

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Exploateringsnämnden
2021-04-29

Översiktsplanens styrkraft. Yttrande över rapport från stadsrevisionen.

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Johan Castwall
FörvaltningschefGunnar Jensen
Avdelningschef

Sammanfattning

Exploateringsnämnden har fått rapporten ”Översiktsplanens styrkraft” från stadsrevisionen för yttrande senast den 30 april 2021.

Revisionskontoret har granskat i vilken utsträckning stadens översiktsplan (ÖP), 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 ÖP ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö. Ett antal rekommendationer lämnas till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Exploateringskontoret
Avdelningen för ProjektutvecklingFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 86
Växel 08-508 276 00
niklas.karlsson@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Rapporten framför en uppfattning om ÖPs särställning gällande stadsutveckling och anser bl.a. att ÖP inte är tillräcklig integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen.

Kontoret delar rapportens syn om att stadens arbete för social hållbarhet är viktigt och ska finnas med som ett väsentligt inslag i arbetet med stadsutveckling.

Kontoret delar dock inte revisionskontorets uppfattning om ÖPs roll enligt PBL (Plan- och bygglagen) och instämmer därför inte med alla de rekommendationer som ges, framförallt vad gäller ÖPs roll i relation till stadens interna arbetsprocesser och vad gäller budget och styrning av investeringar.

Exploateringskontoret har inga invändningar mot rapportens rekommendation att SVA-modellen (Socialt Värdeskapande Analys) ska tillämpas i alla nystartade projekt, det är inarbetat i kontorets rutiner. Kontorets mening är dock att ÖP inte är ett styrdokument som ska reglera interna arbetsrutiner.

Rapporten har även rekommendationer kring markanvisningar och val av markanvisningsförfarande. Då syftet med en ÖP enligt PBL är att ge vägledning vad gäller ”avsedd användning av mark och vatten inom hela kommunen”, inte att styra stadens ekonomi, upplåtelseformer eller val av enskilda byggherrar instämmer kontoret inte i dessa rekommendationer.

En ÖP har en viktig, men i lagstiftningen avgränsad, roll i den fysiska planeringen. I stadens och nämndernas arbete med stadsutveckling i allmänhet och med social hållbarhet i synnerhet utgör ÖP dock bara *ett* av väldigt många styrdokument som nämnderna och fullmäktige måste förhålla sig till, därtill ett dokument utan juridiskt bindande verkan. Likaså är social hållbarhet ett av flera viktiga mål för verksamheten.

Bakgrund / Remissen

Exploateringsnämnden har fått rapporten ”Översiktsplanens styrkraft” från stadsrevisionen för yttrande senast den 30 april 2021.

Kommunfullmäktige (KF) beslutade i februari 2018 om en ny översiktsplan (ÖP) för Stockholm. Revisionskontoret har granskat i vilken utsträckning ÖP, 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 ÖP ska styra utvecklingen av stadens fysiska miljö. När det gäller ÖPs sociala värden är deras bedömning att modellen för SVA (Socialt Värdeskapande Analys) är ett ändamålsenligt verktyg som ger goda möjligheter för stadsutvecklingen att vara socialt värdeskapande, men att vissa brister finns i tillämpningen.

Rapporten betonar en uppfattning om ÖPs särställning gällande stadsutveckling och saknar att det inte finns något utpekat ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete och säkerställa att ÖP integreras i samtliga, för genomförandet, väsentliga processer.

Revisionskontorets bedömning är att ÖP inte är tillräcklig integrerad i budgetarbetet eller i investeringsprocessen. Bland annat utgör ÖP inte grund för stadens investeringsprioriteringar och det finns ingen formaliserad process för att på övergripande nivå prioritera det årliga arbetet utifrån ÖPs långsiktiga tidshorisont.

I del av rapporten efterfrågar man också en samlad redovisning och analys av markanvisningar *i förhållande till ÖP* (vår kursiv) till exploateringsnämnden, samt att man drar slutsatsen att ”arbetet bör utvecklas för att säkerställa att markanvisningar prioriteras utifrån ÖPs intentioner”.

