

Långsiktig samhällsbyggnadsprocess

Järfälla Kommun

November 2023

Projektledare Said Ashrafi






Projektmedarbetare Pär Koyanagi-Gustafsson

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Järfälla Kommun genomfört en granskning av långsiktig samhällsbyggnadsprocess.. Granskningens syfte är att fastställa om kommunstyrelsen säkerställer att den långsiktiga samhällsplaneringen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** säkerställer att den långsiktiga samhällsplaneringen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?	Ja	
Finns det ändamålsenliga styrande dokument för planering och styrning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?	Delvis	
Grundar sig planeringen inom samhällsplaneringsområdet på väl underbyggda analyser, avseende omvärld, demografi, behov samt riskbedömningar utifrån olika scenarier?	Ja	
Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?	Ja	
Finns det en effektiv koppling mellan den övergripande planeringen och de underliggande processerna för program och detaljplanering, investering och exploatering?	Ja	

Rekommendationer

- Säkerställer processen för kostnadskontroll i nuvarande och kommande investeringar.
- Se över behov av att uppdatera Regler för Ekonomistyrning samt Tillämpsanvisningar till ekonomistyrning och hyres/leasinåtaganden från 2020.

Granskningen har inte granskat hur styrning och ledning av enskilda bygg- och anläggningsprojekt fungerar i praktiken, dvs hur enskilda bygg- och anläggningsprojekt kostnadsstys avseende investeringskalkyler, kalkyluppdateringsrutiner, budgeteringsrutiner, prognosprocess och slutkostnadsbedömningar. Mot bakgrund av

den pågående utveckling av portföljplanering av investeringar i kommunen så rekommenderar PwC de förtroendevalda revisorerna i Järfälla kommun att göra en fördjupad analys av enskilda bygg- och anläggningsprojekt för att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenligt process för styrning och ledning av bygg- och anläggningsprojekt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Roll och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen	6
Styrande dokument inom den långsiktiga samhällsplaneringen	7
Underliggande analyser	9
Planeringsprocessens utformande	12
Underliggande processer	13
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Bilagor	19

Inledning

Bakgrund

Långsiktig kommunal samhällsplanering kan bedrivas utifrån följande delprocesser:

- Samhällsplanering (övergripande strategisk nivå, politiska vision och behov, översiktsplan, bostadsförsörjningsplan, markförsörjning)
- Formell planering (programarbete och detaljplanering)
- Planering investeringar (förstudie, exploateringsprocess, investeringsprocess)
- Genomförande (byggnation av bostäder, lokaler och infrastruktur, upphandling)
- Förvaltning (underhåll och löpande leveranser)
- Myndighetsutövning (tillståndsprövningar och tillsyn)

Översiktsplanen för Järfälla kommun antogs av kommunfullmäktige den 2 juni 2014. Det pågår ett arbete att ta fram en ny översiktsplan, vilken planeras antas år 2025.

Kommunfullmäktige antog ett program för bostadsförsörjning den 15 januari 2021. Enligt programmet är kommunens mål att tillgodose alla gruppers behov av bostäder, verka för trygga och hållbara boendemiljöer, bidra till regionens utveckling samt verka för en blandad stad. Revisorerna har utifrån genomförd riskanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunens långsiktiga samhällsplanering.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att fastställa om kommunstyrelsen säkerställer att den långsiktiga samhällsplaneringen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

1. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?
2. Finns det ändamålsenliga styrande dokument för planering och styrning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?
3. Grundar sig planeringen inom samhällsplaneringsområdet på väl underbyggda analyser, avseende omvärld, demografi, behov samt riskbedömningar utifrån olika scenarier?
4. Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?
5. Finns det en effektiv koppling mellan den övergripande planeringen och de underliggande processerna för program och detaljplanering, investering och exploatering?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Plan- och bygglagen
- Kommunfullmäktiges vision och mål, direktiv och riktlinjer

- Gällande översiktsplan
- Bostadsförsörjningsplan

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen. Granskning omfattar den övergripande samhällsplaneringen (övergripande strategisk nivå, politiska visioner och behov, översiktsplan, bostadsförsörjning).

Metod

Granskningen har skett av styrande dokument och dess underlag, processbeskrivningar och rutinbeskrivningar. Intervju har skett med

Samhällsbyggnadsdirektör

Ekonomidirektör

Planchef

Projektchef Barkarbystaden

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Roll och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?

lakttagelser

Roll- och ansvarsfördelning

Reglemente för kommunstyrelsen (2022-12-12) fastställer att kommunstyrelsen har inför fullmäktige för kommunens samlade utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen har ledningsfunktion att leda och samordna bland annat den övergripande samhällsplaneringen inklusive miljö- och energiplanering samt kommunens övergripande lokalförsörjning. Kommunstyrelsens planutskott har beslutanderätt i detaljplanefrågor, och hanterar därmed frågor om den långsiktiga samhällsplaneringen. Kommunstyrelsen beslutade (2023-09-11 §123) att detaljplaner ska godkännas i kommunstyrelsen utan att passera planutskottet i antagningskedet.

