

PM Rotel I (Dnr KS 2021/167)

Projektrapport nr 1/2021 - Översiktsplanens styrkraft

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Svarstid den 30 april 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har granskat i vilken utsträckning stadens översiktsplan, med fokus på de mål och strategier som rör social hållbarhet, har integrerats och styr de processer som är väsentliga för utvecklingen av stadens fysiska miljö. Revisionskontorets samlade bedömning är att staden delvis har skapat förutsättningar för att översiktsplanen ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö.

Revisionskontoret bedömer att stadsbyggnadsnämnden har en strategisk planering som konkretiserar översiktsplanen och underlättar detaljplaneringen och att det finns goda exempel på pågående utvecklingsarbete. Granskningen visar dock att det finns utvecklingsmöjligheter gällande prioriteringar av planstarter och markanvisningar samt val och motivering av markanvisningsförfarande.

Revisionskontoret anser att översiktsplanens särställning gällande stadsutveckling inte är likvärdigt förankrad inom staden och att det inte finns ett utpekat ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete och säkerställa att översiktsplanen integreras i samtliga, för genomförandet, väsentliga processer. Revisionskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver bli mer aktiv i sin roll genom tydligare styrning och samordning av stadens samlade arbete.

Revisionskontoret bedömer vidare att översiktsplanen inte är tillräckligt integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen. Bland annat anser revisionskontoret att översiktsplanen inte utgör grund för stadens investeringsprioriteringar och att det inte finns en formaliserad process för att på övergripande nivå prioritera det årliga arbetet utifrån översiktsplanens långsiktiga tidshorisont. De menar också att det även finns brister i uppföljning och analys av stadens investeringar i förhållande till översiktsplanen.

Slutligen bedömer revisionskontoret att den modell för uppföljning av översiktsplanen som stadsbyggnadsnämnden tagit fram i huvudsak är ändamålsenlig och kommer att kunna utgöra ett viktigt underlag för kommande budgetarbete och investeringsprioriteringar. Revisionskontoret anser att det vore värdefullt att inkludera samtliga stadsdelsnämnder i arbetet samt inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar inte revisionskontorets bedömning att översiktsplanen inte är tillräckligt integrerad i budgetarbetet, i investeringsprocessen eller att översiktsplanen inte utgör grund för stadens investeringsprioriteringar. Stadsledningskontoret anser därtill att kommunstyrelsen är aktiva i rollen gällande styrning och samordning av stadens samlade arbete, genom att centralt samordna stadens verksamheter för att säkerställa god måluppfyllelse och optimering av stadens resurser. Vidare anser stadsledningskontoret att det hade varit centralt att beskriva länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för planprocessen. Denna beskrivning har utelämnats helt varför revisionskontorets beskrivning av kommunstyrelsens bristande tillsyn och styrning inte blir rättvisande.

Mina synpunkter

Jag välkomnar stadsrevisionens granskning av översiktsplanens styrkraft. Det är viktigt att staden fortsätter att planeras ur ett helhetsperspektiv och att hållbarhetsaspekter genomsyrar all planering med fokus på att skapa en fysiskt, klimatsmart och socialt sammanhållen stad. För att hållbarhetsarbetet ska vara framgångsrikt behöver det också ske i samklang med att Stockholm är en attraktiv stad i en stark tillväxtregion som ger förutsättningar för en fortsatt god välfärd och ett bra liv i alla delar av Stockholm.

Strategin i översiktsplanen om att satsa på fokusområden och strategiska samband är central för att uppnå målen om en socialt sammanhållen stad. Frågor om social hållbarhet, trygghetsfrågor, arbetsplatsutveckling och bostadsbyggande är fortsatt högt prioriterade i arbetet med utveckling av den hållbara staden. Detta ställer höga krav på förmågan att prioritera i enlighet med stadens investeringsstrategi, fastighets- och lokalpolicyn och stadens översiktsplan. Prioriteringar inom ramen för investeringsprocessen görs löpande i enlighet med stadens styrmodell SSIP, med stadsövergripande styrgrupper för stadens stadsutvecklingsområden och större mer strategiska projekt samt i stadens årliga budgetprocess med tillhörande investeringsplaner.

