



Samverkan i stadsplanering

Nr 1/2022

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2021/105

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges 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 kommunfullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmannarevisorerna och revisionskontoret.

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

All rapportering finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. Rapporterna kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Samverkan i stadsplanering

Revisorsgrupp 1 har den 25 januari 2022 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 1/2022).

Genomförd granskning visar att staden vidtar åtgärder för att förbättra samverkan inom stadsbyggnadsprocessen. Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har fungerande samverkan på alla nivåer i förvaltningsorganisationerna. Det gäller såväl den strategiska planeringen, prioritering av projekt och specifika bostadsprojekt, vilket även konstaterades i tidigare granskning av översiktsplanens styrkraft. Vidare visar granskningen att nämnderna organisatoriskt anpassat sig för att säkerställa samverkan mellan och inom förvaltningarna.

Nämnderna bör dock gemensamt se över årsprocessen för nämndbeslut avseende bland annat markanvisningar, start-PM och godkända/antagna detaljplaner, för att säkerställa en bättre fördelning av ärenden över året. De senaste åren har en övervägande del av besluten i nämnderna tagits i november och december.

Vad gäller erfarenhetsåterföring från pågående och avslutade bostadsprojekt bör nämnderna säkerställa att detta sker som grund för fortsatt utvecklingsarbete.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 29 april 2022.

Vi vill också påminna kommunstyrelsen om att vi i vårt missiv till rapporten "Översiktsplanens styrkraft" (1/2021) föreslog att kommunstyrelsen bör ta ett ökat ansvar för översiktsplanens implementering som inkluderar en årlig uppföljning, inklusive social hållbarhet.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3d, 1 tr
10535 Stockholm
Telefon: 08-50829400
start.stockholm/revision

Lars Riddervik
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Stadens ambitiösa mål avseende bostadsbyggandet ställer höga krav på exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens förmåga att leverera resultat. För att gemensamt nå en hög måluppfyllelse behöver samverkan fungera väl genom hela stadsbyggnadsprocessen.

En granskning är genomförd i syfte att bedöma om staden vidtar åtgärder för att infria det långsiktiga bostadsmålet om 140 000 påbörjade bostäder till 2030. Granskningen är inriktad på samverkan i stadsbyggnadsprocessen.

Revisionskontorets samlade bedömning är att åtgärder har vidtagits för att förbättra samverkan inom stadsbyggnadsprocessen. Granskningen visar att samarbete mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden sker på alla nivåer inom organisationerna. Planering och prioritering av bostadsprojekt görs gemensamt utifrån bland annat genomförbarhet och stadsbyggnadsmålen i översiktsplanen. Förvaltningarna har organiserats utifrån geografiska områden på ett liknande sätt där extra fokus läggs på de geografiska områden som täcker upp största delen av Stockholmsöverenskommelsen. Samstämmighet är en förutsättning för att nå hög genomförbarhet i projekten och därmed bättre förutsättning för en hög måluppfyllelse.

För att nå måluppfyllelse i varje enskild årsbudget blir de långsiktiga byggprocesserna inordnade i årsvisa cykler. Detta har lett till att flertalet av de beslut som påverkar måluppfyllelsen tas sent på året i exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden, vilket skapar en ojämn arbetsbelastning. Då nämndernas delprocesser är nära sammankopplade är det av betydelse att nämnderna gemensamt ser över processen för att få till en förändring.

Något som påverkar möjligheten att hålla en hög byggtakt är att stadens exploaterbara yta minskar och de projekt som genomförs blir allt mer komplexa. Även andra faktorer bidrar till komplexiteten, såsom utökade miljö- och säkerhetskrav. För att nå stadens mål menar förvaltningarna att i princip inga markanvisningsansökningar som är genomförbara prioriteras bort. Det handlar mer om när i tid ett projekt startas upp.

Utvärdering och erfarenhetsåterföring är viktiga instrument för att utveckla arbetet. Den systematiska erfarenhetsåterföring som enligt Ledstängen ska genomföras vid två tillfällen i respektive projekt, är inte fullt ut implementerad.