Mycket av ledningsgruppens frågor lyfts och beslutas i kommunstyrelsens planutskott. Kommunstyrelsen uppges till exempel besluta om uppstart och avslut av samhällsbyggnadsprojekt, medan planutskottet sköter beslut under projektens gång.

Reglemente för tekniska nämnden (2022-12-12) anger att nämndens uppgifter innefattar bland annat vatten- och avloppsförsörjning, trafikplanering/trafikfrågor, väg- och gatuhållning samt förvaltning av kommunens lokaler och bostäder.

Förvaltningsstruktur

Samhällsbyggnadsfrågor hanteras både inom kommunstyrelseförvaltningen, vilken även innefattar plan- och exploateringsavdelningen samt hållbarhet, och inom bygg- och miljöförvaltningen. Kommunstyrelsens förvaltningsledning har ledningsgrupp som leds av kommundirektören. Samhällsbyggnadsdirektör har även en separat ledningsgrupp, samt exploateringschef har ledningsgrupp tillsammans med funktioner från bygg- och miljöförvaltningen.

Barkarbystaden har en egen projektledningsgrupp, men samtliga projekt har inte separata projektledningsgruppen. I intervjuer uppges att det råder tydlighet i roll- och ansvarsfördelningen som effektivt motverkar risker för dubbelarbeten och ärenden utan åtgärder. Det anses även finnas en tydlighet av vilka frågor som ska hanteras politiskt, där samhällsbyggnadsdirektör och bygg- och miljödirektör regelbundet har möten för att kunna diskutera just de frågor och ärenden som eventuellt kräver politiska beslut.

Bedömning

Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?

Ja.

Reglementen för kommunstyrelsen och tekniska nämnden anger ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen. Intervjuer med representanter för förvaltningen gör gällande att det råder en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att det finns ett flertal olika ledningsgrupper för samverkan mellan de olika funktionerna.

Styrande dokument inom den långsiktiga samhällsplaneringen

Revisionsfråga 2: Finns det ändamålsenliga styrande dokument för planering och styrning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?

lakttagelser

Gällande Översiktsplan

Kommunens gällande översiktsplan (2014-06-02) har ett övergripande mål om ett hållbart Järfälla, vilket konkretiseras i fem delmål.

1. Urbana kvaliteter
2. Levande natur och kultur
3. Smart infrastruktur
4. Kunskapssamhället
5. Järfälla för alla

I aktualitetsprövningen av översiktsplanen som genomfördes 2021 konstaterades att drygt hälften av totalt 19 nyckeltal utvecklats i en positiv inriktning, samt att fem av nyckeltalen haft en negativ riktning i jämförelse med uppsatta delmål. Delmålet "Järfälla för alla" visade störst tendenser till negativ utveckling. Nya förutsättningar, beslut om nya underlag i form av planer, program och strategier samt högre ambitioner kring kommunens klimatarbete var orsaker till att översiktsplanen bedömdes som inaktuell. Aktualitetsprövningen resulterade i ett beslut om att ta fram en ny översiktsplan, ett arbete som inleddes under år 2021.

Planeringsstrategi

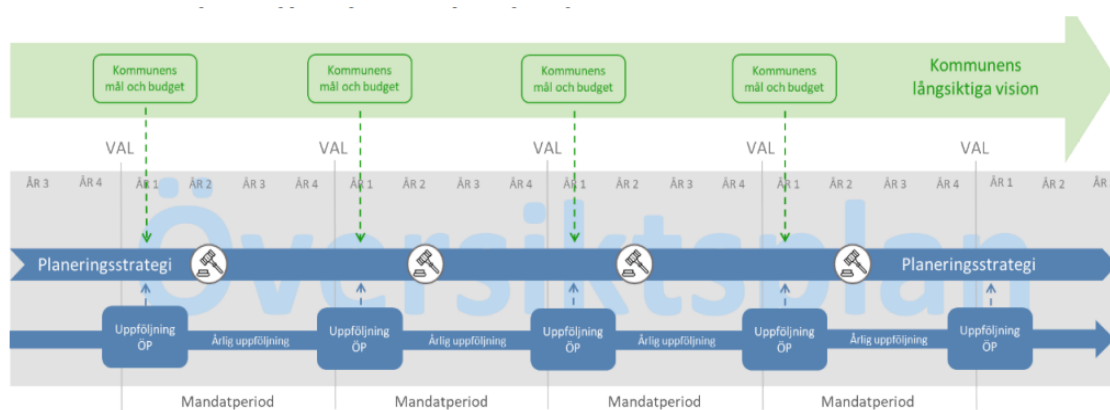
Den 1 april 2020 ändrades vissa bestämmelser i 3 kap i plan- och bygglagen (PBL). Ändringarna innebär bland annat att aktualitetsprövningen av översiktsplanen utgår och ersätts med en planeringsstrategi. Syftet med lagändringen i PBL är att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt, vara framåtsyftande och att översiktsplanen ska hållas aktuell. I och med detta blir planeringsstrategin det centrala nya verktyget. I planeringsstrategin ska kommunen fokusera på de strategiska frågor som leder mot målen i kommunens vision med utvecklingen av den fysiska miljön.

