

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-02-14

Diarienummer:
KSN-2016-2215

Handläggare:
Göran Carlén, Axel Heyman

Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2024

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** godkänna rapporten om portföljbalanseringen enligt ärendets bilaga 1,
2. **att** godkänna ändringar respektive ny tillämpning av portföljmål enligt ärendets bilaga 1,
3. **att** ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att se över målet om koncernekonomi, pröva utveckling av självbyggeritomter samt utveckla mål för blandning av bostäder enligt ärendets bilaga 1, samt
4. **att** senast i maj 2024 återkomma med rapport om vilka åtgärder som dels vidtagits, dels kan sättas in för att upprätthålla en bostadsproduktion i paritet med efterfrågan samt för att vidmakthålla en god blandning av bostadstyper och upplåtelseformer i nyproduktionen, enligt föredragningen

Ärendet

Kommunstyrelsen fick i Mål och budget 2016–2018 i uppdrag att ta fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling tillsammans med berörda nämnder och bolag. En delrapportering av uppdraget skedde i kommunstyrelsen 8 mars 2017 (§ 36) och uppdraget slutrapporterades 13 juni 2018 (§ 107). Då godkände kommunstyrelsen även ett antal prioriteringskriterier för värdering av samhällsbyggnadsprojekt. Därefter har kommunstyrelsen 29 maj 2019 (§ 123) även beslutat om portföljmål för balansering av projektportföljen.

Arbetet med portföljbalansering består i att summera innehållet i projektportföljen, bedöma måluppfyllelsen utifrån aktuella portföljmål samt lämna förslag till åtgärder för att förbättra balansen. Det sistnämnda innebär oftast att ett antal projektidéer lyfts fram som lämpliga att aktivera under kommande år. Även ändringar av portföljmålen kan aktualiseras.

Vissa beslut och avrapportering i kommunstyrelsen om balanseringen av portföljen skedde årligen till och med 2021. Besluten har handlat om långsiktig utbyggnadsinriktning och viss revidering av portföljmålen. Under 2022 och 2023 skedde endast muntlig rapportering i kommunstyrelsens arbetsutskott.

För att bättre passa in i andra årliga processer läggs balanseringen fortsättningsvis i början av respektive år. Den har tidigare tagits upp i kommunstyrelsen under senvår eller tidig höst.

Beredning

Stadsbyggnadsförvaltningen har berett ärendet tillsammans med kommunledningskontoret, brandförsvaret, miljöförvaltningen, Uppsalahem AB, Uppsala Parkerings AB samt Uppsala Vatten och Avfall AB.

Förslagen i ärendet bedöms ge en positiv effekt ur ett näringslivsperspektiv samt ur barn- och jämställdhetsperspektiv då dessa beaktas i prioritering och balansering.

Föredragning

Stadsbyggnadsförvaltningen driver arbetet med den gemensamma projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. Denna portfölj har främst fokus på projekt och projektidéer som kräver planläggning samt är av gemensamt intresse för flera styrelser och nämnder. Övriga mindre projektidéer bedöms av varje nämnd för sig. Det gäller exempelvis små detaljplaneprojekt som inte ger nämnvärd inverkan på det sammantagna byggandet eller kräver medverkan av andra nämnder. Vid själva balanseringen av projektportföljen beaktas dock även dessa.

Projektportföljen behöver ständigt anpassas till förändringar i omvärlden och kommunens egna prioriteringar. Från i år knyts arbetet ännu starkare till mål- och budgetprocessens investeringsberedning för att underlätta samlade bedömningar om hur exploateringsöverskott och följdinvesteringar för en 10–15-årsperiod påverkar kommunkoncernens ekonomi som helhet.

Trots konjunktur- och ränteläget bedöms den långsiktiga takten i samhällsbyggandet i Uppsala kommun komma upp i nivåer liknande de senaste tio åren. På kortare sikt förväntas dock sättningar i framför allt bostadsbyggandet och lokaler för handel och service. Strukturella förändringar i kontorsarbetet och effektivare utrymmen talar också för en minskning i kontorsbyggandet. När det gäller verksamhetsmark för industri och annan utrymmeskrävande eller miljöstörande verksamhet är det i stället risk för underutbud om projekt inte kommer i gång.

Portföljen rymmer projekt över hela skalan från tidiga skeden till slutförande och totalt sett ryms stora volymer, inte minst vad gäller bostäder. I genomsnitt bedöms det möjliga bostadsbyggandet i termer av färdiga detaljplaner och pågående planarbeten vara cirka 2 000 bostäder per år under den närmaste 15-årsperioden, medan det faktiska bostadsbyggandet bedöms ligga runt 1 500 bostäder per år. Det kan därför bli aktuellt att skjuta på eller pausa projekt.

För projekt där det fysiska genomförandet ännu inte påbörjats finns – särskilt i rådande konjunkturläge – en osäkerhet rörande när och om byggandet faktiskt kan komma att ske. Förutom att ha en kommungemensam samordning och prioritering behövs därför också en bedömning av var och i vilken omfattning bostadsbyggandet sker. Detta för att minska risken för felinvesteringar i sådan infrastruktur, samt lokaler och anläggningar för kommunal service, som mer strängt följer lokaliseringen av

bostadsbyggandet. Förvaltningen arbetar numera med en planeringsram som stöd för detta.

Arbetet med projektportföljen är ett instrument för genomförandet av kommunens översiktsplan och den översiktliga planeringens intentioner i enlighet med den utbyggnadsinriktning som finns i Planeringsstrategi för Uppsala kommuns översiktsplanering (kommunfullmäktige 7 november 2023, § 195). Portföljen anpassas bland annat successivt till avtalet med staten om omfattande stadsutveckling i södra delen av Uppsala stad.

Anpassningar enligt de tre ovanstående styckena ryms i hög grad inom de prioriteringskriterier och portföljmål som redan beslutats av kommunstyrelsen. Volymmålet om att möjliggöra för 2 000–3 000 bostäder per år behöver dock förtydligas. Likaså behöver målet för verksamhetsmark justeras med ledning av den nya handlingsplanen för näringslivsprogrammet. Även aktörsmålet om hur stor del av bostadsproduktionen som bör kunna ske på kommunens mark föreslås få en mindre justering.

