

A group of children wearing yellow hard hats and high-visibility safety vests are gathered at a construction site. They are holding large, flat panels that feature a map of a city area with various street names. In the background, a man in a suit and tie is visible, and a blue and white patterned umbrella is partially seen. The scene is outdoors on a paved surface.

Följeforskning BoStad2021

Delrapport 2

Anders Svensson
Joanna Gregorowicz-Kipszak
Anders Hagson
Jan Bröchner
Mathias Gustafsson

CHALMERS

Följeforskning BoStad2021

Delrapport 2

ANDERS SVENSSON

JOANNA GREGOROWICZ-KIPSZAK

ANDERS HAGSON

JAN BRÖCHNER

MATHIAS GUSTAFSSON

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2018

Följeforskning BoStad2021:
Delrapport 2

ANDERS SVENSSON, JOANNA GREGOROWICZ-KIPSAK, ANDERS HAGSON, JAN BRÖCHNER, MATHIAS GUSTAFSSON

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-12-8
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-13-5

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson 2018.

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
Chalmers tekniska högskola
SE-412 96 Göteborg
Sverige
Tel: + 46 (0)31-772 1000

Omslagsfoto: Joanna Gregorowicz-Kipszak (Första spadtaget Fyrklöversgatan 2017-09-19)

Chalmers Reproservice
Göteborg, Sverige 2018

Förord

Under 2015 fick Chalmers tekniska högskola ett uppdrag av Göteborg Stad, Framtiden och övriga byggaktörer att följeforska kring BoStad2021 – en satsning som ska ge 7000 nya inflyttningsklara bostäder fram till 2021, utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg.

I mars 2017 publicerades både en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*. Föreliggande rapport är den andra av årligen återkommande forskningsrapporter fram till 2021. Den grundar sig på de uppföljningar som gjorts under 2016, och samtidigt bygger den på nytt material som samlats in under perioden januari – december 2017. Om inget annat anges, avser texten förhållandena den 31 december 2017.

För rapportens innehåll ansvarar forskargruppen från Chalmers:

Jan Bröchner, professor, Institutionen för teknikens ekonomi och organisation
 Joanna Gregorowicz-Kipszak, tekn dr, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
 Mathias Gustafsson, docent, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
 Anders Hagson, konstnärlig professor, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
 Anders Svensson, professor of the practice, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik,
 projektledare följeforskningsprojektet

Vi är tacksamma för de synpunkter som lämnats i januari och februari 2018 på en tidigare remissversion av rapporten, från stads- och regionutvecklingsutskottet samt gruppen för effektiv produktframtagning, bägge inom CMB (Centrum för Management i Byggsektorn), från huvudintressenternas referensgrupp för följeforskningsprojektet, från kommunens projektledare för BoStad2021, från deltagare i CMB:s bygglunch *Deadline is king – uppföljning BoStad2021*, och från deltagare i *Snicksnack på tema BoStad2021*, anordnat av FFS Väst (Föreningen för samhällsplanering Väst).

Göteborg den 28 februari 2018

Forskargruppen

Sammanfattning

Detta är den andra delrapporten i ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021 i Göteborg. En forskargrupp från Chalmers har följt arbetet sedan januari 2016 på uppdrag av Göteborgs Stad och Framtiden i samverkan med övriga byggaktörer. Frågeställningarna för följeforskningen är:

- *Vilka åtgärder vidtas i BoStad2021 för att korta ledtider för bostadsbyggande?*
- *Är de framgångsrika utifrån målet att bygga 7 000 bostäder till 2021 utöver den ordinarie produktionen och utifrån involverade aktörers syn på tid, kvalitet, ekonomi och krav på rättssäkerhet?*
- *Vilka lärdomar kan användas i den "ordinarie" processen?*

Det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser huruvida det förändrade arbetssättet i BoStad2021 innebär en effektivisering jämfört med den ordinarie processen så att det politiskt fastställda målet kan nås till 2021. Vi kan dock konstatera att delmålet att alla planer skulle vara antagna eller godkända den 31/12 2017 inte uppfyllts, men att 24 planer av 31, med sammanlagt vad kommunen då bedömde motsvara mer än 6 000 bostäder i genomförandeskedet, var antagna. Planer med cirka 2 300 bostäder var överklagade. Under 2017 minskade antalet bostäder i planer som ingår i BoStad2021 med cirka 1 000 till följd av uppkomna hinder. Om målet 2021 ska nås krävs troligen både att alla planer antas under första halvåret 2018 och att genomförandetiden för vissa planer komprimeras. Vi kan också konstatera att genomsnittstiden från planstart till antagande för de 15 planerna med standardförfarande är cirka 20 månader, betydligt kortare än de 30 månader som uppgivits som genomsnittlig tid för en detaljplan med standardförfarande i Göteborg, men något längre än de 17 månader som sattes som delmål för BoStad2021.

Antalet aktörer i BoStad2021 är stort, uppfattningarna om arbetssätt och framdrift varierar såväl inom de olika aktörsgrupperna som mellan dessa. Det finns inte en entydig bild av alla de ingående processerna, vilket framgår av våra intervjuer med kommunens projektledare och samtliga byggaktörer (med ett undantag). Sammantaget är dock vårt intryck att det finns ett fortsatt engagemang för arbetssättet i BoStad2021, både hos de kommunala och de privata aktörerna.

Den största skillnaden mellan arbetssättet i BoStad2021 och den ordinarie produktionen är att tidplanerna har högsta prioritet, andra frågor är underordnade. Fokus på tidplanerna har troligen bidragit till förkortningen av genomsnittstiden för detaljplaner med standardförfarande. Vi drar slutsatsen att en tydlig deadline som backas upp av tillräckliga resurser och engagemang från alla inblandade är ett gångbart politiskt styrmedel för att minska tidsåtgången i planeringsprocessen. Fasta tidplaner från planstart till inflyttning bör provas även utanför BoStad2021.

Även delar av det förändrade arbetssättet i BoStad2021 bidrar till en effektivisering enligt många som är verksamma inom satsningen. För det första upplevs den gemensamma kommunala projektorganisationen som ett framsteg jämfört med tidigare. Dock finns det en potential för att utveckla gränssnittet projekt-linje och att fördjupa och bredda samverkan mellan samtliga förvaltningar och aktörer som är kritiska för planerna. Det digitala stödet behöver utvecklas. Vår enkät med kommunala handläggare tyder på att arbetsbelastningen är hög.

Samverkansfora är den andra komponenten i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021. Samverkan mellan staden och byggaktörerna fungerar olika bra i olika projekt och på olika nivåer. Allmänt uppfattas samverkan som viktig, men våra insamlade uppgifter visar på olika förväntningar och incitament hos staden och byggaktörerna för samverkan utöver den som sker i det enskilda projektet. Syftet och nyttan med – och förväntningarna på – samverkan behöver preciseras och avtalas. Den interna kommunikationen mellan samverkansfora behöver utvecklas för att bygga förtroende och gynna framdriften.

Parallella processer, där inte minst bygglovsfrågor, projektering av hus och allmän plats och lantmåteriprocessen ligger mer eller mindre parallellt med arbetet med detaljplanen, anses ge fördelar, framför allt en bättre och utökad samverkan mellan staden och byggaktörerna samt en tydlig förkortning av lantmåteriprocessen. De parallella processerna lider i någon mån av oklarheter genom att grundförutsättningar tillkommer eller ändras under detaljplaneskedet. Dessutom är incitamenten svaga för byggaktörer att projektera långt fram innan detaljplanen vunnit laga kraft.

Vi noterar att flera projekt är mer komplicerade än vad den snäva tidplanen förutsatte. Grundläggande förutsättningar är inte alltid tillräckligt utredda, det må gälla sådana som staden och byggaktörerna kan påverka själva i respektive plan, men även mer övergripande som borde varit fastlagda inte minst i översiktsplanen. Riksintresse kommunikation är en sådan förutsättning.

Forskargruppens övergripande slutsats efter två års studier av BoStad2021 är att processen kan effektiviseras genom fokus på de enskilda projektens tidplaner samt genom en utvecklad gemensam kommunal projektledning, preciserade parallella processer och en tydligare, selektiv och avtalad ordning för samverkan på olika nivåer. Även om dessa åtgärder är nödvändiga är de inte tillräckliga. Att snabbt bygga ett stort antal bostäder i ett stort antal relativt små utbyggnadsprojekt, vissa med brister i grundläggande förutsättningar och bristande samsyn med staten om påverkan på infrastruktur för kommunikation är en betydande utmaning.

I det fortsatta arbetet kommer följeforskningen att studera hur grundfrågorna hanteras under genomförandet och särskilt ta upp frågor kring stadsbyggnadskvaliteter, överprövningar och överklaganden, avtalen, byggaktörernas rutinutveckling och slutligen ekonomi.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Innehåll	7
Förkortningar	8
1 Inledning	9
1.1 Om BoStad2021	9
1.2 Följeforskningen	11
2 BoStad2021 – når vi målen?	15
2.1 Håller tidplanen?	15
2.2 Hur går det för 7 000 nya bostäder?	23
2.3 Framdrift i sena projekt	25
2.4 Tydliga politiska mål	28
2.5 "Ordinarie produktion"	32
2.6 Byggaktörsperspektiv på stadsplanekvaliteter	34
2.7 Forskning om bostadsbyggandets uppgång	35
3 Gemensam kommunal projektorganisation	36
3.1 Kommunala projektledares syn	36
3.2 Enkäten till kommunala handläggare	37
3.3 Byggaktörsperspektiv	43
3.4 Iakttagelser	44
3.5 Att kommunicera internt och externt	46
4 Samverkansfora	48
4.1 Vem är med i olika fora?	50
4.2 Kommunala projektledares åsikter	53
4.3 Handläggarenkäten	54
4.4 Byggaktörsperspektiv på förtroende och avtal	55
4.5 Iakttagelser	57
4.6 Den internationella forskningen	59
5 Parallella processer	61
5.1 Processerna	61
5.2 De kommunala projektledarnas syn	62
5.3 SBK – synpunkter från byggavdelningen	63
5.4 Handläggarenkäten	67
5.5 Synpunkter på processer	67
5.6 Riksintresse kommunikation som grundläggande förutsättning	82
5.7 Iakttagelser	86
5.8 Forskning om planprocesser	88
6 Fem andra kommuner	90
6.1 Löpande dialoger med exploatörer	90
6.2 Markanvisning i förhållande till detaljplanering	90
6.3 Markanvisningsbeslut – kriterier	91
6.4 Relationer till stora och små exploatörer	91
6.5 Bygglov i förhållande till detaljplanering	92
6.6 Projektsamordning och processförbättringar	92
6.7 Övergripande stödroller – bolots, byggeneral	93
6.8 Samverkan med länsstyrelse	94
7 Slutsatser och rekommendationer	95
7.1 Uppnås de politiska målen?	95
7.2 Gemensam kommunal projektorganisation	96
7.3 Samverkansfora och samverkan	97
7.4 Parallella processer	98
7.5 Fortsatt arbete i följeforskningen	99
Källor och litteratur	101

Förkortningar

BmSS	Bostad med särskild service
BN	Byggnadsnämnden
FK	Fastighetskontoret
Framtiden	Förvaltnings AB Framtiden
GL	Förvaltnings AB GöteborgsLokaler
GR	Göteborgsregionens kommunalförbund
KF	Kommunfullmäktige
KoV	Förvaltningen för kretslopp och vatten
KS	Kommunstyrelsen
LF	Lokalförvaltningen
LOU	Lagen om offentlig upphandling
LS	Lokalsekretariatet
LST	Länsstyrelsen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
PBL	Plan- och bygglagen
PL	Projektledningen
PoN	Park- och naturförvaltningen
SBK	Stadsbyggnadskontoret
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TK	Trafikkontoret
TN	Trafiknämnden
TRV	Trafikverket
ÅVS	Åtgärdsvalsstudie

1 Inledning

Bristen på bostäder i Göteborg har bedömts av både kommunen och näringslivet som ett betydande hinder för regionens utveckling och tillväxt. Effektivisering av plan- och byggprocessen anses vara en del av problemlösningen. På grund av det arbetade några byggaktörer (bygggherrar)¹ fram ett förslag i april 2014, *Tempoböjning av bostadsbyggandet i Göteborg*, på hur detaljplaneprocessen kunde kortas genom att arbeta mot en deadline, parallellt i stället för som normalt skedesvis i serie, och med aktivt deltagande av byggaktörer i planprocessen. Två månader efter det lämnade partierna S, V och MP in ett gemensamt yrkande till Fastighetsnämnden, där motiv och inriktning för en unik satsning slogs fast:

Fastighetskontoret anger att det på några års sikt kan byggas 3 000 – 4 000 bostäder per år i Göteborg. Det täcker befolkningsökningen men kan bara minska bostadsbristen på marginalen. Därför vill vi se en satsning för att åtgärda bostadsbristen där Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret i samverkan med Allmännyttan och det lokala näringslivet i form av långsiktiga fastighetsföretag, byggande arkitekter och markägare formar ett gemensamt projekt som prövar nya former för samverkan [...] Områdena ska rymma minst 7 000 bostäder.²

Ett projektdirektiv togs våren 2015 fram av direktörerna för Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret där projektet detaljerades ytterligare. Ursprungligen benämndes BoStad2021 Jubileums-satsningen, men våren 2016 infördes det nya namnet efter att en kommunikationsplan upprättats.

Tillkomsten av BoStad2021, mål, organisation, finansiering och detaljer kring förändrad process samt alla satsningens detaljplaner finns presenterade i *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*.

1.1 Om BoStad2021

BoStad2021 är en gemensam satsning från Göteborgs Stad och ett antal byggaktörer för att bygga fler bostäder. Ambitionen är att BoStad2021 ska tillföra minst 7 000 nya bostäder fram till och med 2021 utöver ordinarie bostadsbyggande. Arbetet med satsningen innebär:

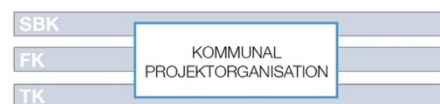
- **Skapande av flera nya bostäder**
Fler bostäder utöver den ordinarie produktionen ska planeras för och byggas i Göteborg under sju års tid på grund av rådande bostadsbehov. Totalt ingår 31 detaljplaneprojekt i BoStad2021. Sammantaget innehåller planerna cirka 13 374 bostäder varav 7 773 ingår i satsningen. Detaljplaneprojekten är geografiskt utspridda och bostäderna ska byggas i tio olika stadsdelar i Göteborg.
- **Uppsättande av tydliga mål när det gäller tid och antal bostäder**
I projektet BoStad2021 har Göteborgs stad och byggaktörerna ett gemensamt kvantitativt och tidsatt mål, att bygga 7 000 bostäder utöver ordinarie produktion fram till jubileumsåret 2021. För att alla 31 projekt ska hinna färdigställas senast 2021 har målet satts upp att alla detaljplaner ska vara antagna senast den 31 december 2017. Ambitionen är att genomsnittstiden för handläggningen av detaljplaner som hanteras med standardförfarande ska vara ca 17 månader, vilket är betydligt kortare än normalfallet. Två datum är därför centrala för alla enskilda plan- och byggprocesser för hela satsningen:
 - den 31 december 2017 då alla 31 detaljplaner ska vara godkända/antagna i BN
 - den 31 december 2021 då 7 000 av alla BoStad2021 bostäder ska vara inflyttningsklara.
- **Utveckling av nytt arbetssätt**
För att nå målet prövas ett nytt arbetssätt med samverkan såväl mellan kommunens olika förvaltningar som mellan staden och byggaktörerna, samt att flera steg i samhällsbyggnadsprocessen, som normalt ligger efter varandra, genomförs parallellt. Det nya arbetssättet präglas av vad vi kallar tre huvudåtgärder:

¹ I rapporten följer vi Göteborgs stads nya språkbruk och använder ordet ”byggaktör”, som vi genomgående behandlar som en synonym till den juridiska termen byggherre. Ordet byggaktör, som härrör från Stockholms stadsbyggnadskontor och har kritiserats för att vara vagt, avser således inte byggentreprenörer eller konsultföretag inom sektorn.

² Protokoll Fastighetsnämnden 2014-06-13, Handling - 38. dnr 3119/14 Uppdrag Jubileumssatsning för fler bostäder

GEMENSAM KOMMUNAL PROJEKTORGANISATION

För att effektivisera det interna samarbetet inom och mellan kommunala förvaltningar lanserade man en gemensam kommunal projektorganisation – se figur 1. Projektorganisationen etablerades “för de planerande förvaltningarna”³ Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret och deras personal flyttades in i en gemensam projektlokal. Projektledningen delas mellan de tre förvaltningarna. En funktion som projektchef inrättades av direktörerna för respektive förvaltning. Denna projektchefsroll varierar mellan de tre förvaltningarna beroende på skede. I praktiken utövas dock projektledningen av de tre förvaltningarnas projektledare gemensamt. Den kommunala projektledningen rapporterar primärt till den kommunala Styrgruppen som består av avdelningschefer i de berörda förvaltningarna. En gemensam projektlokal används emellanåt av flera kommunala förvaltningar, inklusive Förvaltningen för kretslopp och vatten samt Park- och naturförvaltningen.



Figur 1. Kommunal projektorganisation

SAMVERKANSFORA

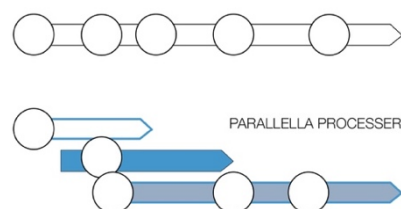
För att driva utveckling och effektivisering av plan- och byggprocessen i starkare samarbete med näringslivet bildade man samverkansfora mellan Göteborgs Stad och ett antal olika byggaktörer – se figur 2. Samverkansfora har flera funktioner: nätverkande och kompetensutbyte genom skapandet en gemensam bild av processerna och problem, vilka steg som ingår och övergripande hur arbets- och ansvarsfördelningen mellan staden och byggaktörerna ska se ut samt granskning av enskilda delar för bättre synkning och harmonisk helhet. Samverkande aktörer får en plattform som identifierar gemensamma förutsättningar, till exempel parkering, mobilitetsfrågor, utbyggnad av allmän plats och trafik, och ger därför premisser för utveckling av nya lösningar och verktyg. Utöver detta finner man gemensamt former för att utveckla arbetssättet inom själva BoStad2021. Samverkan har etablerats på tre nivåer: på arbetsgrupp-nivå (en Arbetsgrupp per detaljplan), på projektledarnivå (Projektgruppen) och på chefsnivå (Samordningsgruppen). I Arbetsgrupperna deltar handläggare från kommunen och byggaktörernas projektledare. I Projektgruppen deltar stadens projektledning för BoStad2021 och byggaktörernas projektledare för samtliga detaljplaner. I Samordningsgruppen deltar alla byggaktörers chefer, den kommunala projektledningen och avdelningschefer (via den kommunala Styrgruppen) för flera förvaltningar.



Figur 2. Samverkansfora

PARALLELLA PROCESSER

För att kunna korta tiden från projektinitering till byggstart har samverkansfora arbetat fram en modell för hur processer som normalt löper sekventiellt kan ske parallellt – se figur 3. Processerna identifierades, sammanlades och synkades för att utveckla och effektivisera både enskilda delar och plan- och byggprocessen som helhet. Enligt modellen påbörjas genomförandeprocessen innan detaljplanen är antagen. Det handlar bland annat om att bygglovs- och lantmäteriprocessen startar parallellt med planarbetet. Det innebär också att detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartermark och hus sker eller påbörjas under detaljplaneskedet.



Figur 3. Parallella processer

³ Park- och naturförvaltningen medverkar numera i BoStad2021 som planerande förvaltning.

1.2 Följeforskningen

Följeforskningsprojektet

Syftet med projektet är att studera huruvida en förändrad process och ett förändrat arbetssätt i BoStad2021 leder till en effektivare planerings- och byggprocess och vilka konsekvenserna är för tid, kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet av den förändrade processen. Ambitionen är att resultatet av projektet ska komma den normala planerings- och byggprocessen till gagn.

Huvudfrågeställningar för följeforskningsprojektet fortsätter att vara:

1. Vilka åtgärder vidtas i Jubileumssatsningen i Göteborg [dvs BoStad2021] för att korta ledtider för bostadsbyggande?
2. Är de framgångsrika utifrån målet att bygga 7 000 bostäder till 2021 utöver den ordinarie produktionen och utifrån involverade aktörers syn på tid, kvalitet, ekonomi och krav på rättssäkerhet?
3. Vilka lärdomar kan användas i den "normala" processen?

Nytan för industri och offentlig sektor ligger i en djupare förståelse av förutsättningarna för att effektivisera processerna med bibehållen eller ökad kvalitet. Nyttan för akademi ligger i en ökad kunskap om vad som konstituerar effektiva stadsbyggnadsprocesser, sett i ett internationellt perspektiv och med tydlig teori-anknnytning. Det tvärvetenskapliga arbetssättet är värdefullt.

På senare år har ett antal studier av stadsplanering i Göteborg publicerats internationellt. De ämnen som typiskt har behandlats av forskarna är medborgardialoger, ekologiska frågor, segregation, transporter och mer storskaliga frågor om regionens och stadens förvandling. Exploatörers medverkan i planering och stadsutveckling och planering har däremot inte väckt något större intresse i Göteborgssammanhanget. I tre av de följande kapitlen (avsnitt 2.7, 4.6 och 5.8) redovisas i första hand internationellt publicerade vetenskapliga studier som är relevanta för frågor om exploatörers planmedverkan. Många av studierna har kommit fram under 2016 och 2017, och detta återspeglar att intresset för just sådana frågor har stigit markant. Fortfarande måste sägas att flera frågor som aktualiseras i och med genomförandet av BoStad2021 saknar en vetenskaplig belysning och att det finns anledning att initiera forskning inom flera fält som inte täcks av de bidrag som redovisas i delrapporten.

Genomförande

Följeforskningsprojektet sattes igång i november 2015 och började alltså ungefär ett halvår efter att byggaktörernas och myndigheternas arbete med BoStad2021 inleddes. Ett möte den 11 december 2015 utgjorde starten på följeforskningen. Uppdraget finansieras av Göteborgs Stad, Framtiden, CMB Centrum för Management i Byggsektorn och ett antal byggaktörer och kommer att pågå fram till 2021 med slutredovisning i början av 2022. Delrapporter tas fram årligen. I mars 2017 publicerades både en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*. Föreliggande rapport är den andra av årligen återkommande forskningsrapporter fram till 2021.

Under 2017 har följeforskningen kring BoStad2021 bedrivits inom Chalmers som ett samarbete mellan två institutioner, Arkitektur och samhällsbyggnadsteknik och Teknikens ekonomi och organisation. Projektet utförs av en forskargrupp sammansatt av projektledare *Anders Svensson*, professor of the practice, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; bitr projektledare *Anders Hagson*, konstnärlig professor, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; *Joanna Gregorowicz-Kipszák*, tekn dr, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; *Mathias Gustafsson*, docent, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; *Jan Bröchner*, professor, Institutionen för teknikens ekonomi och organisation.

Individuella intervjuer har genomförts med projektledningen (PL), det vill säga kommunens tre projektledare för BoStad2021: Maria Lejon, Stadsbyggnadskontoret (SBK); Magnus Uhrberg, Fastighetskontoret (FK); och Agneta Thörnqvist, Trafikkontoret (TK). Intervjuerna gjordes mellan augusti och oktober 2017. Frågorna berörde tidplan och framdrift, gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer, samverkansfora mellan byggaktörer och kommunen, status på frågan om riksintresse kommunikation och vilka utmaningar som är störst i BoStad2021. De ställda frågorna speglar teman för följeforskningen kring BoStad2021 och avser att samla upp projektledningens erfarenheter så här långt av vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra. Vissa av frågorna besvarades inte av alla de tre intervjupersonerna på

grund av tidsbrist. Projektledarna är överlag samstämmiga i sina svar på frågorna kring tillståndet i BoStad2021, med något undantag som redovisas i texten.

Forskargruppen sände i juni 2017 ut en enkät inom kommunen till handläggare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäten avsåg att ge en bild av hur de uppfattade de tre huvudåtgärderna och sin arbetssituation. Svaren skulle i huvudsak anges på en skala från 1 till 7, och det gavs även möjligheter att lämna frisvar. Inbjudan till att besvara enkäten via webben skickades via mail till 37 handläggare varav 29 svarade, dvs svarsfrekvens 81 %. Det var 17 kvinnor och 12 män som lämnade svar. Av de 29 som svarade arbetade 11 inom SKB, 8 inom TK, 5 inom FK, 3 inom KoV och 2 inom PoN. Det var 16 av respondenterna som även hanterade planer utanför BoStad2021.

Projektledare hos samtliga byggaktörer (bygggherrar) som medverkar i BoStad2021 har – med endast ett undantag bland de privata byggaktörerna – intervjuats av forskargruppen under perioden maj-oktober 2017. Varje intervju har tagit mellan en halv och en timme samt spelats in (jfr rapportens sista avsnitt). Efteråt har intervju svaren sorterats efter tolv teman: Egna konsulter, Plantaxa, Utbyggnad av allmän plats, Stadsplanekvaliteter, Tidig dialog, Parallella processer, Entreprenadmarknaden och tider, Kontakter med länsstyrelsen, Samverkansavtalet med kommunen, Uppsnabbande eller andra positiva effekter av BoStad2021:s planeringsprocesser, Exempel på bristande samordning inom och mellan de kommunala förvaltningarna.



Utöver intervjuomgångarna och enkäten har deltagande i många möten och dokumentanalyser skapat dataunderlaget för följeforskningen. Mer detaljer om genomförandet lämnas i avsnittet *Källor och litteratur*.

De medverkande forskarna har fortlöpande haft möjlighet att vidareutveckla följeforskningens upplägg vid de totalt tio forskargruppsmöten som de har hållit under 2017. Utöver det har tre referensgrupper utsedda för följeforskningsprojektet behandlat upplägget vid fem tillfällen och lämnat synpunkter:

- | | |
|--|------------|
| • Referensgrupp 1: CMB:s grupp för Effektiv produktframtagning | 2017-02-07 |
| • Referensgrupp 2: CMB:s Stads- och regionutvecklingsutskott | 2017-02-10 |
| • Referensgrupp 3: Huvudintressenter | 2017-02-08 |
| | 2017-05-31 |
| | 2017-10-04 |



Delrapportering under 2017

Följeforskning är en dialogbaserad form av fortlöpande utvärdering av ett program. Den innebär en uppföljning med återkommande rapportering till och dialog med dem som ansvarar för och är verksamma i ett program. Det handlar om ett gemensamt lärande.

Följeforskningsprojektet kring BoStad2021 rapporteras på olika sätt. Dels genom löpande muntliga avrapporteringar och dels genom tryckta delrapporter som tas fram årligen. När det gäller löpande muntliga avrapporteringar har de gjorts under året i många olika sammanhang efter behov: till de tre referensgrupperna, samordningsgruppen, projektgruppen, några arbetsgrupper, styrgruppen, politiker, byggaktörer och kommunala projektledare. Under 2017 har följeforskningen presenterats och diskuterats vid många tillfällen:

CMB:s Bygglunch	2017-02-21
Månadsmöte för BoStad2021 handläggare	2017-02-21
Samordningsgruppsmötet	2017-03-14
Bostadsforum 2017 i Stockholm	2017-03-29/30
Business Arena Göteborg 2017	2017-04-06
Forum för Stadsutveckling under mark i Göteborg	2017-04-20
Fastighetsnämndens sammanträde	2017-04-24
Park och naturnämndens sammanträde	2017-04-24
Byggnadsnämndens sammanträde	2017-04-25
Trafiknämndens sammanträde	2017-04-27
Forskarseminarium på Chalmers	2017-05-04
Kunskapslunch hos Framtiden	2017-05-10
Kommunstyrelsens sammanträde	2017-06-07
Föreningen Sveriges Stadsbyggares Årskongress 2017	2017-09-18/19
Projektet Bergsjön 2021	2017-10-04
Panelsamtal om parallella processer vid frukostseminarium	2017-10-27
Tema Stadsbyggnad, Liberalerna i Göteborg	2017-11-01



När det gäller tryckta delrapporter har forskargruppen som nämnts publicerat i mars 2017 en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*. Forskargruppens övergripande slutsatser efter drygt ett års studier av BoStad2021 som presenterades i den första delrapporten var att:

- De tre huvudåtgärder som vidtagits för att förändra arbetssättet var **positiva och nödvändiga men inte tillräckliga** för att i grunden effektivisera samhällsbyggnadsprocesserna i Göteborg.
- **Det var för tidigt** att dra några långtgående slutsatser huruvida det förändrade arbetssättet leder till effektivisering jämfört med den "normala" processen eller inte. Det kan göras först efter 2021.
- **Projektfiering** med tydliga, politiskt antagna mål verkade främja en snabbare framdrift och borde prövas i fler sammanhang.
- **Det förändrade arbetssättet verkade** gynna framdriften, men kunde utvecklas i flera avseenden, inte minst ökat projektfokus på bekostnad av linjen.
- **Kvalitetsstyrningen** behövde utvecklas. Färre, precisare, uppföljningsbara styrdokument och gemensamma kvalitetssystem.
- Systematiska och samordnade åtgärder behövde vidtas för att **förebygga och dämpa resursbristen**, byggaktörernas medverkan i planering och genomförande borde öka.
- **Den översiktliga planeringen** borde stärkas. Samsyn kring bland annat infrastruktur behövde skapas mellan olika huvudmän.



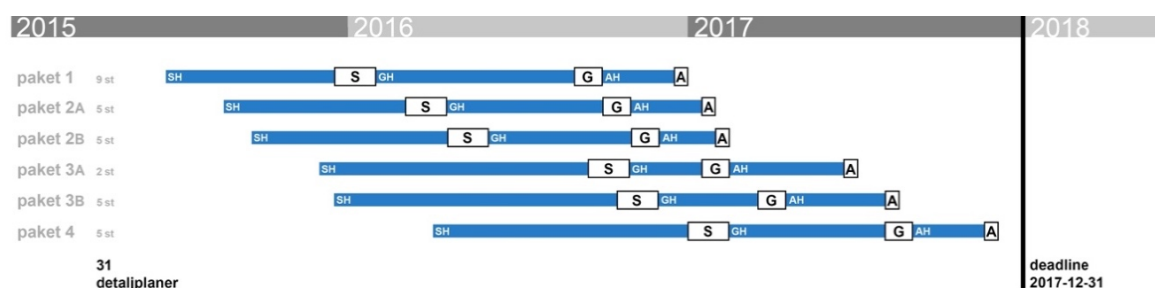
Därtill hade ett antal nya frågor med betydelse för framdriften identifierats: hur påverkades den ordinarie produktionen av bostäder av BoStad2021? Hur hanterades resursbristen? Vad gjorde andra kommuner för att effektivisera planeringsprocesserna?

2 BoStad2021 – når vi målen?

I detta kapitel ställer vi först frågan om den övergripande tidplanen håller. Nästa fråga gäller volymen: hur går det för målet 7 000 nya bostäder? Hur går det med bygglov? Det finns då anledning att även granska vad vi har valt att kalla sena projekt inom BoStad2021. Hur ser byggaktörerna liksom de kommunala projektledarna på de övergripande målen? Hur bör man tolka begreppet ”ordinarie produktion” i sammanhanget? Kapitlet avrundas med exempel på vad byggaktörer uppfattar som stadsplanekvaliteter – och en kort utblick mot den internationella forskning som rör bostadsbyggandets uppgång på senare år.

2.1 Håller tidplanen?

Utgångspunkten för de ursprungliga tidplanerna var att alla detaljplaner skulle godkännas/antas i BN senast 2017-12-31 för att byggtid och eventuell överklagandetid skulle hinnas med före utgången av 2021. De 31 planerna var då uppdelade i fyra paket med olika starttider: juni 2015, augusti-september 2015, december 2015 och mars 2016 – se figur 4.



Figur 4. Ursprunglig tidplan för fyra paket

Totalt 31 samråd blev genomförda. En jämförelse mellan den ursprungliga tidplanen och den reviderade tidplanen från 2017-12-21 (översikt i figur 5) visar att samråd hade genomförts i 15 detaljplaner enligt tidplan, i 13 detaljplaner med försening med som högst 5,5 månad och i tre detaljplaner med tidsbesparing på maximalt två månader. Tabell 1 visar de moment som hade genomförts vid detta datum.

Tabell 1. Genomförda moment 2017-12-31

Moment	Antal genomförda (enligt ursprunglig tidplan)	Antal faktiskt genomförda 2017-12-31	Varav: enligt ursprunglig tidplan	Försenade	Tidigarelagda
Samråd	31 detaljplaner	31 detaljplaner	15 detaljplaner	13 detaljplaner max 5,5 mån	3 detaljplaner max 2 mån
Granskning	31 detaljplaner	28 detaljplaner	4 detaljplaner	20 detaljplaner max 14,5 mån	4 detaljplaner max 1 mån
Godkännande/ antagande BN	31 detaljplaner	24 detaljplaner (varav 4 inväntade KF)	6 detaljplaner	16 detaljplaner max 10 mån	2 detaljplaner max 1 mån
Antagande KF av 16 detaljplaner	Inga uppgifter i ursprunglig tidplan	7 detaljplaner	-	-	-

När det gäller granskning var den slutförd för 28 detaljplaner. Jämför man den ursprungliga tidplanen med den reviderade från 2017-12-21 ser man att granskning genomfördes i fyra detaljplaner enligt tidplan, i 20 detaljplaner med försening som högst 14,5 månad och i fyra detaljplaner med tidsbesparing på som mest en månad. En granskningsprocess pågick för en detaljplan från paket 4 (med försening på ca 4 månader). För två planer (Gitarrgatan och Olof Askunds gata) planerades granskningsprocesser under våren 2018.

Hela 24 detaljplaner var antagna/godkända i BN, varav fyra inväntade beslut från KF och sju redan hade antagits i KF. Sju detaljplaner stod inför godkännande/antagande i BN och hade inte nått fram före utsatt deadline 2017-12-31 (i paket 1: Gitarrgatan och Smörgatan, i paket 3: Hagforsgatan, Briljantgatan/Smaragdsgatan och Fixfabriken, i paket 4: Olof Askunds gata och Smörslottsgatan/Robertshöjdsgatan). Planerat överdrag var som längst ca 10 månader in på 2018 och innebar en risk att vissa projekt inte skulle kunna hålla den totala tidplanen med leverans av inflyttningsklara bostäder senast 2021-12-31.



Av alla 31 planer blev åtta godkända/antagna i BN enligt den ursprungliga tidplanen eller ännu tidigare. Kortaste tid fram till antagandet var 16 månader (Olofshöjd). Om man jämför den ursprungliga tidplanen med reviderad tidplan från 2017-12-21 visar det sig att av alla 31 detaljplaner hade två följt sin ursprungliga tidplan när det gäller både helheten och de olika momenten (Volrat Thamskatan och Gunnestorpsvägen).

Ett stort antal antagna detaljplaner har haft förskjutningar i tidplanerna, som mest uppåt 15 månader. Här ska man lägga märke till att utökat förfarande (i stället för standardförfarande) kom att tillämpas för ett antal planuppdrag som beslutades efter årsskiftet 2015. Ett godkännande/antagandebeslut i BN fattades dock i de flesta fall före 2017-12-31 eller bedömdes i tidplanen från 2017-12-21 att kunna fattas senast i oktober 2018.

I snitt hade framtagningen av samrådshandlingar för detaljplaner inom BoStad2021 tagit 8,5 månad, granskningshandlingar förväntades ta ca 8 månader och likaså godkännande/antagandehandlingar till BN ca 3,5 månad, till KF normalt ca 10 veckor – se tabell 2.

Tabell 2. Tid för utveckling av handlingar [månader]. Prognos i kursiv (för ej genomförda moment) 2017-12-21

Detaljplaneprojekt		Samrådshandlingar			Granskningshandlingar			Planhandlingar till BN			KF
Paket	Projekt	Urspr tidplan för planer i paketet	Tid	Snittid paket	Urspr tidplan för planer i paketet	Tid	Snittid paket	Urspr tidplan för planer i paketet	Tid	Snittid paket	Tid
1	Radiotorget	6	6	7	7	7,5	11	2,5	2	3	5
	Gitarregatan		6			27			4,5		1,5
	Smörslottsgatan		6			8,5			3		3,5
	Munspelsgatan		6			9,5			2,5		3,5
	Advents vägen		5,5			7			2		-
	Mandolingatan		11			10			4,5		1,5
	Smörgatan Kallebäck		11			17			3		1,5
	Fyrklöversgatan		8			6			5,5		-
	Ättehögs gatan		6			7,5			2		-
2a	Valkvarns gatan, Eriksbergs Silo	6,5	6,5	8	5,5	11,5	9,5	2,5	4,5	3	2
	Kosmosgatan		8			8			2,5		-
	Långströmsgatan		12			9			1,5		1,5
	Briljantgatan		6,5			12,5			3,5		-
	Nymilsgatan		6,5			6,5			4,5		-
2b	Volrat Thamskatan	7	7	8	5	5	5	2	2	3	-
	Kaverös		7			5			4,5		-
	Merkuriusgatan		13,5			4,5			3,5		3
	Ebbe Liberathsgatan/ Kristinedalsgatan		5			7,5			3,5		-
	Olofshöjd		6,5			4,5			2,5		-
3a	Godhemsberget	9,5	10	10	2,5	5,5	8	4	5,5	5	-
	Hagforsgatan		9,5			11			4,5		-
3b	Norra Fjädermolnsgatan	10	11	11	3,5	4	5	3,5	3,5	4	-
	Distansgatan/Marconigatan		10,5			5,5			3,5		3
	Högsbohöjd		10,5			5,5			2,5		4
	Briljantgatan, Smaragd gatan		10			5			4,5		-
	Fixfabriken		12,5			4,5			6,5		1,5
4	Olof Askunds gata, Högsbo	9	9	9	5,5	12	7	2,5	3,5	3	3
	Gunnestorpsvägen, Tuve 3		9			5,5			2,5		-
	Nordöstra Gårdsten		9			4,5			2,5		2
	Gårdstens Centrum, Muskotgatan		9,5			4			2,5		2
	Robertshöjdsgatan/ Smörslottsgatan		9,5			9			2,5		1,5

När det gäller de kortaste och längsta processerna hade utveckling av samrådshandlingar för detaljplaner inom BoStad2021 tagit mellan 5 och 13,5 månad, granskningshandlingar mellan 4 och 17 (27)⁴ månader

⁴ Siffror med kursiv anger kommunala prognoser.

och godkännande/antagandehandlingar till BN mellan 1,5 och 5,5 (6,5) månad. Tiden mellan beslut i BN om godkännande och beslut i KF om antagande av en plan varierade mellan 1,5 och 5 månader. Se tabell 3.

Tabell 3. Minimi- och maximitid för utveckling av handlingar [månader]. Prognos i kursiv (för ej genomförda moment) 2017-12-21

Typ av handlingar	Minimitid	Projekt	Maximitid	Projekt
Samrådshandlingar	5 mån	Ebbe Liberathsgatan/Kristinedalsgatan	13,5 mån	Merkuriusgatan
Granskningshandlingar	4 mån	Gårdsten Centrum Norra Fjädermolnsgatan	27 mån 17 mån	Gitarrgatan Smörgatan
Godkännande/ antagande i BN handlingar	1,5 mån	Långströmsgatan	6,5 mån 5,5 mån	Fixfabriken Godhemsberget Fyrklöversgatan
Beslut i KF	1,5 mån	Långströmsgatan Mandolingatan Gitarrgatan Smörgatan Fixfabriken Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan	5 mån	Radiotorget

I en projektplan⁵ som upprättades av Projektgruppen 2015-08-13 där projektets organisation och framdrift detaljerades slås fast under avsnittet tidplan att: "Utgångspunkten är ca 17 månader från start till antagande för detaljplaner som hanteras med standardförfarande." En uppföljning av tidplanerna 2017-12-21 visade att inom satsningen var snitttiden ca 23 månader från start till godkännande/antagande av en detaljplan i BN och ca 24 månader från start till antagen plan – se tabell 4. För de 15 detaljplanerna med standardförfarande skulle tiden bli mellan ca 16 – 27,5 månad från start till antagande, med snittid på ca 20,5 månad.

Tabell 4. Detaljplaneprocessens längd [månader]. Prognos i kursiv (för ej genomförda moment) 2017-12-21.

A = antagande, G = godkännande

Paket	Projekt	G/A BN Urspr tidplan	G/A BN	Snitt G/A BN /paket	A KF	Snitt A /paket
1	Radiotorget	18	18	24	23	26
	Gitarrgatan		38,5		40	
	Smörslottsgatan		19,5		23	
	Munspelsgatan		23		26,5	
	Adventsvägen		17		-	
	Mandolingatan		28		29,5	
	Smörgatan Kallebäck		33		34,5	
	Fyrklöversgatan		22		-	
	Ättehögsgatan		18		-	
2a	Valkvarnsgatan, Eriksbergs Silo	17	25	23	27	24
	Kosmosgatan		21		-	
	Långströmsgatan		26		27,5	
	Briljantgatan		25		-	
	Nymilsgatan		20		-	
2b	Volrat Thamsgatan	16,5	16,5	18,5	-	19
	Kaverös		19		-	
	Merkuriusgatan		23		26	
	Ebbe Liberathsgatan/Kristinedalsgatan		18		-	
	Olofshöjd		16		-	
3a	Godhemsberget	18,5	23,5	25,5	-	25,5
	Hagforsgatan		27,5		-	
3b	Norra Fjädermolnsgatan	19,5	21	23	-	25
	Distansgatan/Marconigatan		22		25	
	Högsbohöjd		21		25	
	Briljantgatan, Smaragdsgatan		25,5		-	
	Fixfabriken		27		28,5	
4	Olof Askklunds gata, Högsbo	19,5	26,5	22	29,5	23
	Gunnestorpsvägen, Tuve 3		19,5		-	
	Nordöstra Gårdsten		19,5		21,5	
	Gårdstens Centrum, Muskotgatan		19,5		21,5	
	Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan		23,5		25	

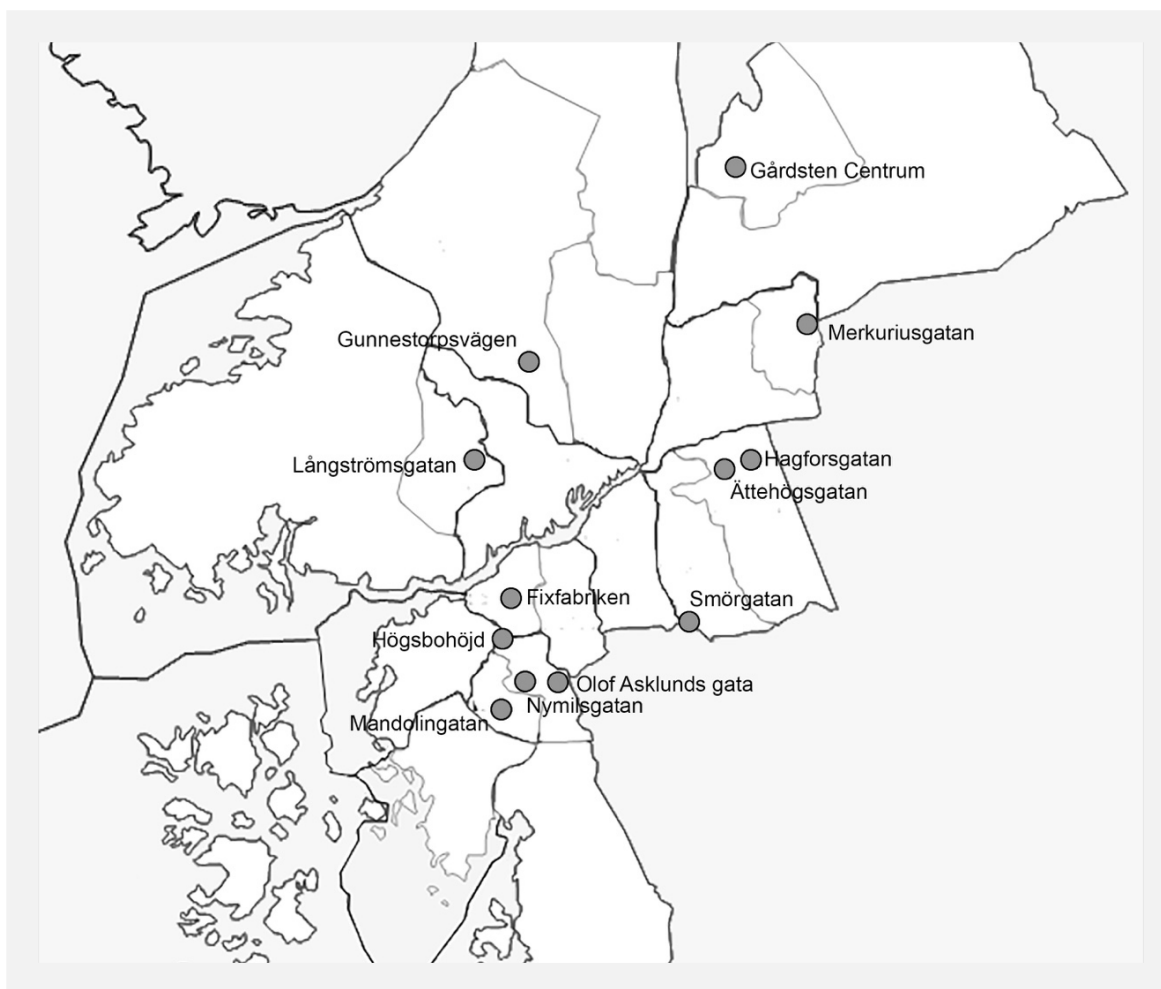
⁵ Projektplan Jubileumssatsningen, dnr SBK 0668/14

I planskedet gör alla planerande förvaltningar gemensamt statusuppdateringar, men SBK ansvarar för den samlade rapporteringen. När det gäller genomförandet ansvarar FK för den samlade rapporteringen. När det gäller planskedet stäms flera uppgifter av för respektive plan: Skede, Projekt kostnad, Projekt tidplan, Måluppfyllelse kvantitet, Resurs, Måluppfyllelse kvalitet, Risk, Genomförandekalkyl och Driftskostnad. I en samlad månadsbedömning från december 2017 (Projektöversikt Jubileumssatsningen) gavs 15 planer grön färg, 14 orange och två planer röd färg. Ser man enbart på uppgifterna för Projekt tidplan, fick 12 planer orange färg, en plan röd färg och resten grön, det vill säga att ungefär hälften av planerna var behäftade med någon form av osäkerhet. När det gäller Måluppfyllelse kvalitet lyser 11 planer orange, och när det gäller Kvantitet sex planer. I 17 planer identifieras någon form av risk.

