



Översiktsplanens styrkraft

Nr 1, 2021

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2021/1

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Översiktsplanens styrkraft

Revisorsgrupp 1 har den 2 februari 2021 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 1/2021).

Översiktsplanen speglar den politiska viljeinriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Granskningen visar att staden i delar har skapat förutsättningar för att översiktsplanen ska styra stadsutvecklingen. Det finns en strategisk planering som konkretiserar översiktsplanen. En modell har tagits fram för att säkerställa att stadsutvecklingen är socialt värdeskapande.

Det finns samtidigt påtagliga brister. Målkonflikter, som bland annat hänsyn till marknadsförutsättningar och former för finansiering, skapar svårigheter att upprätthålla målsättningarna om social hållbarhet och etableringen av beslutade fokusområden och bostadsområden i ytterstaden. Analyser och bedömningar som görs i samband med arbetet med översiktsplanen behöver utvecklas. Uppföljningen av planen behöver inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling som samtliga stadsdelsnämnder deltar i. För att nå de politiska ambitioner som lyfts fram i översiktsplanen anser vi att stadens arbete med budget och investeringar behöver utvecklas. Det är först när översiktsplanen ingår som grund för prioriteringar och satsningar i budgeten som en stark styrning uppnås.

Kommunstyrelsen bör ta ett ökat ansvar för samordning av översiktsplanens implementering som inkluderar en årlig uppföljning. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för kunskapsspridning om planen för att öka förståelsen för betydelsen av att planen tillämpas.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 april 2021. Rapporten överlämnas också till samtliga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i februari 2018 om en ny översiktsplan för Stockholm. Översiktsplanen är ett lagstadgat styrdokument och har en särställning när det gäller stadsutveckling. 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 vår bedömning 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 är vår bedömning att stadens arbete med investeringar behöver utvecklas för att översiktsplanens sociala värden bland annat gällande jämlik tillgång till stadskvaliteter ska kunna uppnås.

Översiktsplanen styr delvis plan- och exploateringsprocessen. Stadsbyggnadsnämnden har en strategisk planering som konkretiserar översiktsplanen och underlättar detaljplaneringen och det finns goda exempel på pågående utvecklingsarbete. Vidare har nämnderna 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.

Översiktsplanens särställning gällande stadsutveckling är inte likvärdigt förankrad inom staden och det finns inget utpekat 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. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver bli mer aktiv i sin roll genom tydligare styrning och samordning av stadens samlade arbete.

Vår bedömning är att översiktsplanen inte är tillräcklig integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen. Bland annat utgör översiktsplanen inte grund för stadens investeringsprioriteringar och det finns ingen formaliserad process för att på övergripande nivå

prioritera det årliga arbetet utifrån översiktsplanens långsiktiga tidshorisont. Det finns även 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. Vi ser dock att det vore värdefullt att inkludera samtliga stadsdelsnämnder i arbetet samt inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling. Resultatet från uppföljningen bör också delges kommunfullmäktige.

Följande rekommendationer lämnas:

Kommunstyrelsen:

- Utveckla översiktsplanens integrering i budgetprocessen på stadsövergripande nivå som en utgångspunkt för prioriteringar och satsningar.
- Utveckla och tydliggör styrningen av investeringar utifrån översiktsplanen och se till att den ingår som en grund för prioritering av stadens investeringar.
- Utveckla styrningen och tydliggör möjligheterna till socialt värdeskapande investeringar i stadsutvecklingsprojekt med sämre ekonomiska förutsättningar.
- Se över och tydliggör stadens arbete med fokusområden och strategiska samband bland annat gällande styrning och samordning, organisering och ansvarsfördelning samt erfarenhetsåterföring.
- Möjliggör uppföljning av stadens investeringar i förhållande till översiktsplanen genom att nämnderna redovisar investeringar per stadsdel.
- Redovisa resultatet från den pågående uppföljningen av översiktsplanen till fullmäktige.

Exploateringsnämnden:

- Säkerställ att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.
- Utveckla analyserna i förhållande till översiktsplanen i markanvisningsbeslut samt säkerställ att val av och motiv till markanvisningsförfarande samt vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell redovisas.
- Analysera och utvärdera nämndens arbete med markanvisningar för att säkerställa att arbetssätt, prioriteringar och val av markanvisningsförfarande är i enlighet med översiktsplanens intentioner.

Stadsbyggnadsnämnden:

- Säkerställ att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.
- Utveckla analyserna och bedömningar kopplat till översiktsplanen i start-PM samt säkerställ att det framgår vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell.
- Tydliggör nämndens prioriteringar av planstarter i förhållande till översiktsplanen på ett samlat sätt.
- Se över möjligheten att komplettera modellen för uppföljning av översiktsplanen med underlag från samtliga stadsdelsnämnder samt en samlad uppföljning och analys av socialt värdeskapande stadsutveckling.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund till granskningen.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Omfattning och avgränsning	1
1.4 Granskade nämnder	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	2
2. Stadens översiktsplan.....	3
2.1 Juridisk status och syfte.....	3
2.2 Innehåll och omfattning.....	3
3. Analys	5
3.1 Slutsatser	5
3.2 Samlad bedömning och rekommendationer	11
4. Utförlig beskrivning av iakttagelser.....	14
4.1 Roller och ansvar	14
4.2 Kännedom och förankring.....	14
4.3 Strategisk planering	15
4.4 Modell för socialt värdeskapande analys (SVA-modell)	18
4.5 Plan- och exploateringsprocesserna	20
4.6 Prioriteringar av planstarter och markanvisningar	25
4.7 Budgetprocessen	26
4.8 Stadens investeringar	27
4.9 Stadens fokusområden och strategiska samband.....	31
4.10 Uppföljning av översiktsplanen	34
Bilagor	
Bilaga 1 Intervjupersoner	36
Bilaga 2 Ansvar enligt reglemente samt nämndernas organisation.....	37
Bilaga 3 Resultat från enkätundersökningarna gällande kännedom och information	39
Bilaga 4 Statistik över markanvisningar	41

1. Inledning

1.1 Bakgrund till granskningen

Kommunfullmäktige beslutade i februari 2018 om en ny översiktsplan för Stockholm. Översiktsplanen är ett lagstadgat styrdokument och har en särställning när det gäller stadsutveckling. Översiktsplanen speglar den politiska viljeinriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen samordnar olika aspekter av samhällsutvecklingen och ska därmed underlätta stadens planering och utbyggnad av infrastruktur, service och bostäder. För att vara styrande behöver översiktsplanen vara väl förankrad inom stadens verksamheter. Vidare behöver den integreras i väsentliga processer och det behöver finnas arbetssätt som möjliggör att planens intentioner förverkligas.

Det kan finnas en risk att översiktsplanen inte fungerar styrande och att den politiska viljeinriktningen för utvecklingen av stadens fysiska miljö därmed inte infrias. Detta kan riskera att skada medborgarnas förtroende då översiktsplanen också kan ses som en överenskommelse mellan staden och dess invånare om vilken utveckling som är önskvärd. Att det är översiktsplanen som styr utvecklingen av staden är därför också en demokratifråga.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma i vilken utsträckning översiktsplanen styr utvecklingen av stadens fysiska miljö med fokus på de mål och strategier som rör social hållbarhet.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har staden en organisation och arbetsformer som säkerställer att översiktsplanens intentioner förverkligas?
- Realiseras översiktsplanen genom plan- och exploateringsprocessen samt styr den stadens behov och prioriteringar gällande investeringar?
- Är översiktsplanen väl förankrad och känd inom staden?
- Följer staden upp att översiktsplanen förverkligas?

1.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har ett fokus på stadens arbete med att uppnå översiktsplanens sociala värden. Eftersom stadsutveckling är ett långsiktigt arbete har granskningen inriktats på hur staden skapar förutsättningar för att översiktsplanens intentioner ska förverkligas och inte effekterna/resultatet.

Extern samverkan med exempelvis Region Stockholm, länsstyrelsen eller angränsande kommuner ingår inte i granskningen.

1.4 Granskade nämnder

Översiktsplanen är hela stadens styrdokument och flertalet nämnder och bolag har ansvar för dess genomförande. Denna granskning har avgränsats till att ansvarspröva kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Kommunstyrelsen ingår i granskningen utifrån sitt övergripande ansvar för stadens utveckling, samt dess roll som beredande organ av stadens budget. Stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden ingår i granskningen utifrån sina respektive ansvar i stadsbyggnadsprocessen. Stadsdelsnämnderna Farsta och Rinkeby-Kista berörs till viss del av granskningen.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Det revisionskriterium som används i granskningen är *Översiktsplan för Stockholms stad* (KF 2018-02-19). Översiktsplanens juridiska status, innehåll och omfattning beskrivs i avsnitt 2. Avsnitt 4 redovisar utförligt för de iakttagelser som gjorts i granskningen. Texten inleds i vissa delar med citat från översiktsplanen (kursiv text) för att koppla samman gjorda iakttagelser med de politiska ambitioner som uttryckts i planen.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier samt bearbetning av statistik. Intervjupersoner framgår av bilaga 1. Verifiering har skett genom analys av geografiska PM, förhandsbedömningar, planbesked, start-PM och markanvisningar.

En kompletterande enkätundersökning har genomförts där ett urval av förtroendevalda och tjänstepersoner svarat på frågor om hur väl de känner till översiktsplanen och om deras uppfattning om hur översiktsplanen fungerar som styrinstrument. Då resultatet av enkäterna varit svårtolkat har det främst använts som underlag för intervjuer.

Granskningen har genomförts av Anna Spetz och Tomasz Czarnik på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2. Stadens översiktsplan

2.1 Juridisk status och syfte

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen i enlighet med krav i plan- och bygglagen (2010:900) – PBL. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen omsätts i detaljplaner och lov för mark och vatten vilka är juridiskt bindande.

Att översiktsplanen inte är juridiskt bindande innebär att staden i den efterföljande planeringen kan fatta beslut som inte är i linje med översiktsplanens ställningstaganden. Dock finns särskilda bestämmelser i PBL om ett utökat planförfarande för en detaljplan som inte är förenlig med översiktsplanen. Vidare finns bestämmelser om att en planbeskrivning ska innehålla en redovisning av om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Översiktsplanen syftar till att spegla den politiska viljeinriktningen för stadsutvecklingen. Lagändringar i PBL som rör översiktsplanen trädde i kraft 1 april 2020. Bland annat ersätts den tidigare aktualitetsprövningen med krav på att kommunfullmäktige senast två år efter ett ordinarie val ska anta en planeringsstrategi för mandatperioden. Syftet med ändringen är att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt, vara framåtsyftande och att översiktsplanen ska hållas aktuell. I detta blir planeringsstrategin det centrala, nya verktyget.

2.2 Innehåll och omfattning

Översiktsplanen är omfattande och täcker både in sakfrågor, så kallade allmänna intressen, och långsiktiga målsättningar för stadens utveckling. Översiktsplanen redovisar utvecklingsmöjligheter och vilka värden som bör värnas och utvecklas. Översiktsplanen har en lång tidshorisont, år 2040 och ska tydliggöra hur stadens fysiska utveckling bidrar till att uppnå visionen om ett Stockholm för alla. Det innebär att utpekade stadsutvecklingsområden eller utvecklingsstråk i många fall kan ligga långt fram i tiden. Översiktsplanen ska hjälpa staden att styra projekt som ligger nära i tiden i rätt riktning för att möjliggöra den potential som finns långsiktigt.

Nuvarande översiktsplan är en utveckling av tidigare översiktsplan. Många av de strategiska inriktningar som funnits med i tidigare

översiktsplaner är fortfarande önskvärda och finns med även i nuvarande översiktsplan.

Översiktsplanen beskriver de möjligheter och utmaningar som staden står inför samt gör avvägningar mellan olika mål, intressen m.m. Bostadsbyggandet är prioriterat och översiktsplanen förhåller sig till stadens bostadsmål om 140 000 bostäder fram till 2030. Vidare slås fast att stadsbyggandet ska utvecklas ur ett socialt hållbart perspektiv med god kvalitet och arkitektur och att staden behöver arbeta för en jämställd stad samt minska de sociala skillnader som Stockholm upplever i dag. Det omfattande stadsbyggande som Stockholm står inför beskrivs i översiktsplanen utgöra en unik möjlighet till förbättringar och utveckling.

Översiktsplanens målsättning är att Stockholm ska vara en tät och sammanhållen stad där bebyggelse och grönstruktur samspekar och ger förutsättningar att skapa goda livsmiljöer. Värden som behöver tillföras är fler bostäder, arbetsplatser, attraktiva offentliga miljöer, bra parker, tillgängliga naturområden, lekplatser, idrott och kultur samt en välfungerande service, där förskolor och skolor är särskilt angeläget.

