

A photograph of a construction site. In the background, a multi-story building with a red facade is under construction, featuring many windows and balconies. A yellow excavator with the brand name 'Lerberg' is visible on the right side. In the foreground, there is a pile of dark gravel and a yellow excavator bucket. The sky is clear and blue.

Följeforskning BoStad2021

Delrapport 3

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

CHALMERS

Följeforskning BoStad2021

Delrapport 3

ANDERS SVENSSON

JOANNA GREGOROWICZ-KIPSZAK

ANDERS HAGSON

JAN BRÖCHNER

MATHIAS GUSTAFSSON

Följeforskning BoStad2021:
Delrapport 3

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

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-18-0
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-19-7

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson 2019.

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

Omslagsfoto: Munspelsgatan 2019-01-04
Samtliga foton i rapporten är tagna av Jan Bröchner och Joanna Gregorowicz-Kipszak

Chalmers Reproservice
Göteborg, Sverige 2019

Förord

Under 2015 fick Chalmers tekniska högskola ett uppdrag av Göteborgs stad, Framtiden och övriga byggaktörer att följeforska kring BoStad2021 – en satsning som ska ge 7 000 nya inflyttningsklara bostäder fram till 2021, utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg.

I mars 2018 publicerades både en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2*. Föreliggande rapport är den tredje av årligen återkommande forskningsrapporter fram till 2021. Den grundar sig på de uppföljningar som gjorts fram till och med november 2018 om inte annat anges.

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 på en tidigare remissversion av rapporten, från stads- och regionutvecklingsgruppen inom CMB (Centrum för Management i Byggsektorn), från huvudintressenternas referensgrupp för följeforskningsprojektet, från kommunens projektledare för BoStad2021 och flera andra verk-samma inom kommunen.

Göteborg den 1 mars 2019

Forskargruppen

Sammanfattning

Detta är den tredje 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?*

Insamlingen av material har omfattat intervjuer med medverkande, en enkät till byggaktörer, en workshop, deltagande i möten inom BoStad2021 och studier av dokument.

Det är inte möjligt att i dagsläget avgöra om målet 7 000 bostäder extra till 2021 kommer att nås. Vi konstaterar att det nu finns mer än 7 000 bostäder i antagna planer. Om de tre planer som nu ligger överklagade får laga kraft under 2019 är det teoretiskt möjligt att nå målet.

Snitttiden för detaljplaner inom BoStad2021 med standardförfarande är cirka 20 månader (från beslut om planstart till antagande), kortare än för ordinarie planer som kommunen bedömer vara cirka 26 månader eller mer (från startmöte till antagande). Här finns flera samverkande faktorer: skarp och politiskt uppbackad tidplan, resursatt gemensam kommunal projektorganisation, tätare samverkan mellan byggaktörer och kommun i arbetsgrupperna för detaljplaner samt tidigare lagd projektering av kvartersmark och allmän plats. I så måtto drar vi slutsatsen att arbetssättet inom BoStad2021 har bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen. Detta innebär dock inte automatiskt att den totala tiden fram till färdigställande blir kortare än i ordinarie processer. De långa tiderna mellan antagande av detaljplanen och beviljat bygglov avviker kraftigt från ambitionerna. Orsakerna ligger hos både kommunen och byggaktörerna.

En jämförelse av stadsbyggnadskvaliteter i de 30 projekt som ingår i BoStad2021 och 21 projekt i den ordinarie produktionen visar inga stora skillnader. Projekten i de båda grupperna har svårt att uppfylla det rådande blandstadsidealet. En skillnad är att flera av projekten i BoStad2021 är placerade på smala tomter längs genomfartsgator där ett ofta svårförverkligat ideal om stadsmässighet riskerar att leda till sämre kvaliteter vad gäller solljus, friyt och ljudmiljö och i barnperspektivet. Men dessa risker tycks inte botten i ett uppsnabbat arbetssätt utan i så fall mer i urvalet av planområden.

Ekonomi: tidsvinster kan motsvaras av ökade resursinsatser för parallella processer. Detta tycks gälla åtminstone byggaktörer inom BoStad2021 som i snitt anger ungefär 20 % ökad administrativ insats. Vi saknar dock data för kommunens insatser.

Rättssäkerhet: andelen överklagade planer inom BoStad2021 är knappast högre än vad som har varit normalt för Göteborg. Ett uppsnabbat arbetssätt kan därför inte sägas ha lett till fler överklaganden.

Viktiga lärdomar att ta med till den ordinarie produktionen:

Paketera och projektifiera större utbyggnadssatser, sätt tydliga och mätbara mål som beslutas av högsta politiska instans i kommunen. Antalet planer eller projekt bör vara färre och grundläggande förutsättningar för planer och projekt bör vara tydligare än ibland i BoStad2021.

Hitta vägar att sätta tydliga och fasta tidplaner för hela processen från planstart till färdigställande, både samlat och varje plan för sig. Lägg fast tidplanerna i avtal mellan kommun och byggaktör.

Permanent en gemensam kommunal projektorganisation med utökat mandat, gärna under en gemensam nämnd.

Inriktad samverkan mellan byggaktörer och kommun i första hand på projektnivå. Där finns incitament och förutsättningar att definiera skarpa åtaganden för alla parter och upphävd av ett förtroendefullt samarbete. Detta kan åstadkommas med ett rimligt antal byggaktörer och kommunala handläggare i konkreta större utbyggnadsprojekt.

Satsa på tidig projektering av hus och allmän plats under detaljplaneskedet.

Större sammanhängande utbyggnadsområden bör prioriteras på bekostnad av mindre förtätningar på tomter med svåra förhållanden. Det ger bättre förutsättningar för att skapa kvalitet ifråga om stadsliv, stadsmässighet, variation i arkitektur, underlag för service och grundläggande bostadskvaliteter som solljus, tillräckliga och bra grönytor, barnperspektiv, god ljud- och luftmiljö och minimala störningar från trafik.

Innehåll

Förkortningar	8
1 Inledning.....	9
1.1 Om BoStad2021.....	9
1.2 Följeforskningen.....	11
2 BoStad2021 – framdrift och huvudåtgärder	14
2.1 Detaljplanerna	14
2.2 Gemensam kommunal projektorganisation.....	20
2.3 Samverkansfora	21
2.4 Parallella processer	30
3 Avtalen.....	43
3.1 Samverkansavtal	43
3.2 Planavtal.....	44
3.3 Exploateringsavtal	45
3.4 Markanvisningsavtal	45
3.5 Genomförandeavtal	45
3.6 Mobilitetsavtal.....	46
3.7 Forskargruppens reflektioner.....	47
4 Stadsbyggnadskvaliteter i förtätningsprojekt.....	49
4.1 Forskning om kvalitet i stadsförtätning	50
4.2 Stadsbyggnadsparadigm och förtätningsprojekt	51
4.3 Kommunala policydokument	56
4.4 Vad säger överklagandena?.....	59
4.5 Byggaktörernas marknadsföring	61
4.6 Workshop om kvaliteter	63
4.7 Kriterier för stadsbyggnadskvaliteter: en syntes	66
4.8 Projekt inom BoStad2021 och pågående ordinarie projekt.....	67
5 Kvaliteter i projekt inom BoStad2021	68
5.1 Utvärdering av fem projekt	68
5.2 Volrat Thamsngatan	68
5.3 Norra Fjädermolnsgatan.....	71
5.4 Fyrklöversgatan	73
5.5 Adventsvägen	75
5.6 Smörgatan.....	77
5.7 Kvaliteter i de 30 projekten	81
5.8 Sammanfattande bedömning.....	82
6 Kvaliteter i ordinarie planer	83
6.1 Syster Estrids gata	83
6.2 Kobbegården	85
6.3 Nya Munkebäck.....	86
6.4 Östra Kålltorp.....	88
6.5 Rambergsvallen	89
6.6 Kvaliteter i 21 ordinarie planer	90
6.7 Sammanfattande bedömning.....	91
7 Kvalitetsjämförelser	93
7.1 Värdering av stadsbyggnadskvaliteter.....	93
7.2 Intervjuer som jämför BoStad2021 och ordinarie produktion	94
7.3 Forskargruppens reflektioner.....	95
8 Slutsatser och lärdomar.....	98
8.1 Vilka åtgärder har vidtagits?.....	98
8.2 Är åtgärderna framgångsrika för att nå målet 7 000 bostäder till 2021?	98
8.3 Vilka lärdomar kan användas i den ordinarie processen?.....	99
8.4 Hur går det för kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet?	102
8.5 Fortsatt arbete i följeforskningen	104
Källor och litteratur.....	105

Förkortningar

BmSS	Bostad med särskild service
BN	Byggnadsnämnden
BS	Byggnadsstadgan
FK	Fastighetskontoret
Framtiden	Förvaltnings AB Framtiden
KF	Kommunfullmäktige
KoV	Förvaltningen för kretslopp och vatten
KS	Kommunstyrelsen
LEF	Långsiktig ekologisk funktion
LF	Lokalförvaltningen
LOU	Lagen om offentlig upphandling
LS	Lokalsekretariatet
LST	Länsstyrelsen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMD	Mark- och miljödomstolen
PBL	Plan- och bygglagen
PoN	Park- och naturförvaltningen
SBK	Stadsbyggnadskontoret
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TK	Trafikkontoret

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, *Tempohöjning av bostadsbyggandet i Göteborg*, på hur detaljplanprocessen 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 Jubileumssatsningen, 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 redan presenterade i följeforskningens två första delrapporter.

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 ingick ursprungligen 31 (nu 30) detaljplaneprojekt i BoStad2021. 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 satte Göteborgs stad och byggaktörerna upp ett gemensamt kvantitativt och tidsatt mål, att bygga 7 000 bostäder utöver ordinarie produktion fram till jubileumsåret 2021. För att alla projekt skulle hinna färdigställas senast 2021 sattes målet upp att alla detaljplaner skulle vara antagna senast den 31 december 2017. Ambitionen var att genomsnittstiden för handläggningen av detaljplaner som hanteras med standardförfarande skulle vara ca 17 månader, vilket är betydligt kortare än normalfallet. Två datum var därför centrala för alla enskilda plan- och byggprocesser för hela satsningen:
 - den 31 december 2017 då alla 31 detaljplaner skulle vara antagna/godkända i BN
 - den 31 december 2021 då 7 000 av alla BoStad2021 bostäder ska vara inflyttningsklara.
- **Utveckling av nytt arbetssätt**
För att nå målet har prövats 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

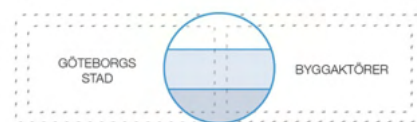
För att effektivisera det interna samarbetet inom och mellan kommunala förvaltningar lanserade man en gemensam kommunal projektorganisation. Projektorganisationen etablerades "för de planerande förvaltningarna"³ Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret och deras personal flyttades in i en gemensam projektlokal. Projektledningen delades 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.



Figur 1. Kommunal projektorganisation

SAMVERKANSFORA

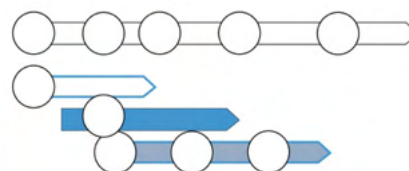
För att driva utveckling och effektivisering av plan- och byggprocessen i starkare samarbete med näringslivet bildade man samverkansfora mellan Göteborgs stad och ett antal olika byggaktörer. Samverkansfora har flera funktioner: nätverkande och kompetensutbyte genom skapandet av en gemensam bild av processerna 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 har fått 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 har man gemensamt funnit 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 chefs-nivå (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 från de förvaltningar som ingår i den kommunala Styrgruppen.



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. 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 lantmäteri- och bygglovsfrågor tas upp parallellt med planarbetet. Det innebär också att detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartersmark och hus sker eller påbörjas under detaljplaneskedet.



Figur 3. Parallella processer

³ Park- och naturförvaltningen kom senare att medverka i BoStad2021 som planerande förvaltning och utnyttjar i viss mån den gemensamma projektlokalen.

1.2 Följeforskningen

Följeforskningsprojektet

Syftet med följeforskningsprojektet 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 processen⁴. Ambitionen är att resultatet av projektet ska komma den normala planerings- och byggprocessen till gagn.

Följeforskningsprojektet sattes igång i november 2015 och började alltså ungefär ett halvår efter att byggaktörernas och myndigheternas arbete med BoStad2021 inleddes. 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. Föreliggande rapport är den tredje av årligen återkommande forskningsrapporter.

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?

Övergripande slutsatser i Delrapport 1 och 2

Forskargruppens övergripande slutsatser efter drygt ett års studier av BoStad2021 presenterades i den första delrapporten i februari 2017 http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/248503/local_248503.pdf (kortrapport: http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/248821/local_248821.pdf):

- 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
- Projektifiering 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.

Forskargruppens övergripande slutsatser som presenterades i den andra delrapporten i februari 2018

https://research.chalmers.se/publication/501081/file/501081_Fulltext.pdf (kortrapport: https://research.chalmers.se/publication/502086/file/502086_Fulltext.pdf) var att:

https://research.chalmers.se/publication/502086/file/502086_Fulltext.pdf var att:

- Projektspecifika, skarpa tidplaner från start till färdigställande bör läggas fast, avtalas och följas upp för alla detaljplaner
- En gemensam och samlokaliserad kommunal projektorganisation för detaljplanering bör permanentas och införas generellt, helst under en samlad nämnd
- En strategisk och koordinerande beställarfunktion under KS bör prövas med uppdrag att driva övergripande utbyggnadsfrågor och beställa planer från planerande förvaltning(ar)
- Parallella processer behöver utvecklas för tidigare och tydligare integrering av framförallt trafikfrågor, samhällsservice och avtalsskrivning med byggaktörer

⁴ Förtätningssatser som BoStad2021 finns analyserade i enstaka fall i den internationella litteraturen. Erfarenheter från förtätning med ambition att skapa blandstad i Halifax sammanfattas av Brewer och Grant (2015) som att marknadsefterfrågan för konventionella bostäder spelar stor roll; politiskt och institutionellt engagemang är väsentligt; byggaktörer är starka förhandlare; minskande hushållsstorlekar underminerar underlaget för blandstad.

- Nyttan med samverkan i olika fora behöver förtydligas och avtalas mellan kommun och byggaktörer
- Grundläggande förutsättningar för detaljplaneprojekt behöver läggas fast före planstart
- Den strategiska översiktliga planeringen behöver stärkas. Samsyn kring infrastruktur behöver skapas mellan kommunen och staten.

I den nu aktuella tredje delrapporten har vi koncentrerat arbetet på kvalitetsfrågorna parallellt med att följa upp framdriften och de tre huvudåtgärderna. Avviker projekten inom BoStad2021 markant från övriga kompletteringsprojekt i Göteborg? Dessutom utnyttjar vi en ny enkät bland byggaktörer i syfte att fördjupa och aktualisera det omfattande intervjumaterial som presenterades i delrapport 2. En översikt över avtalsfrågor inom BoStad2021 ingår även.



Projektledare för Följeforskningen presenterar delrapport 2 för byggaktörer och kommunen hos JM (2018-03-07)

Genomförande

Liksom under 2017 har följeforskningen kring BoStad2021 bedrivits under 2018 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-Kipszak*, tekn dr, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; *Mathias Gustafsson*, docent, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; *Jan Bröchner*, professor, Institutionen för teknikens ekonomi och organisation.