Rapporten lämnar ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden.

För exploateringsnämnden ges följande rekommendationer:

- Säkerställ att SVA-modellen tillämpas i samtliga nystartade projekt.
- Utveckla analyserna i förhållande till ÖP 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 ÖPs intentioner.

Rapporten i sin helhet finns i bilaga 1.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för Projektutveckling.

Exploateringskontorets synpunkter

Stadens mål och strategier för social hållbarhet är sedan flera år högt prioriterade frågor som har en väsentlig plats i exploateringsnämndens arbete.

Uppföljning och analys av ÖP och dess styrkraft är en viktig frågeställning. En särskild svårighet i att bedöma rapporten och dess förslag ligger dock i att rapporten valt att fokusera på *en* aspekt av ÖP - social hållbarhet - som hur viktig den än är, enligt kontorets mening har en svag och begränsad förankring i översiktsplanen som styrdokument enligt PBL.

Rapporten ger en kort översikt av översiktsplanens juridiska status och syfte, samt dess innehåll och omfattning. Bland annat noteras att en ÖP inte är bindande. Däremot framgår *inte* vad som enligt lag är det huvudsakliga ändamålet med en ÖP:

PBL 3 kap 5§ ”I översiktsplanen ska kommunen redovisa grunddragen om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen”

Boverket beskriver syftet och innehållet i en ÖP så här:
”En översiktsplan ska ange såväl en långsiktig och övergripande utvecklingsstrategi som grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen ska visa hur kommunen tänker ta hänsyn till allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses och hur miljö kvalitetsnormer ska följas. Planen ska också ge vägledning för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I den kommunomfattande översiktsplanen är det *framför allt de övergripande strukturfrågorna och hur bebyggelsen i stort bör lokaliseras som i första hand ska hanteras*, det vill säga de allmänna intressen som finns i paragraferna 2 kap 2-5, 10 §§ PBL.” (vår kursiv)

Med utgångspunkt i lagstiftningens beskrivning av en översiktsplans syfte delar exploateringskontoret alltså inte

revisionskontorets beskrivning av översiktsplanens roll och särställning som styrdokument utöver vad som framgår av PBL.

Kontorets bedömning är att några av rapportens slutsatser och rekommendationer därför också träffar fel, framförallt vad gäller ÖPs roll i relation till stadens interna arbetsprocesser och vad gäller budget och styrning av investeringar.

Exploateringskontoret har inga invändningar mot rapportens rekommendation att SVA-modellen ska tillämpas i alla nystartade projekt, det är inarbetat i kontorets rutiner, tillsammans med stadsbyggnadskontoret. Social hållbarhet är viktigt och högt prioriterat i stadens arbete. Som framgått ovan är dock kontorets mening att ÖP inte ett styrdokument som ska reglera interna arbetsrutiner.

Rapporten ger också några rekommendationer avseende nämndens arbete med markanvisningar:

- Utveckla analyserna i förhållande till ÖP 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 ÖPs intentioner.

Kontoret instämmer inte i utgångspunkterna för dessa rekommendationer och inte heller i slutsatserna.

Rapporten förbiser att översiktsplanen endast är ett av de många styrdokument som nämnden har att ta hänsyn till i det samlade arbetet med markanvisningar och exploateringsprojekt. Inte minst har nämnden ett stort ansvar för att medverka till en långsiktigt hållbar ekonomi i stadens arbete med investeringar, något som starkt betonas i budget och investeringsstrategi.

Det finns alltid anledning att överväga och vid behov utveckla kontorets arbetsformer med markanvisningar, men relationen till ÖP är inte problematisk enligt kontorets mening. Syftet med en ÖP enligt PBL är som redan framgått att ge vägledning vad gäller avsedd användning av mark och vatten, *inte* att styra stadens ekonomi, upplåtelseformer eller val av enskilda byggherrar.