Översiktsplanens innehåll omfattar bland annat en beskrivning av hur planen förhåller sig till stadens vision, den regionala utvecklingsplanen (RUFS) samt den nationella och globala nivån.

Översiktsplanens fastslår fyra stadsbyggnadsmål: *En växande stad, En sammanhängande stad, God offentlig miljö* samt *En klimatsmart och tålig stad*. För respektive mål beskrivs vilka värden som ska uppnås i den efterföljande planeringen. Översiktsplanen omfattar även en utbyggnadsstrategi bestående av fyra delar: *Använd den centrala stadens attraktionskraft, Rikta satsningar till fokusområden och samband, Möjliggör värdeskapande kompletteringar* samt *Tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential*. Vidare beskrivs genomförandet, allmänna intressen där social hållbarhet är ett, lokala utvecklingsmöjligheter för respektive stadsdelsområde samt stadsutvecklingskartan.

3. Analys

I följande kapitel redogörs för revisionskontorets analys och bedömningar i granskningen. I kapitel fyra redovisas mer detaljerat de iakttagelser som ligger till grund för våra slutsatser och bedömningar.

3.1 Slutsatser

3.1.1 Styrning och uppföljning

Av översiktsplanen framgår bland annat att det krävs en samverkan mellan den fysiska planeringen, en aktiv markpolitik och stadens styrsystem för ett framgångsrikt genomförande av översiktsplanen. Översiktsplanen ska, tillsammans med stadens vision, vara utgångspunkt för stadsutvecklingen i staden.

Organisation, roller och ansvar

Granskningen visar att arbetet utifrån översiktsplanen främst sker inom stadens ordinarie organisation för stadsutveckling och att roller och ansvar på övergripande nivå i huvudsak är tydligt. Granskningen visar dock att översiktsplanen inte fullt ut har integrerats/styr alla berörda processer som är väsentliga för att infria översiktsplanens intentioner. Det finns heller inget tydligt utpekat ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete. Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för att ta fram och följa upp översiktsplanen samt för arbetet med strategisk planering och detaljplaner. Nämnden har dock varken rådighet eller ansvar över andra nämnder. Revisionskontorets slutsats är att stadens organisation och arbetsformer inte är helt tillräckliga för att säkerställa att översiktsplanens intentioner förverkligas. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver bli mer aktiv i sin roll och säkerställa att översiktsplanen integreras i alla väsentliga processer.

Kännedom och förankring

Granskningen visar att översiktsplanen i huvudsak är känd inom staden men att kunskapen om planen varierar mellan och inom förvaltningarna. Även vilken status översiktsplanen har och vilket ansvar för genomförandet som tillskrivs respektive nämnd varierar. Det framkommer att det är en utmaning att få samtliga berörda nämnders verksamhet, med bäring på stadsutveckling, att ta sin utgångspunkt i översiktsplanen. Revisionskontorets slutsats är att översiktsplanens särställning gällande stadsutveckling inte är tillräckligt förankrad i staden, vilket riskerar att få konsekvenser för genomförandet. Vår bedömning är att detta stärker slutsatsen att kommunstyrelsens övergripande styrning och samordning behöver

utvecklas. Vidare menar vi att översiktsplanen bör vara en del av introduktionen av nya medarbetare i berörda nämnder.

Strategisk planering

Den strategiska planeringen¹ är en viktig del av översiktsplanens genomförande. Strategisk planering sker såväl geografiskt som tematiskt och är en kontinuerlig process som konkretiserar översiktsplanen. Genom den geografiska strategiska planeringen sätts detaljplaner i ett sammanhang på områdesnivå och översiktsplanen omsätts till lokal nivå. Revisionskontorets bedömning är att stadsbyggnadsnämndens strategiska planering sker i enlighet med översiktsplanens intentioner och bidrar till genomförandet. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår, bland annat med den så kallade strategiska kartan² och menar att det ger ökade förutsättningar för att planera och följa upp stadsutvecklingen i förhållande till översiktsplanen. Revisionskontoret anser dock att staden inte fullt ut tillvaratar potentialen som den strategiska planeringen möjliggör. Vår bedömning är att staden utifrån den strategiska planeringen bör utveckla ett mer proaktivt arbetssätt till exempel avseende markanvisningar, prioriteringar samt styrningen i budget.

Granskningen visar också att formerna för samverkan mellan den strategiska planeringen och stadsdelsförvaltningarna inte är helt etablerad. Vår slutsats är att det finns behov av att tydliggöra formerna för denna samverkan så berörda parter har likvärdiga förväntningar och att den strategiska samverkan med stadsdelsförvaltningarna fullt ut etableras.

Stadsutvecklingsprocessen

Revisionskontorets slutsats är att stadsutvecklingsprocessen delvis möjliggör att översiktsplanen realiserar men att det finns delar som behöver utvecklas.

Enskilda projekt

Granskningen visar att nämnderna har arbetssätt och rutiner som ska säkerställa att stadsutvecklingsprojekt förhåller sig till översiktsplanen. Det finns etablerade former för samverkan mellan stadsbyggnads- och exploateringskontoret och den strategiska planeringen är delaktig i det tidiga skedet. Vid varje beslutstillfälle i processen ska projektet beskrivas i förhållande till översiktsplanen.

¹ I översiktsplanen benämns geografisk strategisk planering som områdesplanering. Strategisk planering omfattar både den geografiska strategiska planeringen (områdesplaneringen) och den tematiska strategiska planeringen.

² Kunskapen och analysresultaten inom den strategiska planeringen sammanställs bland annat i den strategiska kartan. För mer information se avsnitt strategisk planering i kapitel 4 Iakttagelser.

Verifieringen av förhandsbedömningar visar att kvaliteten i analyserna kopplat till översiktsplanen varierar. Då det i granskningen framkommit att tidsaspekten är en utmaning ser revisionskontoret positivt på det utvecklingsarbete som pågår med att ta fram strategiska geografiska PM:n för att underlätta arbetet med förhandsbedömningar genom att analysera förutsättningar, potential och behov på områdesnivå. Eftersom översiktsplanen i högre grad styr arbetet i de tidiga skedena och att förhandsbedömningens analys sätter ramarna för det fortsatta arbetet är det angeläget att detta arbete slutförs och implementeras.

Verifieringen av markanvisningar och start-PM visar att nämnderna behöver utveckla analyser och bedömningar i förhållande till översiktsplanens stadsbyggnads mål, utbyggnadsstrategi och lokala utvecklingsmöjligheter samt säkerställa att de mallar och rutiner som tagits fram också tillämpas. I nuläget sker ingen samlad redovisning och analys av markanvisningar i förhållande till översiktsplanen till exploateringsnämnden. Detsamma gäller för start-PM och stadsbyggnadsnämnden. I den pågående uppföljningen av översiktsplanen ingår dock en uppföljning och analys av start-PM från 2019 och 2020 och hur dessa förhåller sig till översiktsplanen. Eftersom markanvisning sker innan start-PM (om stadens mark) ingår också flertalet markanvisningar i uppföljningen.

Revisionskontorets slutsats är att nämnderna har arbetsformer som möjliggör att stadsutvecklingsprojekt följer översiktsplanens intentioner men att tillämpningen behöver utvecklas.

Prioriteringar av planstarter och markanvisningar

Granskningen visar att stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden inte har fastställt särskilda prioriteringsordningar för markanvisningar eller planstarter. Prioriteringar görs inom och mellan förvaltningarna med grund i bland annat stadens bostadsmål, översiktsplanen och andra åtaganden. De projekt som uppfyller flest mål uppges prioriteras.

Beslut om planbesked fattas på delegation och anmäls därefter till stadsbyggnadsnämnden. Det sker ingen samlad redovisning av positiva planbesked³ eller av hur planstarter prioriteras för att uppnå stadens mål. I start-PM ska planstarten motiveras men vår verifiering visar att motiven inte alltid är tydliga. Revisionskontorets slutsats är att stadsbyggnadsnämndens insyn och delaktighet i det tidiga skedet innan start-PM är begränsad och därför bör utvecklas. Den uppföljning av översiktsplanen som pågår kommer vara ett sätt för nämnden att följa utvecklingen. Vår bedömning är dock att

³ Ett positivt planbesked innebär att nämnden bedömt att markanvändningen är lämplig. Det innebär att det är en möjlig plan att starta.

prioriteringar av planstarter och hur de förhåller sig till bland annat översiktsplanen behöver tydliggöras på ett samlat sätt.

Markanvisningar har en stor påverkan på det efterföljande planarbetet. Förhandsbedömningen är ett viktigt underlag för att säkerställa följsamheten till översiktsplanen. Det framkommer att exploateringsnämnden markanvisar allt som bedöms möjligt att genomföra, för att uppnå stadens bostadsmål. Verifieringen av markanvisningar visar att beslutsunderlagen på ett tydligare sätt behöver kopplas samman med översiktsplanen och de behov som identifierats för platsen. Markanvisningar beslutas av exploateringsnämnden. Inom ramen för ordinarie verksamhetsuppföljning sker också en samlad redovisning av markanvisningar utifrån olika parametrar, till exempel upplåtelseformer, stadsdel och kostnad per bostad. Dock sker ingen analys av nämndens markanvisningar och prioriteringar av desamma i förhållande till översiktsplanen. Revisionskontorets slutsats är att arbetet bör utvecklas för att säkerställa att markanvisningar prioriteras utifrån översiktsplanens intentioner.

Markanvisningsförfarande

Val av markanvisningsförfarande uppges styras av platsens förutsättningar och vilka ansökningar som inkommit. Verifieringen visar att val och motivering av markanvisningsförfarande i flera fall inte framgår av beslutsunderlaget. Översiktsplanen har en tydlig ambition om ett mer aktivt förhållningssätt avseende markanvisningar bland annat genom att tydligare välja markanvisningsförfarande utifrån stadens vilja för platsen. I granskningen har det inte framkommit att nämnden sedan antagandet av nuvarande översiktsplan utvecklat arbetet med markanvisningar för att med utgångspunkt i översiktsplanen och den geografiska strategiska planeringen arbeta mer proaktivt. Revisionskontorets slutsats är att nämnden behöver analysera sitt arbete med markanvisningar utifrån översiktsplanens intentioner och vidta eventuella åtgärder.

Budget och investeringar

Översiktsplanen har en långsiktig planeringshorisont (år 2040). Alla satsningar kan inte genomföras direkt utan den önskvärda stadsutvecklingen behöver årligen prioriteras och samordnas för att säkerställa att stadens fysiska miljö utvecklas i linje med översiktsplanen. Granskningen visar att det finns en viss koppling mellan översiktsplanen och stadens årliga budget med tillhörande investeringsstrategi. Framförallt är översiktsplanen ett viktigt underlag för nämndernas verksamhetsplaner och underlag till budget (3-åringen). Revisionen menar dock att det på stadsövergripande nivå behöver ske ett systematiskt arbete med att prioritera och samordna uppdrag och satsningar i budget utifrån översiktsplanens långsiktiga

planeringshorisont. Vår bedömning är att kommunstyrelsens styrning och samordning avseende översiktsplanen behöver utvecklas inom ramen för budgetberedningen. Den pågående uppföljningen av översiktsplanen, som stadsledningskontoret deltar i, torde ge förutsättningar för detta.

Granskningen visar också att översiktsplanen inte ingår som en grund för nämndernas investeringsprioriteringar i SPIS. Det sker heller ingen prioritering av investeringar på stadsövergripande nivå. Enligt översiktsplanen ska staden bland annat rikta sina investeringar till fokusområden och strategiska samband. Dessa är särskilt viktiga för att öka den sociala hållbarheten. Det finns inga centrala krav på att investeringar ska redovisas på stadsdelsnivå⁴, varför detta inte går att följa upp. Den uppföljning av stadens investeringar som redovisas till kommunfullmäktige omfattar ingen uppföljning eller analys av stadens investeringar kopplat till översiktsplanen eller investeringsstrategins kvalitativa värden, vilket revisionskontoret anser vara en brist. Stadens investeringar är väsentliga för översiktsplanens genomförande. Revisionskontorets slutsats är att stadens styrning och arbetsformer avseende investeringar behöver utvecklas för att vara i linje med översiktsplanen.

Uppföljning

Stadsbyggnadsnämnden har fastställt en modell för årlig uppföljning av översiktsplanen i enlighet med budgetuppdrag år 2019. Vid tiden för granskning pågår uppföljningen och den kommer biläggas nämndens 3-åring. Revisionskontorets bedömning är att uppföljningsmodellen, utifrån givna förutsättningar, i huvudsak är ändamålsenlig. Det är dock en brist att det saknas möjlighet att följa upp stadens investeringar i förhållande till fokusområden, strategiska samband och övriga delar av utbyggnadsstrategi. Vi anser att detta är avgörande för att kunna bedöma om stadsutvecklingen bidrar till att översiktsplanens intentioner förverkligas.