I statusuppdateringar för genomförandeskedet stäms följande uppgifter av för respektive plan: Skede, Projekt kostnad, Projekt tidplan, Måluppfyllelse kvantitet, Resurs, Måluppfyllelse kvalitet, Risk och Driftskostnad. I den samlade bedömningen från december 2017 gavs 28 planer grön färg, två orange och en plan röd färg. När det gäller Projekt tidplan lyser fem planer med orange färg och resten grönt.

Framdrift i de tolv utvalda fallen

Forskargruppen har tidigare valt ut tolv planer som representativa för satsningen (se Delrapport 1, s. 22) – figur 6.



Figur 6. Tolv utvalda planer

Genom att studera dokumentet *Projektinformation skeden datum paket 1, 2a, 2b, 3a, 3b och 4* från stadsbyggnadskontorets projektledare har forskargruppen kartlagt arbetsläget för dessa tolv detaljplaneprojekt vid årsskiftet 2017/18. Förseningarna som anges i tabell 5 är beräknade genom att jämföra ursprunglig tidplan med tidplan 2017-12-21. Skälen till förseningarna visar sig vara många.

Under 2016 noterade forskargruppen följande: detaljplanens komplexitet överhuvudtaget, bristande samfasning med markanvisning, oklarheter om gatuprojektering och dagvattenhantering, parkering, spårvägsdragning, ledningssystem, förskolebehov, bullerfrågor, arkeologi, biotopskydd, inflygningskorridor, stadsmässighet och exploateringsgrad, bristande kontinuitet vid chefsbyte.

Under 2017 fann vi många skäl till förseningar: relation till komplexa infrastrukturprojekt, ÅVS, gång- och cykelbron, Kallebäcksmotet, handlingar ej klara i tid men många frågor att beakta, förändrad struktur, flytt av förskola, utökad storlek på förskolegård, utökat planområde, tidigarelagt nämndatum, oenighet mellan byggaktör och SBK om exploatering, avtal ej klara i tid/ej tecknade, saknas länsstyrelsebeslut kring arkeologi, biotopskydd - kompletterande dispensansökan efter naturvårdsverkets överklagande av länsstyrelsebeslut, uppsagt planavtal av byggaktör i del av en plan på grund av ägarbyte, ej levererad utredning, lukt- och luftutredningar. Dessutom påverkades tidsåtgången av att kommunfullmäktige hade ett långt sommaruppehåll mellan sina möten, mellan mitten av juni och mitten av september.

Tabell 5. Framdrift i de 12 utvalda detaljplaneprojekten från start till 2017-12-21 (grå = genomförda moment) ("Försenad" avser i förhållande till ursprunglig projekttidplan). Prognos i kursiv (för ej genomförda moment) 2017-12-21

Projekt	Samråd	Granskning	Antagande/ Godkännande BN	Antagande KF	Måluppfyllelse Antagande/Godkännande BN före 2017-12-31
Mandolingatan	Försenad ca 5 mån	Försenad ca 8 mån	Försenad ca 10 mån	Ja	Antagen före deadline
Smörgatan	Försenad ca 5 mån	Försenad ca 14,5 mån	Försenad ca 15 mån	Förväntas	
Ättehögsgatan	Enligt plan	Försenad ca 0,5 mån	Enligt plan	Gäller ej	Antagen före deadline samt enligt plan
Långströmsgatan	Försenad ca 5,5 mån	Försenad ca 9 mån	Försenad ca 9 mån	Ja	Antagen före deadline
Nymilsgatan	Enligt plan	Försenad ca 1 mån	Försenad ca 3 mån	Gäller ej	Antagen före deadline
Merkuriusgatan	Försenad ca 5,5 mån	Försenad ca 5 mån	Försenad ca 6,5 mån	Ja	Antagen före deadline
Hagforsgatan	Enligt plan	Försenad ca 8,5 mån	Försenad ca 9 mån	Gäller ej	
Högsbohöjd	Försenad ca 0,5 mån	Försenad ca 2,5 mån	Försenad ca 1,5 mån	Förväntas	Antagen före deadline
Fixfabriken	Försenad ca 2,5 mån	Försenad ca 3,5 mån	Försenad ca 7,5 mån	Förväntas	
Olof Asklunds gata, Högsbo	Enligt plan	Försenad ca 6,5 mån	Försenad ca 7 mån	Förväntas	
Gunnestorpsvägen, Tuve 3	Enligt plan	Enligt plan	Enligt plan	Gäller ej	Antagen före deadline samt enligt plan
Gårdstens Centrum, Muskotgatan	Försenad ca 0,5 mån	Tidigare ca 1 mån	Enligt plan	Förväntas	Antagen före deadline samt enligt plan

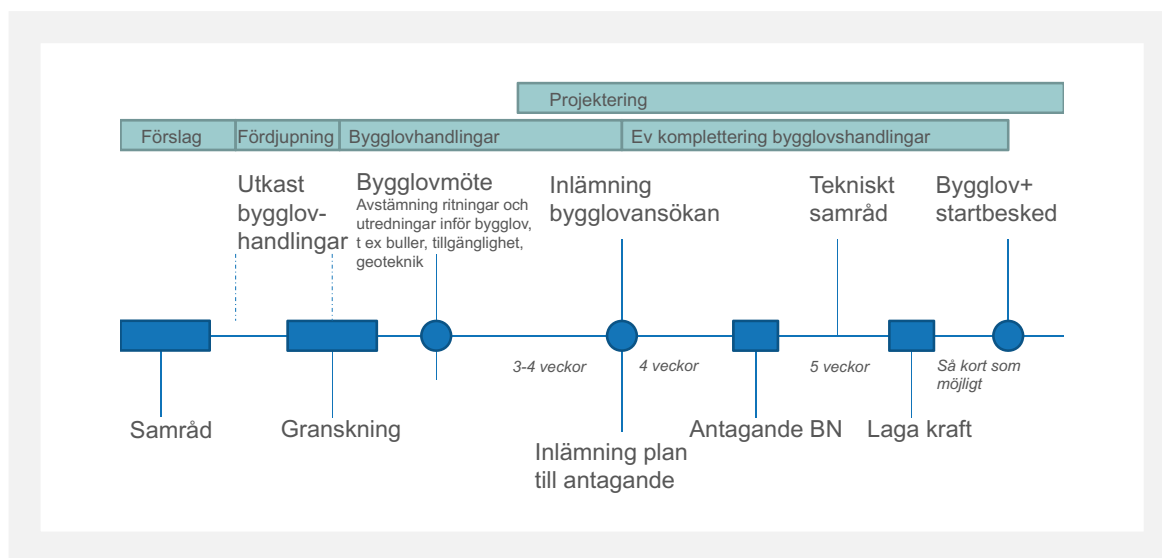
Av de tolv planerna blev åtta godkända/antagna i BN före utsatt deadline 2017-12-31, varav tre enligt ursprunglig tidplan. För fyra detaljplaner av de tolv väntade man sig godkännande/antagande i BN under 2018.

I två fall, Gårdsten Centrum och Mandolingatan, gick det bättre än planerat under 2017. Om man jämför tidplanen från december 2016 med den från december 2017 ser man att Gårdsten Centrum gick ut tidigare på samråd (en halv månad) och granskning (en månad); Mandolingatan blev tidigare än förväntat godkänd i BN (en månad) och antagen i KF (en och en halv månad). Tidplanen för Gunnestorpsvägen ändrades inte under 2017, och planen gick ut på samråd och granskning och blev antagen enligt tidplan.

Givet att det handlar om ett stort antal planer, skulle man förvänta sig att det gick att identifiera ett mönster för förseningar och förseningsorsaker. Detta visar sig vara svårt. Orsakerna är synnerligen många, och bilden är komplex.

Bygglov och övriga lov

I figur 7 åskådliggörs bygglovsprocessen. Målsättningen är att bygglovsansökan ska lämnas in fyra veckor före antagande/godkännande av planen.



Figur 7. Bygglovsprocessen

Källa: Inzoomning bygglov.pdf 2016-04-13

Totalt tretton bygglovsansökningar för flerbostadshus hade lämnats in före 2017-12-31, varav sju innan planen blev godkänd/antagen i BN. Det har tagit som längst sex månader mellan godkännande/antagande i BN och lovansökan i de andra fallen. Fem bygglov var beviljade. Besluten togs mellan ca två och ett halvt och tio månader efter ansökan, och mellan ca sex veckor och sex månader efter att planen vunnit laga kraft – se tabell 6. De beviljade byggloven blev inte överklagade och alla har vunnit laga kraft. Utöver byggloven för flerbostadshus ansökte man om bl.a. marklov inkl. schaktning, uppfyllnad, pålningsarbete, sänkning av befintlig markyta samt nybyggnad mur, trädgård, rivningslov, skyltlov, nybyggnad byggbod, rivning/nybyggnad transformatorstation, nybyggnad återvinningstation, nybyggnad parkeringsanläggning, aktivitetsyta samt uppställning container, uppställning skolmoduler, uppställning utställningsbodar.

Tabell 6. Beviljade bygglov i planprocessens sammanhang

Källa: uppgifter för 2017-12-31 från bygglovskoordinator för BoStad2021

Projekt	Antagande/ godkännande BN	Laga kraft	Bygglov ansökan	Bygglov beslutsdatum	Tid mellan antagande/ godkännande i BN och bygglov	Tid mellan laga kraft och bygglov
Fyrklöversgatan	2017-04-25	2017-05-30	2017-03-28*	2017-08-28	Ca 4 mån	Ca 3 mån
Munspelsgatan	2017-05-23	2017-10-06	2017-06-05**	E1 2017-11-28 (130 bostäder)	Ca 6 mån	Ca 1,5 mån
Adventsvägen	2016-11-22	2016-12-28	2017-01-26	2017-07-06	Ca 7 mån	Ca 6 mån
Volrat Thamsgatan	2017-02-07	2017-09-26	2017-02-12	2017-11-24	Ca 10 mån	Ca 2 mån
Norra Fjädermolnsgatan	2017-09-26	2017-10-18	2017-09-27***	2017-12-06	Ca 2,5 mån	Ca 2 mån

* Datum gäller för BL-ansökan nybyggnad flerbostadshus. Utöver det har man ansökt om *skylt* (Stena Fastigheter, 2017-07-04, beslut med startbesked: 2017-09-27) och om *rivningslov gemensamhetslokal samt förråd* (Stena Fastigheter, 2017-06-27, beslut: 2017-07-10, samt ansökningar har kommit in gällande *transformatorstation* (Göteborg Energi, 2017-12-27) och *rivningslov transformatorstation* (Göteborg Energi, 2017-12-27).

** Datum gäller för BL-ansökan nybyggnad flerbostadshus. Utöver det har man ansökt om *byggskylt* (Balder, 2017-02-20, beslut med startbesked: 2017-03-15), *nybyggnad byggbod* (Skanska 2017-08-17, beslut med startbesked 2017-10-20), *marklov* (TK, 2017-11-29, beslut med startbesked: 2017-12-14), och *nybyggnad transformatorstation* (Göteborg Energi, 2017-08-09).

*** Datum gäller för BL-ansökan nybyggnad flerbostadshus. Utöver det har man ansökt om *nybyggnad transformatorstation* (Göteborg Energi, 2017-08-09, bygglov med startbesked: 2017-11-17) och *uppställning byggbod* (Hökerum Bygg, 2017-11-23, beslut med startbesked: 2017-12-04).

Av de fem beviljade byggloven för flerbostadshus utvecklades ett enligt principen för parallella processer. I projektet Fyrklöversgatan hade byggaktören lämnat in lovansökan för nybyggnad flerbostadshus exakt fyra veckor före antagande/godkännande av detaljplanen i BN. Bygglov beviljades ca fem månader efter ansökan. I tre andra detaljplaner, Munspelsgatan, Volrat Thamsgatan och Norra Fjädermolnsgatan, kom bygglovsansökningar in mellan en dag till två veckor efter antagande/godkännande i BN men fortfarande innan planerna hade vunnit laga kraft. Bygglov för Munspelsgatan beviljades ca sex månader efter ansökan, för Volrat Thamsgatan beviljades det ca tio månader efter ansökan, och för Norra Fjädermolnsgatan ca två och en halv månad efter ansökan. För Adventsvägen har man sökt bygglov på samma sätt som man gör i den traditionella sekventiella processen, och ansökan kom in ca en månad efter att planen hade vunnit laga kraft. Bygglov för Adventsvägen beviljades ca fem månader efter ansökan.

2.2 Hur går det för 7 000 nya bostäder?

Totalt ingår i satsningen 31 detaljplaneprojekt. Av dessa möjliggör tolv detaljplaner flera bostäder än vad som ingår i BoStad2021; det rör sig totalt om 13 374 möjliga bostäder i de 31 projekten, och av dessa ingår 7 773 i BoStad2021 enligt en uppföljning som gjordes i november 2017 (se tabell 7).

Tabell 7. Antal bostäder i plan/BoStad2021 – fyra uppföljningsmoment under år 2017

Källa: uppgifter från projektkoordinator för BoStad2021

Paket	Projekt	Antal bostäder BoStad2021, uppföljning januari 2017	Antal bostäder BoStad2021, uppföljning mars 2017	Antal bostäder BoStad2021, uppföljning augusti 2017	Antal bostäder BoStad2021, uppföljning november 2017	Antal bostäder i hela planen, uppföljning november 2017
1	Radiotorget	114	165	165	165	165
	Gitarrgatan	160	160	160	160	160
	Smörslottsgatan	500	450	470	470	601
	Munspelsgatan	470	300	500	500	500
	Adventsvägen	125	125	125	125	125
	Mandolingatan	310	378	420	420	550
	Smörgatan Kallebäck	830	830	170	170	1 800
	Fyrklöversgatan	240	293	293	293	293
	Ättehögsgatan	80	80	80	80	80
2a	Valkvarnsgatan, Eriksbergs Silo	250	250	250	250	250
	Kosmosgatan	178	171	198	198	198
	Långströmngatan	450	430	480	480	480
	Briljantgatan	70	95	99	90	99
	Nymilsgatan	320	330	330	339	339
2b	Volrat Thamsgatan	55	62	62	62	62
	Kaverös	180	180	180	180	180
	Merkuriusgatan	307	297	307	307	307
	Ebbe Liberathsgatan/Kristinedalsgatan	197	200	200	200	200
	Olofshöjd	99	96	96	96	96
3a	Godhemsberget	200	120	140	133	290
	Hagforsgatan	280	0	49	0	209
3b	Norra Fjädermolnsgatan	185	160	220	220	220
	Distansgatan/Marconigatan	540	445	430	410	410
	Högsbohöjd	630	650	600	430	700
	Briljantgatan, Smaragdsgatan	275	270	270	170	380
	Fixfabriken	250	250	250	250	1 000
4	Olof Askunds gata, Högsbo	600	600	600	600	2 350
	Gunnestorpsvägen, Tuve 3	300	300	380	360	360
	Nordöstra Gårdsten	175	175	205	205	410
	Gårdstens Centrum, Muskotgatan	125	125	150	150	300
	Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan	300	290	320	260	260
	Summa	8 795	8 277	8 199	7 773	13 374

Av 31 detaljplaneprojekt innehåller tolv bostäder utöver det antal som ingår i BoStad2021 och ska vara inflyttningsklara 2021-12-31 – se tabell 8. Fem av tolv planer (42 %) där antal bostäder i hela planen är större än antal bostäder som ingår i BoStad2021 blev inte antagna/godkända i BN vid årsskiftet. De sju av BN antagna/godkända planerna innehåller fler än 800 bostäder utöver dem som räknas som BoStad2021-bostäder.

Tabell 8. BoStad2021-planer där antal bostäder i hela planen är större än antal bostäder som ingår i BoStad2021 och ska vara inflyttningsklara 2021-12-31. Fet still = projekt antagen/godkänd i BN före 2017-12-31

Projekt	Antal bostäder BoStad2021, uppföljning november 2017	Antal bostäder i hela planen, uppföljning november 2017
Smörslottsgatan	470	601
Mandolingatan	420	550
Smörgatan Kallebäck	170	1 800
Briljantgatan	90	99
Godhemsberget	133	290
Hagförsölgatan	0	209
Högsbohöjd	430	700
Briljantgatan, Smaragdsgatan	170	380
Fixfabriken	250	1 000
Olof Askunds gata, Högsbo	600	2 350
Nordöstra Gårdsten	205	410
Gårdstens Centrum, Muskotgatan	150	300

Under år 2017 har totalantalet bostäder som ingår i planer som helt eller delvis innehåller bostäder inom BoStad2021 minskat med cirka 12 % (jämför figur 8). Totalantalet bostäder i hela planerna har mellan januari och november har ökat med cirka 20 %.



Figur 8. Antal bostäder vid fyra uppföljningstillfällen under år 2017

Trots att man har behållit eller ökat antal bostäder i ungefär tre planer av fyra, tappade man redan i planskedet en stor del av marginalen för det planerade antalet färdigställda bostäder per 2021-12-31. Under 2017 minskade antalet bostäder i planer som ingår i BoStad2021 med cirka 1 000 till följd av uppkomna

hinder. När det gäller det planerade antalet färdigställda bostäder 2021-12-31 kan en redan liten marginal (773 bostäder i november 2017) krympas ytterligare av några detaljplaner som vi uppfattar som sena projekt. För att kunna få 7 000 bostäder färdigställda senast 2021 krävs att man lägger fokus på utbyggnadsstidplaner och komprimerar genomförandeskedet för vissa detaljplaner.

Plan- och genomförandeprocessen

Detaljplanerna för alla bostäder som ingår i BoStad2021 har passerat samråd. Av dessa bostäder har ca 90 % passerat plangranskning. En granskningsprocess pågick för en detaljplan med 260 bostäder som ingår i BoStad2021 och processen var avsedd att vara klar i januari 2018. För två planer planerades granskningsprocesser under våren 2018: Gitarrgatan (maj 2018), 160 bostäder som alla ingår i BoStad2021, och Olof Askunds gata (februari 2018), 2 350 varav 600 bostäder inom BoStad2021.

Av det 24 detaljplaner som var antagna/godkända i BN inväntade fyra beslut från KF. Planer som var godkända/antagna i BN innehöll 7 215 bostäder, och 6 342 av bostäderna godkända/antagna i BN tillhörde BoStad2021 i planskedet (lästa vid godkännande/antagande i BN). I genomförandeskedet (enligt uppföljning från november 2017) hade antalet bostäder inom BoStad2021 godkända/antagna i BN minskat till 6 163. Fyra av de planer som var godkända/antagna i BN men inväntade beslut från KF innehöll 1 195 bostäder inom BoStad2021. Åtta planer som innehöll 2 322 bostäder inom BoStad2021 låg överklagade. Tio planer vann laga kraft och innehöll 1 919 bostäder som hörde till BoStad2021. Vid årsskiftet 2017/2018 stod sju planer inför antagande/godkännande i BN. De innehöll 1 610 bostäder som tillhörde BoStad2021. Fem bygglov var beviljade för 670 bostäder.

Projektering av kommunal infrastruktur pågick för elva planer som innehåller 3 187 bostäder inom BoStad2021. I sju av dessa planer började kommunen projekteringsarbetet innan planen hade vunnit laga kraft. I några planer började man projektera innan antagandet. Utbyggnad av kommunal infrastruktur genomfördes i tre projekt för 797 bostäder: Fyrklöversgatan (belysningsflytt), Radiatorget (ledningsflytt) och Nymilsgatan (ledningsflytt). Utbyggnad av kvartermark påbörjades i tre planer (Adventsvägen, Fyrklöversgatan och Munspelsgatan etapp 1) för 548 bostäder. Omslagsbilden är hämtad från första spadtaget för Fyrklöversgatan 2017-09-19.

2.3 Framdrift i sena projekt

Tidplaner och framdrift (kommunala projektledningens syn)

Per 2017-06-21 var det tolv planer som var antagna/godkända. Enligt den ursprungliga tidplanen skulle 19 planer vara antagna vid den tidpunkten. Två frågor aktualiserades i våra intervjuer i augusti-oktober 2017 med de tre kommunala projektledarna (PL):

- a) Vad skulle det få som konsekvenser för deadline 2017-12-31 för antagande av alla planer?
- b) Vilka är de främsta orsakerna till förseningarna?

Ett antal planer ansågs ligga på målsnöret. Men projektledningen trodde vid intervjutillfällena att 7 000 bostäder skulle kunna bli antagna till årsskiftet och helst flera. Fem à sex planer var försenade och skulle högst troligt inte klara delmålet 2017-12-31 för antagande. PL avväger tid mot kvalitet och tror inte att någon månads försening av planerna påverkar den totala tidplanen. Man fokuserar på slutmålet 7 000 till 2021 och försöker nu (vid intervjutillfällena) därför få ett grepp över byggaktörernas tidplaner för utbyggnad. Det som oroar är att det är planer med många bostäder som är försenade. Konsekvensen av de försenade planerna blir bland annat att byggaktörerna måste knäda sina tidplaner för genomförandet mer än vad de är vana vid. En annan konsekvens är att det kan bli färre bostäder i några planer.

Orsakerna till förseningarna är flera. Riksintresse kommunikation är en viktig orsak, det har varit svårt att hitta lösningar, vilket har gett stopp i planerna några gånger. Resursbrist, till exempel brist på redskap och utrustning, har fördröjt utredningar. Byggaktörer upptäcker nya saker sent, behöver rita om. Avtal för mobilitet och genomförande/exploatering har tagit tid. Ofta är det sådana faktorer som kommunen inte kan påverka som fördröjer mest, till exempel att Trafikverket har stort inflytande på trafikfrågorna i vissa planer. PL följer och dokumenterar orsaker till förseningar kontinuerligt.

Urvalet av planer borde synkats med vad som är lämpligt och möjligt att bygga ut ur trafiksynpunkt, men många bostäder är det överordnade målet.

Jag hade hellre sett projektspecifika tidplaner från planstart till inflyttning. Det har blivit väl mycket fokus på att detaljplanerna ska vara klara till en tidpunkt. Risken är att kvaliteten blir sämre, att genomförandeskedet inte är tillräckligt genomtänkt.

Vi har försökt sätta en exakt tid för färdigställande i genomförandeaftalen med byggaktörerna. Men de slår bakut. Vi skulle nog haft färdigställandetider med i de ursprungliga avtalen, å andra sidan hade det varit mycket svårare att få till dem då.

Risker för framdriften i BoStad2021

Enligt kommunens riskanalys (2017-12-12) kan man indela riskerna i BoStad2021 i projektledningslärans tre klassiska kategorier: kostnad/resurser, kvalitet och tid. I fråga om kostnad/resurser handlar det om överhettad marknad (för entreprenader), hög arbetsbelastning (för handläggare), parallella processer och överhettad marknad (för konsulter). Två källor till kvalitetsrisker identifieras: tajt tidplan och att byggaktör bara bryr sig om sitt projekt. Tidsriskerna uppstår genom påverkan på riksintresse kommunikation (trafikfrågan med Trafikverket), överklagan, svårt med nya rutiner, överhettad bostadsmarknad, överprövning (trafik, geoteknik, markmiljö m m) och investeringsbeslut som uteblir till följd av för dålig projektekonomi. Kommunen har också för varje risk identifierat lämpliga motåtgärder och konsekvenser i frånvaro av åtgärder.

Riskanalysen återspeglar många av de frågor som vi behandlar i följande kapitel där vi redogör för olika medverkandes perspektiv på BoStad2021. Även våra rekommendationer i kapitel 7 berör möjligheterna att minska eller eliminera risker. Vi tar där också upp idéer till mer grundläggande och långsiktiga åtgärder.

Sju sena projekt

I oktober 2017 klassade kommunen sex detaljplaner inom BoStad2021 internt som högriskprojekt (med tiden kom uttrycket ”överskjutande projekt” att användas internt). Under oktober ändrades status för ett av dessa projekt, Distsangsgatan/Marconigatan. I denna detaljplan hade byggaktörer tillsammans med staden då arbetat intensivt med identifierade risker, vilket resulterat i en detaljplan godkänd i byggnadsnämnden redan cirka tre veckor efter att planen hade klassats som högriskprojekt. Å andra sidan har styrgruppen i november 2017 klassat en annan detaljplan, Hagforsgatan, som förenad med höga risker (tabell 9). I ett sjunde projekt, Briljant/Smaragdsgatan, rådde oenighet om hur kostnadsfördelning vid skyfall skulle regleras, varför avtalet inte blev underskrivet före årsskiftet.



De sena projektens planer innehöll vid årsskiftet 1 610 bostäder som ingår i BoStad2021 och totalt 6 159 bostäder. I tabell 9 har vi sammanfattat både kommunens och fem av byggaktörernas analyser, projekt för projekt.

Tabell 9. Sex av de sena projekten

Källor: Fördjupad lägesrapport 171005_ordföringar, Styrgrupp 171124.pptx, mailväxling med byggaktörer, hemsideinformation

Projekt Byggaktör	Antal bostäder	Baserat på kommunens analys	Baserat på byggaktörens analys
Gitarrgatan Prime Living	160	Ny aktör, tog över efter samrådet, begränsad genom modulbyggande som i och för sig är ett snabbt byggsätt. Diskussioner kring exploateringsgrad och kvalitet. Omgivning att ta hänsyn till: skuggpåverkan (nära gränsen för påtaglig skada), insyn m m.	Involverade inom kommunen har inte varit tillräckligt tydliga med vad de anser är OK att bygga: utformning, ytor, antal vån, bredd, höjd. Det har också bytts ut en hel del människor under processen, vilket även det har försinkat den.
Smörgatan Wallenstam	170 till 2021 (totalt 1 800)	Många komplexa trafikfrågor. Tidplanen för detaljplanen förskjuten p g a försök till dialog med TRV. Därmed har byggaktören meddelat att de enbart kan leverera 170 bostäder till 2021 jämfört med tidigare 830.	Har saknats tydlig tidplan och tydlig styrning mot tidplan. Frågan om trafik i Kallebäcksmotet var identifierad som en avgörande projektrisk vid start av planarbetet vintern 2015. Inför samrådet juni 2016 var arbetet inte påbörjat. Inte förrän vintern 2016/17 startade detta, trots att samrådssvaren visade att detta var den enskilt viktigaste frågan. Tidplanen har därefter förlängts av SBK, då styrningen av utredningsarbetet varit otydlig och saknat målfokus. Parallella processer har saknat styrning och beslutsstruktur. Vi har tidigt tillsatt 5 projektgrupper (för respektive kvarter) med projektörer, entreprenör och stomleverantörer. Har efter samrådet startat denna projektprocess, som inte har fört närmare bygglov, den har bara givit nya förutsättningar med en ändrad plankarta, vilket kommer att kräva omprojektering innan ansökan om bygglov.
Fixfabriken Balder, HSB, kommunen	250 till 2021 (totalt 1 000)	Avgränsande förundersökning av fornlämnings (stenåldersboplat) har gjorts. Förundersökning måste göras och där avgörs om slutundersökning kan ske. Svårt att påverka LST:s tidplan för hantering av upphandling av förundersökning, samt tidplan för själva förundersökningen. Detta påverkar planens tidplan för godkännande/antagande. Beslut om ej biotopskydd överklagat av Naturvårdsverket. Synpunkter från LST/TRV angående påverkan på riksintresse kommunikation.	(uppgifter saknas)
Olof Askunds gata Platzer m fl	600 till 2021 (totalt 2 350)	Innan granskningsutskick skulle byggaktören leverera industribullerutredning inkl åtgärder. Luktproblematik gör att byggaktören motsatte sig utskick, eftersom ifall området görs till blandstad med bostäder kan det hota deras verksamhet. Synpunkter från LST/TRV ang påverkan på riksintresse kommunikation.	Komplex stor detaljplan med flera exploatörer och en tight tidplan som förutsatt en process där allt klaffar. LST delade inte SBKs bedömning att en MKB inte behövde göras; LST yttrade sig om det under samrådet. MKB-arbetet startade sedan, och då identifierades behov av ytterligare utredningar som saknades i ursprunglig tidplan. Dessa utredningar behöver troligtvis ligga till grund för överenskommelser mellan berörda fastighetsägare. En av exploatörerna är oerfaren i detaljplanesammanhang eftersom kärnverksamheten är en annan. Resulterade i att en utredning som exploatören skulle göra inte höll måttet utan i sent skede behövde göras om med SBK som beställare.
Robertshöjdsgatan Framtiden	260	Kraftigt motstånd från kringboende. Över 400 inkomna yttranden. Upprepad bordläggning i BN.	Planen kunde inte tas med för beslut om granskning i BN i maj 2017 som planerat, då alla synpunkter från granskningen inte var sammanställda. Planen har två gånger bordlagts i BN inför beslut om granskning och därmed försenats ca två månader. Planen var en av de sista som startade i BoStad2021.
Hagforsgatan Framtiden	0 till 2021 (totalt 209)	Byggaktören anser inte längre att projektet är ekonomiskt genomförbart enligt tidigare förslag. Ur kommunens synpunkt blir markanvändningen inte mer effektiv om man låter stora markparkeringar ligga kvar.	Måste invänta ny helikopterplatta för ambulans-helikopter till Östra Sjukhuset. Nuvarande inflygningszon är precis här och en ny platta förväntas vara färdig först 2021. Nyproduktion här skulle dessutom ge en alltför hög kostnad för att täcka parkeringsbehoven.

Vi kan konstatera att de flesta riskerna har uppstått genom avsaknad av tillräckliga förundersökningar (i vid mening) av de valda planområdena. Man kan peka på riksintresse kommunikation, avtalsskrivning – genomförande, avtalsskrivning – mobilitetsåtgärder, enskilda frågor i projekt (inkl trafik, mobilitetsavtal, arkeologi, synpunkter från boende, biotopskydd, form och gestaltning, ekonomi i projektet, buller och lukt), samt brist på resurser i projekterings- och byggskedet. Förhållandet till länsstyrelsen som har att bevaka olika riksintressen är även det en viktig fråga om man vill förstå varför flera projekt inom BoStad2021 har kommit att klassas som sena projekt.

2.4 Tydliga politiska mål

Det är värt att upprepa att i projektet BoStad2021 har Göteborgs stad och byggaktörerna ett gemensamt kvantitativt och tidsatt mål, att bygga 7 000 bostäder utöver ordinarie produktion fram till jubileumsåret 2021. Syftet med BoStad2021 är alltså att ”i samverkan med allmännyttan och det lokala näringslivet planlägga och färdigställa 7000 extra bostäder fram till och med jubileumsåret 2021”⁶. Satsningen upprättar och befäster nya former för planeringsprocessen genom att rikta fokus mot ett visst antal bostäder (vad vi kan kalla det morfologiska i produkten) och tiden som ska kortas från initiering till inflyttning (det tidsmässiga i processen) som huvudmål.

Redan i delrapport 1 (avsnitt 6.1) påpekade forskargruppen att i varje detaljplan bör denna målbild utvecklas med flera andra aspekter så tidigt som möjligt för att så bra som möjligt beskriva projektets helhet. Det är därför viktigt att söka efter en planeringsprocess och ett mål som utgår från staden som komplex struktur, både produkt och process, där fler stadsbyggnadsdimensioner ses som drivande för utveckling av bostadsproduktionen.



Det kvantitativa målet

När det gäller det kvantitativa målet är erfarenheterna hittills blandade. Å ena sidan lyfter både kommunala och byggaktörers representanter fram flera generella fördelar med ett gemensamt mål (jfr delrapport 1),

⁶ Projektdirektivet

men å andra sidan noterar forskargruppen under 2017 att flera aktörer, både kommunala och från näringslivet, inte riktigt trodde på att målet med 7 000 inflyttningsklara bostäder utöver ordinarie produktion fram till jubileumsåret 2021 kommer att nås:

Jag tror att man kommer ha en stor andel, och jag tror definitivt att resten kommer att ligga i linan. Men jag tror att det är mer en fråga om logistik och sälj, och vi kan inte bygga och släppa samtidigt så många bostäder.

Jag vill inte vara negativ, men jag känner viss oro för att uppnå det. Inte att vi aktörer som driver BoStad2021, jag känner mer en oro för hur marknaden ska hantera det. Timing i BoStad2021, kopplat mot den marknaden som är, är tyvärr inte riktigt –, ah, de är i samma sinuskurva. Så staden skulle ha fyllt 400 år något tidigare. [...] Men vi gör allt vad vi kan för att uppnå vår del av kakan.

Jag tror att resultatet kommer inte vara bostäder, utan resultatet kommer vara att man kan samordna sina processer. Det här att man ser vikten av att handläggarna sitter ihop, att det blir lättare. Och att man jobbar mer systematiskt i frågor och klumpar ihop sådär.

Satsningens mål för antalet bostäder har varit fastställd, men inom enstaka detaljplaner under 2017 har målen varit rörliga – i 75 % av detaljplanerna har det skett en förändring. I över hälften av detaljplanerna har man utökat antal bostäder (både totalt inom detaljplaneområdet och de bostäder som ingår i BoStad2021 eller i endera), i nästan en fjärdedel av planerna har siffrorna varit stabila och antalet bostäder vid varje uppföljning har hållit sig på samma nivå.

Enligt några byggaktörer uppmuntrar kommunen till att bygga så mycket som möjligt, trots att byggaktörernas beräkningar och utredningar visar att de önskade siffrorna ligger vid den övre gränsen för vad platsen tål ur exploateringssynpunkt:

Så det har de ju applåderat och sagt att det är bra. Vi gjorde ett försök att arbeta i en lite annan planform inledningsvis, men blev snabbt rättade. [...] Och det ligger i den övre gränsen för vad det här kvarteret tål ur exploateringssynpunkt är min bedömning. Men det har vi nog närmast blivit uppmuntrade till. [...] Så det hade kunnat gå att diskutera kvalitet och stadsbyggnadsprinciper i många fler dimensioner än vad vi har gjort.

Vissa byggaktörer vill själva höja exploateringen, men bilden är splittrad. Att ligga vid den övre gränsen för vad platser tål ur exploateringssynpunkt förknippas av byggaktörer med överklaganderisk:

En av frågorna vi har, det är bland annat när vi bygger med stadsqualiteter och alla de bitarna, med kvarterstad och så vidare. Hur är det med dagsljusfrågan? [...] Men risken är att vi tar bort saker för att vi inte vågar att äventyra just antal bostäder till 2021.

Ett kvantitativt mål för en detaljplan kan påverka planlösningar och storlekar på bostäder:

Alltså, hur mycket klarar man att betala i hyra? Och så räknar de baklänges, och så blir det mycket ettor och tvåor. Så tror jag de har gjort, men jag har inte sett några planlösningar från deras sida än, utan de har precis som vi redovisat fasader och volymer osv. Det som är intressant för planskedet så som det ser ut nu.

Ändringar av antalet bostäder i detaljplan påverkar utformningen, t ex antal våningar, vilket i sin tur påverkar bostäderna som säljs parallellt med att detaljplanarbetet pågår:

Och vi har sålt bostäder där vi har uppgett att man planerar sex våningar. Det är klart att de är inte så glada nu när vi har höjt det till tolv och förstör deras kvällssol.

Kvalitetsdiskussionerna handlar om volym, ytkrav och funktioner; det finns en risk att sociala och andra mjuka parametrar blir underordnade:

Den enda kvalitetsfrågan som vi har haft uppe till reell diskussion, det är stadens nya ytkrav när det gäller ytor för förskola, uteytor för förskola.

Och det som förvånar mig också är att man inte tar den sociala hänsynen i stadsplaneringen ifrån SBK:s sida. Utan man ser bostad, man ser hus, man ser stadsplaneringen, men man glömmer människorna.

Bygglövshandläggare konstaterar att det uttalade politiska målet att faktiskt klara 7 000 bostäder ger mindre utrymme för deras agerande kring upptäckta kvalitetsbrister:

För det känns lite som miljonprogram tycker jag över det. [...] För att risken finns väl kanske att vi från kontorets sida inte vågar sätta ner foten och säga: "Åh men det här är inte tillräckligt bra." Att vi avbryter liksom. Det alternativet kanske inte finns när man har det uttalade politiska målet att faktiskt klara de här 7 000 bostäderna. Då kanske man tänker: "Åh men, det är tillräckligt bra".

Bland byggaktörerna höjs röster om att följderna av ett gemensamt kvantitativt och tidsatt mål är en större konkurrens vid försäljning:

Ja, det kommer ut någonstans mellan 4 500 och 5 000 bostadsrätter i princip samtidigt. Och då ska vi försöka vara först och bäst. [...] Ja, ska det funka så måste man ha en större inflyttning till stadsdelarna där vi bygger än vad man normalt sett kanske tror.

Det tidsatta målet

För att alla de 31 projekten ska hinna färdigställas senast 2021 hade målet satts upp att alla detaljplaner skulle vara antagna senast den 2017-12-31. Ambitionen är att genomsnittstiden för handläggningen av detaljplaner ska vara 17 månader, vilket är betydligt kortare än normalfallet. Två datum är därför centrala för alla enskilda plan- och byggprocesser för hela satsningen:

- den 31 december 2017 då alla 31 detaljplaner skulle vara godkända/antagna i BN
- den 31 december 2021 då 7 000 bostäder ska vara inflyttningsklara.

Det tidsatta målet innebär att det finns ett visst tempo i processen, vilket har både för- och nackdelar. Fördelar som tas upp av medverkande i BoStad2021 är att processer är kortare:

Och jag tror att de privata exploatörerna är väldigt glada över den här tidspressen när de har egen mark och när de vill utveckla något. För annars ... vi märker att snitttiden för oss, hos SBK, är 24 månader plus handläggningstid för en detaljplan och det är för långt. Och från den dagen vi får markanvisning till när kunden flyttar in så är det åtta år i Göteborg, och detta är också för långt.

En annan fördel är att det finns en tidplan som alla kan förhålla sig till:

Så när man gick med i detta så kände man att det är väldigt skönt på ett sätt, för då vet vi vilken tidsaspekt som gäller.

Ytterligare en fördel är att det finns energi i processen:

Du har det på näthinnan, du är i flödet. Jag brukar prata om energier ibland. Det är kanske lite töntigt, men det finns en pågående energi som aldrig stannar och den hjälper till. Både processmässigt och kvalitetsmässigt, anser jag. [...] Har du ett ärende som har stannat upp och sedan växt och stannat och sen växt och stannat, det har inte samma sköna energi i sig. [...] Nu blev det filosofiskt!

För det är ju svårt om man har ett projekt som löper över flera år kanske och så gör man nedslag någon gång var tredje månad.

[...] från stadens sida inom 2021, visst, det har funnits förskjutningar i deadlines, men det är ju ett driv. Man flyttar inte en deadline på samma sätt, upplever jag, inom 2021-processen, som det kan vara att det åker lite i andra planer - det blir någon månad här, man missar det, det tas med en axelryckning

Kortare processer ger förutsättningar för bättre kontinuitet både när det gäller handläggning och projektledning. Staden öppnas för nya sätt att samarbeta:

Här är alla på banan [...], det kommer från staden och från oss, det är ett gemensamt arbete. Och staden också öppnar upp på ett helt annat sätt så här: "Jamen kan ni hjälpa till? Vi ser att den här förvaltningen inte löser det, kan ni göra det i någon utsträckning?" Fine, go!

En nackdel med det tidsatta målet kan vara att på grund av tidspressen nedprioriterar man utformningsfrågor och processens besvärliga delar:

Risken finns ju alltid att om man har ett mål att vara klar med en viss volym vid en viss tid, att man då inte orkar eller vill ta i jobbiga delar. Eller alltså, sådana mjukare värden, att man lägger dem åt sidan och tänker att det - den risken finns ju alltid. Och jag tycker jag har sett lite sådana tendenser i något eller några projekt.

I en normalarbetad plan så kanske vissa kvaliteter hade varit bättre på grund av att man gav utredningarna tid. Det är baksidan av det här.

Kanske är man stressad och det finns oro bland både kommunala handläggarna och byggaktörer för att man missar viktiga frågor:

Jag är rädd för att vår stadsbyggnad blir felaktig för att vi har bara det som ett krav, att nå alla de målen. Och jag är rädd att vi också får en följdverkan av sådana beslut, i en stadsutveckling.

De <inom kommunen> är lite stressade, att man binner liksom inte tänkt färdigt, utan man måste ha <KNÄPPER MED FINGRARN> snabba lösningar hela tiden, och det är inte alltid kanske att det blir bästa alternativen.

Risken är att man tar inte helt genomtänkta beslut, som i sin tur skapar misstänksamhet och inte bidrar till samverkan:

Vissa saker kommer in så fort och så sent så man binner inte ta ställning till om det är kloka förändringar man gör eller inte. [...] Det blir inte helt genomtänkta beslut [...] i och med att det blir förändringar och sådant som förs in ganska sent, så skapar det lite misstänksamhet, snarare än att man känner att det är samverkan vi håller på med, och det är ganska tråkigt.

Byggaktörer kan ibland uppleva att kommunen inte jobbar med det som är bäst för platsen och projektet, utan det är tidplanen som är viktig, oavsett vad inventeringarna säger:

Det finns en stor rädsla ifrån ansvariga i 2021 att detta skulle försena och då skulle de få skulden, de saknar flexibilitet när det gäller deadline ifall det visar sig att det finns en bra grund till det.

Bostadshus kan bli bortplockade ur detaljplanen när man inte hinner ta tag i svåra delar:

Men här valde man att inte hantera det utan man ber oss plocka bort hus i stället. Och hade vi haft mer tid, så hade man satt sig ned: vad är kompensationsåtgärderna? [...] Men det valde man bort då.

I detaljplaner där intressenter får en markanvisning påverkas möjligheten att ha en tidig dialog, byggaktörer kan sakna tid till att förbereda handlingar och lyssna:

Då finns det ett värde i att man sakta, sakta bearbetar och kommer igång för att slippa överklaganderisken. Men när man har den här tidspressen, då går man in och så kör ... "Vi ska göra detta och detta", lyssnar, och vi hör vad de säger, men någonstans så sk-er vi i det. För vi har vår tidspress också, så man binner inte bearbeta alla på det sättet. Det blir väldigt hafsigt.

Och där uppstod en konflikt då, där jag tyckte att det var galet att förvänta sig att vi ska ha ett material framme på två månader, ifrån markanvisning till samråd. Det tyckte inte jag var schysst liksom. Det går lite för fort då. Då är vi inte ärliga mot de här människorna vi träffar. [...] Men då är detta ett politiskt projekt, så man var stenhård. Man sa bara "Tidplanen ska hållas, tidplanen ska hållas!" [...] Tidsmässigt så var det väldigt geschwint allting. Vi löste ju det.

Man fokuserar på en antagen plan:

Man har väldigt mycket fokus på att det ska vara en antagen detaljplan, men sedan ska den genomföras också, och där saknar väl vi lite grann att man har den förståelsen och tänker även genomförandeskedet i planerna.

Tidspressen kan påverka byggaktörernas möjlighet till granskning av handlingar:

Det man har tappat, i alla fall i den planen jag har suttit med, och det är den här möjligheten för oss byggherrar att granska. Planbeskrivningen lades ut utan att vi ens hade läst igenom den själva, utan det var bara SBK som hade skrivit ihop den. I plankartan kom det, som sagt var, in nya bestämmelser dagen innan den skickades ut, och det är inte kvalitetssäkring. Det ska finnas i alla fall ett par veckor där samtliga ska kunna granska underlagen innan de går ut.

För framtiden önskas tidsramar, olika för olika projekt:

Jag tycker nog inte att man skulle haft mer tid, utan det hade väl varit bättre om man haft en mer flexibel tid, skulle jag säga. Så att det inte just var 2021 som var deadline. För nu är det det för alla projekten. Och de som ligger först, de kan säga lite grann liksom, och de har inte så bråttom. Och risken är att de drar ut. Och då får det följdverkan på de andra projekten också, att de liksom inte får tillräckligt med resurser kanske i slutändan. Så att man skulle nog varit lite tuffare kanske med de tidiga projekten och sagt att nämen, det här ska vara klart då liksom. Och här ska det faktiskt inte vara färdigt 2021, utan det här ska vara klart 2019 liksom. Det hade nog blivit en snabbare och bättre process, tror jag.

Den största utmaningen uppfattas av de kommunala projektledarna vara att ro i land de stora planerna som nu trögar, de har stor betydelse för att nå målet 7 000 bostäder. Det handlar både om frågor kring riksintresse kommunikation och om andra stora frågor, t ex påverkan från aktörer som inte är involverade i BoStad2021:

Att byggaktörerna är beredda att leverera! Flera genomförandeplaner glider bortom 2021. Känner mig osäker på om byggaktörerna sätter till alla klutar för att hinna, det finns tendenser till att de hänvisar till försenade planer. Men planerna har vi ju jobbat fram tillsammans.

Att det finns tillräckligt med entreprenadresurser. Jag hoppas på att det faller lite i Stockholm, så att de kan komma hit och bygga. Vi prövar nya entreprenadformer, t ex att jobba med ett fast entreprenörsarvode, löpande räkning och öppna böcker, samt att få in fler mindre entreprenörer.

2.5 "Ordinarie produktion"

Under arbetet har forskargruppen flera gånger stött på både frågor och farhågor kring om och hur BoStad2021 påverkar den så kallade ordinarie produktionen: "Har BoStad2021 en gräddfil?", "Alla resurser går till BoStad2021, andra projekt blir lidande", "Kanske blir det 7 000 bostäder till 2021, men hur vet vi att det är ett nettotillskott, de kanske skulle byggts ändå?".