Stadens roll är att skapa förutsättningar för byggaktörer att bygga bostäder, både på stadens mark och privat mark. Mellan 2010-2021 har byggnation av 64 000 bostäder påbörjats. Revisionskontoret kan konstatera att det i genomsnitt behöver påbörjas byggas 8 500 bostäder varje år under perioden 2022 till 2030 för att nå det övergripande bostadsmålet. Externa faktorer påverkar stadens möjlighet att nå målet. Planeringsförutsättningar bedöms dock finnas och samverkan inom stadsbyggnadsprocessen har utvecklats för att koordinera arbetet.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att erfarenhetsåterföring sker i enlighet med Ledstången.
- Se över samverkan och arbetssätt i syfte att få ett jämnare arbetsflöde under året.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning, ansvariga nämnder och styrelse.....	2
1.4	Revisionskriterier	2
1.5	Metod	3
2	Iakttagelser	3
2.1	Nämndernas samverkan.....	3
2.2	Nämndernas planering och prioritering	4
2.3	Utvärdering och erfarenhetsåterföring	5
2.4	Uppfyllelse av bostadsmålet	7
3	Analys	9
4	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	12
	Bilaga 1 - Intervjupersoner	13
	Bilaga 2 - Bostadsmålets indikatorer	14

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En hög ambition vad gäller bostadsbyggandet är enligt budget en av kommunkoncernens mest prioriterade uppgifter. Målet är att det på stadens mark ska påbörjas 140 000 bostäder mellan åren 2010 och 2030, varav 70 000 bostäder mellan 2019 och 2025. De senaste åren har dock trenden varit vikande för påbörjade bostäder.

I budgeten för 2021 anges att exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har ett utökat ansvar för samordning av stadens bostadsbyggande. Innebörden av utökat ansvar förtydligas inte och framgår heller inte av reglementena. Nämnder och bolagsstyrelser ska utifrån rådande marknadsläge och konjunktur säkerställa och inom staden samordna effektiva processer för en hög takt i bostadsbyggandet och tillkommande samhällsservice.

Samverkan är väsentlig för att nå stadens mål för bostadsbyggande. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska skapa förutsättningar för stadens höga ambitioner, utifrån sina respektive uppdrag samt stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Ledstången är stadens verktyg för gemensamma rutiner i plan- och exploateringsprojekt mellan exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen.

Stadens bostadsmål är delvis kopplat till åtagande i de avtal som staden tecknat inom ramen för Stockholmsöverenskommelsen. Enligt denna ska Stockholms stad uppföra 45 900 bostäder inom tunnelbanans influensområde, det vill säga längs de nya tunnelbanesträckor som byggs inom ramen för förhandlingen.

Utifrån nuvarande konjunkturläge och utfall för stadens bostadsmål som redovisats de senaste åren finns risk att stadens mål om 140 000 påbörjade bostäder till 2030 inte uppnås.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om staden vidtar åtgärder för att infria det långsiktiga bostadsmålet om 140 000 påbörjade bostäder till 2030. Granskningen är inriktad på samverkan i stadsbyggnadsprocessen.

Revisionskontorets samlade bedömning är att åtgärder har vidtagits för att förbättra samverkan inom stadsbyggnadsprocessen.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden en planering och samverkan för att uppnå stadens bostadsmål, inte bara sina respektive nämndmål?
- Utvärderas samverkan inom ramen för Ledstången för att nå hög produktivitet?
- Sker prioritering av bostadsprojekt utifrån genomförbarhet och för att uppnå bostadsmålet?
- Sker återföring av erfarenhet från pågående/avslutade bostadsprojekt som leder till förbättrad genomförandegrad?
- Hur utövar kommunstyrelsen uppsiktsplikten avseende bostadsmålet?

1.3 Avgränsning, ansvariga nämnder och styrelse

Granskningen avser samverkan mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Fokus i granskningen har varit hur dessa nämnder samverkar för att uppnå stadens bostadsmål, både övergripande och på nämndnivå.

Kommunstyrelsen har granskats utifrån utövande av uppsiktsplikten och deras övergripande ansvar för styrning, utveckling och uppföljning av de strategiska stadsutvecklingsfrågorna samt för bostadsbyggandet.