Uppföljningen omfattar flertalet berörda nämnder, dock endast en stadsdelsnämnd. Vi menar att det vore värdefullt om samtliga stadsdelsnämnder involveras i arbetet och bidrar med underlag för att få en mer heltäckande bild. Vidare anser revisionskontoret att uppföljningen bör inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling. För att kommunfullmäktige ska kunna bedöma huruvida stadsutvecklingen sker i linje med översiktsplanens intentioner samt som underlag inför beslut om stadens årliga budget och investeringsstrategi bör uppföljningen delges fullmäktige.

⁴ Det finns krav på att redovisa investeringar per stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämndens geografiska område består av flertalet stadsdelar.

3.1.2 Social hållbarhet

Enligt översiktsplanen ska all stadsutveckling vara socialt värdeskapande. Ett socialt hållbarhetsperspektiv ska integreras i stadsplanerings- och exploateringsprocessens olika skeden i syfte att tydliggöra hur planeringen skapar nya sociala värden.

Modell för socialt värdeskapande analys (SVA-modell)

SVA-modellen har tagits fram gemensamt av exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden och ska sedan drygt ett år tillbaka tillämpas i samtliga nystartade projekt. Modellen är anpassad till stadsutvecklingsprocessens fem skeden enligt Ledstången. Dock återstår att implementera modellen för Ledstångens faser *genomföra* och *avsluta*. SVA-modellen är, enligt revisionskontorets bedömning, ett ändamålsenligt verktyg som konkretiserar översiktsplanens sociala värden och därigenom ger goda förutsättningar för att stadsutvecklingen ska vara socialt värdeskapande.

Granskningen visar dock att modellen inte alltid tillämpas.

Stadsutvecklingsprocessen är omfattande och det tar många år från start till mål. För att inte riskera att försena genomslaget av de ambitioner som finns i nuvarande översiktsplan behöver nämnderna säkerställa att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.

Utvärdering av effekter

De sociala effekterna av pågående stadsutveckling är möjliga att utvärdera först om flera decennier. Det är väsentligt att de åtgärder som vidtas för att öka den sociala hållbarheten bygger på analyser och etablerade förändringsteorier i den mån det är möjligt. Vi ser därför positivt på det utvecklingsarbete som sker inom den strategiska planeringen avseende social hållbarhet, till exempel samarbetena med KTH⁵ och MIT⁶.

Fokusområden och strategiska samband

Granskningen visar att staden saknar en övergripande styrning och samordning för arbetet med fokusområden och strategiska samband, utöver den ordinarie styrmodellen för investeringsprojekt. Det sker initiativ och stadsutvecklingsprojekt i samtliga områden. Fokusområde Farsta har dock inte en stadsövergripande styrgrupp eller en tydligt utpekad projektsamordnare. Samordning sker av områdesansvarig på exploateringskontoret i samverkan med stadsbyggnadskontoret. Av vissa intervjuade upplevs detta leda till bland annat bristande helhetssyn samt att området inte upplevs prioriterat. Revisionskontoret konstaterar att de utvecklingsområden som

⁵ Kungliga tekniska högskolan

⁶ Massachusetts Institute of Technology

framkommer i den tidigare kartläggningen av stadens arbete med social hållbarhet i stadens fokusområden⁷ i huvudsak kvarstår.

Vidare visar granskningen att ansvarsfördelningen inte i alla delar är tydlig och det råder delade meningar om till exempel behov av samordning. Fokusområden har delvis olika förutsättningar vilket spelar roll för organiseringen. Samtidigt har utpekandet av fokusområden skapat vissa förväntningar från berörda parter. Revisionskontorets slutsats är att det fortsatt finns ett behov av att tydliggöra hur staden ska arbeta med fokusområden och strategiska samband. Främst gällande styrning och samordning, organisering och ansvarsfördelning, prioriteringar av investeringar samt erfarenhetsåterföring. Bland annat för att alla berörda ska ha likvärdiga förväntningar samt öka möjligheterna till kraftsamlande gällande socialt hållbar stadsutveckling.

Ekonomiska utmaningar i projekt

Enligt stadens styrning ska investeringsprojekt som huvudregel vara ekonomiskt lönsamma. Investeringsstrategin medger förvisso att vissa olönsamma projekt kan genomföras men det är inte tydligt i strategin under vilka förutsättningar och i vilket syfte. Det uppges ske en prövning i respektive projekt. På grund av bland annat lägre markvärden och tomträttsavgälder är det svårare att uppnå lönsamhet för projekt i ytterstaden och samtidigt tillgodose behoven av utvecklade stadskvaliteter.

Revisionskontoret anser att styrningen behöver ses över för att tydliggöra möjligheterna till socialt värdeskapande investeringar i ytterstaden. Annars finns en risk att stadsutvecklingen inte lyckas skapa en mer jämlik tillgång till stadskvaliteter.

3.2 Samlad bedömning och rekommendationer

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 vår bedömning att SVA-modellen är ett ändamålsenligt verktyg som ger goda möjligheter för stadsutvecklingen att vara socialt värdeskapande. Dock visar granskningen på bristande tillämpning. Vidare är vår bedömning att stadens arbete med investeringar behöver utvecklas för att översiktsplanens sociala värden bland annat gällande jämlik tillgång till stadskvaliteter ska kunna uppnås.

⁷ En kartläggning gjordes på uppdrag av stadsledningskontoret och färdigställdes januari 2019. En sammanfattning av relevanta slutsatser redovisas under avsnittet fokusområden och strategiska samband, kapitel 4 Iakttagelser.

Översiktsplanen styr delvis plan- och exploateringsprocessen. Stadsbyggnadsnämnden har en strategisk planering som konkretiserar översiktsplanen och underlättar detaljplaneringen och det finns goda exempel på pågående utvecklingsarbete. Vidare har nämnderna 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.

Översiktsplanens särställning gällande stadsutveckling är inte likvärdigt förankrad inom staden och det finns inget utpekat 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. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver bli mer aktiv i sin roll genom tydligare styrning och samordning av stadens samlade arbete.

Vår bedömning är att översiktsplanen inte är tillräcklig integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen. Bland annat ingår inte översiktsplanen som grund för stadens investeringsprioriteringar och det finns ingen formaliserad process för att på övergripande nivå prioritera det årliga arbetet utifrån översiktsplanens långsiktiga tidshorisont. Det finns även 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. Vi ser dock att det vore värdefullt att inkludera samtliga stadsdelsnämnder i arbetet samt inkludera en samlad analys av socialt värdeskapande stadsutveckling. Resultatet från uppföljningen bör också delges kommunfullmäktige.

Följande rekommendationer lämnas:

Kommunstyrelsen:

- Utveckla översiktsplanens integrering i budgetprocessen på stadsövergripande nivå som en utgångspunkt för prioriteringar och satsningar.
- Utveckla och tydliggör styrningen av investeringar utifrån översiktsplanen och se till att den ingår som en grund för prioritering av stadens investeringar.

- Utveckla styrningen och tydliggör möjligheterna till socialt värdeskapande investeringar i stadsutvecklingsprojekt med sämre ekonomiska förutsättningar.
- Se över och tydliggör stadens arbete med fokusområden och strategiska samband bland annat gällande styrning och samordning, organisering och ansvarsfördelning samt erfarenhetsåterföring.
- Möjliggör uppföljning av stadens investeringar i förhållande till översiktsplanen genom att nämnderna redovisar investeringar per stadsdel.
- Redovisa resultatet från den pågående uppföljningen av översiktsplanen till fullmäktige.

Exploateringsnämnden:

- Säkerställ att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.
- Utveckla analyserna i förhållande till översiktsplanen i markanvisningsbeslut samt säkerställ att val av och motiv till markanvisningsförfarande samt vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell redovisas.
- Analysera och utvärdera nämndens arbete med markanvisningar för att säkerställa att arbetssätt, prioriteringar och val av markanvisningsförfarande är i enlighet med översiktsplanens intentioner.

Stadsbyggnadsnämnden:

- Säkerställ att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.
- Utveckla analyserna och bedömningar kopplat till översiktsplanen i start-PM samt säkerställ att det framgår vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell.
- Tydliggör nämndens prioriteringar av planstarter i förhållande till översiktsplanen på ett samlat sätt.
- Se över möjligheten att komplettera modellen för uppföljning av översiktsplanen med underlag från samtliga stadsdelsnämnder samt en samlad uppföljning och analys av socialt värdeskapande stadsutveckling.

4. Utförlig beskrivning av iakttagelser

4.1 Roller och ansvar

Stadens arbete med översiktsplanen organiseras i huvudsak inom ramen för ordinarie organisation för stadsutveckling. Respektive nämnds ansvar styrs av reglementen, budget och lagstiftning. Intervjuade uppger att stadens organisation där nämndernas respektive ansvar i stadsutvecklingsprocessen i huvudsak är tydligt, möjliggör att översiktsplanens intentioner förverkligas. Stadsbyggnadsnämndens strategiska planering lyfts fram som en viktig förutsättning för att översiktsplanen ska realiseras och vara styrande för stadsutvecklingen. Respektive nämnds ansvar enligt reglemente samt förvaltningarnas organisation framgår av i bilaga 2.

I granskningen har det dock framkommit vissa utmaningar när det gäller roller och ansvar. Stadens organisation är stor med många inblandade nämnder och bolag som behöver samverka och samordna sitt arbete för att översiktsplanen ska få genomslag. För det krävs att översiktsplanen implementeras i alla berörda nämnders linjeorganisation, vilket är flertalet. Att få hela stadens organisation att ta sin utgångspunkt i översiktsplanen uppges vara en utmaning. Av intervjuer framgår att det varierar mellan och inom förvaltningarna vilken status översiktsplanen har, samt vilket ansvar som tillskrivs respektive nämnd gällande förverkligandet. Flera intervjuade pekar ut stadsbyggnadsnämnden som huvudansvarig för att säkerställa att översiktsplanen förverkligas genom detaljplaneringen. Intervjuade vid stadsbyggnadskontoret lyfter fram att översiktsplanen är hela stadens ansvar och att alla berörda nämnder behöver ta sitt ansvar.

4.2 Kännedom och förankring

Granskningen visar att översiktsplanen i huvudsak är känd inom staden. Svaren från enkätundersökningarna visar att tjänstepersoner skattar sin kännedom om översiktsplanen något högre än förtroendevalda. Av intervjuer framgår att översiktsplanens kännedom och förankring varierar inom staden. Samtliga intervjuade uppger att de känner till översiktsplanen men för vissa intervjuade innebär det främst de övergripande målen samt de lokala utvecklingsmöjligheterna som rör den geografi/stadsdelsområde som de arbetar inom. Översiktsplanen upplevs av vissa intervjuade vara ett dokument som genomsyrar hela verksamheten. Andra intervjuade ser översiktsplanen som ett styrdokument i mängden. Dess lagstadgade särställning bland styrdokument som

rör stadsutveckling, framkommer främst i intervjuer med stadsbyggnadskontoret.

Granskningen visar vidare att stadsbyggnadsnämnden genomfört informations/utbildningsinsatser och fortsatt erbjuder denna möjlighet. Enkätsvaren visar att majoriteten av förvaltningarna fått information om översiktsplanen i samband med antagandet medan det omvända gäller de förtroendevalda. Av de som fått utbildning/information upplever drygt hälften att den varit tillräcklig. I bilaga 3 redovisas svaren från enkätundersökningarna som rör kännedom och information.

Översiktsplanen och SVA-modellen ingår som en del av introduktionen av nya medarbetare på stadsbyggnadskontoret men inte på exploateringskontoret.

4.3 Strategisk planering

”Områdesplaneringen pekas ut som en viktig del av genomförandet av översiktsplanen. Det är inte en lagstadgad planeringsnivå men ska utgöra en nivå mellan översiktsplanen och detaljplaner. Inom områdesplaneringen ska bland annat utvecklingsmöjligheter i stadens alla delar identifieras och staden kan utifrån det arbeta proaktivt för att tillvarata den lokala utvecklingspotentialen. Områdesplaneringen möjliggör ett brett samarbete inom staden, där olika perspektiv blir tidigt belysta och där berörda nämnder och bolagsstyrelser kan samordna sin planering. Utvecklade arbetsätt och verktyg för att omhänderta barnperspektivet, social hållbarhet och jämställdhet är viktiga delar i områdesplaneringen. Områdesplaneringen skapar därmed en viktig grund för en socialt värdeskapande stadsutveckling.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 2015 om riktlinjer för områdesplaneringen. Huvudsyftet med den strategiska planeringen (som omfattar områdesplaneringen) är att underlätta detaljplaneringen. Den strategiska planeringen möjliggör att detaljplaner kan sättas i ett större sammanhang. Det är en kontinuerlig process som konkretiserar översiktsplanen, såväl tematiskt som geografiskt. Den kunskapsfördjupning som sker ska underlätta genomförandet av översiktsplanen men kommer också utgöra underlag när en ny översiktsplan ska tas fram. Det framgår att den strategiska planeringen är en del av beredningen av planärenden. Nämnden involveras vid beslut som rör program, planer och styrdokument.