Planeringsstrategi Järfälla kommun (2023-09-11 Dnr KST 2022/103) kan anses vara en politisk helhetsbedömning av översiktsplanen. I planeringsstrategin bedöms om översiktsplanen är aktuell, kommunens ställningstagande till eventuellt ändrade

planeringsförutsättningar samt vad kommunen ska fokusera på i översiktsplaneringen framåt. Översiktsplanen (2014-06-02) är gällande till dess att den nya översiktsplanen blivit antagen. Planeringsstrategin redovisar ändrade planeringsförutsättningar som har påverkan på översiktsplanens aktualitet, bland annat utifrån länsstyrelsens underlag, nya lagar, förordningar eller styrdokument som framkommit sen översiktsplanen antogs år 2014. I intervjuer beskrivs Planeringsstrategin som handlingsplanen som konkretiserar översiktsplanen under mandatperioden. En avgränsning i planeringsstrategin gjordes till vad som är relevant för fysisk planering (Bilaga 1).

Kommunens prioriterade arbete i den översiktliga planeringen noteras vara;

- Pågående - Bostadsförsörjning 2023
- Prioriterad - Planeringsunderlag avseende social hållbarhet 2024-2025
- Prioriterad - Tydliggjord process för strategisk planering och utveckling av skolor, förskolor, idrottsanläggningar och dess ytor 2024
- Pågående - Vattenplan 2023
- Pågående - Åtgärdsprogram för Bällstaåns avrinningsområde 2024
- Pågående - Vattenstrategi för Barkarbystaden 2023
- Pågående - Vattentjänstplan 2023
- Prioriterad - Strategi för hållbar mobilitet 2023-2024
- Prioriterad - Trafikanalys för den regionala stadskärnan 2024
- Prioriterad - Grönstrukturplan (färdigställande) 2023
- Prioriterad - Översyn av kommunens prioriterade ekologiska landskapssamband 2024
- Prioriterad - Identifiering av behov av mark för cirkulär samhällsbyggnad och hållbar energiförsörjning. 2023-2024
- Prioriterad - Identifiering av möjliga kolsänkor 2024-2025
- Önskvärd - Strategi för kommersiell utveckling - näringsliv, handel, service, försörjning varor och tjänster 2024-2025

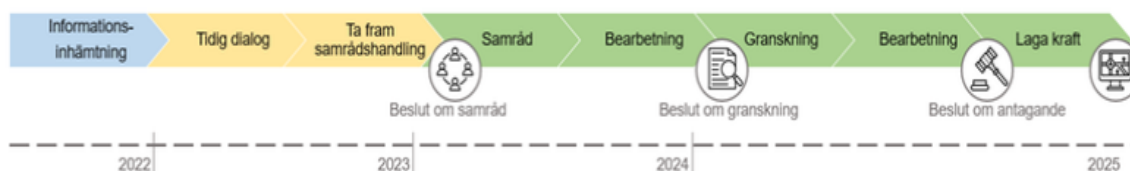


Figur 1: Kontinuerlig översiktsplanering och rutin för planeringsstrategi i Järfälla kommun.

Källa: Planeringsstrategi Järfälla kommun

Arbetet med ny Översiktsplan

Sedan 2021 arbetar kommunen med att ta fram en ny översiktsplan som sträcker sig till år 2050. Den färdiga översiktsplanen beräknas bli antagen under 2025. Under 2023 sker den tidiga dialogen med syfte att samla in ett brett underlag för att hjälpa kommunen möta identifierade utmaningar för en hållbar och klimatneutral utveckling i kommunen. Under våren 2024 planeras samråd att äga rum, för vidare granskning och beslut under 2025.



För att göra framtidsvisionen mer konkret, har kommunen tagit fram fyra målbilder för att beskriva Järfällas utveckling mer i detalj:

- Ett klimatpositivt och innovativt samhälle.
- Rustat för framtiden med stärkta natur- och vattenmiljöer.
- En attraktiv stadskärna och kommundelar med tydlig identitet.
- Inkluderande och levande boendemiljöer.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga styrande dokument för planering och styrning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?

Delvis.

Kommunen har antagit Planeringsstrategi Järfälla kommun (2023-09-11 Dnr KST 2022/103) som i enlighet med Boverkets riktlinjer tydligt beskriver kommunens prioriterade arbete i den översiktliga planeringen. Gällande översiktsplan har bedömts inaktuell, och arbetet med ny översiktsplan är pågående, vilken är beräknad att fastställas år 2025.

Underliggande analyser

Revisionsfråga 3: Grundar sig planeringen inom samhällsplaneringsområdet på väl underbyggda analyser, avseende omvärld, demografi, behov samt riskbedömningar utifrån olika scenarier?