Därutöver föreslås att stadsbyggnadsförvaltningen inför nästa år ges i uppdrag att se över portföljmålet avseende koncernekonomin för bland annat en bättre anpassning till konjunkturcykler. Vidare föreslås förvaltningen ta fram ett portföljmål för blandning av upplåtelseformer, bostadstyper och bostadsstorlekar. Slutligen föreslås stadsbyggnadsförvaltningen ges i uppdrag att pröva hur ett hållbart koncept med självbyggeritomter (egnahem) skulle kunna utvecklas.

Med anledning av konjunkturläget och makroekonomins långsiktiga påverkan på nyproduktionens karaktär har stadsbyggnadsförvaltningen undersökt möjliga instrument för att dämpa en närtida sättning i bostadsbyggandet och att långsiktigt bibehålla en god blandning av upplåtelseformer och bostadstyper. Förvaltningen avser återkomma till kommunstyrelsen med en avrapportering under våren. Eventuella förslag till beslut om åtgärder i styrelser och nämnder tas upp vid samma tillfälle.

Ekonomiska konsekvenser

Föreslagen projektbalansering med projekt som nu är under genomförande, planläggs eller förväntas börja planläggas under 2024 kan ge överskott mot slutet av 15-årsperioden. I genomsnitt för perioden förväntas dock inga överskott, på grund av konjunkturläget. Det är dock i samband med att exempelvis direktiv för de specifika projekten fattas som den faktiska ekonomiska konsekvensen beslutas.

När det gäller följdinvesteringar i teknisk infrastruktur, till exempel gator och anläggningar för vatten och avlopp, som inte finansieras av exploateringsersättning samordnas investeringsplaner för respektive nämnd och bolag med projektportföljen i samband med mål- och budgetprocessen vilket ger förutsättningar för samlade bedömningar kring påverkan av kommunkoncernens ekonomi som helhet.

Genom att arbetet knyts till mål- och budgetprocessen underlättas samlade bedömningar om hur exploateringsöverskott och följdinvesteringar i social och teknisk infrastruktur påverkar kommunkoncernens ekonomi som helhet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 14 februari 2024
- Bilaga 1, Projektportföljen och förslag till reviderade portföljmål

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör

Stadsbyggnadsförvaltningen

Bilaga 1, Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2024

Datum:

2024-02-14

Diarienummer:

KSN-2016-2215

Handläggare:

Göran Carlén, Axel Heyman

Portföljen för samhällsbyggnadsprojekt 2024

Innehåll

Introduktion.....	3
Omvärldsförändringar.....	3
Marknadsdjup för nyproduktion av bostäder och bedömning av produktion de närmaste 10-15 åren.....	3
Kungsängsverkets miljötilstånd	4
Portföljmål	5
Mål som föreslås ligga fast	5
Lägen	5
Följdinvesteringar	5
Koncernekonomi.....	5
Övrig systempåverkan/kvaliteter	6
Förslag till ändringar och ny tillämpning	6
Jämn utveckling över tid	6
Volymmål för bostäder	6
Volymmål för verksamheter.....	7
Aktörsmålet.....	8
Möjliga kommande portföljmål avseende bostäder	8
Balanseringsläge och åtgärder	9
Bostäder.....	9
Planeringsram och bedömning av var bostadsbyggandet tar plats	12
Verksamhetsmark och lokaler	13
Verksamhetsmark	13
Lokaler för näringslivet	13
Koncernekonomi	14
Sammanfattning måluppfyllelse	14

Introduktion

Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar med samhällsbyggnadsprojekt i ett antal steg från initiering till förverkligande och avslut. Med samhällsbyggnadsprojekt avses projekt som syftar till att åstadkomma mer omfattande fysisk förändring och där kommunen är en part med stark påverkansmöjlighet.

I initieringsfasen sker prioritering och urval bland projektidéer för att skapa en balanserad projektportfölj. Även beslutade och pågående projekt kan påverkas i arbetet med projektportföljen. Initieringsfasen står för den strategiska styrningen som föregår men också delvis fortgår under realiserandet av de strategiska besluten. Portföljbalanseringen fokuserar huvudsakligen på samhällsbyggnadsprojekt med bostäder och mark/eller lokaler för näringslivet. Följdinvesteringsprojekt i termer av social, teknisk och transport-infrastruktur behandlas på ett delvis annat sätt, men samordnas med arbetet med denna projektportfölj.

Till stöd för arbetet finns prioriteringskriterier och mål för portföljen som godkänts i kommunstyrelsen. Portföljbalanseringen resulterar i ett underlag i förvaltningen om vilka projektidéer som är rimliga att ta vidare under kommande år eller om andra modifieringar bör göras i portföljen. Slutliga beslut om planläggning, projektdirektiv med mera tas av respektive nämnd eller styrelse. Balanseringen rapporteras i kommunstyrelsen.

Årets balansering är bland annat präglad av konjunkturläget för byggandet av bostäder. Inledningsvis tas ett antal omvärldsfrågor upp, följt av förslag till anpassning av portföljmål. Därefter beskrivs balanseringsläget och åtgärder för att förstärka måluppfyllelsen.

