

Tid Torsdagen den 29 april 2021 kl. 16.30 – 16.55
Plats Bråvallasalen, Stadshuset
Justering Fredagen den 7 maj 2021, §§ 1-6, 8-11, 14-27, 29-30, 32-34

Omedelbart justerade paragrafer

Justering Torsdagen den 29 april 2021, §§ 7, 12-13, 28, 31

Johan Nilsson

Emilia Bjuggren

Närvarande**Beslutande ledamöter:**

Johan Nilsson (M) ordföranden

Emilia Bjuggren (S) vice ordföranden

Annika Elmlund (M)

Bo Sundin (M) §§ 1-30, 32-34

Arne Fredholm (M) §§ 1-30, 32-34

Peter Backlund (L)

Hampus Rubaszkin (MP) §§ 1-30, 32-34

Susanne Wicklund (C)

Anders Göransson (S) §§ 1-30, 32-34

Maria-Elsa Salvo (S) §§ 1-30, 32-34

Jonathan Metzger (V)

Christina Wallmark (SD)

Tjänstgörande ersättare:

Susanne Urban (V) för Clara Lindblom (V) §§ 1-30, 32-34

Ersättare:

Niklas Sandstedt (M) §§ 1-30, 32-34

Mikael Valdorson (M) §§ 1-30, 32-34

Bo Fellström (M) §§ 1-30, 32-34

Fredrik Sand (M) §§ 1-30, 32-34

Joakim Rönnbäck (L) §§ 1-30, 32-34

Ylva M Larsson (MP) §§ 1-30, 32-34

Torsten Lindström (KD) §§ 1-30, 32-34

Stefan Hell Fröding (S) §§ 1-30, 32-34

Ida Mohlander (S) §§ 1-30, 32-34

Andreas Lind (S) §§ 1-30, 32-34

Catharina Gabrielsson (V) §§ 1-30, 32-34

Tjänstemän:

Förvaltningschefen Johan Castwall, Jenni Almgren, Timmie Aspelin, Ann-Charlotte Bergqvist, Göran Carlberg, Åse Geschwind, Lena Holm, Gunnar Jensen och Sara Lundén samt borgarrädssekreteraren Daniel Carlsson-Mård och personalföreträdaren Luis Lopez §§ 1-7 .

§ 12**Översiktsplanens styrkraft. Yttrande över rapport från stadsrevisionen**

Dnr E2021-00459

Beslut

Exploateringsnämnden beslutar enligt exploateringskontorets förslag:

- 1 Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
- 2 Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Handlingar i ärendet

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande från den 30 mars 2021.

Nämndens behandling av ärendet**Framlagda förslag till beslut**

- 1) Ordföranden Johan Nilsson m.fl. (M), Peter Backlund (L), Hampus Rubaszkin (MP), Susanne Wicklund (C) och Christina Wallmark (SD) föreslår (se beslutet).
- 2) Vice ordföranden Emilia Bjuggren m.fl. (S) föreslår att nämnden beslutar att delvis godkänna kontorets förslag, samt att därutöver anföra följande:

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

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

Staden saknar övergripande styrning, samordning och därmed bristande helhetssyn för arbetet med fokusområden och strategiska samband, vilka dessutom är de högst prioriterade

delarna i översiktsplanen. Investeringar sker inte så att översiktsplanens sociala värden och jämlik tillgång till stads kvaliteter kan uppnås. Vid markanvisningar blir budget och inte översiktsplanen styrande, dessutom saknas sociala åtaganden. Kritik finns mot att stadens investeringar inte riktas till fokusområden och strategiska samband.

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

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

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

Idag råder en tydlig obalans mellan nämnder och förvaltningar när exploateringsnämnden fått en politiskt svagare roll. Dessutom råder en oklarhet om hur och enligt vilka principer förvaltningen styrs, något som även revisorerna delvis tar upp i denna rapport och än mer utvecklar i en annan förestående revisionsrapport.

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

Vi vill betona att det är mycket viktigt att nämnden under kommande år arbetar med att följa översiktsplanen. Kontoret borde exempelvis i tjänsteutlåtandena ange hur varje projekt uppfyller målen i översiktsplanen.

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

- 3) Jonathan Metzger m.fl. (V) föreslår nämnden beslutar att delvis bifalla kontorets förslag, samt att därutöver anför följande:

I den i grunden exploatörsdrivna stadsplaneringsprocess som idag över lag tillämpas i staden ges byggherren ett stort inflytande vid utformningen av bebyggelse. Att kontoret trots detta anser att "användning av mark och vatten inom hela kommunen" inte intimt hänger samman med frågor om styrningen av stadens ekonomi, upplåtelseformer eller val av byggherre framstår som högst förbryllande.

I sitt svar hänvisar kontoret till vissa avsnitt gällande ÖP inom Plan- och Bygglagen (PBL) samt vägledning från Boverket gällande ÖPs innehåll och syfte när det diskuterar Översiktsplanens (ÖPs) syfte och funktion. Man lägger i sitt svar stor vikt vid Boverkets formulering "I den kommunomfattande översiktsplanen är det framför allt de övergripande strukturfrågorna och hur bebyggelsen i stort bör lokaliseras som i första hand ska hanteras".