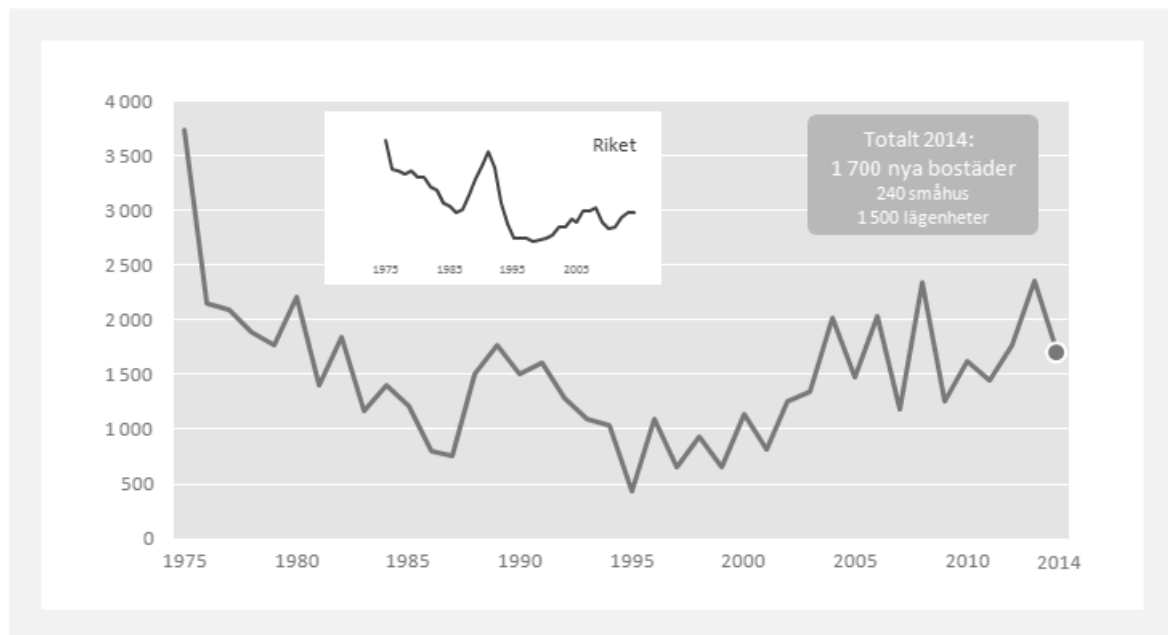
Följeforskningen har hittills i stort sett uteslutande samlat data inom BoStad2021 och inte fångat upp data, erfarenheter och intryck från aktörer som driver bostadsprojekt utanför denna satsning. Med tanke på att forskargruppen så småningom och så bra som möjligt ska kunna svara på frågan om målen med BoStad2021 uppnås och om de vidtagna förändringarna av arbetssättet innebär en effektivisering, behöver vi bilda oss en uppfattning om åtminstone den kvantitativa aspekten av frågan om påverkan på den ordinarie produktionen. Det skulle ju kunna vara så att de 7 000 bostäderna byggs till 2021 och att det förändrade arbetssättet lett till en effektivisering av planerings- och genomförandeprocesserna, men att det har skett på bekostnad av den ordinarie eller övriga produktionen av bostäder, och att det därför inte blir ett nettotillskott, och att effektiviseringen inom BoStad2021 motsvaras av en nedgång i effektiviteten i övrig produktion. På ett övergripande plan blir det då svårt att hävda att BoStad2021 bidrog till fler bostäder och en effektivisering av planerings- och genomförandeprocesserna.

Det historiska genomsnittet

Uttrycket "ordinarie produktion" i samband har använts i samband med tillkomsten av BoStad2021, dvs när Jubileumssatsningen lanserades i juni 2014 med ett mål om att skapa 7 000 nya bostäder till 2021 "utöver ordinarie produktion".

Adjektivet "ordinarie" avser enligt Svenska Akademiens Ordbok något som är vanligt, även om betydelsen anges som föråldrad. Adjektivet "ordinär" har enligt ordboken bland annat innebörden av "vanlig, normal [...] 'genomsnittlig'", och detta kan ses som en rimlig tolkning av "ordinarie" i Jubileumssatsningen.

I den offentliga statistiken används flera olika mått för bostadsbyggandet: beviljade bygglov, påbörjade och färdigställda bostäder. Här väljer vi att utgå från vad som kan sägas utgöra den genomsnittliga nivån för färdigställda lägenheter i Göteborg (figur 9). Man kan ha olika åsikter om den relevanta jämförelseperioden, men produktionsstatistiken tyder på att den "ordinarie" produktionen vid tiden för Jubileumssatsningens tillkomst uppgick till omkring 2 000 färdigställda lägenheter per år.



Figur 9. Färdigställda bostäder i Göteborgs kommun 1975-2014.

Källa: <http://www4.goteborg.se/prod/G-info/statistik.nsf/34f4087fac810b1ac1256cdf003efa4b/e7def601f0e44028c1257991003c36c1!OpenDocument>

Politiska mål för bostadsproduktionen

Kommunala dokument och politiska beslut om bostadsproduktionens framtid volym kan ha olika karaktär. Vid sidan av uttryckliga kvantitativa mål i antalet lägenheter för preciserade tidsperioder förekommer uttalanden om ”möjlig” produktion och rena prognoser för antalet nya lägenheter.

Exempel på uttalanden om möjlig produktion finns i Göteborg2035 – Utbyggnadsplanering (del 2), godkänd av byggnadsnämnden i februari 2014. Här slogs fast att möjlig produktion 2017-2022 skulle vara över 9 000 lägenheter i centrala staden och uppemot 15 000 bostäder i mellanstaden. Fastighetskontoret räknade i november 2014 med ett möjligt årsgenomsnitt på ”drygt 3 400 bostäder” för perioden 2014-2023 (Bostadsförsörjning i Göteborg – nuläge och framtida inriktning, antagen av kommunfullmäktige 2015-04-16).

Vad säger intervjuade byggaktörer?

Vi har frågat byggaktörerna om de uppfattar skillnader i handläggningen av projekt inom BoStad2021 och andra projekt. Arbetar byggaktörerna annorlunda i den ”ordinarie” produktionen?

Nej, de har vi inte gjort i de här delarna, på det sättet utan vi jobbar så, även i de andra projekten. Och det är för att den ... de lär känna oss och det är en samverkan i ... Som dialogen, att det gäller att ha en dialog, och man lär känna varandra och så där.

Nej, vi har inte märkt något, nej. Vi är med i några andra planer, och vi har inte märkt något negativt av det.

En annan byggaktör är mer skeptisk:

Men sen är det också väldigt tydligt att resurserna stryps ju på de vanliga planerna. Det är inte lika mycket fokus på dem nu, definitivt inte. Nu låter det som att jag tycker att det är jätteroligt med BoStad2021 <SKRATT>.

Hur förhåller man sig till påståendet att det finns en gräddfil för BoStad2021?

Ja, ja, ja. Det är jättetydligt. Så med undantag för BoStad2021 och projekten här så kan det finnas en viss tröghet, fortfarande.

Det förefaller att vara en jämn fördelning mellan byggaktörer som inte ser någon tydlig skillnad i kommunens handläggning av detalplaner inom och utom BoStad2021 – och dem som menar att den ”ordinarie”

produktionen blir lidande. Forskargruppen avser att framöver fördjupa bilden av om BoStad2021 påverkar den ordinarie produktionen eller inte i syfte att få ett underlag för att bedöma om BoStad2021:s bostäder utgör ett nettotillskott eller inte.

2.6 Byggtörsperspektiv på stadsplanekvaliteter

Ett mål i BoStad2021 är att projekten ska ha minst lika bra kvalitet som annars. Målen finns formulerade i ett stort antal styrdokument, men är i allmänhet så vagt formulerade att de är svåra att precisera och mäta.

Frågan som ställdes till byggtörerna var vilka stadsplanekvaliteter som de ansåg vara viktiga, främst med tanke på vad de menar att deras kunder värdesätter. Svaren är ganska blandade. Det är knappast den fysiska stadsutformningen som dominerar i svaren, utan det är ofta egenskaper som trygghet, tillgänglighet och cykelvänlighet som framhävs

Tillgänglighet, närhet till service, kommunikationer, parkering, cykelrum och cykelpool, natur.

Huset, gården gatan – mycket sätts i detaljplanen tillsammans med kommunen.

I min värld kan man faktiskt bygga väldigt tätt och högt [...] och ändå ha väldigt fina kvaliteter.

Jag tror inte kunden tittar så mycket på stads kvalitet. De tittar på lägenheten, gården, balkongen, kollektivtrafik, lätt att cykla, lekplatser, förskola. Mera irriterade om det är träd som skymmer än att det inte finns träd.

Vi vet inte riktigt hur gatorna kommer att se ut – TK inte färdiga. TK vill inte ha parkering längs trottoar – dvs det kommer inte att bli stadsmässigt.

Det ska vara en trivsamt gata och en fungerande gata både dag och natt – och kännas trygg.

Om vi får bort den där otrygga skogsdungen som man inte vill gå igenom, utan man går runt hela området, så är det bra. Kan vi skapa stråk som gör att de lättare kan röra sig är det fantastiskt bra.

Och då pratar man inte bara om den fysiska miljön utan att det kanske är psykosociala miljön, trygghetsaspekten, det är jätteviktigt.

Vi brukar lägga oss vinn om att det yttre runt husen och även entréerna och trapphusen – att man bygger med hög kvalitet så att man får med sig den känslan in i bostaden.

Att våra hyresgäster får det de förväntar sig av kvaliteten inne i bostaden är nummer ett. Området omkring måste kännas trivsamt och tryggt. Blandad levande stad – att det finns service (genom en exploatering som ger underlag) och många olika verksamheter. Då kan man få små caféer, butiker – som stöds av kontorsytor som genererar människor på dagtid. [...] Kanske en vårdcentral, tandläkare, apotek [...].

Den kommersiella platsen, alltså torget då och att vi kan behålla de verksamheter som finns, men förhoppningsvis utveckla med nya verksamheter. Men torget och bussen ... och att det är tryggt och att det går att cykla.

Det är det urbana, att du har täthet, att du har gröna parker [...] skyddade sidor [...] skyddade gårdar [...] skillnad på privat och offentligt.

Vi har tagit fram en handbok för hur vi tycker att vårt område ska utvecklas. Och vi tycker det är klassiskt stadsbyggande. Vi har en plan som är typisk kvartersstad [...] gatorna har en stadskaraktär [...] en variation i bebyggelsen [...] entréer vända mot gatan, förgårdsmark, gårdarnas funktion som ska ses som privat. Och så är det tillgången till bil och kollektivtrafik.

Läget i stan [...] Majorna står för väldigt många positiva saker för väldigt många grupper. Man kan cykla och bada.

Ett nytt Gårdstens centrum, en social aspekt, en social nytta. Sedan har vi en blandstad [...] livgiva torget och att det är mycket av det som är attraktionskraften [...] Mänsklig skala och touch.

2.7 Forskning om bostadsbyggandets uppgång

I många rika västländer uppstod under 1970-talet finansiella problem i den kommunala sektorn. Viljan till investeringar försvagades. Med tiden kom emellertid de ackumulerade effekterna av internationellt låga räntor och allt mer generösa svenska skatteregler att skapa ett starkt efterfrågetryck på nybyggda bostäder i Sverige.

I Storbritanniens fall har det hävdats att man kan tala om nära tre årtiondens försummelser innan bostadsproduktionen på allvar kom upp på den politiska agendan igen i början av 2000-talet (Bramley 2007). Liksom i Sverige hade bostadsförsörjningen varit en väsentlig politisk fråga efter 1945 och fram till mitten av 1970-talet. En enkel finansiell förklaring till svängningarna på lång sikt är att kring 1975 nådde både inflation och räntor toppnivåer som först tjugo år senare hade sjunkit påtagligt; man kan föreställa sig att bostadsefterfrågan växte allt mer under det följande årtiondet innan det politiska trycket eller snarare trycket på politikerna manifesterade sig i mer högljudda krav på ökad nyproduktion. Bland de lokalpolitiska förklaringarna till det låga intresset för ökat bostadsbyggande nämner Bramley miljöaspekter hos befintliga boende, önskan om att hålla huspriser uppe, motvilja mot nyinflyttade, och hänsyn till ökade behov av lokal service och infrastruktur.

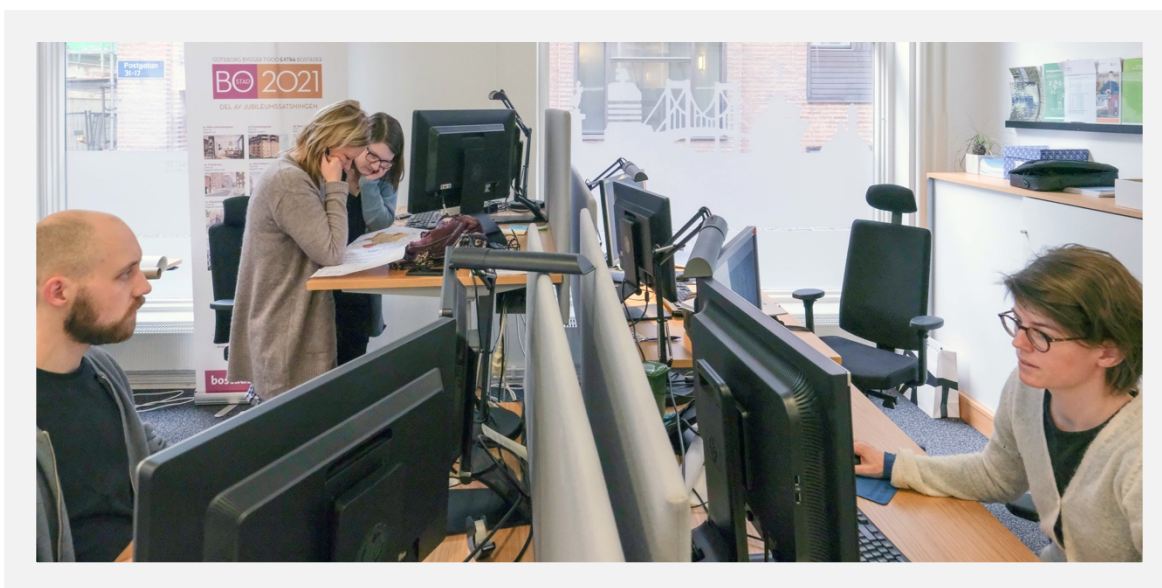
En betydande finansiell störning utgjordes av krisen 2008 efter Lehmankonkursen. Kriseffekterna gav anledning till en brittisk undersökning av varför småhusbyggare inte bygger snabbare än de faktiskt gör (Adams m fl 2009). Här analyserades hur privata exploatörers byggtakt beror på deras ekonomiska överväganden utgående från hur nya bostäder successivt kommer ut på en lokal marknad. Intervjuer med byggexploatörer gav ett genomgående intryck av att själva byggtakten var mindre flexibel i ett krisläge. I stället satte företagen in andra åtgärder som ökade insatser för marknadsföring om avsättningen blir svagare än företaget väntat sig.

Vilka effekter som den finansiella krisen 2008 har haft för svensk stadsutveckling har belysts för Malmös del av Holgersen (2014). Här kunde han konstatera att de kommunala målsättningarna för bostadsbyggandet knappast påverkades, men att arbetsformerna i förhållande till olika exploatörer förändrades i syfte att hålla uppe nyproduktionen. Kommunen ingick ett avtal om förhållandevis stor produktionsvolym med en större exploatör på marknaden.

Kvantitativa politiska mål kan vara svåra att definiera. Utgående från den tvååriga strategiprocessen för Centrala Älvstaden i Göteborg har Brorström (2017) kartlagt motsägelsefulla ståndpunkter kring kvantifiering, återspeglade motsättningar inom strategigruppen, i första hand i fråga om trafiksiffror.

3 Gemensam kommunal projektorganisation

Den första av tre huvudåtgärder inom ramen för BoStad2021 var att det etablerades en projektorganisation, där ingående förvaltningar var Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret. Personal från dessa förvaltningar tog en gemensam projektlokal i besittning. Den direkta styrningen av projektorganisationen delades mellan tre projektledare, var och en med hemvist i sin egen förvaltning. Projektchefsrollen växlar mellan de tre förvaltningarna beroende på skede. I praktiken utövas dock projektledningen av de tre förvaltningarnas projektledare gemensamt. Utöver de tre nämnda förvaltningarna brukas projektlokalen av handläggare även från Förvaltningen för kretslopp och vatten samt Park- och naturförvaltningen, i den utsträckning de medverkar i projekt som ingår inom BoStad2021.



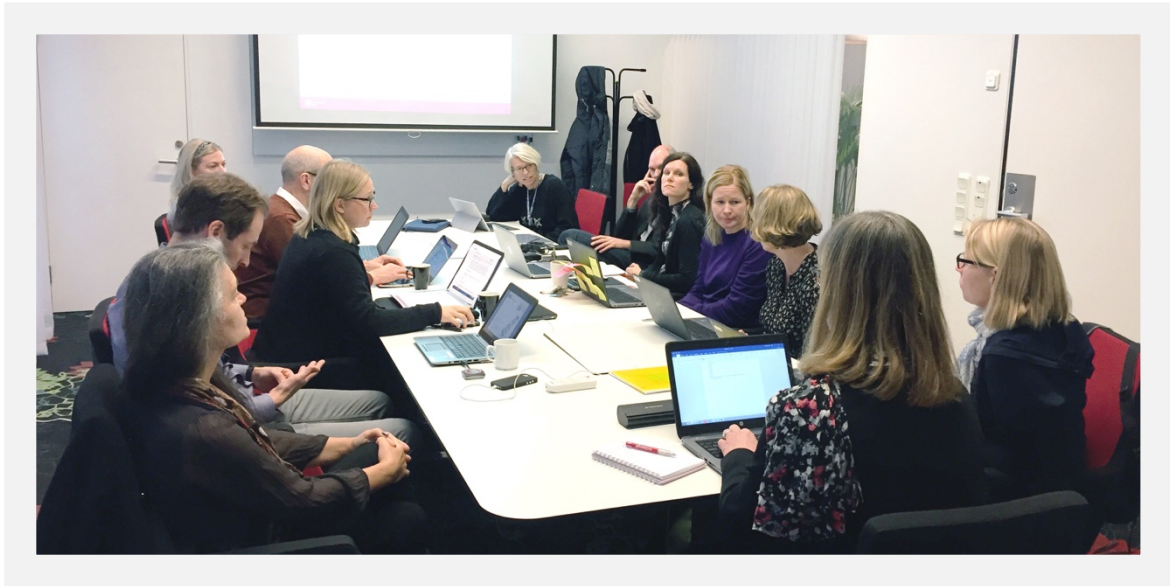
Vi har intervjuat de tre kommunala projektledarna om deras syn på den gemensamma organisationen (avsnitt 3.1). Redan inom ramen för delrapport 1 från följeforskningsprojektet intervjuade vi ett antal handläggare som verkade inom BoStad2021. Vi önskade nu skapa oss en bättre och mer representativ bild av hur de såg på olika aspekter av arbetet inom BoStad2021. Därför gick vi ut i juni 2017 med den enkät ställd till samtliga handläggare inom BoStad2021, och svaren som gäller just organisationsfrågor redovisas här i avsnitt 3.2. Dessutom kom det fram i intervjuerna med byggaktörerna (3.3) åtskilliga synpunkter på den kommunala projektorganisationen. Sist i kapitlet tar vi upp hur satsningen kommunicerar internt och externt.

3.1 Kommunala projektledares syn

Alltså det är verkligen superbra! Vi ses hela tiden och kan stämma av frågor löpande och lösa knäckefrågor och konflikter mellan förvaltningarna innan styrgruppen.

Den kommunala projektledningen (PL) lyfter fram flera positiva aspekter. Att sitta nära varandra ger möjlighet att dryfta frågor på ett helt annat sätt än när man sitter och trycker på varsitt rum. Frågor bollas hela tiden och hanteras på ett sätt som effektiviserar beslut och framdrift. Många som sitter tillsammans i projektlokalen jobbar enbart med BoStad2021, det ger en trygghet i varje medarbetares prioriteringar. Alla har samma mål, samma uppdrag. Att sitta i en gemensam projektlokal skapar en vi-känsla, att ”vi ska lösa det här tillsammans”, det är positivt. Man peppar varandra, inte minst att hålla tider. Man orkar jobba snabbare och löser problemen på ett enklare sätt. Det är inte alltid så i den ordinarie produktionen.

I den kommunala styrgruppen finns också en känsla av att frågorna måste lösas. Frågor kan inte dras i långbänk, gå hem och sen komma tillbaka.



Utmaningar med den kommunala projektorganisationen

Det tog tid innan TK:s projektledare var på plats. En utmaning var att TK:s projektledare inte har bakgrund eller kompetens i planskedet utan är från genomförandesidan. Det behövs egentligen två personer från TK, menar man, det har ordnats efter hand. Det anses fungera mycket bättre nu efter inkörning, men en i PL menar att man borde ha kommit längre.

Den största utmaningen när det gäller gemensam projektorganisation är skärningspunkten mellan projekt och linje. Det är stora frågor ibland som måste tas i linjen. Ett exempel är mobilitetsåtgärder och mobilitetsavtalen. Eller t ex frågor som har konsekvenser för relationen till staten. De frågorna kan inte hanteras i projektet, och då krävs det tid och resurser för att hantera dem i linjen, det är en utmaning.

Det är en utmaning att vi fått ta in så många oerfarna, att tiden är kort och att många nya frågor dyker upp. Därtill har vi många som gått på föräldraledighet, det drabbar framtiden.

Utmaningen framöver är hur genomförandeskedet ska organiseras. Hur arbetsfördelning och samordning ser ut mellan TK, FK och exploatörer, vem leder och driver? TK har inte räknat med att hålla samman hela utbyggnadsprojektet med alla aktörer.

Om samarbetet mellan de tre projektledarna

Det förekommer heta diskussioner, framhäver man, men det brukar landa i beslut i PL-gruppen. SBK har ett visst ledarskap i planskedet men projektledningen arbetar med delat ledarskap som fungerat allt bättre och bättre efter en viss inkörning. PL har ett brett fokus där alla tar ansvar. Arbets- och ansvarsfördelning i projektledningen har varit diffus, men har helt klart förbättrats, heter det. Ändå kunde vi få höra:

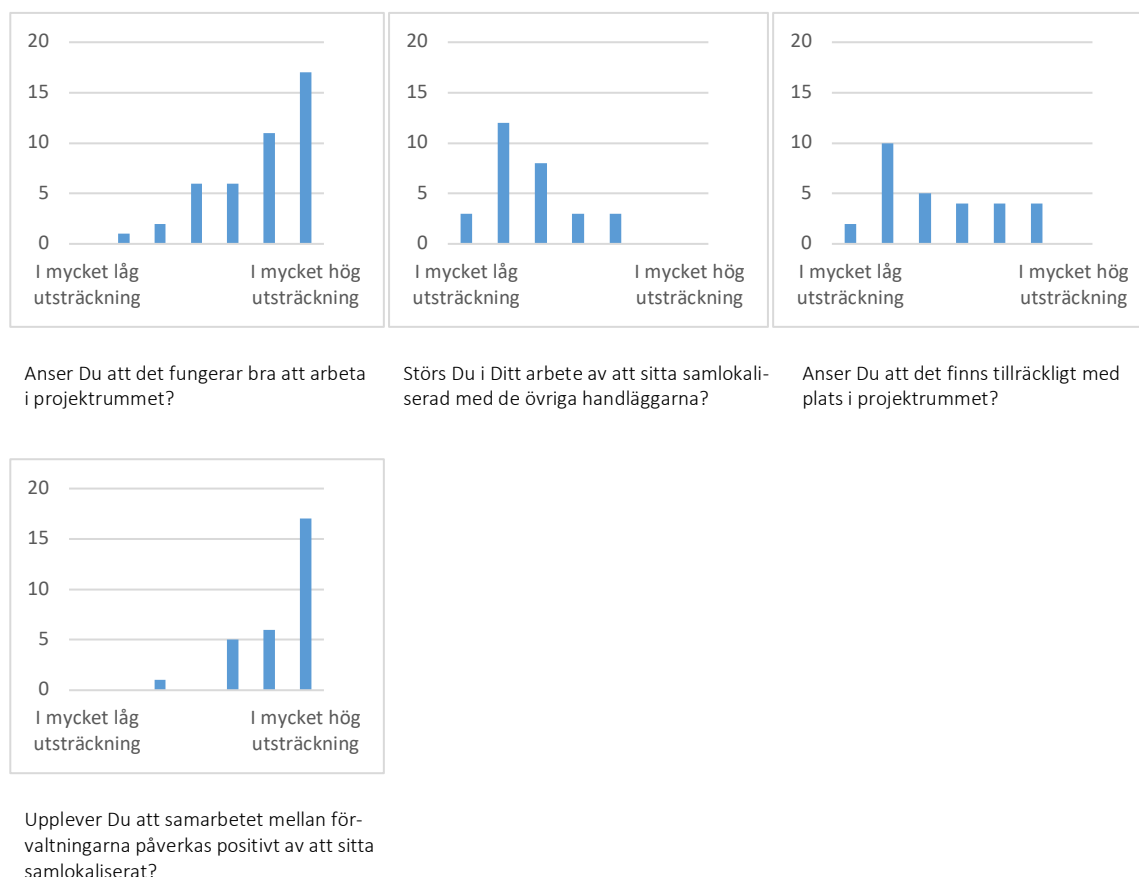
Jag tror inte på delat ledarskap egentligen, det bör vara en som bestämmer.

3.2 Enkäten till kommunala handläggare

Som nämnts i avsnitt 1.2 (jfr även Källor och litteratur) besvarade 29 kommunala handläggare vår enkät som sändes ut i juni 2017. Här var det många frågor som gällde deras syn på den gemensamma kommunala projektorganisationen.

Samlokalisering

Först ställdes ett antal frågor som rör hur man uppfattade samlokaliseringen (se figur 10).



Figur 10. Frekvensdiagram för samlokalisering (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

Figur 10 visar att handläggarna i stort ser mycket positivt på att arbeta i det gemensamma projektrummet. Farhågor om att det skulle vara störande att sitta tillsammans får inte något stöd. Däremot indikerar ett antal svar att det är ont om plats i projektrummet. En överväldigande majoritet uppfattar att samarbetet mellan förvaltningarna gynnas av samlokaliseringen.

Kommunikation

I nästa avsnitt av enkäten ställdes frågor om hur man uppfattar kommunikationen inom BoStad2021. Vi kan se i figur 11 att handläggarna i stort upplever att kommunikationen fungerar väl inom den kommunala organisationen. Även det forum där handläggarna träffas varje månad uppfattas positivt av långt de flesta. En relativt positiv syn finns även på kommunikationen med byggaktörernas projektledare.

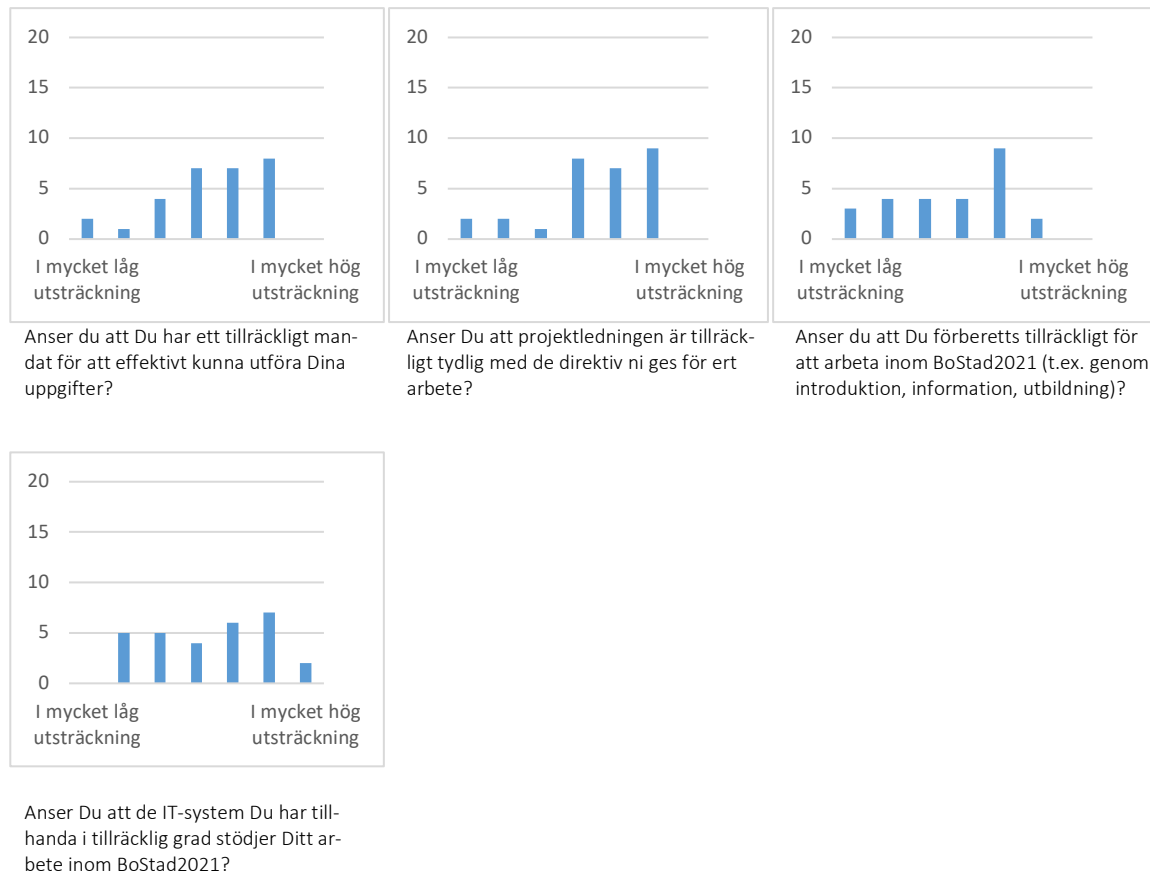


Figur 11. Frekvensdiagram för kommunikation (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

Förberedelser, mandat och stöd

Flera frågor ställdes om mandat, tydlighet från projektledningens sida, i vilken utsträckning man ansåg att man hade förberetts för arbetet samt vad man ansåg om de IT-system man hade att tillgå.

Svaren (se figur 12) på frågan om man har tillräckligt mandat är förhållandevis spridda men med många närmare mitten av skalan. Svartsbilden är något mer positiv vad gäller frågan om tydlighet hos direktiv från projektledningen. Tveksamheten är dock större hos dem som svarat på frågan om de kände sig tillräckligt förberedda för arbetet inom BoStad2021. Spridningen är stor i svaren på frågan om IT-stödet, där ungefär hälften har uppfattat stödet som otillräckligt.



Figur 12. Frekvensdiagram för mandat, direktiv, förberedelse samt IT-stöd (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

Kopplat till frågan om mandat skulle handläggarna även svara på om det ofta dyker upp frågor som de måste lyfta utanför BoStad2021, i första hand med sina hemmaförvaltningar. Här svarade en betydande majoritet (18 av 29, motsvarande 62 %) att så var fallet. På en följdfråga ombads handläggarna att ange vilka typer av frågor det handlade om (se tabell 10). Flertalet av dessa frågor tycks röra trafik och VA-frågor. Även förhandlingsfrågor och frågor av juridisk natur nämns.

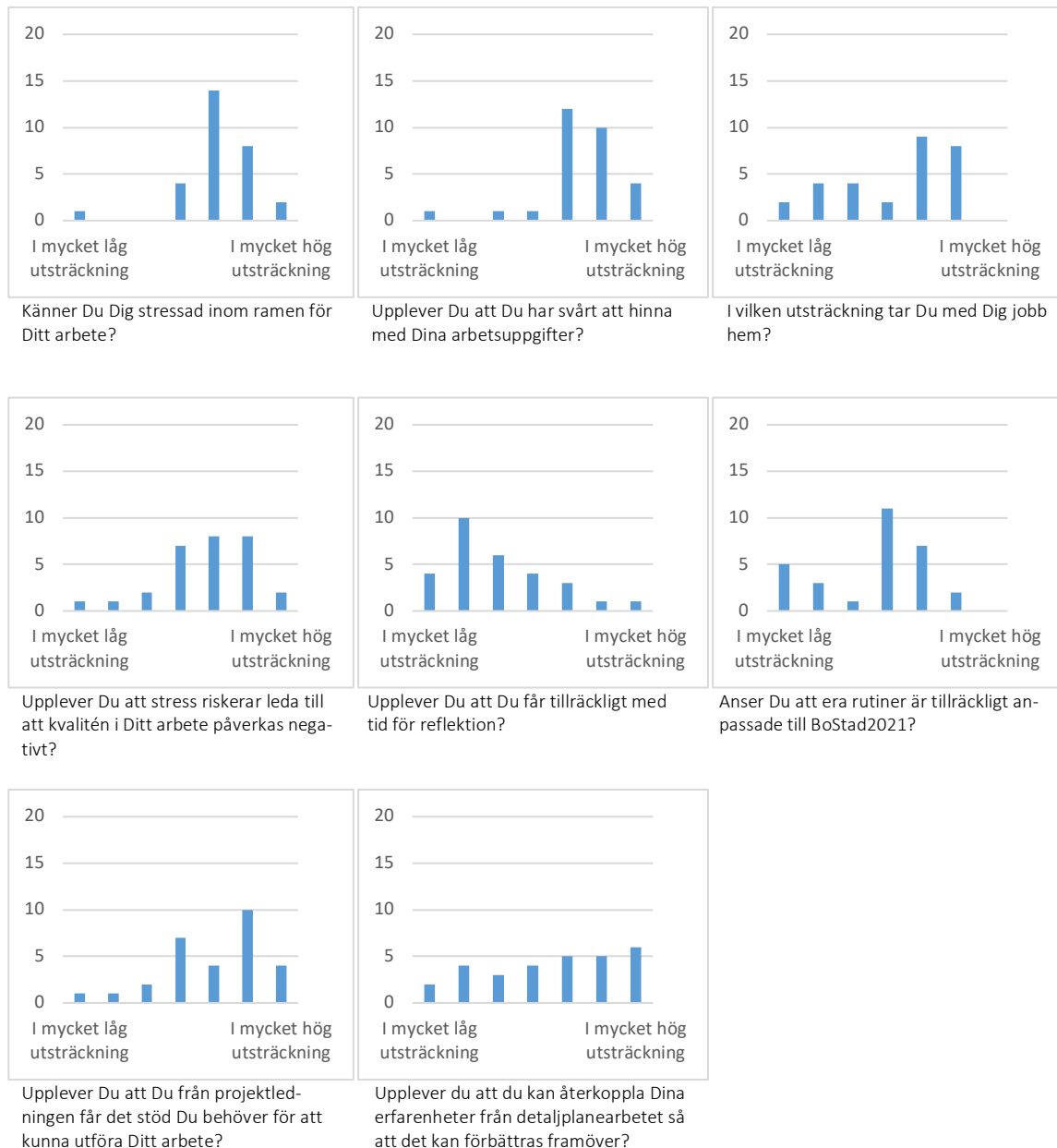
Tabell 10. Frågor som behöver lyftas till hemmaförvaltning

Förvaltningens ställningstaganden kring olika frågor och frågor där någon annan inom förvaltningen har bättre detaljkännedom
Vid större intressekonflikter
Inte ofta, men det händer. Strategiska frågor behöver man hantera på hemmaförvaltningen som uppkommer i planer, vilken förekommer
Förhandlingsfrågor
Interna processfrågor. TK:s interna projektstrukturer är inte anpassade för parallella processer. Det skapar många bromsklossar och lösta frågor kring ansvar och arbetsfördelning
Tekniska, ekonomifrågor
Juridiska
Ofta är det det svåra planer och möjliga lösningar behöver stämmas av med bygglov och driften
Specialistfrågor, t ex utformningsfrågor
Alla möjliga olika typer av frågor som rör utredningar i planerna
Olika önskemål från byggtörer vad gäller omfattning och utformning av bebyggelse
Följder av exploatering, t ex upprustning/utökning av närliggande parker, lekplatser m m
Kanske 50 % av alla frågor behöver stämmas av med hemmaförvaltningen. Olika specialister beroende på vilken fråga det handlar om
Trafiklösningar
Sakfrågor inom trafikområdet; systemfrågor, parkering, mobilitet, etc. Processfrågor där trafikkontorets egna processer är svåra att kombinera med processerna för BoStad2021. "Varför är det så bråttom - vi har inte bråttom - vi har ju inte processat dessa frågor klart inom Trafikkontoret?"
Ekonomiska frågor som endast rör Kretslopp och vatten, tekniska frågor kring VA-anläggningarna i staden, om en detaljplan eller byggprojekt måste behandlas av KoV:s nämnd, kontakt med grannkommuner om VA-anläggningarna i planområdet har koppling till grannkommunens VA-anläggningar.

Arbetssituation

Åtta frågor ställdes om hur handläggaren uppfattade sin egen arbetssituation (se figur 13). Resultaten visar att många upplever sig vara stressade inom ramen för sitt arbete. Ett flertal svarar också att de har svårt att hinna med sina arbetsuppgifter. I viss mån rapporteras att man tar med sig arbete hem. En stor andel av handläggarna upplever att stress riskerar att leda till att kvaliteten i det egna arbetet påverkas negativt. Det är en minoritet som svarar att de får tillräckligt med tid för reflektion. En fråga som möjligen kan kopplas till stress är om rutinerna anses vara tillräckligt anpassade till BoStad2021 – här finner vi att många svarar i mitten på skalan, samtidigt som det finns ett antal handläggare som hyser åsikten att rutinerna endast i mycket låg utsträckning är tillräckligt anpassade. Men det är värt att notera att långt de flesta upplever att de får det stöd från projektledningen som de behöver för att kunna utföra det egna arbetet. Betydligt större spridning utmed svarsskalan var det när vi ställde frågan om man upplevde sig kunna återkoppla sina erfarenheter från detaljplanearbetet så att det kan förbättras framöver.





Figur 13. Frekvensdiagram för arbetssituation (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

En statistisk analys av korrelationer mellan svar på olika frågor som rör arbetssituationen tyder på ett signifikant samband ($r=0,63$; $p=0,0001$) mellan i vilken utsträckning man upplever sig stressad och i vilken utsträckning man upplever att stress riskerar att negativt påverka kvaliteten i ens arbete. Upplevd stress är även korrelerad ($r=0,62$; $p=0,01$) med i vilken utsträckning man tar med sig arbete hem. Ett ännu starkare samband ($r=0,81$; $p=0,0001$) råder mellan upplevd stress och i vilken utsträckning man upplever sig hinna med sina arbetsuppgifter. Det har inte varit möjligt att redovisa samband separat för de olika förvaltningarna, givet att antalet svar per förvaltning är litet.

Handläggarnas kommentarer

Avslutningsvis gav vi handläggarna möjlighet att med egna ord reflektera över hur arbetet inom BoStad2021 fungerar (tabell 11). Överlag framstår de som positiva till arbetssättet, även om en rad brister identifieras. Det finns ett antal kommentarer som rör byggaktörernas varierande vilja att arbeta med parallella processer, byten av projektledare som stoppar upp arbetet. Vad gäller kommunens roll framhålls en

föråldrad organisationsstruktur som en hämmande faktor. En ny mer sammanhållen nämndstruktur efterlyses, eftersom skilda uppfattningar hos nämnderna uppfattas fördröja projekten. Även vikten av att arbeta mot en deadline framhålls som något positivt, även om man kan uppleva tempot som ibland för högt, med risken för att kvaliteten kan bli lidande. Vikten av att förstå varandras roller betonas, och det lyfts fram att tilliten och samarbetsförmågan mellan förvaltningarna har ökat inom BoStad2021 i förhållande till hur det ser ut i den ordinarie förvaltningsstrukturen.

Tabell 11. Handläggarnas reflektioner

Överlag positiv till arbetssättet men just reflektionstid och de korta tidplanerna stressar om leveranser från utomstående aktörer eller andra förvaltningar utanför organisationen eller väntan på utredningar minskar det egna tidsfönstret. Acceptans för varandras roller är viktigt.
Överlag bra men emellanåt lite snurrigt och otydligt.
Väldigt olika i olika projekt, vilket svaren ovan inte visar. Särskilt vad gäller byggaktörernas vilja att bidra och arbeta med de parallella processerna, och kommunikationen. I vissa fall vill jag säga att det fungerar väldigt väl, i andra väldigt dåligt. Nya utmaningar skapar nya möjligheter.
Det fungerar väl utifrån parallella processer, men tidsramen är snäv vilket försvårar reflektion och att kvalitetssäkra planerna. Min upplevelse är att byggaktörerna inte sätter sig in tillräckligt i vad planarbetet innebär. Upprepade byten av projektledare från byggaktörerna innebär också att mycket information inte förs vidare och att de nya inte sätter sig in i vad som hänt i projekten. Många frågor dyker upp som redan blivit avhandlade, medan framdriften avstannar. Det bidrar till förskjutningar och förse- ningar.
Många sena ändringar av förutsättningar från byggherrarnas sida försvårar arbetet. Arbetet är tidskrävande och påfrestande men roligt.
I jämförelse med ordinarie exploateringsprocess så är det här ett stort steg framåt. Bara det faktumet att förvaltningarna pratar med varandra och att detaljplanearbetet tvingas att tänka på genomförandefrågor gör att vi får en helt annan kvalitet i slutprodukten. Hoppas innerligt att den här processen implementeras i det ordinarie detaljplanearbetet inom staden.
Det skulle fungera så mycket bättre om det fanns en gemensam politisk nämnd som ersatte byggnads-, fastighets- och trafik- nämnd.
Idag kan ju de tre nämnderna ha helt olika syn på saker och ting, då påverkar det ju projekts tidplan, framdrift och genomförande. Stundtals mycket stressigt, men väldigt lärorikt.
Det är forcerat med pressade tidsramar. Kvaliteten kan bli lidande. Ovana att ta fram detaljerade handlingar i ett tidigt skede. Beslut kan fattas för snabbt utan reflektion vilket kan göra att det blir felaktiga beslut. Dock går arbetet framåt i en annan takt än vid vanliga detaljplaneprocesser med parallella processer och medverkan även under projekterings- och genomförandedelen är stimulerande.
Allmänt svårt med mandat när jag är konsult - när ska jag stämma av med projektledaren och när ska vi stämma av med planche- fen?
Tror alla känner att det är/har varit en väldigt stor arbetsmängd, svårt att hinna med, det kanske är en allmän känsla i branschen just nu? Med dessa tajta tidplaner blir det såklart extra press.
Det har tagits fram en skiss för de parallella processerna och hur de påverkar varandra, vilken var framme först när många planer gått ut på granskning/antagande. Den hade såklart varit bra att ha framme i början av projekten för att skapa förståelse tidigt både för handläggare och byggaktörer.
Effektiviteten och kvalitet av arbetet är mycket lågt i förhållande till de resurser och insatser staden har lagt på detta projekt och med tanke på den politiska drivkraften som finns. Jag tycker detta beror på den föråldrade organisationsstrukturen och det ineffektiva arbetssättet inom Göteborgs stad. Detta tillsammans med den bakåttävande kulturen och motstånd mot förändring som har funnits inom stadens olika förvaltningar sedan flera år tillbaka gör det svårt att öka effektiviteten och kvaliteten.
Spontant tycker jag det är ett mycket bra sätt att arbeta på genom att sitta tillsammans i ett projektrum. Rummet hade dock be- hövt ha lite mer platser eftersom det ofta är platsbrist. Jag uppfattar stämningen i gruppen bra. Dock är stresspåslaget väldigt högt. inspirerande och utvecklande med samarbetet i projektloken och våra veckoavstämningar inom SBK. Samarbete är personrelaterat och fungerar olika i olika grupper.
Jag anser att man har gjort det bästa av situationen. Mycket hade inte landat när arbetet drog igång men vi har arbetat målmed- vetet och projektledarna har försökt få nödvändiga rutiner på plats så snabbt som det går. Att det behöver tid är naturligt framförallt om det ska fungera för mer än bara några få planer.
Framst upplever jag resursbristen på TK som en hämmande faktor där många viktiga frågor också har behövt landa internt som exempelvis mobilitetsåtgärder och hantering av TRV:s synpunkter. Underlaget som nu tagits fram för mobilitetsutredningarna är dock mycket tydligt.
Bra ambition i BoStad2021, men dåligt riggat på den egna förvaltningen.
Svårigheter att få framdrift i projektet eftersom det finns krav på att man samtidigt ska följa den egna förvaltningens interna be- slut/hållning i linjeorganisationen. Målsättningarna i sakfrågor skiljer sig ganska ofta åt mellan projektet och linjen. Projektloka- len är ur min synpunkt den viktigaste framgångsfaktorn inom BoStad2021.
Handläggare från olika förvaltningar får där mötas på ett mer personligt "vardagligt" plan istället bara för i mötesrum och på avta- lade telefonföreläsningar. Det har ökat förståelse, tillit och samarbetsförmågan mellan förvaltningarna. Mina kollegor på min hemma- förvaltning har inte alls den här nära relationen till sina kollegor på övriga planerande förvaltningar.
Detaljplanearbete har gått i ett högt tempo, vilket har tvingat alla att samarbeta och ta fram bra lösningar. Att jobba mot deadlines är alltid mycket effektivare än utan. Man blir tvingad att prestera. Det är positivt och sparar tid i planprocessen.
Processschemat för BoStad2021 spikades inte förrän en bit in i arbetet. Det ledde till lite förvirring med hur vi skulle göra med upp- starten av byggprojekten. Men det var mer en barnsjukdom, nu flyter arbetet på bra.

3.3 Byggaktörsperspektiv

Ett uttalat mål för BoStad2021 är att snabba upp tiden mellan initiering av ett projekt och färdigställande. Parallella processer och en gemensam kommunal projektorganisation är viktiga medel för att bland annat samordna kommunens insatser. Alla byggaktörer tillfrågades därför i våra intervjuer om de ser exempel på försenande effekter till följd av bristande samordning inom och mellan de kommunala förvaltningarna. Här måste man lägga märke till att de första intervjuerna hölls redan i maj 2017 och att åsikter kan ha hunnit förändras sedan dess.