Insamlingen av material har omfattat intervjuer med medverkande, en enkät till byggaktörer, en workshop, deltagande i möten inom BoStad2021 och studier av dokument. Forskargruppen sände således den 5 september 2018 ut en enkät till byggaktörernas projektledare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäten avsåg att undersöka om deras arbetssätt för att utveckla bostadsprojekt har ändrats till följd av arbetet med BoStad2021 och i så fall på vilket eller vilka sätt. Vi ville även undersöka i vilken utsträckning samverkan skedde. Dessutom ställde vi även frågor om eventuella merinsatser för planering jämfört med kompletteringsprojekt i den normala eller ordinarie produktionen.

Mer detaljer om genomförandet lämnas i avsnittet *Källor och litteratur*.

De medverkande forskarna har fortlöpande haft möjlighet att vidareutveckla följeforskningens upplägg vid ett tjugotal forskargruppermöten under 2018. Utöver det har tre referensgrupper utsedda för följeforskningsprojektet behandlat upplägget vid fyra tillfällen och lämnat synpunkter:

- Referensgrupp 1: CMB:s grupp för Effektiv produktframtagning 2018-01-16
- Referensgrupp 2: CMB:s Stads- och regionutvecklingsgrupp 2018-01-16
- Referensgrupp 3: Huvudintressenter 2018-01-11,
2018-09-28

Delrapportering under 2018

Följeforskning är en dialogbaserad form av fortlöpande och utvecklingsstödande utvärdering av ett program. Den bedrivs i nära samverkan mellan praktiker och forskare. Den innebär en uppföljning med återkommande rapportering till och dialog med berörda aktörer. Rapportering av följeforskningsprojektet sker dels genom löpande muntliga redovisningar och dels genom tryckta delrapporter som tas fram årligen.

I fråga om tryckta delrapporter har forskargruppen i februari 2018 publicerat en lång och en kort version (i mars 2018 genom CMB) av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2*. När det gäller löpande muntliga avrapporteringar har de gjorts under året i många olika sammanhang efter behov. Under 2018 har följeforskningen presenterats och diskuterats vid följande tillfällen, utöver ett antal mer informella kontakter och presentationer:

CMB:s Bygglunch	2018-01-16
Möte med styrgruppen för BoStad2021	2018-02-01
Föreningen för samhällsplanering Väst: Snicksnack på tema BoStad2021	2018-02-16
Byggsamverkan (en grupp bestående av staden, Fastighetsägarna samt några medlemsföretag och Sveriges Byggindustrier samt några medlemsföretag)	2018-03-01
Frukostmöte BoStad2021, byggaktörer och staden	2018-03-07
Fastighetsnämndens sammanträde	2018-04-23
Park- och naturnämndens sammanträde	2018-04-23
Trafiknämndens sammanträde	2018-04-23
Byggnadsnämndens sammanträde	2018-04-24
Möte med Lilla byggherregruppen	2018-04-24
Möte med Samordningsgruppen	2018-05-09
Workshop om stadsbyggnadskvaliteter (Chalmers)	2018-05-30
Möte med länsstyrelsen	2018-11-20
Kommunstyrelsens sammanträde	2018-11-21
Älvstranden AB	2018-12-05

2 BoStad2021 – framdrift och huvudåtgärder

I detta kapitel ställer vi först frågan om den övergripande tidplanen för detaljplaneprocessen har kunnat hållas. Vi beskriver framdriften i de detaljplaneprojekt som var eller fortfarande är sena. Nästa fråga gäller volymen: hur går det för målet 7 000 nya bostäder? Det finns då anledning att rapportera orsaker till tapp av antal bostäder inom BoStad2021. På vilket sätt bidrar de tre huvudåtgärderna till de övergripande målen? Vad betyder den gemensamma kommunala projektorganisationen, och hur fungerar samverkansfora? Fungerar parallella processer? Här utnyttjar vi även en enkät bland byggaktörernas projektledare. Hur går det med lantmäteriförrättningar och bygglov? Blir det dyrare att trycka ihop projekttiderna?

2.1 Detaljplanerna

Har alla BoStad2021:s detaljplaner antagits eller godkänts?

Alla detaljplaner skulle ha antagits eller godkänts av BN senast 2017-12-31. Vid årsskiftet 2017/2018 var som delrapport 2 redovisar 24 detaljplaner antagna eller godkända av BN, varav fyra inväntade beslut från KF. En av planerna försenades fyra månader i den politiska beslutsprocessen: planen för Distansgatan/Marconigatan bordlagdes tre gånger i KS, återremitterades till KS och från KS till BN för komplettering. Före behandlingen av planärendet i KF hade upptäckts att en text om avtal i planbeskrivningen behövde korrigeras. Planen med den ändrade beskrivningen godkändes av BN 2018-03-20 och antogs av KF 2018-05-17.

Vid årsskiftet 2017/2018 stod sju detaljplaner inför antagande eller godkännande i BN (i paket 1: Gitarrgatan och Smörgatan, i paket 3: Hagforsgatan, Briljantgatan/Smaragdsgatan och Fixfabriken, i paket 4: Olof Askunds gata och Smörslottsgatan/Robertshöjdsgatan). Läget i december 2018 för de planer som var sena 2017-12-31 visas i tabell 1.

Tabell 1. Genomförda moment december 2018 för sju planer som ej hade godkänts/antagits 2017-12-31
grå = genomfört moment under 2017

Detaljplan	Samråd	Granskning (beslut/period)	Antagande/godkännande BN	Antagande KF
Gitarrgatan		2018-04-24/ 2018-05-09 – 2018-05-30	Förväntas 2019	Förväntas 2019
Smörgatan			2018-05-22	2018-09-13
Hagforsgatan			Planen har utgått	
Briljantgatan/Smaragdsgatan			2018-03-20	Gäller ej
Fixfabriken			2018-04-24	2018-06-07
Olof Askunds gata		2017-06-21/ 2018-05-23 – 2018-06-13 ⁵	Förväntas 2019	Förväntas 2019
Smörslottsgatan/Robertshöjdsgatan		2017-10-24/ 2017-12-06 – 2018-01-10	2018-04-24	2018-06-07

Av de sju detaljplaner som var sena vid årsskiftet 2017/2018 antogs/godkändes fyra av BN under 2018:

Briljantgatan/ Smaragdsgatan

Vid årsskiftet 2017/18 rådde oenighet i projektet om hur kostnadsfördelning vid skyfall skulle regleras. Förhandling och avtalsskrivning drog därför ut på tiden. Arbetsgruppen inväntade att exploateringsavtalen skulle kunna tecknas.

⁵ Delning av planen har aktualiserats.

Fixfabriken

Frågor kring arkeologi, biotopskydd och riksintresse kommunikation dominerade planarbetet vid årsskiftet 2017/18. Arkeologitredningar och länsstyrelsens hantering av dispens, avtalsfrågor relaterade till buller från Vagnhallen Majorna med påverkan på utbyggnadsordning, otydlig hantering av mobilitetsfrågor och de nya p-talen samt behovet av planstart för idrottshall var bland faktorer som försenade arbetet. Sedan KF antagit planen överklagades den till mark- och miljödomstolen (MMD) men fick laga kraft 2018-11-06.

Smörslottsgatan/Robertshöjdsgatan

Vid årsskiftet 2017/2018 var planen ute på granskning. Ett stort antal yttranden från medborgarna krävde tid och extra handläggningsstöd. Kommunens hantering av mobilitetsfrågor präglades av att det rörde sig om ett helt nytt arbetssätt. Sedan KF antagit planen överklagades den till MMD. Till följd av bland annat miljöaspekter reducerades antalet lägenheter inom BoStad2021 från 300 i januari 2017 till 202 i oktober 2018.

Smörgatan

Projektets tidplan påverkades av dialog med Trafikverket, avtalsdiskussion mellan kommun, Trafikverket och byggaktören om finansiering och genomförande av GC-bro och ramp i Kallebäcksmotet, oenighet i arbetsgruppen om exploateringsstal och utformningsfrågor, skolfrågan och behovet av planansökan om skola, diskussion angående föravtal och kostnadsfördelning, exploateringsavtal, samt ett långt sommaruppehåll mellan KF:s möten. Sedan KF antagit planen överklagades den till MMD, som avslog överklagandet 2018-12-05. Antalet lägenheter inom BoStad2021 reducerades från 830 i januari 2017 till 170 i oktober 2018 i samband med att projektets tidplan ändrades.

Hagforsgatan

Detta projekt med 280 lägenheter (uppgift från januari 2017) lyftes ut ur satsningen. I januari 2018 beslutade styrgruppen för BoStad2021 i samförstånd med Framtidenkoncernen att avbryta arbetet med detaljplanen för bostäder vid Hagforsgatan. Endast en fjärdedel av lägenheterna skulle kunna gå att leverera till 2021 på grund av färdigställandet av en ny helikopterplatta för ambulanshelikopter till Östra Sjukhuset, vilket ingår i en annan detaljplan. Dessutom gav den befintliga markanvändningen i området och ytterligare parkeringsbehov i samband med nyproduktionen en mycket hög produktionskostnad. Projektet bedömdes därför inte vara ekonomiskt genomförbart.

Sammantaget var 28 detaljplaner antagna i december 2018 – se tabell 2.

Tabell 2. Genomförda moment december 2018. Hela satsningen

Moment	Antal genomförda (enligt ursprunglig tidplan)	Antal faktiskt genomförda december 2018	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	30 detaljplaner (1 plan har utgått)	4 detaljplaner	22 detaljplaner max 20 mån	4 detaljplaner max 1 mån
Godkännande/ antagande BN	31 detaljplaner	28 detaljplaner (1 plan har utgått)	6 detaljplaner	20 detaljplaner max 17 mån	2 detaljplaner max 1 mån
Antagande KF av 16 detaljplaner	Inga uppgifter i ursprunglig tidplan	14 detaljplaner	-	-	-

Två detaljplaner stod inför godkännande i BN samt antagande i KF (Gitarrgatan och Olof Asklunds gata). Följande framdriftsbeskrivningar baseras på kommunala statusrapporter, anteckningar från styrgruppsmöten och samtal med handläggare.

Gitarrgatan

Vid årsskiftet 2017/2018 var arbetsgruppen inte överens om exploateringsgrad, utformning och kvalitet. Mycket tid lagdes på avstämmningar och att studera projektmaterial. Som konsekvens bytte aktören sin arkitekt och ett nytt projektförslag presenterades i januari och konkretiserades i februari. Av den gemensamma tidplanen, som togs fram genom att räkna baklänges, framgick att det behövdes ett granskningsbeslut i slutet av april för att kunna leverera inflyttningssklara bostäder i april 2021. Trots kort tid från förslag till granskningsbeslut förbereddes granskningshandlingarna snabbt och i maj gick detaljplanen ut på granskning. Stadens handläggare

noterade dock i statusrapporten i mars att den korta tiden kunde medföra att detaljer missas. När samsynen kring utformningsfrågorna stärktes uppstod dock problem med avtalsskrivandet. Byggaktörens investering i mobilitetsåtgärder behövdes säkerställas före antagande. Byggaktören kom in med ett utkast till mobilitetsavtal, men senare än planerat. Utkastet resulterade i merarbete för SBK och att det inte kunde slutgranskas av TK innan det levererades till Trafikverket. Planen utgick från ärendelistan till byggnadsnämndens möte i oktober.

Olof Asklunds gata

Detaljplanarbetet för Olof Asklunds gata har kommit att präglas av att planområdet är ovanligt stort och inrymmer flera byggaktörer. Området gränsar till en fastighet med industriell verksamhet och ett naturreservat, och det ligger dessutom nära en stor trafikled. Redan vid årsskiftet 2017/2018 uppfattades planarbetet vara belastat med många risker: samverkan med den markägare som driver industriverksamhet, parkering och mobilitet, resursbrist inom förvaltningarna, trafikallstring, förhandlingar exploatörerna emellan, tidplan för avtal, resultat av MKB, industribuller och miljötillstånd. Det är alltså ett stort och komplext projekt med många frågor som behöver lösas inom ramen för planarbetet. För tillfället arbetas med avtalsskrivning, diskussion kring kostnadsfördelning, uppdatering av utredningar och förslag till granskningshandlingar.



Olof Asklunds gata: verksamhet väster om planområdet (2018-12-28)

Gick detaljplaneringen snabbare inom BoStad2021 än normalt?

I projektplanen⁶ 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."* Vår analys av tidplanerna visar att för de 14 detaljplanerna med standardförfarande var tiden mellan ca 16 och 27 månader från beslut om planstart till antagande i BN, med snittid på ca 20 månader (20,3; mediantid 19,8). Vidare visar vår analys att för de 14 antagna detaljplanerna med utökat förfarande var tiden mellan ca 21,5 och 38,5 månader från start till antagande i KF, med snittid på ca 27 månader (26,7; mediantid 26,25). Inom satsningen var tiden från start till antagen plan mellan ca 16 och 38,5 månader, med snittid ca 24 (23,8; median 23,3) månader (se tabell 3).

SBK:s uppföljning⁷ av tidsåtgång i ordinarie process visar att för detaljplanerna med standardförfarande var tiden ca 31,6 månader från uppdrag till antagande och ca 26,1 från startmöte och till antagande. För detaljplaner med utökat förfarande var tiden ca 47 månader från uppdrag till antagande och ca 35,9 från startmöte och till antagande. Vi noterar att tiden mellan uppdrag och startmöte ofta är längre i den ordinarie processen.

⁶ Projektplan Jubileumssatsningen, dnr SBK 0668/14 – upprättades av Projektgruppen 2015-08-13.

⁷ Utvärdering av BoStad2021: Lägesrapport 2018-09-05; 180905_presentation03.pptx.

Tabell 3. Detaljplaneprocessens längd [månader] i BoStad2021. December 2018

A = antagande, G = godkännande, * = egen tidplan

Paket	Projekt	A/G BN, ursprunglig tidplan per paket	A/G BN	A KF
1	Radiotorget	18	18	23
	Gitarrgatan		?	?
	Smörslottsgatan		19,5	23
	Munspelsgatan		23	26,5
	Adventsvägen		17	-
	Mandolingatan		28	29,5
	Smörgatan Kallebäck*		35	38,5
	Fyrklöversgatan		22	-
	Ättehögsgatan		18	-
2a	Valskvarnsgatan, Eriksbergs Silo	17	25	27
	Kosmosgatan		21	-
	Långströmsgatan*		26	27,5
	Briljantgatan		25	-
	Nymilsgatan		20	-
2b	Volrat Thamsgatan	16,5	16,5	-
	Kaverös		19	-
	Mercuriusgatan*		23	26
	Ebbe Lieberathsgatan/Kristinedalsgatan		18	-
	Olofshöjd		16	-
3a	Godhemsberget	18,5	23,5	-
	Hagforsgatan		x	-
3b	Norra Fjädermolnsgatan	19,5	21	-
	Distansgatan/Marconigatan		27	29
	Högsbohöjd		21	25
	Briljantgatan, Smaragdsgatan		27	-
	Fixfabriken*		28	29,5
4	Olof Askunds gata, Högsbo*	19,5	?	?
	Gunnestorpsvägen, Tuve 3		19,5	-
	Nordöstra Gårdsten		19,5	21,5
	Gårdstens Centrum, Muskotgatan		19,5	21,5
	Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan		24,5	26

Antal bostäder

Av de 30 detaljplaner som ingick i BoStad2021 vid årsskiftet 2018/2019 var 28 detaljplaner antagna/godkända i BN. Enligt uppgifter från projektkoordinatorn som sammanställdes 2018-11-07 innehöll planer som var antagna/godkända i BN 10 675 bostäder, och 7 292 av bostäderna som var antagna/godkända i BN tillhörde BoStad2021 i planskedet (låsta vid antagande/godkännande i BN). I genomförandeskedet (enligt uppföljningen från oktober 2018) hade antalet bostäder inom BoStad2021 antagna/godkända i BN minskat till 6 427 – se tabell 4 och tabell 5. Projektledningens prognos från november 2018 var att 6 427 bostäder kan stå inflyttningsklara år 2021, vilket är något lägre än de 7 292 bostäder som samverkande aktörer var överens om i planskedets sista fas.