Kontorets svar utelämnar dock en annan viktig del av Boverkets vägledning, där det konstateras att "Om planen innehåller det lagen kräver och dess innebörd och konsekvenser tydligt går att utläsa har kommunen friheten att utforma sin översiktsplan utifrån de behov kommunen har". Genom att i sitt svar uteslutande utgå ifrån ÖPs viktiga men begränsade juridiska funktion i enlighet med PBL osynliggörs att staden avsiktligt och på eget initiativ har valt att utveckla sin ÖP till ett omfattande och ambitiöst styrdokument för stadsutvecklingsarbetet, som går utöver de lagstadgade kraven i PBL, och där särskilt fokus läggs på de sociala hållbarhetsfrågorna. Det är därmed inte konstigt att Stadsrevisionen väljer att utföra sin revision med utgångspunkt i denna ambition snarare än att enbart utgå ifrån den juridiskt bindande aspekten av ÖP.

Givet ovanstående är det i sammanhanget förvånande att kontoret i sitt svar väljer att så snävt fokusera på lagens

minimikrav och därmed bortse ifrån stadens egen definition av dess ÖPs funktion, vilken finns tydligt beskriven på sidan 14 i dokumentet. Här går att läsa att Stockholms ÖP inte enbart syftar till att uppfylla PBLs juridiska krav utan även ”hjälp staden att styra projekt som ligger nära i tiden i rätt riktning”.

Givet denna tydliga syftesförklaring för styrkraften i stadens ÖP och den förankring en uttalad hänsyn till social hållbarhet har i den relevanta lagtexten (PBL 2 kap. 3§, 2.) instämmer vi i Stadsrevisionens bedömning att ÖP bör ha en tydlig styrningskraft även över de processer som exploateringsnämnden ansvarar för, eftersom detta är stadens egen uttalade ambition. Kontoret menar att stadsutvecklingsprojektens överensstämmelse med ÖP prövas formellt av stadsbyggnadsnämnden vid beslut om start-PM, enligt delegation från KF. Det är dock allmänt känt att när ett exploateringsprojekt väl kommit så långt i processen så har ofta redan ansevärda utrednings- och förhandlingsresurser investerats i projektet. Det är därför av avgörande vikt att ÖPs intentioner tas i beaktande redan i de tidigaste stadierna av projektplaneringen, vilket är processer som exploateringsnämnden bär organisatoriskt ansvar för.

Därtill hänvisar kontoret till att PBL 2 kap. 3§ 4. framhåller ”en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens” som ett av de mål som är att betrakta som likvärdigt med ovanstående redovisade mål angående en socialt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper (2 kap. 3§, 2.). Kontoret åberopar denna formulering i PBL för att argumentera för att kortsiktiga kommunalekonomiska hänsynstaganden ska utgöra en enligt PBL likvärdig målsättning för den kommunala planläggningen som målsättningen om social hållbarhet. Detta är dock en märklig tolkning av denna formulering, som inte har något alls att göra med kommunalekonomiska hänsyn utan snarare syftar till att planläggningen ska möjliggöra en utveckling av det lokala näringslivet inom kommunen.

Avslutningsvis välkomnar vi kontorets ställningstagande för ett tydligt redogörande av målkonflikter i sina beslutsunderlag och en öppen redovisning av dessa för politiska ställningstaganden och beslut i svåra frågor. Detta är något vi många gånger uttryckligen efterfrågat och vi ser fram emot att kontoret nu framöver kommer att anstränga sig för att tydligare redovisa sådana målkonflikter i de beslutsunderlag som nämnden tillställs.

Beslutsgång

Ordföranden Johan Nilsson (M) ställer förslagen mot varandra och finner att nämnden beslutar enligt kontorets förslag som stöds av ordföranden Johan Nilsson m.fl. (M), Peter Backlund (L), Hampus Rubaszkin m.fl. (MP), Susanne Wicklund (C) och Christina Wallmark (SD).

Reservation

Vice ordföranden Emilia Bjuggren m.fl. (S) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till sitt förslag.

Jonathan Metzger m.fl. (V) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till sitt förslag.

Särskilt uttalande

Christina Wallmark (SD) lämnar särskilt uttalande enligt följande:

Det är positivt att stadsrevisionen presenterar en utvärdering av Översiktsplanens styrkraft. Vi delar revisionens resonemang om att stadsutvecklingsfrågorna är en viktig del av den demokratiska processen, och att det kraftiga bostadsbyggande som staden genomför innebär stora möjligheter till förbättringar, även vad gäller sociala och ekonomiska frågor. I rapporten står bland annat följande:

”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.”

”Vidare slås fast (i översiktsplanen) 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”.

Det kan samtidigt ses som en sanning i underkant att, så som revisionen formulerar det: ”Översiktsplanen styr delvis plan- och exploateringsprocessen.” Översiktsplanen är till sin natur inte ett bindande dokument. En översiktsplan kan och bör inte vara alltför detaljerad, dels pga att den utgör ett gemensamt dokument under lång tid som ska vara användbar under

skiftande politiska majoriteter. Dels pga att det i sakfrågor kan finnas olika synsätt på utvecklingen. Det kan således vara lämpligt att den politiska processen har en mer allmänt formulerad översiktsplan som utgångspunkt.

Vi menar att en konsekvens och slutsats av rapporten kan vara att förtydliga stadsdelsnämndernas arbete och ansvar. Implementeringen av översiktsplanen sker alltid på ett lokalt plan. För den lokala demokratiska processen vore det därför lämpligt att lokala politiker för en dialog med medborgarna om på vilket sätt, på vilka ställen och med vilken typ av bebyggelse/infrastruktur som respektive stadsdelar kan och bör utvecklas. Vi tror inte att det är lämpligt eller praktiskt möjligt att på central nivå inom olika förvaltningar utarbeta preciseringar av översiktsplanens lokala förverkligande.

Vid protokollet
Timmie Aspelin