Svaren på frågan om försenande effekter kan tolkas som att byggaktörerna inte enbart svarat på frågan om bristande samordning utan också mer allmänt om vad som brister i processen kring BoStad2021. En majoritet av byggaktörerna upplevde att det finns brister, medan cirka en fjärdedel svarade att de inte såg några brister i samordningen så här långt. Svaren på vad det var som brast fördelade sig på flera olika kategorier och vissa svarande gav flera olika exempel.

De brister som oftast lyfts fram och är helt dominerande kan sägas handla om tre fenomen: besked från kommunen kommer för sent, besked ändras i sent skede, och det lämnas motstridiga besked från olika förvaltningar. Vissa förvaltningar kommer således in för sent eller lämnar besked sent och orsakar försenande omtag. Här nämns relativt ofta FK, LF och TK som exempel, men även andra förvaltningar upplevs av några byggaktörer inte vara fullt ut integrerade i processen. När det gäller FK är frågan om sena besked om prissättning den som mest lyfts fram. När det gäller LF är det förutsättningar vad gäller förskolor och BmSS-boende som oftast nämns som exempel på sena besked och omtag. I fråga om TK återkommer uttalanden om resursbrist och svårigheter att leverera enligt tidplanerna. Därtill nämns att samordningen mellan Trafikverket och kommunen brister. Flera exempel framförs på att besked, eller sådant som byggaktörerna upplever sig ha kommit överens om med kommunen, ändras i ett sent skede. Inte sällan utan dialog eller motivering med hänvisning till tidsbrist. En viss irritation över bristande samverkan i dessa fall framförs av de svarande. Byte av handläggare nämns av några som orsak till ändrade besked.

Ja, det är alltså en konkret grej som vi var nere och pratade om i går, det är tomtpriset då som skulle varit klart i ... jag vet inte om det var september eller ... förra året. Vi vet fortfarande inte vad tomtpriset är här.

Trafikförslaget kom i väldigt sent skede, bara några veckor också innan, eller någon vecka innan själva exploateringsavtalet och de kostnaderna i sig, där kan jag tycka absolut att det här måste skötas på ett annat sätt.

Jaha, alltså den komponenten var helt plötsligt ändrad utan att vi fick vara med, utan att vi fick någonting...eller fick ens diskutera för- och nackdelar, utan det är bara att göra.

Brist på tydliga prioriteringar och motstridiga besked från olika förvaltningar nämns också av relativt många som exempel på faktorer som försenar och fördröjer processen. Några betecknar dessa exempel som brist på ledarskap. Det kan handla om till exempel trafikfrågor kontra utformningsfrågor. Några av de svarande framför att det saknas någon tydlig ledare eller instans som kan bestämma vad som gäller.

TK tycker inte att träden är särskilt viktiga, PoN tycker att träden går före allt. SBK tycker att det ska vara kvartersbildning framför allt, räddningstjänsten säger sedan: "När ska ni lära er att det inte ska vara slutna kvarter med tanke på våra insatser?". Det är hela tiden motstridiga krav som ställs.

Ja, den bristande samordningen, det är att man ibland kan känna att de har inte bestämt sig för om det är nya bostäder eller trafiklösningen eller vad det är.

Utöver sena, ändrade och motstridiga besked tas en rad aspekter upp på hur processen kan utvecklas och förbättras. En fjärdedel nämner bristande samverkan, särskilt vad gäller dialog kring vilka utredningar som ska göras och kring ändringar av besked sent i processen. En lika stor andel nämner att det finns risker för kvaliteten när det går snabbt. Utredningar görs inte tillräckligt noggrant är ett exempel. Andra aspekter som framhävs är brister i kompetens och kontinuitet hos handläggarna. Bristande mandat hos handläggarna är också ett tema som pekas på av flera, liksom att kostnaderna både för kommunen och för byggaktörerna är högre än normalt till följd av fler omtag i processerna.

*Tempot kan man väl säga här gjorde att man hamnade ju fel. För det var ju så att... vi skulle så tydligt gå ut i samråd och sen var det granskning, gjorde ju att "Åh, sh*t, vi har ju ingen kulturmiljöutredning. Åh, stanna!"*

Det har varit väldigt tydligt att det är för många frågor som man har fått springa iväg och prata med chefen ... och där finns det någon sorts otydlighet. Något som känns besvärande, tycker jag, att där får inte vi som byggherrar vara med längre. Vi når nivå ett. Vi kan springa ihop med nivå två, de fyra projektledarna, men när det ska upp i linjeorganisationen inom SBK så kommer vi knappast i kontakt.

Ett problem kan vara personskiften hos både byggaktörer och kommunala förvaltningar under resans gång:

Jag kan inte säga att det beror på <kommunal förvaltning> eller om det beror på oss. För det var precis samtidigt som vi bytte från <person 1>, som var projektchef tidigare här, till mig. Så att jag visste inte om att den här frågan levde, och sedan, helt plötsligt, så kom inte bygglov fram. Och när jag började söka rätt på det, berodde det på nybyggnadskarta som berodde på fastighetsbildning, som berodde på att avtal inte var skrivna. Och då visade det sig att <person 2> inte hade återkommit med revision av avtalet – för han slutade också.

En aspekt som framförs av flera är påverkan på den ordinarie produktionen. De som nämner detta menar att satsningen på och prioriteringen av BoStad2021 medför att resurser tas från ordinarie produktion som inte upplevs ha samma prioritet.

Att det här ger en gräddfil till vissa, och vi andra, som har vanliga planer, kommer att få dem försenade. Och de här resurserna man satsade på BoStad2021, borde ingå i det vanliga arbetet för att snabba på den kön som fanns. Och jag märker ju mina planer som jag har, de andra sex utanför BoStad2021, det går långsammare.

Sammanfattningsvis är det alltså en fjärdedel som inte framför exempel på bristande samordning med försenande effekter. Den majoritet som gör det lyfter framförallt sena, ändrade och motstridiga besked.

3.4 Iakttagelser

Här tar vi ställning till alla de tre perspektiven: den kommunala projektledningens, de kommunala handläggarnas och byggaktörernas.

Projektledarperspektiv

Utgående från intervjuerna med projektledningen kan vi även här konstatera att en mycket positiv syn på att arbeta inom den gemensamma kommunala projektorganisationen föreligger. Det blir mer tydligt att alla

arbetar mot samma mål, att det skapar en påtaglig vikänsla och en ambition att gemensamt ta sig an utmaningar och lösa problem.

Problematiken som vi kan se, vilken även framhölls av handläggare, rör konflikten mellan projekt och linje, där vissa frågor, t ex kring mobilitetsåtgärder, inte kan hanteras inom ramen för projekten. En annan problematik rör Trafikkontoret och i vilken utsträckning de har förmått att vara med på banan fullt ut. Detta tycks i någon mån ha varit en barnsjukdom i samarbetet.

Projektledargruppen framstår i intervjuerna som en väl fungerande ledningsgrupp, med en förmåga till kollektiv problemlösning och till att finna samsyn. Åsikter uttrycks dock som vi tolkar som att det finns ett behov av att ha en tydlig projektledare, någon som kan ha sista ordet. Vi anar en brist på tydlighet när kommunen initialt har definierat rollerna.

Handläggarperspektiv

Det framgår tydligt att det från handläggarssidan ses som mycket positivt att sitta samlokaliserade, inte minst för att det underlättar samarbetet dem emellan. Den enda invändningen mot samlokaliseringen utgår från en upplevd platsbrist. Handläggarna anser vidare att kommunikationen, såväl intern som med byggaktörernas projektledare, i hög utsträckning är välfungerande. Dock finner vi en relativt stor spridning i åsikterna om i vilken utsträckning man uppfattar sig ha ett tillräckligt mandat för att effektivt kunna utföra sina uppgifter (62 % av de svarande rapporterade att de ofta tvingas lyfta frågor med sin hemmaförvaltning). Man känner även en brist när det gäller adekvata IT-system till stöd för arbetet.

Behov som uttrycks här är således:

- Större projektlokal (eller projektlokaler)
- Tydligare mandat
- Bättre anpassade IT-system.

En viktig fråga som även togs upp i delrapport 1 rörde handläggarnas arbetssituation med avseende på upplevd stress och följder av stress. I intervjuerna som då genomfördes med handläggare fick vi veta att arbetssituationen upplevdes som stressig, men även som inspirerande och utmanande. Stress i sig behöver inte innebära negativa konsekvenser, så länge som man upplever att den är hanterbar och att man dessutom äger kontroll över sina arbetsuppgifter. Resultaten från den nya enkäten visar på att en majoritet upplever stress i relativt hög utsträckning. Vi kan konstatera ett tydligt samband mellan denna stress och att i en hög utsträckning uppleva sig att ha svårt att hinna med sina arbetsuppgifter. Man rapporterar även en betydande risk att upplevd stress leder till kvalitetsbrister. En möjlig förklaring till stress kan vara underbemanning, och en annan att tillgängliga rutiner, inklusive IT-stödet, inte är fullt anpassade till arbetssättet.

Ur junienkäten kan vi alltså se två uppenbara behov:

- Adekvat bemanning
- Anpassade rutiner och stödsystem.

I sina egna kommentarer till den kommunala projektorganisationen ger de tillfrågade handläggarna uttryck för både ris och ros. Vi kan konstatera att det finns en i grunden positiv syn på organisationen och inte minst betydelsen av det gemensamma projektrummet. Därtill ser vi att det skapar en bättre förståelse för varandras roller. Den främsta kritiken, baserat på svaren, tycks vara konflikten mellan projekt och linje, dvs svårigheten att driva projekten i BoStad2021-andan medan man samtidigt måste förhålla sig till beslut från hemmaförvaltningen.

Byggaktörsperspektiv

Vid intervjuerna med byggaktörerna belystes flera teman som knyter an till hur den kommunala projektorganisationen fungerar. Den brist på ett tydligt ledarskap som vi har tolkat in i intervju svaren från kommunens projektledare ges även uttryck för när byggaktörerna efterfrågar en tydlig ledare som kan avgöra i frågor där de upplever att det lämnas motstridiga besked. Som vi kunde konstatera i enkätstudien med handläggarna var det en hög andel som svarade att de tvingats lämna sena besked om ändringar. Detta framhålls

som besvärande av många byggaktörer. Resultaten ger emellertid vid handen att ett flertal byggaktörer ser mycket positivt på den gemensamma projektorganisationen.

3.5 Att kommunicera internt och externt

Vid sidan av den fysiska kommunikation som riksintresset avser (avsnitt 5.6) har vi kommunicerad information som är en avgörande faktor för hur väl en samverkan fungerar. Ett av effektmålen för BoStad2021 har varit att ”skapa en öppen och distinkt kommunikation om satsningens mål, framdrift och resultat” som innebär ”god upplevd kommunikation internt och externt”. Under cirka två år har en utsedd kommunikationsgrupp arbetat intensivt med identitetsskapandet kring BoStad2021 och med spridning av kunskap om satsningen. Ett namn, logotyp, det gemensamma presentationsmaterialet, organisationsskissen, broschyrer, hemsidan, rollups och skyltar utvecklades. Satsningen har varit närvarande i media samtidigt som många lokala aktiviteter organiserades inklusive första spadtag och möten för erfarenhetsutbyte kring dialogarbetet samt parallella processer.

I följeforskningen kan vi se att inom BoStad2021 har man framförallt arbetat med den externa kommunikationen inklusive frågan om medborgardialog. Vi kan konstatera att den interna kommunikationen inte har varit prioriterad på samma sätt, och som konsekvens har arbetet med dess utveckling inte varit lika omfattande och uttrycklig. Som det är uttryckt igenom effektmålen har man tydligen fokuserat i BoStad2021 på *kommunikation om satsning*. För att satsningen och samverkan ska fungera bra, så att det finns en anledning till att kommunicera den externt, behöver den interna kommunikationen vara i fokus och verka för satsningens framdrift, *kommunikationen för satsning*. I mötesanteckningar från Samordningsgruppen och i intervjuerna med byggaktörer framstår det klart att den typen av kommunikation inte tydligt ses som fungerande. Det som lyfts fram i intervjuerna är i hög grad relationer mellan olika delar av samverkansforumet.

Vid några tillfällen har den kommunala projektledningen påpekat att den interna kommunikationen mellan samordningsgruppsnivån och projektgruppsnivån inte fungerar:

Staden upplever att kommunikationen inte fungerar önskvärt mellan samordningsgrupp och projektgrupp. Informationen når inte alltid ner.

Utöver det har en byggaktör uttryckt sin oro över att arbetsgruppsnivån är bortkopplad från samordningsgruppsnivån och projektgruppsnivån:

Det har varit ganska roligt för mig som har fått lite grann flyta mellan båda grupperna. Det här att man i den här samordningsgruppen då kan man få information som uppenbarligen inte går ut till tjänstemännen t ex, det är ju en jättestor fråga de kanske behöver jobba lite med, att inte bara samlas där uppe.

Utveckling av kommunikationen på själva arbetsgruppsnivån anses vara av stor betydelse för skapandet av en arbetsmiljö där man ska kunna föra en dialog om saken och inte bara kräva (vi ser igen på ett citat):

TK tycker inte att träden är särskilt viktiga, PoN tycker att träden går före allt. SBK tycker att det ska vara kvartersbildning framför allt, räddningstjänsten säger sedan: ”När ska ni lära er att det inte ska vara slutna kvarter med tanke på våra insatser?”. Det är hela tiden motstridiga krav som ställs. Och man försöker att lösa det efter bästa förmåga, men ibland så är det i princip omöjligt, vi kan inte leva upp till alla de kraven.

En annan sorts kommunikation påpekas av några byggaktörer som ej fungerande, kommunikationen mellan politiker och tjänstemän:

För jag tror hela tiden att politikens avvägningar gäller i tjänstemännens forum, men det märker jag att det inte gör då, och det tycker jag är kanske synd.

Sedan är det kommunikationen mellan arbetsgruppen och SBK och politiken, det är så många led där så det försvinner ju. Och ja, det läcker. Det läcker tid, och det läcker uppgifter. Det är inte stringent.

De vertikala och horisontella kommunikationsleden behöver utvecklas, liksom metoder för överlämning av information och gemensam utveckling av arbetsmaterial:

Informationsöverlämningen mellan en av dem (PoN), via FK till oss, då kunde vi ha suttit ner kanske mer och suttit kring bordet. Där kan jag känna att deras förvaltningar kanske måste jobba lite tighitare och se möjligheterna och inte bara att man kommer från sitt håll. Och sen vem samordnar det då? Det kan jag känna.

Om du ska kunna jobba med saker mycket mer samtidigt, då måste du dela arbetsmaterial på ett helt annat sätt än förut, och du måste också ha ett arbetsklimat som tillåter att man kan ändra sig. För delar man arbetsmaterial, då delar man också handlingar som man sen arbetar om. Det är liksom hela grejen med att pröva tankar tidigt med varandra.

Det hade varit bättre om man hade delat dokumentet. Så vi kanske hade kunnat jobba mer tillsammans med detaljplanekartan.

Utöver det har forskargruppen noterat att:

- Markexploatering, som är projektets gemensamma portal, är sällan uppdaterad med aktuellt material (t ex mötesanteckningar från Samordningsgruppen, de senaste är från april 2017) och används inte av alla samverkansfora som en arbetsplattform.
- Mötesanteckningar, dagordningar, kallelser till olika möten skickas ut relativt sent före nästa möte. Strategiskt viktiga möten läggs in med kort varsel, exempelvis det senaste mötet mellan byggaktörer och förtroendevalda.
- Det saknas en tidplan för samverkansprocessen, och ändå är olika möten i olika fora beroende av varandra, vilket hindrar effektivt samarbete mellan grupper. Eftersom olika samverkansforum-grupper inte informerar om sina sammanträden, vet de för lite om varandras arbete, t ex information om möten i Byggaktörsgruppen når inte kommunen. Så tappar man möjligheter att lyfta aktuella frågor för diskussion.

Forskargruppens bild av kommunikationen

I delrapport 1 har vi konstaterat att BoStad2021 har satsat på skapandet av möjligheter för omfattande kommunikation mellan inbördes beroende aktörer, så att de uppnår ömsesidig förutsägbarhet i fråga om vad de gör, genom samlokaliseringen av handläggare och tillkomsten av samverkansfora. Under 2017 har det blivit tydligt att:

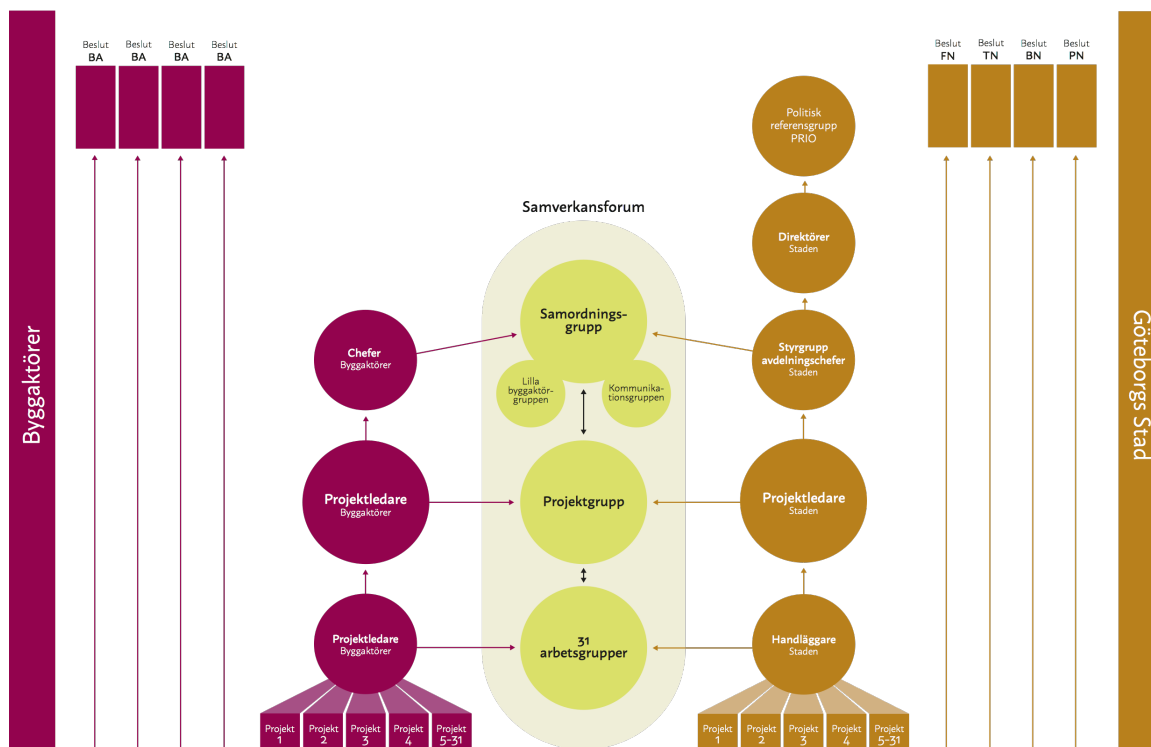
- utveckling av den interna kommunikationen i samverkansfora inte prioriteras
- det krävs mer än en organisationsbild för att utveckla synergier mellan olika grupper som ingår i samverkansfora
- framdriften av satsningen drabbats negativt av att kommunikationen inte fungerar önskvärt mellan och inom olika delar av samverkansfora
- en del enklare frågor hanteras flera gånger i de enskilda grupperna, i stället för att frågorna kommer upp vid ett enda tillfälle på strategisk nivå, där möjligheten att bevaka frågor ur ett helhetsperspektiv finns
- komplexa frågor, t ex mobilitetsavtal, är svåra att lösa inom ramen för ett arbetsmötestillfälle
- sådana komplexa frågor hanteras över tid på olika nivåer av samverkansfora och av olika aktörer, något som i kombination med bristfällig kommunikation leder till långdragna och osynkade utvecklingsprocesser.

4 Samverkansfora

Här i kapitel 4 handlar det om samverkansfora, den andra huvudåtgärden inom BoStad2021. För att driva utveckling och effektivisering av plan- och byggprocessen i starkare samarbete mellan staden och näringslivet inom BoStad2021 skapades samverkansfora på tre nivåer: en Arbetsgrupp per detaljplan⁷, Projektgruppen med den kommunala projektledningen för BoStad2021 och byggaktörernas projektledare för samtliga detaljplaner, och på chefsnivå Samordningsgruppen, med alla byggaktörers chefer, den kommunala projektledningen och avdelningschefer för stadens berörda förvaltningar (figur 14). Dessutom finns det nya former för samverkan mellan byggaktörerna: byggaktörgruppen och den lilla byggaktörgruppen som har ett närmare samarbete med kommunen. Kommunikationsgruppen är anknuten till Samordningsgruppen. Syftet med Projektgruppen och Samordningsgruppen är att driva och utveckla de gemensamma processerna och deras delar, till exempel parallella processer, dryfta gemensamma frågor, till exempel kommunikation, och diskutera och definiera förutsättningar som gäller för alla, till exempel mobilitet.

I avsnitt 4.1 redovisar vi en analys av vilka som har varit närvarande vid olika möten. Detta följs av några åsikter som uttryckts av den kommunala projektledningen (4.2) samt dessutom resultat från vår handläggarenkät (4.3). Byggaktörers perspektiv på förtroende och avtal kommer därefter (4.4), följt av våra egna iakttagelser (4.5) och till sist några glimtar av den internationella forskningen om samverkan mellan planerare och exploatörer.

BoStad2021 - samverkan under plan- och byggprocessen



Figur 14. BoStad2021 – samverkan under plan- och byggprocessen. Gemensam kommunal projektorganisation i relation till samverkansfora.

Källa: Organisationskiss_k8.pptx 2017-02-03

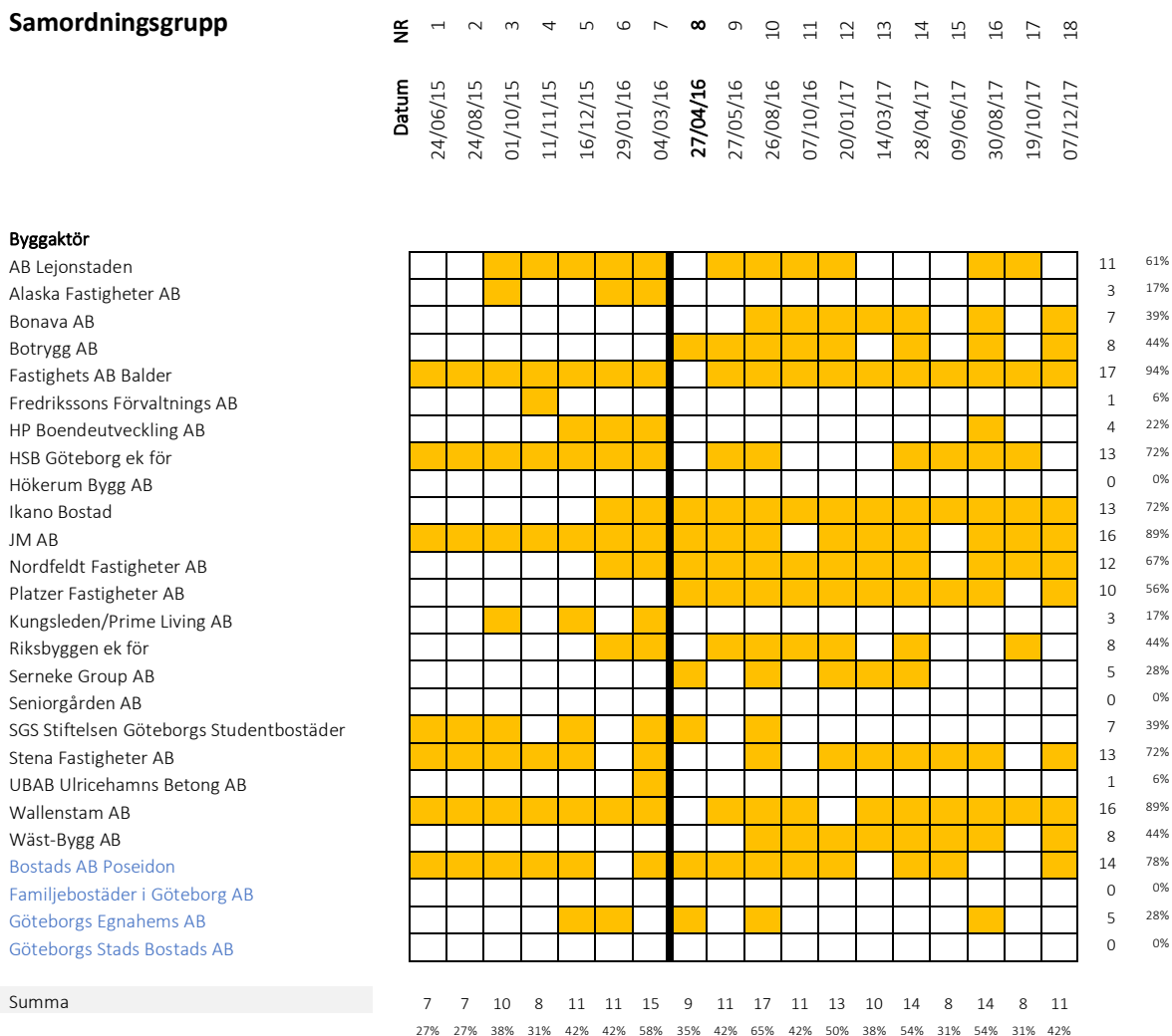
⁷ Även utanför BoStad2021 används arbetsgrupper för detaljplaner.



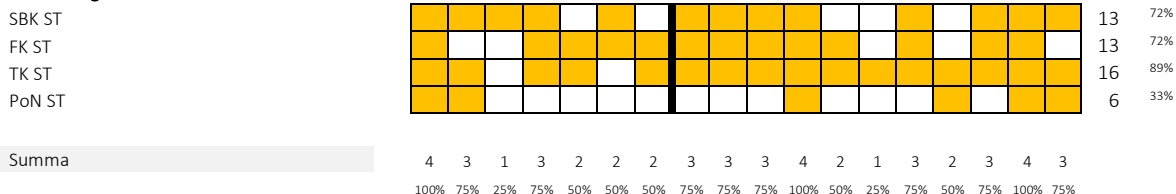
4.1 Vem är med i olika fora?

Under åren 2015-2017 har Samordningsgruppen träffats 18 gånger och Projektgruppen 11 gånger. Följande analys gjordes utifrån närvarolistor. Den tar inte hänsyn till att samverkansfora expanderades gradvis under 2015/2016 och att nya byggaktörer kom in under processens gång. Eftersom planerna i sista paketet startade i mars 2016 kan man konstatera att alla byggaktörer fanns med i processen från och med mötet nr 8 i Samordningsgruppen och mötet nr 4 i Projektgruppen.

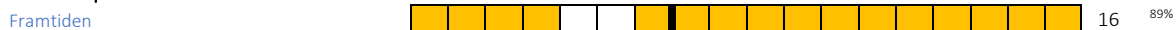
Samordningsgrupp



Förvaltning

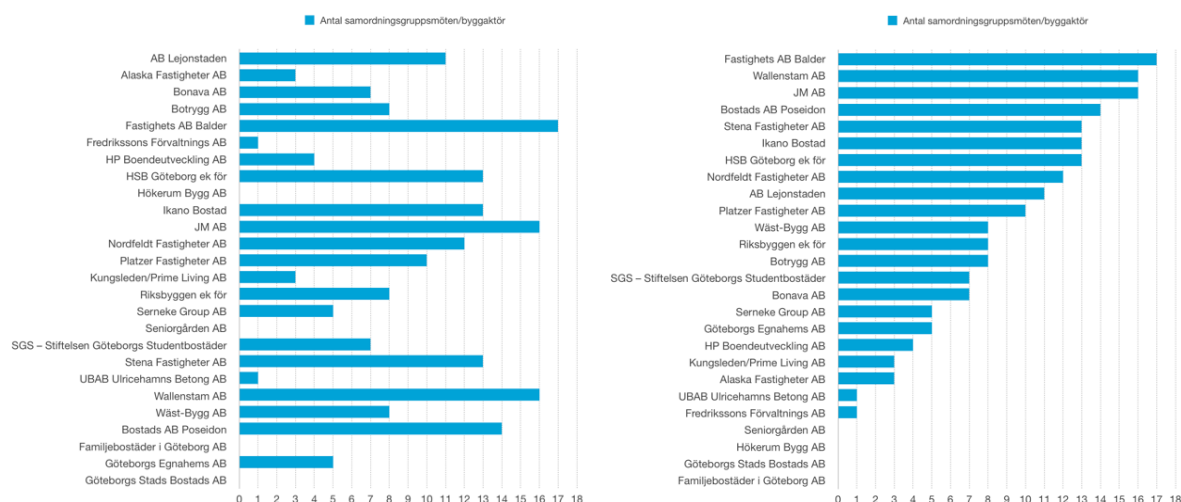


Koncerns representant



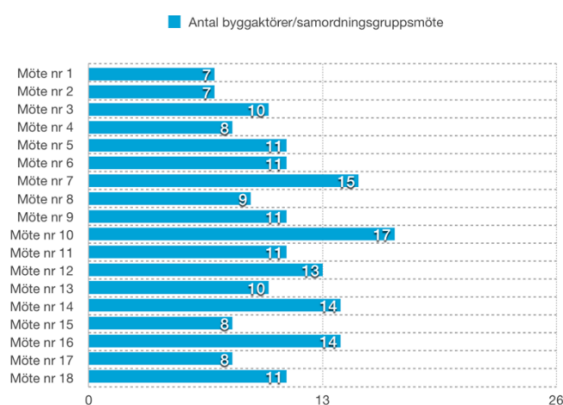
Figur 15. Samordningsgruppsmöten: närvaroanalys

Antalet samordningsgruppsmöten per byggaktör skiljer sig från aktör till aktör. Närvarofrekvensen har varierat från 0 till 94 %. Fastighets AB Balder har haft den högsta närvarofrekvensen, 94 %. Av 26 byggaktörer har fyra inte varit närvarande på något enda av samordningsgruppsmötena – se figur 15 och 16. Å andra sidan lade vissa byggaktörer i gengäld tyngdpunkten på samverkan på projektnivå.



Figur 16. Antal samordningsgruppsmöten per byggaktör

Som högst har man haft 65 % av byggaktörerna (17 aktörer) närvarande på ett möte och som lägst 27 % (sju aktörer) – se figur 17. Kvinnor var underrepresenterade på byggaktörssidan. Sex av de 26 företag som ingår i satsningen representerades någon gång på samordningsgruppsmöten av en kvinna.



Figur 17. Antal byggaktörer/samordningsgruppsmöte

När det gäller de ingående kommunala förvaltningarna har Trafikkontoret haft den högsta närvarofrekvensen, 89 %, och Park och naturförvaltningen den lägsta frekvensen, 33 % – se figur 18. Representanter för alla fyra förvaltningar har varit med på tre möten.



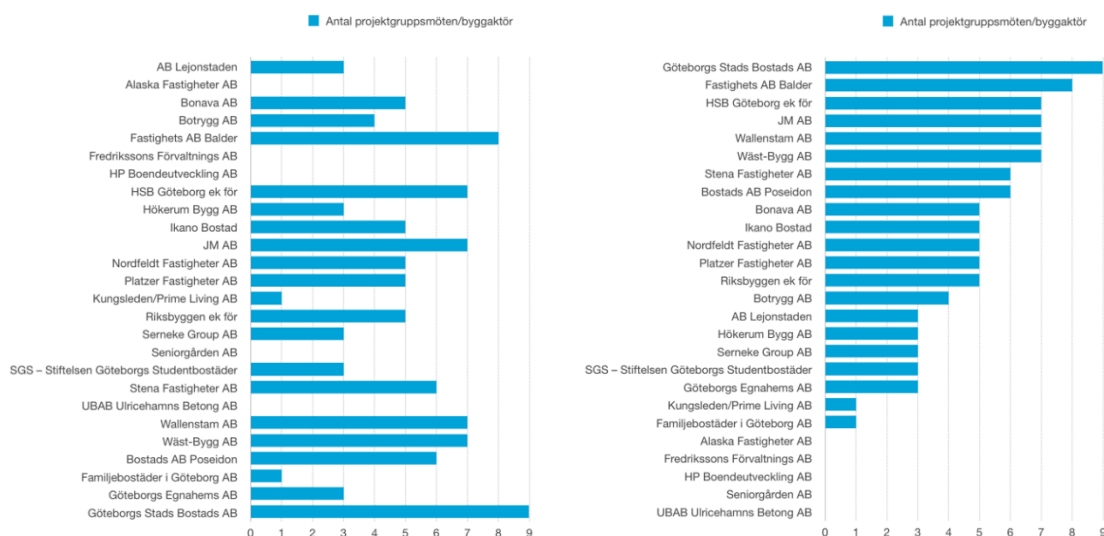
Figur 18. Antal förvaltningar per samordningsgruppsmöte och antal möten per förvaltning

Projektgrupp

NR	Byggaktör	Datum	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
		05/11/15												
		uppgifter saknas												
		11/03/16												
		23/09/16												
		28/10/16												
		27/01/17												
		17/03/17												
		15/09/17												
		27/10/17												
		08/12/17												
1	AB Lejonstaden												3	33%
2	Alaska Fastigheter AB												0	0%
3	Bonava AB												5	56%
4	Botrygg AB												4	44%
5	Fastighets AB Balder												8	89%
6	Fredrikssons Förvaltnings AB												0	0%
7	HP Boendeutveckling AB												0	0%
8	HSB Göteborg ek för												7	78%
9	Hökerum Bygg AB												3	33%
10	Ikano Bostad												5	56%
11	JM AB												7	78%
12	Nordfeldt Fastigheter AB												5	56%
13	Platzer Fastigheter AB												5	56%
14	Kungsleden/Prime Living AB												1	11%
15	Riksbyggen ek för												5	56%
16	Serneke Group AB												3	33%
17	Seniorgården AB												0	0%
18	SGS Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder												3	33%
19	Stena Fastigheter AB												6	67%
20	UBAB Ulricehamns Betong AB												0	0%
21	Wallenstam AB												7	78%
22	Wäst-Bygg AB												7	78%
23	Bostads AB Poseidon												6	67%
24	Familjebostäder i Göteborg AB												1	11%
25	Göteborgs Egnahems AB												3	33%
26	Göteborgs Stads Bostads AB												9	100%
Summa			11	?	12	13	12	11	11	10	12	11		
			42%		46%	50%	46%	42%	42%	38%	46%	42%		

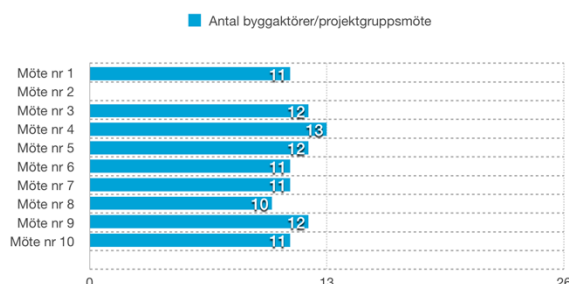
Figur 19. Projektgruppsmöten: närvaroanalys

Antalet projektgruppsmöten per byggaktör skiljer sig från aktör till aktör. Närvarofrekvensen har varierat från 0 till 100 %. Göteborgs Stads Bostads AB har haft den högsta närvarofrekvensen, 100 %. Av 26 byggaktörer har fem inte varit närvarande på något enda av projektgruppsmötena – se figur 19 och 20.



Figur 20. Antal projektgruppsmöten per byggaktör

När det gäller antalet representerade byggaktörer per projektgruppsmöte har det varit ganska stabilt, mellan tio och tretton per möte – se figur 21. Elva av de 26 företagen som ingår i satsningen representerades någon gång på projektgruppsmöten av en kvinna.



Figur 21. Antal byggaktörer per projektgruppsmöte

4.2 Kommunala projektledares åsikter

Våra intervjuer med den kommunala projektledningen tyder på att nyttan med samverkansfora är att de ökar förståelsen för varandra, det bidrar till att driva projektet framåt. Samordningsgruppen anses ha fungerat mycket bra, byggaktörer delar med sig och är positiva. Men PL har saknat att de tar initiativ till frågor att diskutera, att det verkligen blir samverkan.

Jag tycker det fungerar i stort sett bra i planprojekten där jag sitter med. Jag hör att det inte fungerar alls bra i andra planprojekt där det är väldigt tråkiga attityder, det gnälls en hel del. Det är ett problem att alla byggaktörer inte har en övertygelse i alla led om att vi ska klara målet 2021, det har kommit fram i vissa projekt på sistone.

Samarbetsklimatet varierar stort mellan projekten, en del fungerar mycket bra, en del sämre. Så är det också i den ordinarie produktionen. Bakgrunden till att det fungerar sämre i vissa projekt är svår att sätta ord på, men det handlar om att vissa byggaktörer vill maxa, bygga allt de vill och inte riktigt är inställda på dialog och har ibland bristande förståelse för att kommunen måste ta en massa andra hänsyn än byggaktörens. Sedan kan det också handla om olika syn på kvalitet i gestaltning. Vidare finns det andra byggaktörer som är helt inne i och ser poängen bortom det enstaka projektet. Men även uttrycker entusiasm över arbetet i projektet, att det här är kul: "Så här vill jag jobba. Jag vill ha framdrift, jag vill ha lite go". Så det är stor skillnad. När det fungerar bra finns en gemensam förståelse om att byggaktören och kommunen tillsammans bygger för hela staden.

Det är bra sätt att staden och byggaktörerna möts och diskuterar saker. För vår del kan jag väl tycka att det blir lite frustrerande, för byggaktörerna ser sin chans att vilja driva allt, alla möjliga frågor, när de ser att det finns en väg in i staden. Vi får en massa frågor från byggaktörer som inte direkt har med de 31 planerna att göra. Det är klart att man vill ta med sig allt man tycker är dåligt med staden när man får chansen att träffa tre av förvaltningscheferna var sjätte vecka.

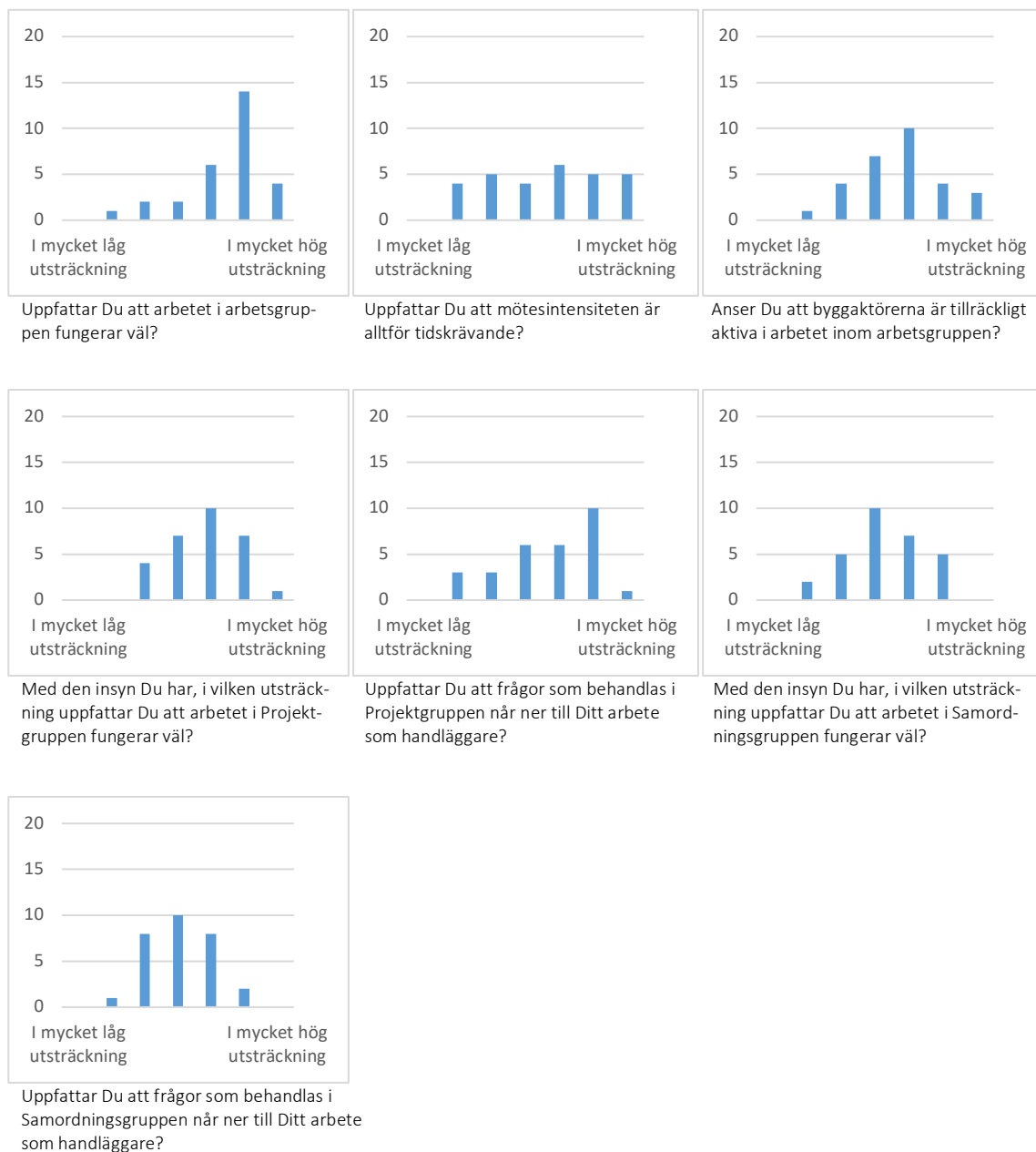
Det känns inte som att projektledarna riktigt är på samma bana som deras chefer som sitter i Samordningsgruppen. För i den gruppen är attityden oftast "Det är klart vi ska göra." Skillnaden i engagemang kan bero på personkemi och kanske på hur de är organiserade i företagen.

Man kan fråga sig om Samordningsgruppen kunde ha organiserats på ett annat sätt. Om byggaktörerna hade haft mer beslutanderätt kanske engagemanget och initiativen skulle varit fler från deras sida för att utveckla det gemensamma arbetet. Men jag vet inte.

Det är en stor utmaning att samtidigt leverera detaljplaner på kortare tid än någonsin och samtidigt utveckla ett helt nytt arbetssätt. "Vi uppfinner ju hjulet och springer mitt i det samtidigt."

4.3 Handläggarenkäten

Bland enkätsvaren på frågorna om olika samverkansfora inom BoStad2021 ser vi att de kommunala handläggarna i hög utsträckning anser att arbetet i arbetsgruppen fungerar väl (figur 22). Däremot är svaren som gäller mötesintensiteten mycket jämnt fördelade över skalan. Vidare anser de flesta att byggaktörerna är tillräckligt aktiva i arbetet på arbetsgruppsnivå. Likaså uppfattar många att arbetet i projektgruppen fungerar väl, och även i ganska hög utsträckning att frågor som behandlas i projektgruppen når ner till handläggarnivån. Åsikterna om hur väl arbetet i samordningsgruppen fungerar är samlade kring skalans mittpunkt, men det verkar som att frågorna i samordningsgruppen inte anses tränga ner till handläggarna i fullt samma mån som från projektgruppen.



Figur 22. Frekvensdiagram för samverkansfora (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

4.4 Byggaktörsperspektiv på förtroende och avtal

Förtroende

Byggaktörer anser att en framgångsrik samverkan bygger på förtroende.

Man får öppna upp och man får tro på varandra [...]. Utan oss så går det inte, och utan dem så går det inte heller. Det är lika bra att vi gör något skoj utav det då och kör på. Man får ta bort den där stämpeln att vi är blodsugare [...] Jag vet inte om det såg ut så på sexti-, sjutti-, åttitalet, jag har ingen aning. Men det funkar inte så, inte för oss i alla fall.

I sitt arbete utmanas dock byggaktörer av en viss antagonism som de anser präglar den kommunala praktiken, och de menar att frigöra sig från den är viktigt, eftersom en övertygelse om att det inte finns någon illvilja eller dolda agendor hos den andra parten är nyckeln till en framgångsrik samverkan. Stadens oro för kvalitet är en aspekt som många intervjuade byggaktörer har lyft fram:

Det finns en överdriven ängslighet för att byggherrarna ska glömma bort kvaliteterna på vägen, och man tror att det för säkerhets skull är bra att skärpa till planerna. Sedan så går det ju väldigt lång tid, och så möter man en annan marknad, och så vill man ändå gå in och göra ändringar i det som man avtalade i planen fyra, fem år tidigare.

Detta gäller både kvalitet på handlingar

Jag tror att det skulle vara mer effektivt om vi fick ett helhetsgrepp på de handlingarna utifrån vårt perspektiv [...] Min känsla är att staden ändå känner sig så osäkra så att de skulle lägga väldigt, väldigt mycket tid på att säkerställa det i detalj, så att egentligen kanske det blir ett moment till, för det tar längre tid för dem att sätta sig in i det som någon annan har gjort än det de själva har gjort. Det blir lite dubbelarbete. Men om man kunde släppa på det, alltså ha det förtroendet så tror jag absolut att det skulle vara effektivare.

och kvalitet på miljöer:

Vi kan inte bygga vad som helst och tro att alla köper det, vi måste bygga någonting som är bra, vi måste bygga någonting som är prisvärt och attraktivt för att vi ska veta att vi har köpare på det. Vi pratar ändå fyra, fem år framåt i tiden. Marknaden kan ha svängt innan dess, det är inte så att vi bara trycker ut någonting, utan det är lika viktigt för oss att det vi bygger är någonting av bra kvalitet och ska bli en god stad. Och det kan man också känna att det kanske staden också får ta till sig, att den ambitionen finns hos byggherrarna. Det är ingen som ger sig in i detta bara för att liksom chansa lite.