Granskningen har inte omfattat övriga nämnder som berörs av Ledstången; miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterium har tillämpats i granskningen:

Stadens budget 2021 avseende verksamhetsmål 2.2 Stockholm byggs attraktivt, tätt och funktionsblandat utifrån människors och verksamheters skiftande behov, samt avsnitten för exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

1.5 Metod

Granskningen har i huvudsak genomförts genom intervjuer av medarbetare och förvaltnings- avdelnings- samt enhetschefer inom exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret. Därtill har intervju med stadsledningskontoret genomförts. I granskningen har revisionskontoret även tagit del av relevanta dokument. I bilaga 1 redogörs för de funktioner som intervjuats inom ramen för granskningen.

Granskningen har genomförts av Åsa Hjortsberg Sandgren, Sofie Hemberg och Charlotta Hjerdt på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Iakttagelser

2.1 Nämndernas samverkan

Det finns en fungerande samverkan mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret på alla nivåer i organisationen, enligt intervjuade. Det gäller såväl strategisk planering som specifika bostadsprojekt. Samverkan har stärkts de senaste åren genom att organisationerna har anpassats utifrån det gemensamma uppdraget. Exploateringskontorets två projektavdelningar och stadsbyggnadskontorets planavdelning har omorganiserats avseende den geografiska indelningen för söderort. Detta för att möta upp utfästelserna om 45 900 bostäder i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen. Samverkan mellan förvaltningarna sker enligt den geografiska områdesindelningen mellan områdesstrateger, stadsplanerare och projektledare, samt på övergripande strategisk nivå mellan förvaltningarnas olika chefsled. Av intervjuerna framgår att organisation och ansvarsområden avseende stadsbyggnadsprocessen i huvudsak är tydlig. I det gemensamma verktyget Ledstången beskrivs bland annat ansvarsfördelning och gränssnitt mellan de berörda förvaltningarna.

Strategiska frågeställningar diskuteras i den så kallade interna styrgruppen för bostadsuppdraget där de båda förvaltningsledningarna möts. Syftet med styrgruppen är att samordna och styra mot det gemensamma budgetuppdraget om att uppnå 140 000 bostäder. Inom ramen för mötena sker uppföljning, proaktiv planering, lösning av knäckfrågor samt diskussioner om arbetssätt och processer. Syftet är också att säkerställa att stadens projektportfölj innehåller

rätt sammansättning av projekt för att nå det övergripande målet samt delmål som ingår enligt budget. Det finns även en extern styrgrupp för bostadsuppdraget med representanter från stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Gruppen diskuterar frågor utifrån ett övergripande perspektiv, bland annat avseende bostadsmål, status i projekt samt hur smidigare och effektivare processer kan nås. Det formella ansvaret följer dock linjeorganisationen.

2.2 Nämndernas planering och prioritering

Enligt stadens budget ska nämnderna säkerställa och samordna effektiva processer för en hög takt i bostadsbyggandet. Granskningen visar att medarbetare på båda förvaltningarna upplever att planering inför och genomförande av bostadsmålet till stor del sker utifrån ett helhetsperspektiv för staden. Nämnderna har överensstämmande mål och indikatorer för att underlätta i de olika skedena i stadsbyggnadsprocessen som kräver båda förvaltningarnas och nämndernas involvering och beslut. Under 2021 har exploateringsnämnden beslutat om en ny indikator, Antal bostäder med beslut om exploateringsavtal eller överenskommelse om exploatering (Genomförandebeslut). Detta som ett led i att stärka uppföljningen av de olika delprocesserna som är väsentliga för att nå det övergripande målet. Stadsbyggnadsnämndens processer är helt beroende av att exploateringsnämnden har fattat erforderliga beslut om avtal. Dessa i sin tur förutsätter att exploateringskontoret har arbetat fram systemhandlingar för utbyggnad av allmän platsmark samt tecknat bindande avtal med berörda byggaktörer. Först därefter är det möjligt för stadsbyggnadsnämnden att anta eller godkänna en detaljplan.