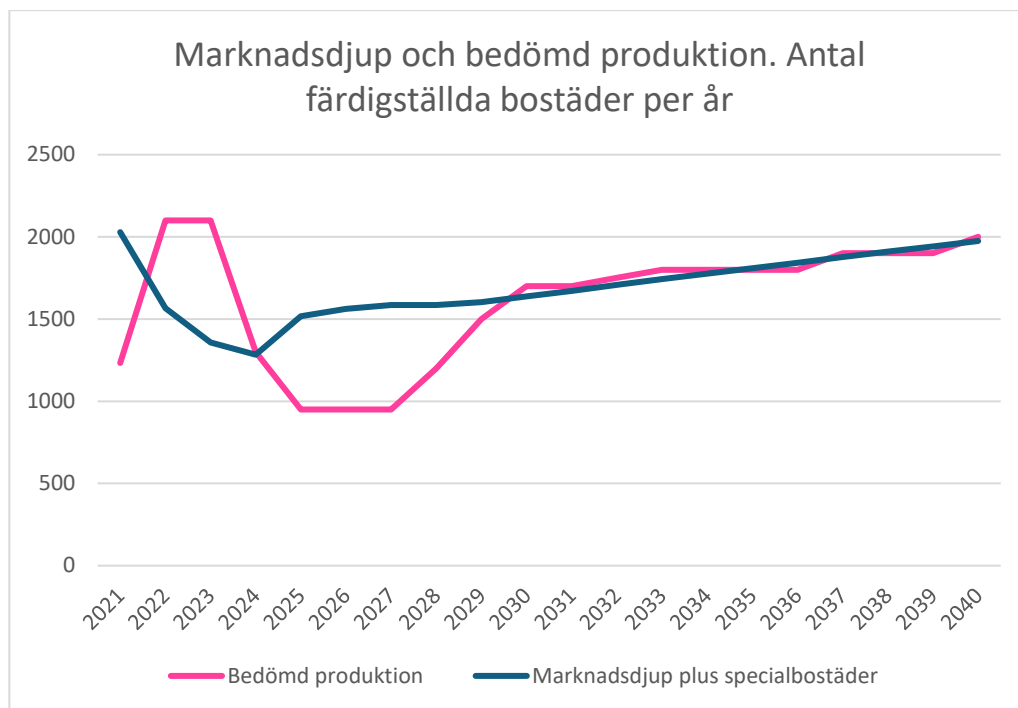
Omvärldsförändringar

Vid sidan av kommunens omvärldsanalys för mål- och budget har stadsbyggnadsförvaltningen tagit fram förnyade bedömningar av hur samhällsbyggandet kan komma att utvecklas givet makroekonomi, befolkningsutveckling samt närings- och arbetslivsutveckling.

Konjunktur- och ränteläget påverkar byggandet påtagligt, både avseende produktionspriser och kraften i efterfrågan. När det gäller verksamhetslokaler och mark för näringslivet förväntas därför vissa övergående sättningar i nyproduktion av lokaler för handel och service. I kombination med strukturella förändringar i kontorsarbetet med mer distansarbete, AI-driven effektivisering och effektivare utrymmen kan det bli en långvarigare minskning av takten i kontorsbyggandet. När det gäller verksamhetsmark för industri och annan utrymmeskrävande eller miljöstörande verksamhet kan den långsiktiga efterfrågan komma att gå upp på grund av återindustrialisering, som i sin tur triggas av flera skilda faktorer.

Marknadsdjup för nyproduktion av bostäder och bedömning av produktion de närmaste 10-15 åren

För bostadsproduktionen har en särskild marknadsbedömning gjorts, där nedgången i köpkraftig efterfrågan (marknadsdjup) är tydlig. Stadsbyggnadsförvaltningen har också, med stöd i bygglovsstatistiken och avkänning i olika projekt och med skilda aktörer, gjort en bedömning av hur bostadsbyggandet faktiskt kommer att utvecklas.



Marknadsdjupet bedöms efter lågkonjunkturen successivt stiga till följd av ökande inkomster och därmed köpkraft. Den långsiktiga räntenivån bedöms ligga högre än den senaste 10-årsperioden, vilket verkar i motsatt riktning och dämpar marknadsdjupets ökning. Marknadsdjupet återspeglar dock inte den faktiska produktionen (blå kurva). Det finns förskjutningar i tid som har med byggaktörernas produktionsplanering att göra och en trolig försiktighet inför att konjunkturläget förbättras.

Marknadsdjupsanalysen pekar också på förhållandevis liten köpkraft för småhus, cirka 200 per år fram till 2040. För flerbostadshusen bedöms marknaden för hyreshus vara särskilt gynnsam över tid, på grund av makroekonomin. Köpkraftig efterfrågan på bostadsrätter ligger enligt analysen på cirka 400 bostäder per år. För ordinarie hyresrätter handlar det om 900 per år. Till det kommer specialbostäder utanför ordinarie bostadsmarknad som LSS-, vård- och studentbostäder, cirka 200 per år, enligt stadsbyggnadsförvaltningens bedömning. Totalt sett alltså 1700 bostäder per år.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning av produktionstakten är mer försiktig och indikerar ett genomsnittligt bostadsbyggande på cirka 1500 bostäder per år fram till 2040 (se diagram och text ovan).

Förvaltningen har dock även undersökt möjliga instrument för att dämpa en närtida sättning i bostadsbyggande och att långsiktigt bibehålla en god blandning av upplåtelseformer och bostadstyper. Detta rapporteras till kommunstyrelsen i särskild ordning.

Kungsängsverkets miljötilstånd

Nytt miljötilstånd är sedan länge sökt för avloppsreningsverket i Kungsängen. Till följd av olika syn på lagstiftningen hos två myndigheter har handläggningen dragit ut på tiden och ärendet ligger sedan mer än ett år tillbaka hos regeringen. Gällande miljötilstånd är begränsat av hur många personer som får anslutas till verket, och som en följd av befolkningsökningen riskerar det att överskridas inom kort, troligen redan under 2024. Nytt tillstånd är kritiskt för Uppsalas utveckling eftersom Kungsängsverket betjänar hela staden samt ett flertal tätorter. Om upptagningsområdet under en period står utan laglig hantering av avloppsvattnet från befintlig och tillkommande bebyggelse kommer inte nya detalplaner att kunna antas.

Under en eventuell mellantid finns VA-kapacitet och tillstånd endast för utbyggnader i Storröta, Vattholma, Skyttorp och Björklinge som kan ge mer än marginella tillskott till bostadsförsörjningen, sammanlagt knappt 2000 bostäder, vilket motsvarar drygt ett års behov med en befolkningsökning enligt kommunprognosen. Till del finns färdiga detaljplaner i dessa tätorter, men för merparten av bostäderna krävs i så fall att pågående planläggningar slutförs.