Denna oro påverkar stadens trygghet och resulterar i att staden i detaljplaner försöker att detaljstyra på en nivå som byggaktörer kan anse vara orimlig:

Om det ska gå så här snabbt så måste båda parter vara beredda på att ge lite ibland, ibland får det vara good enough liksom. Min känsla är att SBK har väldigt svårt att släppa på det, man petar i detaljer som känns för skarpa med tanke på att vi är så tidigt som i granskning [...] Kanske man ska fokusera på att ha mer flexibla planer då, där man inte detaljstyr vissa saker, för då har vi lättare att göra en bra plan som vi faktiskt kan genomföra sen. Och där behöver man nog känna sig lite tryggare från SBK:s sida, tror jag, så att man vågar släppa sargen lite och tro att vi faktiskt bygger bra och att vi vill bygga bra.

Att staden vill detaljstyra på den nivån kan vara ett tecken på att behovet av att gå från misstroende till förtroende är stort fortfarande. Byggaktörer menar att om förtroendet för dem ökar, påverkas framdriften positivt och detaljplanarbetet kan gå fortare på grund av färre kontroller och granskningar.

Så att ibland kan jag nästan känna att det är bättre om vi handlar upp det, och sen så får de vara med som kravställare, så att de får med all. För de är alltid oroliga att inte de får med det de vill ha med.

Jag tror att det skulle vara mer effektivt om vi fick ett helhetsgrepp på de handlingarna utifrån vårt perspektiv [...]. Min känsla är att staden ändå känner sig så osäkra så att de skulle lägga väldigt, väldigt mycket tid på att säkerställa det i detalj. Så att egentligen kanske det blir ett moment till, för det tar längre tid för dem att sätta sig in i det som någon annan har gjort än det de själva har gjort. Det blir lite dubbelarbete. Men om man kunde släppa på det, alltså ha det förtroendet, så tror jag absolut att det skulle vara effektivare.

Förtroendet för byggaktörer uppges skilja sig mellan olika kommunala handläggare:

Men just förtroendet till att [...] Det är väldigt olika från olika handläggare också, en del som har lite rutin och lite erfarenhet och känner sig ganska trygga, de har väl en större förmåga att förlita sig på att byggherren vill göra gott, än de som är lite osäkra i sin roll kanske. Så det är nog lite personrelaterat också.

En byggaktör har påpekat att för att öka förtroendet måste man arbeta med sin egen trovärdighet när det gäller ansvar för bevakning av det samhällsliga intresset under plan- och byggprocessernas gång.

Ja, men vi håller på att bygga ett samhälle. Vi kan inte bygga det liksom privata entreprenörens myslåda, utan det där ska funka för hela samhället. Och har inte vi som exploatörer med oss det i vårt tänk, så blir det kanske snabbt fel i ett sådant sätt, och så uppstår det motsättningar, och så blir kommunen på kant med oss och processen. Då funkar det inte. Men om vi bejakar det här samhällsliga intresset och visar att vi bevakar det under resans gång, fine, då är det en kanonprocess.

Förutom förtroende för varandra har öppenhet, vänlighet och sättet att dela arbetsmaterial på betydelse för framdrift, samverkans slutprodukt och arbetsklimat.

Det handlar om att man i mycket större utsträckning ska ha förtroende för varandra, att våga dela arbetsmaterial och att på det sättet kunna jobba snabbare, mer effektivt, och ta del av varandras tankar och idéer längs vägen. Alltså, det är massor av självklarheter. Det finns ju hur många exempel som helst på att den öppenheten som ändå krävs, om du ska kunna jobba med saker mycket mer samtidigt, då måste du dela arbetsmaterial på ett helt annat sätt än förut, och du måste också ha ett arbetsklimat som tillåter att man kan ändra sig. För delar man arbetsmaterial, då delar man också handlingar som man sedan arbetar om. [...] Det arbetssättet, det får bara positiva effekter. För tiden, [...], för slutprodukten, och inte minst för arbetsklimatet. Om man bemöts med vänlighet och förtroende, och att "Ja, men vi delar och visar varandra", då har du mycket roligare på jobbet, och då gör de allra flesta bättre ifrån sig. Så jag kan bara se fördelar.

Samverkansavtalet med kommunen

Varje privat byggaktör har tillfrågats om sina motiv för att skriva på samverkansavtalet med kommunen. Här måste svaren tolkas med vissa reservationer, ibland därför att den som har svarat på vår fråga inte har medverkat i det tidiga skedet där avtalet ingicks.

Ett antal företag uppger att syftet för dem var att kunna komma in på Göteborgsmarknaden:

- *Ser att det är en enorm bostadsbrist i Göteborgs kommun och att det borde finnas plats för oss på den marknaden. Så det var ett intresse för den stora marknaden i Göteborg som gjorde det då.*
- *Samverkansavtalet var ju ett villkor och kändes som ett rimligt villkor, särskilt i vår situation som en ny byggherre <med ett> startprojekt i Göteborg, där ju den här paketeringen i 2021-projekten egentligen utlovade en gräddfyl. Snabb hantering, prioriterad satsning ifrån kommunen i att jobba med ett högt tempo och ett driv i planprocessen. Så att det kändes ju inte äventyrligt att gå in i ett sådant avtal, även om avtalet kanske innehöll komponenter som kändes lite ... det skavde lite grann, men inga allvarliga bekymmer. Vi sitter just nu med genomförandavtalet. Ja, då dyker det upp saker [...].*
- *Det har varit att få komma med, sen är vi ny aktör in på Göteborgsmarknaden, så att för oss var det, ja, jätteintressant, givetvis. Men det lockar att jobba på det här sättet som man har ambitionerna till.*
- *Det var ett egenintresse givetvis, att komma in på marknaden i Göteborg då. Men det var inte så att vi ville in i <stadsdel>. <projektnamn> var vad jag förstod då, ett projekt som hade legat ganska ... som egentligen ingen ville ha. [...] Alltså, det fanns en social aspekt i detta: en social integration som de sista åren här har varit än viktigare, och som kommer att bli ännu viktigare.*

Byggaktörer som redan var etablerade på den lokala marknaden kunde se avtalet i ett annat perspektiv:

- *Staden ska testa något nytt, och dessutom var det ett tillfälle för oss att komma fram med våra projekt också [...]*
- *Där var villkoret i markanvisningen att det ingick i 2021 då. [...] Klart att det här var väl ett projekt man trodde på, annars hade man inte klivit in och tagit det. Det är ju ett jättebra läge i staden, centralt och fullt utbyggt med kommunikationer.*

- *Det är nog att det är en fast tid, och att det är en stor plan. Och att det ger en förändring till det området, förutom våra egna ekonomiska intressen.*
- *Jag vet inte om ... vi hade väl inte så jättemycket val <SKRATT>.*
- *Det var för att få markanvisningen. Men oavsett det så ville vi ju, det var ju en bonus att markanvisningen ingick i BoStad2021. Det är just den här tidsaspekten. Man kände ju det att i och med att det här var ett politiskt projekt, så är man med i BoStad2021, då kommer man ju att få igenom sin plan. Här investerar ju politikerna en massa prestige i detta. Så här kommer de att göra allt för att är det några planer som ska vinna laga kraft, så är det ju de här planerna.*
- *Det största huvudmotivet var att få ett projekt. [...] Men sedan har det visat sig andra effekter, att det är kul att vara en del av den nya satsningen också, det är inte fel.*

Många av de intervjuade framhäver att de var intresserade av ett nytt sätt att arbeta.

- *Det var en bra idé om hur man ska jobba. För då vill vi gärna vara med och prova.*
- *Tanken att man gör saker och ting parallellt är rätt klok.*
- *För oss var det inte bara ett avtal vi skrev på, utan det förankras högt upp att nu ska vi jobba på ett helt annat sätt. Och det kommer att krävas en helt annan kapacitet och vilja från oss.*
- *Jätteintressant att testa det här med parallella processer, kunna effektivisera processer. Att jobba med vad det är som är värdeskapande tid. Jag tror inte någon på fullt allvar kan säga att det blir bättre kvalitet på en process, bara för att det tar sju år i stället för tre år.*

Ett par aktörer uppfattade inte att de hade skrivit på något samverkansavtal med kommunen.

Vi har inte skrivit på något. Vi har fått ett utkast men aldrig fått något färdigt förslag på samverkansavtalet med kommunen, så vi har inget.

Och det där avtalet blev aldrig signat, det spelade ingen roll, för att vi har tillämpat arbetssättet. Det strandade lite på att man inte visste vem som får skriva på en sådan, här.

En annan aktör har haft problem med samverkansavtalets innebörd:

Ja, vi hade väl inget alternativ, eller? [...] Jag förstod inte riktigt det avtalet, om jag ska vara riktigt ärlig, varför man ska ha det. Det är ju en sak när man har en markanvisning, men här är det ju vi som har tagit initiativet till att göra detta.

Till och med följeforskningen nämns av ett företag:

Sedan tror vi på det här med att jobba mot en gemensam sak med gemensamt mål och en gemensam deadline, att det kan ge en bättre process, att vi vill vara med och utveckla det. Sedan är det ju lärorikt med att bli utvärderad, alltså att ni forskar på det är spännande.

4.5 Iakttagelser

Bilden av hur samverkan fungerar i praktiken är inte entydig. Å ena sidan uttrycker såväl företrädare för staden som för byggaktörer att samverkan är bra i största allmänhet. Å andra sidan finns missnöje med samverkan både från staden och från byggaktörerna, på något olika sätt. Samarbetsklimatet i de enskilda arbetsgrupperna varierar från projekt till projekt. Från mycket bra till mindre bra, i enstaka fall dåligt. Under andra hälften av 2017 har ett ökat gnissel i processerna noterats, ju närmare deadline för planerna man kom, desto hårdare tryck på leverans. Samverkan ställs på prov. Byggaktörernas närvarofrekvens på möten med Samordningsgrupp och Projektgrupp, som är betydelsefulla fora för samverkan, ligger under 50 procent, räknat på hela byggaktörsgruppen. Vissa deltar på i stort sett alla möten, andra byggaktörer har inte deltagit någon enda gång på dessa möten. En grupp byggaktörer är alltså mycket engagerade och drivande, medan en relativt stor grupp är rätt passiv i samverkansfrågor.

Det som stadens företrädare och byggaktörer verkar vara överens om är att:

- Samverkan främjar förståelsen för varandras utmaningar och frågor, vilket anses bygga förtroende och gynna framdriften.

- Det är överlag en närmare samverkan mellan staden och byggaktörer än i den ordinarie produktionen, det upplevs bidra till en effektivisering av processen.
- Engagemanget i Samordningsgruppen för de gemensamma målen är starkt.
- Handläggarna inom kommunen anser att arbetet i arbetsgrupperna överlag fungerar bra och att byggaktörerna är relativt aktiva i arbetet.

Flera byggaktörer anför att BoStad2021 starkt bidragit till samverkan inom byggaktörsgruppen, vilket lett till att de är bättre koordinerade och samspelat i sitt uppträdande mot staden.

Från kommunens håll framförs en del brister i samverkan med byggaktörerna:

- Engagemanget för samverkan skiftar stort mellan byggaktörer, en del mycket engagerade, andra i mycket liten utsträckning.
- Det finns ett glapp mellan engagemanget hos byggaktörer i Samordningsgruppen för de gemensamma målen och byggaktörernas projektledarnivå, där kommunens PL upplever att engagemanget för de gemensamma målen är mer begränsat och att fokus ligger på de egna projekten.
- Kommunens PL efterlyser fler initiativ från byggaktörer till att utveckla processerna och lyfta gemensamma frågor på ett konstruktivt sätt. Processutveckling hamnar ensidigt på kommunens bord, byggaktörer handlar mer reaktivt, och Samordnings- och Projektgrupperna upplevs mer som informationsfora än som fora för samverkan.
- En del byggaktörer upplevs enbart fokusera på att maximera sin byggrätt och få igenom planen så snabbt som möjligt, utan att visa förståelse för att staden måste se till allmänintresset.

Från byggaktörernas sida framförs också en del brister i samverkan:

- Byggaktörer får motstridiga besked från olika förvaltningar och handläggare. Det saknas ledarskap och koordinering från stadens sida. Ett exempel är mellan plan och bygglov.
- Besked kommer sent och ändras i sent skede. Särskilt mot slutet av planprocessen upplever flera byggaktörer att samverkan upphör, besluten tas internt i kommunen och meddelas byggaktören. Det känns av vissa som dekret som bryter ett förtroendefullt samarbete.
- Vissa handläggare har inte tillräckliga mandat utan behöver gå till sin förvaltning och stämma av frågor relativt ofta vilket anses sinka framdriften.

Olika målbilder och drivkrafter kring samverkan?

Forskargruppen får intrycket att staden och byggaktörerna inte riktigt har klarat ut nyttan av och uppgiften för samverkan. I arbetsgrupperna är det uppenbart vad nyttan och uppgiften är: att få fram en detaljplan i rätt tid som man är överens om. När det gäller Projektgrupp och Samordningsgrupp framstår det som mer oklart vad samverkan egentligen syftar till. Ett intryck är att staden har betydligt större fokus på BoStad2021 som ett överordnat samlat projekt med tydliga mål än vad flertalet byggaktörer har, som delvis ser Samordningsgruppen som en möjlighet att lyfta frågor kring planering i största allmänhet med ledande företrädare från staden, och inte alltid med knytning till BoStad2021. Byggaktörerna verkar som redan nämnts primärt ha fokus inställt på att få fram sina egna projekt. Undantag finns, och engagemanget i Samordningsgruppen är omvittnat gott även sett från kommunens håll. Men förväntningarna om att byggaktörer och staden tillsammans skulle utveckla processerna har alltså inte infriats, att döma av de svar vi fått fram. Vad detta kan bero på är svårt att säga och kräver fortsatta studier, men kanske finns svaret att söka bland annat i det faktum att flertalet byggaktörer inte varit med i förberedelserna och starten av BoStad2021 och därför inte har samma engagemang för den gemensamma övergripande processen som de som var med och tog initiativet.

Svaret ligger kanske också i att flera byggaktörer av resursskäl prioriterat framdriften i sina projekt och inte det gemensamma arbetet som man kanske inte riktigt sett nyttan av. En faktor som kan spela in är att byggaktörer är ovana vid att samverka med varandra, en viss inledande osäkerhet om – och hur – man ska samverka med andra byggaktörer på en så pass bred front kan anas. Vi har också sett tecken på att mindre byggaktörer inom BoStad2021 helt enkelt har mindre personresurser för ett djupare engagemang i utvecklingsfrågor. Slutligen kan man inte bortse från att de flesta byggaktörers primära drivkraft är att utveckla nya bostäder på en het marknad innan konjunkturen eventuellt vänder. Stadens tjänstemän har å andra sidan ett direkt och nära uppdrag från sina politiska nämnder att uppfylla de samlade målen och utveckla arbetssättet.

Finns tillräckliga drivkrafter för gemensam processutveckling?

Vi frågar oss om det är möjligt att öka byggaktörernas engagemang för den gemensamma framdriften, eller om det är så att byggaktörer alltid kommer att se sitt engagemang primärt ur projektsynpunkt. Hade engagemanget varit större om till exempel Samordningsgruppen hade haft mandat att besluta i flera frågor?

Det kanske är så att kommunen får välja väg: antingen organiserar man processen som en gemensam angelägenhet för byggaktörerna och kommunen, med utökat beslutsmandat för till exempel Samordningsgruppen, och med åtaganden kring samverkan mer preciserade för respektive part i avtal. Eller också accepterar kommunen att de flesta byggaktörer sätter sina egna projekt främst och sänker förväntningarna på engagemanget i de gemensamma frågorna om processutveckling och de övergripande målen för helheten. Vi anar att det finns en övertro från kommunens sida på engagemanget för gemensamma mål och frågor och processutveckling på bredden bland byggaktörerna. Annorlunda uttryckt: byggaktörerna har inte hittills visat samlad att de vill vara en aktiv part att utveckla processen, även om undantag finns.

Bygga förtroende i projektet

På arbetsgruppsnivån verkar det handla om att fortsatt bygga förtroende. Både företrädare för staden och för byggaktörer lyfter fram vikten av förtroendefullt samarbete för effektiva processer med gott resultat, och flera vittnar om att så är fallet. Men spridningen i samarbetsklimat är stor mellan projekten. När vi frågar om orsakerna till detta, och varför det fungerar sämre i vissa grupper, får vi något olika typer av svar. Ett svar från staden är att byggaktörer inte visar förståelse för att det finns andra intressen att värna än det aktuella bolagets. Ett annat är att enstaka byggaktörer enbart har fokus på att maximera byggerätt och inget annat. Från byggaktörernas sida nämns ofta att besked kommer sent, att besked ändras utan motivering och att det kommer motstridiga besked från olika handläggare på kommunen. Någon nämner att enstaka handläggare upplevs pinka revir, vilja bestämma för bestämmandets skull. Flera nämner fel personkemi som orsak till mindre bra samarbetsklimat.

Forskargruppens intryck är att samverkan på projektnivå i flera fall tagit rejäla klivit framåt jämfört med den ordinarie produktionen, men att det finns mycket kvar att förbättra i syfte att stärka förtroendet mellan staden och byggaktörerna.

En aspekt som inte är oviktig när det gäller samverkan på arbetsgruppsnivå är att staden har en myndighetsroll både i planskedet och i bygglovsskedet. Jämfört med en projektsituation där en byggherre samverkar nära med entreprenörer och konsulter för en gemensam målbild vad gäller kvalitet och kostnader är det betydligt svårare att skapa en helt gemensam målbild i plan- och bygglovsprocessen, eftersom aktörerna har olika uppdrag: byggaktören ska se till projektet, vilket inte utesluter att hänsyn tas till hur det bidrar till stadsdelens utveckling, och kommunen ska pröva lämpligheten av projektet ur allmän synpunkt och i betydligt fler avseenden än byggaktören. Detta ställer särskilda krav på samverkan. En bygglovshandläggare som är med i planskedet kan knappast lämna annat än goda råd i bygglovsfrågor redan i planskedet. I alla fall sker ju i enlighet med PBL den formella granskningen efter att detaljplanen har antagits.

Vi menar att syftet och nyttan med samverkan behöver preciseras på de olika nivåerna, former och förväntningar förtydligas och avtalas. Vidare bör förutsägbarheten i kommunens besked och beslut under processens gång stärkas. Slutligen har vissa byggaktörer en del att bevisa när det gäller engagemanget för samverkan och förståelse för kommunens roll och uppdrag.

4.6 Den internationella forskningen

Bland internationellt verksamma urbanforskare är det vanligt att utgå från en grundläggande motsättning mellan nyliberalism och medborgarinflytande. Sager (2011) har publicerat en omfattande översikt över litteraturen 1990-2010 om nyliberal stadsplanering. Hans översikt avslutas med en diskussion om problem som av de flesta forskare förknippas med nyliberal planering:

- endimensionell koncentration på effektivitet och ekonomi i nyliberala policyrekommendationer
- förkärlek för privata, konkurrenspräglade och marknadsorienterade lösningar på urbana problem
- brist på en demokratisk agenda utöver konsultationer med byggherrar och konsumenter samt en utbredd privatisering som minskar transparensen

- likgiltighet inför synpunkter om olikabehandling, segregation och fördelningspolitiska frågor: privata lönsamhetsmål sätts högre än sociala mål för att förbättra levnadsförhållandena för de ekonomiskt sämre ställda.

En delvis annorlunda fundamental uppdelning återfinns i en äldre ofta citerad artikel av Harvey (1989), som beskriver vad han kallar den senkapitalistiska utvecklingen från *managerialism* till *entrepreneurialism* inom *urban governance*. Managerialism uppfattas här som något typiskt för 1960-talets planering medan det entreprenöriella exemplifieras med olika former för samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Även idén om tävlan mellan städer räknar Harvey som typisk för den entreprenöriella utvecklingen.

Det är inte ovanligt att dagens forskare uppfattar nära samverkan mellan kommuner och exploatörer som en nyliberal företeelse. Förhandlingar med privata exploatörer som ett led i stadsbyggandet är emellertid ett gammalt fenomen i Sverige (Cars 1990) och kan inte utan vidare ses som en följd av politiska strömningar på senare år.

Tidigare var det ovanligt i den internationella forskningen att man lyfte fram samverkan mellan planerare och exploatörer, utan planeraren uppfattades gärna som en gestalt som stod över alla andra medverkande i exploateringsprocessen (Adams & Tiesdell 2010). Numera finns det ett i och för sig fortfarande begränsat antal studier på temat, även om det är tydligt att allt fler forskare utomlands har uppmärksammat det. Ett exempel är när Heurkens och Hobma (2014) jämför Nederländerna och Storbritannien med avseende på stadsutveckling driven av den enskilda sektorn. Grange (2017) konstaterar en pågående politisering av svensk planering, innebärande att planerarna görs lojala med dagens nyliberala politik; det demokratiska samhället behöver frispråkiga planerare, framhålls i studien.

Rowley (1998) har gjort en brittisk pionjärstudie av exploatörers betydelse för stadsutformningens kvaliteter, utgående från detaljerade analyser av fem projekt. I metodiken ingick att skapa fokusgrupper med beslutsfattare, konsulter och i viss mån även boende.

En studie av nitton schweiziska kommuner har undersökt vilket genomslag som principerna för New Public Management (jfr Hood 1995) kan sägas ha haft i markanvändningsplaneringen (Gerber 2016). Tre huvudsakliga effekter noterades: ökat intresse för hur det offentligas innehav av mark och fastigheter hantearas, betoning på effektivitet har lett till att kommunerna utvecklat mer detaljerade exploateringsstrategier och slutligen att den fysiska planeringens verktyg i allt högre grad ses i sitt sammanhang med incitament och det offentliga fastighetsinnehavet.

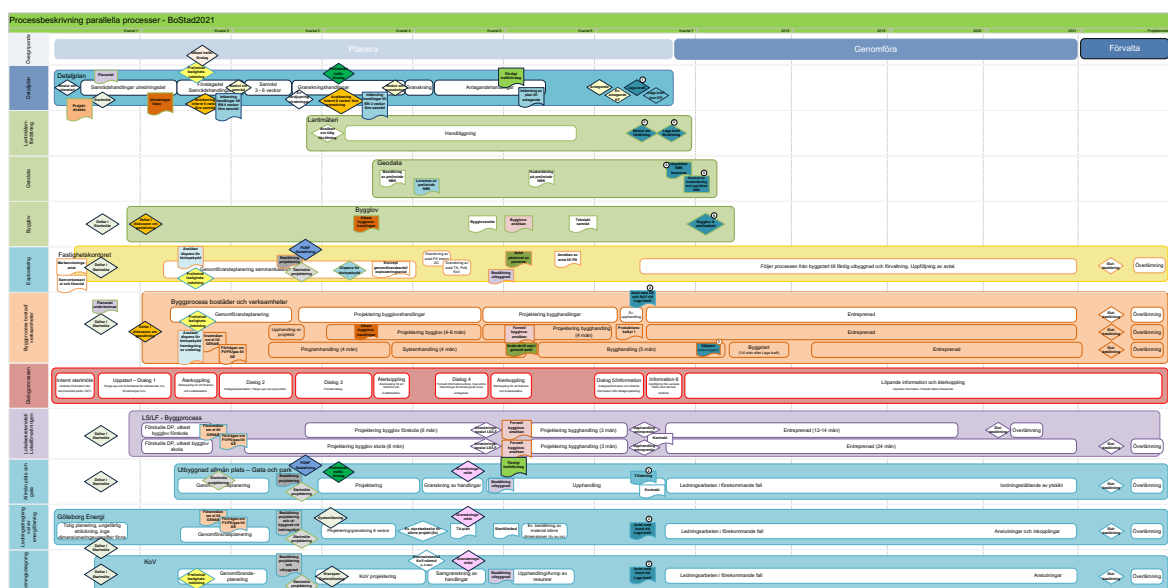
5 Parallela processer

Parallella processer anser vi utgöra den tredje huvudåtgärden inom BoStad2021. För att kunna korta tiden från projektinitiering till byggstart har samverkansföra arbetat fram en modell för hur processer som normalt löper sekventiellt kan ske parallellt. Processerna identifierades, sammanlagdes och synkades för att utveckla och effektivisera både enskilda delar och plan- och byggprocessen som helhet. Enligt modellen påbörjas genomförandeprocessen innan detaljplanen är antagen. Det handlar bland annat om att bygglovs- och lantmäteriprocessen påbörjas parallellt med planarbetet. Det innebär också att detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartersmark och hus sker eller påbörjas under detaljplaneskedet.

Efter en inledande översikt redovisar vi de kommunala projektledarnas syn på de parallella processerna (avsnitt 5.2) och synpunkter från Stadsbyggnadskontorets byggavdelning (5.3). Ur handläggarenkäten har vi tagit ut svaren på de frågor som gäller de parallella processerna (avsnitt 5.4), och sedan följer en förhållandevis omfattande redovisning av uttalanden från byggaktörerna (5.5). En speciell men väsentlig fråga för processerna är hur man har arbetat med grundläggande förutsättningar som rör kommunikationer och särskilt riksintresset kommunikation (5.6). Slutligen ges en inblick i aktuell internationellt publicerad forskning om planprocesser.

5.1 Processerna

För att kunna korta tiden från projektinitering till byggstart har samverkansföretagen arbetat fram en modell för hur processer som normalt löper sekventiellt kan ske parallellt – se figur 23. Processerna identifierades, sammanlagdes och synkades för att utveckla och effektivisera både enskilda delar och plan- och byggprocessen som helhet. Enligt modellen påbörjas genomförandeprocessen innan detaljplanen är antagen. Det handlar bland annat om att bygglovs- och lantmäteriprocessen påbörjas parallellt med planarbetet. Det innebär också att detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartersmark och hus sker eller påbörjas under detaljplaneskedet.



Figur 23. Processkartläggningen med parallella processer i BoStad2021

Källa: Parallella processer Visio.pdf 2017-03-31

Processkartläggningen i figur 23 visar alla parallella processer i BoStad2021 inklusive Detaljplaneprocess, Lantmäteri, Geodata, Bygglov, Exploateringsprocess, Byggprocess bostäder och verksamheter, Dialogprocess, Byggprocess Lokalsekretariatet/Lokalförvaltningen, Utbyggnad av allmän plats – gata och park, Göteborg Energi, Kretslopp och vatten. Varje process är försedd med aktivitetssymboler som har samband med någon av de andra processerna. Aktivitetssymboler som ligger rakt under varandra och har samma färg har ett samband (romb: aktivitet; flagga: rapport). Aktiviteter gällande antagande, laga kraft och bygglov samt byggstart är försedda med siffror. Dessa aktiviteter görs i nummerordning. En gång per termin träffas de olika mötesföra i ett gemensamt möte för att diskutera arbetsgången och justera vid behov. Tidplanen implementeras i de enskilda projekten.

Detta avsnitt bygger på uppgifterna i kapitel 2 och redovisningen av en enkät om parallella processer som staden genomförde bland byggaktörer under november 2017.

Parallella processer är en väsentlig princip i BoStad2021 för att korta tiden från planstart till byggstart. Jämfört med den ordinarie produktionen är skillnaden att flera delprocesser som normalt ligger i sekvens här läggs parallellt. Väsentliga parallella delprocesser är att bygglovshandlingar tas fram parallellt med att detaljplanen tas fram, att projektering av kvarters- och allmän platsmark påbörjas parallellt med detaljplanen, att fastighetsbildningen sker parallellt med att detaljplanen arbetas fram, att bygglovsgranskningen förbereds genom att handläggare från bygglovsavdelningen deltar i planskedet (detta är intentionen även i ordinarie produktion, men fungerar sällan så) och att granskningen påbörjas före antagande av detaljplanen, att förberedande upphandlingar av entreprenörer görs parallellt med detaljplanen och att planering och projektering av samhällsservice som skolor och förskolor som ska integreras i projekten sker parallellt med framtagande av detaljplanen.

5.2 De kommunala projektledarnas syn

En positiv aspekt är enligt intervjuerna med den kommunala projektledningen att genomförandefrågorna tas upp redan i planskedet och att kommunen arbetar mycket närmare byggaktörerna. Lantmäteriets hantering av tidig förrättning fungerar mycket bra, de har allting klart när planen vinner laga kraft. En annan positiv sak med parallella processer är att projekteringen startas tidigt för både allmän plats och kvartersmark. Då upptäcks flera saker som kan påverka planen positivt, och så slipper man ta det efter planen. Det är en effektivisering.

De parallella processerna för bygglov, geodata och lantmäteri planerades noggrant, men bygglovsenheten verkar ha haft för små resurser, och det ses som en utmaning att de kräver fullt färdiga handlingar för att kunna granska.

Det finns flera utmaningar med parallella processer. De parallella processerna för plan och bygglov har ”inte varit jättebra organiserade”, men bygglovshandläggare har medverkat i planarbetet så mycket det gått, säger man. Resursbrist på byggavdelningen har lett till att det ofta blir andra bygglovshandläggare än de som följt planen som hanterar själva bygglovet. Byggavdelningen har utsett en koordinator för BoStad2021-projekten från 2017-09-01, ”helt nödvändigt”, det har varit svårt att komma i kontakt med handläggare och chefer på grund av deras arbetsbelastning.

Byggaktörer har i vissa planer försökt få in nya frågor i bygglovsskedet som de ”tappat” i planskedet:

Byggaktörerna är ofta inte riktigt framme med handlingar för bygglov när planen antas. De har kort tid i planskedet att projektera, är ovana att jobba på det här sättet och är kanske inte beredda att ta risken att lägga pengar på detaljerade ritningar innan planen vunnit laga kraft.

Osäkerheten i underlagen är en stor utmaning, vad är det som gäller? Osäkerheten följer av att projekteringen utgår från planer som ibland inte ens är i granskningsskedet, plus att det varit svårt att få in underlag från exploatörerna i tid. Det blir många omtag, också på grund av bristande synkning mellan plan och projektering av allmän plats. Ett exempel är den preliminära nybyggnadskartan som hängde upp sig hos Kretslopp och vatten. De kunde inte rita in ledningar eftersom de inte ens var projekterade, och av juridiska skäl kunde de inte rita in preliminär placering av ledningar. Därmed kunde inte bygglovet behandlas.

De svaga punkterna är att trots bra planering för parallella processer, lever man inte alltid som man lär. Det kan bero på att det inte var riktigt genomtänkt, men också att alla förvaltningar inte var riggade för PP, t ex Lokalsekretariatet/Lokalförvaltningen.

*Det är ett gissel att prisdiskussioner kring marken kommer så sent. Hela planeringen är genomförd och så kommer den viktiga frågan om priset sist. Anledningen är att vi vill komma överens om priset så sent som möjligt för att få marknads-
mässig ersättning för marken. Nu finns en ny prissättningsmodell med index, men den fanns inte när våra projekt startades upp.*

Det finns synpunkter från framförallt byggaktörer att TK inte riktigt hänger med i processen. Det kan bero på flera saker. Resursbrist är en, tar lång tid att få in folk, TK kom in sent i processen, vi har flera specialismråden där vi nog kunde varit bättre på att skapa engagemang för BoStad2021. Vi har haft byten på kritiska poster, t ex chefen för plansamordnarna. TK har genomgått en omorganisation parallellt med detta projekt. Allt har inte satt sig. Plansamordnarna har nog TK:s värsta roll. De ska medla mellan planprojektgruppen och flera specialister på TK.

Om synpunkter från byggaktörer att kommunala handläggare gör olika tolkningar:

Det finns ett ganska stort utrymme för handläggarna på plan och bygglov att tolka intentionerna med planen, och olika handläggare lägger vikt vid olika saker, t ex någon lägger mer vikt vid gestaltningen i planskedet, en annan skjuter det till bygglov. Det är så många avvägningar som ska göras under planskedet, så det går inte att skriva ned exakt hur saker ska hanteras och tolkas. Personer är också olika och har olika läggning och intressen. Men jag förstår att det kan bli frustrerande.

När det gäller trafikfrågorna har vi många exempel på att olika tolkningar görs beroende på att det är flera specialismråden involverade. Plansamordnarna från TK har världens mest otacksamma jobb!

Om sena ändringar och besked:

Sena besked är vanligt, men kan bero på att byggaktören inte utrett saker i tid, och att alla planer inte gått en remissrunda under planbeskedsskedet. Plus att det tidigare inte funnits en tydlig rutin för vilka saker som ska kollas tidigt.

Sena besked är ganska vanligt och har flera orsaker. Vi jobbar nu med ett projekt VEX, Verksamhetsutveckling EXPloateringsprocessen. Tanken är att alla viktiga förutsättningar ska vara analyserade innan processen startar, så har det inte varit bär. Kort om tid och massor med nya frågor har nog gjort att allt inte är klarlagt från början. Förvaltningar som kommer in sent är också en orsak.

Sena ändringar och besked förekommer, men det hänger oftast ihop med förutsättningar som staden inte kan påverka, t ex vissa trafikfrågor som staten äger. Att byggaktörer upplever att vi ger dekret hänger nog samman med ett visst missnöje med mobilitetsavtalen. Där har vi ju fått säga att ta detta, annars blir det ingen plan. Men även i andra fall måste vi fatta beslut för att hålla tidplanen.

5.3 SBK – synpunkter från byggavdelningen

Individuella intervjuer i syfte att studera bygglovsaspekter på processerna har genomförts med tre anställda vid SBK:s byggavdelning: två handläggare och enhetschefen. En intervju genomfördes redan i november 2016 och två andra före sommaren 2017.

Tidigt engagemang

En princip för BoStad2021 är att man arbetar parallellt med olika delar av plan- och byggprocessen. Detta innebär att detaljplaneskedet samordnas med inte minst bygglovsskedet, vilket i praktiken betyder att bygglovshandläggare är med tidigt i detaljplaneskedet och i arbetsgrupper för varje detaljplan följer utvecklingen av planer, projektering och arbetet med bygglovshandlingar. Idén med parallella processer medför därför:

- en tidigare kontakt mellan detaljplane- och bygglovsskedet samt
- en tidigare kontakt mellan bygglovshandläggare och den kommunala planhandläggningsgruppen samt byggaktör.

Tidigt engagemang i planskedet anses vara effektivt av både handläggare och enhetschefen för byggavdelningen. Vad som lyfts fram i intervjumaterialet är en rad nya möjligheter: till diskussion och påverkan på planens bestämmelser, till reglering av frågor som är viktiga för gestaltning och utformning, till utveckling av samsyn med intressenter, till övervakande av planhandläggare och byggaktör samt till bygglovrådgivning med fokus på sakfrågorna och själva handlingarna.

Jag tror det här är effektivt för att på det här viset så kan vi tidigt påverka planens bestämmelser och anpassa det. Om det är en fråga som är viktig för gestaltningen eller för utformningen så kan vi reglera det och dessutom hitta en samsyn med intressenten. Och jag som praktiker vet ju lite grann var saker och ting brukar gå snett senare. Och då kan jag ju påminna planhandläggaren. Eller ställa frågor till de andra förvaltningarna, så att deras frågor effektiviseras. Men det blir också en påminnelse till intressenterna vilken typ av handlingar, vilka frågor som brukar bli ett problem. [...] Jag tycker nog att den här bygglovrådgivningen kommer in, att jag säger att "Ja, den här saken måste utredas så att ni måste ha en sådan här konsult som gör den här utredningen inför bygglovet." – "Men det här är ju en plan?" – "Ja, men det här <blir> ju också ett bygglov samtidigt!"

Idén med tidigt engagemang är inte ny, säger både handläggare och enhetschefen, men enligt enhetschefen blev den genomförbar inom satsningen tack vare en tydlig prioritering av ärenden inom BoStad2021.

Att bygglov är med [...] det ska man egentligen ha annars också i detaljplanearbeten. Just nu har vi sagt att man inte är det för att vi är så kort om folk. Vi har ju tio vakanta tjänster [...] Nu har vi prioriterat BoStad2021, därför är vi med där. Men egentligen ska vi vara med i andra detaljplaner också. Och det är vi, [...] alltså de här stora [...]

Så länge vi vet från politiken vad som är prioriterat, så är det ju enkelt. [...] Det finns en övergångsperiod i så fall, där man behöver hitta hur funkar det här i ett normalläge. För just nu idag är det så att vi lägger ju ärenden på kö.

I den verksamhetshandbok som finns för plan ska man ha bygglovhandläggare knutna till planerna, om man ska göra avstämmingar och så. Men i realiteten sker det ganska lite. Och det har väl med de här långa processerna att göra. Att det är så långt mellan de olika tillfällena så att man tappar liksom kontakten i det.

Inte bara på enhetschefsnivå utan också på handläggarnivå anser man att det är prioritering och resursbrist som gör att man i vanliga fall inte engagerar sig tidigt:

Att man liksom har mer ett mandat från projektledningen att kräva in våra resurser, kan man säga. Och vi har också förbundit oss att ställa upp med resurser, på ett annat sätt än vad man gör i vanliga fall. Det är väl igen det här liksom politiska målet att det är ett paket som man köper: att de olika deltagarna då förbinder sig till olika saker. Och det som vi har förbundit oss från bygglovs sida, det är egentligen att ställa upp med tid. Sätta av resurser för det.

Utöver prioritering och resursbrist nämns också ett svagt intresse från planhandläggarsida som en faktor som påverkar bygglovshandläggarnas möjlighet till tidigt engagemang.

För annars har vi ett system att alla planer som görs egentligen ska ha en kontaktperson på bygglov. Men då blir det så att vi blir kallade till startmöten. Och sen så hör vi nästan ingenting på ett år eller ett och ett halvt år, tills den planen är antagen. [...] Men nu var ju tanken att vi skulle vara mycket mer delaktiga i processen, så att det inte skulle dyka upp några obehagligheter när det var dags att ta bygglov sen.

Jag tror att det är mycket beroende på handläggarna på plan. Hur självständiga de är, eller hur mycket hjälp de vill ha eller synpunkter. Några vill ha mycket, eller har lätt för att ta kontakt med oss och tycka att det är jättebra om ni är med, och så där. Medans andra tycker att "Ah, det här löser jag själv. Jag behöver inte så mycket inspel från bygglov då".

Bygglovshandläggarnas egna preferenser nämns också:

Vissa av oss tycker att det är jättekul att vara med i de här tidiga skedena. [...] Medans andra tycker att: "Ah, det där får någon annan göra. Jag är liksom specialist på just myndighetsbiten och [...] det är plans uppgift och det sköter de jättebra. Vi är myndighet och vi sköter det."

Man nämner många fördelar med tidiga kontakter mellan plan och bygglovsskedet: tidsvinst, flöde i arbetet, bättre förståelse för processer, positiva effekter i ordinarie produktionen, rätt säker plan, bättre kvalitet på bygglovet, kontinuitet och mindre behov av granskning av planen.

Några nackdelar med tidiga kontakter mellan plan- och bygglovsskedet noterades också: otydlighet mellan att jobba i projekt och den rena myndighetsutövningen, eget ansvar, arkitektbyte, ändrad vilja hos byggaktör.

Det kan finnas en liten otydlighet mellan att jobba i projekt och den rena myndighetsutövningen. Det är väl att man blir så involverad i projekten att man kanske inte är opartisk myndighet på samma sätt. [...] Pondera nu att jag har missat en fråga eller har gett råd som inte är så bra. Och sedan kommer det som bygglov, och så inser man att "Herregud, de klarar inte detta, detta och detta!". Det är klart att det finns ett problem: att "Ah, men du sa ju att ..." – "Ah, men jag sa fel!".

Nackdelen är ju om byggherren får för sig att byta ut sin arkitekt, vilket de ju kan göra. Då kan det bli ett annat resultat. Eller om byggherren exempelvis inte vill följa planen, då får vi liksom tjata om saker. Visst, då är det fortfarande bra att ha varit med innan och se vad det är som behöver göras.

Bygglovshandläggarens roll

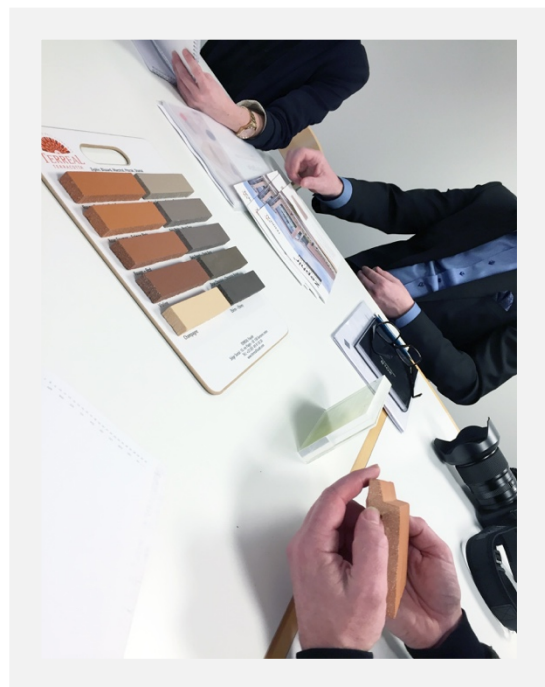
En handläggare poängterar att den nya rollen innebär ökat inflytande:

Som bygglovsarkitekt har jag väldigt lite inflytande, men väldigt mycket formell makt. Som planarkitekt har man inte alls så mycket formell makt, men väldigt mycket inflytande på vad som byggs. [...] Jag tycker att jag har vuxit som professionell väldigt mycket.

Förutom det att bygglovshandläggare påverkar själva detaljplanen, påverkar de också projekteringen till följd av tidigt samverkan med arbetsgrupper:

Ser jag att de inte klarar tillgänglighet, eller att de inte ha utrett tillgängligheten tillräckligt mycket, eller hamnat fel i det där och räknar med en avvikelse vad gäller Boverkets byggregler t ex, eller parkering eller vad sjutton, vad det nu är. Då talar jag om det, att det måste de jobba vidare med.

Har man ett resonemang om hur husen ser ut, så kan man problematisera lite grann och säga att det här är otydligt, eller det här är onyanserat, eller det här får ni anstränga er lite grann och göra någonting bättre. Ofta så nappar ju arkitekterna.



Tid

Enhetschefen säger:

Alltså, vi kan inte påverka tidplanen. Vi bestämmer inte vem som bygger eller vad som byggs. Utan vi är ju en myndighet som tar hand om det som söks.

Både enhetschefen och handläggare menar att ändringar som görs till följd av tidig samverkan minskar risken för att ett bygglov blir försenat. Fyra veckor före antagande ska byggaktörer komma in med handlingar, men man kan inte förelägga någon att komma in med ansökan om bygglov.

Vi ska påminna om vad som krävs för ett bygglov. Exempelvis: du ska följa planen, du ska ha nybyggnadskarta, du ska ha fasad och så. Tidpunkterna som är överenskomna, det är inte SBK:s roll, i alla fall inte bygglovs roll. Det är ju projektledarnas roll. Och framförallt är det väl FK, som har skrivit avtalen. Vi har inte en projektledarroll – vi har en myndighetsroll.

Handläggarna har förståelse för att ansökningar kommer in senare än planerat av olika skäl:

Och flera projekt så är det så att: "Nämen vi har inte resurser att komma in med alla byggloven samtidigt här." Och ja, för mitt perspektiv, fair enough. [...] Men från projektets sida så vill de naturligtvis att allting ska komma in samtidigt, och vi ska kunna ge bygglov med en gång. Men riktigt de fromma förhoppningarna har inte jag.

Både på handläggarnivå och enhetschefsnivå noterar man att tidsplaneringen är starkt kopplat till hur man uppfattar detaljplanens roll i plan och byggprocessen som helhet. Intrycket är att det skiljer sig från byggaktör till byggaktör:

Tror att flera av de här intressenterna använder den här 2021 för att snabbt få byggrätter. Och då matar de oss med skisser och sådär, de ingår i projekt och så, och det går framåt enligt planprocessen. [...] Det här blir ju liksom att: "Ah, plötsligt är det projekt där det ska byggas jättemycket. Då passar vi på här nu och förädlar den här marken som vi äger så att vi kan få ut massor med pengar senare." Men man kanske inte har för avsikt att bygga precis så mycket som man säger i det här projektet.

Kontinuitet

På frågan hur överlämningen från planskedet till bygglovsskedet av planens intentioner ser ut svarade både enhetschefen och handläggare att det inte är riktigt klart, men att man jobbar aktivt med frågan:

Nu tror jag att det är ungefär hälften som kommer gå till någon av dem som redan har varit med. Och då handlar det om att fördela bort från andra ärenden. [...] Det kommer hela tiden stå vem har varit med i planen, och de kan alltid gå till planhandläggaren om det skulle vara knepiga frågor. Så är tanken. [...] Nu har det ju bytts så mycket planhandläggare under resans gång, och alla bebisar som har fötts och allting sånt.

Både på enhetschefsnivå och på handläggarnivå är man medvetet om hur viktig kontinuitetsfrågan är, speciellt för byggaktörer:

Intressenterna [...] blir lite oroade när jag säger att det inte är säkert att jag formellt kommer att ha alla byggloven, deras bygglov.

Den är också viktig för staden då den underlättar i bygglovsskedet att diskutera det som är jobbigt:

De här människorna har man ju träffat och kommit överens med, och du vet ett ansikte och så där. Och det blir mycket mycket lättare i bygglovsskedet att diskutera det som blir jobbigt. "Men, hallå, det här var ju så här i planen, och nu gör ni så här istället." Men det bygger ju på en kontinuitet, att det blir samma aktör hela tiden. Om man mitt i smeten byter intressent så blir det någonting helt annat. Det finns inga garantier att de är kvar, de kan ju sälja projektet. Så kommer det in helt andra arkitekter, helt andra byggare, helt andra ideal.

Om uppsnabbande eller bromsande effekter i BoStad2021

När bygglovshandläggare pratar om uppsnabbande eller andra positiva effekter i planeringsprocesser som BoStad2021 har, lyfts det fram bra koordination mellan planering, bygglov och lantmäteri som processer, och samtidigt framhävs de sociala effekterna, inklusive många fler kommunikationskanaler.

Det kostar inte mer. Det kostar inte mer!

Det är ju de parallella processerna, att lantmäteriet jobbar parallellt med framtagande av liksom nybyggnadskarta. Alltså allt är koordinerat. Att man jobbar parallellt, det är ju det som är det intressanta.