Den långsiktiga planeringen styrs bland annat av stadens strategiska planering som tas fram av stadsbyggnadskontoret i samverkan med exploateringskontoret. Områdesplaneringen och identifierade bostadspotentialer utgår från översiktsplanen och dokumenteras främst i ett strategiskt GIS-underlag. Det strategiska underlaget utgör ett arbetsmaterial som, tillsammans med andra underlag, blir grunden för den interna planeringen. Planeringen påverkas också av att staden i stora delar arbetar enligt Stockholmsmodellen. Modellen innebär att marknadens byggaktörer inkommer med initiativ om byggprojekt. Enligt intervjuade är den strategiska planeringen viktig för att kunna göra en snabb och kvalitativ förhandsbedömning av byggaktörernas förslag samt lokalisera lämpliga platser för framtida bostadsbyggande.

Nämnderna har inte full råddighet när det gäller att nå bostadsmålen. Externa faktorer påverkar förvaltningarnas planering. Bland annat anges att Länsstyrelsens handläggning påverkar möjligheten att hålla tidplaner som i sin tur påverkar möjligheten att nå årsmålen. Det framgår av intervju att stadsbyggnadskontoret arbetar proaktivt gentemot Länsstyrelsen för att få kortare handläggningstider och en effektivare och mer förutsägbar handläggningsprocess. Detta sker genom löpande dialog samt att tidigt på året delge Länsstyrelsen underlag för årets projekt med önskad tidplan.

Prioritering av projekt på stadens mark sker gemensamt mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret, bland annat med grund i den strategiska planeringen. Intervjuade anger att stadens kvarvarande byggbara mark är svårbebyggd, vilket ökar projektens komplexitet. Även ökade krav från myndigheter gällande bland annat miljö och säkerhet påverkar projekten.

Enligt förvaltningarna prioriteras alla bostadsprojekt som klarar stadens stadsbyggnadsmål utifrån översiktsplanen samt bedöms genomförbara utifrån lagstiftning och ur ett lönsamhetsperspektiv. Projekt som generar ett större antal bostäder prioriteras i första hand. Avtalet i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen tas i beaktande vid prioritering. Möjligheten att hålla en hög takt i bostadsbyggandet och prioritering av projekt påverkas av infrastrukturella förutsättningar. Därtill måste prioriteringen även ta hänsyn till marknadsläge och eventuell mättnad av efterfrågan på bostäder inom ett geografiskt område.

Vidare framgår att den långsiktiga planeringen kan påverkas av tillkommande budgetuppdrag som kräver en förändrad prioriteringsordning. År 2021 beslutades om en satsning för att få flera privata byggherrar att bygga hyresrätter. Detta kan bland annat resultera i att prioriteringen i den långsiktiga planeringen avseende framtagande av detaljplaner behöver ändras.

2.3 Utvärdering och erfarenhetsåterföring

Inom ramen för Ledstången ska erfarenhetsåterföring som inkluderar alla fyra förvaltningar genomföras vid två tillfällen inom respektive projekt. Det första tillfället ska ske inför genomförandebeslut i exploateringsnämnden samt beslut om antagande av detaljplan i stadsbyggnadsnämnden. Det andra ska ske i samband med slutbesiktning av ett byggprojekt. Enligt Ledstången är syftet med mötena att ta tillvara erfarenheter från genomförda projekt för att använda i kommande projekt. Vid mötena ska minnesanteckningar

föras, dessa ska sedan skickas till förvaltningsgruppen för Ledstången. Erfarenhetsåterföring har funnits med som en aktivitet i Ledstången i ungefär två år. Vid intervjuer framkommer att endast någon enstaka minnesanteckning inkommit till förvaltningsgruppen. Det framkommer att erfarenheter från projekten framförallt delas i det dagliga arbetet inom respektive förvaltning.

Enligt intervjuer sker ingen systematisk utvärdering av samverkan inom ramen för Ledstången. Den återkoppling som inkommer till förvaltningsgruppen är främst synpunkter kopplade till Ledstångens processer, och/eller till plan- och exploateringshandböckerna, med vilka Ledstången är synkroniserad. Dessa ligger till grund för utveckling och effektivisering av de processer som ingår i Ledstången.

Utveckling av Ledstången sker inom ramen för förvaltningsgruppens arbete. I gruppen ingår representanter från de fyra förvaltningarna vars processer ingår i Ledstången. Enligt de intervjuade syftar allt utvecklingsarbete som genomförs i Ledstången till att öka produktion, effektivitet och kvalitet. Gruppen arbetar utifrån en förvaltnings- och utvecklingsplan.