Analys

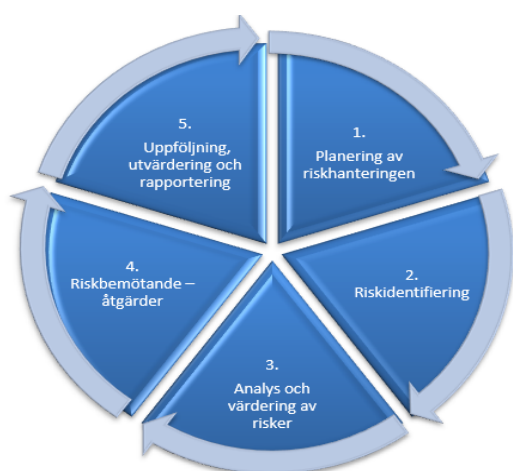
Kultur-, demokrati- och fritidsförvaltningen har tillsammans med Samhällsbyggnadsavdelningen tagit initiativ till analys genomförd av utomstående leverantör och presenterad i rapporten Långsiktigt behov av lokaler och anläggningar för en aktiv fritid (2023-03-23). Rapporten baseras på en omvärldsanalys som ska beskriva betydelsen av kultur och fritid som en del av samhällsservice, med barn och unga som

främsta målgrupp. Rapporten baseras även på ett låg- och ett högscenario av befolkningstillväxten i kommunen.

I intervjuer framförs den nuvarande svårigheten att säkerställa befolkningsprognosen. Historiskt har kommunen haft en stabil och jämn befolkningstillväxt, som har varit möjlig att arbeta efter en stabil befolkningsprognos. Den senaste tidens vändande befolkningstrend för kommunen har skapat en osäkerhet i nuvarande befolkningsprognos, samt att olika funktioner har olika syn på hur kommunen kommer att utvecklas. Som tidigare beskrivits innefattar Planeringsstrategin prioritering inom en rad olika områden i den fysiska planeringen.

Riskbedömningar

Projektriskhantering bedrivs utifrån motsvarande metodik som i ISO 31000 som riskhanteringsmodell enligt nedan:



Risk anses vara produkten av konsekvensen för en händelse som påverkar projektet negativt och sannolikheten för att det inträffar. Följande projekt inom Barkarbystaden uppges behandlas inom ramen för den löpande projektriskhanteringen (2023-10-30):

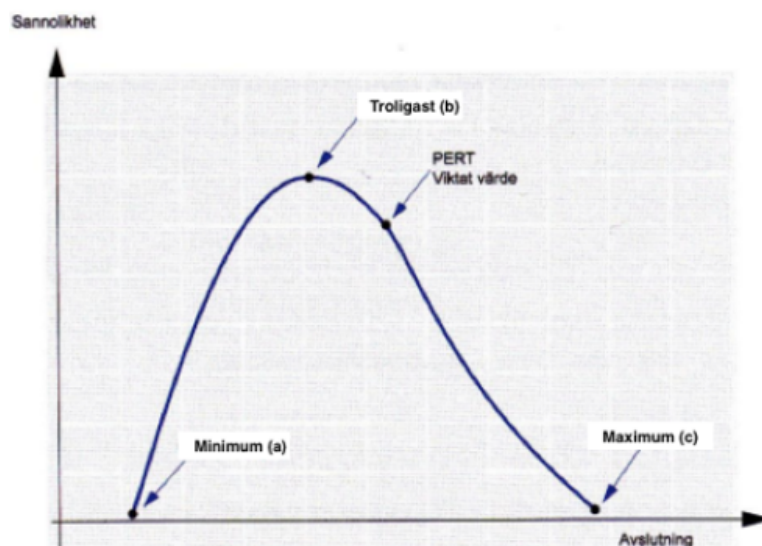
- Barkarbystaden 1 (avslutas i år)
- Barkarbystaden 2
- Barkarbystaden 2 södra (under uppstart)
- Barkarbystaden 3
- Barkarbystaden 4
- HD 1 (avslutas i år)
- BS 3-4 & HD 1
- HD 2-3 behandlas inom Barkarbystaden 3 och 4.
- Veddestabron (avslutad)
- GTA SSE
- Veddesta 1
- Veddesta 2
- Veddesta 3
- Veddesta 4

- Veddesta 5 (under uppstart)

För respektive projekt sker normalt månadsvisa riskmöten där nya risker lyfts upp för värdering och åtgärdshantering samtidigt som befintliga risker följs upp med fokus på förändringar, framdrift avseende åtgärder etc. Tidsintervall för riskmöten anpassas dock efter projektens behov. Vid behov genomförs även specifika analyser/workshops/exempelvis avseende projektering, entreprenader samt successiva kalkyler m.m. Rapportering av risker sker i tertialrapporter och tertialpresentationer för respektive projekt där följande redovisas:

- Antal risker
- Värdering av risker
- Riskkostnad
- De största och mest aktuella riskerna vilka gås igenom med ledningsgrupp

Oftast kan konsekvensen i form av kostnad variera inom ett stort intervall. Bedömning av riskkostnaden görs av projektgruppen baserat på erfarenhetsvärden och/eller kalkyler. Som exempel nyttjar Projekt Barkarby ett estimat baserat på bedömning av den minsta, den troliga och den maximala kostnaden.