När det gäller uppsnabbande effekter av bättre samordning inom avdelningen, uppmärksammar en handläggare rollen som bygglovskoordinator:

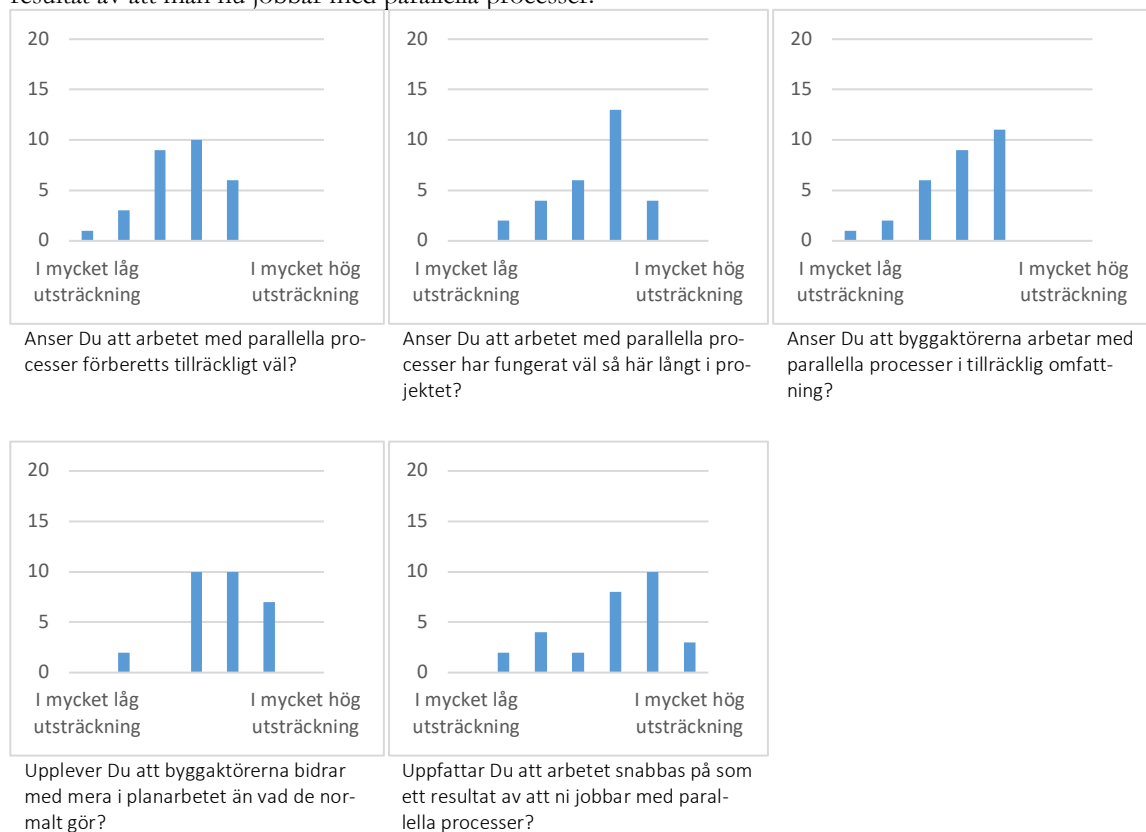
Vi har ju haft ett stort arbete de senaste åren att effektivisera våra administrativa funktioner. Tidigare har det varit väldigt mycket på den enskilda handläggaren att skyndsamt organisera sitt arbete och så. Och där är vi mer eller mindre begåvade på just den saken. Nu har vi infört ett system med s k bygglovskoordinatorer, som på något sätt ska hålla ordning på processerna, vad som kommer in och vem som gör vad och när och lite grann så där. Påminner när man måste göra olika saker, så.

Bland försenande effekter av bristande samordning nämns stress, resursbrist, pågående sökning av samarbetsfunktionerna inklusive samverkan med bygglovsinspektörer.

Vi har så dåligt med folk, och vi som jobbar här är så stressade så att folk håller på att gå under. [...] Nu har man infört att man får inte ha mer än 40 ärenden. Och man bygger upp en väntelista.

5.4 Handläggarenkäten

Hur uppfattade handläggarna arbetet med parallella processer? Figur 24 visar att majoriteten av enkätsvaren på frågan om arbetet med parallella processer ”förberetts tillräckligt väl” faller kring mitten på skalan och ett antal därunder. De flesta anser dock att ”arbetet med parallella processer har fungerat väl så här långt i projektet”. Arbetar byggaktörerna med parallella processer i tillräcklig omfattning? Här är det ingen som har svarat ”i hög utsträckning” eller ”i mycket hög utsträckning”, utan svaren ligger främst mitt på skalan eller lägre. Å andra sidan är det många som anser att byggaktörerna bidrar mer i planarbetet än vad de normalt gör. Slutligen ser vi att handläggarna i ganska hög utsträckning även anser att arbetet snabbas på som resultat av att man nu jobbar med parallella processer.



Figur 24. Frekvensdiagram för parallella processer (skala 1='i mycket låg utsträckning', 7='i mycket hög utsträckning')

5.5 Synpunkter på processer

I detta avsnitt redovisas yttranden från byggaktörer i fråga om en lång rad olika delteman med anknytning till parallella processer: användande av egna konsulter, plantaxa och utbyggnad av allmän plats. Flera delteman handlar om tidig dialog: dess genomförande, för- och nackdelar, påverkan på utformning och exploateringsgrad samt inverkan på överklaganden. Vidare tas upp byggaktörernas processer före lagakraftvunnen detaljplan, uppsnabbande eller andra positiva effekter av planeringsprocesserna, entreprenadmarknaden och tider samt kontakter med länsstyrelsen. Återigen bör understrykas att vissa intervjuer hölls redan i maj 2017 och att de framförda synpunkterna kan spegla åsiktsläget för mer än ett halvår sedan.

Egna konsulter

En grundläggande idé när byggaktörerna initierade det som kom att heta BoStad2021 var att de skulle ansvara förframtagandet av detaljplaneförslag till sina byggprojekt i syfte att snabba upp processen. Motivet var dels att kommunen hade s k plankö och stor personalomsättning och byten av projektledare med mycket omtag som följd samt stuprör mellan förvaltningarna, dels att man ville känna trygghet att påbörja projektering, entreprenadupphandling m m innan detaljplanen vunnit laga kraft.

Elva av 20 byggaktörer anger att det skulle vara effektivare med byggaktörsdriven detaljplanering. Motiven varierar:

Det stora problemet som vi ser det är kunnsigheten att leda och styra processerna. Det är en enorm brist här och man ser inte att det förekommer någon utbildning i Göteborgs kommun.

Alltså det är väl allmänt känt att det är stor personalomsättning på kommunen och då blir det mycket omtag och så.

Vi fick en naturinventering och en bullerutredning som kom sex månader för sent. Och när vi sa att vi tar utredningarna själva, då sa man nej ifrån SBK. Och det hade ju påskyndat processen i allra högsta grad. Och vi hade haft mindre kostnader för vi har varit tvungna att rita om.

För att när staden upphandlar, så är de väldigt snäva i sin begränsning av uppdrag. Sedan tar det tid att göra en tillägsbeställning.

I vissa detaljplaner där man ser att kommunen är chokad på resurser så är det självklart, då hade det varit mer tidseffektivt om vi fått komma igång och någon tjänsteman på kommunen mer eller mindre hade stämt av med oss vid ett par tillfällen än att sitta och vänta i kö.

Du kan handla upp det snabbare och billigare, alltså upphandlingstekniska skäl är en sak. Men det är också att du kan samordna konsultgrupper som är vana att arbeta ihop, alltså att du har planarkitekt och trafikare som synkar.

Jag upplever att våra konsulter är mer erfarna på att göra detaljplaner än vad SBK:s handläggare är. När det är ett juridiskt dokument så kan ju slarvfel få jättestora konsekvenser. Till exempel har det varit krav på lokaler i bottenvåningen, och ytkravet är större än vad det finns i bottenvåningen. Det är liksom "Jaha, hur skulle man lösa det här i en bygglovssituation?"

Samtidigt understryker några byggaktörer att en mer byggaktörsdriven detaljplanering kräver att:

Man får reda på kommunens vilja redan i tidigt skede [...] tydliga spelregler [...] och en klar tanke om vad man vill med området och gestaltungsprinciper och såna bitar.

[...] kommunen sköter den formella processen effektivt.

En byggaktör svarade nej på frågan med följande motiveringar:

Jag tror att det är väldigt mycket som kan kopplas mot att vi har ett underbemannat stadsbyggnadskontor som är den part som vi normalt möter inför planläggning. Men jag tror att det i väldigt stor utsträckning är en resursfråga. Man skulle kunna föreställa sig då att om man gick på en sån modell att man lät marknaden ta större ansvar för detaljplaneringen, så skulle man ju fortfarande ha behov av att ha någon form av planaccept, ett planbesked.

Jag misstänker att arbetar man med den modellen att <om> byggherrarna i större utsträckning själva ägde planframtagandeprocessen, så måste man nog möta politiken från en annan utgångspunkt. Politiken vill ju gärna vara med i dag på en relativt detaljerad nivå. Det handlar ju om föreställningen om den ideala kvartersstaden och levande markvåningar och tvingande krav om handelsytor och så där. Så att risken för att man möter motstridiga uppfattningar lite senare i processen tror jag skulle vara betydligt större än <om> stadsbyggnadskontoret skulle försöka springa och lyssna av hela tiden och ge ord på vägen i det löpande arbetet.

Sex svarade "både och", med lite olika motiveringar.

Frågan är om det blir enklare att inhämta kommunens synpunkter från Kretslopp och vatten, Miljö osv med en plankonsult som sitter utanför väggarna än från en som sitter innanför. Och jag är inte så säker på det.

Samt

Hade man inte haft den här deadlinen i BoStad2021, då hade det kanske varit en annan sak, för många kommuner har en tendens att dra ut på tiden.

Det beror på. Vissa planer vi har handläggs med en frenesi som vi inte mäktar med [...] medan andra handläggs på ett betydligt krångligare sätt. Så det beror lite på vilken arbetsmetod man använder på SBK.

Det hänger också på vilken beredskap och relation man har till kommunen. Vad är kommunen så att säga beredd på att få, och hur ser dialogen ut under hand? [...] Det hänger hela tiden på hur tjänstemannasituationen ser ut på kommunen.

SBK:s bullerfolk hade inte tid, och då fick vi lov att göra de arbetena. Och det har jag ju betalat, och det är inga jättesummor heller.

I mångt och mycket är det våra konsulter som gör arbetet idag. När det gäller plankartan till exempel och illustrationskartan så är det ofta våra konsulter som tar fram det underlaget. Planbeskrivningen bidrar de också med. Men [...] egentligen blir det kanske ett moment till, för det tar längre tid för dem att sätta sig in i det som någon annan gjort [...], det blir lite dubbelarbete. Men om de kunde släppa på det, alltså ha det förtroendet, så tror jag absolut att det skulle vara effektivare.

Plantaxa

Kommunerna har enligt PBL rätt att ta betalt för utredningar som görs i samband med att detaljplaner utarbetas. Vissa, såsom Göteborg, tar ut en schablonkostnad av byggaktören. Andra, exempelvis Stockholm, tar betalt per nedlagt timma. I Göteborg anser stadens jurister att det finns utredningar i detaljplanearbetet som PBL ålägger dem att göra själva eller genom att handla upp konsult. Andra kommuner har omvänd uppfattning och låter byggaktörerna ta fram och bekosta de utredningar som kommunen beslutat om, för att i stället fokusera på kommunens myndighetsuppgifter i detaljplaneprocessen.

En idé hos de byggaktörer som initierade BoStad2021 var att de skulle kunna ta på sig att beställa och betala för utredningar i syfte att snabba upp processen. För detta skulle de kompenseras genom nedsättning av planavgiften i motsvarande omfattning. Byggnadsnämnden har gett tjänstemännen i uppdrag att möjliggöra en sådan ordning, men det har inte skett trots att frågan varit uppe i BN flera gånger.

Det är tio av tjugo byggaktörer som besvarar frågan med både ja och nej. Ja, det är en viktig princip att inte behöva betala två gånger, även om planavgiften inte är en stor kostnadspost. Nej, initialt är det inte den frågan som motiverat att man aktivt jobbat på att få med bostadsprojekt i BoStad2021, men tiden är viktig och kan man upphandla och få en utredning gjort fortare är det viktigt.

Vi tror inte att det blir billigare när vi upphandlar en konsult än när kommunen gör det och vice versa, utan det är tidsaspekten.

För vår del har det inte varit av stor betydelse för engagemanget. Men kommunen är väldigt snabba på att säga "Har ni inte lust att vänta på vår bullerutredning – gör en själva då. Men ni får inget avdrag på taxan."

Jag tycker det är oerhört viktigt att vi klargör att vi inte ska betala dubbelt. Men att vi gick in i BoStad2021 handlar om en process, hur gör vi det här på ett samverkande bra sätt?

Frågan är inte primär, utan det är att kunna få effektiva processer. Men det blir inte en likabehandlingsprincip när vissa tar kostnader två gånger.

Sju har svarat Nej på frågan.

Mig veterligt har det inte varit någonting som varit i en vågskål.

Inget vi diskuterat.

Inte den stora frågan.

Principfrågan om planavgiftens storlek, det är en ständig diskussion som man har oavsett BoStad2021 eller inte.

Tre har svarat Ja.

Det är något många varit upptagna med.

Att man från tjänstemännen har en så tvärsäker uppfattning tycker jag är förvånande.

Den här frågan har byggherregruppen skickat tillbaka till staden för att den varit uppe i BN flera gånger och studsat tillbaka för att tjänstemännen hävdar att det inte går, och att politikerna ogillar svaret och säger "Titta på det en gång till".

Utbyggnad av allmän plats

Frågan om byggaktörer kan sköta utbyggnaden av allmän plats har varit uppe till diskussion i BoStad2021-projekt. Trafikkontoret har hävdat att det inte är möjligt p g a LOU när det gäller detaljplaner som markanvisats. Ordföranden i TN har vid samordningsmöte framfört att SKL:s erfarenheter är att kvaliteten blir sämre då byggaktörer har skött utbyggnaden⁸.

Alla sexton byggherrar som besvarat frågan anser att det är effektivt för dem att bygga ut allmän plats samtidigt som man iordningsställer gårdar m m på kvartersmark. Många byggherrar gör dock förbehållet att det gäller mindre gator, gångvägar, parkeringar och liknande och inte stora anläggningsarbeten där det ingår infrastruktur som spårväg och VA-ledningar.



⁸ Kommunen har senare beslutat att ändra policy i fråga om utbyggnad av allmän plats.

Motiven är följande:

Det kan vara mycket effektivare genom att man kan samordna entreprenaden.

Det är enklare att synka så att allt är iordningställt när kunderna flyttar in. Det kan vara tidsmässigt svårt att ange exakt när kommunen ska komma och göra sitt anläggningsarbete.

Det är ytterst få tillfällen <att> tidplaner och genomförande har stämt överens med våra inflyttningar (när kommunen ska bygga ut allmän plats). Det är inte färdigställt [...] det finns ingen angöringsyta runt husen.

Samordningsfrågan mellan lednings- och gatutbyggnad blir ganska stönig. Vi har ändå så mycket att göra med grundläggning och anslutningar, så om vårt område blev några procent större och vi fick göra arbetet [...] det hade förenklats.

Om vi ändå har en entreprenör på plats så kan den göra det jobbet också. Det blir rationellare i processen att det inte är två aktörer som ska gå in och jobba.

Vi får ett bättre löp i tidplaner där vi styr arbetena själva. [...] När vi kan styra varje del av etappen har vi full kontroll över området.

Det är ofta trångt i stadsmiljön så bygglogistik är en viktig fråga.

Det är mycket effektivt när man handlar upp etapputbyggnader.

Framförallt p g a resursbristen hos våra kommunala aktörer.

Det är mer en kvalitetsfråga än en fråga om pengar.

Det är inte hög önskan att vi ska bygga ut allmän plats. [...] Vi vill bygga hus men inte vänta på att vägen ska bli klar.

Ekonomiskt blir det dyrare eftersom kommunen får dra av momsen. Det får inte vi göra.

Man får ett resultat som blir bättre. Det blir så lätt konstiga skarvar och små impedimentytor mellan kvartersmark och allmän platsmark som ingen vill ta ansvar för.

Det blir enklare och mer tidsbesparande om vår konsult får sköta utformningen av allmän plats, p g a att vi inte kommer i dialog med dem som fattar besluten när vi sitter och diskuterar lösningar och utformning med handläggarna från TK.

Nu får vi ofta yngre människor utan erfarenhet, och de i sin tur sitter som konsulter. Och de lyssnar och vi får presentera, sedan går de tillbaka till sina grupper och där får de besked om att detta inte fungerar - men detta fungerar. Så ska de komma tillbaka. Så de kastar bort sin egen och vår tid, och det är ett stort bekymmer.

Tidig dialog och dess genomförande

Samtliga intervjuade aktörer har engagerat sig i tidig dialog. Omfattningen och engagemanget skiljer sig dock åt. En del har redan innan BoStad2021 arbetat med att engagera närboende. I vissa fall handlar det om strukturer för dialog och medinflytande för egna hyresgäster i det existerande bostadsbeståndet. För vissa aktörer är tidig dialog något helt nytt.

Vad gäller hur man ser på kommunens engagemang finner vi en stor spridning mellan aktörerna, och vi fick många kommentarer om kommunens roll i dialogprocessen. Vid analys av de svar som uttryckligen kommenterat kommunens roll noterar vi att fem aktörer ger en odelat positiv bild av kommunens engagemang, fyra en relativ negativ bild, samt tre en bild där både beröm och kritik förekommer.

En del aktörer tycks inte uppleva att de fått det stöd i dialogprocessen som de hade önskat.

Nej. De är inte delaktiga. Den första kommentaren som vi fick när vi föreslog detta redan till en stämma i februari, det var att "Nej, men vi har ju vårt dialogarbete, det upphör i samband med samrådet". Då var man färdig. Då hade man gjort sitt. Så att nej, man var inte så jätteintressant. Nu förstod man poängen eftersom vi har fått en ny handläggare från

FK som har varit med så pass länge, hon insåg det symboliska värdet av att man faktiskt går dit och visar upp sig, och att det är värt att lägga en timma på det. Sedan tog <NN> fram allt presentationsmaterial och så, även till staden, så det var minimal insats men mycket uppskattad. Men nej, man är inte så intresserad av dialog, kan man väl säga.

Andra svar visar på en mer blandad bild, där man anser kommunens insats i stort vara tillfyllest, men med några brister.

Vi var tidigt engagerade och en projektledare i planen var engagerad, politiker på plats och det var ett antal kringboende också som hade kommit dit. Så att jag tycker att det var väldigt lyckat. Sedan den delen där kommunen skulle ha sin information på biblioteket där på <område>, där ställde man inte upp med personal. Där satte man bara ut skyltar. Men i mina projekt så har de varit med när jag har bett om det. Med lite tjat kanske då, men de har ändå varit med. Så det är resultatet som räknas.

Även skarp kritik riktas i några sammanhang, där man uppfattar att resurser som finns på stadsdelsförvaltningsnivå inte tas till vara.

Så ben har vi haft med, diskuterat, omplacerat och bittat modeller. Men här kommer det en skarp kritik då till SBK, att vi vill byta in ben på möten och de exkluderar ben. Vi vill ta till vara på hennes kunskaper och de exkluderar ben, för ben tänker inte som SBK:s tjänstemän med den här planen.

I de fall synpunkter har lämnats på kommunens roll tyder resultaten på att det har uppfattats positivt i de sammanhang som kommunens representanter varit med:

Men jag har uppskattat väldigt mycket när vi haft med en kommuntjänsteman, för det är inte bra om det kommer väldigt mycket frågor där och vi säger "Det får ni ta med kommunen". Utan man har nog väldigt god nytta av att det är en planarkitekt med. I alla fall de första mötena.

I viss mån tycks det råda en del otydlighet kring kommunens engagemang sett i byggaktörernas perspektiv:

Ja, att man inte riktigt vetat vad det är man vill. Men vi har haft dialoger. Vi hade en dialogkväll inför samrådet då i höstas. Och då höll vi exploatörer i det, men SBK, FK, TK och stadsdelsförvaltningen var med så att de kunde svara på frågor [...] För det är lite så jag kan känna att från dem som är med från de olika förvaltningarna i staden, när det gällde dialogmötet så höll man det lite grann ifrån sig: "Vi kan vara med om ni vill, men det är inte säkert".



En byggaktör uttrycker att kommunen överhuvudtaget inte har deltagit i den tidiga dialogen.

Nej, det har de inte. Vi har haft dem helt och hållet själva. Vi har bjudit in staden till bland annat 29 april och även dialogträffar, men man har inte riktigt velat vara med på det, utan man har nog haft en rädsla för att så att säga inte hålla isär sin roll då, har jag fått uppfattningen av.

Ett visst tvivel på hur mycket kommunen tar dialogprocessen på allvar ges uttryck för.

Alltså, vissa som jobbar inom kommunen använder fortfarande argumentet att "Ja, dialog, det är väl bra, men vi lyssnar inte på något någon säger förrän det kommer i samrådstiden eller i granskningstiden".

Byggaktörer som belyst kommunens roll och ser mer positivt på denna framhåller att:

Se var staden med då, både stadsdelsförvaltning, GL, planarkitektet var med, FK var med. Ja, så vi var ett gäng som pratade om planen och vilka vi är och vad det är vi vill bygga, och sen hade vi diskussioner kring borden då. Och det var väldigt nyttigt tycker jag, i det här sammanhanget.

När vi har haft de här workshopparna och dialogerna så har staden varit med. Och när staden har haft sina formella möten så har vi varit med. Ja, [...] det har funkat jättebra.

I svaren på frågan om tidig dialog kom byggaktörerna även in på vad det faktiskt ger att engagera sig i tidig dialog, med avseende på dels graden av engagemang från de närboende, dels det som kommer ut av mötet. I stort ser byggaktörerna positivt på tidig dialog, men även här finner vi en variation.

En del svar ger vid handen att man uppfattar att det finns en risk att "väcka den björn som sover", där man kan tänka sig att några (i detta fall en bostadsrättsförening) klagar som kanske egentligen inte, enligt byggaktören, berördes i någon nämnvärd utsträckning av planen.

Så vi kände att varje försök till dialog yrde upp bara en massa damm i luften och skapade irritation.

Plötsligt så sitter man i ett rum med hundra stycken jätteuppretade grannar, och då tar de fram listan och så får alla skriva upp sig och så har de bildat en Facebookgrupp innan mötet är slut. Och så: "Men då kontaktar du pressen, och du gör det!", och så står man där och "Ja, men vad bra att vi hjälpte dem till det här".

Det händer att björnen redan är väckt:

Men de boende tycker ju inte om planen. Och det här är ju det svåra: ska du börja från ett vitt papper som i Näckrosdammens dialogarbete?

Mer positiva synpunkter:

Och min erfarenhet är just att vara tidiga, att inte säga för mycket för att lyssna i stället, i början. Successivt blir det mer förklarande och vart vi är på väg. Så att det handlar mer om från den resan, hur man hanterar det. Men vi har varit absolut engagerade i alla områdena.

En aspekt som har lyfts fram i intervjuerna är sakägarnas kunskap om PBL, hur processen ser ut och i vilken mån de kan påverka processen. Här efterlyser en byggaktör ett större engagemang från kommunens sida:

Och därför så har vi mer eller mindre sagt att "Nu krävs det nog att ni är med och visar upp er och beskriver vad som hänt med de här synpunkterna, frågorna och beskriver hur det den fortsatta processen ut i planarbetet. För folk förstår inte det" [...] Nej, de är inte delaktiga.

I detta sammanhang framhävs även behovet av att kommunen är generellt mer tillgänglig:

Du ser att här händer det en massa grejer, jag vet inte vem jag ska prata med, jag får inga svar. Det är flera som har reagerat och sagt att man har sökt TK just på grund av störningar under byggeperioden och så. [...] Du kan skicka in ditt yttrande, du vet inte ens som det tas om hand, för du förstår inte hur processen ser ut.

Tidig dialog och dess för- och nackdelar

I stort så uttrycker samtliga byggaktörer att de ser tidig dialog som någonting positivt. Man trycker inte minst på kontakten man får med de berörda. En byggaktör uttrycker det så här: *"Det blir en mer personlig och mänsklig process"*.

Vad det handlar om tycks vara att människor upplever att det fått göra sig hörda.

Att folk ska få känna att man har lyssnat åtminstone. Att det inte bara kommer hem ett papper, utan att man får träffa [...].

Det finns ett värde i att få ansikte på varandra och få möjlighet att kanske slå undan benen på förutfattade meningar.

Förutfattade meningar, framhåller en byggaktör, kan bero på tidigare erfarenheter där saker och ting inte fallit ut som de boende önskat:

[...] besvikelse över att det inte har blivit som man har trott i de här kanske lite mer socialt utsatta områdena. Det lovas runt och håller tunt.

Ett stort antal byggaktörer uttrycker att den input som ges inom ramen för den tidiga dialogen är av värde. Vidare att det faktiskt kan väcka frågor som byggaktören har missat. Det ger även en möjlighet att plocka upp synpunkter tidigare i processen. Man ser även att det kan ha fördelen att man kan förekomma kritik som annars hade dykt upp i ett senare skede av processen:

[...] fick man möta dem som bor där ute och höra deras reflektioner i <område> [...] Vad är det som är bra och vad är det som är mindre bra? Vad är det som är deras farhågor med sådant här projekt? Så att man kan börja att fundera på: "Möter vi deras önskemål och synpunkter?"

Det är längre tid och det är oftast en tillväjningsprocess vid förändringar, att om man har en tidig dialog, då är inte lika mycket nytt när det kommer på planen sedan då, vilket gör att man inte reagerar kanske lika negativt.

Att man får koll på vad det kan finnas för frågor som man behöver hantera. Sedan kan man alltid lära sig något nytt. Till exempel behövde vi föra en diskussion med <företag> som har en verksamhet vilken är granne med oss, vilket har inneburit att de har gått med in i detaljplanen, och då har vi fått ett större område som detaljplaneras.

Att man kan få goda idéer som inte vi har tänkt, känner jag, från personer som kanske inte är i branschen. Det är lätt att man blir lite fyrkantig branschnörd!

Vidare framhålls värdet i att det hjälper byggaktörerna att förstå området där de ska bygga.

Ja, fördelen är ju att man kan lära känna platsen på ett helt annat sätt än vad man klarar av själv, där man oftast får folk från platsen som är engagerade. På gott och ont då, men du lär känna kanske en potentiell kund på ett annat sätt. Vem är den här människan som uppskattar det här området så till denna grad? Det vet ju inte vi. Det är sällan man bor på samma plats som man är och bygger. [...] Det ligger ju så mycket i det här "lära känna platsen", det handlar också om att göra sina prioriteringar utifrån hur man använder platsen och vad man värdesätter. Det kan ju vara något väldigt oansenligt.

Vad gäller nackdelar så anses inte några sådan föreligga i dialogen i sig. Problem kan uppstå om dialogen inte utförs på rätt sätt, att den väcker felaktiga förhoppningar, eller om man förespeglar en högre grad av delaktighet än vad som man kan leva upp till:

Man måste passa sig för att inte säga saker som man inte kan infria, man skapar förväntningar som kommunen kan stoppa och även vi själva i marknadsmässiga lägen.

Det finns en nackdel om vi speglar en förväntan av delaktighet som de kanske inte får vara med i om det inte är så att vi vill det, eller kan det.

Dessutom varnas för dialogtrötthet, ifall de berörda inte ser några resultat av dialogen:

Jag kan mycket väl tänka mig att folk blir både dialogtrötta och dialogskeptiska redan innan man är inne i detaljplan. Om man tar till exempel Södra Ålstrandens alla medborgardialoger här.

Tidig dialog och dess påverkan på utformning och exploateringsgrad

Av de intervjuade byggaktörerna rapporterade sex att de i någon form hade genomfört ändringar som följd av synpunkter som kommit fram i en tidig dialog. I tre av fallen innebar detta en minskning av det planerade antalet bostäder. I ett annat fall rörde det sig om en minskning av antalet parkeringsplatser, och i de övriga fallen handlade det om förändringar av utformningen.

I några fall hade ändringar skett som ett resultat av hur dialogsynpunkterna matats in i samrådshandlingarna.

Jag skulle nog säga att samrådsförslaget som gick ut, det var synkat med de synpunkterna vi fick in i dialogträffen. [...] I och med att vi började lyssna före vi satte strukturen fullt ut, så kunde vi jobba in de synpunkterna som fanns. Så vi ändå legat i linje med de förväntningarna som fanns.

Vidare finner vi fall där det tycks råda en konflikt mellan stadens krav på exploateringsgrad och sakägarnas synpunkter:

Det som framkom från de boende då vid dialogmötet, det var väl att "Nej, det får inte vara högre än fyra våningar, för det är det ingen annanstans i <område>." Vilket är en bild man har om sitt eget område, för det finns större hus på många ställen i <område>. Framför allt de som byggts på senare tid. Och sen var det jättedumt att ha lokaler, för då konkurrerar man ut verksamheter på torget. Det var väl två kraftiga synpunkter angående innehåll i själva området. Och just de synpunkterna har vi inte beaktat, för det har varit ett krav ifrån staden att vi ska bygga ungefär 300 bostäder. Då måste vi upp på mellan fyra och sex våningar, annars får vi inte in det. Och sen har det också varit ett krav från staden att det ska vara lokaler i bottenvåningen för att få den här stadsmässigheten.

En byggaktör redogör för hur exploateringsgraden förändrades utifrån dialogarbetet, samtidigt som man från byggaktörens sida säger sig ha landat i en bättre lösning:

[...] Där har vi verkligen gjort arbetet i samrådet, och sen har vi varit närvarande i <områdets> centrum, där vi har ställt ut inför samrådet och även då lyssnat in på närboende och justerat planen i stor utsträckning utefter vad man tyckte i närområdet. Tidigare så var exploateringen i delar väldigt hög, och det tyckte man från de boende i området [...] Ta ned volymen och anpassa dem mycket bättre. [...] Tydliggöra torget och bevaka värdena i det torget som det nya centrumet, det är också någonting som närboende har varit intresserade av. Så att i alla största grad, ja. Och det är ett egenintresse i det också, att få ett drag i planen, men sen också så har vi tillsammans med <kommunalt bostadsföretag> även sträckt oss ut till näringsidkare i området, innan och under. [...] Då ser det väldigt annorlunda ut, men till det bättre.

Tidig dialog och överklaganderisk

Svaren på frågan om förhållandet mellan tidig dialog och överklaganderisk varierar från "ja" (n=11) till försiktig optimism (n=4) samt några få som hyser tvivel, eller hävdar att det i hög utsträckning är kontextberoende (n=3). Bland dem som svarar ja finner vi skäl som är kopplade till betydelsen av delaktighet, att låta människor komma till tals och undanröjandet av missuppfattningar kopplade till planen.

Absolut, det tror jag. Människor som känner sig delaktiga och informerade är mindre benägna att överklaga, det är ju någon typ av protestaktion oftast för att man inte känner att man har blivit lyssnad på. Min erfarenhet är att 80 - 90 % av överklagande i detaljplanprocess beror på att man inte känner sig delaktig i den.

Jag tror att det kanske är dialogen snarare än ändringen som påverkar överklagandena.

Ja, jag är helt övertygad om att det är så, och det har väl med det där att göra, att man står där framme och blir ett ansikte för processen.

Jag tror att det minskar risken för antal överklaganden. Som det ser ut nu så överklagas allt ändå, men man kan ändå få en större allmän acceptans för sitt projekt, och framför allt så låter man politikerna få en enklare resa, att man faktiskt har haft den här processen, och man har låtit folk komma till tals.

Tryggheten hotas när man inte vet vad som händer, och det kan vara trafik, det kan vara att det blir stökigt, det kan vara grönområden som försvinner. Eller, rätt och slätt, man förstår inte vad som sägs.

Ibland handlar det bara om att ändra förpackningen [...] Liksom, det är inte läppstift på grisen, utan det är mer att "här lyckas vi inte göra oss förstådda".

Några exempel på mer försiktig optimism:

Det är bättre att ha det än att inte ha det. Och jag tror att det definitivt kan undanröja viss chans att detaljplan överklagas.

Oftast så kanske man inte gör de justeringarna som grannarna vill. Man kan sällan tillmötesgå så mycket som många ... för många vill inte ens att det byggs, så är det. Men jag tror att ett förslag kan utformas bättre, sedan kan ett förslag många gånger utformas sämre, för att det är fortfarande så att man ska göra en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen.

Bland de mer tveksamma rösterna finner vi dem som ger uttryck för att det alltid kommer att finnas en mindre grupp som kommer att överklaga oavsett vad, samt att det i mycket hög grad beror av var det planeras att bygga:

Nej, men ibland känner man ju bara att man slår knut på sig själv - sen så ja, sen överklagar de ändå.

Återigen så är det så att de som engagerar sig i de här frågorna är ofta numerärt sett en ganska liten klick människor.

Nej, men det märker man rätt snart att om man ger sig in i ett område med en kontroversiell placering, så tror jag inte det finns något sätt att undvika det, att någon inte tycker att det här är kass.

Man kan hitta fall där en byggaktör som är säker på att planen blir överklagad anpassar sina interna parallella processer:

Men vi har ändå fått lov då, annars ska man liksom ligga färdigt med produktionshandlingar och förfrågningsunderlag till det datumet då. Men det gör vi inte, utan vi jobbar fram en programhandling, och sen det året det är överklagandetid, då tar vi fram förfrågningsunderlagen. Vi vet vad det blir av det då.

Processer före lagakraftvunnen detaljplan

En väsentlig princip för BoStad2021 är utvecklingen av parallella processer, i först hand så att projektering fram till bygglovshandlingar bedrivs samtidigt som detaljplanarbetet. Alla byggaktörer tillfrågades därför om vilka aktiviteter (projektering, uthyrning/försäljning, entreprenadupphandling) som de ansåg att de kunde påbörja innan en detaljplan vunnit laga kraft.

Det är genomgående så att byggaktörerna uppger att de har börjat att projektera innan det finns en antagen detaljplan. Några aktörer har börjat projektera efter samrådet, förutsatt att det inte återstår många frågetecken inför det fortsatta planarbetet. Man kan då börja med åtminstone en programhandling.

Med en antagen detaljplan kan en byggaktör känna sig förhållandevis trygg.

För en antagen plan känner man sig oftast ganska trygg i. Sedan kan det vara en lång resa tills den blir lagakraftvunnen, för att få en politisk svängning eller någonting där, det påverkar mer. Vi vet att det kommer ... har vi spelat våra kort rätt, ska det inte hända så mycket tills planen vinner laga kraft.

Förhållandena är dock olika för de olika projekten.

Alltså, det finns ju projekt där man ser att det är otroligt stor risk för överklagande. Då lägger man inte kraften i det projektet, att proja och handla upp entreprenörer. Man gör ju en bedömning från projekt till projekt. Och det vet man ju att har man haft många som har lämnat synpunkter på samrådet, som staden och man själv som fastighetsägare inte har tillmötesgått, då vet man att de kommer antagligen säga någonting även i granskningsskedet, och kanske även efter antagandet.

Arbets sättet med samverkan med kommunen inom ramen för BoStad2021 anses reducera tidplaneriskerna som t ex behov av arkeologiska undersökningar medför:

Det skulle kunna göra att vi säger: nej, men arkeologin är en sådan stor risk att vi inte kan proja samtidigt. Men om man nu ser att man gemensamt med staden ska prata om tidplanen, och liksom att man ska gå i takt när det gäller att bygga ut allmän platsmark och att bygga på kvartersmark, så är det ju möjligt att prata om de här grejerna. Och det känns bra inom hela BoStad2021-projektet att tidplanen blir en mycket mer gemensam handling. [...] För båda sidor får ju en ökad kunskap också, om den andras kritiska hållpunkter, vilken typ av beslutsvändor som måste till innan man får börja med en sak.

Flera aktörer anger att de även i projekt som inte ingår i BoStad2021 projekterar redan innan det finns en antagen eller lagakraftvunnen detaljplan. Någon detaljprojektering är det då inte tal om:

Och vi projekterar inte för långt innan detaljplanen är färdig. Däremot gör man alltid en sanitetskontroll, att man får plats med sina ytor och löser det man behöver och så att man klarar av det. För det är ju ofta begränsningar av olika slag i en plan. Och då måste man se till att man kan få ihop sin affär med de begränsningar som är. Så där har man både en kalkyl och någon form av liten projektering med sig.

Vissa projekt har kunnat börja tidigt med bygglovsdiskussionen och då kunnat öka detaljeringen. Men det finns också kritik riktad mot förhållandet till kommunens bygglovshantering:

En bit i det som jag tycker är otydligt är de här parallella processerna där staden går in och säger att man inför en granskning. För det var egentligen den första saken som jag ställdes inför: ska presentera ett tidigt bygglov, där man från stadens sida inte riktigt har preciserat på ett bra sätt, tycker jag, vad det här tidigare bygglovet ska innehålla. [...] Bygglovshandläggarna ska inte vara chockade av att se de handlingarna som kommer in sedan, utan att de har varit med tidigt i processen och fått säga typ att "Fokus ska ligga på de här bitarna när vi närmar oss granskning". Vi behöver ha provtrycket gemensamt, så att vi ser att vi inte bygger in någonting i planen som vi inte sedan är villiga att genomföra, eller att det blir ett haltande för att vi har missat någonting.

Farhågorna inför bygglovshantering om inte handläggare finns med under processen uttrycks på följande sätt av en aktör:

Och i sämsta fall sitter där <en bygglovshandläggare> med ett enormt ego som ska pinka revir när han sitter och bedömer, och så slår han ned på allt han kan och tycker att det är fel färg och fel fasadmateriäl och fel tak och bort med kuporna och ändra fönstren! Alltså, bara av personliga ... och då blir man bara så trött så man vill jobba på Island i stället.

Bilden är mer splittrad när det gäller tidpunkten för att börja handla upp entreprenörer. Det finns byggaktörer som inleder diskussioner med entreprenörer på ett tidigt stadium och börjar samverka kring ett projekt. Det kan vara så att det upprättas ett samverkansavtal till och med innan projekteringen har börjat. Här spelar det in hur stort och hur komplicerat ett visst projekt är. En byggaktör som är liten på marknaden kan vara mer beroende av att boka upp entreprenörer tidigt än de större aktörerna. I sin tur kan entreprenörer börja boka upp viktiga leverantörer med förbeställningar. Frågan är viktig på en överhettad marknad:

Entreprenörer klarar inte av att växa i det här marknads läget och skapa större kapacitet, och alla tittar i omgivningen [...] och i utlandet. Man flyger varje vecka in målare ifrån Bulgarien. Flygplan med målare till Sverige, sedan flyger de hem på fredagen.

Betong och betongelement nämns även som en bristvara som nu kräver lång framförhållning.

Vissa byggaktörer är själva entreprenörer. Entreprenadformen har betydelse: ju mer det är av delad entreprenad, desto mer måste vara klart i detalj, och det ger också större möjlighet att styra byggkostnader. Om det gäller totalentreprenader är det inte samma behov av tidig detaljprojektering. Det förekommer att entreprenadformen inte väljs innan detaljplanen har vunnit laga kraft.

För dem som bygger för bostadsrättsföreningar handlar det om att välja tidpunkt för att engagera mäklare och starta försäljning. Det finns byggaktörer som börjar försäljning innan att detaljplanen har vunnit laga kraft och andras aktörer som väntar till dess, även om de börjar med att marknadsföra sitt projekt.

Uppsnabbande eller andra positiva effekter av BoStad2021:s planeringsprocesser

Ett uttalat mål för BoStad2021 är att snabba upp tiden mellan initiering av ett projekt och färdigställande. Dessutom är ett uttalat delmål att korta detaljplaneprocessen ned till 17 månader jämfört med cirka 30 månader i den ordinarie produktionen. Alla byggaktörer tillfrågades därför om de ansåg att den förändrade processen lett till uppsnabbande effekter hittills.

Nästan alla av byggaktörerna svarar huvudsakligen ja på frågan, några lägger till ”å andra sidan ...” medan ett fåtal svarar huvudsakligen nej, att de inte ser några uppsnabbande effekter. Numerärt är det alltså en tydlig majoritet som ser uppsnabbande effekter, men spännvidden är stor mellan dem som är mycket positiva och dem som är negativa:

Ja, men man kan säga så här att för vår del så har det varit extremt stor skillnad. Det här har gått snabbt, faktiskt. Det har gått väldigt snabbt. Vi har andra planer som vi jobbar med ... de ligger på en nivå som är pinsam om man jämför.

Vi har svårt att se några uppsnabbande eller så här direkta positiva samband i den här planeringsprocessen. Det har varit extremt trögjobbat.

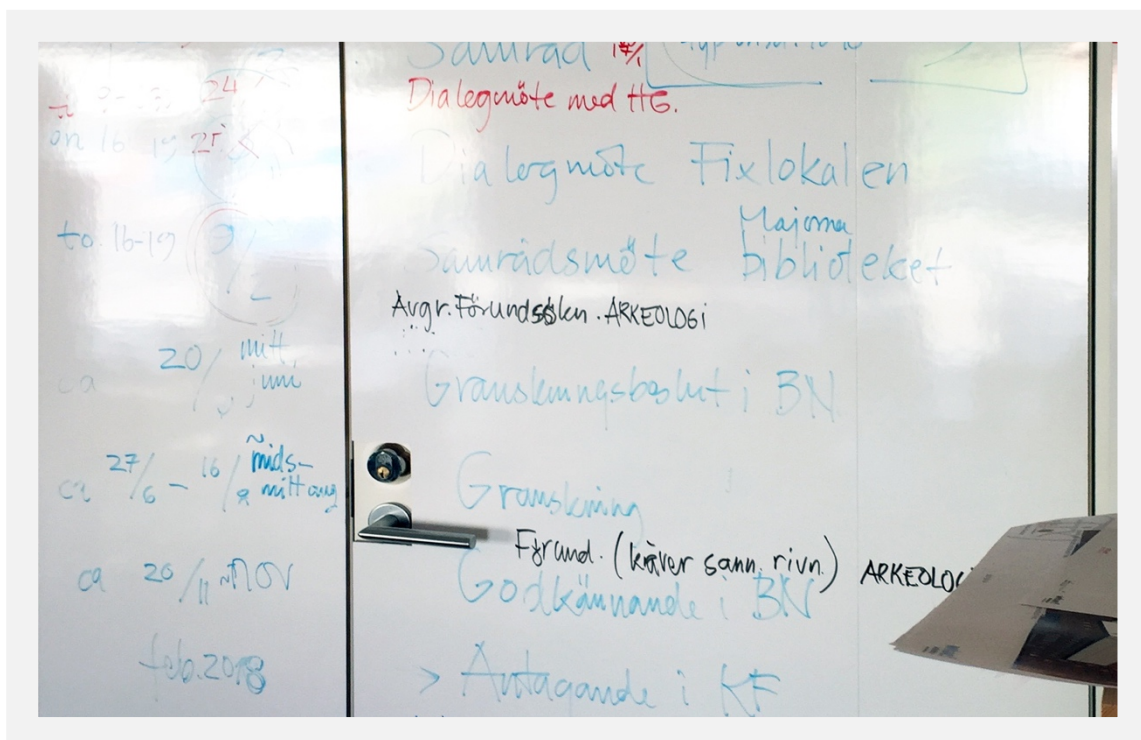
När det gäller vad det är som bidrar till uppsnabbande effekter utkristalliserar sig några teman som dominerar: gemensam kommunal projektorganisation, betydelsen av en tydlig deadline, parallella processer och samverkan mellan kommunen och byggaktörerna.

Den gemensamma kommunala projektorganisationen bidrar till kortare vägar inom kommunen, bättre tillgänglighet till tjänstemännen och bättre synkning mellan de olika förvaltningarna.

Absolut, att de har projektkontor och den samverkan som finns där är väldigt positiv, att man får med SBK och trafik på ett bättre sätt, det är väldigt bra.

En tydlig deadline, både för färdigställande av bostäder och för detaljplanen, uppfattas ge en viktig uppsnabbande effekt.

Man har gett sig f-n på detta och antagligen så löser vi det för att vi är på allibop, och det har skapat ett helt annat driv kan jag känna.



Att arbeta med parallella processer ses också som en uppsnabbande princip. Särskilt framhålls lantmäteriprocessen och samverkan mellan bygglovshandläggare och planhandläggare. Flera framför dock att för att de parallella processerna ska bli riktigt effektiva, behöver alla vara på banan samtidigt. Bristande synkning med kommunala förvaltningar som inte ingår i den gemensamma projektorganisationen, till exempel LF, nämns som exempel. Eftersläpning hos TK och i avtalsfrågor lyfts också som faktorer som motverkar uppsnabbningen genom parallella processer.

Att man startar fler saker i god tid eftersom man inte väntar på att en länk i kedjan ska bli helt färdig när man börjar på nästa, det är positivt. Själva idén med de här parallella processerna och hur man har illustrerat hur det hänger ihop är positivt.

Betydelsen av fördjupad samverkan mellan byggaktörer och kommun nämns av flera som bidragande till snabbare processer. Här spelar förtroende mellan aktörerna en viktig roll.

Alltså, det handlar om att man i mycket större utsträckning ska ha förtroende för varandra, att våga dela arbetsmaterial och att på det sättet kunna jobba snabbare, mer effektivt.

Så att ha det arbetssättet, det får bara positiva effekter. Både för tiden, för slutprodukten och inte minst för arbetsklimatet.

Andra faktorer i BoStad2021 som framförs ha uppsnabbande effekt är att såväl kommunen som byggaktörerna har gått igenom sina processer och skruvat på dem för att de ska bli effektivare.

En effekt av BoStad2021 som kanske inte direkt förs fram som uppsnabbande, men som lyfts av flera som positiv, är att byggaktörerna träffas och koordinerar sig i gemensamma frågor. Någon uttrycker det som att byggaktörerna ”kan bilda enad front mot kommunen”.