Precis som stadsledningskontoret konstaterar jag även att översiktsplanen inte ensamt utgör grund för stadens investeringar och prioriteringar som kopplar till stadsutvecklingens många olika delar. Planverktygen är ett par delar för att möjliggöra en socialt hållbar utveckling, men minst lika viktiga är exempelvis stadens arbete med trygghetsskapande åtgärder, lokala arbetsmarknadsinsatser, skolans betydelse, idrottsväsendets goda inflytande, kulturens påverkan och socialtjänstens närvaro. Det är områden som översiktsplanen beskriver men inte styr över.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 21 april 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Stadsrevisionens projektrapport nr 1/2021 - Översiktsplanens styrkraft

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis godkänna förslaget till beslut.
2. Att därutöver anföras.

Det är en mycket allvarlig kritik som redovisas i denna revisionsrapport om hur arbetet med bostadsförsörjningen utifrån översiktsplanen numera bedrivs i stadens förvaltningar.

Revisionsrapporten visar bland annat följande. Kommunstyrelsen och stadsledningskontoret är passiva i arbetet. Den bristande styrningen och samordningen är ett faktum. Kunskapen om översiktsplanen är mycket bristfällig i flera förvaltningar och därmed dåligt förankrad. Samverkan mellan den strategiska planeringen och stadsdelsförvaltningarna är inte tillräcklig. Prioriteringsordningar saknas för markanvisningar och planstarter, inte minst utifrån stadens mål för planen. Modellen för socialt värdeskapande analys (SVA) används inte konsekvent.

Staden saknar övergripande styrning, samordning och därmed bristande helhetssyn för arbetet med fokusområden och strategiska samband, vilka dessutom är de högst prioriterade delarna i översiktsplanen. Investeringar sker inte så att översiktsplanens sociala värden och jämlik tillgång till stadskvaliteter kan uppnås. Vid markanvisningar blir budget och inte översiktsplanen styrande, dessutom saknas sociala åtaganden. Kritik finns mot att stadens investeringar inte riktas till fokusområden och strategiska samband.

Detta är några exempel av den omfattande och allvarliga kritiken från revisorerna.

Det är påtagligt hur stor skillnaden är idag jämfört med hur den rödgrönrosa majoriteten under den förra mandatperioden hanterade bostadsförsörjningsfrågorna, utifrån arbetet med översiktsplanen. Stadsledningskontoret hade då en central roll, med en byggeneral i spetsen, att samordna alla betydande bostadsprojekt, både politiskt och på högre tjänstemannanivå. Varje vecka skedde genomgångar med ansvariga politiker och ibland berörda förvaltningschefer för att hålla högt tempo och lösa problematiska frågor mellan förvaltningarna.

Det är huvudförklaringen till att antalet godkända planer då låg cirka 25 procent högre jämfört med idag. Även markanvisningarna var då betydligt fler. Idag fungerar bevisligen inte stadens interna processer utifrån uppsatta bostadsmål.

Tidigare arbetade heltidspolitiker med exploateringsnämndens frågor och denna nämnd liksom stadsbyggnadsnämnden hade då uttalat självständiga och likvärdiga roller. Idag råder en tydlig obalans mellan nämnder och förvaltningar när exploateringsnämnden fått en politiskt svagare roll. Dessutom råder en oklarhet om hur och enligt vilka principer förvaltningen styrs, något som även revisorerna delvis tar upp i denna rapport och än mer utvecklar i en annan förestående revisionsrapport.

Att bygga bort sociala barriärer i enlighet med översiktsplanen är nu nedprioriterat. Ett mycket tråkigt exempel på det är hanteringen av Spångadalen som den grönblå majoriteten vägrade fullfölja. Även borttagande av en centralt placerad person som arbetade med Fokus Skärholmen är ett ytterligare exempel på svagare styrning av projekt med sociala ambitioner, vilket revisorerna lyfter fram.