Portföljmål

Senaste beslut om portföljmål fattades av kommunstyrelsen 2021 (§ 171). Målen är formulerade under följande rubriker.

- Jämn utveckling över tid
- Volymer bostäder och lokaler
- Lägen
- Aktörer
- Följdinvesteringar
- Koncernekonomi
- Övrig systempåverkan/kvaliteter

I det följande redovisas först de mål som föreslås ligga fast, följt av förslag till ändringar och ny tillämpning av mål.

Mål som föreslås ligga fast

Lägen

Stadsutveckling, byggande och kommunala investeringar inom stadsområdet i hög grad behöver fokuseras till lägen utmed den tänkta spårvägen och inom upptagningsområdet för den nya järnvägsstationen, samt till verksamhetsmark vid den nya trafikplatsen på E4. Detta får dock inte innebära att nödvändig utveckling avstannar i andra delar av staden.

Utvecklingen i de prioriterade tätorterna bör åtminstone fram till 2030 ske utan stora tröskelinvesteringar, utom där sådana redan har beslutats. Ständig planberedskap för minst 400 bostäder ska finnas i de prioriterade tätorterna sammantaget, samt planberedskap i var och en.

Följdinvesteringar

Utbyggnaden ska i första hand ske så att kapaciteten i den tekniska och sociala infrastrukturen, både befintlig och planerade investeringar, nyttjas. Enskilda samhällsbyggnadsprojekt som initierar större, oplanerade investeringar i teknisk och social infrastruktur ska undvikas.

Koncernekonomi

Överskott från försäljning av kommunal mark för bostäder ska bidra till nödvändiga följdinvesteringar av bostadsbyggandet, till exempel övergripande transportinfrastruktur, nya förskolor och skolor, idrottsanläggningar, platser för kultur. Det finansiella läget understryker vikten av detta. Försöksvis föreslås att överskotten

ska motsvara minst 30 procent av finansieringen av nya förskolor och skolor, dvs sådant som direkt beror av befolkningsutvecklingen och som är förhållandevis enkelt att bedöma investeringsnivåer för.

Notera att detta mål behöver ses över till nästa års balansering. Konjunkturläget är sådant att det är uppenbart att det under en period framåt inte är möjligt att generera sådana nivåer av överskott. Efter en period av sammanhängande högkonjunktur för exploateringsverksamheten behöver målet tydligare ta hänsyn till konjunkturcykler.

Övrig systempåverkan/kvaliteter

Restpost för andra sammantagna konsekvenser. Kontroll avseende sociala, miljömässiga och näringslivsaspekter. Projekt med verksamhetslokaler och infrastruktur kan vara rimliga att aktivera givet rådande konjunkturläge avseende bostadsbyggnadssektorn.

Förslag till ändringar och ny tillämpning

Jämn utveckling över tid

Nuvarande lydelse: ”Målet om jämn utveckling över tid bottenar i att stora fluktuationer i samhällsbyggandet är svåra att möta organisatoriskt såväl som ekonomiskt. Portföljbalanseringen ska medverka till att byggande kan pågå kontinuerligt och svara upp mot efterfrågan/behov av nya bostäder och lokaler vid varje tidpunkt. Något särskilt kvantitativt mål för begränsning av fluktuationer föreslås dock inte.”

I redovisningarna till kommunstyrelsen har tidshorisonten delvis varierat, men ofta varit cirka 10 år för de skilda måltalen.

Förslag till tillägg i målet om jämn utveckling över tid:

Tidshorisonten ska var minst 10 år.

Volymmål för bostäder

Nuvarande portföljmål följer mål- och budgetskrivningen om att kommunen ska möjliggöra för ett bostadsbyggande om 2000-3000 per år. Detta möjliggörande består i att se till att vi har färdiga detaljplaner och pågående planläggning samt planerade etapper inom *programberedskapen* (projektprogram med stöd i detaljplaneprogram eller fördjupade översiktsplaner) som summerar till 20.000-30.000 bostäder inom 10-årshorisonten.

Antalet potentiella bostäder räknat på ovanstående sätt har över tid ökat och ligger nu på tillfredsställande nivåer även på längre tidshorisonter än 10 år. Bedömd produktion och marknad djup ligger på lägre nivåer än målspannet. Antalet bostäder i lagakraftvunna planer (planberedskapen) är cirka 13.000 och i pågående planläggning är motsvarande siffra 14.000. Om antalet bostäder i lagakraftvunna detaljplaner fortsätter att öka riskerar kommunkoncernen att stå med överinvesteringar i viss social och teknisk infrastruktur på grund av att det blir svårt att i tillräckligt god tid kunna förutse *var* bostadsbyggandet faktiskt kommer att ta plats och befolkas, på grund av konkurrenssituationen. På planlagd mark som är privatägd saknas också möjligheter att styra igångsättningarna. Samtidigt är det viktigt att ständigt ha beredskap för perioder av kraftigt ökad efterfrågan.

Därför föreslås en nedbrytning av spannet 2000-3000 bostäder enligt följande.

Långsiktig målnivå (15 år): Möjliggör för cirka 2000 bostäder per år i termer av färdiga detaljplaner och pågående planarbeten.

Kortsiktig målnivå (Mål- och budgetperioden, 3 år): Planberedskap ska finnas för minst 9000 bostäder = 3000 bostäder/år.

Därutöver bör räckvidden i termer av målnivån 2000 bostäder per år redovisas med även programberedskapen inkluderad, för att få en uppfattning om den än mer långsiktiga beredskapen fram till år 2050.

Målnivån motsvarar det bedömda marknadsdjupet (inklusive specialbostäder) plus 20 procents marginal. Marginalen behövs för eventuella bortfall, dvs att en del planarbeten av skilda skäl inte går i mål, samt för att det ska finnas viss konkurrens och manöverutrymme för kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan avseende lägen och bostadstyper.