Av intervjuer framkommer att det sker en löpande samverkan med bland annat exploateringskontoret och trafikkontoret. Det råder delade uppfattningar bland intervjuade när det gäller formerna för

samverkan mellan den strategiska planeringen och stadsdelsförvaltningarna. Det framgår att den ska ske genom områdesstrategerna som också är kontaktperson för stadsdelsförvaltningarna. Dock framkommer i intervjuer att detta inte är helt etablerat och att det finns viss utvecklingspotential. Det sker också en löpande samverkan med flertalet andra förvaltningar inom ramen för den tematiska strategiska planeringen.

Den *tematiska strategiska planeringen* ska stödja detaljplanearbetet genom fördjupad kunskap inom olika teman. Social hållbarhet är ett av många perspektiv⁸ som ingår. Social hållbarhet omfattar bland annat jämställdhet, barnrättsfrågor och segregation. SVA-modellen togs fram inom ramen för den tematiska strategiska planeringen i samarbete med exploateringskontoret. Vidare pågår bland annat ett forskningsprojekt med KTH och MIT gällande segregation och hur stadsutvecklingen ska kunna motverka den. Det sker även ett arbete med att se över hur barnrättsperspektivet skulle kunna inarbetas i SVA-modellen samt att modellen ska breddas för att omfatta fler stadsvärdeskapande mål. Den kunskap som kommer av den tematiska strategiska planeringen ska sedan vägas in i den strategiska geografiska planeringen/områdesplaneringen.

Den *geografiska strategiska planeringen* analyserar vad en plats behöver utifrån översiktsplanens mål, strategier och allmänna intressen och hur dessa behov kan tas omhand i den efterföljande planeringen. Områdesplaneringen ”dokumenteras” främst i den strategiska kartan men de strategiska geografiska PM:en som beskrivs i avsnittet om *SVA-modellen* är också ett resultat av områdesplaneringen. Även program och förstudier är en del av den strategiska planeringsnivån. Områdesstrategerna ingår också som en del i det tidiga skedet av stadsutvecklingsprocessen genom att ge strategiska medskick inför förhandsbedömningen.

Av intervjuer framkommer att översiktsplanens mål är öppna och visionära och anger värden som ska utvecklas. I områdesplaneringen ingår att hitta en balans mellan platsens behov och vad som är möjligt/realistiskt. Avvägningar och bedömningar i detta hänseende sker inom kontoret. Den politiska förankringen i stadsbyggnadsnämnden sker i samband med start-PM och i de fall det avser stadens mark sker förankring i exploateringsnämnden i samband med markanvisning. Det sker även en politisk förankring vid nämndbehandling av olika styrdokument som fördjupar översiktsplanen som till exempel byggnadsordning och arkitekturpolicy.

⁸ Övriga teman som kan nämnas är grönstruktur, bebyggelsestruktur, kulturmiljö, bostäder, näringsliv, kulturliv, idrott, trygghet och kommunal service.

Det pågår ett utvecklingsarbete där områdesstrategerna i samverkan med KTH ska genomföra stadsrumsanalyser i GIS⁹ för att analysera om de värden som översiktsplanen anger faktiskt stärks genom de åtgärder som föreslås i det strategiska skedet. Vidare pågår utveckling av den strategiska kartan för att den ska innehålla det samlade kunskapsläget från såväl den tematiska som strategiska planeringen. Kartan omfattar bland annat ett potentialskede med proaktiva ytor, det vill säga de visar de stadsutvecklingsmöjligheter som stadsbyggnadskontoret ser utifrån översiktsplanens inriktning och inte utifrån inkomna förslag från byggaktörer. Kartan består av olika lager med information, vilket möjliggör analyser bland annat i förhållande till översiktsplanens mål och strategier, stadsutvecklingskartan, strategiska samband m.m. Revisionskontoret har fått en förevisning av den strategiska kartan.

Program och förstudier

Framtagandet av program regleras i PBL och följer den formella processen. Det innebär bland annat att nämnden är beslutsinstans och att det sker samråd. Förstudie är inte en lagstyrd planeringsnivå och är mindre omfattande. Förstudier är internt arbetsmaterial som sker på förvaltningsnivå. Formatet förstudie används om det bedöms att nödvändigt kunskapsunderlag kan tas fram och samordnas internt. Syftet med program och förstudier är att underlätta detaljplaneringen genom att bland annat viktiga knäckfrågor hanteras på områdesnivå. Programmen uppges vara ett sätt att materialisera översiktsplanen på lokal nivå. Det finns inga färdigställda program utifrån nuvarande översiktsplan men det pågår arbete.

Intervjuade uppger att det är enklare för stadsbyggnadsnämnden att påverka bland annat social hållbarhet i ett program eller förstudie eftersom analysen av behov och kvaliteter som kan omhändertas genom fysisk planering görs för ett större område. Slutsatserna kan sedan påverka/styra exploateringsnämndens efterföljande markanvisningar. I enskilda detaljplaner kan det vara svårt att hantera alla frågor/tillgodose alla behov som kan omhändertas genom fysisk planering. I ett program kan fördjupningar göras i ett tidigare skede och avvägningar mellan olika intressen kan tydliggöras och förankras i nämnden samt även hos lokalbefolkningen genom samråd.

Intervjuade lyfter fram vissa utmaningar med att arbeta med program, bland annat att de kan bli tungarbetade och kostsamma och inte alltid genomförs. Förstudier uppges vara billigare, då de är mer av ett internt kunskapsbyggande som en del av beredningen

⁹ Geografiskt informationssystem.

inför planarbetet, antingen för ett större geografiskt område eller inom en fråga som kan vara avgörande för den kommande planeringen. Det pågår ett utvecklingsarbete inom stadsbyggnadsnämnden med att avgränsa program och förstudier genom tydligare innehåll och arbetsätt.

4.4 Modell för socialt värdeskapande analys (SVA-modell)

”All stadsutveckling ska vara socialt värdeskapande. Ett socialt hållbarhetsperspektiv ska integreras i stadsplanerings- och exploateringsprocessens olika skeden i syfte att tydliggöra hur planeringen skapar nya sociala värden.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

För att säkerställa att all stadsutveckling är socialt värdeskapande har stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden utarbetat SVA-modellen. Ramverk för modellen fastställdes av respektive nämnd i juni 2018. SVA-modellen har utvecklats genom pilotprojekt samt i samverkan med KTH avseende den initiala analysen. Syftet är att skapa en systematik och tydlighet gällande socialt värdeskapande stadsutveckling. SVA-modellen är anpassad till plan- och exploateringsprocessens tre första skeden enligt Ledstången (initiera, utreda och planera). Vid tiden för granskning pågår de sista justeringarna av modellen för de två resterande skedena i ledstången – genomföra och avsluta. Det finns en handbok för SVA-modellen och modellen ska sedan hösten 2019 tillämpas i alla nystartade projekt.

SVA-modellen utgår från översiktsplanens fyra stadsbyggnadsmål, vilka har analyserats utifrån vad som handlar om sociala värden som kan uppnås med stadsbyggnadsprocessens verktyg. Även planeringsinriktningarna för social hållbarhet ingår i modellen. I *initiera-skedet* ska lokala möjligheter, behov/efterfrågan och utmaningar för den aktuella platsen identifieras i en analys. Analysen sker utifrån framtagna frågeställningar och planeringsunderlag. Slutsatser från analysen, det vill säga vilka sociala värden som kan förstärkas eller tillföras platsen ska dokumenteras i förhandsbedömningen och utgöra underlag för det fortsatta arbetet.

I *utreda-skedet* ska exploateringskontoret bland annat i beslut om markanvisning beskriva områdets sammansättning och utmaningar rörande sociala värden. Markanvisningsavtalet ska också innehålla en generell princip om att bolaget tillsammans med staden ska identifiera åtaganden för att stärka den sociala hållbarheten med utgångspunkt i stadens översiktsplan. Om sociala åtaganden redan överenskommit ska även dessa finnas med i avtalet.

Planera-skedet har i SVA-modellen delats upp i fyra delar. I startskedet ska effektmål formuleras som preciserar vad projektet kan omhänderta för att bidra till att uppnå de sociala värden som analysen har identifierat ett behov av. Effektmål ska dokumenteras i start-PM. I samrådsskedet ska projektmål formuleras som preciserar hur effektmålen ska uppnås, det vill säga vilka konkreta, projekt-specifika åtgärder som bidrar till socialt värdeskapande på platsen. I granskningsskedet sker eventuella revideringar av de framtagna projektmålen. I antagandeskedet sker uppföljning av hur projektet bidrar till att skapa de sociala värden som formulerats som effekt- och projektmål. I detta skede ska även de sociala åtagandena säkerställas i exploateringsavtal samt genomförandebeslut.

I *genomförandeskedet* ska projektmålen samt de sociala åtagandena/aktiviteterna genomföras och löpande följas upp. I *avslutaskedet* ska projektet utvärderas utifrån tidigare SVA-analyser, mål och åtaganden. Detta ska dokumenteras i slutredovisningen.

Av intervjuer framgår att SVA-modellen är ett sätt för staden att realisera och förverkliga översiktsplanen. Flera intervjuade lyfter fram att det är denna typ av processverktyg som behövs för att översiktsplanen ska styra/vägleda utvecklingen. Vidare framgår att det är en styrka att analysen genomförs i det tidiga skedet (innan markanvisning) och att den utgår från platsen förutsättningar, utmaningar och behov utifrån de sociala värden som översiktsplanens stadsbyggnadsmål lyfter fram.

Intervjuade uppger att det är ett omfattande arbete att tillämpa SVA-modellen och det upplevs utmanande att hinna med inom givna tidsramar. Det pågår dock ett utvecklingsarbete inom stadsbyggnadskontoret för att underlätta arbetet genom att ta fram strategiska geografiska PM:n för stadens stadsdelar. Arbetet påbörjades våren 2020 som pilotprojekt och har genererat en mall för vad PM:en kommer att innehålla framöver. Vid tiden för granskning fanns ännu inget färdigt exempel utifrån den nya mallen.

I mallen framgår att PM:en ska identifiera respektive områdes stadsvärden och vilka behov av kompletteringar som finns utifrån bland annat en analys av stadsbyggnadsmålen lokala betydelse och nyckelfrågor utifrån den geografiska och tematiska strategiska planeringen. PM:et ska redovisa vilka behov av stadsutveckling området har i relation till stadens förväntningar. I slutsatsen ska tydliggöras vad området behöver bevara, utveckla och tillskapa för att bidra till genomförandet av översiktsplanen. PM:en kommer inte ersätta den projektspecifika SVA-analysen utan är ett underlag för den projektspecifika slutsatsen om vad projektet kan omhänderta och förväntas underlätta arbetet samt ge en helhetssyn.

4.5 Plan- och exploateringsprocesserna

”Översiktsplanen, tillsammans med Vision 2040 – ett Stockholm för alla, ska vara utgångspunkt för stadsutvecklingen i Stockholms stad. För att uppnå detta behöver översiktsplanen vara en integrerad del av stadsutvecklingsprocessen.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Plan- och exploateringsprocessen delas in i fem skeden enligt nedanstående bild.



Av intervjuer framkommer att översiktsplanen är en integrerad del av stadsutvecklingsprocessen. Det finns stöd bland annat i form av handböcker samt mallar för tjänsteutlåtanden och beslut under processen där projektet bland annat ska prövas/bedömas och beskrivas i förhållande till översiktsplanen. Av intervjuer framgår dock att utöver SVA-modellen finns inga dokumenterade rutiner eller liknande för hur bedömning/prövning ska göras i förhållande till översiktsplanen. Översiktsplanens mål upplevs vara övergripande och möjliggörande i sin utformning, vilket innebär att de flesta förslag kan bedömas vara i linje med översiktsplanen. Inom stadsbyggnadskontoret pågår ett utvecklingsarbete för att bredda SVA-modellen till att konkretisera stadsbyggnadsmålen för andra stadsvärden. Det pågår även ett arbete med att ta fram nya mallar för förhandsbedömning, projektbeskrivning, planbeskrivning och tjänsteutlåtande.