Att styrning och samverkan är väl fungerande mellan stadens samtliga förvaltningar är viktigt för att både kunna arbeta enligt översiktsplanen och klara uppsatta bostadsmål. Denna revisionsrapport är ytterligare ett exempel på hur de grönbå misslyckas med att styra stadens förvaltningar på ett effektivt och framgångsrikt sätt. Förlorarna blir stockholmarna åren framöver som inte kommer att få de bostäder som det finns en stor efterfrågan av. Vi beklagar denna negativa utveckling som uppenbart beror på en svag politisk ledning.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Översiktsplanens strategi om fokusområden och strategiska samband är central för att uppnå målet om en socialt sammanhållen stad. Vi ser därför positivt på Stadsrevisionens granskning av översiktsplanens styrkraft då den har en särställning för stadsutvecklingen. Med tanke på att Stockholms stad har målet att bygga 140 000 nya bostäder mellan 2010 och 2030 och att bostadsbyggandet stagnerat de senaste åren behöver staden nu ta vara på alla konstruktiva förslag som kan främja utbyggnaden av bostäder, infrastruktur och service. Vi instämmer också i revisorernas uppfattning att det också är en demokratifråga och kan skada medborgarnas förtroende om översiktsplanen inte fungerar styrande, då den kan ses som en överenskommelse mellan staden och invånarna om hur det är önskvärt att staden utvecklas.

De målkonflikter som idag hindrar staden att nå målen om social hållbarhet måste övervinnas politiskt, om översiktsplanen som styrdokument inte ska förlora i betydelse och om boendesegregationen inte ytterligare ska cementeras. Idag ser vi tyvärr flera nya segregerade stadsdelar växa fram där inga vanliga stockholmarna har råd att bo i. Under året har vi också häpnat över markanvisningsärenden där rena lyxbostäder motiveras med argument om social hållbarhet. En sådan tillämpning urvattnar totalt begreppet social hållbarhet som det utvecklats tidigare inom stadens *Kommission för ett socialt hållbart Stockholm*. Det är helt nödvändigt att omfördela investeringsmedel från lönsamma projekt i innerstaden till områden med lägre markvärden i ytterstaden för att motverka den ojämlika utvecklingen av staden.

Vi anser att revisorernas rekommendationer är väl underbyggda utifrån de iakttagelser och analyser som redovisas i rapporten och uppmanar majoriteten att noga ta till sig rekommendationerna i det fortsatta stadsutvecklingsarbetet. Särskilt vill vi framhålla vikten av att utveckla styrningen och tydliggöra möjligheterna till socialt värdeskapande investeringar i stadsutvecklingsprojekt med sämre ekonomiska förutsättningar samt att resultatet av pågående uppföljning av översiktsplanen redovisas till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av och Rashid Mohammed och Sara Stenudd (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har granskat i vilken utsträckning stadens översiktsplan, med fokus på de mål och strategier som rör social hållbarhet, har integrerats och styr de processer som är väsentliga för utvecklingen av stadens fysiska miljö.

Revisionskontorets samlade bedömning är att staden delvis har skapat förutsättningar för att översiktsplanen ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö. När det gäller översiktsplanens sociala värden är bedömningen att modellen för socialt värdeskapande analys är ett ändamålsenligt verktyg som ger goda möjligheter för stadsutvecklingen att vara socialt värdeskapande. Dock visar granskningen på bristande tillämpning. Vidare bedöms att stadens arbete med investeringar behöver utvecklas för att översiktsplanens sociala värden bland annat gällande jämlik tillgång till stadskvaliteter ska kunna uppnås.

Revisionskontoret bedömer att stadsbyggnadsnämnden har en strategisk planering som konkretiserar översiktsplanen och underlättar detaljplaneringen och att det finns goda exempel på pågående utvecklingsarbete. Vidare bedöms att nämnderna har arbetsformer och rutiner för att beslut under processen ska pröva och beskriva projektet i förhållande till översiktsplanen. Verifiering visar dock att analyser och bedömningar i förhållande till översiktsplanen behöver utvecklas. Granskningen visar även att det finns utvecklingsmöjligheter gällande prioriteringar av planstarter och markanvisningar samt val och motivering av markanvisningsförfarande.