Sammantaget är intrycket att en betydande majoritet av de intervjuade byggaktörerna ser uppsnabbande effekter i BoStad2021:s arbetssätt jämfört med den ordinarie processen. De tre huvudåtgärderna, gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer och samverkansföra, upplevs bidra till detta liksom en skarp deadline. Dock är spännvidden stor mellan dem som ser stora effekter och dem som inte ser några alls. Därtill framförs också ett stort antal kommentarer som pekar mot att arbetssättet kan utvecklas mera för att bidra till ytterligare uppsnabbning.

Det kan också vara på sin plats att påminna om att även om byggaktörerna i huvudsak ser uppsnabbande effekter av arbetssättet, får vi först 2021 veta om det verkligen också ledde till målet att färdigställa 7 000 bostäder utöver den ordinarie produktionen.

Entreprenadmarknaden och tider

För närvarande råder det högkonjunktur i byggsektorn. Konkurrensen om byggresurser skulle kunna försena genomförandet av olika bostadsprojekt. Den fråga som ställts till byggaktörerna är om deras tidplanering för bostadsprojekt är ”starkt påverkad av läget på entreprenadmarknaden”. Svaren tyder på att företagen snarare har förändrat sina arbetssätt, men att de har skiftande förutsättningar och följer delvis olika strategier.

Det är ju ansträngt hela vägen från och med konsultleden genom entreprenad och underentreprenörer och leveranser [...]

Det spelar en uppenbar roll var i förädlingskedjan som en aktör befinner sig. I en högkonjunktur kan det vara särskilt svårt för renodlade bostadsbygggherrar (för att använda den traditionella termen för tydlighets skull) utan ägargemenskap med entreprenörer och leverantörer, dvs ointegrerade företag som ligger närmast bostadskunderna i kedjan.

Så för oss att gå utmed förfrågan och knyta upp en entreprenör, och sedan inte veta när den kan börja bygga, då kommer den byggaren kanske inte våga lämna anbud på våra andra jobb [...].

Vi hade ju ett jobb nu som vi faktiskt inte fick ett anbud på, som var ett bra projekt. Men vi gick ut med om det var nio-tio upphandlingar under våren, så folk högg ju på dem. Så vi knöt ju upp mycket av de resurserna som var vana att jobba åt oss.

Situationen är annorlunda och ljusare för de företag som kontrollerar basresurser: *"Man kan säga till ungdomarna: 'Köp en grävmaskin!'"*

Tre typiska uttalanden från mer integrerade aktörer:

- *Vi bygger själva mycket, vi har egna hantverkare och har mycket bra ramavtal.*
- *Projektutveckling är ett sätt att skaffa jobb för byggentreprenadsidan, kan man väl säga. Så där sker hela framtagandet av projektet. I det här skedet är det vi som ansvarar för det, men vi pratar med entreprenad. När planen har satt sig och man vet vad den ska innehålla, går ansvaret över till dem att definiera produkten och göra upphandlingar osv.*
- *Det vi är påverkade av är markentreprenörer, vi gör allting utom marken. Vi har inte maskinerna, och vi har inte sprängningsmöjligheten, så det köper vi in. Och där märker vi att <maskinentreprenörerna> vill inte gärna räkna, och de vill inte lämna fasta priser, utan allting är löpande. Och det här fördyrar för oss. Så vi upplever än så länge att resurser finns och det vi behöver, men att det är dyrare.*

Företagen har ett antal strategier för att hantera marknadsläget: tidiga avtal, andra affärsmodeller, utökad krets av leverantörer och annorlunda teknikval. Tidiga avtal med entreprenörer och andra leverantörer nämns av så gott som alla intervjuade:

Ja, hade det varit ett annat läge, då hade vi ju inte så tidigt bundit upp oss med en leverantör, utan då hade vi haft lite mer is i magen. Nu vet vi att det kommer att vara överbettat när det är dags, då måste vi ta den hänsynen, eller boka upp saker och ting nu. När det är så överbettat, får man nästan vara glad för att hitta någon som kan leverera.

I den här konjunkturen känner man att man vill knyta upp en entreprenör så tidigt som möjligt, så man har det klart. Är det däremot en lågkonjunktur och det finns många lediga, då är det inte lika bråttom att knyta upp en.

Samverkansavtal (partnering i olika former) som även innebär ökad riskdelning mellan parterna är exempel på förändrade affärsmodeller: *"entreprenören vill komma in tidigt och få del av affären".*

- *Många har blicken full, många vill bygga med partnering i det här, man vill inte ta riskerna själv då.*
- *Jag märker att många som har projekt med 30-40-50 lägenheter, när de går till en byggentreprenör så svarar de här små entreprenörerna "Det blir inte mig, om inte vi får del i projektet!" ... så man vill inte ens lämna ett pris [...]*
- *De här tidiga samarbetsformerna <med> partners, att man bondar tidigt, blir ännu viktigare i den processen, annars får man en enorm projektrisk.*

Innan utformningen är tillräckligt bestämd i ett bostadsprojekt kan beställaren laborera med speciella villkor:

Man kan ha någon villkorad upphandling, [...] att vi försöker rikta projektet till olika entreprenörer som vi tror kan lämna relevanta priser, eller som det passar både entreprenören och oss att det är de som genomför det. Men de ska i sin tur handla upp större installationsentreprenörer, men det är väl där ofta som det mer sitter [...], resursbrist och därmed höga priser.

eller med andra principer för ersättning till entreprenören:

I det läget kan vi fortfarande inte presentera exakta våningsplaner och detaljer, utan det blir [...] bedömda eller max-nivåer för m²-kostnad bjälklag, m²-kostnad yttervägg osv.

En annan strategi gäller produktionsteknik och produktutformning:

Vi tittar på produktutformning utifrån de resurser som kommer finnas på marknaden framöver. Och det sitter vi med i två av projekten som vi redan har samverkansentreprenörer inne i, det är skrämmande långa tider på exempelvis betong-fasadelement [...]. Risken är här att det blir väldigt dyrt, och då jobbar vi för att hitta lösningar så att vi också är flexibla.

Även i det här sammanhanget kan man lägga märke till parallella processer:

Jag börde någon då som sa "Oj, det är åtta månader leveranstid på fasadelement!". Nu är det 2017, jag börde någon som sa att det är några som har börjat få 2019, så att det är jättelånga tider. [...] Allt behöver inte vara beställt och

bokat, utan man får boka in sig. Vi har den här volymen och sedan så projekterar man under tiden, men det handlar om att bestämma sig och köpa upp dem.

Stomsystemvalet kan vara viktigt:

Vi tänker så att vi inte kommer att ha de mänskliga resurser som behövs för att genomföra projektet som ett kanske svenskt standardprojekt med utfackning och plattbjälklag [...], utan vi kanske mer eller mindre är styrda till en mer färdigpaketerad stomentreprenad som sparar våra resurser.

Att vända sig till en bredare krets av leverantörer, även utomlands, är en naturlig konsekvens av marknads-läget:

Ja, absolut, de flesta leveranserna av element sker nog från andra länder, så är det redan i dag.

Men det är inte alltid som läget på entreprenadmarknaden bestämmer hur lång tid det tar att genomföra ett projekt:

Stommarna har ofta varit någonting som har satt leveranstiden, om man jobbar med prefab. Men nu ser vi alltså att det är handläggare på SBK och FK och gatukontoret, alltså, där man får inte fram svar vilket då försenar detaljplanen. Det märker vi som [...] leverantör i ganska många projekt runt om i Sverige nu.

Ytterligare en intervjuad byggaktör jämför leveransproblematiken med annat som påverkar projekttiderna:

Vår tid för bostadsprojekt påverkas nog mer av planprocessen och marknaden, alltså hur ser vår köparkategori ut? Så det är nog mer det som påverkar än entreprenad. Entreprenad måste vi köpa, så är det bara!

Kontakter med länsstyrelsen

Givet att våra tidigare kommunintervjuer har pekat på hur länsstyrelsen ibland får en nyckelroll för bostadsprojektens genomförande, och möjligtvis borde komma in i detaljplaneprocessen på ett tidigare stadium, har vi valt att fråga byggaktörerna om de själva har haft direktkontakter med länsstyrelsen i miljö- eller trafikfrågor som rör ett planärende där de är engagerade.

Genomgående svarar de tillfrågade byggaktörerna att det är kommunen som står för kontakterna med länsstyrelsen, även om byggaktörer i enstaka fall har deltagit tillsammans med kommunen i möten med länsstyrelsen.

Ja, jag är gammal kommuntant, jag tycker att det är kommunens sak att hålla den dialogen. Jag tycker inte det är vår sak att beblanda oss i deras arbete. [...] Sedan är det många kollegor som är väldigt lockade av att övertyga länsstyrelsen. [...] Men nej, vad jag vet så har vi inte haft direktkontakt, utan vi har haft mycket problem när det kommer till buller och sådana här saker, men då är det kommunen som har haft den kontakten. Sedan håller vi oss uppdaterade så mycket som vi bara kan; det är vi som tar fram alla expertutredningar och pratar med trafike experter och sådant för att kommunen ska ha underlag. [...] För vi har förstått mellan raderna att vissa av de planarkitekter som varit med i BoStad2021 har haft väldigt mycket att göra.

Det finns exempel på att handläggare har sagt att kontakterna ska gå via kommunen:

Här har vi fått besked från vår handläggare att vi inte får ta kontakt med externa parter, utan allt måste gå via SBK. Och det här förstår vi inte, och vi finner det beklagligt. Så när det gällde naturvärdesinventeringen tog jag en kontakt i alla fall, men inte med länsstyrelsen utan med konsulter för att värdera det arbetet som har gjorts. Och det visade då att tittar man kritiskt på det arbetet som har gjorts, så var det inte neutralt, och man kunde ifrågasätta saker.

En annan arbetsgång, menar en aktör, kunde ha varit mer effektiv:

I min värld hade man tagit en second opinion och deras opinion, bokat ett möte med länsstyrelsen, frågat vad är möjligheterna för kompensationsåtgärder, och hur ser ni på detta? Och sedan tagit fram en lösning, och det borde man ha gjort då.

Mer kontakter med länsstyrelsen efterlyses av flera aktörer:

Den enda direktkontakten med länsstyrelsen vi har haft, det var ett besök från länsstyrelsen på ett [...] projektgruppsmöte. I övrigt så är alla sådana kontakter hållna [...] i forum där vi inte är med. Vilket jag kan tycka är synd: vi kan gott vara adjungerade eller inbjudna och få se protokollet.

Men både <projekt x, projekt y> är lite mer kontroversiella, där har vi varit med SBK på träffar med länsstyrelsen för att förklara projektet så att de får rätt inspel, så att säga. Och det är alltid bra, för då får man en förståelse. De förstår hur vi tänker, och inte bara genom att läsa handlingarna. Och vi får också deras synpunkter till oss.

Man hänvisar till att länsstyrelsen har förlorat sin tidigare roll vid överklaganden (före 1 juli 2016) och ser det som önskvärt att den rådgivande funktionen kan utvecklas:

Det finns ju potential i alla fall att de skulle kunna bli mer stödjande i planprocesserna, när de inte sedan har den här överklagandefunktionen. De behöver inte vara rädda för att föreslå saker som de sedan får äta upp! Så man kan ju tänka sig att länsstyrelsen kan få en annan roll där, även gentemot oss, bli lite mer rådgivande i hur vi kan tänka och jobba.

Det finns också något fall där en byggaktör påtalar bristande samordning mellan olika avdelningar inom länsstyrelsen. För fullständighetens skull bör påpekas att ett företag hade erfarenheter av att direkt kontakta en länsstyrelse, men då i ett annat län.

5.6 Riksintresse kommunikation som grundläggande förutsättning

Kommunens hantering av riksintresse kommunikation är ett exempel på hur viljan till problemlösning ökat med striktare deadlines. I den ordinarie produktionen skulle troligen de planer som berörs av riksintresset ha parkerats tills förutsättningarna varit grundligt utredda och en samsyn nåtts mellan kommunen och Trafikverket.

I BoStad2021 försökte kommunen först arbeta med åtgärdsvalsstudier (ÅVS), men fann att detta skulle spräcka tidplanerna. Då tog kommunen fram idén att byggherrarna skulle förbinda sig att bidra till täckande av framtida kostnader för åtgärder som följer av beslut som fattas på grundval av åtgärdsvalsstudierna. Eftersom kostnaderna inte fullt ut kunde förutsägas avvisade byggaktörerna denna idé; man ville inte äta sig ekonomiska förpliktelser som inte var preciserade.

Kommunens lösning blev då att plan för plan beräkna trafikallstringen på det statliga vägnätet och parallellt införa mobilitetsavtal mellan kommun och byggaktör som en förutsättning för detaljplanen, i syfte att begränsa biltrafiken som alstras av respektive plan och därmed minimera behovet av åtgärder på det statliga vägnätet. De planer som antagits och berört riksintresse kommunikation har emellertid inte överprövats av länsstyrelsen.



Följder av att arbeta med mobilitetsåtgärder plan för plan

Ett år efter att vi skrev delrapport 1 visade det sig att riksintresse kommunikation utvecklats till att vara ett hot i flera av projekten eftersom detaljplanarbetet i BoStad2021 inte utan vidare kunde baseras på konkretiseringar av den rika floran av kommunala strategidokument och målformuleringar. Vi kunde konstatera att Göteborgs stad och Trafikverket hade skilda ståndpunkter i grundläggande frågor. Intervjuer har därför genomförts med handläggare hos TK och TRV (se Källor och litteratur).

Trafikverkets yttranden om detaljplaner i Södra Mellanstan pekade på just detta. De menade

- att projekten inom BoStad2021 tillsammans med alla andra projekt som byggs och planeras att byggas i Södra Mellanstan kommer att påverka riksintresset kommunikation påtagligt
- att Göteborgs stad måste visa i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) vilka övergripande trafiksystemåtgärder man tänker genomföra för att person- och godstransporterna ska fungera samt arbeta in dessa åtgärder i detaljplanerna.

Ett exempel: Munspelsgatan

Arbets sättet kan exemplifieras med ett av detaljplaneprojekten, Munspelsgatan. I Trafikverkets yttrande i granskningsskedet av detaljplan för bostäder vid Munspelsgatan inom stadsdelen Rud i Göteborg 2016-12-02 hänvisade TRV till tidigare yttrande i samrådskedet 2016-01-27 där man krävt att planförslaget skulle inarbetas i ÅVS Västerleden. TRV konstaterade att ”staden inte redovisat vilken trafikpåverkan på statligt vägnät som planen förväntas innebära”. Länsstyrelsen skrev i sitt granskningsyttrande över samma plan 2016-12-07 att kommunen borde beakta Trafikverkets yttrande i dess helhet.

Vid länsarkitektmöte 2017-03-24 ville Göteborgs stad enligt Powerpoint-presentation ”BoStad2021 Detaljplaner i Södra Mellanstan” stämma av framdrift av projektets tolv detaljplaner inom influensområdet för ÅVS Södra Mellanstan med länsstyrelsen och TRV på grund av att fyra detaljplaner var aktuella för antagande. Staden konstaterade

- att den finansieringsmodell man arbetat med, där byggaktörerna skulle finansiera de åtgärder i riks-vägnätet som krävs på grund av deras bostadsbyggande, inte längre är aktuell (på grund av att byggaktörer vägrat)
- att denna ÅVS eventuellt kommer att bli klar efter sommaren
- att denna ÅVS inte kommer att kunna ge detaljerat underlag för krav på åtgärder i respektive detaljplan.

Därför skulle Staden

- arbeta enligt fyrstegsprincipen – Tänk om, Optimera, Bygg om, Bygg nytt – i varje detaljplan
- ta fram lösningar som ligger utanför detaljplanområdena på systemnivå i denna ÅVS tillsammans med TRV (dvs riksintresset kommunikation).



Göteborgs stad, Trafikkontoret, avdelningen för samhällsplanering, redovisade i PM 2017-04-26 en ”Metod för att uppnå trafikstrategins målsättningar i södra mellanstaden”. Här konstaterades

- att Göteborgs stad leder en åtgärdsvalsstudie ”ÅVS Södra Mellanstaden” som är inriktad på att lösa systemfrågor för att möjliggöra stadsutveckling i södra mellanstaden
- att det pågår arbete med att ta fram detaljplaner inom BoStad2021 i Södra Mellanstaden
- att TRV och länsstyrelsen i flera samrådsyttranden krävt att Göteborgs stad ska arbeta in lösningar från ÅVS Södra Mellanstaden i detaljplanerna.

Man menade

- att kravet från TRV och länsstyrelsen riskerar leda till att bostäderna i BoStad2021 inte står klara vid 400-årsjubileet – ett oönskat scenario, samt
- att det är riskfyllt att påskynda arbetet med denna ÅVS.

Göteborgs stad redovisade i detta PM ett alternativt arbetssätt till ÅVS som ska ”skapa trygghet bland berörda aktörer”. ”Metoden går ut på att ett arbetsutskott till ÅVS Södra Mellanstaden tillsätts, med uppgift att granska de pågående detaljplanerna i BoStad2021 ur bland annat ett trafikalstringsperspektiv.” Granskningen avser ”vilka åtgärder som vidtagits i de olika detaljplanerna och som bidrar till att uppfylla den omställning av trafiksystemet som föreskrivits i Göteborgs Stads Trafikstrategi.” Om granskningen visar att ytterligare åtgärder behövs ”kommer om möjligt förslag på åtgärder att rekommenderas detaljplaneprojektet. Det kan till exempel handla om ytterligare mobilitetsåtgärder eller beteendepåverkande åtgärder [...]”. Uppnås ändå inte ”önskvärd färdmedelsfördelning” kommer skattning att göras av ”hur stor den förväntade biltrafikstrings påverkan på Västerleden kommer att bli på såväl dygnsnivå som maxtimmesnivå”. Detta PM avslutades med en ”Garanti för genomförande” som i ett foljebrev 2017-05-05 är underskrivet av trafikdirektören, stadsbyggnadsdirektören och fastighetsdirektören.

I ”Trafikalstring och åtgärder inom detaljplanen för BoStad2021 inom södra mellanstaden – Munspelsgatan” (2017-04-28) gjorde Trafikkontoret en analys av färdmedelsfördelning och resealstring. Färdmedelsfördelningen i tabell 12 baseras dels på en resvaneundersökning för Högsbo, dels på den målsättning som anges i Göteborgs stads trafikstrategi ”Trafik för en nära storstad”.

Tabell 12. Färdmedelsfördelning

Färdmedelsfördelning %	Nuläge enligt resvaneundersökning	Målsättning i trafikstrategin
Bilresor	51 % (1 500 per dag)	29 % (900 per dag)
Kollektivtrafikresor	29 %	40 %
Gång- och cykelresor	20 %	31 %

Till 2021 då inflyttning förväntas ske anges antalet bilresandet ha minskat till 900 genom följande åtgärder (se tabell 13):

Tabell 13. Åtgärder som minskar bilresandet

Åtgärd	Förväntad minskning biltrafik	Bilresor 2021
Transportsnål planering/förtätning	6 %	90
Bilpooler och annan sharing	4 %	60
Gröna resplaner och arbetsplatser med p-avgift	6 %	90
Utformning GC-villkor	4,5 %	68
Goda cykelparkeringsmöjligheter	0,5 %	8
		= 316
		1 500-316 = 1 184
Möjliga ytterligare åtgärder		
Anslutning till kollektivtrafik	0,5 %	8
Nya cykelvägar	1 %	15
Parkeringsstäl färre p-platser	0,9 %	14
		= 1 149

Slutsatsen blev att det ”krävs kraftfulla generella åtgärder i form av förbättrad kollektivtrafik enligt Mål för stadstrafiken i Göteborg, Mölndal och Partille 2035 samt utveckling av infrastrukturen för cykeltrafik inom hela Södra Mellanstaden” för att nå målsättningen 900 bilresor 2035.

I en senare analys (2017-09-22) av Dp Munspelsgatan beräknades trafikallstringen från det befintliga bostadsbeståndet enligt tabell 14:

Tabell 14. Trafikallstring från befintligt bostadsbestånd (Dp Munspelsgatan)

Alstring	Nuläge
Alstring bilar per dygn (469 t o r)	938
Boende	1 283
Bostäder	560
Alstringstal: bilar/boende	0,73
Alstringstal: bilar/bostad	1,68

Detaljplanen medger 500 nya lägenheter. För att beräkna trafikallstringen vid ett färdigställande av planen före 2025 gjordes en kalkyl med Trafikkontorets verktyg Reskalkyl med indata från området Frölunda samt följande förutsättningar

- Alstring i genomsnitt för Frölunda (gamla stadsindelningen)
- Parkering reducerad med 20 % genom mobilitetsavtal mellan fastighetsägare och kommun
- Antal resande per bil som genomsnittet i Göteborg: 1,2

”Under förutsättning att färdmedelsfördelningen enligt trafikstrategin uppnås” skulle resultatet bli en kraftig minskning av biltrafiken (tabell 15).

Tabell 15. Minskning av biltrafiken 2017-2025 (Dp Munspelsgatan)

Trafikslag	2017		2025	
	Median	Min/Max	Median	Min/Max
Gång	363	303-431	452	377-537
Cykel	153	128-181	188	157-223
Kollektivtrafik	660	551-784	866	724-1 030
Bil	887	741-1 054	557	465-662

Trafikkontorets slutsatser blev:

- Att de 500 nya lägenheterna kommer att alstra ”knappt ca 900 bilresor per dygn”
- Med beläggning 1,2 resande per bil blir den tillkommande biltrafiken med start och målpunkt i området ”således ca 750 bilar per dygn”
- Genom mobilitetsavtal har fastighetsägaren förbundit sig att minska antalet parkeringsplatser med 20 %. Med antagandet att detta minskar biltrafikallstringen i samma omfattning blir allstringen ”ca 600 bilar per dygn”

Dessa ca 600 tillkommande bilresor till och från området per dygn fördelades sedan ut (med analysverktyget Visum) enligt samma riktningsfördelning som i dagssituationen, vilket gav (tabell 16):

Tabell 16. Gatufördelning av de tillkommande bilresorna (Dp Munspelsgatan)

Gata	Andel i %	Antal
Lergökgatan, väster	2,4	10
Lergökgatan, öster	8,2	50
Västerleden, väster	40,0	240
Västerleden, öster	41,5	250
Skattegårdsvägen	8,0	50

Trafikkontorets slutsats var att: ”den nya bebyggelsen kan förväntas ge ett tillskott på ca 250 fordon per dygn” på Västerleden väster respektive öster om Tynneredsmotet. Tillskottet motsvarar ca 25 fordon under maxtimmen”. Vi noterar särskilt att Trafikkontoret hävdade att ”planens påverkan på det statliga vägnätet är marginell och att utbyggnaden inte utgör någon påtaglig skada på riksintresset kommunikation”.

Vilken blir påverkan av alla detaljplanerna i Södra Mellanstaden?

Enligt BoStad2021 Detaljplaner i södra mellanstaden (2017-03-13) planeras ca 30 000 nya bostäder inom Södra Mellanstaden (varav 4 200 inom BoStad2021). Vi uppfattar att det är för den bostadsvolymen som

Trafikverket och länsstyrelsen i sina yttranden och i intervjusvar anser att Göteborgs stad inom ramen för ÅVS Södra Mellanstaden måste visa på beslutade åtgärder som ligger i linje med trafikstrategin.⁹

Om vi med samma schablonmässiga beräkningssätt som Trafikkontoret tillämpat ovan multiplicerar 30 000 nya bostäder med kommunens framräknade låga trafikstringstal 600 tillkommande bilresor per 500 nya bostäder, kommer utbyggnaden av Södra Mellanstaden att alstra 36 000 nya bilresor per dygn. Utan att veta hur de sedan fördelar sig i trafiknätet är det rimligt att anta att en motsvarande hög andel kommer att belastas leda med riksintresset kommunikation. Vilka effekterna kommer att bli är inte utrett.

Vi konstaterar att ÅVS Södra Mellanstaden inte är färdigställd, samt att länsstyrelsen har beslutat att inte pröva Göteborgs stads hittills fattade antagandebeslut om detaljplaner enligt 11 kap PBL. Vi uppfattar att det beror på den garanti som Göteborgs stad ställt 2017-05-05 för genomförande av nödvändiga åtgärder på systemnivå som bidrar till att uppfylla trafikstrategins ambitioner och kompensera för eventuella brister i detaljplaner som ingår i BoStad2021.

5.7 Iakttagelser

Erfarenheterna hittills av de parallella processerna är blandade. Å ena sidan uppger både kommunala företrädare och byggaktörer flera fördelar med de parallella processerna:

- Att det finns en gemensam tidplan som både kommunen och byggaktörerna arbetar efter och med.
- Att bygglovshandläggarnas medverkar i planskedet kan när så är fallet ge en smidigare och snabbare övergång mellan plan och bygglov.
- Att genomförandefrågorna på allmän plats kommer in redan i planskedet, så att hänsyn kan tas till dessa redan i planen, minskar risken för fördröjande överraskningar i genomförandeskedet.
- Att fastighetsbildningen går mycket snabbare sedan Lantmäteriet utarbetat nya rutiner inom BoStad2021, man har förkortat tiden för fastighetsbildningen.
- En majoritet av de kommunala handläggarna bedömer att byggaktörerna är mer aktiva och delaktiga i planarbetet än i den ordinarie produktionen, och detta antas gynna framdriften.

Överlag har både kommunala företrädare och byggaktörer en positiv syn på parallella processer som ett sätt att effektivisera helhetsprocessen.

Utmaningar

Å andra sidan framkommer också en rad utmaningar knutna till de parallella processerna:

- Grundläggande förutsättningar är inte alltid utklarade från början utan dyker upp sent och orsakar omtag. Det kan vara allt från stora ledningar i mark till planering för förskolor och skolor, bullerfrågor, trafikfrågor, med mera.
- Flera för framdriften kritiska kommunala förvaltningar är inte på banan i alla projekt. Oftast nämns LF och LS som exempel på detta, men även TK och FK (då särskilt i fråga om avtal) upplevs av flera byggaktörer inte alltid ha resurser att leverera enligt tidplanerna.
- Byggaktören upplevs av kommunala företrädare inte alltid vara tillräckligt långt framme med sin projektering av bygglovshandlingar i samband med antagande av planen.
- Projektering sker på osäkra underlag när planen inte är antagen, det utgör en risk för att kvaliteten blir sämre.
- Byggavdelningen har initialt haft resursbrist och handläggbyten mellan skedena, och det har i vissa fall lett till att övergången från plan till bygglov inte fungerat som planerat.
- Byggaktörer och även kommunala handläggare uppger att kommunen levererar sena och ändrade besked i väsentliga frågor. En del byggaktörer upplever att kommunens olika förvaltningar ger motstridiga besked.

⁹ För de statliga myndigheterna TRV och LST innebär ett utpekande av ett riksintresse för kommunikationer enligt 3 kap 8 § miljöbalken att riksintresset ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Enligt Trafikverkets hemsida avser lagen ”att det är funktionen hos transportsystemet som ska säkerställas. Tillkommande bebyggelse, exempelvis nybyggnad inom en anläggnings influensområde, får inte negativt påverka varken nuvarande eller framtida nyttjande av denna.”

- Risk för att såväl kommunen som byggaktörer ser möjligheter att göra omtag i bygglovsprocessen i frågor som redan överenskommit i planskedet.
- Aktörer utanför BoStad2021 med stor påverkan på framdriften (som staten genom i första hand Trafikverket) är mycket svåra eller rent av omöjliga att synka in i de parallella processerna.

Riksintresse kommunikation

Riksintresse för kommunikationer har skapat svårigheter för projekt i BoStad2021, ofta som följd av brister i kommunens strategiska dokument. Det gäller frågor som berör hälsa och säkerhet men i synnerhet frågor kring kapacitet och framkomlighet på vägar med riksintresse. Under 2017 har det blivit än tydligare

- att de konflikter som uppstår mellan riksintresse kommunikation och ambitioner att öka takten i planeringen och byggandet av bostäder är svåra att lösa inom ramen för detaljplaneprocessen
- att det i Göteborgs kommun saknats styrdokument och verktyg som gör det möjligt att lyfta upp och hantera målkonflikten mellan allmänna intressen (t ex bostäder) och riksintressen (t ex påverkan på trafikflöde) på en strategisk systemnivå
- att samsyn mellan Göteborgs kommun, länsstyrelsen och Trafikverket för att gemensamt kunna hantera de svårigheter som uppstått i den dagliga handläggningen av detaljplaner inte kunnat nås.

Konsekvensen har blivit

- att komplicerade ställningstaganden och svåra utredningsarbeten har behövt göras i enskilda detaljplaner. Det har blivit långdragna och kostsamma processer med kvarstående osäkerheter för byggaktörerna.
- att likartade målkonflikter har fått utredas och hanteras flera gånger i enskilda detaljplanearbeten, trots hårt ansträngda resurser. Konflikterna kunde ha varit lösta i kommunens översiktsplan, som ska uppdateras årligen med avseende på riksintressen.
- att det är byggaktörerna som får stå för kostnaderna när utredningarna sker på detaljplanenivå.

Tanken att bostadsbyggande genom förtätning och lokalisering till viktiga knutpunkter snabbt och billigt skulle få till stånd större volymer visar sig således inte vara så effektiv som hävdades för tio år sedan i Strukturbilder för Göteborgsregionen (Göteborgsregionens kommunalförbund, 2008). Utan djupgående analyser leder ett sådant bostadsbyggande till en för hög belastning på både kommunala trafiksystem och Trafikverkets utpekade vägar för riksintressen. I intervjuer och vid möten har både kommunens aktörer och byggaktörer argumenterat enligt linjen att hanteringen av riksintresse för kommunikationer blir enögd. De upplever att ansvaret för frågan om snabbt bostadsbyggande ligger helt på dem, trots att bostadsutveckling är hela statens angelägenhet – att man borde kunna avväga lite mellan riksintresset kommunikation och det allmänna intresset bostäder¹⁰. Samtidigt som man är medveten om att kommuner har ansvar för att trafiksystemet i kommunen fungerar, anser man att också Trafikverket har ett ansvar – men var går gränsen? Tydligast blev detta när kommunen önskade avtala med byggaktörer om att de skulle stå för kostnaderna för utbyggnader av riksvägnätet, något som Trafikverket menade att kommunen skulle bekosta på grund av trafikallsträngen från genomförande av detaljplaner.

Går det snabbare med parallella processer?

Vi konstaterar att med undantag för några projekt är de flesta detaljplanerna försenade i förhållande till ursprunglig tidplan. Genomsnittstiden för planprocesserna fram till antagande i planer med standardförfarande är 20 månader, att jämföra med målsättningen 17 månader. Av 6 342 bostäder som antagits/godkänts per 2017-12-31 har bygglovsansökan lämnats in för cirka 2 000 bostäder (en tredjedel). Tanken var att ansökningar skulle lämnas in fyra veckor *före* antagande. Vidare framgår av statistiken (se kapitel 2.1) att enbart ett projekt av dem som vunnit laga kraft lyckats få in bygglovsansökan fyra veckor före antagande som målsättningen var i planeringen för bygglovsprocessen. Slutligen ser vi dels att tiderna från ansökan till beslut om bygglov kan vara långa (i de fem planer som vunnit laga kraft handlar det om upp till tio månader), dels att tiden från laga kraft till beslut om bygglov är sex veckor till sex månader, vilket ska jämföras med den ursprungliga målsättningen från planeringen av de parallella processerna: ”så kort som möjligt”.

Sammantaget kan vi dra några slutsatser av dessa siffror:

¹⁰ Se Länsstyrelsen i Västra Götalands län: Riksintresseuppdraget. Slutrapportering av uppdrag S2014/6521/PBB till Boverket. Rapport 2017:23.

- De parallella processerna har inte kortat tiden för planprocessen ned till målsättningen 17 månader i snitt. Alternativt hade processerna troligtvis tagit ännu längre tid om man inte arbetat parallellt. En viktig observation är att de parallella processerna bidragit till att förkorta tiden för planprocesserna i BoStad2021 från normalt cirka 30 månader i den ordinarie produktionen till 20.
- Bygglövsprocessen är märkbart mer långvarig än målet i flera av de projekt som vunnit laga kraft; de parallella delprocesserna har i det avseendet inte fungerat som planerat.
- Det finns inga indikationer hittills på att bygglovshandläggarnas medverkan i planskedet, i de fall där detta har ägt rum, har förkortat tiden från ansökan till beslut om bygglov.

5.8 Forskning om planprocesser

Ett stort antal intervjuer med planerare i fem kanadensiska stadsregioner har syftat till att undersöka betydelsen av ledarskap i planeringen (Grant m fl 2017). Författarna spårar en utveckling av planerarrollen i riktning mot att ledare (city managers, planning directors ...) i allt större utsträckning uttolkar de politiska direktiven som styrande underlag för planerarnas arbete. Planerarna själva uppfattar att de dessutom fyller två andra uppgifter: underlätta kommunikation och samarbete och även fungera som strateger för smart tillväxt.

En översiktlig redogörelse för tysk lagstiftning om exploatörsinitiativ i detaljplanering och samverkansprogram i Berlin och Hamburg har nyligen presenterats av Granath Hansson (2017) och jämförts med förhållandena i Sverige.

En undersökning genomförd av LTH i början av 2000-talet riktade sig till privata bostadsbyggare (Olander & Landin 2008). Åsikterna om de svenska planeringsprocesserna var genomgående negativa bland företagen; man klagade på osäkerhet och långa behandlingstider.

Överprövningar: i Nederländerna har man diskuterat den egendomliga kombinationen av att planprocesserna i allt högre grad blivit lagreglerade, samtidigt som möjligheterna att få planeringsbesluten rättsligt överpröva successivt har inskränkts i syfte att reducera tidsåtgången i planeringen för nya projekt (Buitelaar m fl 2013).

En ekonomisk analys av problemet med NIMBY (Not In My BackYard), dvs att planförslag kan komma att motarbetas på olika sätt av dem som känner sig berörda, har gjorts av Richman & Boerner (2006). I ett transaktionsekonomiskt perspektiv kan man uppfatta situationen som ett kontraktproblem mellan initiativtagare och de berörda. Det som framstår som principiellt märkligt är att det sällan förekommer att initiativtagare försöker att ekonomiskt kompensera de berörda, utan att initiativtagarna hellre accepterar att planprocesser drar ut på tiden till följd av överklaganden. För svensk del kan man notera att begreppet planskada inte definieras i PBL – lika litet som plannytta – och att det ska mycket till innan det uppstår en lagreglerad rätt till compensation till följd av planbestämmelser.

Ett ökande gap i Sverige mellan allmänt hållna översiktsplaner och (små) detaljplaner har Mäntysalo m fl (2015) funnit. Liksom i andra nordiska länder kan de höga formkraven på de lagreglerade planinstituten göra det attraktivt för kommuner att utveckla informella planstrategier mellan översiktsplan och detaljplaner, men då aktualiseras också frågor om demokratisk legitimitet. Mäntysalo och Saglie (2010) har jämfört Norge och Finland vad gäller hur legitimitetsfrågor behandlas när det sluts informella överenskommelser mellan exploatörer och kommuner innan det lagreglerade medborgarinflytandet kan utövas. Puustinen m fl (2017) har utgått från frågan om förtroende för planerare i ett finskt sammanhang och diskuterar planerares möjligheter att bredda insyn i planeringen och hindra den från att reduceras till ett spel mellan de närmaste intressenterna i ett givet planprojekt.

En undersökning som utgår från 37 schweiziska översiktsplaner har gällt kopplingen mellan plankvaliteter och genomförande (planimplementering) (Rudolf och Grädinaru 2017). Här skiljer författarna mellan planers kommunikations- och handlingsorienterade dimensioner, och de har utvecklat ett kvantitativt schema för att utvärdera planer och deras genomförande. Utgående från de två dimensionerna kan man alltså mäta varje plans dels användbarhet och dels innehåll av policies som sannolikt kommer att implementeras.

En av flera förutsättningar för samverkan med privata exploatörer är kommunalt markägande. Göteborg har sedan 1800-talet utvecklat och tillämpat en aktiv kommunal markpolitik där tomtförsäljningar kopplats

till utformningsvillkor som går utöver vad som har varit möjligt att reglera via plan- och bygglagstiftningen (Sedenmalm 2016 s 29 f). Betydelsen av de stora markinnehaven för Göteborgs och Stockholms planering har tidigt uppmärksammats av utländska forskare (Passow 1970, Roberts 1975). De närmaste historiska motsvarigheterna hör hemma i Tyskland (Baba 2014). En relativt färsk genomgång av svensk kommunal praxis för markanvisningar har gjorts vid KTH (Caesar 2016).

En historiskt intressant studie av förhållandet mellan statlig och kommunal markpolitik i Sverige med inriktning på markvillkoret för statliga bostadslån under perioden 1974-91 har gjorts av Vedung (2001), som använder uttrycket historiens ironi om vad som faktiskt hände.

6 Fem andra kommuner

I detta kapitel redovisar vi material från fem andra kommuner baserat på en kartläggning av process, organisation och ledning av insatser för en ökad bostadsproduktion. Vi har valt ut kommunerna beroende på att de (med undantag av Härryda) är stora och att de har en omfattande nyproduktion av bostäder. Uppgifterna är hämtade från intervjuer och dokumentation från Härryda, Malmö, Stockholm, Uppsala och Örebro. Allmänt kan konstateras att:

- nämndorganisationen skiljer en del mellan kommunerna
- förvaltningsorganisationen skiljer rätt mycket mellan kommunerna
- betoningen av och verktygen för ett förvaltningsövergripande arbetssätt skiljer sig åt
- prispolicyn vid markförsäljning skiljer sig radikalt åt, från prioritering av priskonkurrens till fastlagda priser
- alla arbetar med kontinuerlig dialog med exploatörerna för att effektivisera processerna.

6.1 Löpande dialoger med exploatörer

Genom att hålla en löpande dialog med exploatörer kan en kommun utbyta idéer om effektivisering på system- och detaljnivå. Det finns flera exempel på detta. I Malmö initierades 2015 en dialog för att löpande träffa byggaktörer och diskutera processfrågor eller andra gemensamma frågeställningar för utvecklingen av staden och för ett effektivt bostadsbyggande. Genom planavdelningen sker även dialog med mindre fastighetsägare genom Fastighetsägarna Syd för att förbättra samarbetet och öka förståelsen för respektive aktörs uppdrag och behov.

I Stockholm kan man notera att samverkan kring generell processutveckling sker kontinuerligt. Det finns bland annat ett återkommande forum, Stockholm bygger, där stad och byggaktörer träffas ett par gånger per halvår för att diskutera processutveckling. Bygghuset (se nedan om stödroller) har här en viktig uppgift att medverka till utveckling av processerna.

Örebro arbetar systematiskt med en kontinuerlig dialog med näringslivet, dvs främst exploatörerna, om hur processer och service från kommunen kan förbättras.

Även Uppsala poängterar kontinuiteten. Det förs dialoger både på ett nationellt plan med ledningarna för större fastighetsbolag och mer lokalt, då genom workshops med fastighetsägare för att ta ett exempel.

Härryda arbetar enligt en modell som utgår från att det är kommunens lagstadgade roll att samhällsplanera och företagens roll att tjäna pengar. Modellen är behovsstyrd – inte marknadsstyrd. Kommunen tar fram planer först när det är aktuellt att bygga.

6.2 Markanvisning i förhållande till detaljplanering

För Malmös del kan man konstatera att kommunen arbetar på flera olika sätt när det gäller markanvisningar i förhållande till detaljplaneringen. Mark anvisas både när det inte finns en färdig detaljplan, och då för att få fram en bra genomförbar sådan, och när det faktiskt existerar en färdig detaljplan. Ibland behövs en mindre öppen planprocess för att spara tid och resurser. Man anser att det många gånger kan vara bra att anvisa mark även under själva detaljplaneprocessen.

Uppsala: I princip anvisas all mark i konkurrens, och man är sparsam med direktanvisningar. Det finns två sätt att gå fram: (1) först upprätta flexibla detaljplaner och sedan anvisa marken (t ex i Rosendal), (2) träffa avtal om markanvisning utgående från planprogram utan att detaljplanen är klar (Ulleråker).

Örebro: Huvuddelen av bostadsbyggandet sker på kommunal mark som anvisas till privata och kommunala aktörer. Som framgår nedan där en överblick ges över Örebromodellen sker markanvisning på generella, lagakraftvunna planer som kommunen tar fram utan dialog med exploatörerna. Detaljplaner på privatägd mark tas fram i dialog mellan exploatör och kommunen. I huvuddelen av bostadsbyggandet, cirka tre fjärdedelar av fallen, involveras exploatören alltså först när detaljplanen vunnit laga kraft. En hel del dialoger sker dock i skeden före detaljplanen, i de fall där det är aktuellt med sådana skeden, exempelvis i framtagande av planprogram eller när kommunen tar fram utvecklingsförslag för områden.

6.3 Markanvisningsbeslut – kriterier

I Malmö är förhållandet mellan kommunen och dess enda egna bostadsbolag, MKB, av speciellt intresse för tekniken att anvisa mark. Här beslutar Tekniska nämnden om hur stor andel av de kommunala markanvisningarna som ska gå till MKB. Det finns en särskild grupp för att koordinera resurserna i de olika förvaltningarna, med fem deltagare från kommunen (varav en är bygglovenhetens chef) och tre MKB-chefer. Gruppen håller möten varannan vecka. Ett nytt styrverktyg i sammanhanget är en gemensam leveransplan.

Finansiell stabilitet är alltid ett kriterium för markanvisningsbeslut i Stockholm liksom grundläggande krav på energieffektivitet. Därutöver växlar det mellan projekten, beroende på vad fokus är. En del markanvisningar körs som piloter inom Fokusprojekten. Det kan vara rimliga bostadskostnader, sociala klausuler eller annat. Fokusprojekten har man arbetat med sedan 1999. Det är fyra stadsdelar/områden som får särskilda resurser och satsningar: Kista, Skärholmen, Farsta och Hagsätra/Rågsved. Det är speciellt intressant i fråga om områden med utmaningar att det sker ett brett samarbete över förvaltningsgränser och med fastighetsägare.

Uppsala: I Rosendalfallet genomfördes markanvisningstävlingen i två steg. Det första var en granskning av pris, projektid och förmåga att genomföra projektet. I det andra steget utvärderades ett förslag på gestaltning och hållbarhet.

I Örebro tillämpar kommunen fastställda priser på byggrätter. Priset på marken tas fram genom extern värdering. Man vill undvika auktionsförfarande i syfte att inte driva upp markpriserna och därmed bostadspri-serna. Avstämningar mot marknadspris på privat mark görs kontinuerligt, och man har funnit att skillnaden mellan priset på kommunal och privat mark är relativt liten.

Härryda har sedan 1960-talet stora markinnehav i syfte att i mötet med en marknad i konkurrens få bra resultat och en stabil kontrollerad befolkningstillväxt. Tanken är att byggandet är en motor som får stora konsekvenser för andra delar av den kommunala förvaltningen – och för budgeten. Man önskar bygga i både hög- och lågkonjunktur, och priset på mark är det viktiga styrmedlet. Härryda arbetar med markanvisning med återköpsklausul. Vid markanvisningstävlingar är handlingarna kommunens och kan överlåtas på en annan byggaktör. Man utgår från pris på färdig mark, där kommunen har byggt infrastrukturen och där privata byggaktörer och kommunala bolag konkurrerar om utpriset i tävling inom kvartersmark – givet en viss kvalitet.

6.4 Relationer till stora och små exploatörer

I Stockholm prövar kommunen allt mer en modell med ankarbygggherrar. Man anvisar mark till en större aktör som får ett samlande ansvar i dialogen med kommunen i planarbetet och dessutom kan bidra med utredningskapacitet. Kring samrådet anvisas resten av marken till flera andra aktörer. Här utnyttjas alltså större exploatörer som kan bidra med kompetens och resurser i processen och bidra till en infrastruktur för mindre företags medverkan.

Uppsala: den s k Uppsalamodellen har vuxit fram successivt med början i området Östra Sala backe, där planarbetet inleddes 2012. Grundtanken i modellen är att markanvisa kvarter om 30 – 100 lägenheter med fast markpris och att oftast låta företagen tävla med andra faktorer än priset, dvs hållbarhet, gestaltning m m. Detaljplanerna är flexibla. Marken säljs i samband med bygglov, vilket borde säkra att marken inte blir liggande. Även här har kommunen velat stimulera mindre aktörer att komma in på banan. På tre år har Uppsala gått från 7 till 65 exploatörer på detta sätt. Avsikten är nu att paketera Uppsalamodellen. Risken med att lägga stora områden på en och samma exploatör är att denna kan välja att etappindela byggandet i stället för att bygga så snabbt som möjligt.

I Malmö är kommunen angelägen om att ge snabb feedback huruvida exploateringsidén är OK eller ej i de fall där det gäller en enkel planbeställning från en privat aktör.

6.5 Bygglov i förhållande till detaljplanering

I Uppsala kan man se som exempel på parallella processer att, beroende på vald modell, kan bygglovsförberedande samverkansmöten med exploatörer hållas parallellt med att detaljplanen granskas och antas (Ulleråker, t ex). Bygglovsenheten är med tidigt i detaljplaneprocessen för att skapa mer förutsägbarhet. De medverkar redan när genomförbarheten av olika tävlingsbidrag ska bedömas inför markanvisning.

6.6 Projektsamordning och processförbättringar

I Malmö tillämpas en förvaltningsövergripande projektorganisation i den utsträckning som behövs för projektets framdrift. Det har betydelse för samordningen att de två nämnderna, Stadsbyggnadsnämnden och Tekniska nämnden, samt deras respektive förvaltningar är samlokaliserade i Stadshuset. Det finns dock andra förvaltningar som inte sitter där. Om det är exploatering på kommunal mark är det alltid ett projekt lett av fastighetskontoret. Tidigare kunde projekten vara delade mellan fastighetskontoret och gatukontoret, men med dagens organisering har kommunen bättre överblick över ekonomin i projekten. Stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret har också tagit fram gemensamma projektlister och processer.

