

Handläggare: Kjell Engvall
Region Ytterstad
Markbyrå
Tel: 508 260 61
kjell.engvall @ gfk.stockholm.se

2004-02-20

Dnr 04-130-363:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Hur arbetar staden för att uppnå målet 20 000 nya bostäder?
Remissvar.**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över revisionsrapporten till nämndens revisorer (revisorsgrupp 2) överlämna och återropa detta tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Solveig Svedgård

Göran Gahm

SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har genomfört en granskning som belyser hur staden arbetar för att uppnå målet 20 000 bostäder under åren 2003-2006. Rapporten har överlämnats till gatu- och fastighetsnämnden för yttrande senast 2004-03-31. Granskningen har genomförts dels genom studier av olika dokument och dels genom intervjuer med tjänstemän vid berörda nämnder och bolag. Vidare har utrednings- och statistikkontoret genomfört intervjuer med sex olika byggherrar för att få synpunkter på hur de upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

Gatu- och fastighetskontoret anser att den kommuncentrala samordningsfunktionen med projektledare och styrgrupp fungerar bra och att arbetet med BAS-programmet skall fullföljas men anpassas så att det inte blir kostnadsdrivande för nyproduktionen. Beträffande frågan om att det i *varje* bostadsprojekt bör utses en huvudansvarig från staden för att underlätta kommunikationen med byggherren under hela processen, anser kontoret att projektledarna vid gatu- och fastighetskontoret redan har detta ansvar.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Revisionskontoret har genomfört en granskning som belyser hur staden arbetar för att uppnå målet 20 000 bostäder under åren 2003-2006. Rapporten har överlämnats till gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadens allmännyttiga bolag samt kommunstyrelsen för yttrande senast 2004-03-31 resp. 2004-04-30.

Syftet med granskningen är att belysa hur berörda facknämnder och de allmännyttiga bostadsbolagen arbetar för att stadens mål om 20 000 nya lägenheter ska kunna uppnås och hur kommunstyrelsen samordnar detta arbete. Vidare ingår att beskriva hur sex byggherrar upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder.

Granskningen har **genomförts** dels genom studier av olika dokument och dels genom intervjuer med tjänstemän vid berörda nämnder och bolag. Vidare har utrednings- och statistikkontoret genomfört intervjuer med sex olika byggherrar för att få synpunkter på hur de upplever samverkan med staden vid nyproduktion av bostäder. De byggherrar som deltog vid intervjuerna, som genomfördes som gruppintervjuer vid två tillfällen, representerar skilda typer av byggföretag med olika upplåtelseformer. Intervjuerna koncentrerades på de problem som byggherrarna uppmärksammat i samarbetet med staden.

Revisionskontoret har **sammanfattat** resultatet av granskningen i en handfull punkter:

- ? Samordning och uppföljning av de bostadsplaner som finns inom staden görs strukturerat.
- ? Stadens bostadsbolag behöver samverka mer för att kunna bygga billigare.
- ? Det är inte acceptabelt att det tar sex till nio månader att utse ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadskontoret.
- ? Stadens egna krav gör det svårare att bygga billiga bostäder.
- ? Staden bör pröva om byggherrarna kan göra mer i planarbetet.

Samordning av stadens bostadsplaner

En projektledare har utsetts med uppgift att samordna, följa upp och bevaka genomförandet av aktuella bostadsplaner. Projektledaren rapporterar till en styrgrupp med representanter från stadsledningskontoret, gatu- och fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen.

Det inledande arbetet med att identifiera bostadsprojekt som kan påbörjas inom mandatperioden och som totalt omfattar minst 20 000 lägenheter

beräknas vara klart under andra kvartalet 2004. Det fortsatta arbetet inriktas därefter på att prioritera dessa projekt och bevaka tidsplaner och vid behov vidta lämpliga åtgärder för att lösa eventuella problem.

Markanvisningar

Gatu- och fastighetskontoret har under år 2003 anvisat mark för 5 423 lägenheter varav drygt 1 900 är belägna i innerstaden och resten i ytterstaden. Av anvisningarna avser ca 58 % hyresrätt och ca 42 % bostadsrätt. Ca 26 % har anvisats till kommunala bolag.

Vid revisionskontorets kontakter med gatu- och fastighetskontoret har framkommit att kontoret bedömer att det är möjligt att föra fram förslag till markanvisningar i en omfattning som möjliggör byggandet av 20 000 bostäder och att det egentligen inte råder någon brist på byggbar mark. Den främsta flaskhalsen uppgavs vara detaljplaneprocessen och den politiska processen att göra avvägningar mellan motstridiga mål.