Även med ovanstående nedbrytning av volymmålet för bostäder kan planreserverna för bostäder komma att öka stort de närmaste åren, på grund av en konjunktorellt betingad lägre produktionstakt. För att undvika stora överinvesteringar är det bra om en stor majoritet hamnar på egen mark så att genomförandet kan styras och att dessa är flexibla så de håller över tid.

Andelsmålen för bostäder föreslås lämnas oförändrade. Det handlar dels om mål om minst 30 procent hyresrätter i nyproduktionen, varav minst 25 procent ska ha relativt sett lägre hyra, dels om att 20-30 procent ska vara småhus, radhus och marknära bostäder. Tidigare har diskuterats möjligheten att också införa ett andelsmål för bostadsrätter. Eftersom det överordnade styrdokumentet för bostadsförsörjningsfrågor (Bostad för alla, 2021) nu är under revidering föreslås att frågan hanteras där, istället för i portföljmålen.

Volymmål för verksamheter

Verksamhetsmark

Nuvarande lydelse: ”50 000 kvm planlagd verksamhetsmark ska tillgängliggöras varje år.”

I kommande ny handlingsplan tillhörande nya näringslivsprogrammet, som nu är under beredning, anges mål om ständig planberedskap för 45 hektar kvartersmark i mer renodlade verksamhetsområden i skilda lägen. Målet är satt för ge tillräcklig beredskap för en fortsatt utveckling av små och medelstora verksamheter under minst 4 år. Därmed följdändras också portföljmålet till samma tal. För att ha möjlighet att härbärgera större exportindustriableringar behöver kommunen på sikt bygga upp en ännu större beredskap, vilket också föreslås föras in i portföljmålet. Det innebär ett skift uppåt och kan uppnås först på flera års sikt.

Ändrat mål för verksamhetsmark

Det ska finnas ständig planberedskap om minst 45 ha kvartersmark för verksamheter i skilda lägen. På sikt bör planberedskapen öka till bortåt 100 hektar mark så att det finns utrymme för etablering av större anläggningar med exportindustri

Verksamhetslokaler

I mål och budget samt det nya näringslivsprogrammet anges mål om att skapa minst 2 000 nya arbetstillfällen per år, varav minst 70 procent i det privata näringslivet. Nästan hälften av jobbtillväxten förväntas ske inom exportindustri och affärstjänster.

Det har visat sig vara svårt att utifrån projektdata med mera direkt fånga hur stor del av innehållet i verksamhetsmark och lokaler som kan hänföras till exportindustri och affärstjänster och till det privata näringslivet. I stället föreslås att portföljmålen utgår från kvantifiering av lokalbehovet efter skilda lokaltyper.

Förslag till ändrat mål för verksamhetslokaler

Möjliggör byggandet av verksamhetslokaler för näringslivet som motsvarar målet om 2000 arbetstillfällen per år varav 70 procent i privat sektor plus minst 20 procent marginal, i termer av färdiga detaljplaner och pågående detaljplanarbeten

Lokaltyperna är de för handel och service, kontor samt industri-bygg-logistik. Behovsbedömningarna utgår från en tillväxt av 2000 jobb per år, fördelat på dessa lokaltyper. Det är dock rimligt att ha beredskap starkare utveckling av främst exportindustri, vilket det långsiktiga målet om ständig beredskap av 100 ha kvartersmark svarar upp mot. Därför räknas också behovet av lokalyta för industri-bygg-logistik upp till ett sådant högre scenario.

Aktörsmålet

Nuvarande lydelse: ”minst 50 % av bostäderna i portföljen ska finnas på mark som ägs av Uppsala kommun. Antalet bostäder på kommunal mark ska bara undantagsvis överstiga 2 000 bostäder per år.”

Andra meningen i målet bör strykas med hänsyn till att portföljbalanseringen nu fokuserar på potentiella bostäder under en femtonårsperiod på nivån 2000 i genomsnitt per år. Det verkar heller inte rimligt att ha en övre gräns, med hänvisning till det som tidigare sagts om stigande risker för överinvesteringar och att samhällsbyggandet alltmer kommer att ske i stora samlade utbyggnader i södra Uppsala, där kommunen äger mycket mark. Med kommunal mark i målskrivningen ovan avses för övrigt även bolagskommunal mark.

Förslag till ändrat mål avseende aktörer:

Minst 50 procent av bostäderna i portföljen ska finnas på mark som ägs av Uppsala kommun eller dess bolag.

Möjliga kommande portföljmål avseende bostäder

Självbyggeritomter

Tomter för självbyggeri återfinns huvudsakligen på landsbygden, utanför detaljplan och på privat mark. Fler självbyggeritomter i staden och tätorterna kan minska trycket på landsbygden och ge bättre bebyggelsestruktur.

”Bristen” på självbyggeritomter i planlagda områden bottnar sannolikt i exploateringsekonomi. Försäljning av färdigt småhus bedöms ge större vinst och mindre risk för framtunga investeringar i gemensamma anläggningar.

Ett mål kan aktivera både kommunen internt och externa exploatörer och dessutom bidra till att produktutveckling sker inom marknadssegmentet. Däremot är det svårt att i dagsläget bedöma vad en realistisk målnivå skulle vara.

Förslag till fortsatt arbete

Använd ett par projekt som testbädd för självbyggeritomter. Handlar om att ta fram exploateringsvillkor som framför allt håller nere risker samt att jämföra prisbild med styckebyggande på landsbygden. Ett projekt i en prioriterad tätort och ett projekt inom Uppsala stad.

Blandning av upplåtelseformer, bostadstyper och bostadsstorlekar

Blandning av upplåtelseformer, bostadstyper och bostadsstorlekar i skilda stadsområden och prioriterade tätorter är en strävan som ges uttryck för i såväl översiktsplanen, mål- och budget och bostadsförsörjningsprogrammet "Bostad för alla". I grunden handlar det om en strävan om ökad social blandning och möjligheter för den enskilde att kunna byta bostad efter rådande situation utan att behöva lämna en nära hemmiljö.