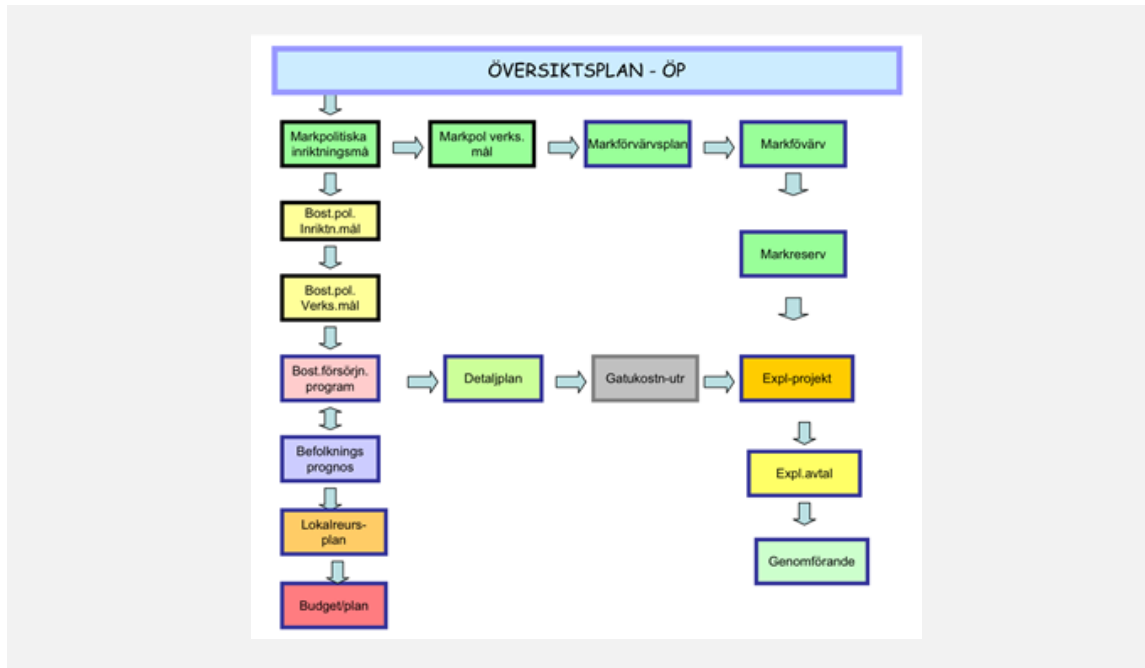
I Stockholm bygger planering och genomförande på hård central styrning från stadens sida. Nämnderna har inte så stora mandat att fatta egna beslut, utan man kan tala om en kommunövergripande kraftsamling. Det finns sedan flera år en handbok, Ledstängen, som beskriver ansvar och organisation under planerings- och genomförandeprocessen för medverkande förvaltningar. Vidare arbetar Stockholm med att förbättra den förvaltningsövergripande produktionsplaneringen och sedan tre år pågår ett förvaltningsövergripande arbete för att samordna utbyggnaden av utbildningslokaler. Central portföljstyrning av investeringar tillämpas. "Lönsamma" projekt (dvs med ett plus i exploateringskalkylen för staden) prioriteras, men ett system för att bedöma andra uppsidor än monetära, t ex sociala nyttor, är på gång för projekt som inte framstår som lönsamma enligt gängse ekonomiska principer.

I Örebro finns en samlad förvaltning för planering och byggande och en Programnämnd samhällsbyggnad som har det strategiska samlade ansvaret för bostadsbyggandet. Parallellt finns en byggnadsnämnd som fattar myndighetsbeslut som antagande av detaljplaner och bygglov. Samtliga frågor i planeringsprocessen hanteras i förvaltningen innan de stäms av med de förtroendevalda.

För Uppsalas del gäller att gatu- och samhällsmiljönämnden, plan- och byggnadsnämnden, namngivningsnämnden, idrotts- och fritidsnämnden, kommunstyrelsen och kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott samtliga stöds av stadsbyggnadsförvaltningen. Den senare innehåller alla enheter som deltar i planering och exploatering och genomförande. Där finns också ett programkontor som driver de strategiska frågorna och koordinerar alla aktiviteter i förvaltningen. När styrgrupperna med tjänstemän i stadsbyggnadsförvaltningen har passerats, dvs när hela förvaltningen har samordnat sig, går ärendena till en större styrgrupp som också innehåller företrädare för de mjuka sidorna och vissa kommunala bolag.

I Härryda styrs byggandet av en process som framgår av figur 25. När Härryda upprättar budget och bostadsförsörjningsprogram gör man det samordnat med VA, Gata, Lokalförsörjning, Kollektivtrafikförsörjning så att "allt" förhåller sig till programmet – som talar om Var, Vad och När på fem års sikt. I figuren ser vi att Härryda har ett beslut om planuppdag och ett beslut om antagande av detaljplan. Därefter lyfts marken in i projektet. Syftet är att processen ska spara tid, vara säker samt transparent för byggaktörer. Modellen tillåter inte att en privat aktör får lov att bygga i strid mot bostadsförsörjningsprogrammet.

I Malmö har Stadsbyggnadskontoret under en rad år arbetat med att justera och förbättra processer och ser det som ett löpande arbete inom förvaltningen. T ex internt arbete för att förtydliga processer och har blivit mer målstyrda.



Figur 25. Processen i Härryda

Källa: Härryda kommun, Bertil Widén

Örebro har skapat en modell, den så kallade Örebromodellen, som tillämpas vid exploatering på kommunal mark. Huvudpunkterna i denna modell är:

- Aktivt arbete med markförvärv för att säkerställa tillgången på byggbar mark.
- En samlad förvaltning för planering, exploatering och genomförande.
- Beslutsdelegation till förvaltningen parallellt med täta avstämningar med politiken.
- Större områden detaljplanläggs av kommunen utan involvering av exploatörer.
- ”Generella detaljplaner”.
- Markanvisning på kvalitet med fastställda markpriser.
- Köpeavtal för marken tecknas när bygget är påbörjat.
- Ändamålsenlig (praktiskt tillämpbar) översiktsplan.

I Uppsala har Stadsbyggnadsförvaltningen tagit fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling tillsammans med berörda nämnder och bolag. Den innehåller kriterier för prioritering av planeringsprojekt: Kommunal ekonomi, Genomförbarhet, Volym, Systempåverkan och Kvaliteter.

6.7 Övergripande stödroller – bolots, bygggeneral

I Malmö inrättades en funktion som Bolots under 2014 och verkar för att underlätta stadsbyggnadsprocessen i syfte att öka bostadsbyggandet i Malmö. Målet är att överbrygga mellanrum mellan aktörer, förvaltningar och avdelningar. Målet är också att stärka stadens dialog med bostadsmarknadens aktörer, samt att hitta och generera idéer och innovationer kring ökat bostadsbyggande och implementering av dessa. Tillsammans med byggherrarna arbetar bolotsen i flera skeden med projekt som av olika anledningar behöver hitta nya lösningar för att kunna genomföras.

I Stockholm inrättades för några år sedan en tjänst som Bygggeneral med central placering på Stadsledningskontoret för att driva på bostadsbyggandet. Uppgifterna består i att företräda helheten, noggrant följa upp målen för bostadsbyggandet och rapportera till politiken, agera smörjmedel och trouble shooter; medla och lösa knutar mellan förvaltningar samt mellan staden, byggaktörer och andra intressenter.

6.8 Samverkan med länsstyrelse

I Malmö handlar samverkan med länsstyrelsen oftast om att kommunen, som har bevisbörda, konsekvens-beskriver planerade åtgärder i relation till skyddsvärdet. Det finns ett nytt VINNOVA-projekt (Stadsutvecklingszon, dnr 2017-02124, inom utlysningen Verklighetslabb) där Malmö kommun samarbetar med Göteborg. Projektets syfte är ”Att skapa en lösningsfokuserad myndighetssamverkan ur ett helhetsperspektiv för att främja innovation och samhällsnytta i stadsutvecklingsprocesser”. Länsstyrelser och Boverket ingår i arbetet.

I Stockholm ser man allt fler exempel på krockar mellan utbyggnadsplaneringen och riksintressen. Även om viktiga uppgörelser har nåtts mellan staden och staten, t ex för utbyggnaden av tunnelbanan, återstår många övergripande frågor att lösa. Besked från staten saknas och skapar osäkerhet i flera detaljplaneprocesser. På det hela taget fungerar emellertid samarbetet med länsstyrelsen väl, arbetet är proaktivt från länsstyrelsens sida och de fungerar som rådgivare under processen. Det finns en struktur för hur man ska samverka här med möten på de olika nivåerna.

I Örebro hålls två månadsmöten med länsstyrelsen: vid planstart och före samråd för att diskutera eventuella utgångspunkter och förutsättningar med ett planarbete. Vid enstaka tillfällen möts chefer från kommun och länsstyrelsen för att lösa knäckfrågor.

Uppsala: Förhållandet till länsstyrelsen skulle kunna vara bättre. Länsstyrelsen, med brist på personal, har haft svårt att väga samman olika intressen, och enstaka handläggare har haft stort inflytande i detaljfrågor. Detta kan påverka förutsägbarheten negativt. Kommunen ser gärna att länsstyrelsen utvecklar en roll som rådgivare.

7 Slutsatser och rekommendationer

Här i det sista kapitlet återfinns forskargruppens slutsatser och rekommendationer. Låt oss först konstatera att det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser huruvida det förändrade arbetssättet i BoStad2021 innebär en effektivisering jämfört med den ordinarie processen så att målet kan nås till 2021. I dagsläget går det av naturliga skäl inte att utvärdera huruvida åtgärderna som vidtagits i BoStad2021 för att effektivisera processerna leder till att målet 7 000 bostäder utöver den ordinarie produktionen ska vara färdigställda till 2021. Däremot går det att dra några slutsatser av lärdomarna som kommer ur det insamlade materialet om vad som hittills fungerar och vad som kan utvecklas.

Spridningen är stor vad gäller vilken bild olika personer hade av både BoStad2021 som helhet, hur processen fungerar, och även ibland om samma skeende i ett givet projekt. Det är därför en utmaning att dra generella slutsatser, men vi gör det ändå på de punkter där vi anser oss ha fog för det.

Sammantaget är intrycket att BoStad2021 innehåller ett flertal utmaningar eller vad vi kan kalla belastningsfaktorer: komplicerade planförutsättningar, ibland undermåligt utredda, förkortning av tiden för planprocessen med 40 %, nya arbetssätt inom kommunen och mellan kommunen och byggaktörerna, oklara skärningspunkter mellan linje och organisation, många projekt och aktörer med spridda drivkrafter, generell resursbrist, stress och diskontinuitet i bemanning både inom staden och hos byggaktörerna.

Samtidigt är intrycket att såväl företrädare för staden som byggaktörerna ändå var tämligen positiva till det förändrade arbetssättet i BoStad2021. Det förändrade arbetssättet med en gemensam kommunal projektororganisation, parallella processer och samverkansföra verkar vara en framkomlig väg när man valt en samverkansmodell för detaljplane- (och överhuvudtaget samhällsbyggnads-)processen. Men det återstår en hel del förbättringsarbete för att rutinerna skulle kunna sägas fungera effektivt.

Allmänt har det under 2017 rått resursbrist både under planskedet och under genomförandeskedet. En konsekvens som blivit tydlig under året är en prisökning på särskilt entreprenader som i sig utgör en betydande risk för att målen för BoStad2021 inte kan nås. Likaså kan vi ana förskjutningar i efterfrågebilden på bostadsmarknaden. Dessa faktorer är svåra att påverka för aktörerna.

7.1 Uppnås de politiska målen?

Vi har redan i avsnitt 2.1 konstaterat att delmålet att alla planer skulle vara antagna eller godkända den 31/12 2017 inte uppfyllts, men att 24 planer av 31, med sammanlagt vad kommunen då bedömde motsvara mer än 6 000 bostäder i genomförandeskedet, var antagna. Planer med cirka 2 300 bostäder var överklagade. Under 2017 minskade antalet bostäder i planer som ingår i BoStad2021 med cirka 1 000 till följd av uppkomna hinder. Om målet 2021 ska nås krävs troligen både att alla planer antas under första halvåret 2018 och att genomförandetiden för vissa planer komprimeras. Vi kan också konstatera att genomsnittstiden från planstart till antagande för de 15 planerna med standardförfarande är cirka 20 månader, betydligt kortare än de 30 månader som uppgivits som genomsnittlig tid för en detaljplan med standardförfarande i Göteborg, men något längre än de 17 månader som sattes som delmål för BoStad2021.

Många har menat att fokus på att alla planer skulle vara antagna 2017-12-31 har varit för stort, och att det egentligen hade varit effektivare och säkrare att göra projektspecifika tidplaner som sträckte sig hela vägen från planstart till inflyttning. Som det nu är har projektledningen svårigheter med att få byggaktörer att lämna ifrån sig sina genomförandetidplaner, och en utmaning är att det är flera som börjar sväva på målet om de hinner bygga till 2021. Idealet hade kanske varit att skriva in inflyttningsdatum redan i samverkansavtalet tidigt i processen, med möjlighet att revidera tidplanen om förutsättningarna ändras. Å andra sidan är det svårt att få byggaktörer att binda sig tidigt. Men i en period av stark efterfrågan borde det vara lättare att ställa hårdare krav på tidplanen än i sämre tider. Många byggaktörer ser ju BoStad2021 som ett bra sätt

att komma åt byggbar mark i en tid av stor efterfrågan på bostäder. Så en lärdom kan vara att när efterfrågan är stor, kan kommunen vara tuffare i sina villkor, även beträffande tidpunkt för inflyttning.

Vidare registrerar vi att tidplanen verkar vara överordnad i prioriteringen av framdriften. Av intervjuerna framgår att kvaliteten i planerna hela tiden måste vägas mot tidsaspekten. Intrycket är att skillnaden mot den ordinarie produktionen är relativt stor i detta avseende. Inte så att kvalitet, definierad enligt de kommunala handläggarnas bedömning, är kraftigt nedprioriterad i BoStad2021, men att det pågår en ständig avvägning mellan tid och kvalitet på ett sätt som är ovanligt i den ordinarie produktionen, där oftast tidplanen är underordnad kvalitet. Någon av de tre kommunala projektledarna är orolig för kvaliteten, eftersom tidspressen är stor och många delprocesser pågår samtidigt. Det är för tidigt att uttala sig om vilka konsekvenser pressen på tidplanerna har för det byggda resultatet. Men det är intressant att notera att när tidplanen blir överordnad, kommer dels nya lösningar fram och dels blir fokus hos handläggarna förflyttat från ”bästa kvalitet” till ”tillräcklig kvalitet”.

Vårt bestämda intryck är att den största skillnaden mellan arbetssättet i BoStad2021 och annan produktion är att tidplanen är överordnad i stort sett alla andra frågor. Även om alla planer inte kommer att antas/godkännas som planerat till 2017-12-31 har tiden för detaljplaneprocessen i planer med standardförfarande kortats från i genomsnitt 30 månader i den ordinarie produktionen till 20 i BoStad2021. Om detta enbart är en effekt av skarpa deadlines, eller en kombination av detta och en effektivisering av arbetssättet, är svårt att säga, men troligen är det en kombination.

Även våra studier av hur fem andra kommuner organiserar verksamheten och har utformat sina plan- och genomförandeprocesser ligger bakom de rekommendationer som vi lämnar här.

Forskargruppen rekommenderar:

Att skarpa deadlines upprättas i alla detaljplaneprocesser, projektvis från start av detaljplan till inflyttning, att tidplaner följs upp regelbundet av de förtroendevalda och att incitament skapas för att hålla dem. Med detta följer behov av en resursförstärkning tvärs över den kommunala organisationen, en förstärkning som kan svara mot de skarpa tidplanerna. Tydliga deadlines är meningslösa och badvillskapande om resurserna inte finns att uppfylla dem.

Byggaktörer och kommun åtar sig i avtal att genomföra var sin del av processen enligt uppställd tidplan för varje projekt och att kommunen utformar avtalen med byggaktörer i syfte att skapa flexibilitet när resursmarknader och bostadsefterfrågan varierar, samtidigt som det finns tillräckliga och robusta incitament för att hålla tidplaner.

Gemensam deadline i sig räcker inte - gemensam idé kring processen mot deadline behövs. Utveckla den genom kritiskt tänkande kring vad som i praktiken är grunden till en bra samverkan.

7.2 Gemensam kommunal projektorganisation

Den gemensamma kommunala projektorganisationen framstår som den tydligaste succén i arbetssättet inom BoStad2021. Företrädare för såväl staden som byggaktörerna ser en påtaglig effektivisering av samlokalisering och förvaltningsövergripande samarbete. Gemensam problemlösning, ständig och informell dialog, peppning av varandra som minskar stressen, alla har samma mål, lärande över förvaltningsgränser, mer samlat uppträdande mot intressenterna är några av fördelarna som framförs och som antas effektivisera processen. Samtidigt tyder vår enkät med kommunala handläggare på att arbetsbelastningen är hög.

En av de stora utmaningarna är att få till ett effektivt gränssnitt mellan projekt och linje. Det dyker upp nya och stora oförutsedda frågor, t ex inslag av riksintresse kommunikation, som kräver principiella ställningstaganden till hur staden ska agera mot staten, och principer för mobilitetsavtal som kan få konsekvenser långt utanför projekten. Frågor av sådan principiell natur kräver beslut i linjen, sannolikt oavsett projektmandat. Utmaningen är att frågor som är helt avgörande för projektets framdrift glider uppåt i den kommunala organisationen, och att det krävs utökad tid för att lösa sådana frågor.

I det dagliga arbetet framstår ibland gränssnittet mellan Trafikkontorets linje och det enstaka detaljplaneprojektet som ett problem. Det ligger i att alla projektgrupper för planerna ska lösa en mängd frågor i ett

sammanhang på kort tid, samtidigt som TK:s specialister inte är direkt integrerade i arbetet, utan ska kommunicera med projektgruppen via en plansamordnare som är generalist. Plansamordnaren har begränsat mandat att fatta beslut, de tas av specialistområdena. Plansamordnaren får en svår roll då samverkan mellan flera förvaltningar och byggaktörer förutsätter att varje part kan slipa lite här och lite där och hitta projekt-specifika lösningar för en bra helhet. Skälen till att TK behöver en bred palett av specialistområden kan vara att förvaltningen inte enbart ska planera utan också projektera och producera anläggningar med betydande investeringar och med nätverksberoenden. Kraven på att allt blir rätt är höga, eftersom det finns stora ekonomiska risker att det som planeras inte kan genomföras eller blir alltför kostsamt. Med detta sagt kan vi ändå se ett behov av att TK startar ett arbete med utgångspunkt i frågan: hur kan våra specialistområden på ett tydligare och effektivare sätt integreras i en projektmiljö som ska leverera helhetslösningar på kortare tid än vanligt?

Forskargruppen rekommenderar:

Att alla detaljplaneprojekt genomförs i en förvaltningsövergripande, samlokaliserad organisation, alternativt att nuvarande förvaltningar, SBK, TK och FK, läggs samman i en förvaltning under en gemensam nämnd.

Att det inrättas en exploateringsenhet direkt underställd KS med uppdrag att ta fram mark och projekt i lägen och i tid i enlighet med en översiktsplan, ett bostadsförsörjningsprogram eller annat strategiskt dokument samt kopplat till budget. Enheten beställer planer av SBK, TK, PoN och övriga tekniska förvaltningar så att man får en tydlig beställar-utförarsituation. En sådan enhet bör även ha mandat att förhandla med byggaktörer och ge dem möjligheter att utveckla färdiga detaljplaneförslag.

Den kommunala projektledningen bör ges ett större och tydligare mandat att fatta beslut i löpande frågor. De frågor som behöver eskaleras ovanför det enskilda planprojektet bör främst gå till en förvaltningsövergripande styrgrupp och inte till den enskilda förvaltningen i linjen. En förvaltningsövergripande projektledare med ansvar för stadens samfälliga agerande bör utses för varje detaljplaneprojekt i syfte att minska förekomsten av motstridiga besked.

Samtliga förvaltningar som är kritiska för ett projekt bör ingå i projektorganisationen; denna kan skifta något över processen, särskilt i genomförandeskedet blir också Park- och naturförvaltningen samt Förvaltningen för kretslopp och vatten viktiga.

En fördjupad studie behöver göras av hur Trafikkontorets organisation kan utvecklas så att den både kan uppfylla sitt politiska uppdrag och samtidigt arbeta mer projektorienterat än idag.

Bemanningen behöver generellt ses över för att minska risken för stress och kvalitetsbrister.

7.3 Samverkansfora och samverkan

Samverkansfora är den andra komponenten i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021. Bilden av hur olika samverkansfora fungerar i praktiken är inte entydig. Å ena sidan uttrycker såväl företrädare för staden som för byggaktörerna att samverkan är bra i största allmänhet. Å andra sidan finns missnöje med samverkan både från staden och från byggaktörerna, men på lite olika sätt. Samarbetsklimatet i de enskilda arbetsgrupperna varierar från projekt till projekt. Vårt intryck är att det är på arbetsgruppsnivå i de enskilda planerna som den största nyttan skapas med samverkan, även om ansvar och rollfördelning mellan staden och byggaktörerna behöver förtydligas även där. Vidare ser vi att syftet och nyttan med samverkan på projektledarnivå och Samordningsgruppsnivå är mer diffusa. Åtminstone konstaterar vi att det finns olika förväntningar på vad som ska komma ut ur samverkan på de nivåerna. Möjligen kan det finnas en allmän övertro i samhällsbyggnadssektorn på att samverkan i största allmänhet ska lösa många frågor. Men vårt intryck är att samverkan måste preciseras mycket noga och avtalas för att fungera.

Vi ser att en grupp av byggaktörer är mycket aktiva och bidrar till att föra helheten framåt, men vi noterar också att den kommunala projektledningen önskade mer engagemang i utvecklingen av processer och knäckfrågor från byggaktörerna. Projektledarna framhöll att det var svårt att få byggaktörer att ta upp frågor både i Samordningsgrupp och i Projektgrupp, att det finns ett gap mellan hur byggaktörer agerar i Samordningsgrupp och på projektnivå, att engagemanget är större i Samordningsgrupp men upplevs vara mindre på projektnivå. Kommunens förväntningar var nog att samverkan innebar att även byggaktörerna

skulle bidra substantiellt till utvecklingen av samverkan, processer och lösning av knäckfrågor på en övergripande nivå och att det gemensamma målet, 7 000 bostäder till 2021, skulle vara överordnat för alla.

De flesta byggaktörers fokus ligger på det egna projektet. Vi frågar oss om det är möjligt att öka byggaktörernas engagemang för den gemensamma framdriften, eller om det är så att byggaktörerna alltid kommer att se sitt engagemang primärt ur projektsynpunkt. Vilken betydelse har det att samverkansfora inte är beslutande i tunga frågor?

Forskargruppen rekommenderar:

Syftet och nyttan med samverkan behöver preciseras på de olika samverkansnivåerna. Former och förväntningar bör förtydligas och avtalas, och det bör vara tydliga definitioner av parternas åtaganden och ansvar, eftersom allmänna formuleringar kring samverkan kan vara kontraproduktiva.

Inför beslut om vissa frågor i detaljplanerna behövs ett förtydligande: antingen vill staden föra en dialog med byggaktören fullt ut tills man är överens, eller också klargör staden från början att ensidiga beslut kommer att fattas i kraft av myndighetsrollen även om parterna inte är eniga.

Om huvudansvar för processmoment läggs på byggaktörerna, t ex för den tidiga dialogen i planändringen, bör detta inte utan vidare medföra att kommunen avstår från att delta i möten med medborgarna.

Att ett större ansvar för utveckling av planförslag läggs på byggaktörer, förutsatt att tydliga kravspecifikationer för beslutsunderlag tas fram av kommunen, att plantaxan speglar arbetsfördelningen samt baseras på faktiskt nedlagd tid och inte på schabloner.

Att byggaktörsansvar för utbyggnad av allmän plats provas där så är lämpligt.

De vertikala och horisontella kommunikationsleden bör stramas upp inom samverkansfora. Man bör tidplanera för samverkansforas parallella grupper, synkronisera möten och informera om det som görs, använda varandras grupper, förstärka den informella kommunikationen för dem som saknar fysisk närhet till projektloken, det digitala stödet för att bidra till bättre tillgänglighet, förutsägbarhet och transparens.

7.4 Parallella processer

Parallella processer, där inte minst bygglovsfrågor, projektering av hus och allmän plats och lantmäteriprocessen ligger mer eller mindre parallellt med arbetet med detaljplanen, anses ge fördelar, framför allt en bättre och utökad samverkan mellan staden och byggaktörerna samt en tydlig förkortning av lantmäteriprocessen. Våra intervjuer visar på flera fördelar som uppstår genom en tidig dialog med grannar och andra närboende, och samtidigt är det angeläget att både fördelningen av ansvaret för tidig dialog och medverkan i dialogen från kommunens sida tydliggörs.

Sedan initieringen av BoStad2021 har frågan om byggaktörernas medverkan och ansvar i samhällsbyggnadsprocessen diskuterats. Kommunens linje i fråga om projekt inom BoStad2021 har hittills varit att byggaktörerna bör ansvara för en mindre del av arbetsuppgifterna under planskedet och i begränsad omfattning i utbyggnaden av allmän plats. Flertalet byggaktörer framför att de ser effektivitetsvinster med ett ökat ansvarstagande för utredningar under detaljplanskedet och för utbyggnaden av allmän plats.

Endast ett projekt hade inlämnat bygglovsansökan enligt målsättningen fyra veckor före antagande. Tretton bygglovsansökningar för flerbostadshus hade kommit in vid årsskiftet 2017/2018. Tiden för granskning/beslut om bygglov efter laga kraft låg inom intervallet sex veckor – sex månader, att jämföras med ”så kort som möjligt” enligt målet. Bygglovsprocessen släpar således i förhållande till målet, många byggaktörer har inte bygglovshandlingar framme i rätt skick i rätt tid, avtal kommer till stånd alldeles för sent, resursbrist på vissa förvaltningar försenar och orsakar omtag, vissa kritiska förvaltningar som Lokalförvaltningen/Lokalsekretariatet har kommit in för sent, bristande utredningar från både byggaktörer och staden orsakar sena omtag. Avsaknaden av ett förvaltningsgemensamt digitalt system är en komplikation. Antalet osäkra faktorer med beroende av varandra är stort, vilket skapar osäkra underlag för projekteringen både hos kommunen och hos byggaktörerna.

Flera byggaktörer kan eller vill inte leverera projekteringsunderlag och bygglovshandlingar tidigt nog; underlaget för projektering är osäkert när planen inte har vunnit laga kraft, vilket kan leda till flera omtag; risk finns att såväl kommunen som byggaktören vill göra omtag i bygglovsskedet i frågor som redan överenskommits i planskedet när planen ännu inte vunnit laga kraft; svårigheter att få med alla förvaltningar från början, vilket leder till omtag och fördröjningar när de väl kommer in; inte minst att det finns aktörer som har stort inflytande på framdriften, men som inte kan eller vill ingå i de parallella processerna överhuvudtaget, till exempel Trafikverket. En avgörande fråga för infrastrukturplaneringen är den brist på samsyn som har rått mellan kommunen och staten.

Frågan är emellertid om det är möjligt att få till parallella processer med alla kritiska aktörer samtidigt som det råder stark tidspress. Det är många aktörer och beslut som ska koordineras under korta tidsintervall, samtidigt som få parametrar ligger fast. Det skulle möjligen kunna bli effektivare om de parallella processerna koncentrerades till de frågor som kommunen har rådighet över. Grundläggande förutsättningar som påverkan på det statliga vägnätet bör till exempel vara utredda före planstart. Dessutom är incitamenten svaga för byggaktörer att projektera långt fram innan detaljplanen vunnit laga kraft.

Parallella processer har en potential att effektivisera detaljplaneprocessen, men arbetssättet behöver utvecklas, framförallt vad gäller en djupare integrering av kritiska frågor för projektet: trafik, avtal och samhällsservice som skolor och förskolor.

Forskargruppen rekommenderar:

Ta fram ett prioriteringsverktyg för detaljplaner som säkerställer volymer bostäder och resurstillgång både för samlade kommunala investeringar och i form av personella resurser för prioriterade planer. Om planer ska fram snabbt, välj bort sådana som är starkt beroende av utomkommunala huvudmäns beslut.

Utred strategiska infrastrukturfrågor och säkra samsyn med staten, framför allt vad gäller trafik.

Grundläggande förutsättningar behöver klaras ut tidigt i projekten. En checklista behöver upprättas över vilka faktorer som ska vara utredda före planstart och hur ansvaret fördelas på dem som hanterar dessa faktorer.

Gör tidig dialog med närboende till ett permanent inslag i planeringen, och se till att kommunen finns representerad vid dessa dialoger för att svara på frågor som inte byggaktörerna råder över. Planera in tid för dialog även i projekt med kort tid mellan markanvisning och samråd.

Avtalsfrågor, särskilt kring genomförandavtal och mobilitetsavtal, har skapat gnissel i framdriften i flera projekt. En ordning där avtalen kan slutas tidigt i processen behöver utvecklas. Sätt tydligare ramar och tidsgränser för delprocesser (t ex när ska bygglov sökas, hur lång tid får granskningen ta?) projektvis i avtal mellan kommunen och byggaktörerna. Tillämpa en markprissättningsmodell som lägger fast de ekonomiska villkoren tidigt.

Se till att alla förvaltningar som kan påverka framdriften koordineras och har resurser att delta i processen. Se över hur Trafikkontoret är organiserat i syfte att öka incitamenten för projektfokus på bekostnad av linjefokus.

Fullfölj dialogen mellan byggaktören och kommunen hela vägen till antagande av planen. Om besked ändras ska det ske efter samråd mellan kommunen och byggaktör.

Utveckla projektgemensamma digitala stödssystem så att projekt kan följas och styras igenom processen från planstart till inflyttning, oavsett vilken förvaltning eller aktör som ansvarar för respektive skede eller delmoment. Detta är av stor betydelse för både effektivitet och transparens.

7.5 Fortsatt arbete i följeforskningen

Under 2018 kommer forskargruppen att fördjupa studierna av olika delfrågor med bäring på om BoStad2021 innebär en effektivisering av samhällsbyggnadsprocesserna. Förutom att fortsätta att följa grundfrågorna, som nu kommer att i högre grad handla om genomförandeskedet, vill vi belysa ett antal frågeställningar som vi anser vara särskilt intressanta:

Stadsbyggnadskvaliteter

Vad är det egentligen som byggs och kommer att byggas? Vad utmärker projekten i BoStad2021 i fråga om de stadsbyggnadskvaliteter som skapas? Hur marknadsför byggaktörerna olika kvaliteter i projekten? Hur återspeglas boendes kvalitetsuppfattningar i överklaganden? Vad säger forskningen om stadsbyggnadskvaliteter?

Överprövningar och överklaganden

Hur ser det ut med överklaganden och överprövningar? Vilka är de typiska motiven som anföras av dem som berörs av projekten, och i vilken utsträckning leder den rättsliga prövningen till ändrade planer? Finns det tecken på en koppling mellan insatser för tidiga dialoger och överklaganden? Vad anför myndigheter?

Avtalen

Vilka typer av avtal har ingåtts och mellan vilka parter? Hur utvecklas processerna kring skrivande av avtal av olika slag och mellan olika parter? Hur hanteras samverkan i markanvisningsavtal och exploateringsavtal, åtagandefördelning i fråga om tider, själva processutvecklingen? Hur robusta är avtalen inför tänkbara förändringar i efterfrågan på bostäder och förändringar i tillgången på byggresurser?

Byggaktörernas rutinutveckling

Vilka interna rutinändringar hos byggaktörerna är resultat av medverkan i BoStad2021? Hur har byggaktörernas relationer till kunder och leverantörer påverkats av kommunens sätt att organisera och genomföra projekt inom BoStad2021?

Ekonomi

Är arbetssättet i BoStad2021 billigare eller dyrare än annars? Uppstår merkostnader för koordination och iterationer (eventuell förgävesprojektering) av att överlappa detaljplanering och projektering för bygglov? Hur fördelar sig resurseffekterna på de kommunala förvaltningarna och byggaktörerna? Hur påverkas hus hållningen med kommunägd mark, och påverkas de kommunala följdinvesteringarna av BoStad2021 jämfört med övrig produktion?

Källor och litteratur

Det empiriska material som utgör grunden i denna rapport inkluderar dokumentinsamling, mötesobservationer, enkäter och intervjuer.

Dokument

Som utgångspunkt analyserar vi drivkrafter, mål och åtgärder för BoStad2021 som helhet. Vi har samlat planeringsdokument och processer som beskriver BoStad2021 som helhetsprojekt, med särskild inriktning på uppdragets bakgrund och organisation, myndigheternas roller och styrdokument, projektets mål, konstituerande element och huvudåtgärder, samt myndigheternas urval av detaljplaneprojekt.

Mötesobservationer

Observationer har gjorts i anslutning till möten och andra aktiviteter under 2017:

- möten för samverkansföreläsningar, inkl. samordningsgruppen, projektgruppen och arbetsgrupper
- stadens styrgruppsmöten
- veckomöten för kommunala projektledare
- möten för kommunala projektledare kring caserelaterade knäckfrågor
- lilla byggherregruppen/byggaktörsgruppens möten
- möten för lilla byggherregruppen/byggaktörsgruppen och kommunala projektledare
- månadsmöten med stadens handläggare
- arbetsgruppsmöten
- fika i gemensam projektlokal.

Observationerna noterades i ett anteckningshäfte.

Enkät

Forskargruppen sände 2017-06-19 ut en enkät inom kommunen till handläggare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäten avsåg att ge en bild av hur de uppfattade de tre huvudåtgärderna och sin arbetssituation. Svaren skulle i huvudsak anges på en skala från 1 till 7, och det gavs även möjligheter att lämna frisvar. Inbjudan till att besvara enkäten via webben skickades via mail till 37 handläggare varav 29 svarade.

Intervjuer

Byggaktörer

Forskargruppen har använt sig av strukturerade intervjuer för att samla in data till studien, dvs intervjuer där man utgår från en lista med detaljerade frågor. Följande frågor skickades till alla respondenter i förväg:

1. Skulle det vara mer effektivt för er att anlita egna konsulter som upprättar färdiga detaljplaneförslag?
2. Har planavgiftsfrågor stor betydelse för ert engagemang i BoStad2021?
3. Är det effektivt för er att även bygga ut vad som är allmän plats i detaljplanen?
4. Vilka stadsplanekvaliteter anser ni vara särskilt viktiga för att attrahera bostadskunder?
5. Har ni engagerat er i dialog med närboende före det samråd som krävs i PBL?
6. Vad ser ni som för- och nackdelar med att engagera sig i en tidig dialog?
7. Har ni ändrat utformning och exploateringsgrad i något projekt till följd av synpunkter som lämnats i tidig dialog – eller vid det formella samrådet?
8. Tror ni att ändringar som görs till följd av tidig dialog eller samråd minskar risken för att detaljplaner överklagas?
9. Vilka aktiviteter (projektering, uthyrning/försäljning, entreprenadupphandling) anser ni att ni kan påbörja innan en detaljplan har nått laga kraft? Förklara gärna riskbilden som ni brukar utgå från.
10. Är er tidplanering för bostadsprojekt starkt påverkad av läget på entreprenadmarknaden?
11. Har ni haft direktkontakter med länsstyrelsen i miljö- eller trafikfrågor som rör ett planärende där ni är engagerade?
12. Vilka var era huvudmotiv för att skriva på samverkansavtalet med kommunen?
13. Kan ni se några uppsnabbande eller andra positiva effekter i BoStad2021:s planeringsprocesser?
14. Kan ni ge exempel på försenande effekter av bristande samordning inom och mellan de kommunala förvaltningarna?

Inför föreliggande rapport har 24 intervjuer genomförts under perioden maj 2017 – oktober 2017 (se tabell 17. Alla intervjuer varade ca en timme. De genomfördes på de intervjuades egna arbetsplatser eller via telefon. Av totalt 24 intervjuer genomfördes 11 av två forskare och 13 av en forskare. Vid alla intervjuer användes digital ljudupptagning för senare transkribering.

Tabell 17. Intervjuer med byggaktörer

Nr	Datum & tid	Företag	Intervjuad	Antal forskare	Ansvarig(a) forskare
1	12 maj 2017 kl 9:00-10:00	HP Boendeutveckling AB	Håkan Jansson	1	MG
2	15 maj 2017 kl 13:00-14:00	JM AB	Malin Petterson	1	AS
3	15 maj 2017 kl 14:30-15:30	Botrygg AB	Joachim Arcari	1	AS
4	16 maj 2017 kl 9:00-10:00	Wästbygg AB	Jonas Hulterström	2	AH JGK
5	18 maj 2017 kl 9:00-10:00	UBAB Ulricehamns Betong AB	Fredrik Gustafson	2	JB MG
6	19 maj 2017 kl 9:00-10:00	Stena Fastigheter AB	Johan Burell	2	JGK MG
7	23 maj 2017 kl 9:00-10:00	SGS – Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder	Tomas Jaxing	1	AH
8	24 maj 2017 kl 13:00-14:00	Hemsö	Hanna Tengberg	1	MG
9	24 maj 2017 kl 16:00-17:00	Hökerum Bygg AB	Henrik Wästervall	1	MG
10	30 maj 2017 kl 9:00-10:00	Wallenstam AB	Hans Svensson	2	JGK AS
11	1 juni 2017 kl 10:30-11:30	Fredrikssons F AB	Christer Fredriksson	1	MG
12	2 juni 2017 kl 13:00-14:00	Seniorgården AB	Nils Eberil	2	JGK MG
13	7 juni 2017 kl 13:00-14:00	Bonava Sverige AB	Torbjörn Jennerhed	1	JB
14	7 juni 2017 kl 14:00-15:00	Nordfeldt Fastigheter AB	Hasse Johansson	1	AH
15	8 juni 2017 kl 9:00-10:00	Ikano Bostad	Marie Sandstedt	2	JB MG
16	8 juni 2017 kl 10:30-11:30	AB Lejonstaden	Serdar Erkan	1	MG
17	9 juni 2017 kl 11:00-12:00	Platzer Fastigheter AB	Lisa Häggdahl	2	JGK MG
18	9 juni 2017 kl 15:30-16:30	Fixfabriken inkl Fastighets AB Balder, HSB Göteborg ek	Elisabeth Jansson Forsberg	2	JGK MG
19	19 juni 2017 kl 10:30-11:30	Riksbyggen	Elin Andersson	2	JGK MG
20	20 juni 2017 kl 15:00-16:00	Serneke	David Lehtonen Mats Nyström	1	AS
21	8 september 2017 kl 13:00-14:00	Fastighets AB Balder	Erik Lavehall	2	JGK MG
22	17 oktober 2017 kl 8:30-9:30	Framtiden Byggutveckling AB	Edward Berndtsson	2	JGK MG
23	17 oktober 2017 kl 15:15-16:15	Framtiden Byggutveckling AB	Erik Falk	1	AS
24	18 oktober 2017 kl 11:00-12:00	Framtiden Byggutveckling AB	Lars Carlsson	1	JGK

Kommunala projektledare

Tabell 18. Intervjuer med kommunala projektledare för BoStad2021

Nr	Datum & tid	Förvaltning	Intervjuad	Antal forskare	Ansvarig(a) forskare
1	18 augusti 2017	Stadsbyggnadskontoret	Maria Lejon	1	AS
2	6 september 2017	Fastighetskontoret	Magnus Uhrberg	1	AS
3	20 oktober 2017	Trafikkontoret	Agneta Thörnqvist	1	AS

Bygglov

Tabell 19. Intervjuer med byggavdelningen

Nr	Datum & tid	Förvaltning	Intervjuad	Antal forskare	Ansvarig(a) forskare
1	30 juni 2017 kl 10:00-12:00	Stadsbyggnadskontoret Handläggare Byggavdelningen	Martin Norvenius	1	JGK
2	4 juli 2017 kl 10:30-11:30	Stadsbyggnadskontoret Tf enhetschef Byggavdelningen	Cecilia Strömer	1	JGK
3	7 november 2016 kl 8.30-10.00	Stadsbyggnadskontoret Bygglov	Mattias von Geijer	2	JGK MG

Andra intervjuer

Tabell 20. Intervjuer och mailväxling kring riksintresse kommunikation

Nr	Datum & tid	Förvaltning (motsv)	Intervjuad	Antal forskare	Ansvarig(a) forskare
1	21 november 2017 kl 13:00-14:00	Trafikkontoret Avdelningschef Samhälle o Planering	Jörgen Einarsson	1	AH
2	12 december 2017	Trafikverket Samhällsplanering regionalt	Martin Ingvert (mail)	1	AH
3	14 december 2017 kl 12:00-13:00	Länsstyrelsen Västra Götalands län	Christina Gustafsson	1	AH

Benchmarking

Härryda: Flera intervjuer genomförda av AH.

Malmö: Intervju JB 2017-09-29 med Hanna Björklund, planeringssekreterare (samordnare bostadsförsörjning), och Marlène Engström, bolots; kommunala dokument och webbsidor.

Stockholm: Intervju AS med Jonas Claeson, Byggeneral 2017-03-29 och 2017-10-25.

Uppsala: Intervju JB 2017-09-01 med Mats Norrbom, stadsbyggnadsdirektör; kommunala dokument och webbsidor. Intervjuartikel "Så lyfte Uppsala byggmarknaden" (BIN 2016-05-13).

Örebro: Intervju och samtal AS 2017-03-30 med Martin Willén, biträdande Stadsbyggnadschef och Eleonore Åkerlund, Mark- och exploateringsavdelningen, Örebro kommun; intervju och samtal AS m fl 2017-05-11 med Björn Sundin, kommunalråd, Ulrika K Jansson, tf Stadsbyggnadschef, Emma Gren, handläggare Planavdelningen, Erik Skagerlund, exploateringsstrateg, Mark- och exploateringsavdelningen. Powerpoint-presentation 2017-03-30, Bostadsforum, Martin Willén, biträdande Stadsbyggnadschef, Örebro kommun. Powerpoint-presentation 2017-05-11, "Besök från Chalmers", Örebro kommun. Boverkets indikatorer, nr 2 november 2016.

Publikationer

- Adams, D, Leishman, C & Moore, C (2009) Why not build faster? Explaining the speed at which British house-builders develop new homes for owner-occupation. *The Town Planning Review*, 80(3), 291-314.
- Adams, D & Tiesdell, S (2010) Planners as market actors: rethinking state-market relations in land and property. *Planning Theory and Practice*, 11(2), 187-207.
- Baba, S (2014) Urban land policy in Frankfurt am Main at the turn of the twentieth century: A case study of a German 'Social City'. CIRJE Discussion Paper, University of Tokyo. February.
- Bramley, G (2007) The sudden rediscovery of housing supply as a key policy challenge. *Housing Studies*, 22(2), 221-241.
- Brorström S (2017) How numbers of the future are shaping today: The role of forecasts and calculations in public sector strategic thinking. *Financial Accounting and Management*, doi: 10.1111/faam.12133.
- Caesar, C (2016) Municipal land allocations: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(2), 257-275.
- Cars, G (1992) *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Ak avh. Stockholm: KTH.
- Gerber, J D (2016) The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland—evidence from practice. *Planning Theory and Practice*, 17(2), 192-209.
- Granath Hansson, A (2017) Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land Use Policy*, 64, 470-478.
- Grange, K (2017) Planners—A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech. *Planning Theory*, 16(3), 275-295.
- Grant, J L, Taylor, A & Wheeler, C (2017) Planners' perceptions of the influence of leadership on coordinating plans. *Environment and Planning C: Politics and Space*, doi: 10.1177/2399654417720798.
- Harvey, D (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71 B (1), 3-17.
- Heurkens, E & Hobma, F (2014) Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29(4), 350-369.
- Holgersen, S (2014) Urban responses to the economic crisis: confirmation of urban policies as crisis management in Malmö. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 285-301.
- Hood, C (1995) The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Mäntysalo, R, Jarenko, K, Nilsson, K L & Saglie, I-L (2015) Legitimacy of informal strategic urban planning – Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2), 349-366.
- Mäntysalo, R & Saglie, I L (2010) Private influence preceding public involvement: Strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory and Practice*, 11(3), 317-338.
- Olander, S & Landin, A (2008) Housing developers' perceptions of the planning process: a survey of Swedish companies. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 1(3), 246-255.
- Passow, S S (1970) Land reserves and teamwork in planning Stockholm. *Journal of the American Planning Association*, 36(3), 179-188.
- Puustinen, S, Mäntysalo, R, Hytönen, J & Jarenko, K (2017) The "deliberative bureaucrat": deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory and Practice*, 18(1), 71-88.
- Richman, B D & Boerner, C (2006) A transaction cost economizing approach to regulation: Understanding the NIMBY problem and improving regulatory responses. *Yale Journal on Regulation*, 23(1), 29-76.
- Roberts, N (1975) Land Storage—The Swedish Example. *The Modern Law Review*, 38(2), 121-138.
- Rowley, A (1998) Private-property decision makers and the quality of urban design. *Journal of Urban Design*, 3(2), 151-173.
- Rudolf, S C & Grădinaru, S R (2017) The quality and implementation of local plans: An integrated evaluation. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 2399808317737070.
- Sedenmalm, S (2016) Vasastaden-Lorensberg: Planering och byggande utanför vallgraven 1850-1900 – Kulturmiljö av riksintresse, kapitel 3. Länsstyrelsen Västra Götalands län, rapport 2016:43.
- Vedung, E (2001) An Irony of History or the Exception as the Rule: the implementation by Swedish municipalities of an economic housing policy instrument. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 67-94.

Rapportens slutsatser

Forskargruppens övergripande slutsats efter två års studier av BoStad2021 är att processen kan effektiviseras genom fokus på de enskilda projektens tidplaner samt genom en utvecklad gemensam kommunal projektledning, preciserade parallella processer och en tydligare, selektiv och avtalad ordning för samverkan på olika nivåer. Även om dessa åtgärder är nödvändiga är de inte tillräckliga. Att snabbt bygga ett stort antal bostäder i ett stort antal relativt små utbyggnadsprojekt, vissa med brister i grundläggande förutsättningar och bristande samsyn med staten om påverkan på infrastruktur för kommunikation är en betydande utmaning.