Av intervjuer framgår att översiktsplanen i högre grad styr nämndernas arbete i de tidiga skedena och att det framförallt är stadsbyggnadsmålen, utbyggnadsstrategin och de lokala utvecklingsmöjligheterna som används i det löpande arbetet.

Initiera - förhandsbedömning

Stadsbyggnadskontorets förhandsbedömning prövar den föreslagna markanvändningens lämplighet utifrån framförallt översiktsplanen. Om det finns ett program eller förstudie utgår stadsplaneraren även från det. Förhandsbedömningen är ett internt arbetsmaterial som utgör underlag till exploateringsnämndens markanvisning (om stadens mark) eller stadsbyggnadsnämndens planbesked¹⁰ (om privat mark). Av intervjuer framgår att alla förhandsbedömningar förankras i kontorsledningen.

Revisionskontoret har genomfört en verifiering av tio förhandsbedömningar avseende hur de förhåller sig till översiktsplanen samt om SVA-modellen har tillämpats. Slutsatser från SVA-analys redovisas i hälften av de granskade förhandsbedömningarna. Utifrån vad revisionskontoret kan bedöma följer dessa SVA-modellen avseende innehåll och analys.

Samtliga förhandsbedömningar har i varierande utsträckning redovisat hur området är beskrivit i översiktsplanens lokala utvecklingsmöjligheter. Vissa av beskrivningarna är endast direkta citat från översiktsplanen medan andra omfattar en analys i relation till den föreslagna markanvändningen. Fyra förhandsbedömningar har beskrivit hur en utveckling av platsen kan bidra till de fyra stadsbyggnadsmålen. Av resterande har fyra förhandsbedömningar inte beaktat stadsbyggnadsmålen och i två fall endast konstaterat vilket stadsbyggnadsmål som är relevant. Vidare har fem förhandsbedömningar redovisat vilken del av utbyggnadsstrategin som är relevant. Däremot framgår det inte alltid motivering eller analys.

Utreda – markanvisning

”Med grund i översiktsplanen kan markpolitiken tydligare användas för att tillskapa grundläggande stadskvaliteter i de områden som är i behov av det, öka den sociala blandningen på platser med likartat utbud och i all planering verka för en mer sammanhängande stad. Genom markanvisningar, där kvalitetskriterier avgör val av byggherre, skapas högsta möjliga kvalitet i stadsbyggandet. Ett viktigt led i en mer aktiv markpolitik är därför att tydligare välja markanvisningsförfarande utifrån vad staden vill åstadkomma med en särskild plats. Med utgångspunkt i översiktsplanen och områdesplaneringen kan den nya markanvisningspolicyn tillämpas på ett tydligare sätt.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Intervjuade vid exploateringskontoret uppger att förhandsbedömningen samt den dialog som sker mellan kontoren ger en bra

¹⁰ Planbesked beslutas på delegation och anmäls till nämnden.

grund för markanvisningsbesluten. Det framgår att exploateringskontoret även gör vissa egna bedömningar utifrån översiktsplanen, bland annat gällande upplåtelseformer.

När det gäller val av markanvisningsförfarande tar projektledaren fram ett förslag som stäms av med chef. Enligt intervjuade styrs val av markanvisningsförfarande av platsens förutsättningar och vilka ansökningar som inkommit. Om kvalitetskriterier används i förfarandet inhämtas information från stadsbyggnadskontoret om det gäller stads kvaliteter. Vilka kvalitetskriterier som tillämpas varierar. Stadens markanvisningspolicy ligger till grund för beslut om markanvisning. Av intervjuer framgår även att stadens årliga budget styr arbetet med markanvisningar. Stadens höga mål gällande antal bostäder i markanvisningar innebär enligt intervjuade att de markanvisar allt som bedöms möjligt att genomföra. De intervjuade uppger även att vid eventuella målkonflikter är det budget och inte översiktsplanen som styr markanvisningar.

Revisionskontoret har genomfört en verifiering av tio markanvisningar som beslutats av exploateringsnämnden under 2020. I urvalet prioriterades markanvisningar som rör översiktsplanens fokusområden. Verifieringen visar att markanvisningsförfarande redovisas i sex av tio markanvisningar och att i tre fall framgår även motivering till valet. Beskrivningarna av hur markanvisningen förhåller sig till översiktsplanen varierar och i många fall saknas det motivering och analys i förhållande till vilka stadsbyggnadsmål som bedöms uppfyllas. Samtliga markanvisningar saknar beskrivning av vilken del av utbyggnadsstrategin som är aktuell. Vissa av markanvisningarna sätter förslaget i ett större sammanhang och analyserar helheten mer övergripande. I dessa fall sker markanvisningen inom ramen för redan pågående detaljplanearbete och inriktningsbeslut. Dock hänvisas till tidigare inriktningsbeslut för att ta del av målen för projektet.

Sju av tio granskade markanvisningar innehåller en beskrivning av områdets sammansättning och/eller utmaningar. Dock saknas i många fall analyser och en tydlig koppling till social hållbarhet i enlighet med SVA-modellen. Inga markanvisningsavtal biläggs beslutet utan nämnden uppdrar åt kontoret att teckna markanvisningsavtal i enlighet med förslaget i tjänsteutlåtandet. Granskade markanvisningar saknar sociala åtaganden. Vår genomgång av tillhörande markanvisningsavtal visar att ett avtal innehåller ett generellt åtagande rörande social hållbarhet och inget avtal innehåller projektspecifika sociala åtaganden i enlighet med SVA-modellen. I bilaga 4 redovisas statistik avseende markanvisningar.

Planera - Start-PM

”Ett beslut om att påbörja detaljplaneläggning ska prövas mot översiktsplanens fyra stadsbyggnadsmål samt uppfylla kriterierna i någon av utbyggnadsstrategins fyra delar.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Stadsbyggnadsnämnden beslutar om en startpromemoria (start-PM) vilket inleder planeringsskedet. Ett start-PM ska bland annat beskriva projektets syfte eller projektidé och de mervärden som kan förväntas av planens genomförande. Vidare innehålla en bedömning av projektet i förhållande till översiktsplanens stadsbyggnadsmål samt en jämförelseanalys. I kontorets sammanvägda ställningstagande ska motiveras varför det bedöms lämpligt att påbörja en detaljplaneprocess. Enligt SVA-modellen ska start-PM också innehålla effektmål. Av intervjuer framgår att markanvisningen har en väsentlig påverkan på det efterföljande arbetet, framförallt när det gäller sociala värden och vad projektet kan uppnå.

Revisionskontoret har genomfört en verifiering av tio start-PM som beslutats av stadsbyggnadsnämnden under 2020. Samtliga avser stadens mark samt att vi i urvalet prioriterat start-PM som rör översiktsplanens fokusområden. Verifieringen visar att det sker en prövning mot översiktsplanens fyra stadsbyggnadsmål men att det varierar huruvida det sker en explicit bedömning av vilka mål som förslaget uppfyller. När det gäller utbyggnadsstrategin framgår det tydligt i två av tio start-PM vilken del av strategin som är aktuell. I hälften av fallen finns det analyser och tydliga grunder för bedömningarna av hur projektet förhåller sig till översiktsplanen. Resterande stickprov har kortfattade beskrivningar.

En av tio granskade start-PM innehåller effektmål i enlighet med SVA-modellen. I fyra av start-PM:en framgår dock i löptext vad området har för behov och vad platsen behöver tillföras kopplat till social hållbarhet. I resterande fem start-PM saknas analys, slutsatser eller mål gällande socialt värdeskapande. Enligt uppgift har förvaltningen beslutat att inte ha effektmål som rubrik eller begrepp i tjänsteutlåtanden. Effektmål gällande socialt värdeskapande ska beskrivas på andra sätt i start-PM.

Samtliga granskade start-PM redovisar kortfattat närliggande befintliga och/eller pågående planer. Två av start-PM:en beskriver och analyserar förslaget utifrån ett större geografiskt sammanhang och hur projektet samverkar med och bidrar till helheten. Som grund för dessa start-PM finns i det ena fallet ett planprogram och i det andra fallet en fördjupad översiktsplan. Hälften av granskade start-PM redovisar en tydlig motivering till varför planen bör starta just nu.

Av översiktsplanen framgår att detaljplaner som föregår markanvisningar kan vara ett arbetssätt att tillämpa i vissa projekt. Av intervjuer framgår att det finns både för- och nackdelar med detta arbetssätt. Fördelarna är att stadsbyggnadsnämnden bland annat skulle kunna ta fram detaljplaner som helt och hållet tar hänsyn till översiktsplanen och kunna utreda stadens behov och markens lämplighet utan att staden redan lovat bort mark. Nackdelen är att planens genomförbarhet ur ett marknadsperspektiv inte prövas, vilket kan leda till att den inte genomförs. Intervjuade uppger att arbetssättet tillämpas i låg utsträckning och endast till ett visst skede i planprocessen. Efter genomfört samråd vill exploateringskontoret att markanvisning sker för att bland annat kunna pröva genomförbarheten. I bland annat Fokus Skärholmen har en variant på detta prövats med en ”ankarbyggherre” som varit med under hela planprocessen och sedan har markanvisningar skett till fler.

Genomföra och avsluta

Intervjuade pekar på att i genomförandeskedet är det den juridiskt bindande detaljplanen som styr projektet. Under detaljplaneskedet arbetas projektet fram i samverkan mellan stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Intervjuade vid exploateringskontoret lyfter fram att det är i detaljplaneprocessen som översiktsplanens intentioner förverkligas och att det är stadsbyggnadsnämndens ansvar att säkerställa följsamheten. Samtliga beslutsunderlag ska dock innehålla beskrivningar och bedömningar av projektet i förhållande till översiktsplanen också i dessa skeden.

Inom exploateringsnämnden sker ingen särskild uppföljning av projekt i förhållande till översiktsplanen. Projekten följs upp i slutredovisningen. Slutredovisningarna sker per projekt och det sker ingen samlad redovisning eller analys.

Samverkan

Intervjuade uppger att det finns en välfungerande och löpande samverkan mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret på alla nivåer i organisationen, rörande såväl strategisk planering som specifika projekt. Ledstången är en modell som beskriver, styr och stödjer berörda förvaltningars samverkan och rutiner i exploateringsprojekt. Ledstången omfattar exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret. Ledstången beskriver bland annat ansvarsfördelningen och gränssnitten mellan förvaltningarna. I huvudsak uppger intervjuade att samverkan inom ramen för Ledstången fungerar väl.

Samverkan med stadsdelsförvaltningarna sker genom områdesmöten vid fyra tillfällen per år. Deltagande förvaltningar är, förutom

stadsdelsförvaltningen, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret. Det är framförallt pågående projekt som stäms av och intervjuade stadsdelsförvaltningar upplever mötena som mer operativa än strategiska. Mötena upplevs ge möjligheter för stadsdelsförvaltningarna att lämna synpunkter och att samordna till exempel parkinvesteringar med pågående investeringsprojekt. När det gäller samverkan i enskilda projekt framgår av intervjuer med stadsdelsförvaltningarna att den till viss del är personberoende och i vissa fall upplevs ske för sent i processen.

4.6 Prioriteringar av planstarter och markanvisningar

”Översiktsplanens utbyggnadsstrategi ska vara ett verktyg för planering och genomförande och beskriver hur staden ska prioritera sina insatser för att möta bostadsbehoven på kort och lång sikt. Strategin beskriver var stadens investeringar och planeringsresurser ska riktas. Strategin baseras på stadens vilja att, utifrån analyser av lokala utvecklingsmöjligheter och marknads-mässiga förutsättningar, konkretisera visionen om ett Stockholm för alla. För att klara detta på kort och lång sikt behövs en balans av utbyggnadsstrategins fyra delar.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Enligt intervjuade chefer sker ett gemensamt löpande arbete mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret avseende prioriteringar av projekt på stadens mark. De projekt som uppfyller flest mål uppges prioriteras avseende markanvisningar och planstarter. Det handlar såväl om stadens bostadsmål som översiktsplanens stadsbyggnadsmål, fokusområden och strategiska samband. Projekt inom ”influensområdena” (tunnelbaneöverenskommelsen) och redan beslutade investeringar (till exempel Hagastaden, Slakthusområdet m.fl) samt planer som är avgörande för stadens fortsatta utveckling och tillväxt (till exempel skolor, förskolor och annan samhällsservice) uppges vara högt prioriterade. Beroenden till andra planer/projekt är en annan viktig faktor som kan påverka prioriteringen. Prioriteringar görs på förvaltningsnivå.

