då gatu- och fastighetsnämnden i egna projekt uppträder som byggherre och ställs under stadsbyggnadsnämndens tillsyn anser kontoret att det inte kan delta i uppdraget att utveckla rutiner för tillsyn enligt PBL utan enbart lämna synpunkter. Rapporten och gatu- och fastighetskontorets egna erfarenheter av genomförandeskede visar att tillsynen bör ökas i under byggskedet. Kontoret stöder revisionskontorets syn att stadsbyggnadsnämnden bör se över rutiner för tillsyn enligt PBL.

Kontoret förordar att information om stadens program, som Ekologiskt byggande, program för ökad tillgänglighet etc skrivs in i detaljplanen, t ex genomförandebeskrivning. Programmen ställer i vissa avseenden högre krav än PBL men många av programpunkterna sammanfaller med åtgärder som erfordras för att uppfylla statliga byggregler. Kontoret menar att det är positivt om stadsbyggnadsnämnden integrerar uppföljning av miljöprogram i sin tillsynsverksamhet om nämndens tillsynsutövning utökas. En tydligare uppföljning och återkoppling styrker stadens viljeinriktning.

Det är bra att man inom Hammarby Sjöstad som förebild inom miljöområdet har genomfört miljöronder och byggplatsbesök. Staden har inte resurser att genomföra sådana miljösyner i alla externa projekt. Det åligger byggbolagen att ha egenkontroll av egen byggverksamhet, att ha de kontrollanter som krävs. Vid anläggningsarbeten gator, parker, torg etc är genomförandet stadens ansvar. Gatu- och fastighetskontorets ambition att bevaka miljöfrågorna är höga men bör ständigt utvecklas. Den erfarenhet som kontoret har av uppföljning av miljöarbetet i stadens egna projekt inom Hammarby Sjöstad bör tillvaratas och integreras i andra projekt där staden agerar som byggherre.

SLUT