Sannolikheten för risker med ekonomiska konsekvenser bedöms utifrån en traditionell skala med 5 sannolikhetsklasser. Utifrån bedömningen nyttjas medelvärdet i beräkning av riskkostnaden. Klassificering av risker med ekonomiska konsekvenser klassificeras utifrån budget enligt nedan:

Hög	> 5 %
Mellan	2-5 %
Låg	< 2 %

Till granskningen har riskregister för Veddesta 1 tillhandahållits. I riskregistret framgår tydligt bland annat vilken risk som avses, orsak, effekt, konsekvens, sannolikhet, åtgärder, ansvarig och när åtgärder ska utföras. Riskerna är även bedömda som minimalt-troligt-maximalt med uppskattad riskkostnad enligt ovan.

Bedömning

Grundar sig planeringen inom samhällsplaneringsområdet på väl underbyggda analyser, avseende omvärld, demografi, behov samt riskbedömningar utifrån olika scenarier?

Ja.

Granskningen har identifierat exempel på väl underbyggda analyser avseende omvärld, demografi och behov. Riskbedömning sker utifrån olika scenarier enligt fastställd metod. Planeringsstrategin innefattar prioritering inom en rad olika områden i den fysiska planeringen baserat på underbyggda analyser avseende omvärld, demografi och behov.

Planeringsprocessens utformande

Revisionsfråga 4: Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

lakttagelser

Som beskrivet i revisionsfråga 1 finns kontinuerlig översiktsplanering och rutin för planeringstrategi samt tydliga steg för dialog och samråd i arbetet med ny översiktsplan.

I den långsiktiga planeringen används en befintlig projektmodell, som uppges ha använts en lång tid och där nya mallar produceras kontinuerligt. Vid en identifierad idé i samhällsbyggnadsprocessen skapas ett projektdirektiv som signeras av behörig personal (ofta samhällsbyggnadsdirektör). Under förutsättning att projektdirektivet är strategiskt och långsiktigt sker även förankring i kommunledningsgruppen.

Projektdirektiv sker för samtliga projekt, inklusive exempelvis översiktsplaner och detaljplaner. Projektdirektiv ska ange intressenter, det vill säga de verksamheter som behöver bidra med resurser för genomförande. Från projektdirektivet skapas sedan en projektplan, där varje resursägande chef får godkänna avsättningen av resurser.

En pågående utveckling av portföljplanering av investeringar beskrivs i intervjuer. Detta i syfte att tydligare kunna kategorisera och koordinera samhällsbyggnaden mot olika verksamheters behov. Portföljplaneringen innebär även att kostnaderna för aktuella investeringar kan följas i definierade trappsteg, vilket tydliggör vilka projekt som utförs i vilken takt. Kommunen har tagit fram ekonomistyrregler som tillämpas i projekt, i syfte att politikerna ska kunna fatta beslut om innehåll, inriktning och ekonomi. Detta uppges i intervjuer fungera väl, för inriktningsbeslut fattas en tidig budget baserat på nyckeltal och genomförandebeslut baseras på reella kostnadsberäkningar. De senaste åren har kalkylerna inkluderat riskpåslag, för att möta ökade kostnader inom byggsektorn.

Projektidéer kan även komma från privata initiativ, vilka bedöms utifrån hur väl de uppfyller översiktsplan, bostadsförsörjningsplaner, investeringsplaner och ekonomi. I

intervjuer uppges att kommunen inte har en lång kö av planidéer, vilket innebär att samtliga bedöms och de intressanta drivs vidare. Prioritering av projekt sker i en grupp för tidiga skeden, men den begränsade antalet innebär att samtliga projekt diskuteras i möten Samhällsbyggnadsdirektör och kommundirektör. Intressanta idéer presenteras i olika grupper (tex lokalförsörjning eller investeringsstyrgruppen) för att sedan presenteras för kommunstyrelsen. Den övergripande avstämningen sker mot budget och översiktsplan, för att sedan förankras i styrgrupper och ledningsgrupper inför politiska beslut om projekten.

Bedömning

Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Ja.

Vår bedömning är att planeringsprocessen är utformad så att förankring och delaktighet uppnåtts hos kommunens förvaltningar och nämnder.

Underliggande processer

Revisionsfråga 5: Finns det en effektiv koppling mellan den övergripande planeringen och de underliggande processerna för program och detaljplanering, investering och exploatering?

lakttagelser

Nuvarande *Översiktsplan - Järfälla nu och till 2030 (KF 2014-06-02)* innefattar kommunens framtidsbild för Järfälla 2030. Där beskrivs den övergripande principen vara att Järfälla ska växa med kvalitet genom att ta ansvar för kommunens del av regionens tillväxt och samtidigt ta vara på och utveckla kommunens bebyggelse-, natur-, kultur- och rekreationsvärden.. Barkarbystaden, centrala delar av Jakobsberg och Barkarby samt delar av Veddesta ska ges en tydlig stadskaraktär. Kommundelarna ska 2030 vara på väg att växa samman till en tät och sammanhållen regional stadskärna. Kallhäll ska ha en mer stadsmässig karaktär. Det goda kollektivtrafikläget och närheten till grönska innebär att kommundelen utvecklas och förtätas.