Stadsbyggnadsnämnden startar planer efter beställning från markägaren, vilket innebär exploateringsnämnden om det är stadens mark. Ett positivt planbesked innebär att marken bedöms lämplig men är ingen prioritering av när planen ska starta. Prioriteringen sker inför beslut om start-PM. Om det är stadens mark har det också skett en gemensam prioritering mellan kontoren om vilka projekt som har möjlighet att starta inför beslut om markanvisning. Intentionen är att planarbetet ska starta i direkt anslutning till markanvisningen. Prioriteringar av planstarter görs på veckovisa

möten inom avdelningsledningen. Resurser kan fördelas mellan enheterna för att utgå från stadens samlade behov. Av planbeskedet framgår vilket år planen beräknas kunna antas förutsatt att den utifrån stadens mål bedömts kunna prioriteras att starta.

Enligt intervjuer med stadsplanerare nedprioriteras små planer till förmån för planer som i stor utsträckning bidrar till att nå bostadsmålen. Det råder delade meningar bland intervjuade huruvida det sker någon prioritering kopplat till fokusområden och strategiska samband. Det framkommer att den strategiska kartan kommer kunna vara en bra grund för prioriteringar av såväl planstarter som markanvisningar.

I intervjuer med exploateringskontoret framkommer att prioriteringar av markanvisningar sker utifrån översiktsplanen eftersom förhandsbedömningen har prövat lämpligheten. Vidare är en god ekonomi en förutsättning för ett projekt. Utifrån stadens högt ställda bostadsmål uppger intervjuade att de markanvisar allt som bedöms möjligt att genomföra. Inför markanvisning görs en bedömning av hur stor nytta projektet kan ge i form av bland annat antal bostäder i förhållande till ekonomin. Intervjuade vid exploateringskontoret uppger att om stadsbyggnadskontoret har möjlighet att bemanna planarbetet föreslås markanvisning av projektet. Intervjuade lyfter också fram att översiktsplanen inte har beaktat genomförandeekonomi eller efterfrågan på bostäder när det gäller till exempel val av fokusområden. Nuvarande marknadsförutsättningar innebär utmaningar i att prioritera dessa områden.

4.7 Budgetprocessen

”För att möjliggöra att översiktsplanen genomförs behövs en samverkan mellan den fysiska planeringen, en aktiv markpolitik och stadens styrsystem med sikte på en hållbar utveckling. Översiktsplanen ska bland annat utgöra underlag för prioriteringar i stadens årliga budget. En koppling mellan den årliga budgeten och översiktsplanens utbyggnadsstrategi ska balansera utbyggnadsstrategin i vad som är önskvärd och möjlig stadsutveckling.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

I intervjuer med stadsledningskontoret uppges att översiktsplanen är ett av många kompletterande styrdokument till stadens budget, vilken omfattar mål och inriktning. Översiktsplanen beskrivs vara en plattform för en potential samt anger en inriktning för utvecklingen – var och hur den ska genomföras rent geografiskt. Översiktsplanen uppges vara en del av budgetprocessen, framförallt som ett

viktigt underlag för exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens verksamhetsplanering samt underlag till budget (3-åringen).

Stadsledningskontoret uppger att det sker ett löpande arbete i budgetprocessen med att fånga upp viktiga frågor från olika styrdokument, till exempel översiktsplanen. Det finns dock ingen formaliserad process för att årligen se över direktiv, generella skrivningar eller ta fram budgetuppdrag utifrån till exempel översiktsplanen. Utifrån nuvarande översiktsplan har budgeten uppdaterats med skrivningar om bland annat fokusområden och strategiska samband samt att det fastställts ett antal budgetuppdrag med koppling till översiktsplanen. Det sker dock ingen systematisk årlig prioritering utifrån översiktsplanen på övergripande nivå.

Av intervjuer med övriga förvaltningar framgår att det finns vissa brister när det gäller styrning och samordning utifrån översiktsplanen. När det gäller budgetprocessen lyfts fram att mål och uppdrag i större utsträckning behöver samordnas och tilldelas samtliga berörda nämnder för att skapa synergier och styrkraft. För att stadsutvecklingen ska styras utifrån översiktsplanen är det väsentligt att alla nämnder bidrar utifrån sin rådgivning och då behöver det finnas en tydlig koppling och fokus i budget. Flera intervjuade efterfrågar en tydligare styrning från stadsledningskontoret då de i budgetprocessen har ett stadsövergripande perspektiv och kan säkerställa att mål och uppdrag håller ihop och styr åt samma håll. Vidare lyfts fram att det är väsentligt för översiktsplanens genomförande att stadens årliga budget prioriterar utifrån översiktsplanens långsiktiga perspektiv för att balansera mellan vad som är önskvärt och möjligt.

Revisionskontorets har översiktligt granskat stadsbyggnadsnämndens och exploateringsnämndens verksamhetsplanering, underlag till budget (3-åringen), tertialrapportering och verksamhetsberättelse. Genomgången visar att nämnderna förhåller sig till översiktsplanen i sin planering och uppföljning. Stadsbyggnadsnämnden har bland annat nämndspecifika mål som rör översiktsplanen samt redogör för planerat utvecklingsarbete. Exploateringsnämndens redogör bland annat för vilka strategiska samband som är prioriterade samt redogör för planerat utvecklingsarbete.

4.8 Stadens investeringar

”Översiktsplanen ska utgöra underlag för prioriteringar i stadens årliga budget med tillhörande investeringsstrategi. Budget och investeringsstrategin styr att stadens investeringar samordnas, vilket kan möjliggöra synergieffekter på de områden

och platser som pekas ut i översiktsplanen som särskilt angelägna att satsa på. Satsningen på utvalda fokusområden, prioriterade strategiska samband och hög exploatering i kollektivtrafikhärlagen hjälper staden att satsa och rikta resurser. Genom att visa marknaden vägen kan stadsutveckling pågå i prioriterade områden även i tider av sämre konjunktur.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Stadens investeringsstrategi

Stadens investeringsstrategi ska ligga till grund för investerande nämnders underlag till budget (3-åringen) samt deras investeringsplan i verksamhetsplanen. Kommunstyrelsen ansvarar för att följa upp och kontinuerligt utveckla strategin. Revisionskontorets genomgång av investeringsstrategin visar att det finns en viss koppling till översiktsplanen. Bland annat hänvisas till översiktsplanen när det gäller investeringar i idrott, kultur samt parker och grönområden. Investeringsstrategin pekar dock inte ut att översiktsplanens utbyggnadsstrategi ska ingå som en grund för prioriteringar. Inte heller att investeringar ska riktas till stadens fokusområden och strategiska samband, förutom när det gäller idrottsinvesteringar. Bostadsmålen ska prioriteras högt och staden ska i första hand prioritera områden för bostadsexploatering där det finns eller planeras infrastrukturlösningar. Investeringsstrategin har fokus på lönsamhet/utgiftskontroll och pekar ut detta som avgörande för hur många icke-lönsamma projekt staden kommer att ha råd med. Det tydliggörs inte i strategin när det kan vara aktuellt med ett projekt som inte är lönsamt.

Enligt intervjuade vid stadsledningskontoret sker en löpande uppföljning av strategin bland annat genom anvisningar, nämndernas redovisning i 3-åringen, beredningen av konjunkturärendet samt finansiella nyckeltal. Det sker ingen samlad årlig uppföljning av helheten och hur väl stadens investeringar uppfyller de kvalitativa mål som investeringsstrategin innehåller eller i vilken utsträckning investeringar följer översiktsplanen. Det uppges vara komplext att genomföra regelrätta årliga kvalitativa uppföljningar och analyser av stadens samlade investeringar. Bland annat eftersom projekten i många fall är fleråriga och att utfall därför fluktuerar mellan åren. Därmed bedöms en sådan uppföljning heller inte leda till värdefulla slutsatser.

Styrmodell, tillämpningsanvisningar m.m.

Staden har sedan 2010 en, av fullmäktige beslutad, gemensam styrmodell för investeringar över 50 mnkr - Stöd för Stora Investeringsprojekt (SSIP). Styrmodellen är uppdelad i samma fem

faser som stadsutvecklingsprocessen, samt sju områden. I initieraskedet tas ett utredningsbeslut. Inriktningsbeslut fattas i utredningsfasen och genomförandebeslut i planeraskedet. I avslutaskedet sker slutredovisning. I SSIP framgår bland annat beslutsprocessen för investeringar, vilken också fastslås i stadens regler för ekonomisk förvaltning.

Av intervjuer framkommer att stadsledningskontorets beredning av investeringsbeslut inte omfattar en systematisk kvalitetssäkring av hur projektet förhåller sig till översiktsplanen. Det sker en löpande dialog med de investierande nämnderna men primärt uppges att det är den investierande nämndens ansvar att säkerställa att investeringar följer inriktningen i översiktsplan, budget, investeringsstrategin och andra relevanta styrdokument. Detta eftersom prövningar mot översiktsplanen i huvudsak sker inom ramen för planprocessen, där länsstyrelsen har tillsynsplikt.

Som en del av styrningen utfärdar stadsledningskontoret också tillämpningsanvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar som gäller alla stadens nämnder. Bland annat framgår att beslutsunderlag för inriktnings- och genomförandebeslut ska innehålla en beskrivning av projektets koppling till bland annat översiktsplanen. Stadsledningskontoret ingår även i styrgrupper för de stadsövergripande projekten, vilket uppges ge möjligheter att bidra till styrningen av de enskilda projekten.

Nämnderna tilldelas en årlig investeringsram som utgår från nämndens prognos för respektive projekt. I respektive projekt sker såväl uppföljning gentemot den totala projektbudgeten samt den årliga prognosen i samband med bland annat tertialrapporteringen och verksamhetsberättelsen. På övergripande nivå sker en samlad uppföljning i förhållande till den årliga ramen samt prognos för totalen. Det sker dock ingen uppföljning i förhållande till översiktsplanen.

Prioriteringar av investeringar

För att stödja nämnderna gällande prioritering av investeringar har stadsledningskontoret tagit fram en modell kallad SPIS, som berörda nämnder¹¹ ska använda för att prioritera investeringar över 50 mnkr. SPIS-modellen ska tillämpas i nämndernas 3-åring. I SPIS ska berörda nämnder kategorisera och prioritera investeringarna utifrån olika parametrar och kriterier. Översiktsplanens utbyggnadsstrategi ingår i kategorisering men utgör inte grund för prioritering av investeringar. Prioriteringar enligt SPIS sker i flera steg och i den

¹¹ SPIS ska användas av exploateringsnämnden, trafiknämnden, idrottsnämnden, fastighetsnämnden samt de kommunala bolagen Micasa och SISAB.

slutliga rangordningen ska en genomgång och värdering göras utifrån stadens investeringsstrategi.

I intervjuer framkommer att stadsledningskontoret ett år testat att inkludera fler bedömningskriterier i SPIS samt innefatta investeringsprojekt under 50 mnkr. Sammantaget bedömdes att det blev för omfattande och inte gav nytta. Stadsledningskontorets uppfattning är att det är i projektplaneringen som till exempel social hållbarhet ska tas omhand och då finns till exempel SVA-modellen och investeringsstrategin som styr- och stödverktyg.

Intervjuade vid exploateringskontoret uppger att investeringsstrategin och stadens budget är viktiga styrdokument för nämndens investeringsplanering. Nämndens prioritering av investeringsprojekt enligt SPIS utgör bilaga till 3-åringen. Ekonomiavdelningen tar fram ett förslag på prioritering enligt SPIS, med utgångspunkt i den information som projektledarna lagt in i projektet. Förslaget godkänns sedan av ledningsgruppen. Det sker ingen prioritering eller viktning av projekt utifrån översiktsplanens mål eller strategier, då detta inte ingår i de centrala kraven. Intervjuade uppger att projektekonomi är central och väger tungt i prioriteringar såväl mellan som inom projekt. Vidare framgår att det heller inte sker en regelrätt prioritering utan att nämnden arbetar med alla projekt för att uppnå bostadsmålen. Dock sker det inte ett aktivt arbete i samtliga projekt.