I intervjuer beskrivs att det inte finns några organiserade forum för övergripande utvärdering och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna. Däremot kan tillfälliga möten initieras så som tematiska seminarier, där specifika frågor eller utmaningar kan lyftas.

Det framkommer att det sker en löpande erfarenhetsåterföring inom respektive förvaltning på avdelnings- och enhetsnivå. På stadsbyggnadskontoret finns även Planavdelningsakademin, som är ett forum där erfarenheter från projekt delas. Exploateringskontoret har projektledarutbildningar där möjligheter finns att diskutera erfarenheter från tidigare projekt.

Dokumentation över projekt som genomförs vid exploateringskontoret sparas i projektmappar på förvaltningens lokala server. Enligt de intervjuade begränsar detta förutsättningarna för att hämta information för statistik och uppföljning av dokumentation kopplat till de olika projektfaserna. Det pågår ett arbete för att skapa en digital projektplats som samlar all dokumentation, där behörigheter ska styra tillgången till informationen. Detta ligger dock ett par år framåt i tiden.

2.4 Uppfyllelse av bostadsmålet

Stadens långsiktiga mål om 140 000 påbörjade bostäder till 2030 bryts ner i årsvisa, nämndspecifika mål och indikatorer. Målen är politiskt satta utifrån en strävan att nå det övergripande målet. Över tid har målvärdena stegvis ökat från 5 000 bostäder i markanvisningar, start-PM och godkända/antagna detaljplaner år 2012 till 10 000 från år 2019 och framåt. Målvärdena har inte anpassats utifrån förändringar i konjunktur, marknad eller gällande förutsättningar utifrån stadens bostadsportfölj. Bostadsportföljen innehåller planerade, pågående och färdigställda bostadsprojekt. Underlagen för planerade bostadsprojekt i portföljen bygger till viss del på de lägre målnivåerna som beslutades för flera år sedan, vilket enligt intervjuade uppges vara en utmaning. De senaste åren har flertalet av staden bostadsmål inte uppnåtts. För 2021 uppnåddes ett mål, antal markanvisade bostäder (se bilaga 2).

De, i vissa fall, högt satta årsmålen uppges vara en utmaning men även en drivkraft för förvaltningarna att nå så hög måluppfyllelse som möjligt respektive år. Intervjuade menar att det är tydligt inom respektive förvaltning och på samtliga organisatoriska nivåer att målen ska uppnås.

För att nå måluppfyllelse i varje enskild årsbudget blir de långsiktiga byggprocesserna inordnade i årsvisa cykler. Detta har lett till att flertalet av de beslut som påverkar måluppfyllelsen tas sent på året i exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Av de intervjuade framgår att vikten av att klara årsmålen skapar en ojämn arbetsbelastning på förvaltningarna. Det innebär även en omfattande ärendemängd vid årets sista nämndssammanträden. De intervjuade uppger att detta är en fråga som behöver lösas i samförstånd, då exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden är beroende av varandras processer och nämndbeslut.

Utifrån nämndernas redovisade måluppfyllelse framgår att cirka 64 000 bostäder har påbörjats under perioden 2010-2021. Det innebär att 76 000 bostäder behöver påbörjas mellan åren 2022-2030, vilket är 8 500 bostäder per år.

I bostadsportföljen redovisas, per december 2021, projekt som motsvarar 124 600 bostäder. Av dessa har 21 000 bostäder beslutade och lagakraftvunna detaljplaner och är därmed klara för att påbörja byggnation.

I kommunstyrelsens ansvar ligger att följa upp och stötta nämndernas arbete med att nå en hög måluppfyllelse. Den formella

rapporteringen sker tre gånger per år i tertiärrapporter och årsredovisning. Genom styrgruppsmötena hålls stadsledningskontoret uppdaterat under året.

3 Analys

Stadens ambitiösa mål avseende bostadsbyggandet ställer höga krav på exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens förmåga att leverera resultat. För att gemensamt nå en hög måluppfyllelse behöver samverkan fungera väl genom hela stadsbyggnadsprocessen.