Revisionskontoret anser vidare att översiktsplanens särställning gällande stadsutveckling inte är likvärdigt förankrad inom staden och att det inte finns ett utpekats ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete och säkerställa att översiktsplanen integreras i samtliga, för genomförandet, väsentliga processer. Vidare menar revisionskontoret att staden inte fullt ut tillvaratar den potential som den strategiska planeringen möjliggör.

Revisionskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver bli mer aktiv i sin roll genom tydligare styrning och samordning av stadens samlade arbete.

Revisionskontoret bedömer vidare att översiktsplanen inte är tillräcklig integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen. Bland annat anser revisionskontoret att översiktsplanen inte utgör grund för stadens investeringsprioriteringar och att det inte finns en formaliserad process för att på övergripande nivå prioritera det årliga arbetet utifrån översiktsplanens långsiktiga tidshorisont. De menar också att det även finns brister i uppföljning och analys av stadens investeringar i förhållande till översiktsplanen.

Slutligen bedömer revisionskontoret att den modell för uppföljning av översiktsplanen som stadsbyggnadsnämnden tagit fram i huvudsak är ändamålsenlig och kommer att kunna utgöra ett viktigt underlag för kommande budgetarbete och investeringsprioriteringar. Revisionskontoret anser att det vore värdefullt att inkludera samtliga stadsdelsnämnder i arbetet samt inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 mars 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt kommunfullmäktiges budget 2021 ska staden planeras ur ett helhetsperspektiv och hållbarhetsaspekter ska genomsyra all planering med fokus på att skapa en fysiskt, klimatsmart och socialt sammanhållen stad. Ett framgångsrikt hållbarhetsarbete ska ske i samklang med att Stockholm är en stark tillväxtregion, en attraktiv stad med ett dynamiskt näringsliv som skapar en hög och hållbar tillväxt och ger förutsättningar för en fortsatt god välfärd och ett bra liv i alla delar av Stockholm. Vidare anger budget 2021 att översiktsplanens strategi om att satsa på fokusområden och strategiska samband är centralt för att uppnå målen om en socialt sammanhållen stad. Detta ställer krav på förmågan att prioritera i enlighet med stadens investeringsstrategi, fastighets- och lokalpolicyn och stadens översiktsplan. Frågor om social hållbarhet, trygghetsfrågor, arbetsplatsutveckling och bostadsbyggande är fortsatt högt prioriterat i arbetet med utveckling av den hållbara staden.

Stadsledningskontoret konstaterar att översiktsplanen, som revisionskontoret granskat och rapporterat om, inte ensamt utgör grund för stadens investeringar och prioriteringar och som kopplar till stadsutvecklingens många olika ingående delar. Planverktygen i form av just översiktsplan och efterföljande detaljplanering är ett par av verktygen för att möjliggöra en socialt hållbar utveckling. Minst lika viktiga är exempelvis stadens arbete med trygghetsskapande åtgärder, lokala arbetsmarknadsinsatser, skolans betydelse, idrottsväsendets goda inflytande, kulturens påverkan och socialtjänstens närvaro. Det är områden som översiktsplanen beskriver men inte styr över. Stadens årliga budget samt andra styrdokument är mer representativa för dessa sakområden. Översiktsplanen har som revisionskontoret också konstaterar en särställning, då planen anger en långsiktigt möjlig utveckling för stadens fysiska planering och som när den är antagen av kommunfullmäktige gäller förvaltningsövergripande inom stadens gränser. Samtidigt är översiktsplanen inte juridiskt bindande och prövningar sker kontinuerligt genom bland annat planprogram eller fördjupade översiktsplaner. Stadsledningskontoret anser med anledning av ovanstående att revisionskontorets bedömningar, om att staden enbart delvis skapat förutsättningar för att översiktsplanen ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö, inte blir rättvisande.