Åtgärder för att minska kostnaderna

Stockholm stadshus AB och de allmännyttiga bolagen har med extern konsult hjälp utrett möjligheterna att sänka kostnaderna vid nyproduktion. Härvid framkom att ett kommunalt byggbolag torde ha begränsade möjligheter att påverka kostnaderna för nyproduktion av bostäder samt att uppbyggnad/förvärv av en sådan organisation innebär en betydande risk.

Istället föreslås ett utvecklingsprojekt i form av fem pilotprojekt inom de fem mest kostnadsdrivande områdena. Arbetet föreslås ske inom ramen för konkreta plan- och byggprojekt.

Sex byggherrars syn på samverkan med staden

Vid intervjuerna med de sex byggherrarna framkom bl a nedanstående synpunkter:

Stadens mål

Ett antal politiska mål upplevs som målkonflikter. Staden sätter upp mål för bostadsproduktionen men tillsätter inte de resurser som behövs.

Idéfasen

Byggherrarna anser att det tar alltför lång tid från idé till start-PM. Vidare framhålls att stadsbyggnadskontoret kräver en högre detaljeringsgrad i start-PM än tidigare vilket innebär ökade kostnader och risker för byggföretagen. Det övergripande ansvaret för planbetet i ett projekt bör ligga på en huvudansvarig som samordnar och driver projektet. Idag är det olika personer som svarar för olika delar av projektet. Flera byggherrar anser att staden borde satsa på mindre projekt.

Programskedet

Stadens krav som går utöver PBL är kostnadsdrivande. Som exempel nämns förslaget till BAS-program för ökad tillgänglighet i den inre miljön.

Byggherrarna tar även upp problem med ”fikabordsändringar” som innebär att ett program underhand ändras genom påverkan från andra handläggare som råkar bli informerade om projektet.

Projektet läses tidigt i programskedet. Byggherrarna eftersträvar flexibilitet för att bättre kunna möta den efterfrågan som råder på marknaden när projektet färdigställs.

Planeringsfas

För att minska den osäkerhet som kan uppstå i samband med den politiska hanteringen bör exploateringsavtal tecknas tidigare än vad som sker idag. Planeringen av infrastruktur, exempelvis kravet på garage, bör var mer flexibel särskilt i ytterstaden.

Detaljplanearbetet

Byggherrarna anser att staden har högre krav på detaljplaner i planarbetet än andra kommuner vilket bl a medför att stadsbyggnadskontoret inte vill att byggherrarna gör mer av arbetet. Vidare anges att staden har en för generös bordläggningspolitik och att den interna remisshanteringen är långsam.

Revisionskontorets synpunkter

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid intervjuer har revisionskontoret bl a lämnat följande kommentarer:

Revisionskontoret bedömer att arbetet med att samordna och följa upp aktuella bostadsplaner har genomförts på ett strukturerat sätt. Planprocessen från idé till färdig detaljplan tar enligt de intervjuade byggherrarna ca tre år. I stadsbyggnadskontorets verksamhetsplan för 2003 anges att förvaltningen ska arbeta med fortsatt effektivisering av planprocessen samtidigt som medborgarinflytandet i planeringen ska stärkas. Förvaltningen upplever dock dessa krav som en målkonflikt.

Enligt revisionskontoret är det inte acceptabelt att det tar mellan 6 till 9 månader att utse planhandläggare. De resursförstärkningar som nu tillskapas för att arbeta med de kommunala bostadsbolagen bör dock minska dessa väntetider. Stadsbyggnadsnämnden har även vidtagit andra åtgärder för att uppnå en effektivare planprocess, t ex utökad delegation och färre bordläggningar.

Flera av de intervjuade anser att de krav som staden fört fram för tillgänglighet i den inre miljön, i arbetet med det s. k. BAS-programmet, är kostnadsdrivande och innebär att möjligheterna till byggande av typhus eller andra industriella lösningar begränsas. I gatu- och fastighetskontorets verksamhetsplan för år 2004 anges att BAS-programmet bör anpassas så att det inte är kostnadsdrivande för nyproduktionen. Revisionskontoret anser att arbetet med att utöka basprogrammet bör påskyndas.

Revisionskontoret anser att det i varje bostadsprojekt bör utses en huvudansvarig från staden som samordnar projektet och svarar för kontakten med byggherren under hela processen.

Det interna remissförfarandet inom staden bör ses över i syfte att få en bättre tidsmässig samordning av planärenden.