Områden mellan kommundelarna omvandlas så att kommunen knyts samman. En kollektivtrafik av hög kvalitet innebär att hela regionen upplevs nära, samtidigt som trafiknätet utvecklas och användningen av cykel och kollektivtrafik ökar. Framtidsbilden beskriver att alla i Järfälla 2030 har god tillgång till mötesplatser, kultur, fritid och rekreation. Tillgängligheten för Järfällaborna till kommunens natur, vatten och grönska har ökat och kvaliteten på dessa områden är hög. I utblick mot Järfälla år 2050 beskrivs kommundelarna Barkarby, Jakobsberg och Veddesta har vuxit samman till en stark regional stadskärna. Barkarby handelsplats och hela Veddesta beskrivs ha en tät och stadsmässig struktur och en blandning av bostäder och verksamheter. Järfälla ska kopplas till omgivande kommuner genom ytterligare spårförbindelser samt med Mäljarbanan utbyggd till fyra spår till länsgränsen.

I översiktsplanens vägledning för bostadsförsörjning identifieras tre nyckeluppgifter i kommunens arbete:

- Sträva efter en blandning av hustyper, lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer i alla delar av kommunen. Delar med ensidigt bostadsbestånd ska om möjligt kompletteras.
- Den demografiska utvecklingen med fokus på särskilt boende ska följas upp kontinuerligt.
- Bostadsförsörjningsfrågorna ska uppmärksammas i samband med planläggning av nya bostäder.

I intervjuer nämns ofta den röda tråden som anses finnas mellan översiktsplanen, planstrategi och detaljplaner, med underliggande miljöstrategi, projektdirektiv, exploateringsprocess och investeringsprocess. I intervjuer anses även investeringsprocessen fungera väldigt bra, externa intäkter från markförsäljning uppges användas som ekonomiska begränsningar för totala investeringsnivån de närmsta åren. Som exempel har granskningen tillhandahållit *Riktlinjer för Järfälla - Markanvisning och exploatering (2023-10-23)*, vilken utgår från översiktsplanen och kommunens olika styrdokument för en hållbar samhällsutveckling med fokus på

- Ekologisk hållbarhet
- Ekonomisk hållbarhet
- Social hållbarhet

Riktlinjen innehåller tydliga processer för markanvisning och exploatering av kommunal mark samt exploatering av privatägd mark.

Lokalförsörjningsplan 2024-2028 med utblick 2033 (2023-10-23) hänvisar i behovet fram till 2050 från den anläggningsrapport för kultur-demokrati och fritidsnämndens verksamheter som tagits fram, den prognostiserade befolkningstillväxten samt behov i nuvarande och kommande detaljplaner.

Fördjupat program Veddesta (Kommunstyrelsen 2020-06-01) utgår från översiktsplanens beskrivning av områdets utveckling. Ekologisk och social hållbarhet beskrivs tydligt, liksom genomförande, ekonomi och exploatering

Program för Barkarbystaden (Kommunstyrelsen 2016-01-27) har planeringsförutsättningar från både Regional utvecklingsplan för Stockholmsområdet, RUF 2010, samt Översiktsplan Järfälla - nu till 2030. Fördjupad översiktsplan för Barkarbyfältet (Kommunfullmäktige 2006-08-28) samt genomförandestrategi för Barkarbystaden 2007 ansågs i aktualitetsprövning av översiktsplanen 2021 vara inaktuella och beslutades därmed inte längre fungera som styrande dokument.

Genomförandestrategi för Barkarbystaden (Kommunstyrelsen 2017-10-16 §482) beskriver att detaljplaneringen i Barkarbystaden sker i form av stora flexibla detaljplaner som kommer att genomföras över lång tid. På grund av den långa utbyggnadstiden behöver detaljplanerna vara så flexibla som möjligt. Kommunens krav på miljömässig och arkitektonisk kvalitet fångas istället upp och säkerställs genom kvalitetsprogram och avtal.