I november 2018 stod två detaljplaner inför antagande/godkännande i BN. De motsvarade enligt kommunens prognos högst 1 050 bostäder inom BoStad2021. Tre detaljplaner som innehöll 830 bostäder inom BoStad2021 låg överklagade. Lantmäteriansökningar hade lämnats för samtliga detaljplaner inom BoStad2021, och förrättningar för 20 detaljplaner var klara. Bygglovsansökningar lämnades in inom 26 detaljplaner. I 16 av dessa detaljplaner beviljades totalt 24 bygglov för 2 829 bostäder inom BoStad2021. Ett bygglovsbeslut överklagades för 180 bostäder. Projektering av kommunal infrastruktur pågick för 17 detaljplaner som innehåller 5 503 bostäder inom BoStad2021. Utbyggnad av kommunal infrastruktur påbörjades i tio projekt för 2 723 bostäder. Utbyggnad av kvartermark påbörjades i tio projekt för 1 290 bostäder.

Tabell 4. Antal bostäder (antal planer) inom BoStad2021 – vid årsskiftet 2017/2018 och i november 2018

Källa: Uppgifter (november 2018) från projektledningen för BoStad2021

Antal bostäder/antal detaljplaner	Årsskiftet 2017/2018	November 2018 (prognos)
Antagna/godkända i BN (planskedet)	6 342 (24)	7 292 (28)
Antagna/godkända i BN (genomförandeskedet)	6 163 (24)	6 427 (28)
I sena planer	1 610 (7)	1 050 (2)
I lagakraftvunna planer	1 919 (10)	5 835 (24)
I överklagade planer	2 322 (8)	830 (3)
Med beviljade bygglov	670 (5)	2 829 (16)
Med överklagade bygglov	0 (0)	180 (1)
Projektering av kommunal infrastruktur (påbörjad)	3 187 (11)	5 503 (17)
Utbyggnad av kommunal infrastruktur (påbörjad)	797 (3)	2 723 (10)
Utbyggnad av kvartersmark (påbörjad)	548 (3)	1 290 (10)

Tabell 5. Antal bostäder som prognostiseras att byggas inom BoStad2021 – tre uppföljningsmoment

grå = ändring gentemot uppföljning november 2017

Källa: uppgifter från projektkoordinator för BoStad2021

Projekt	Antal bostäder i BoStad2021			+/-
	januari 2017	november 2017	oktober 2018	
Radiotorget	114	165	166	+1
Gitarrgatan	160	160	0/450	+290
Smörslottsgatan	500	470	426	-44
Munspelsgatan	470	500	416	-84
Adventsvägen	125	125	125	0
Mandolingatan	310	420	375	-45
Smörgatan Kallebäck	830	170	170	0
Fyrklöversgatan	240	293	293	0
Ättehögsgatan	80	80	80	0
Valskvarnsgatan, Eriksbergs Silo	250	250	139	-111
Kosmosgatan	178	198	198	0
Långströmshögsgatan	450	480	480	0
Briljantgatan	70	90	91	+1
Nymilsgatan	320	339	500	+161
Volrat Thamsgatan	55	62	62	0
Kaverös	180	180	180	0
Merkuriusgatan	307	307	264	-43
Ebbe Lieberathsgatan/Kristinedalsgatan	197	200	50	-150
Olofshöjd	99	96	96	0
Godhemsberget	200	133	138	+5
Hagforsgatan	280	0	0	0
Norra Fjädermolnsgatan	185	220	240	+20
Distansgatan/Marconigatan	540	410	100	-310
Högsbohöjd	630	430	380	-50
Briljantgatan, Smaragdsgatan	275	170	162	-8
Fixfabriken	250	250	270	+20
Olof Asklunds gata, Högsbo	600	600	0/600	0
Gunnestorpsvägen, Tuve 3	300	360	375	+15
Nordöstra Gårdsten	175	205	381	+176
Gårdstens Centrum, Muskotgatan	125	150	68	-82
Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan	300	260	202	-58
Summa	8 795	7 773	7 477	
<i>Varav i antagna detaljplaner</i>	<i>Ej räknat</i>	<i>6 163</i>	<i>6 427</i>	

För ett år sedan, vid årsskiftet 2017/2018, var 24 detaljplaner antagna/godkända i BN med 6 342 bostäder som tillhörde BoStad2021 i planskedet (lästa vid antagande/godkännande i BN) och 6 163 bostäder i genomförandeskedet (enligt uppföljning från november 2017). I december 2018 var 28 detaljplaner antagna/godkända i BN med 7 292 som tillhörde BoStad2021 i planskedet och 6 427 bostäder i genomförandeskedet (enligt uppföljning från oktober 2018). Antalet bostäder i planskedet (lästa vid antagande/godkännande i BN) har alltså ökat med ca 13 % och i genomförandeskedet med 4 %.

Skillnaden mellan antal bostäder antagna/godkända i BN som tillhörde BoStad2021 i planskedet och genomförandeskedet växte dock under 2018 – från 3 % (6 342/6 163 vid årsskiftet 2017/2018) till 12 % (7 292/6 427 i december 2018). Antalet bostäder i genomförandeskedet minskar vilket kan riskera uppnåendet av projektmålet.

Jämfört med årsskiftet 2017/2018 var antalet bostäder som avsågs att byggas per plan stabilt i tio detaljplaner och siffrorna ändrades för tjugo detaljplaner. När det gäller de antagna planerna ökade antalet bostäder i åtta planer (med mellan 1 och 176 bostäder) och minskade i elva planer (med mellan 8 och 310 bostäder).

I sex av de åtta antagna planer där antalet bostäder ökade tillkom det mellan 1 och 20 bostäder. I två planer ökade antalet bostäder markant: i den ena med 161 bostäder på grund av ändring från vanliga bostäder till studentlägenheter, i den andra med 176 bostäder har exploatorerna meddelat att de ser möjligheter att bygga fler lägenheter än det minimum som formulerats i markanvisningsavtalet.

I en av de elva antagna planerna där prognosen för antalet bostäder i genomförandeskedet minskade, rörde det sig om åtta bostäder. Annars blev förlusten mycket större i de tio andra planerna (mellan 43 och 310 bostäder). Den största förlusten orsakades av osäkerhet på grund av att detaljplanen var överklagad. Etapputbyggnad krävdes i planen, med utbyggnad av p-hus först, för att frigöra övrig parkeringsmark för bostadsbebyggelse. Vidare stod planen inför ett komplicerat genomförande som berörde en befintlig bostadsrättsförening.

Av elva antagna planer där antalet bostäder minskade förlorades i två planer som mest 10 % av planens bostäder inom BoStad2021, i fyra planer blev förlusten 10-20 %, i två planer 20-30 % och i tre planer 44-76 %. Det är svårt att se en gemensam orsak till minskningarna. Genom att studera mötesanteckningar och kommunala projektstatusrapporter har forskargruppen kartlagt orsaker till minskning för dessa elva detaljplaneprojekt. Skälen till minskningar visar sig vara många, bland annat nya utmaningar som påverkar tidplanerna, överklagad plan, överklagat bygglov, etappvis utbyggnad kopplat till osäkerhet kring vad den lokala marknaden efterfrågar, behov av att frigöra övrig parkeringsmark för bostadsbebyggelse, försenad projektering av ledningsflytt, problem med finansiering (banken kräver att ett visst antal bostäder ska vara sålda innan byggaktörer kan få finansiering, ändrade finansieringsmöjligheter med nya amorteringskrav), utebliven/senarelagd säljprocess, svårigheter med försäljning då ingen ges lån, svårt för såväl den enskilde köparen som byggaktörerna, vikande marknad, tidskrävande investeringsbeslut och upphandling av entreprenörer, en kraftigt överhettad marknad tillsammans med en resursbrist ger höga entreprenadkostnader.

Forskargruppens reflektioner

Tidsåtgången för detaljplaneprocessen inom BoStad2021, räknat från beslut om planstart till antagande, har kraftigt varierat: för detaljplaner med standardförfarande (mellan 16 till 27 månader) och för detaljplaner med utökat förfarande 21,5 till 38,5 månader. Mediantiden har varit ca 20 månader respektive 26 månader. Även om alla planer inte blev antagna/godkända som planerat till 2017-12-31 och detaljplanearbetet fortfarande kommer att pågå under 2019 i två projekt, kan vi konstatera att tiden för detaljplaneprocessen i planer med standardförfarande har kortats från i genomsnitt drygt 30 månader i den ordinarie processen till 20 månader i BoStad2021. I de flesta projekten blev tiden något längre än de 17 månader som sattes som delmål för BoStad2021 – bara tre detaljplaner uppfyllde målet. Skälen till förseningarna visar sig vara många. En rad olika faktorer som har påverkat tidsåtgång i detaljplaneprocesserna presenterade vi redan i delrapport 2.

Trots detta ger detaljplaneprocessen ett tydligt intryck av att ha blivit mer effektiv, dvs processtiderna har blivit kortare jämfört med tidigare förhållanden i den ordinarie produktionen. Det är svårt att slå fast exakt vad som bidragit till kortare tider för detaljplaner. Men vårt intryck från de tre senaste åren är att det är flera faktorer som samverkar. Faktorer som skiljer sig från den ordinarie produktionen: en paketering av flera projekt med politiskt fastlagda mål för tid och kvantitet, ett starkt fokus på tidplanen i processerna, en gemensam kommunal projektorganisation, tidig projektering och samverkan kring kvartersmark och allmän plats samt en ökad resursinsats från byggaktörerna, möjligen också från kommunen.

Vi kan se att en del projekt som dragit över tiden är förhållandevis stora samt innehåller en hög andel bostäder och verksamheter som inte ingår i BoStad2021. De planerna innehåller många frågor som behöver hanteras, men dessa frågor berör inte nödvändigtvis BoStad2021-delen.

Även om inte alla planer är antagna, bör man inte utesluta att BoStad2021 uppnår 7 000 bostäder, eftersom det finns 7 292 bostäder i de redan antagna/godkända planerna och därutöver inom dessa ett antal bostäder som inte ingår i BoStad2021.

2.2 Gemensam kommunal projektorganisation

Skiftet mellan plan- och genomförandeskedet och förändringar i organisationen

Sedan tidigt under våren 2018 har kommunen arbetat med frågor kring roller och ansvarsfördelning då det gjordes betydande förändringar (jfr avsnitt 1.1). Liksom SBK hade en samordnande roll under planskedet fick FK nu en samordnande roll under genomförandeskedet. Detta låg i linje med pågående kommuninternt utvecklingsarbete (VEX, verksamhetsutveckling inom exploateringsprocessen), där FK får en tydligare övergripande projektledarroll från idé till genomförd detaljplan. Förändringen medförde att FK fick ordförandeskapet i den kommunala styrgruppen, att FK:s projektledare fick projektchefsrollen i projektledningsgruppen, och att FK:s handläggare fick ett samordnande ansvar i arbetsgrupper med genomförande förvaltningar och byggaktörer. Som konsekvens efterfrågades från flera håll klara besked om hur arbetet i genomförandemötena ska se ut samt förtydliganden av roller och ansvarsfördelning i olika frågor: utbyggnad av allmän plats av exploatör, arbetssätt kring etapputbyggnad, mallar, beställningsunderlag, ansvar för ej färdigställda gator, ansvar vid olyckor, felparkerade bilar m m.

Början på genomförandeskedet var också en anledning till att den kommunala styrgruppen för BoStad2021 vid årsskiftet 2017/2018 resonerade om vilka förvaltningar eller avdelningar som skulle ingå i gruppen i fortsättningen. Styrgruppen utökades med en representant från KoV och frågan om en ytterligare representant, från SBK/byggavdelningen, diskuterades eftersom det upplevdes att det fanns ett visst behov av det. Det beslutades slutligen att byggavdelningen inte skulle vara med, men bjudas in för punktinsatser och vid behov. Parallellt arbetade TK med utveckling av sin nya organisation, både på förvaltningsnivå och för BoStad2021. En ny projektledare anställdes i april och den tidigare projektledaren övergick till rollen som biträdande projektledare med fokus på projektledning av enskilda projekt. Under 2018 omorganiserades TK, och de två ursprungligen deltagande avdelningscheferna ersattes i styrgruppen av andra avdelningschefer. Inom SBK hade arbetet i de enskilda projekten successivt minskat under 2018. SBK:s projektledare var kvar i satsningen men arbetade mindre med BoStad2021 och fick dessutom ett annat uppdrag.

Sammanfattningsvis kan vi säga att arbetet med att bena ut ansvarsområden har pågått parallellt med organisatoriska förändringar och personalförändringar som krävde att man skulle lära känna varandra, återuppbygga den sociala miljön och stimulera vi-känslan.

Projektlokalen

Även användningen av det kommunala projektkontoret där projektledare och handläggare för de tre förvaltningarna satt tillsammans påverkades. När de flesta av detaljplanerna inom BoStad2021 blev antagna vid årsskiftet 2017/2018 och SBK:s handläggare avslutade sina uppdrag, försvann en stor del av teamet från den gemensamma lokalen. Under 2018 användes projektkontoret främst av projektledarna från FK och TK samt av FK:s handläggare. Projektledningsgruppen hade som önskemål att TK skulle sitta mer i lokalen. TK:s team uppmuntrades att arbeta där och inte på sina fasta platser hos Trafikkontoret. Det är viktigt att påpeka att olika tjänstemän har olika förutsättningar för närvaro: fältarbete, deltidsarbete, egen kontorsarbetsplats och annat kan inverka.

Förstärkt kommunal samordning

Under våren 2018 bildades en grupp med representanter från fyra av de fem avdelningarna inom SBK jämte en biträdande projektledare för BoStad2021 från FK samt koordinatör för BoStad2021. Gruppens skulle fokusera på framdrift i en del av de inomkommunala processerna. Ett dokument upprättades som gjorde det möjligt att följa projektens status gällande bygglovsansökningar, beställningar av nybyggnadskarta och lantmäteriför rättningar.

Start på kommunens arbete med implementering av lärdomar

Byggnadsnämnden hade under 2018 fått ansvaret för att arbeta fram ett förslag på hur lärdomarna från BoStad2021 kan implementeras i ordinarie verksamhet och/eller i nya projekt. Byggnadsnämnden skulle vara mottagare i första hand samtidigt som de andra planerande förvaltningarna också hade ett intresse av materialet. En arbetsgrupp bildades på SBK där FK, TK, PoNF och KoV var delaktiga. Fokus låg på åtgärder som är enkla att implementera. Delredovisning inklusive preliminär åtgärdslista skedde efter sommaren och åtgärderna handlade om tidplan, samverkan och organisation.