Exploateringsnämndens arbete med markanvisningar styrs i första hand av den markanvisningspolicy KF beslutat om, stadens budget med olika uppdrag samt av relevant lagstiftning. Överensstämmelsen med ÖP prövas formellt av stadsbyggnadsnämnden vid beslut om start-PM, enligt delegation från KF. Självklart finns också ÖP med som en viktig del i underlaget inför utarbetande av ärenden till exploateringsnämnden, men bedömningen av ett planförslag i relation till ÖP görs av stadsbyggnadsnämnden.

Rapporten återkommer till synpunkter på att ÖP i de aktuella avseendena om social hållbarhet inte får genomslag eller i tillräcklig grad är styrande för beslutsprocesser i staden, exempelvis budget eller investeringsstrategi. Det finns ingen särskild rekommendation i det avseendet till exploateringsnämnden, men då investeringsbesluten är en av exploateringsnämndens viktigaste uppgifter vill kontoret ändå notera att vi inte riktigt ser frågeställningen ur det perspektivet.

En kommuns budget och investeringsstrategier styrs och påverkas av mycket omfattande lagstiftning, sannolikt mer än vad kontoret överblickar, men inte i nämnvärd utsträckning av PBL och ÖP. Enligt kontorets mening bör istället en ÖP vara så utformad att den är förenlig med och stödjer en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling som den beslutas i kommunens flerårsbudgetar. PBL 2 kap 3§ anger som jämbördiga mål för planläggning *bland annat*:

- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper, *och*
- en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens,

Slutligen saknar rapporten ett tydligt utpekat ansvar för att hålla ihop stadens samlade arbete med ÖP. Med den omfattning och mycket övergripande karaktär som en översiktsplan nödvändigtvis har – ett lagreglerat dokument, utan bindande verkan – och med ÖP som ett styrdokument bland flera för stadens verksamhet, ser kontoret det som naturligt och oproblemiskt att ansvaret finns i linjeorganisationen, där rollerna för kommunfullmäktige och stadsbyggnadsnämnden är reglerade i PBL. Beslutsfattande och ansvar för genomförandet av stadsutvecklingsprojekten hanteras i den ordinarie processen via reglementen, budget, investeringsstrategi och VP mm.

Kontorets sammanfattande bedömning

Kontoret delar rapportens syn om att stadens arbete för social hållbarhet är viktigt och ska finnas med som ett väsentligt inslag i arbetet med stadsutveckling. Kontoret delar dock inte rapportens uppfattning om ÖPs roll och instämmer därför inte med alla de rekommendationer som ges.

En ÖP har en viktig, men i lagstiftningen avgränsad, roll i den fysiska planeringen. I stadens och nämndernas arbete med stadsutveckling i allmänhet och med social hållbarhet i synnerhet utgör ÖP dock bara *ett* av väldigt många styrdokument som nämnderna och kommunfullmäktige måste förhålla sig till, därtill ett dokument utan juridiskt bindande verkan. Likaså är social hållbarhet ett av flera viktiga mål för verksamheten.

ÖP är enligt kontorets mening inte ett ändamålsenligt verktyg för att styra stadens interna arbetsprocesser eller budgetarbete, det är inte heller ÖPs ändamål enligt PBL.

Enligt kontorets uppfattning bortser rapporten i förvånande stor utsträckning från alla de målkonflikter som oundvikligen är en del av både den fysiska planeringen och stadens budgetarbete.

Kontorets uppfattning är tvärtom att målkonflikter och svåra avvägningar är själva kärnan i all meningsfull planering, fysisk, ekonomisk och social. Konstruktivt arbete i syfte att verka för social hållbarhet – eller för ekonomisk eller miljömässig hållbarhet – förutsätter istället att man kan tydliggöra dessa målkonflikter och öppet redovisar dem inför politiska ställningstaganden och beslut i svåra frågor.

Slut**Bilagor**

1. ”Översiktsplanens styrkraft” rapport nr 1-2021 från Stadsrevisionen. Dnr RVK 2021/1