Påverkansmöjligheten ligger dels i direkt styrning med planbestämmelser (ej upplåtelseformer) och markanvisningar av kommunal mark. På privat mark handlar det om mer indikativ påverkan när det gäller upplåtelseformer.

För att kunna användas som tydligt portföljmål behöver strävandena enligt ovan förtydligas så att de blir mätbara i portföljen. Den rumsliga nivån för blandningen skulle inledningsvis kunna ligga på stadsdels- och tätortsnivå. Utkast till målformulering: *Projektportföljen ska medverka till ökad blandning av upplåtelseformer, bostadstyper och bostadsstorlekar, mätt över stadsdelar och tätorter, eller finare rumsliga nivåer.*

För närvarande undersöks lämpliga mått/indikatorer som gör det möjligt att följa utvecklingen över tid och såväl områdesvis som över samtliga delområden i kommunen/staden. Dataunderlaget är inte kvalitetssäkrat så förslagsvis formuleras och implementeras målet inför 2025 års portföljarbete.

Förslag till fortsatt arbete

Återkom inför balanseringen år 2025 med förslag till portföljmål för blandning av bostäder och med målindikator som använder kvalitetssäkrade datakällor.

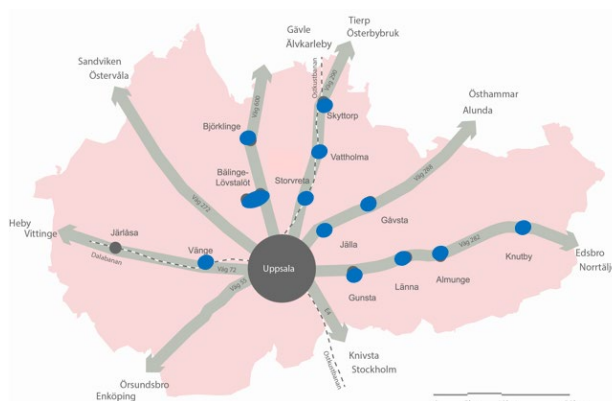
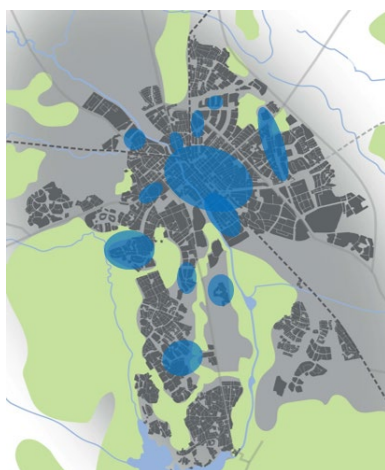
Balanseringsläge och åtgärder

Årets balansering fokuserar på volymmål, lägen, aktörer och koncernekonomi. Övriga balanseringsmål berörs inte denna gång.

Bostäder

Nedanstående tabell visar mål och läge i projektportföljen i antagna detaljplaner och pågående planarbeten.

Mål	Balanseringsläge
Planberedskap minst 9000	13000
Möjliga – 2000 per år i 15 år	1800
Minst 30% hyresrätter	Troligen mer
Varav minst 25% med lägre hyra	?
20-30% marknära bostäder	13 %
Lägen: planberedskap prioriterade tätorter, minst 400 sammanlagt	650
Lägen: planberedskap i alla prioriterade tätorter (13 st)	8 st (men pågående planarbete i ytterligare 4 = 12)
Lägen: stråk och noder i staden, fyrspårsavtalet	Successiv omsvängning till fyrspårsavtalet pågår
Aktörer: minst 50% på koncernmark	49 %



Områden i staden där planberedskap eller pågående planläggning möjliggör ett större antal bostäder. Därutöver pågår mindre projekt på många platser. I de prioriterade tätorterna på landsbygden innebär blå prick att det finns planberedskap eller pågår planläggning för bostäder. Totalt sett ca 27 000 bostäder.

Givet volymmålen ser balansen förhållandevis god ut. Som nämnts finns cirka 13.000 bostäder i antagna planer och 14.000 ytterligare i pågående planläggning, vilket totalt sett summerar till 27.000. Utrymme finns därmed för planstarter motsvarande 3000 bostäder 2024, med fokus på bland annat marknära bostäder, att få igång planläggning i den prioriterade tätorten Järlåsa (där det saknas beredskap och pågående planläggning) samt på fyrspårsavtalets områden.

Det är för närvarande svårt att bedöma andelen hyresrätter och bostäder med relativt sett lägre hyra, på grund av konjunktur- och kostnadsläget. Det är troligen ingen risk att andelen hyresrätter ligger för lågt. Andelen marknära bostäder, däremot, ligger tydligt under målet.

Planberedskapen är hög och ligger förhållandevis jämnt fördelat på privat och koncernmark (ca 49 % på koncernmark, 37% på ren kommunal mark). Med hög planberedskap på privat mark är det svårt att såväl styra som förutse var bostadsbyggandet kommer att ske över tid givet konkurrenssituationen. Det ger hög risk för överinvesteringar i sådant som VA-system och skolverksamhet som följer av var någonstans bostadsbyggandet faktiskt inträffar. Givet den dämpning av

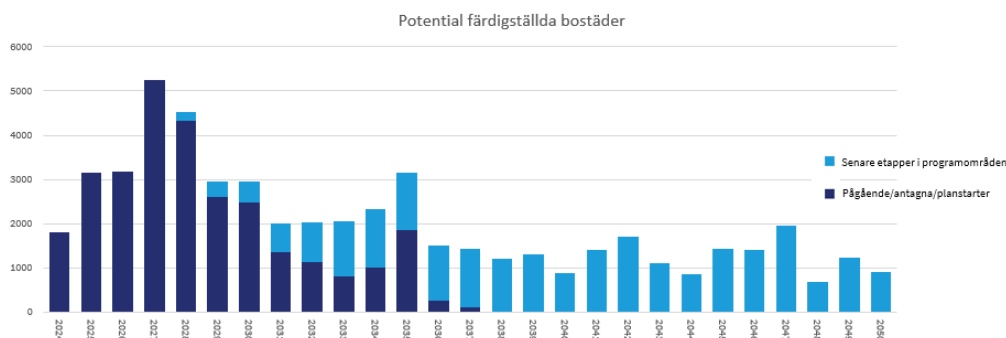
bostadsbyggandet som förväntas ske är det därför angeläget att öka andelen projekt på mark som ägs av kommunen.