Byggherrarna vill göra mer av arbetet i planeringsprocessen. De framhåller att när start-PM är framtagen kan de inte längre påverka projektets utformning vilket kan vara nödvändigt främst av marknadsskäl. Revisionskontoret anser att staden bör överväga att erbjuda byggherrarna att göra mer av planarbetet.

Staden prioriterar stora projekt för att de ger fler bostäder. Byggherrarna framhåller att mindre projekt tar kortare tid att genomföra och innebär mindre risktagande för byggherren. Stadsbyggnadskontoret arbetar dock för att få igång fler mindre projekt.

De kommunala bostadsbolagen uppger att samarbetet med gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret fungerar bra men att detaljerade krav avseende buller- och tillgänglighet ger ökade kostnader för projekten.

Kontorets synpunkter

Gatu- och fastighetskontoret anser att den kommuncentrala samordningsfunktionen med projektledare och styrgrupp fungerar bra och utgör att "smörjmedel" i planerings- och genomförandeprocessen. Detaljerade tidsplaner för markanvisningar och start-PM upprättas i syfte att samordna och förkorta handläggningstiderna för projekten. Ändringar/avvikelser i tidsplaner, antalet lägenheter e t c rapporteras fortlöpande av handläggarna för att dessa uppgifter ska kunna hållas aktuella. De långa väntetiderna från markanvisning till att planhandläggare utses och start-PM förs fram till stadsbyggnadsnämnden bör genom detta arbete kunna minskas. Kontoret konstaterar dock att resursfrågan hos stadsbyggnadskontoret ännu utgör en begränsning för möjligheterna att snabbt kunna starta planarbete för de projekt som kontoret markanvisar.

Beträffande planprocessens längd kan nämnas att KTH har genomfört en undersökning av tidsåtgången för ett antal detaljplaner i bl a Stockholmsområdet (Lantmätaren nr 8/03). Härvid framkom att initieringsskedet (idéfas, programarbete e t c) i genomsnitt tog 3 år, planskedet 2 år och överklagandet 7 månader. Den totala tidsåtgången för planer med normalt planförfarande uppgick således till mellan 5 och 6 år. Besvärstiden hos länsstyrelsen låg på ca tre månader medan regeringsavgörandena tog betydligt längre tid. En slutsats som dras är att initieringsskedet tycks svara för en mycket stor del av den totala planprocessens längd och att beslutsformerna i denna fas bör ägnas betydligt större uppmärksamhet än hittills.

Behovet och omfattningen av utredningar i initieringsskedet är mycket varierande beroende på projektstorlek och projektets komplexitet. I mindre och relativt okomplicerade projekt bör det vara möjligt att minska tiden innan den formella planprocessen kan påbörjas. Markanvisning till byggherrar och upprättande av start-PM bör kunna ske relativt tidigt.

Programarbete för omfattande kompletteringsbebyggelse i bebyggda miljöer torde i regel kräva en viss "mognadstid" för att planförslaget ska få en bra utformning och inte mötas av kritik från berörda fastighetsägare och övriga sakägare som ofta är negativa till varje förändring i sin närmiljö. Det är inte osannolikt att en alltför forcerad planprocess i detta avseende skulle kunna innebära ökad risk för överklaganden. Oftast tas beslut om markanvisning och start-PM för dessa projekt i ett senare skede. Det är dock även i dessa projekt angeläget att byggherrar kan delta så tidigt som möjligt så att de ges möjlighet att påverka projektens utformning.

Vid intervjuerna framförde byggherrarna önskemål att exploateringsavtal borde träffas tidigare "för att minska den osäkerhet som kan uppstå i den politiska hanteringen". Kontoret anser att det av flera anledningar inte lämpligt att träffa genomförandeavtal innan detaljplanen fått sin slutliga utformning, d v s *efter* den justering/bearbetning som sker efter plansamrådet inför utställningen. Det är en missuppfattning att tidiga avtal skulle förebygga osäkerhet i den politiska hanteringen. Det är snarare så att tidiga exploateringsavtal torde innebära ökad osäkerhet i detta avseende.

Revisionsrapporten innehåller även uppgifter om kontorets pågående arbete med BAS-programmet och synpunkter på detta som kommit fram under revisionskontorets arbete med rapporten. Kontoret vill med anledning av detta framföra följande:

Kommunfullmäktige gav i december 2002 gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att ta fram ett sk BAS-program, dvs stadens riktlinjer för tillgängliga och användbara byggnader. Gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret tog under våren 2003 fram ett förslag till BAS-program som gick ut på remiss under hösten. Programmet bearbetas nu efter de synpunkter som kom fram under remissen. Det bearbetade förslaget ska analyseras av en oberoende expert för att se om programmet påverkar byggkostnader, möjligheter till industriellt byggande etc. Därefter kommer programmet att tas upp för beslut i berörda nämnder - sannolikt under våren 2004.