Vid intervjuer framkommer att investeringsprocessen och exploateringsprocessen i huvudsak är dokumenterad i nuvarande projektverktyg. *Regler för ekonomistyrning* från och med 2020-01-01 (KF 2019-05-20) innehåller beskrivning av beslutsordning för investeringar och hyres/leasingåtaganden samt prioritering och implementering av beslutade investeringar. Reglerna innefattar inte någon koppling till den övergripande planeringen. *Tillämpsanvisningar till ekonomistyrregler för investeringar och hyres/leasingåtaganden* (beslutad av kommundirektören 2020-06-10) förtydligar beslutade *Regler för ekonomistyrning* och innehåller även beskrivning hur exploatering hanteras i faserna:

Ide/behov - Förstudie - Planering -Genomförande - Förvaltning

Utdrag ur nuvarande projektverktyg visar att de inledande faserna Ide/behov, Förstudie och Planering sker med tydlig koppling till övergripande planering. Tillämpsanvisningarna beskriver även direktiv för vilka beslutsunderlag som skall redovisas för olika typer av beslutspunkter. Enligt dokumentet ska revidering av tillämpningsanvisningarna beslutas av kommundirektören efter behandling i styrgruppen för investeringar. Inga uppgifter av revideringar har framkommit i granskningen.

Denna ursprungliga version av tillämpningsanvisningarna skulle kompletteras med:

1. Exempel för tillämpning för skola kombinerad med idrottshall
2. Exempel för tillämpning för äldreboende
3. Exempel för tillämpning för trafiksäkerhets- eller VA-åtgärd
4. Exempel för exploatering på annan fastighetsägares mark
5. Förtydligande av ansvar/roller i relation till nämnders ansvarsområden och delegeringsordningar.

Det uppges pågå ett utvecklingsarbete av investeringsprocessen, delvis i syfte att förbättra kostnadskontrollen i projekten. Som exempel nämns kommunens *Trähusstrategi* från år 2021, vilken riskerar bli kostnadsdrivande eftersom strategin inte analyserat ekonomiska effekter av strategins genomförande. Även kommunens *Miljöplan 2023-2030* anges som exempel som kan öka kostnaderna i kommande investeringar, med målsättning att "nybyggnation av kommunens och bolagens byggnader ska certifieras minst enligt Miljöbyggnad nivå silver eller liknande".

Bedömning

Finns det en effektiv koppling mellan den övergripande planeringen och de underliggande processerna för program och detaljplanering, investering och exploatering?

Ja.

Granskningen visar på en tydlig koppling mellan den övergripande planeringen, i form av nuvarande översiktsplan, och underliggande processer för program, detaljplanering och exploatering. Vi noterar att Regler för ekonomistyrning samt Tillämpsanvisningar till ekonomistyrning och hyres/leasingåtanden upprättats 2020, och att de revideringar som planerats inte har genomförts.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Järfälla Kommun genomfört en granskning av långsiktig samhällsbyggnadsprocess.. Granskningens syfte är att fastställa om kommunstyrelsen säkerställer att den långsiktiga samhällsplaneringen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** säkerställer att den långsiktiga samhällsplaneringen sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendation till kommunstyrelsen:

- Säkerställer processen för kostnadskontroll i nuvarande och kommande investeringar.
- Se över behov av att uppdatera Regler för Ekonomistyrning samt Tillämpsanvisningar till ekonomistyrning och hyres/leasinåtaganden från 2020

Granskningen har inte granskat hur styrning och ledning av enskilda bygg- och anläggningsprojekt fungerar i praktiken, dvs hur enskilda bygg- och anläggningsprojekt kostnadsstys avseende investeringskalkyler, kalkyluppdateringsrutiner, budgeteringsrutiner, prognosprocess och slutkostnadsbedömningar. Mot bakgrund av den pågående utveckling av portföljplanering av investeringar i kommunen så rekommenderar PwC de förtroendevalda revisorerna i Järfälla kommun att göra en fördjupad analys av enskilda bygg- och anläggningsprojekt för att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenligt process för styrning och ledning av bygg- och anläggningsprojekt.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?	Ja Reglementen för kommunstyrelsen och tekniska nämnden anger ansvarsfördelning inom den långsiktiga samhällsplaneringen. Intervjuer med representanter för förvaltningen gör gällande att det råder en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt att det finns ett flertal olika ledningsgrupper för samverkan mellan de olika funktionerna.	
2. Finns det ändamålsenliga styrande dokument för planering och styrning inom den långsiktiga samhällsplaneringen?	Delvis Kommunen har antagit Planeringsstrategi Järfälla kommun som i enlighet med Boverkets riktlinjer tydligt beskriver kommunens prioriterade arbete i den översiktliga planeringen. Gällande översiktsplan har bedömts inaktuell, och arbetet med ny översiktsplan är pågående, vilken är beräknad att fastställas år 2025.	
3. Grundar sig planeringen inom samhällsplaneringsområdet på väl underbyggda analyser, avseende omvärld, demografi, behov samt riskbedömningar utifrån olika scenarier?	Ja Exempel på väl underbyggda analyser avseende omvärld, demografi och behov finns. Riskbedömning sker utifrån olika scenarier enligt fastställd metod. Planeringsstrategin innefattar prioritering inom en rad olika områden i den fysiska planeringen baserat på underbyggda analyser avseende omvärld, demografi och behov.	

4. Är planeringsprocessen utformad så att förankring och delaktighet uppnås?