2024 bedöms endast ett fåtal planläggningar med bostadsinnehåll vara angelägna och/eller mogna för start, däribland i Järlåsa och i fyrspårsavtalets sydöstra stadsdelar. Totalt sett handlar det om cirka 2500 bostäder. För åren 2025-2026 finns projektidéer med flera tusen bostäder. Numerärt dominerar fyrspårsavtalet avseende bostadsinnehåll, men här finns även projektidéer med små tillskott i andra delar av staden och i en prioriterad tätort. Mognadsgraden varierar.

Med de projekt som kan gå in i aktivt planskede 2024 påverkas balansen positivt i flera avseenden. Se tabell nedan, där grön uppåtgående pil indikerar att det går åt rätt håll. Streck (-) betyder ”oförändrat”. Andelen marknära bostäder ökar inte, vilket behöver bevakas särskilt avseende de projektidéer som kan komma att vara mogna att köra igång planläggning för 2025 och 2026 – givet att målsättningen om 20-30 procent marknära bostäder ligger fast.

Mål	Balanseringsläge	Förändring
Planberedskap minst 9000	13000	-
Möjliga – 2000 per år i 15 år	1950	↑
Minst 30% hyresrätter	Troligen mer	-
Varav minst 25% med lägre hyra	?	-
20-30% marknära bostäder	13 %	-
Lägen: planberedskap prioriterade tätorter, minst 400 sammanlagt	650	-
Lägen: planberedskap i alla prioriterade tätorter (13 st)	8 st (men pågående planarbete i ytterligare 5 = 13)	↑
Lägen: stråk och noder i staden, fyrspårsavtalet	Successiv omsvängning till fyrspårsavtalet fortsätter	↑
Aktörer: minst 50% på koncernmark	51 %	↑

Nedanstående diagram visar bostadspotentialen i antagna planer, pågående planarbeten samt de tilltänkta planstarterna 2024 (djupblått) tillsammans med etapper i etablerade projektprogram där planläggning väntas starta senare (ljusblått). Bostäderna är utlagda efter projektens egen planering och/eller tidigast möjliga färdigställandeår i förhållande till när planarbetena väntas gå i mål. Tillsammans uppgår de till drygt 50.000 bostäder. Den stora ansamlingen av potentiella bostäder tidigt i perioden understryker svårigheten att bedöma vilka bostäder som faktiskt genomförs varje år.



Det är i hög grad områden i södra Uppsala stad (inom fyrspårsavtalet) som utgör denna "programberedskap". Notera att det på denna horisont därmed finns potentialer till i genomsnitt över 2000 bostäder per år. Läget med projekt och program ger sammantaget god trygghet i att klara bostadsförsörjningen på så lång sikt som över 25 år, även om en del av potentialerna inte visar sig realiserbara. Dessutom tillkommer successivt initiativ till projekt på privat mark i en omfattning som inte går att förutse.

Uppsala står inför framtunga tröskelinvesteringar i olika typer av infrastruktur för att klara samhällsbyggandet fram till 2050 med bedömd befolknings- och näringslivsutveckling. Inriktningen är att dessa ska ske i södra Uppsala stad, där det finns stora utrymmen för ny byggd miljö. Av hushållnings-skäl är det viktigt att byggandet av bostäder och verksamhetslokaler hålls ihop med tröskelinvesteringarna så att inte ytterligare stora kapacitetshöjande investeringar krävs på andra platser.

Det finns skäl att med detta för ögonen noggrant prioritera bland inkommande projektidéer och att se över vad i programberedskapen utanför södra Uppsala stad som framöver är rimlig att aktivera.

Ett sådant programområde är Eriksberg. Förutom det som finns i färdig plan och pågående planläggning finns programberedskap för minst 1000 bostäder ytterligare. Eriksberg ligger i en del av staden där kapaciteten i avloppssystemet är svagt. Därför har det aviserats en kapacitetshöjande investering i mitten av 2030-talet. Prislappen för den är hög i förhållande till antalet nya bostäder som bör tillkomma utöver nuvarande kapacitet. Om resterande delar av potentialen i Eriksberg skjuts på framtiden så kan den investeringen också skjutas, utan att det för den skull är tvärstopp för små, särskilt angelägna nya bostadsprojekt i den nordvästra delen av stadsområdet.

För övriga program kan tempot i planläggningen delvis ses över, med hänsyn till förväntad byggtakt. Ett sådant exempel är Östra Salabacke där det nu finns gott om planberedskap och även pågående planarbeten. Det är därmed rimligt att avvakta med den sista etappen där.

Inom de pågående planarbetena på egen mark kan också finnas skäl att omfördela resurser, för att inte bli alltför framtung vad gäller utredningskostnader i det kärva ekonomiska läge som kommunen nu befinner sig i.

Planeringsram och bedömning av var bostadsbyggandet tar plats

Såsom redan nämnts finns en förhållandevis stor skillnad mellan bedömd bostadsproduktion och de potentialer som ges av portföljen, vilket ger en osäkerhet om vilka bostäder som faktiskt kommer till utförande och befolkas. Det blir därmed osäkert var de lokala VA-näten, förskolor och skolor behöver byggas. Det ökar risken för felinvesteringar.