En del byggherrar anser att BAS-programmet, i de punkter som ställer högre krav på tillgänglighet än Boverkets byggregler, skulle vara kostnadsdrivande, liksom stadens program för ekologiskt byggande och gestaltungsprogram till detaljplaner.

Det är bara programmet för ekologiskt byggande som hittills analyserats vad gäller kostnadseffekterna. År 2000 utfördes en analys som visade att produktionskostnaderna ökade med 3 – 4 % främst orsakat av åtgärder för energieffektivisering, ljudisolering och val av högre standard på invändiga ytor.

De stora och helt avgörande besluten som påverkar byggkostnaderna tas i program- och planskedet. Det gäller t ex val av område/tomt, exploateringskostnader, planekonomi, hustyper, krav på utformning och material. Detta har bekräftats av både byggherrar och byggforskare.

När det gäller BAS-programmets effekter på byggkostnaderna måste den analys som nu ska göras av en oberoende expert avvaktas. I remissförslaget fanns sju punkter som gick utöver Boverkets byggregler. Tre av dessa punkter har funnits med i det utemiljöprogram som kommunfullmäktige antog 1987. Det gäller gångavstånd mellan en byggnads entré och angöring/parkering för bil med handikapparkeringstillstånd, ramplutning och fritt passagemått i entrédörr. De övriga fyra punkterna innebär att alla entréer ska vara tillgängliga, att markbostäder ska vara tillgängliga från början, att samtliga våningsplan i en bostad ska vara tillgängliga och att en toalett i en ny bostad ska ha ett fritt utrymme på båda sidor om toalettstolen. I övrigt utgör BAS-programmet en påminnelse och uppmaning till projektörer och byggherrar att följa Boverkets byggregler.

Det fortsatta arbetet med BAS-programmet kommer att ske i samråd med handikappråden, de kommunala bostadsbolagen, Byggmästareföreningen, Fastighetsägarna m fl.

Gatu- och fastighetskontoret anser att pågående arbete med BAS-programmet bör fortsätta enligt redovisad handlingsplan men att det inte kan uteslutas att vissa programkrav kan innebära merkostnader och andra begränsningar i bostadsprojekten som kan påverka förutsättningarna för att producera billiga bostäder. Kontoret anser dock att programmet skall anpassas så att det inte blir kostnadsdrivande för nyproduktionen.

Revisionskontoret anser att det i varje bostadsprojekt bör utses en huvudansvarig från staden som samordnar projektet och svarar för kontakterna med byggherren under **hela** processen i avsikt att ”underlätta kommunikationen och förbättra informationen mellan staden och byggherren”. Gatu- och fastighetskontorets projektledare medverkar idag i plan- och exploateringsprocessen från idéfas/markanvisning tills projekten är helt genomförda och inflyttning har skett. Genom denna roll har kontoret redan ett övergripande ansvar gentemot byggherren för projektens fortskridande i olika faser. Vidare deltar byggherren regelmässigt i det löpande projektarbetet där olika frågor som berör projektet bereds och får sin lösning. Kontoret anser inte att en särskild tjänsteman behöver utses för att underlätta kommunikationen med byggherren eftersom projektledaren vid gatu- och fastighetskontoret redan svarar för denna uppgift.

Vid intervjuerna med byggherrarna framkom önskemål om att det övergripande ansvaret för **planarbetet** bör ligga på en huvudansvarig som samordnar och driver projektet eftersom det idag är ”olika personer som svarar för olika detaljer i projektet”. Det är naturligtvis angeläget att staden är tydlig och ger klara besked till byggherren under program- och detaljplaneprocessen. Samtidigt bör framhållas att detta arbete ofta utgör en kreativ process där olika lösningar och idéer prövas (och förkastas) och att

5

slutresultatet sällan är givet på förhand. I denna process involveras i regel tjänstemän från flera förvaltningar med olika fack- och myndighetsansvar. Huvudansvaret för att klarlägga och framföra stadens olika krav och uppfattningar till byggherren avseende byggrätt, planutformning e t c bör dock enligt kontorets uppfattning främst åvila ansvarig planhandläggare vid stadsbyggnadskontoret.

SLUT