Forskargruppens reflektioner

Organisationen har förändrats i övergången till genomförandeskedet. Fastighetskontoret har fått en ledande roll i enlighet med kommunens interna utvecklingsarbete kring exploateringsprocessen och Stadsbyggnadskontorets roll har minskat eftersom de flesta detaljplanerna nu är antagna. Intrycket av att en gemensam kommunal projektorganisation gynnar framdriften har förstärkts under året, även om det finns ett antal utmaningar kvar som vi noterade i delrapport 2, bland annat relationen mellan projektorganisationen och linjeorganisation.

En gemensam kommunal organisation gör det möjligt att samla kommunala kompetenser av olika slag i tid och rum på ett sätt som gynnar ett mer integrerat samhällsbyggande. Nyttan av samlokalisering i planarbetet är särskilt stor när det fortfarande saknas ett gemensamt digitalt stödsystem. Det är ingen nackdel att organisationsformen även kan synliggöra samarbetsproblem och överhuvudtaget konflikter i exploateringsprojekt, eftersom det förefaller att gå snabbare än vanligt att finna lösningar. Förutom att den gemensamma organisationen bidrar till en mer enad och tydligt kommunal hållning i relationen till olika intressenter, säkrar den att en gemensam kompetensbas utvecklas och stärks. Nya idéer och problemlösningar utvecklas, testas och man får feedback från personer med olika slags expertis och från en rad av förvaltningar med olika ansvar. Organisationen underlättar för dem som medverkar att se och förstå vad andra i processen gör. Med tanke på den långsiktiga uppbyggnaden och bevarandet av kompetens inom kommunen är det väsentligt att konsultberoendet nogg övervägs.

Givet de hittills gjorda erfarenheterna kan man föreställa sig att det skulle vara ännu mer effektivt att organisera sig så att planarbetet inordnas i en helhet där genomförandefrågor och samordning med kommunal service vägs in redan från början. För att leda en sådan övergripande samordning kräver seniora projektledare med bred erfarenhet av stadsbyggande. En sådan samordning bör även aktualisera ett mer gemensamt budgettänkande.

En gemensam nämnd med en gemensam förvaltning för planering och exploatering skulle sannolikt underlätta för tjänstemännen att samverka och att hålla samman projekten från start till mål. De främsta argumenten är att de politiska prioriteringarna skulle gälla alla planerande förvaltningar, att ärenden skulle beredas i ett flöde inom förvaltningen, att målkonflikter kan hanteras enklare inom en förvaltning och att skapandet av effektiva tvärfunktionella team underlättas i en gemensam förvaltning.

Vidare menar vi att projektledningen för respektive detaljplaneprojekt bör få ett utökat mandat och ansvar att koordinera och avväga kommunens samlade syn på lösningar. Ordningen med olika förvaltningar som fattar beslut främjar varken helhetssynen i projekten eller effektiv framdrift. Ett utökat mandat och ansvar ligger i förlängningen av den gemensamma kommunala projektledning som tillämpas i BoStad2021. Grunden för denna rekommendation finns i delrapport 1 och 2.

2.3 Samverkansfora

Vid årsskiftet 2017/2018 uttryckte politikerna och kommunen önskemål om djupare samverkan mellan byggaktörerna (jfr om samverkansfora i avsnitt 1.1). Tanken var att utveckla balansen mellan fokus på det egna projektet och fokus på satsningens övergripande mål. Det sågs som årets utmaning att hitta, diskutera och stimulera effektiva samverkansytor för att nå målet. I själva samverkansavtalet för varje projekt ingår emellertid inte krav på separat samverkan byggaktörerna sinsemellan.

Vi noterar att den breda och heterogena byggaktörsgruppen inte höll några egna möten under 2018, även om det uppenbarligen förekommer många kontakter i andra former. Det var mest via möten i Lilla byggaktörsgruppen, Samordningsgruppen och Projektgruppen som vissa byggaktörer bidrog till att föra helheten framåt. Närvaron vid möten från byggaktörernas sida i dessa tre fora låg kring 40 procent (tabell 6) och ändrades inte

mycket i förhållande till 2017. Ett projektgruppsmöte ställdes in därför att kommunen och byggaktörer inte hade tillräckligt med frågor att diskutera. Vid ett studiebesök som organiserades i november 2018 för Projektgruppen av Framtiden Byggutveckling deltog tre byggaktörer.



Projektgruppsmöte med studiebesök Adventsvägen (2018-11-23)

Redan vid årsskiftet 2017/2018 konstaterade styrgruppen för BoStad2021 att det var nödvändigt att under 2018 arbeta med ny energi i Projektgruppen och Samordningsgruppen. Förväntningar på samverkan diskuterades och att hela satsningen skulle få i viss mening en nystart efter sommaren 2018. Orsaken var främst ändrad sammansättning av Projektgruppen när genomförandefasen påbörjades – dels gick projekten in i genomförandefasen och krävde engagemang av personer med annan inriktning, dels fick FK:s handläggare delta på möten sedan de tagit över samordningsansvaret i Arbetsgrupperna.

Kommunen efterfrågade vid flera tillfällen även under 2018 större engagemang från byggaktörerna. Staden hade ordförandeskapet och tog på sig ansvar för kallelser, dagordningar, anteckningar, lokaler och inbjudan av gäster. Parallellt var kommunen drivande också i frågor om utveckling av processer och knäckfrågor i planskedet. Allt detta utvecklade under de första tre åren ett både starkt och fint värdskap men också en möteskultur där byggaktörer skulle "bidra till" men inte "driva" samverkansforas aktiviteter. Detta betyder också att den kommunala projektledningen belastades med en omfattande planering och koordinering som hade kunnat delas mera med byggaktörerna och på så sätt frigöra kommunala resurser för hantering av sakfrågor. Stadens projektledare har vid återkommande tillfällen uppmanat byggaktörerna att ta ansvar för agenda och mötesstruktur.

Efter tre års arbete, alltså vid skiftet från plan- till genomförandeskede, ville kommunen flytta över en del av samordningsengagemanget till byggaktörer. Kommunen önskade att möten skulle hållas hos byggaktörer och att få mer omfattande bidrag till dagordningar, projektredovisningar och studiebesök. Kommunikation, finansiering av följeforskning och status var återkommande mötesfrågor. Vad som framstod som de mest intressanta frågorna var oftast projektspecifika och hörde egentligen inte hemma i Samordningsgruppen eller Projektgruppen. Det var också därför som vi har kunnat se hur aktiviteter och dialoger successivt flyttats under 2018 ifrån samverkansföra till individuella byggaktörmöten med den kommunala styrgruppen och projektledningen för BoStad2021.

Möten i samordningsgrupp och projektgrupp

Under 2018 träffades Samordningsgruppen fem gånger (inklusive ett extrainsatt möte) och Projektgruppen fyra gånger inklusive ett studiebesök (S) på Adventsvägen. Ett möte i Projektgruppen uteblev (U). Följande kartläggning gjordes utifrån närvarolistor.

Tabell 6. Samordningsgruppsmöten och Projektgruppsmöten: närvaro under 2018

	Samordningsgrupp						Projektgrupp					
	NR											
	Datum	1	2	3	4	5	1	2	U	3	4/5	
	23/02/18						16/03/18					
	09/05/18						25/05/18					
	20/09/18						28/09/18					
	25/10/18						09/11/18					
	12/12/18						23/11/18					
Byggaktör												
AB Lejonstaden												0 0%
Alaska Fastigheter AB												0 0%
Bonava AB												0 0%
Botrygg AB												0 0%
Fastighets AB Balder												1 25%
Fredrikssons Förvaltnings AB												0 0%
HP Boendeutveckling AB												0 0%
HSB Göteborg ek för												2 50%
Hökerum Bygg AB												0 0%
Ikano Bostad												2 50%
JM AB												3 75%
Nordfeldt Fastigheter AB												2 50%
Platzer Fastigheter AB												3 75%
Kungsleden/Prime Living AB												0 0%
Riksbyggen ek för												1 25%
Serneke Group AB												1 25%
Seniorgården AB												2 50%
SGS Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder												0 0%
Stena Fastigheter AB												3 75%
UBAB Ulricehamns Betong AB												0 0%
Wallenstam AB												4 100%
Wäst-Bygg AB												4 100%
Bostads AB Poseidon												1 25%
Familjebostäder i Göteborg AB												0 0%
Göteborgs Egnahems AB												2 50%
Göteborgs Stads Bostads AB												3 75%
Summa		10	12	14	7	7		13	7	x	11	3
		38 %	46 %	54 %	27 %	27 %		50 %	27 %	x	42 %	12 %
Concerns representant/Framtiden												
												2 40 %
Förvaltning												
SBK ST												5 100 %
FK ST												5 100 %
TK ST												4 80 %
PoN ST												2 40 %
Summa		4	3	4	3	2						
		100 %	75 %	100 %	75 %	50 %						

Som högst har man haft 54 % av byggaktörerna (14 aktörer) närvarande på ett möte och som lägst 27 % (sju aktörer). Antalet samordningsgruppsmöten per byggaktör skiljer sig från aktör till aktör. Närvarofrekvensen i Samordningsgruppen har varierat under 2018 från 0 till 100 %. JM AB har haft den högsta närvarofrekvensen, 100 %. Av 26 byggaktörer har åtta inte varit närvarande på något enda av samordningsgruppsmötena. När det gäller de ingående kommunala förvaltningarna har SBK och FK deltagit i samtliga fem möten under 2018.

När det gäller antalet representerade byggaktörer per projektgruppsmöte har det varierat mellan tre och tretton per möte. Antalet projektgruppsmöten per byggaktör skiljer sig från aktör till aktör. Närvarofrekvensen har varierat från 0 till 100 %. Wallenstam AB och Wäst-Bygg AB har varit med på alla möten. Av samtliga 26 byggaktörer har 11 inte deltagit i något projektgruppsmöte. Å andra sidan hade vissa byggaktörer i gengäld tyngdpunkten på samordningsgruppsmötena. Sex av byggaktörerna, i första hand mindre företag, har varken deltagit i samordningsgruppsmöten eller projektgruppsmöten under 2018.

Samordningsgruppen och Projektgruppen diskuterade under 2018 ett stort antal teman enligt utdrag ur agendor – se tabell 7.

Tabell 7. Teman i Samordningsgruppen och Projektgruppen

Källa: Agendor 2018

Samordningsgruppen	Projektgruppen
• Status BoStad2021 • FK:s samordningsroll i genomförandeskedet • Presentation av projekt (Adventsvägen) • Kommunikation (aktiviteter, budget, resurser, nyhetsbrev mm) • Följeforskning (delrapport 2 och fortsatt finansiering FF mm) • Återkoppling "Byggplatsen som arena" • Information om förslag till ny plantaxa • Bygglov • Marknadsläget (presentation och diskussion) • Byggstart vs laga kraft • Mötesintensitet och längd på mötena • Förväntningar på samverkan (diskussion i bikupor) • Vilka åtaganden har staden och byggaktörerna gjort genom att starta och ingå i BoStad2021? • Genomgång av prognosen över färdigställandet av bostäder • Diskussion och analys av orsaker till tendensen i prognosen • Handlingsplan för att gemensamt jobba vidare mot projekt målet	• Status BoStad2021 – inkl. överskjutande projekt • Samordning i genomförandeskedet • Projektredovisningar (bl.a. Valskvarnsgatan) • Kommunikation • Upplåtelse av allmän platsmark, TA-planer m m • Bygglov – info om hantering, koordinatörrollen m m • Utbyggnadstidplaner – kontinuerlig uppföljning • Genomförandetidplaner, måluppfyllelse m m • Laget runt – vad händer i ert projekt just nu, marknadsläge m m • Bikupa kring förväntningar på samverkansforum inför hösten • Intensitet i mötesforumet för hösten • Var och när hålls nästa projektgruppsmöte samt studiebesök

Samverkan

Ett tidigt exempel på en fråga som aktualiserade principerna för samverkan var utbyggnad av allmän plats. I januari 2017 informerade kommunen på ett samordningsgruppsmöte om att inom BoStad2021 skulle kommunen projektera och bygga ut allmän plats⁸. Styrgruppen för BoStad2021 ansåg inte att det fanns skäl att generellt låta byggaktörer bygga ut allmän plats. Motiven sågs i ett tids- och kostnadsperspektiv, legala aspekter (främst en tolkning av LOU) samt kvalitetssäkring. Det argumenterades att genom att arbeta med parallella processer (genomförandeplanering under planprocessen samt tidigare projektering, entreprenadupphandling och byggstart) och TK:s särskilda organisation för genomförandet skulle målet med tidseffektivitet kunna uppnås. Genom tidig planering av genomförandet skulle projekt där samordnad utbyggnad var till nytta för projektet (både staden och byggaktören) identifieras och regleras i exploaterings- och genomförandeavtal. Massbalansering, trånga sektorer där det blir svårt med flera entreprenörer på liten plats och olika färdigställandetider (undvika tids- och kostnadskrävande ometablering av entreprenörer) nämndes som några situationer där det kunde finnas en fördel att samordna utbyggnaden av allmän plats, ledningar och kvartersmark.

I några få planer inom BoStad2021 där utbyggnad av kommunal infrastruktur var aktuellt, bland annat Mando-lingatan och Valskvarnsgatan, såg man en möjlighet till sådana samordningsvinster. I flertalet andra planer var däremot genomförandearbetet under planprocessen upplagt enligt principen att det är kommunen som ska projektera och bygga ut allmän plats. I de flesta fall påbörjade kommunen sin projektering tidigt, ofta innan planen blev antagen/godkänd.

I maj 2018 diskuterades förväntningar på samverkan i Samordningsgruppen. Hela diskussionen bekräftade att förväntningarna på och innebörden av samverkan var alltför diffusa. Gruppen framhöll att man behövde klargöra kommunens och byggaktörernas roller samt klara ut vem som samverkar med vem. Det upplevdes att kommunen inte var samordnad, att de som arbetade i projekten behövde mandat att samverka samt att utbyggnad av allmän plats var ett viktigt ämne för samverkan⁹. Gruppen tyckte att det var viktigt att samverka fortsatt i Projektgruppen och Samordningsgruppen och ha dialog om genomförandeskedet. Det fanns en förväntan bland byggaktörer på inte minst en god dialog kring mobilitetsavtalen och uppföljning, bygglovshantering enligt intentionerna, tidplan för byggstart, samt studier kring konsekvenserna för framdriften av "kommunala särkrav" som på BmSS, förskolor och ekologisk livsstil hos boende. Det påpekades att det var viktigt att förtydliga kommunens förväntningar på byggaktörernas medverkan i processutvecklingen.

⁸ I Göteborg kan numera i särskilda fall en exploatör bygga ut allmän plats om fyra kriterier uppfylls samt om kommunen godkänner arbetssättet.

⁹ Man kan hävda att utbyggnadsfrågan egentligen borde ha varit löst genom tidigare besked från kommunen och beslut i styrgruppen under 2017. Vissa byggaktörer fortsatte att ta upp frågan. TK uppges numera ha tillräckliga resurser för att bygga ut allmän plats, och argumentationen från byggaktörer har mera baserats på att de anser att de kan bygga ut allmän plats billigare än kommunen.

Projektgruppen hade vid diskussion i maj diskuterat sina förväntningar på Samverkansforum inför hösten. Samverkan i respektive plan ansågs vara bra. Gruppen var överens om att gemensamma träffar var viktiga och att, som det tydligt uttrycktes, samarbetet fortsättningsvis måste stärkas. Det ströks under att för att samverkansarbetet skulle fungera var det avgörande att alla närvarar på möten, är förberedda och att gruppen utökas med flera deltagare: FK:s handläggare, eventuellt bygglovshandläggare och kanske byggaktörernas projektledare i genomförandefasen.