Samarbete mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden sker på alla nivåer inom organisationerna. Samverkan sker både på en mer övergripande nivå och i pågående projekt. Planering och prioritering av projekt görs gemensamt utifrån bland annat genomförbarhet och antal bostäder. För att tydliggöra kopplingen mellan förvaltningarna har berörda avdelningars enheter organiserats utifrån geografiska områden på ett liknande sätt. Extra fokus läggs på de geografiska områden i södra Stockholm som täcker upp största delen av Stockholmsöverenskommelsens 45 900 bostäder. Förvaltningarna samverkar även med stadsledningskontoret genom styrgrupp för bostadsmålen och i de större stadsutvecklingsprojekten, vilket ger kommunstyrelsen en löpande uppföljning.

För att skapa förutsättningar för samsyn och samarbete kring bostadsbyggandet har exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i huvudsak överensstämmande årsmål. Samstämmighet är en förutsättning för att nå hög genomförbarhet i projekten och därmed bättre förutsättning för en hög måluppfyllelse. Nämndernas processer är sammankopplade och besluten i nämnderna är beroende av varandra. Under 2021 beslutade exploateringsnämnden om en ny målindikator gällande antal bostäder med beslut om exploateringsavtal eller överenskommelse om exploatering. Detta är en viktig del i processen för att stadsbyggnadsnämnden ska kunna besluta om en detaljplan. Det är även något som lyfts fram i intervjuer att man saknat för att ytterligare förtydliga kopplingen mellan nämndernas målsättningar.

Något som påverkar möjligheten att hålla en hög byggtakt är att stadens exploaterbara yta minskar och de projekt som genomförs blir allt mer komplexa. Marktytor som anses enkla att bebygga är få. Även andra faktorer bidrar till komplexiteten, såsom utökade miljö- och säkerhetskrav. För att nå stadens mål menar förvaltningarna att i princip inga markanvisningsansökningar och/eller ansökan om planbesked som är genomförbara prioriteras bort. Det handlar mer om när i tid ett projekt startas upp.

I tidigare granskning som revisionskontoret genomfört identifierades att övervägande del av godkända/antagna detaljplaner

beslutades av stadsbyggnadsnämnden i slutet av året. Nämnden rekommenderades då att se över planeringsprocessen för att få en jämnare arbetsfördelning över året. Revisionskontoret kan konstatera att en övervägande del av dessa ärenden fortfarande beslutas av stadsbyggnadsnämnden sent på året. Det kan även konstateras att samma mönster återfinns för övervägande del av antal bostäder i start-PM i stadsbyggnadsnämnden och antal markanvisade bostäder i exploateringsnämnden. Då nämndernas delprocesser är nära sammankopplade är det av betydelse att de båda nämnderna gemensamt ser över processen för att få till en förändring.

Utvärdering och erfarenhetsåterföring är viktiga instrument för att utveckla arbetet. Granskningen visar att det saknas gemensamma, organiserade forum för övergripande utvärdering och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna. Den systematiska erfarenhetsåterföring som enligt Ledstången ska genomföras vid två tillfällen i respektive projekt, är inte fullt ut implementerad. Revisionskontoret anser att nämnderna behöver säkerställa att detta sker, i syfte att skapa förutsättningar för ökad genomförandegrad och måluppfyllelse.

Arbetet med att utveckla processerna i Ledstången sker enligt en utvecklingsplan och bygger till stora delar på att berörda verksamheter lämnar in synpunkter. Stor del av Ledstångens syfte är att tydliggöra och samordna de olika nämndernas processer. Det har inte genomförts någon övergripande utvärdering av Ledstången senaste åren.

Kommunstyrelsen följer upp bostadsmålet genom den formella uppföljningen i tertiäl 1 och 2 samt vid årets slut. Genom den externa styrgruppen för bostadsuppdraget får stadsledningskontoret löpande information om måluppfyllelse och större stadsutvecklingsprojekt.

Stadens roll är att skapa förutsättningar för byggaktörer att bygga bostäder, både på stadens mark och privat mark. Mellan 2010 till och 2021 har byggnation av 64 000 bostäder påbörjats. I stadens bostadsportfölj finns underlag för ytterligare projekt motsvarande 124 600 bostäder till 2030. Av dessa är 36 600 bostäder beslutade i detaljplaner varav 21 000 har vunnit laga kraft, vilket innebär att de är klara för påbörjad byggnation. För att nå bostadsmålet till 2030 måste detaljplaner motsvarande minst 40 000 bostäder beslutas i stadsbyggnadsnämnden. Därtill måste de beslutade detaljplanerna verkställas i påbörjade bostäder.

Revisionskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att det i genomsnitt behöver påbörjas byggas 8 500 bostäder varje år under perioden 2022 till 2030 för att nå det övergripande bostadsmålet. Planeringsförutsättningar bedöms finnas och samverkan inom stadsbyggnadsprocessen har utvecklats för att koordinera arbetet. Externa faktorer påverkar stadens möjlighet att målet.

4 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets samlade bedömning är att åtgärder har vidtagits för att förbättra samverkan inom stadsbyggnadsprocessen.

Det finns en planering och samverkan mellan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden med ambitionen att uppnå stadens bostadsmål. De gemensamma processerna är tydliggjorda inom ramen för verktyget Ledstången. Vidare visar granskningen att nämnderna organisatoriskt anpassat sig för att säkerställa samverkan mellan och inom förvaltningarna. Nämnderna bör dock gemensamt se över processen för beslut om markanvisningar, start-PM och godkända/antagna detaljplaner, för att säkerställa en bättre fördelning av ärenden över året.

Det sker en gemensam prioritering av bostadsprojekt på stadens mark, bland annat med utgångspunkt i den strategiska planeringen. Återföring av erfarenheter från pågående och avslutade bostadsprojekt sker främst inom de egna förvaltningarna. Nämnderna behöver säkerställa att erfarenhetsåterföring även sker inom ramen för Ledstången som grund för fortsatt utvecklingsarbete.

Kommunstyrelsen har uppsikt över bostadsmålen. Det sker främst genom den formella rapportering som sker inom stadens ledningssystem vid tre tillfällen per år. Därtill ingår representanter från stadsledningskontoret i den styrgrupp som får löpande rapportering om bostadsmålet och större stadsutvecklingsprojekt.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att erfarenhetsåterföring sker i enlighet med Ledstången.
- Se över samverkan och arbetssätt i syfte att få ett jämnare arbetsflöde under året.

Bilaga 1 - Intervjupersoner

Exploateringskontoret

Förvaltningschef, Exploateringskontoret
Avdelningschef, Projektutveckling söderort
Avdelningschef, Projektutveckling stora projekt, västerort/innerstaden
Enhetschef, Mellersta söderort
Enhetschef, Västra söderort
Strateg, Förvaltningschef och stab
Förvaltningsledare för Ledstången, Administrativa avdelningen
Projektledare/förvaltningsgrupp Ledstången, Västra söderort
Projektledare, Mellersta söderort

Stadsbyggnadskontoret

Förvaltningschef, Stadsbyggnadskontoret
Avdelningschef, Planavdelningen
Biträdande avdelningschef, Planavdelningen
Enhetschef, Södermalm inre söderort
Enhetschef, Västra söderort
Enhetschef, Mellersta söderort
Områdesstrateg, Södermalm inre söderort
Områdesstrateg, Västra söderort
Områdesstrateg, Mellersta söderort
Teamledare/planarkitekt, Mellersta söderort

Stadsledningskontoret

Avdelningschef, Avdelningen för stadsutveckling och lokalförsörjning
Controller, Avdelningen för stadsutveckling och lokalförsörjning

Bilaga 2 - Bostadsmålets indikatorer

Nedan tabell redovisar målvärde respektive utfall för några av bostadsmålets indikatorer avseende 2020 och 2021 samt totalt för perioden 2010-2021.

Indikatorer	2021 mål	2021 utfall	2020 mål	2020 utfall	2010- 2021 mål	2010- 2021 utfall
Antal mark- anvisade bo- städer (ExN)	10 000	10 414	10 000	8 441	75 000	79 893
Antal bostäder i godkända/ antagna detalj- planer (SbN)	10 000	8 060	10 000	6 344	69 000	69 392
Antal påbörjade bostäder (tom nov 2021)	10 000	3 735	10 000	3 856	62 750	64 000
Antal färdigställda bostäder	-	4 462	-	4 835	-	60 176