Stadsbyggnadsnämnden är den nämnd som har ansvar för översiktsplanens framtagande, aktualitetshållande och uppföljning. Enligt kommunfullmäktiges budget 2021 ansvarar stadsbyggnadsnämnden för övergripande fysisk planering för bland annat bostadsförsörjning, arbetsplatser, miljö, infrastruktur och skola. Nämnden har därutöver myndighetsansvar för planprocess, bygglov, bygganmälan och namngivning. Stadsledningskontoret menar därför att bedömningen att det inte finns ett utpekat ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete kopplat till översiktlig planering och översiktsplanens efterlevande inte är rättvisande.

Stadsledningskontoret anser att kommunstyrelsen är aktiva i rollen gällande styrning och samordning av stadens samlade arbete. Stadsledningskontoret är kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens förvaltning. Kontoret har ansvaret för att centralt samordna stadens verksamheter för att säkerställa god måluppfyllelse och optimering av stadens resurser. Uppdrag och ansvarsområden framgår av kommunallagen, reglemente för kommunstyrelsen, stadsledningskontorets instruktion samt stadens budget. Enligt kommunfullmäktiges budget 2021 har stadsledningskontoret främst ett övergripande ansvar för styrning, utveckling och uppföljning av bland annat ekonomistyrning och finansstrategi, strategiska välfärdsfrågor, strategiska stadsutvecklingsfrågor och näringslivsfrågor, bostadsbyggande och strategisk infrastrukturplanering samt stadens arbete med FN:s Agenda 2030 och dess globala mål för hållbar utveckling. Agenda 2030 ska bidra till att utveckla stadens hållbarhetsarbete, bland annat genom att stimulera till samverkan, stärka synergier och överbrygga stuprör och

organisatoriska gränser i stadens verksamheter. För att åstadkomma en utveckling som tydligt styr mot de globala målen behövs beslut och ställningstaganden som drar åt samma håll. Stadens medarbetare behöver också arbeta tillsammans med stockholmarna, näringsliv, myndigheter, civilsamhälle, akademi samt övriga regionala, nationella och internationella aktörer. Kommunstyrelsens råd för Agenda 2030 ska vara ett stöd i arbetet med att uppnå målen. Stadsledningskontoret anser med anledning av ovan att revisionskontorets bedömning att kommunstyrelsen inte är tillräckligt aktiva i rollen gällande styrning och samordning av stadens samlade arbete inte överensstämmer med verkligheten.

Stadsledningskontoret delar inte revisionskontorets bedömning att översiktsplanen inte är tillräckligt integrerad i budgetarbetet, i investeringsprocessen eller att översiktsplanen inte utgör grund för stadens investeringsprioriteringar. Översiktsplanen, med dess särställning som stadsövergripande styrdokument för stadens fysiska planering, utgör grunden för efterföljande planering varför prioriteringar av investeringar inte ska behöva göras i den utsträckning revisionskontoret framhåller, då all efterföljande planering förhoppningsvis och till stor del följer översiktsplanens stadsbyggnadsmål. Stadsledningskontoret menar att prioriteringar görs löpande i enlighet med stadens styrmodell SSIP, med stadsövergripande styrgrupper för stadens stadsutvecklingsområden och större mer strategiska projekt samt i stadens årliga budgetprocess med tillhörande investeringsplaner. Stadsledningskontoret delar därmed inte bedömningen att översiktsplanen inte skulle vara tillräckligt integrerad i budgetarbetet och investeringsprocessen.

Vidare anser stadsledningskontoret att det hade varit centralt att beskriva Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för planprocessen. Denna beskrivning har utelämnats helt varför revisionskontorets beskrivning av kommunstyrelsens bristande tillsyn och styrning inte blir rättvisande. Detta har även stadsledningskontoret lyft och utvecklat vid intervju tillfällena under revisionskontorets granskning.

Stadsledningskontoret delar inte revisionskontorets bedömningar och slutsatser i sin helhet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att revisionskontorets rapport ”Projektrapport nr 1/2021 – Översiktsplanens styrkraft” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.