Syftet med gruppen i genomförandeskedet tycktes inte vara lika tydligt som i startskedet, där man skulle bidra till att utveckla arbetssättet och de parallella processerna. Tydlighet kring samverkan efterfrågades, och man sökte efter nya grunder för att samverka. Ett antal kommentarer indikerade att det var dags att flytta fokus från planerings- till genomförandeskedet och förändra strukturen på möten.

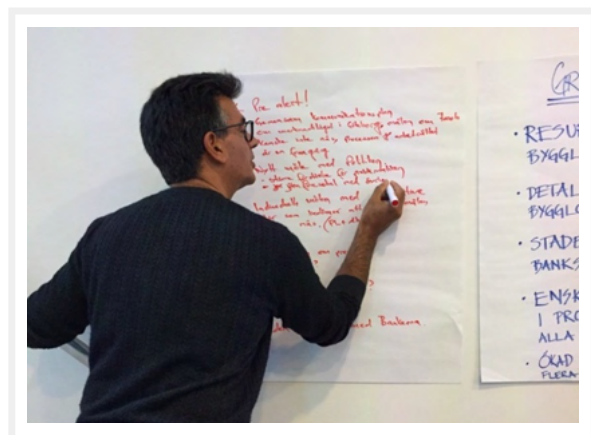
Mötesinnehåll och mötesform diskuterades i många avseenden. Några deltagare upplevde att innehållet i agendan brustit. Det efterfrågades mer variation på punkterna på agendan – *"intressanta punkter som verkligen ger något"* – samt studiebesök i projektområden i genomförandeskedet. Som förslag på stående punkter nämnde man laget runt, projektredovisningar efter ett bygglov och relevanta problemfrågor när gruppen blickar framåt. Kommunen tryckte på att byggaktörerna måste vara mer aktiva och bidra till dagordningen i genomförandeskedet, eftersom gemensamt arbete med dagordningar ansågs vara väsentligt. Hur intensivt mötesforumet skulle vara under hösten diskuterades också, och två möten samt ett studiebesök planerades in. Gruppen tyckte att det vore bra att träffas på olika ställen och utanför stadens egna lokaler. De som deltog enades om att alla, dvs staden och byggaktörerna, fortsättningsvis gemensamt skulle bidra till dagordningen och att en del av mötena skulle ske hos byggaktörer.

Ett bra forum för knäckfrågor efterlystes. Det diskuterades om man skulle dela upp mötena utifrån olika intressen i och med att man var i olika faser och att alla inte var berörda. Samtidigt var tematiska frågor av intresse – inzoomning på genomförandeskedet, konvertering från bostadsrätter till hyresrätter, samordning med krav på varandra i utbyggnadsskedet, samordning av byggproduktionen när det är många entreprenörer som arbetar på samma plats, samordning av schaktning, erfarenhetsåterföring och sådana frågor som vi följeforskare hade lyft fram i forskningsrapporterna.

Efter sommaren 2018 skickade kommunen ut förfrågan till byggaktörerna i syfte att hitta någon som ville samordna arbetet med dagordningen och ordna lokal för höstens första möte. Kommunala projektledare fick dock inte någon input från byggaktörerna till agendan, utöver en punkt som inte gick att ta upp med kort varsel. Vidare hade ingen av byggaktörerna möjlighet att presentera sitt projekt. Kommunens input till dagordningen bedömdes då av projektledarna att inte räcka för att fylla ett helt möte. Projektmötet ställdes in och problematiken med vikande engagemang togs upp av stadens projektledare vid en avstämning med representanter från byggaktörerna. Frågan diskuterades också vid ett samordningsgruppsmöte där en byggaktör tog på sig ansvar för att organisera ett kommande projektgruppsmöte.

Tillsammans mot målet

Efter sommaren 2018 noterade den kommunala styrgruppen en tendens till minskning av antalet bostäder i genomförandeskedet och kallade till ett extra samordningsgruppsmöte i september. Syftet med mötet var att i ett tidigt skede tillsammans med byggaktörer granska den senaste uppföljningen som staden gjort och tillsammans analysera och diskutera hur gruppen skulle kunna hantera situationen. Avsikten var att agera proaktivt och ta fram ett förslag till handlingsplan med ett antal aktiviteter som skulle syfta till att nå de 7 000 bostäder som BoStad2021 har som mål. En workshop organiserades och tre grupper kom med följande idéer: prioritera kommunala resurser, hitta nya arbetssätt allmän plats/kvartersmark, komma åt nya kundgrupper (teknikföretag, Volvo, Geely), allokerar resurser till bygglov, inte



Workshop för Samordningsgruppen (2018-09-20)

detaljstyra i bygglovsskede, uppvakta banksektorn, börja med enskilda samtal med aktörer i projekt, öka samverkan mellan exploatörerna när flera verkar i samma område, organisera ett nytt möte med politiker, se över om projekten kan göras om. Efter denna workshop utarbetades en handlingsplan – se tabell 8.

Tabell 8. Handlingsplan BoStad2021 2018-10-24

Källa: 181024 Handlingsplan Samordning BoStad2021.pptx

Aktiviteter	Åtgärd	Ansvarig	Beräknas klart
Prioritera de kommunala resurserna	Nyttja befintligt forum inom staden (bygglov, GDA och LM) samt gemensamt med byggaktörerna prioritera projekt som är klara att starta	Staden och BA tillsammans	Löpande, med start omgående
Ökad samverkan mellan BA och staden i projekt i samma område	Samverkan via genomförandemöten för att undvika sena omtag i projekten som påverkar tidplanen	Staden och BA tillsammans	Löpande
Enskilda samtal i vissa projekt mellan BA och staden	Mötesplan framtagen, enskilda möten bokas för de projekt där vi ser en minskning av antalet bostäder	Staden	Dec 2018
Kan man göra om projekten?	Effektivisera, rita om, omvandla	BA	
Kolla med näringslivet om att hyra större antal bostäder	Staden bjuder in BRG till kommande samordningsmöte. Övriga kontakter med näringslivet ansvarar BA för	BA	
Staden tar kontakt med bankerna	Frågan diskuteras internt i staden	Staden	

I samband med att handlingsplanen var på plats påbörjades ett arbete med enskilda samtal – i vissa fall på kommunens initiativ, i andra på byggaktörens initiativ. Till de första samtalen kallade kommunen aktörer med stor portfölj av bostäder inom BoStad2021, aktörer som stod för de största tapparna i BoStad2021, dem som hade ändrat inriktning i flera delar av projekten eller dem som inte hade säljstartat sina projekt. Samtalen gav byggaktörerna en mer individuellt anpassad samverkansmiljö, och kommunen fick bättre förståelse för byggaktörernas situation och ett intryck av att de flesta byggaktörerna gjorde vad de kunde för att komma fram. Samtalen i sig ledde inte direkt till en höjd prognos för antalet inflyttningsklara bostäder till 2021. Enligt stadens sammanställning från november 2018 av enskilda samtal önskade olika byggaktörer ett stöd från kommunen i form av överläggningar med banker, god dialog kring bygglov för att undvika förseningar, liksom fortsatt samarbete i parkeringsfrågor.



Styrgruppsmöte med Platzer (2018-11-28)

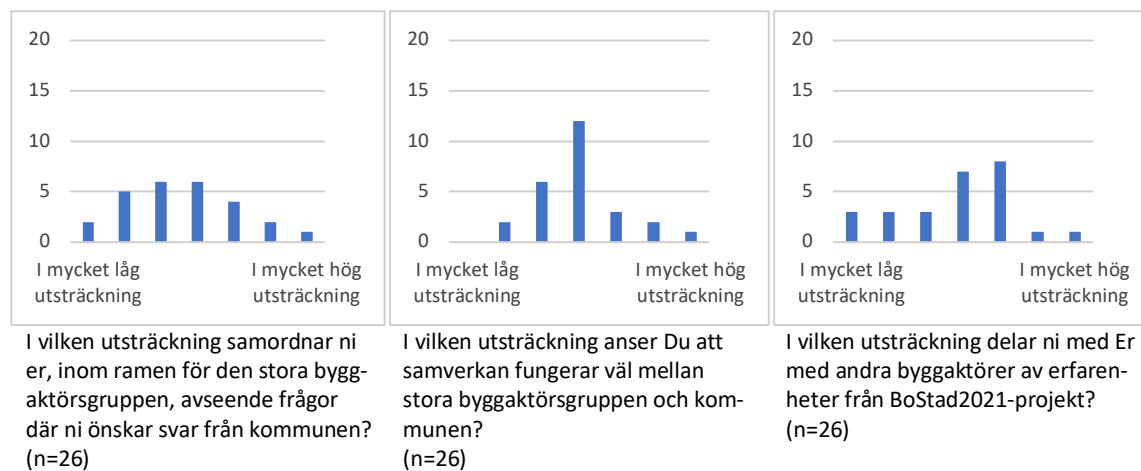
Byggaktörsenkäten

Forskargruppen sände den 5 september 2018 ut en enkät till byggaktörernas projektledare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäten avsåg att undersöka om deras arbetssätt för att utveckla bostadsprojekt har ändrats till följd av arbetet med BoStad2021 och i så fall på vilket eller vilka sätt. Vi ville även undersöka i vilken utsträckning samverkan skedde. Dessutom ställde vi även frågor om eventuella merinsatser för planering jämfört med kompletteringsprojekt i den normala eller ordinarie produktionen.

Svaren skulle i huvudsak anges på en skala, och det gavs även möjligheter att lämna frisvar. Inbjudan till att besvara enkäten via webben skickades via mail till 40 projektledare varav sammanlagt 26 svarade efter två påminnelser, dvs en svarsfrekvens på 65 %. De 40 projektledarna som mottog enkäten återfinns hos 26 byggaktörer. Siffran 65 % är hög jämfört med andra liknande mailenkäter. Det kan inte uteslutas att vissa byggaktörer har ansett det vara tillräckligt att endast en av deras projektledare har besvarat enkäten. Eftersom de svarande har garanterats anonymitet, har vi inte kunnat analysera om de projektledare som valt att inte svara skulle hysa andra åsikter.

Enkätsvaren ger oss en möjlighet att få en mer representativ bild av hur byggaktörerna ser på både samordning och samverkan sinsemellan samt med kommunen (se figur 4).

Vad gäller samordning inom ramen för den stora byggaktörsgruppen, visavi kommunen, ger svaren vid handen att denna samordning sker, men med viss förskjutning i svaren mot en lägre utsträckning ($m=3,5$). Vad vi vet har den stora byggaktörsgruppen inte hållit några möten under 2018. Alltså måste den samordning som framgår av enkätsvaren antas ha skett i andra former. När vi ser på hur man uppfattar samverkan mellan stora byggaktörsgruppen och kommunen finner vi ett liknande mönster, dock med en majoritet av de svarande på mitten av skalan ($m=3,9$). Vi frågade även om i vilken utsträckning man delar med sig med andra byggaktörer av erfarenheter från projekt inom BoStad2021. Vi fann att detta i genomsnitt sker i relativt hög utsträckning ($m=3,8$).



Figur 4. Samordning och samverkan mellan byggaktörerna och kommunen samt erfarenhetsutbyte mellan byggaktörerna

I syfte att få en bättre bild av samverkan mellan stora byggaktörsgruppen och kommunen ombads respondenterna även att ange exempel på frågor där samverkan fungerar bra respektive mindre bra (se tabell 9, som utgör citat). Vi finner här många exempel på frågor där byggaktörer anser att samverkan har varit framgångsrik. Särskilt framhålls lantmäterifrågan som något där samverkan har fungerat väl. Även dialogarbetet och planerings-skedet är frågor där det uppfattas ha förelegat en fungerande samverkan. Man lyfter även fram samverkan kring frågor om framdrift och mobilitetsavtalen. En byggaktör menar dock att finns mindre att samverka kring när man börjar närma sig produktionsskedet, då frågorna antar en mer aktörsintern karaktär.

När vi ser på frågor där det uppfattas att det fungerat mindre väl, lyfts bland annat mobilitetsfrågan fram, där den ibland anses ha hamnat i långbänk, samt en bristande samverkan med Västrafik. En byggaktör menar att det också finns exempel på hur exploitörer driver egna frågor, samtidigt som de framställer dem som om de

vore gemensamma angelägenheter. Andra frågor som nämns som mindre väl fungerande inkluderar bygglovsfrågor samt samverkan kring upphandling.

Värt att notera är dock att bilden är relativt splittrad. Vissa frågor dyker upp som väl såväl som mindre väl fungerande. Exempel på detta är bygglovsfrågan samt även mobilitetsfrågorna.

Tabell 9. Byggaktörssvar på vad som uppfattas fungera bra eller mindre bra mellan stora byggaktörsgruppen och kommunen

Bra:

Lantmäteri, planarbete, samordningsmöten FK, till viss del bygglov

Lantmäterifrågan

Utbyggnad av allmän platsmark Lantmäterifrågor närboendedialogen Delar av diskussionerna kring mobilitetsavtalen Bygglovshanteringsfrågor i något projekt

I planeringsskedet/dialogprocess

Planering med TK samt ledningsägare

Att exploatörerna tillåts göra mer av utredningsarbetet

I tidigt skede när de stora/ursprungliga aktörerna hade gemensamma frågor diskuterades dessa och lyftes fram. I stort sett alla frågor där man samverkat har fungerat bra, men när t ex fokusområdena i processerna analyserats så har antalet ämnen att samverka kring blivit färre. Och ju närmare produktion vi kommer, desto mer är det respektive aktörs interna affärsstrategier som gäller, dvs mindre att samverka kring. Framtagandet av mobilitetsförslaget var t ex ett bra exempel som sedan gick i långbänk hos kommunen

Vid framtagande av utredningar

Övergripande frågeställningar såsom tomtpriser och framdrift i DP-processen

Hanteringen av Trafikverkets synpunkter på trafikallstringen

Mindre bra:

Samordning kring tider för utbyggnad. Av allmän platsmark håller inte??

Till viss del bygglov och att man inte fångat upp remissinstanser som påverkar tidplanerna

Samordning kring tidplaner m m

Delar av diskussionerna kring mobilitetsavtalen. Bygglovshanteringsfrågor i några projekt. Diskussioner kring bygglovs tolkningar av detaljplaner

Vid framdrift/efter laga kraft. Stadens projektledning försvann ...

Där exploatörer äger egen mark och enbart ser till sina egna frågor och som framställs som problem för alla

Mobilitetsutredningar Samverkan med Västtrafik

Tyvärr inte. Mest för att antalet samverkansfrågor blir färre och färre. Jag tror att det kan finnas en "övertro" inom kommunen, (och kanske även akademien?), på antalet frågor/ämnen och möjligheterna för byggaktörerna att samverka kring. Förutom konkret, fysisk samverkan inom ett utbyggnadsområde så är det få gemensamma beröringspunkter

Vid upphandlingar

Utredningar och marknadsföring

Vi ombad även respondenterna att nämna exempel på vilka typer av erfarenheter som de delar med varandra inom ramen för BoStad2021 (se tabell 10). Här nämns rätt många frågor som rör parallella processer liksom avtalsfrågor, mobilitetsåtgärder, bygglovsfrågor, benchmarking, dialog med närboende, för att ta upp några frågor, och vad som i stort har fungerat bra eller dåligt.