Det sker ingen prioritering av investeringsprojekt på stadsövergripande nivå. Från början fanns en tanke om att göra en sammanvägd bedömning och prioritering för hela staden, men SPIS fungerade inte som verktyg för detta. Stadsledningskontoret gör dock olika analyser utifrån de underlag nämnderna lämnar in. Analysen omfattar exploateringsnämndens, trafiknämndens, idrottsnämndens och fastighetsnämndens investeringar över 50 mnkr och utgör bland annat underlag för beredningen av stadens samlade investeringsplan samt den löpande dialogen med nämnderna. Analysen omfattar en sammanställning av investeringarna i förhållande till översiktsplanens utbyggnadsstrategi. I SPIS ska berörda nämnder kategorisera investeringsprojekten utifrån den del av utbyggnadsstrategin som är mest tillämpbar. Eftersom investeringsprojekt kan uppfylla flera delar av strategin är det svårt att dra slutsatser utifrån detta. Det sker ingen särskild analys av i vilken utsträckning stadens investeringar riktas till fokusområden och strategiska samband. Flertalet intervjuade upplever inte att stadens investeringar riktas till fokusområden och strategiska samband och att staden tydligare kan använda kommunkoncernens investeringar för att visa marknaden vägen. Eftersom det inte finns krav på att redovisa investeringar per

stadsdel, endast stadsdelsnämnd vilket är ett större geografiskt område, går detta heller inte att följa upp.

Utmaningar och utvecklingsmöjligheter

Genomförandet av översiktsplanen är beroende av marknadsmässiga förutsättningar, vilka skiljer sig åt inom staden. Markvärdena och tomträttsavgälder är till exempel lägre i ytterstaden än i innerstaden men kostnaden för att anlägga exempelvis en trottoar, park eller lekplats är densamma. Översiktsplanens fokusområden ligger alla i ytterstaden. I ytterstadsområden finns oftast även större behov av investeringar, till exempel att bygga bort trafikseparation, men de ekonomiska förutsättningarna är sämre.

Intervjuade vid exploateringskontoret uppger att detta ibland kan hanteras genom att markanvisa en högre andel bostadsrätter alternativt slå ihop flera projekt till ett gemensamt inriktningsbeslut. Då finns det möjlighet att balansera olönsamma och lönsamma projekt. Dock framkommer att det inte alltid är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt om projekten inte hänger ihop geografiskt och/eller tidsmässigt då den ekonomiska kontrollen kan förloras. I vissa fall går projekten inte att genomföra eller så kan inte alla investeringsbehov omhändertas. Det finns en stark styrning gällande att investeringsprojekt ska uppvisa en positiv ekonomisk kalkyl, vilket sätter ramarna för vilka investeringar som är möjliga att genomföra.

Av intervjuer framkommer att stadens investeringsbehov inte fullt ut bedöms kunna finansieras inom exploateringsprojekt. Det efterfrågas en tydligare styrning och ökat utrymme för (andra) nämnder att genomföra socialt värdeskapande investeringar i områden där de marknadsmässiga förutsättningarna inte möjliggör att behoven tillgodoses.

4.9 Stadens fokusområden och strategiska samband

”För att få genomförandekraft i stadsbyggandet pekar staden i översiktsplanen ut fyra fokusområden: Kista-Järva, Skärholmen, Farsta samt Hagsätra-Rågsved, samt tio strategiska samband som är viktiga att stärka ur ett socialt hållbarhetsperspektiv. Till dessa platser riktas stadens investeringar och planeringsresurser för att få igång mer omfattande bostadsbyggande och stadsutveckling än vad som vore möjligt med nuvarande marknadsförutsättningar. Marknadens aktörer ges därmed långsiktiga förutsättningar att bidra till stadens utveckling. Satsningen på ett fåtal fokusområden ska ge möjligheter att förbättra den regionala tillgängligheten och stärka dessa stadsdelar som målpunkter. Samtidigt finns

möjligheter att stärka samband och förbättra samspelet mellan stadsdelarna inom fokusområdet och omgivande stadsdelar.” (Ur Stockholms stads översiktsplan)

Tidigare kartläggning

Stadsledningskontoret har genomfört en kartläggning av arbetssätt för socialt hållbar stadsutveckling med utgångspunkt i översiktsplanens fokusområden. Rapporten färdigställdes i januari 2019 och uppdraget genomfördes av ett externt konsultföretag med finansiering från Delmos. I rapporten konstateras att det pågår en mängd olika initiativ kopplat till social hållbar stadsutveckling men att organisering, styrning och kommunikation skiljer sig åt mellan områdena. Den övergripande styrningen bedömdes inte vara implementerad, varför utredningen bland annat föreslog att tydliga riktlinjer avseende styrningen skulle tas fram och förankras. Vidare att det fanns behov av en samordnande funktion med ett tydligt ansvar att koordinera arbetet tvärs mellan fokusområdena för att möjliggöra en överblick kring arbetet och dess progress.

Utredningen konstaterar att organiseringen av arbetet med fokusområdena såg olika ut, vilket bland annat förklaras av att förutsättningarna varierar och att arbetet kommit olika långt. Det bedömdes vara viktigt med flexibilitet och att kunna anpassa organisationen till de lokala förutsättningarna. Dock gjordes slutsatsen att det bör finnas en samordnande/koordinerande funktion per fokusområde. Denna kan vara ansiktet utåt för fokusområdet, vägen in samt koordinerande inom fokusområdet. Utan denna funktion riskerar arbetet att falla mellan stolar och den kraftsamling kring socialt hållbar stadsutveckling som ska till i fokusområdena riskerar att inte bli av.

Intervjuade vid stadsledningskontoret uppger att slutsatserna från rapporten används för att effektivisera styrningen av fokusområdena, exempelvis gällande projektledning och att fånga upp erfarenheter mellan de olika fokusområdena. Intervjuade lyfter även fram att det inte finns utpekade kommunstyrelsen ska styra fokusområdena, inte heller att den stadsövergripande funktion som föreslås i rapporten för att sprida kunskap mellan fokusområden, nödvändigtvis ska finnas på stadsledningskontoret. Staden har i nuläget ingen sådan funktion.

Fokusområden Farsta och Kista-Järva

Det pågår olika initiativ och stadsutvecklingsprojekt i stadens fokusområden. Däremot framkommer att styrning och organisering skiljer sig åt. I granskningen har fokusområdena Farsta och Kista-Järva ingått.

Kista-Järva

Kista-Järva har en stadsövergripande styrgrupp, beslutat projekt-direktiv samt en tydlig samordnande funktion för fokusområdet. Arbetet startade våren 2020 på uppdrag av biträdande stadsdirektör. Uppdraget tydliggörs även i budget 2021. Av projektdirektivet framgår att det övergripande syftet med stadsutveckling Kista-Järva är att genom stadsutveckling bidra till att stadsdelarna inte lägre ska klassas som särskilt utsatta områden av Polisen. Inriktningen för fokusområdet är att tillskapa fler arbetsplatser. Då det i vissa delar av fokusområdet finns begränsade marknadsförutsättningar arbetar projektet aktivt för att öka privata aktörers vilja att investera. Bland annat genomförs flera åtgärder på kort sikt för att öka attraktiviteten. Det sker ett nära samarbete med stadsdelsförvaltningen som upplever en stor positiv förändring sedan styrgruppen tillsattes.

Farsta

Fokusområde Farsta, som tidigare haft en styrgrupp, samordnas i nuläget av områdesansvarig på exploateringskontoret i nära samarbete med enhetschef samt motsvarande funktioner på stadsbyggnadskontoret. Anledningen uppges bland annat vara att utvecklingen av två stora områden av fokusområdet (Telestaden och Farsta Centrum) är beroende av initiativ från privata markägare för att kunna utvecklas. Vidare finns ett program för tyngdpunkt Farsta som har sin utgångspunkt i föregående översiktsplan, som tydliggör mål och strategier för planeringen. Marknadsförutsättningarna är också mer gynnsamma i Farsta och det sker mycket stadsutveckling i området.

Bland intervjuade finns olika uppfattningar gällande styrningen av fokusområde Farsta. Vissa upplever att den fungerar väl och utgår från de behov området har. Andra uppger att det saknas en helhets-syn och samordning som gör att varje detaljplan får klara sig själv, vilket gör det svårare att nå de övergripande målen. Det uppges även finnas en risk att detaljplanerna inte samverkar och i vissa fall upplevs vara motstridiga. Vidare att staden inte arbetar aktivt med att attrahera de privata markägarna att utveckla Farsta Centrum i enlighet med stadens viljeinriktning.

Samverkan med stadsdelsförvaltningarna

Intervjuade stadsdelsförvaltningar upplever sina möjligheter att påverka och framföra behov olika. Fokusområde Farsta upplevs mindre prioriterat och det efterfrågas en tydligare samordning och helhetssyn. Av intervjuer framgår att samverkan med stadsdelsförvaltningarna är väsentligt för att ta tillvara på den lokala kunskapen men också för att kunna samordna investeringar och

åtgärder. Vidare att en stadsövergripande styrgrupp skapar förutsättningar för att samordna arbetet i fokusområdet eftersom det bland annat skapas en styrkedja från central till lokal nivå samt säkerställer en helhetssyn för alla projekt inom området.

Strategiska samband

När det gäller de strategiska sambanden pågår det olika initiativ och projekt. Inom ramen för den geografiska strategiska planeringen har bland annat stadsrummens kopplingar analyserats i GIS och vissa samband är föremål för planläggning. Exploateringsnämnden har i sin verksamhetsplan slagit fast att fem strategiska samband ska prioriteras i det första skedet. Utöver exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har även trafiknämnden ett ansvar för utveckling av befintliga offentliga rum avseende redan planlagd mark. Vidare har stadsdelsnämnderna ansvar för parkmiljön. Det framkommer att det inte finns ett samlat arbete gällande de strategiska sambanden.

4.10 Uppföljning av översiktsplanen

Stadsbyggnadsnämnden har tagit fram en modell för årlig uppföljning av översiktsplanen i enlighet med ett budgetuppdrag 2019. Initialt skulle uppföljningen genomförts inför underlag till budget 2020. På grund av bland annat resursbrist har ännu ingen uppföljning slutförts men vid tiden för granskning pågår arbetet som ska vara färdigt i mars 2021. Uppföljningen kommer utgöra en del av nämndens 3-åring. Stadsbyggnadskontoret ansvarar för att genomföra uppföljningen men berörda förvaltningar förväntas bidra. Det finns en förvaltningsövergripande referensgrupp med representanter från samtliga nämnder och bolag som ska bistå med underlag. Stadsdelsnämnderna representeras av Enskede-Årsta-Vantör.

Syftet med modellen är att utifrån uppföljning av översiktsplanen kunna identifiera behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa genomförandet av översiktsplanen. Den löpande uppföljningsmodellen bedöms även ge underlag till ett proaktivt genomförande av översiktsplanen. Modellen fokuserar på planerad utveckling eftersom översiktsplanen nyligen vunnit laga kraft och därmed ännu inte påverkat faktisk utveckling. Det ingår såväl kvalitativa som kvantitativa analyser.

Bland annat omfattar modellen en sammanställning av var planering sker utifrån beslutade start-PM. Analys sker framförallt i förhållande till översiktsplanens utbyggnadsstrategi och kommer bland annat redovisa andel projekt och antal bostäder i fokusområden samt hur andelen hyresrätter respektive bostadsrätter förändras med planerad

tillkommande bebyggelse. Då investeringar inte redovisas per stadsdel är det inte möjligt att också följa och analysera stadens investeringar. Vidare ingår en uppföljning av ett antal indikatorer som kopplar in till stadsbyggnadsmålen, kvalitativa analyser av ett antal start-PM (stickprov) utifrån hur de förhåller sig till utbyggnadsstrategin och stadsbyggnadsmålen samt att berörda förvaltningar förväntas beskriva hur nämndens verksamhet bidrar till genomförandet av översiktsplanen.

Resultatet kommer sammanställas och analyseras i ett uppföljnings-PM och förslag på åtgärder tas fram. I modellen ingår även avstämningar i såväl referensgruppen som styrgruppen.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Avdelningschef, stadsutveckling och lokalförsörjning
Strateg, avdelningen för stadsutveckling och lokalförsörjning

Exploateringskontoret

Avdelningschef projektutveckling
Enhetschef östra söderort
Enhetschef yttre västerort
Projektledare (tre stycken)
Samordnare Kista-Järva
Samordnare hållbar stadsutveckling
Ekonomichef (kompletterande frågor via mail)

Stadsbyggnadskontoret

Avdelningschef planavdelningen
Enhetschef östra söderort
Enhetschef yttre västerort
Stadsplanerare (fyra stycken)
Områdesplanerare (tre stycken, varav en samordnare)
Stadsbyggnadsstrateger (två stycken)

Trafikkontoret

Enhetschef analys och strategi
Trafikplanerare (två stycken)

Farsta stadsdelsförvaltning

Avdelningschef stadsutveckling
Parkingenjör
Landskapsarkitekt
Strateg
Utredare

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

Avdelningschef stadsutveckling, medborgarservice och fritid
Samhällsplanerare

Bilaga 2 Ansvar enligt reglemente samt nämndernas organisation

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar bland annat för detaljplanering och strategisk planering.¹² Länsstyrelsen utövar tillsyn över arbetet med detaljplaner. Exploateringsnämnden ansvarar bland annat för markförvaltning och bostadsexploatering samt genomförandet av detaljplaner på stadens mark.¹³ Kommunstyrelsen ska bland annat leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.¹⁴ Vidare ansvarar kommunstyrelsen bland annat för samordning av den kommunala förvaltningens lokalförsörjning och lokalhantering samt samordningen av den strategiska inriktningen på infrastruktur-, mark- och miljöfrågorna på kommunövergripande nivå.¹⁵ Stadsledningskontoret har det övergripande ansvaret för bland annat styrning och utveckling i frågor som rör stadsutveckling, näringsliv och bostadsbyggande.¹⁶

Stadsledningskontoret har en avdelning för stadsutveckling och lokalförsörjning. Avdelningen samordnar bland annat stadens bostadsbyggande, stora infrastrukturprojekt samt ansvarar för kommunkoncernens investeringar tillsammans med finansavdelningen. Stadsledningskontoret beskriver att deras uppgift är att följa, stötta och ge råd till berörda förvaltningar i stadsutvecklingsfrågor. Detta omfattar både strategiska frågor av stadsövergripande karaktär och frågor i enskilda projekt. Stadsledningskontoret viktigaste uppgift uppges vara att stödja genomförandet av stadens budget.