För att minska risken har förvaltningen infört en planeringsram som följdinvesteringsplaneringen kan anpassas till. Planeringsramen ska ligga något över prognosen för bostadsproduktion. Portföljens bostadsprojekt bedöms efter bärkraft och angelägenhet och anpassas till planeringsramen genom mer noggrann analys av projekt på egen mark och översiktlig bedömning av konkurrenskraft för andra projekt. Tanken är att detta blir en gemensam utgångspunkt för investeringsplanering inom koncernen och är ett sätt att minska, men inte undanröja, osäkerheten som ges när det potentialerna i planberedskap och pågående planläggning ligger mycket högre än prognosen.

Planeringsramen och bedömning av vilka bostäder inom denna som byggs läggs på 15 års tidshorisont. Investeringsplaneringen har en 10-årig horisont, men med de extra fem åren ges möjlighet till beredskap för att aktivera ytterligare investeringar med utgångspunkt i portföljen om byggtakten skulle bli högre än förväntat. Prognos och planeringsram korrigeras årligen inför portföljbalanseringen. Den aktuella planeringsramen är satt till 1600 bostäder per år, det vill säga 100 över den bedömda genomsnittliga produktionstakten.

Verksamhetsmark och lokaler

Verksamhetsmark

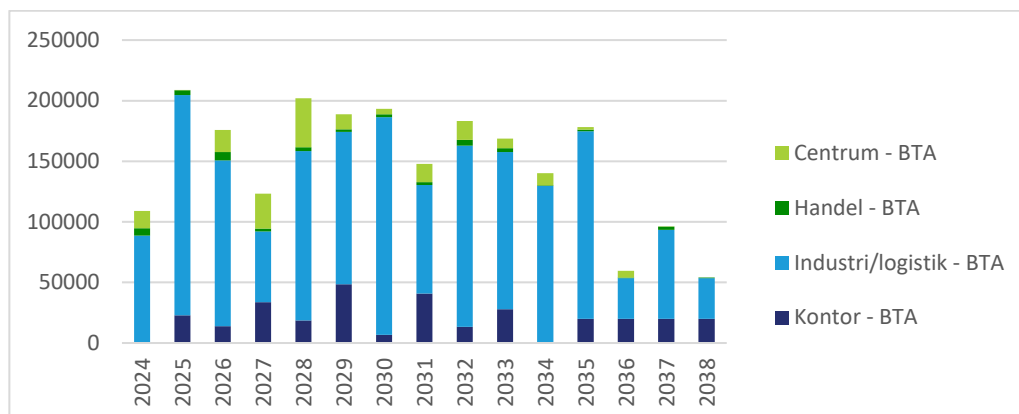
Planberedskapen är för närvarande cirka 40 hektar kvartersmark, strax under målet 45 hektar. Det är endast två platser med större utrymmen, Fullerö vid Stolvreta och Garverigatan i Librobäck. Merparten ligger i Fullerö, på privatägd mark.

Kvantitativt bedöms målet kunna uppnås 2024/25 när planen för västra Librobäck Västra Librobäck, cirka 40 hektar, blir färdig. Det innebär att kommunens egen planreserv kommer att ligga samlad i Librobäcksområdet.

Det är angeläget att utbudet kan ökas med fler lägen och att den större planreserven på uppemot 100 hektar kan nås. Förhoppningsvis har förberedande utredningar för verksamhetsområdet vid Mora stenar som pekas ut i den fördjupade översiktsplanen för sydöstra stadsdelarna kommit så långt att planbesked kan sökas under innevarande år. För den längre framförhållningen bör i första hand lägen vid Hovgården och nordöstra stadsgränsen utredas inför planläggning.

Lokaler för näringslivet

När det gäller lokaler för näringslivet ser möjligheterna ut att väl kunna uppfylla målen. Volymerna som bedöms kunna inrymmas i färdiga detaljplaner och pågående planläggning samt bedömda planstarter under 2024 överträffar målen om 15 års framförhållning avseende såväl kontor, handel och service samt industri-bygg-logistik.



Det som dock inte finns tydligt medräknat här är att det också avgår en hel del verksamhetslokaler vid omvandlingar i befintlig bebyggd miljö som i Boländerna och Kungsängen. Till nästa års balansering bör en djupare bedömning göras av hur portföljens innehåll matchar förväntad efterfrågan.

De projekt som väntas kunna planstartas under innevarande år är i kvarteren Slepner och Domald i innerstaden, expansion av processindustri i Boländerna samt handel, service och kontor i Gränby centrum, centrala Sävja och Björklinge centrum.

Koncernekonomi

Koncernekonomimålet nås inte under femtonårsperioden, såsom projektekonomi ser ut i dagsläget. Projekt som nu är under genomförande, planläggs eller förväntas börja planläggas under 2024 och bedöms kunna färdigställas under de närmaste 15 åren kan ge överskott mot slutet av perioden. I genomsnitt förväntas dock inga överskott, på grund av konjunkturläget.

Som tidigare nämnts bör målet ses över inför nästa års balansering. Det gäller såväl målformulering som hur bedömningen av måluppfyllelse ska göras.

Sammanfattning måluppfyllelse

Nedanstående tabell sammanfattar hur portföljmålen uppfylls efter balanseringen. Grönt = uppfyllt, gult=knappt uppfyllt, rött=ej uppfyllt, streck=ej bedömt.

Mål	Balanseringsläge
Bostäder 2000/3000 per år	◆
HR 30%	◆
Varav minst 25% låg hyra	-
20-30% marknära bostäder	◆
<u>Priotätorter</u> - totalt resp var och en	◆ ◆
>50% kommunmark	◆
Arbetsplatser minst 2000 per år	◆
Efter ändamål, kvm LOA	◆
Planreserv industrimark minst 45 ha	◆
Lägen: stråk och noder i staden, fyrspårsavtalet, spårväglägen, <u>priotätorter</u>	◆
Begränsa följdinvesteringar	◆
Överskott från MEX-projekt	◆ (inga överskott)
Övrig systempåverkan	-

Läget vad gäller måluppfyllelsen blir en ingång till stadsbyggnadsförvaltningens arbete under året med att formera och bedöma projektidéer samt påverka pågående projekt inför nästa års balansering.