Tabell 10. Exempel på erfarenheter som delas sinsemellan byggaktörer

Pratar kring arbetssättet

Avtalsfrågor, parkeringsfrågor, plankartefrågor, hantering av utredningar, mobilitetsåtgärder, närboendedialogen

Det fokus vi hade under planprocessen

Parallella processer

Hur man hanterar parkeringsfrågan

Hur olika utredningar hanteras och utformas

Bygglovsfrågor, detaljplanefrågor

Svårigheter med kommunala processer. Kretslopp & Vatten, nybyggnadskartor m m. Tyvärr mycket av det som de kommunala tjänstemännen som svarar på enkäterna uppfattar som gnäll. Men det är ju de gemensamma beröringspunkter vi har. Byggaktörernas interna krav på avkastning, upphandlingsmetoder, krav för att få lov att starta, finansiering är ju inte gemensamma, utan i högsta grad individuella och därför inte mycket att diskutera

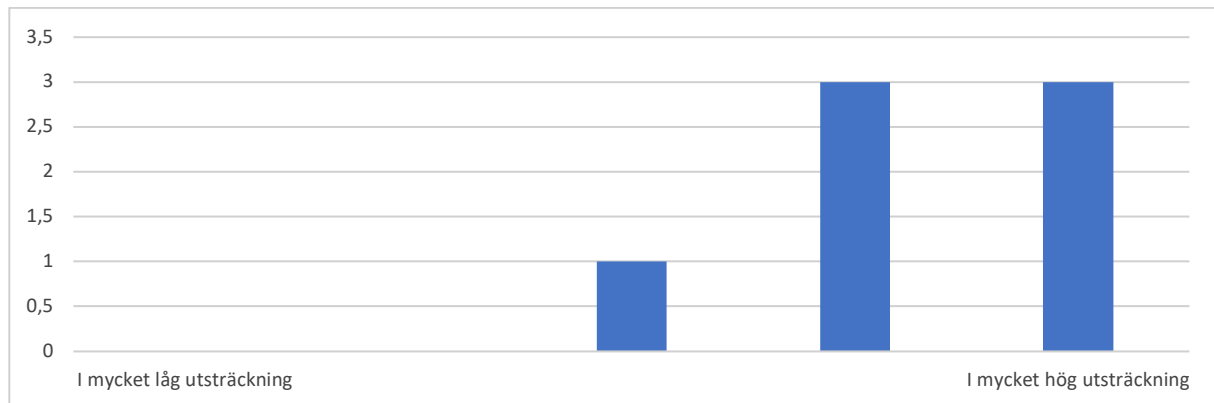
Vad som fungerat bra respektive dåligt

Vi önskar gemensamma upphandlingar, men många har sina egna arbetssätt som man ej önskar att avvika ifrån

Benchmarking på utfall av insatser

Tider, stadens efterlevnad av processen

Då flera bolag inom Framtiden ingår i BoStad2021 ombads slutligen respondenterna från dessa att ange i vilken utsträckning de samverkar sinsemellan (se figur 5). Så sker i en relativt hög utsträckning.



Figur 5. I vilken utsträckning bolag inom Framtiden samverkar kring projekt inom BoStad2021 (N=11)

Forskargruppens reflektioner

Samverkan i arbetsgrupperna kring respektive detaljplan har som vi konstaterade i delrapport 2 fungerat väl, med några undantag. Såväl kommunala handläggare som företrädare för byggaktörerna har vittnat om detta. Däremot är det frågetecken kring nivåerna ovanför, Projektgrupp och Samordningsgrupp.

Vårt intryck som presenterades redan i delrapport 2, att syftet och nyttan med samverkan mellan stad och byggaktörer framförallt på nivåerna Projektgrupp och Samordningsgrupp var diffust uttryckta, blev förstärkt av de enkätsvar som har redovisats i detta avsnitt. Både företrädare för staden och för byggaktörerna ansåg att samverkan var bra i största allmänhet och att det var viktigt att fortsätta med den. Å andra sidan fanns det missnöje med samverkansformen både hos staden och hos byggaktörerna. Kommunen förväntade sig att byggaktörerna skulle bidra mera till utveckling av processer och metoder för måluppfyllelse, men det tycks också finnas en uppfattning bland dessa att nyttan av samverkan på de två övre nivåerna kan ifrågasättas. Några har också framfört en uppfattning att kommunen inte tillräckligt tidigt delade med sig av ansvaret för att driva samverkan på de två övre nivåerna.

Engagemanget från byggaktörernas sida är skiftande. En mindre grupp deltar flitigt medan relativt många gör det sporadiskt eller inte alls. Trots att byggaktörerna i samverkansavtalen förband sig att medverka i dessa fora är närvaron anmärkningsvärt låg hos många aktörer. Vi tror det finns flera förklaringar till att samverkan i Projektgrupp och Samordningsgrupp fungerat sämre än i arbetsgrupperna kring detaljplanerna:

- Byggaktörsgruppen är heterogen i fråga om ägarskap till satsningen, kapacitet och resurser samt bevekelsegrunder för att delta i BoStad2021.
- Det stora antalet aktörer utgör i sig ett hinder för effektiv samverkan.
- Nyttan med samverkan i de två övre fora och syftet med dessa har varit otydligt formulerade och inte reglerade i avtal. Respektive aktörs åtagande har heller inte preciserats.
- Byggaktörernas ansvar för BoStad2021 som helhet förefaller ha varit oklart.
- Många byggaktörer är ovana vid att samverka sinsemellan (något som inte heller krävts i det grundläggande samverkansavtalet för BoStad2021) och kan knappast företräda varandra.

Det är uppenbart att förväntningarna på samverkan på de två övre nivåerna varit för högt ställda.

Vi tror således att mer preciserade syften och former för samverkan bör ingå redan i projektvisa samverkansavtal, så att både kommunen och byggaktörer från början har realistiska förväntningar och att avtalen ger både möjlighet och åtagande att vara aktiva och föra helheten framåt. Färre samverkande parter ger också bättre förutsättningar för effektiv samverkan.

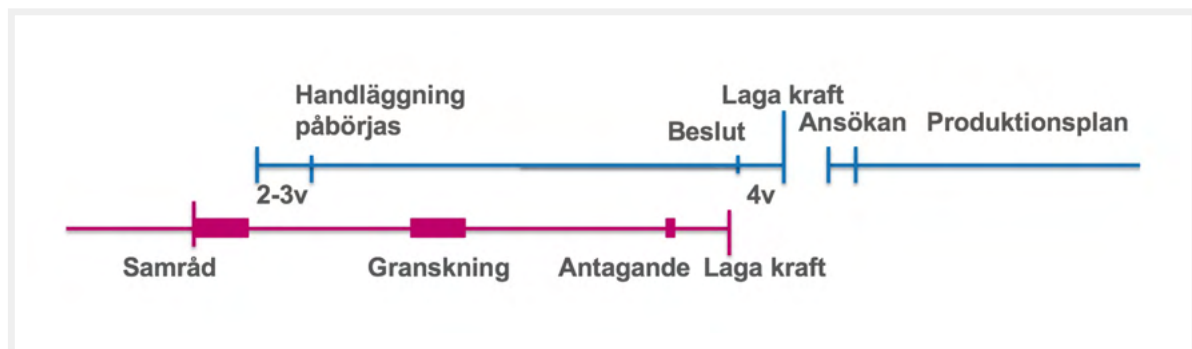
En naturlig utveckling under ett flerårigt samverkansprogram är att viktiga frågor av gemensamt intresse, inte minst principfrågor om relationerna mellan kommun och byggaktörer, kommer upp i ett tidigt skede. Så har skett inom BoStad2021 och lett till framgångsrika lösningar. Detta framstår som ett viktigt skäl till att behovet av samverkan inom den större och heterogena kretsen av byggaktörer har minskat över tiden.

2.4 Parallella processer

I detta avsnitt behandlar vi först den interna kommunala hanteringen av parallella processer (med fokus på detaljplaneprocessens relation till lantmäteriprocessen och bygglov), följt av byggaktörernas uppfattningar sådana som de avspeglas i vår mailenkät och intervjuomgång (jfr om parallella processer i avsnitt 1.1). Vi ser också närmare på tiderna för fem planer som vi kommer att specialstudera senare i kapitel 5.

Lantmäteriprocessen

I figur 6 åskådliggörs lantmäteriprocessen. Målsättningen är att lantmäteriansökan och förberedande arbete inför lantmäteriförrättningen ska ske två à tre veckor efter samråd men senast åtta veckor före antagande/godkännande av planen för att vara klara till att detaljplanen får laga kraft¹⁰.



Figur 6. Inzoomning lantmäterimyndigheten. Tidig förrättningsstart

Källa: pptx 2016-04-13

Av de 30 projekten inom BoStad2021 behövde 28 lantmäteriförrättning. För två planer (Fyrklöversgatan och Tunnlandsgatan Kaverös) var fastighetsbildning inte aktuellt. Redan i juni 2018 hade samtliga ansökningar om lantmäteriförrättning inkommit till LM (lantmäterimyndigheten), och detta var innan att detaljplanerna hade fått laga kraft. Enligt modellen för de parallella processerna var målet att ansöka senast åtta veckor före antagande av planen. Tre planer hade inte klarat målet: Kosmosgatan/Zenitgatan, Ebbe Lieberathsgatan/Kristinedalsgatan och Briljantgatan/Smaragdsgatan. I två fall ansökte man efter antagandet, upp till två veckor efter.

Tidigaste ansökan (Valkvarnsgatan) om lantmäteriförrättning kom in 84 veckor i förväg, men hanteringen komplicerades inte minst av en servitutsfråga. Enhetschefen för LM nämner att det är relativt vanligt att LM får in ansökan med exempelvis bifogade avtal flera år innan planen vinner laga kraft. Ansökan vilandeförklaras i väntan på laga kraft. I ett annat projekt (Högsbohöjd) kom ansökan 59 veckor före antagande, men trots detta och genomförande med tidig förrättningsstart tog arbetet med lantmäteriförrättningen ca 23 veckor.

I november 2018 var fastighetsbildningen klar för 20 projekt. Övriga fem förrättningar inväntade att detaljplanen skulle få laga kraft. Tre projekt var överklagade och två detaljplaner var ännu inte antagna/godkända i BN/KF. Så många som 19 detaljplaner inom BoStad2021 genomfördes med tidig förrättningsstart. Samtliga dessa har genomförts snabbare än om detaljplanerna skulle ha genomförts med traditionellt plangenomförande. Endast en detaljplan genomfördes med traditionellt handläggningssätt. Där inkom ansökan före laga kraft, men förrättningen vilandeförklarades efter önskemål från handläggaren på FK, och handläggningen startades och tilldelades en handläggare först efter ca 4 veckor. Tiden mellan att planen fick laga kraft och beslut var 38 veckor. Själva handläggningstiden var här 34 veckor.

I de avslutade förrättningar som handlagts genom arbetssättet tidig förrättningsstart, dvs parallellt med detaljplanens handläggning, har handläggningstiderna efter att planen fått laga kraft varierat kraftigt – se figur 7 – mellan några dagar och upp till över 22 veckor, räknat mellan LM:s startdatum och beslut.

¹⁰ Källa: Anteckningar från möte med LM den 2015-10-02.docx

I olika statusrapporter har LM angivit ett antal orsaker till förseningar:

- förrättningens komplexitet överhuvudtaget
- väntan på handlingar/köp/överenskommelser
- väntan på överenskommelser/yrkande/köp från byggaktör/FK
- sena avtal mellan byggaktör och FK, upp till 16 veckor efter att planen fått laga kraft
- flera ändringar av avtalsupplägg
- väntan på att tomträtt ska upphävas
- väntan på kompletterande handlingar från byggaktör, behövs för inrättande av gemensamhetsanläggning
- byggaktör kommer inte överens med berörd bostadsrättsförening som har servitut för parkering över byggrätt inom planområdet; projektet fördröjs och LM kan behöva upphäva servitutet med tvång; förrättningen kan komma att överklagas; bygglov kan först beviljas när beslutet att upphäva servitutet har fått laga kraft
- väntan på att en byggaktör får lagfart på en fastighet
- meddelandet om laga kraft inkom till LM tre veckor efter avgörande i domstol
- väntan på rivning
- väntan på att detaljplanen får laga kraft/godkänns i BN

Figur 7 är ett diagram som baseras på enhetschefens uppföljning av handläggningstider och datum för när LM fick in avtal.



Figur 7. LM:s handläggningstider per ärende

*betyder att det inte behövdes något avtal mellan FK och byggaktör för att kunna avsluta förrättningen

** innebär att LM fått in avtal mellan FK och byggaktör innan planen fick laga kraft. Det vill säga mellan antagande och laga kraft.

Källa: Mail (2018-11-29) från LM:s enhetschef

Enligt LM:s uppfattning finns det flera anledningar till att handläggningstiderna har förkortats. Den viktigaste orsaken till detta anses vara att byggaktören projekterat och planerat sitt projekt mer i detalj under planprocessen. Byggaktören har exempelvis bestämt sig för vilken upplåtelseform, hyra eller bostadsrätt som ska erbjudas, vilka anläggningar som ska vara gemensamma samt vilka ledningar som det behövs servitut för. I ett traditionellt plangenomförande finns idéer, men byggaktören drar igång projekteringen först när planen vinner laga kraft. Ofta har byggaktörerna inte avgjort hur de vill ha det förrän efter ca ett år, och det är först då som LM har kunnat avsluta förrättningen. Ett traditionellt plangenomförande innebär alltså en hel del ställtid i lantmäteriärendet och väntan på att byggaktören ska skicka in tillräckligt underlag. I projekt där planeringen inte kommer så långt som i Kosmosgatan, eller i projekt där en byggaktör ritat om sitt hus som i Nymilsgatan, har förrättningarna blivit liggande ett antal månader innan byggaktören fattat beslut i sådana frågor.

Ytterligare en anledning till att handläggningstiden förkortats framstår som att LM har kunnat tillsätta en handläggare mellan samråd och granskning som arbetat enligt ett särskilt arbetssätt med arbetsmöten. På så vis har byggaktörerna kunnat bolla sina frågor i tidigt skede, och de har tillsammans med lantmätaren hittat lantmäteriåtgärder som går att genomföra. Det har inneburit att lantmätaren i ett tidigt skede trots ofullständig ansökan har kunnat veta vad förrättningen innebär, och efter att LM fått utkast till avtal har LM kunnat förbereda beslutshandlingar som sedan legat klara i väntan på att avtalen mellan FK och byggaktör kommit in.

Den tredje anledningen är att LM följt upp alla ansökningar. I och med att tidplanen anger att ansökan om tidig förrättningsstart behöver skickas in senast vid granskning, har LM hört av sig till projektledaren på FK så fort som LM saknat ansökan där planen passerat granskning. Detta tror LM är en orsak till att samtliga detaljplaner med undantag för en (Kosmosgatan) ansökt i rätt tid och därmed följt de parallella processerna i BoStad2021 just för lantmäteriprocessen.

LM flaggade redan tidigt för att det viktigaste för att lantmäteriförrättningen skulle följa den framtagna processen var avtalsprocessen mellan staden och byggaktörerna för markförvärv. LM ville ha in underskrivna avtal 5 veckor innan antagande. Denna information gick LM ut med till samtliga byggaktörer och FK, men efter en tid fick LM skruva på sin process och ta bort detta tidskrav. Fortfarande har inga avtal skickats in till LM innan planen antagits. I stället efterfrågade LM utkast till avtal, vilket man oftast fått in ett par veckor innan antagande. För att förbereda beslutshandlingar måste LM dock veta vilket område som exempelvis ska fastighetsregleras, och det är parterna oftast överens om tidigare än om själva köpeskillingen för marken. I flera projekt har inte byggaktör och FK varit överens om markpriset, vilket har medfört att förhandlingar fortsatt 5-20 veckor efter att detaljplanen fått laga kraft. I några projekt har förhandlingarna avslutats, men innan avtalet skrivits under har byggaktören behövt behandla beslutet på styrelsemöte eller liknande. I flera av dessa projekt har beslutshandlingarna legat klara sedan planens laga kraft, och beslut har kunnat ske samma dag eller dagen efter avtalet kommit in.