Stadsbyggnadskontoret har en planavdelning med ansvar för den strategiska och detaljerade planeringen. Strategi- och utvecklingsenheten ansvarar för översiktsplanen och den tematiska strategiska planeringen, vilket tillsammans med den geografiska strategiska planeringen utgör stadens rullande översiktsplanering. Vidare har avdelningen sex geografiska planenheter vilka består av en områdesstrateg¹⁷, en enhetschef, 2-3 teamledare samt stadsplanerare. Teamledarna samordnar de pågående detaljplanerna inom de geografiska teamen på respektive enhet. Enligt intervjuade möjliggör organisationen en samordning av större geografiska områden samt en god lokal kännedom. Organisation uppges också

¹² Reglemente för stadsbyggnadsnämnden (KFS 2019:15)

¹³ Reglemente för exploateringsnämnden (KFS 2019:08)

¹⁴ 6 kap. § 1 kommunallagen

¹⁵ Reglemente för kommunstyrelsen (KFS 2020:10)

¹⁶ Instruktion för stadsledningskontoret (KFS 2019:30)

¹⁷ Områdesstrategen arbetar med den geografiska strategiska planeringen inom respektive område.

ge en översiktlighet som gör det möjligt att tillgodose helheten. De intervjuade bedömer att det inte finns några luckor i processen eller flöden utan att organisationen möjliggör ett förverkligande av översiktsplanen utifrån nämndens rådighet. Kombinationen mellan tematisk och geografisk strategisk planering lyfts fram som en viktig förutsättning för att översiktsplanen ska realiseras och vara styrande för stadsutvecklingen. Kontoret har också en GIS-enhet som uppges bidra till goda förutsättningar för att utveckla den strategiska kartan, göra analyser i tidiga skeden samt följa upp översiktsplanen.

Exploateringskontoret har två avdelningar som ansvarar för exploateringsprojekt. Avdelning för stora projekt ansvarar för nämndens större projekt samt exploateringsprojekt i innerstaden, förutom Kungsholmens stadsdelsområde. Avdelningen för projektutveckling ansvarar för nämndens resterande exploateringsprojekt. Avdelningen för projektutveckling består av fem geografiska enheter med enhetschef och 10-15 projektledare. Enheterna har mindre geografiska områden där det finns utsedda projektledare med områdesansvar. Inom avdelningen miljö och teknik finns specialistkompetenser inom olika områden som bemannar projekten. Bland annat finns det specialister inom miljö och trafik. På avdelningen finns också en samordnare för nämndens arbete med social hållbarhet och Agenda 2030. Av intervjuer framgår att organisationen stödjer ett förverkligande av översiktsplanen bland annat genom att projekten bemannas med olika specialistkompetenser som har god kunskap om, samt bevakar sina frågor.

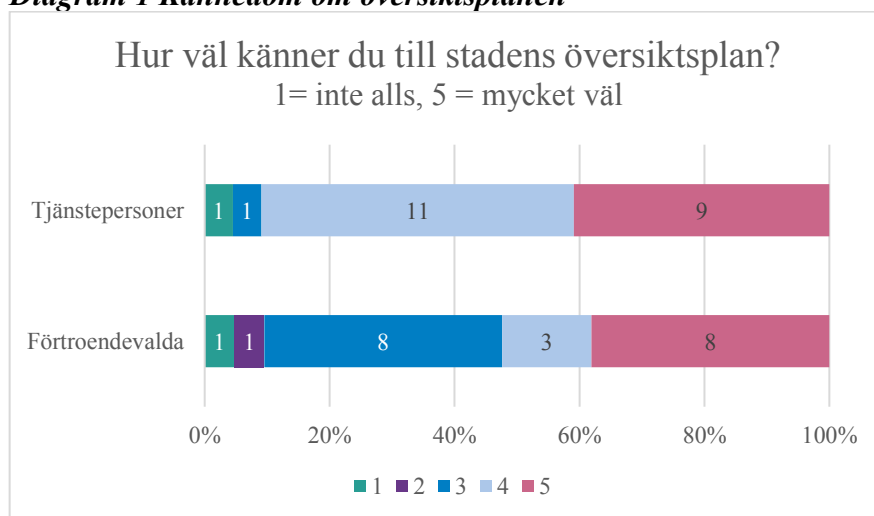
Bilaga 3 Resultat från enkätundersökningarna gällande kännedom och information

Revisionen har genomfört två enkätundersökningar. En enkät skickades ut till ordförande och vice ordförande i stadens nämnder¹⁸. Svartfrekvensen var 42 procent. Den andra enkäten gick till förvaltningschefer i staden¹⁹. Svartfrekvensen var 100 procent. Resultatet har varit svårtolkat och har därför i huvudsak använts som underlag för våra intervjuer. Nedan redovisas resultatet gällande kännedom och information.

Kännedom

I de enkätundersökningar som revisionen genomfört har informanterna fått besvara frågan *Hur väl skulle du säga att du känner till stadens översiktsplan, där 1 = inte alls och 5 = mycket väl?* Svaren visar att tjänstepersoner skattar sin kännedom om översiktsplanen något högre än förtroendevalda. Medianvärdet är detsamma (4) bland såväl förtroendevalda som tjänstepersoner men medelvärdet är något lägre bland förtroendevalda (3,76) än bland tjänstepersoner (4,24). Svaren redovisas i sin helhet diagram 1.

Diagram 1 Kännedom om översiktsplanen



Revisionens enkäter innehöll också frågor om de svarande fått information eller utbildning om översiktsplanen, om den information/utbildning de fått varit tillräcklig, alternativt om de önskade få information/utbildning. Svaren visar att majoriteten av förvaltningarna fått information om översiktsplanen i samband med

¹⁸ Följande nämnder exkluderades då de inte bedömdes beröras av översiktsplanen: valnämnd, överförmyndarnämnd, avfallsnämnden, servicenämnden och kyrkogårdsnämnden.

¹⁹ Förvaltningschefer från ovanstående nämnder exkluderades samt från de nämnder som ingått i granskningen.

antagandet medan det omvända gäller de förtroendevalda. Av de som fått utbildning/information upplever drygt hälften att den varit tillräcklig. Svaren redovisas i sin helhet diagram 2 och 3.

Diagram 2 Förtroendevalda

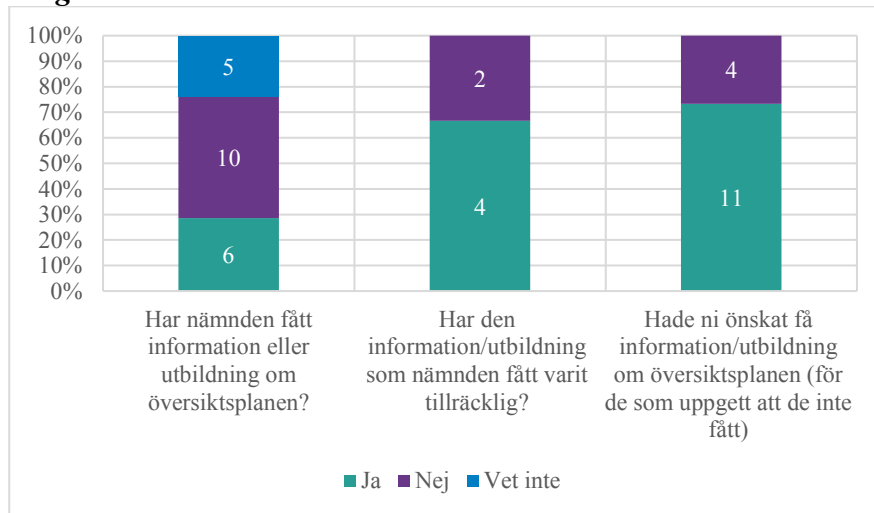
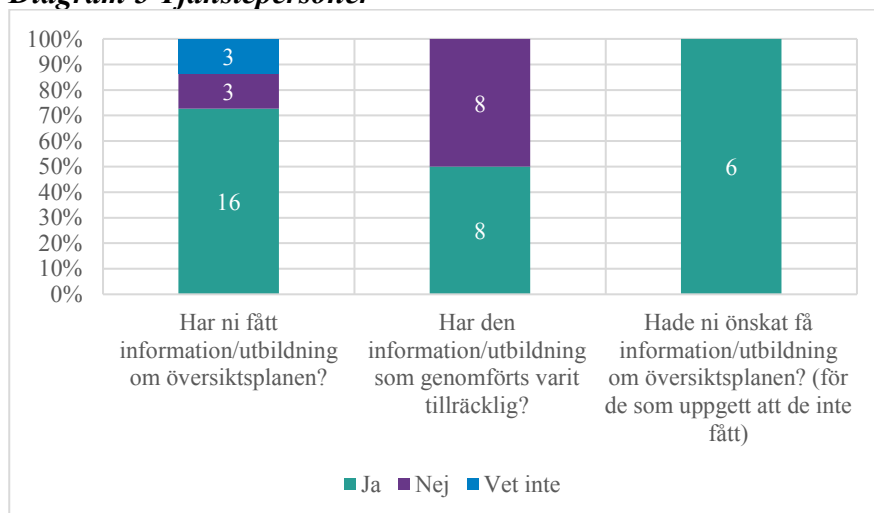


Diagram 3 Tjänstepersoner



Bilaga 4 Statistik över markanvisningar

Tabell 1 – Markanvisade bostäder

Markanvisningsförfarande	2019	2020*
Direktanvisning	92 %	62,5 %
Direktanvisning efter jämförelseförfarande	5 %	32,5 %
Anbud	3 %	5 %
Markanvisningstävling	0 %	0 %
Upplåtelseformer		
Bostadsrätt	53 %	63 %
Hysesrätt	47 %	37 %
Markanvisningar fokusområden		
Farsta	0,6 %	1,1 %
Kista-Järva	18 %	15 %
Skärholmen	6,7 %	8,8 %
Hagsätra-Rågsved	4,2 %	9 %
Totalt antal markanvisade bostäder	8479	5016
Totalt antal markanvisningsärenden som avser bostäder	43	28

Källa: Exploateringskontoret.

Kommentar: Tabellen redovisar andel markanvisade bostäder utifrån markanvisningsförfarande, upplåtelseform och fokusområden samt totalt antal markanvisningar gällande bostäder. 2020* avser t.o.m. november 2020.

Tabell 2 – Övriga markanvisningar

Markanvisningsförfarande	2019	2020*
Direktanvisning	93 %	85 %
Direktanvisning efter jämförelseförfarande	4,7 %	12,5 %
Anbud	2,3 %	0,5 %
Markanvisningstävling	0 %	0 %
Ändamål		
Förskolor	37 %	17,5 %
Grundskolor	18,6 %	5 %
Gymnasieskolor	0 %	5 %
Idrottsanläggningar	9,3 %	10 %
LSS-gruppbostäder	-**	17,5 %
Övriga markanvisningar, inte bostäder	35,1 %	45 %
Markanvisningar fokusområden		
Farsta	4,7 %	2,5 %
Kista-Järva	14 %	7,5 %
Skärholmen	7 %	5 %
Hagsätra-Rågsved	2,3 %	0 %
Totalt antal beslut om markanvisning som inte avser bostäder	43	40

Källa: Exploateringskontoret.

Kommentar: Tabellen redovisar andel övriga markanvisningar utifrån markanvisningsförfarande, ändamål och fokusområden. 2020* Avser t.o.m. november 2020. **statistik började sammanställas från 2020.