Ja
Planeringsprocessen är utformad så att förankring och delaktighet uppnåtts hos kommunens förvaltningar och nämnder



5. Finns det en effektiv koppling mellan den övergripande planeringen och de underliggande processerna för program och detaljplanering, investering och exploatering?

Ja
En tydlig koppling mellan den övergripande planeringen, i form av nuvarande översiktsplan, och underliggande processer för program, detaljplanering och exploatering finns. Investeringsprocessen har beskrivits i intervjuer, dokumenterad process har inte tillhandahållits granskningen då anvisningar för denna uppges vara dokumenterade i nuvarande projektverktyg.



Bilagor

Bilaga 1: Ändrade planförutsättningar sedan Översiktsplan 2014;

Ny lagstiftning och nationella planeringsförutsättningar

Agenda 2030, Handlingsplan för agenda 2030 (2018)
Barnkonventionen blev lag (2020)
Bostadsförsörjningslagen, ändring av riktlinjer för bostadsförsörjningsansvar (2022)
Förordning om omgivningsbuller (2019)
Förordning om trafikbuller (2017)
Föreskrifter om transport av farligt gods (2022)
Handbok för strategisk kommunal vattenplanering (2021)
Klimatlagen (2017)
Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar
Miljöbalken, 6 kap (2018)
Miljöbalken, ändring kring miljö kvalitetsnormer för vatten (2019)
Miljöbalken, ändring kring strategisk miljöbedömning av planer och program (2017)
Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033 (2021)
PBL, ändringar kring klimatrisker (2018) och översiktsplanering (2020)
Prop 2017/18:249 "God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik" (2017)
Prop 2017/18:110 "Politik för gestaltad livsmiljö" (2017)

Förändringar kring statliga intressen

Riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning – Görvälnverket (2016)
Riksintresse för friluftslivet – Järvafältet (2017)
Riksintresse för kommunikation (2018)

Regionala mål, planer och program

Handlingsplan för grön infrastruktur (2019)
Klimatfärdplan 2050 (2019)
Klimat- och energistrategi för Stockholms län 2020-2045 (2020)
Kollektivtrafikplan 2050 (2022)
Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029 (2018)
Rekommendationer för lägsta grundläggningsnivå för ny bebyggelse vid Mälaren (2015)
Rekommendationer för ny bebyggelse vid sjöar och vattendrag (2017)
Rekommendationer för hantering av översvämning till följd av skyfall (2018)
Regional vattenförsörjningsplan för Stockholms län (2018)
Riktlinjer för planläggning intill vägar och järnvägar där det transporteras farligt gods (2016)
RUF5 2050, regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (2018)
Trafikplan 2050 – pågående arbete

Nya kommunala mål, program, planer och strategier

Aktuella budgetmål (2022)
Arkitekturpolicy (2021)
Avfallsplan (2020)
Demokratiplan (aktualiserad 2019)
Förstudie för norra Stäket (2022)
Grönstrukturplan (2018) antagen i TEN
Handlingsprogram för biologisk mångfald (2018)
Handlingsplan för förorenad mark - hantering av områden där Järfälla kommun är markägare (2021)
Handlingsplan för klimatneutrala Barkarbystaden (2021)
Handlingsplan för sanering av markföroreningar (2021)
Järfälla cykelplan (2018)
Järfälla gångplan (2018)
Kemikalieplan (2019-2024)
Klimatanpassningsplan (2022)
Klimat och energiplan (2020)
Lek- och aktivitetsplan (2017)
Lekvärdesfaktor för förskolegårdar (2017)
Långsiktigt behov av lokaler och anläggningar för en aktiv fritid (2023)
Miljöplan för Järfälla kommun och dess bolag 2023-2030
Nyckeltal i detaljplaneskede för kultur och idrott (2022)
Nyckeltal i detaljplaneskede för skola (2022)
Näringslivsstrategin (2020)
Planprogram för södra Veddesta (2015)
Fördjupat program Veddesta (2020)
Program för Barkarbystaden (2016)
Parkeringsnorm för Järfälla kommun (2017)
Riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal (2016)
Riktlinjer för utveckling av Barkarby och Skälby (2019)
Riktlinjer för dagvattenhantering (2016)
Trähusstrategi 2021
Uppdatering riktlinjer för bostadsförsörjning (2021)
Utvecklingsprogram för Jakobsbergs centrala delar (2016)

Under framtagande:

Masshanteringsstrategi
Ny Vattenplan
Program och strategi för hållbar utveckling av Jakobsberg
Revidering av Klimat och energiplan
Revidering Elektrifieringsstrategi
Revidering Kulturmiljöplan
Revidering Näringslivsstrategi

Revidering Bostadsförsörjningsprogram
Strategi för områdesutveckling
Trafikstrategi
Uppdatering Näringslivsstrategi
Uppdaterade Riktlinjer för markanvisning och exploatering
Vattentjänstplan
Översyn strukturplan Barkarbystaden
Revidering Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS)

2023-11-21

Upplagsledare

Projektledare

Kristian Damlin

Said Ashrafi

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Järfälla kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 maj 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.