Under projektet har utöver förhandling om markpriset två andra faktorer dykt upp som förlängt handläggningstiderna. Den första är att LM i några projekt (Gunnestorpsvägen och Nordöstra Gårdsten) har behövt invänta rivning av byggnader. Fastighetsbildningen har inte ansetts lämplig enligt fastighetsbildningslagen om en fastighetsgräns förläggs i en byggnad utan möjlighet till brandskyddsvägg, vilket har inneburit att fastighetsbildning behövt invänta att byggnaden är helt riven. I två projekt (Valskvarnsgatan och Distansgatan) upptäckte LM att det eventuellt behövdes tvångsvis fastighetsbildning. Det har exempelvis varit servitut, ledningsrätter eller gemensamhetsanläggning som ligger på byggrätterna och behöver flyttas eller upphävas innan de går att utnyttja. Inledningsvis har byggaktören trott att man skulle komma överens med rättighetshavaren, men när den förhandlingen inte lett till resultat har möjligheten till tvångsvis fastighetsbildning tagits upp. Tvångsvis fastighetsbildning innebär att LM gör något mot en annan fastighetsägares vilja, vilket normalt leder till att förrättningen överklagas till mark- och miljödomstolen. Handläggningstiden i domstolen är minst ett år.

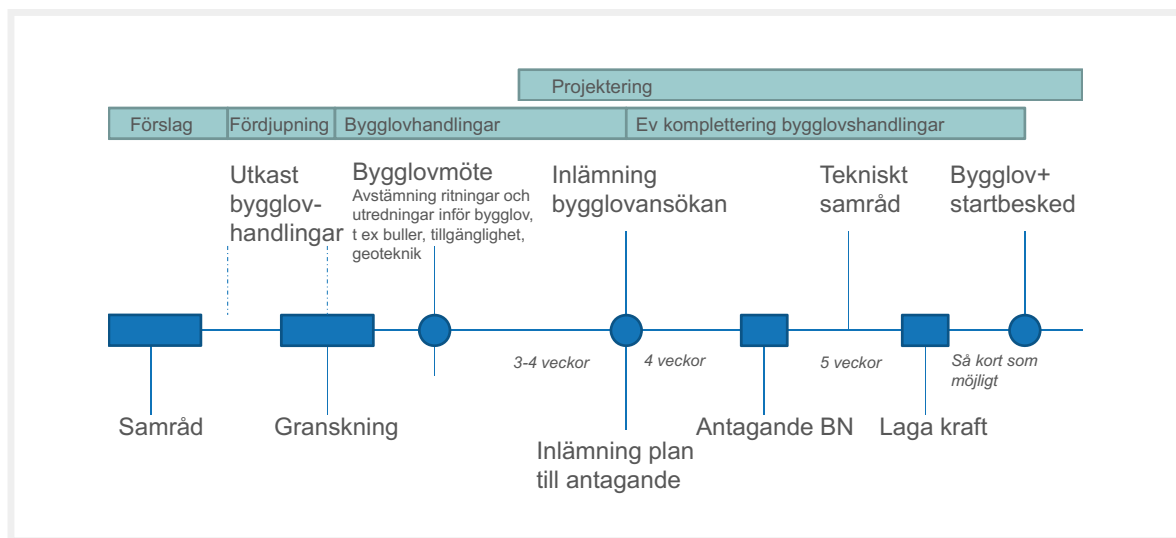
Primärt är det således köpeavtal eller överenskommelse om markförvärv mellan FK och byggaktören som LM behöver ha inlämnade vid antagande. I något fall har LM behövt dela lantmäteriärendet då en av byggaktörerna förhandlat klart och en annan ännu inte har färdigförhandlat vad de ska betala för marken. På så sätt har en eller flera byggaktörer kunnat få bygglov tidigare, och lantmäteriärendet har på så sätt inte fördröjt byggstarten för en av byggaktörerna. När det gäller servitut, gemensamhetsanläggningar och ledningsrätter behövs även överenskommelse om ändring eller upphävande. I fråga om befintliga byggnader behövs rivningslov och en faktiskt utförd rivning med fotodokumentation på att byggnaden är borta. I några projekt inleddes rivningen under planprocessen, vilket reducerat handläggningstiden för LM. Om det ska bildas nya gemensamhetsanläggningar och servitut behöver LM få in projekteringshandlingar där läget för anläggningarna och ledningarna framgår.

Från LM har anförts att arbetssättet med att byggaktörer egentligen inte behöver lämna in något underlag utan att åtgärder diskuteras fram på ett eller flera arbetsmöten är mer arbetskrävande för LM. Enhetschefen uppskattar att tidsåtgången i nedlagda timmar ökar med 10-30 procent beroende på mängden arbetsmöten. Samtidigt har arbetsmötena inneburit att genomförbarheten i projekten aldrig varit ett hinder. Byggaktören har kunnat få ett tidigt besked om åtgärderna går att genomföra eller ej. Det är ytterst få genomföranden av detaljplaner där samtliga faktorer är genomtänkta och där ansökan är komplett redan vid ansökningstillfället. Man kan beskriva den här typen av förrättningar som pusselbitar som med tiden läggs på plats, och där byggaktörerna mellan arbetsmötena kan fundera på hur de vill ha det. Man kan hävda att de kortare handläggningstiderna är tecken på en effektivisering, även om antalet nedlagda timmar är något högre. LM uppfattar att byggaktörerna uppskattar upplägget och ser att nyttan med kortare handläggningstider överväger den ökade kostnaden, givet att LM tar betalt per timme. Samtidigt är det möjligt att nyttan av tidiga förrättningsstarter minskar ju längre tiden går innan beslut kan fattas. För ärenden som har nästan lika långa handläggningstider som vid ett traditionellt plangenomförande, blir knappast nyttan lika hög som för andra projekt där besluten fattats ett par veckor efter laga kraft.

Bygglov

I BoStad2021 har ursprungstanken varit att bygglovshandlingar skulle projekteras parallellt med detaljplanen. Byggavdelningen inom SBK hade initialt tanken att bygglovshandläggare som varit med i planskedet skulle fortsätta med samma ärenden i bygglovskedet. Kontinuitet i handläggningen försvårades då många ansökningar, ibland om enstaka byggetapper, inkom till kommunen samtidigt. Ett särskilt problem har varit frågan om hur och när anslutningspunkter ska definieras, vilket har påverkar processerna för både nybyggnadskarta och bygglov.

I figur 8 åskådliggörs processteg och tider i anslutning till hanteringen av bygglov.

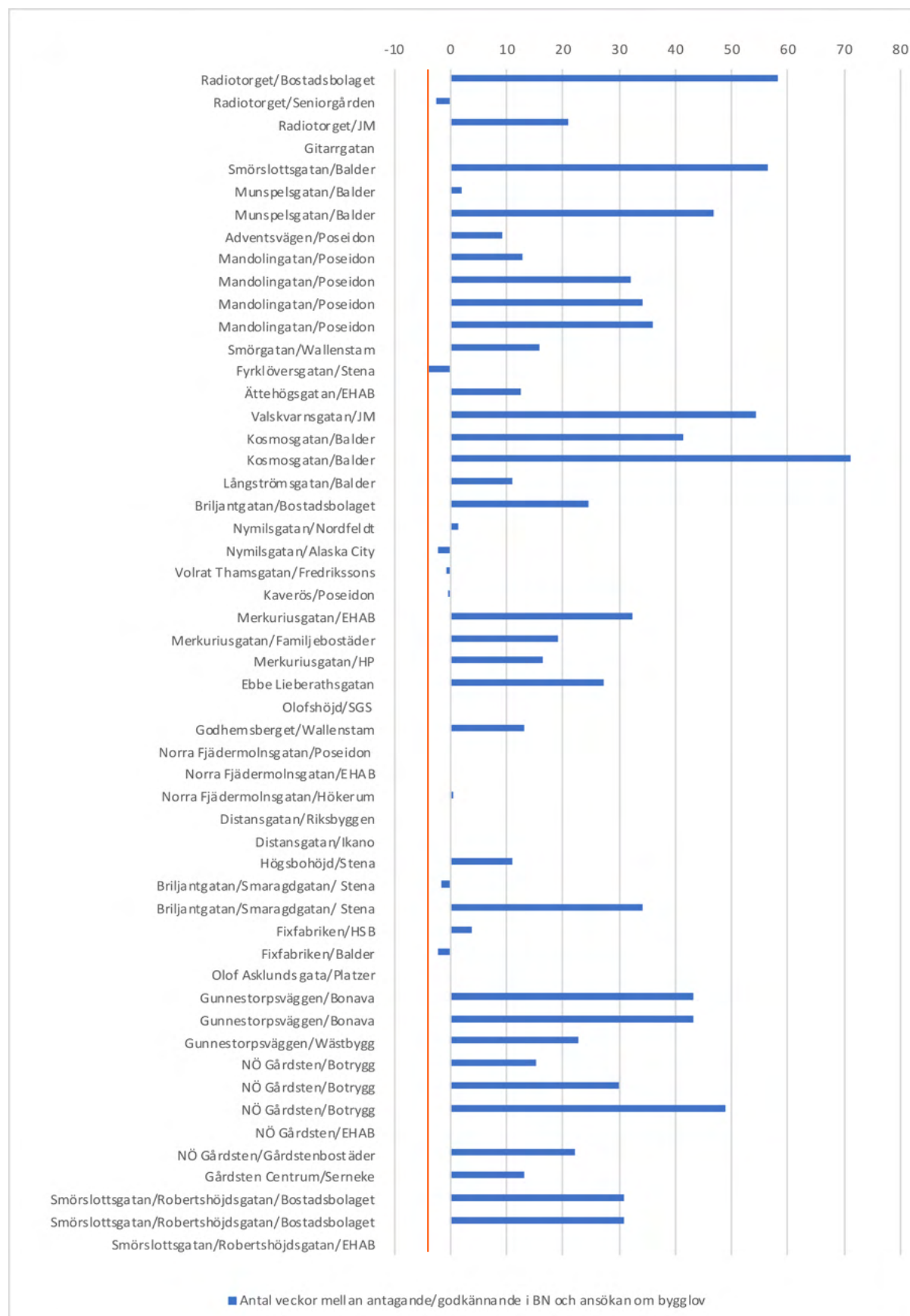


Figur 8. Inzoomning bygglov

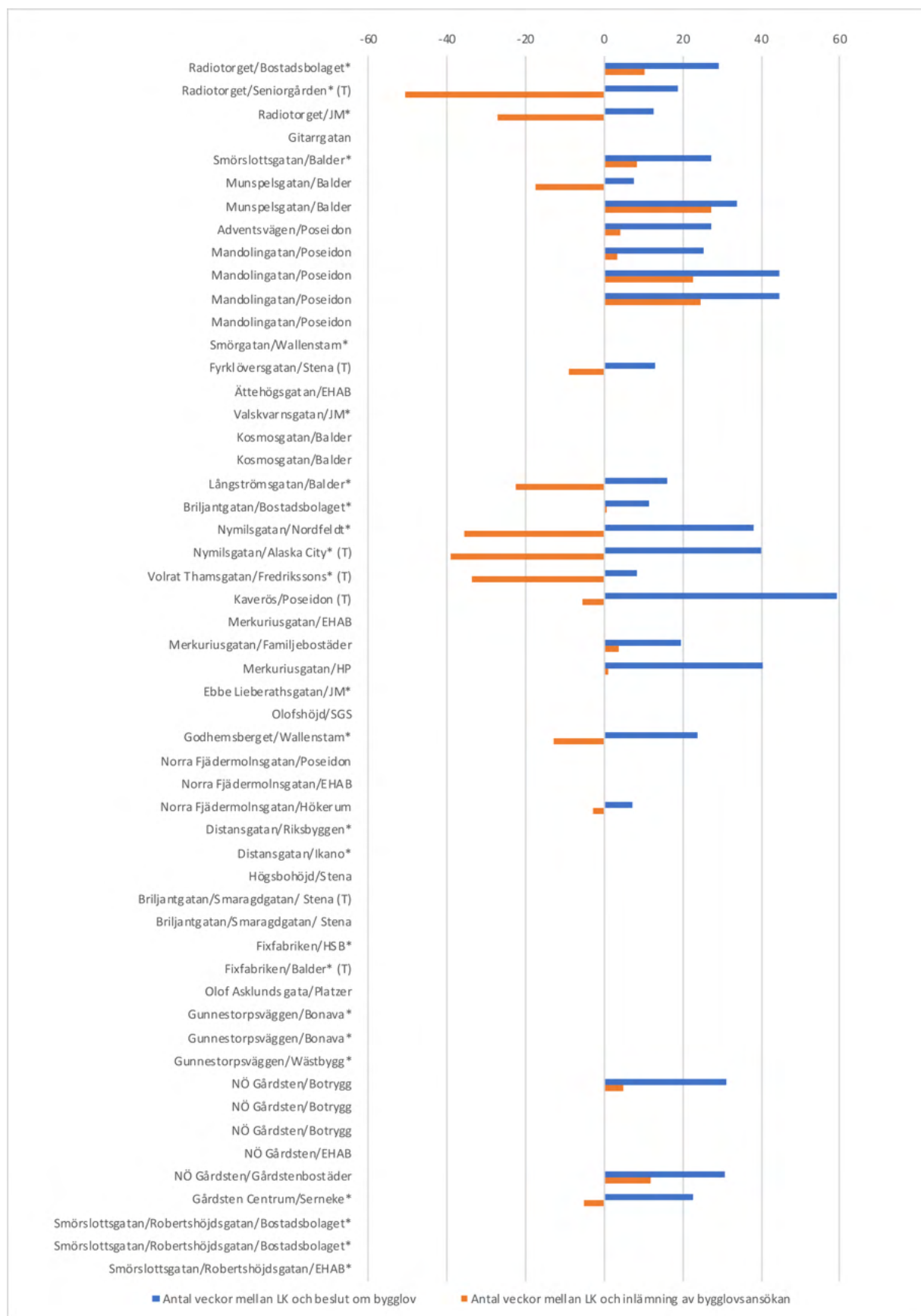
Källa: pdf 2016-04-13

Målsättningen är att bygglovsansökan ska lämnas in fyra veckor före antagande/godkännande av planen i BN, och att bygglov beviljas så kort tid som möjligt efter att detaljplanen fått laga kraft. Enligt kommunens projektkoordinator skulle det vara möjligt att bevilja ett bygglov på 9-10 arbetsdagar från dagen då detaljplanen får laga kraft, enligt följande schema:

- *Dag 0: Detaljplanen får laga kraft*
- *Dag 1: Lantmäteriförrättningen får laga kraft, men då ska hela förrättningen vara klar innan planen fått laga kraft*
- *Dag 2: Registrerade handlingar syns i stadens system*
- *Dag 2: Nybyggnadskarta (NKB) kan beställas. Normal handläggningstid för att få NKB är ca en vecka, berörda instanser bl.a. KoV ska godkänna*
- *Dag 9: Bygglov, som är förberett, kan ges*



Figur 9. Bygglovsansökan i förhållande till antagande/godkännande i BN. 2018-12-03
Röd linje = 4 veckor före antagande/godkännande i BN



Figur 10. Beviljade bygglövsbeslut: tider mellan att planen fått laga kraft (LK) och beslut om bygglövsbeslut, jämförda med tider mellan laga kraft och bygglövsansökan. 2018-12-03

* = överklagad plan, T = ansökan inkom före antagande/godkännande i BN

Av de 30 projekten inom BoStad2021 i 26 detaljplaner har 44 ansökningar om bygglov för flerbostadshus inkommit (status december 2018) – se figur 9. För två antagna planer inväntades ansökan: Distansgatan/Marcognigatan (överklagad plan) och Olofshöjd. I november 2018 var 24 bygglov beviljade för 2 829 bostäder inom BoStad2021. Ett bygglovsbeslut låg överklagat för 180 bostäder (Kaverös). Det gavs 14 startbesked.

Enligt modellen för de parallella processerna var målet att byggaktörer skulle ansöka om lov senast fyra veckor före antagande/godkännande av detaljplanen i BN. I sju detaljplaner kom ansökningarna in före att detaljplanen blev antagen/godkänd, men bara i en av dem (Fyrklöversgatan) uppnåddes fyraveckorsmålet. Resterande 37 ansökningar kom in efter antagandet/godkännandet i BN, upp till ca 72 veckor i fallet Kosmosgatan. Hela 24 av dessa ansökningar kom in vid traditionellt tidpunkt, dvs efter att planen fått laga kraft. Som mest var det ca 66 veckor efter att detaljplanen fått lagakraft som ansökan om bygglov gjordes.

Tidigaste ansökan (Fyrklöversgatan) kom in fyra veckor före antagandet/godkännandet i BN. I detta fall behövdes en omarbetad parkeringsutredning och ett arrendeavtal för parkeringsplatser innan bygglov beviljades ca 13 veckor efter att planen hade fått laga kraft, och startbesked gavs ca 8 veckor senare. I två andra projekt (Radiatorgetet och Nymilsgatan) där bygglov söktes tidigt, inkom ansökningarna ca 2 veckor före antagande/godkännande. Trots tidig ansökan om bygglov beviljades dessa först ca 19 respektive 41 veckor efter att detaljplanen fått lagakraft.

I de beviljade byggloven har tiden mellan att planen fått laga kraft och lovbeslut varierat kraftigt, mellan ca 7 och 60 veckor – se figur 10. Snitttiden var ca 26,4 veckor och mediantiden 26,3. I de beviljade bygglov där byggaktören sökte tidigt har handläggningstiden (efter laga kraft) varit mellan ca 9 och 60 veckor. I tretton av de beviljade byggloven lämnades ansökan efter att planen fått laga kraft, och fördröjningen har varierat mellan en dag och upp till ca 28 veckor. För samtliga beviljade bygglov har tiden mellan ansökan och beslut varierat mellan ca 7 och 80 veckor.

Sammantaget: av 44 ansökningar kom endast en in enligt modellen, dvs inom fyra veckor före antagande/godkännande av detaljplanen i BN. Inget av de 24 beviljade byggloven beviljades enligt modellen, dvs inom nio dagar efter att planen fått laga kraft, utan i de flesta fall tog det betydligt längre tid.



Projektgruppsmöte med bygglovchef (2018-11-09)

Utgående från uppgifter som vi har fått från kommunen kan vi notera många olika anledningar till att bygglovsansökningar kommit in senare än förväntat – och att arbete med bygglov därefter blivit mer tidskrävande än

förväntat. Ett skäl till långsammare handläggning kan vara att byggavdelningens resursplanering förutsatte att ansökningarna från projekt inom BoStad2021 skulle ha kommit in tidigare än vad som ofta blev fallet. Fördröjningarna kan sorteras efter vilka som har orsakats av staden och vilka som beror på byggaktörerna. Det bör noteras att ansvarsfrågan troligtvis i många fall är komplicerad genom att det som förefaller vara orsakat av staden i sin tur kan bero på byggaktörer – och motsvarande kan byggaktörens handlande tänkas ytterst bero på något som staden gjort eller inte gjort. På motsvarande sätt kan det råda ett komplicerat förhållande mellan olika kommunala förvaltningars agerande. Man bör även hålla i minnet att byggaktörerna utgör en heterogen grupp med olika förutsättningar och inte kan dras över en kam.

Kommunalt orsakade sena bygglov

- att LF fattade beslut om förskolas placering, upphandling av evakueringsbaracker och rivning sent
- att LM:s förrättning och upprättande av fastighetsgränser har varit beroende av start på kommunens rivning av befintliga förskolelokaler
- att det fanns brist på grundläggande förutsättningar
- ej färdigprojekterade höjder för anslutningar och höjder mark samt exakta nivåer för gator som TK:s konsult inte har hunnit med; anslutningsnivåer behövs för att färdigställa dokumentationen och söka bygglov
- TK har ej färdigprojekterat
- saknat stadens respons på mobilitetsutredning som påverkar färdigställandet av mobilitetsavtal
- TK:s idéer kring hantering av mobilitetsåtgärder kom in sent i processen, omprojekterat garage efter antagandet
- bygglov söks ofta för del av en plan; frågan om hantering av krav i mobilitetsavtal som är tecknat för hela planen
- parkeringsplatser; FK har i sent skede återtagit mark med sex p-platser för att transportera till ägare av grannfastighet. Detta påverkade parkeringslösning, genomförande anläggning och förrättning.
- genomförandeavtal och förorenad mark, sanering av miljöfarligt rivningsmaterial som FK har ansvar för före tillträde inte fullföljdes korrekt, nya provtagningar, vilket påverkade avtalsskrivning och tillträde till marken
- KoV har (tidigare) krävt antagen detaljplan för att meddela anslutningspunkter som krävs för nybyggnadskarta och därmed bygglov
- VA ej färdigprojekterat
- sedan detaljplanen antagits, ville KoV ha en dagvattendamm på naturmark

Byggaktörorsakade sena bygglov

- omprojektering på grund av synpunkter från A-rådet gällande utformning/gestaltning
- klarar inte bullerkraven – projektspecifik bullerutredning saknas
- klarar inte dagsljuskraven
- tidpunkten för inlämnande av bygglovsansökan anpassats till tillträdet av fastigheten
- etappvis utbyggnad: flera olika bygglov ska ansökas om, och vissa lov ger förutsättningar för andra, dvs ett beslut som inväntas ligger till grund för fortsatt planering; de första etapperna kan handla om annat än bostäder, t.ex. parkeringshus
- revidering av förslag på grund av marknadsfrågan
- revidering på grund av ändringar från bostadsrättslägenheter till hyreslägenheter
- problem med att hitta en entreprenör som kan genomföra projektet till en rimlig kostnad
- tidsbrist hos en anlita arkitekt som saknade möjlighet att ta fram bygglovshandlingar
- att man ville undvika krock på arbetsplatsen i projekt där olika byggaktörer samverkar inom pressad tidplan och stress under planprocessen fram till antagande vs senarelagd byggstart: onödig att stressa ytterligare och att lämna in ansökan lång tid före första möjliga byggstart
- att ett projekt omarbetades på grund av byte av entreprenör
- ändrad exploatör

Gemensamma eller oklara orsaker

- för stora avvikelser från detaljplanen¹¹

¹¹ Vad som uppfattas som planstridigt förefaller variera och kan inte alltid förutses av byggaktören. Därför har denna anledning till sent bygglov listats under *Gemensamma eller oklara orsaker*.

- ej färdig fastighetsbildning på grund av överklagad detaljplan; fastighetsbildning är ett krav för bygglov
- brist på kontinuitet när det gäller resurser, nya handläggare hos staden och byggaktören samtidigt
- personalbyte, två samråd, granskning och överklagan, otur projekt
- byggaktör ej medveten om att man ska lämna in ansökan fyra veckor före antagande av detaljplan
- byggaktör lämnar inte in komplett material i tron att bygglov redan har fått det i och med planärendet
- byggaktör meddelar att ingen har efterfrågat bygglovsansökan

Parallella processer i fem detaljplaner

I kapitel 5 kommer vi att analysera fem detaljplaner som hör till BoStad2021: Adventsvägen, Smörgatan, Fyrklöversgatan, Volrat Thamsgatan och Norra Fjädermolnsgatan. De processer som vi här har fokuserat på är de som rör detaljplan, lantmåteriförrättning och nybyggnadskarta samt bygglov.

När det gäller *Adventsvägen* hade ansökan om LM-förrättning kommit in i god tid före antagande av detaljplanen. Ansökan om preliminär nybyggnadskarta kom in enligt modellen, dvs efter granskning. Färdigställandet av den preliminära nybyggnadskartan tog tid¹², och kartan levererades slutligen efter antagandet, vilket har påverkat möjlighet till ansökan om bygglov enligt modellen. Ansökan om bygglov inkom några veckor efter laga kraft, dvs försenad. Beslut om bygglov kunde inte tas trots att ansökan hade inkommit då lantmåteriförrättning inte var klar; avtal mellan byggaktör och FK inkom till LM 16 veckor efter att planen fick laga kraft, vilket i sin tur påverkade färdigställandet av nybyggnadskartan som behövdes för att bevilja bygglov. Startbesked gavs ca 14 veckor efter att bygglovet slutligen beviljades.

För de fyra andra planerna kom ansökningar om lantmåteriförrättningar samt preliminära nybyggnadskartor in enligt modellen, och de preliminära nybyggnadskartorna levererades i god tid före antagande. Ansökan om bygglov i *Smörgatan* kom in försenad – efter godkännande i BN, dvs strax före antagande i KF. Planen blev överklagad. I fråga om *Fyrklöversgatan* inkom ansökan om bygglov exakt enligt modellen för parallella processer, dvs fyra veckor före antagande i BN. I planen behövdes ingen lantmåteriförrättning, men nybyggnadskartan levererades inte i samband med laga kraft. Bygglov beviljades några veckor efter att nybyggnadskartan var färdig, och sedan tog det några veckor för beslut om startbesked.

När det gäller *Volrat Thamsgatan* inkom ansökan om bygglov strax inför antagandet. Planen blev överklagad. Så fort den fick laga kraft, var LM klar med förrättningen. Det tog några veckor att färdigställa nybyggnadskartan, men bygglov beviljades genast efter att kartan var färdig. Startbesked beviljades ca 22 veckor efter att bygglovet beviljades. I *Norra Fjädermolnsgatan* står tre byggaktörer för utbyggnaden. För Poseidons och Hökerums del blev lantmåteriförrättningen klar i anslutning till att planen fick laga kraft, och för etapp 2 (EHAB) tog det ytterligare ca 22 veckor. Det tog några veckor för Hökerum och ca 24 veckor för EHAB att få nybyggnadskartan efter färdig lantmåteriförrättning. Endast Hökerum hade sökt bygglov inom projektet strax efter antagande, och några veckor efter leverans av nybyggnadskartan beviljades bygglov. Det tog sedan ca 14 veckor att få startbesked.

Vi noterar att i de fem projekten som vi har specialstuderat inom BoStad2021:

- saknades det en del ansökningar om bygglov
- de inlämnade ansökningarna i de flesta fall har inkommit kort tid före eller efter antagande
- kan handläggningstiderna vara nästan lika långa oavsett om ansökan om bygglov kommer in före antagande/godkännande i BN eller efter laga kraft
- även om man ansöker tidigt om lantmåteriförrättning kan handläggningstiden vara lång. Slutförandet av lantmåteriförrättningen påverkades av avtalsprocessen i ett fall
- det tar längre tid än planerat för både nybyggnadskartor och startbesked.

Byggaktörsperspektiv

Flera frågor som gäller parallella processer har ställts i samma enkät som redovisats i föregående avsnitt (2.3). I vilken utsträckning hade byggaktörerna utvecklat nya arbetssätt inom ramen för sina projekt inom BoStad2021? Här svarade 15 av respondenterna att så var fallet medan 11 angav att de inte gjort så. På frågan om vilka nya arbetssätt man hade utvecklat angavs framförallt att tidigare lägga projektering av BL-handlingar, parallellt med

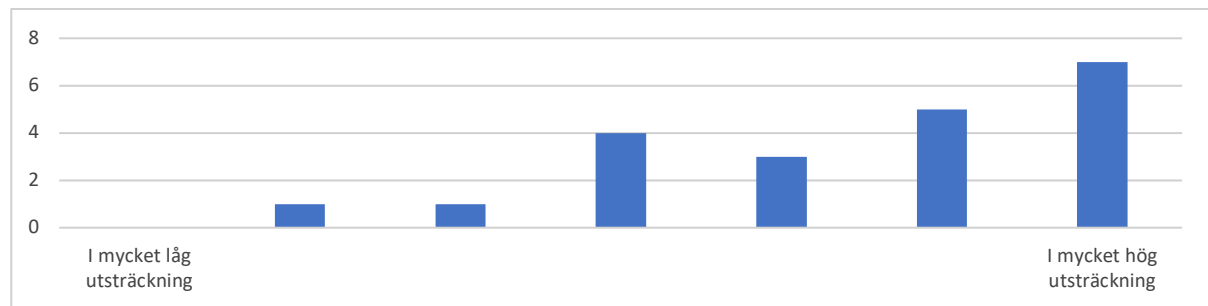
¹² Själva upprättandet av en nybyggnadskarta är normalt inte speciellt tidskrävande, utan en sen nybyggnadskarta kan bero på att olika slags information om avtal, förrättningar och remissyttranden från kommunala organ är sena.

planen (se tabell 11). Vi finner också exempel på att konsulter engageras tidigare än vanligt. Tydligt är att alla de nya arbetssätt som nämns har ett samband med implementeringen av parallella processer.

Tabell 11. Nya arbetssätt utvecklade inom ramen för BoStad2021

Parallella processer innefattande projektering med samtida planarbete
Färdigställa handlingar för FFU till entreprenad tidigare. Planerat flytt av teknisk försörjning tidigare
Mobilitetslösningar i bredare skala än tidigare
Vi har projekterat våra hus tidigare än vi annars skulle ha gjort
Ja utifrån modellen med parallella processer
Projekt sker tidigare i processen, bygglovsskisser parallellt med detaljplan
Involverat våra konsulter tidigare i processen. Ritat mer än vad vi normalt gör. Bygglovhandling innan detaljplanen vunnit laga kraft
Vi har tvingats detaljutforma kvarteret tidigare i detaljplaneprocessen
Tidigare, (och större,) engagemang från externa konsulter som arkitekt och brand men även mäklare m fl
Ett tätare samarbete och mer förståelse för varandras roller
Interna beslutsprocesser har behövt anpassas till de parallella processer som kännetecknar BoStad2021
För oss har projektet storlek gjort att vi behövt utveckla hur företaget driver projekt. Rapporteringsordning, -system, -uppföljning. Roller och ansvar. Dock beror det snarare på projektets storlek än på BoStad2021

Givet ambitionen att framgent kunna använda de arbetssätt som tagits fram i BoStad2021 i den ordinarie produktionen, tillfrågades respondenterna i vilken utsträckning de ansåg att de nya arbetssätt som de utvecklat inom ramen för BoStad2021 är tillämpbara på projekt utanför BoStad2021. På en skala från 1 (i mycket låg utsträckning) till 7 (i mycket hög utsträckning) var medelvärdet 5,3 (se figur 11). Således ansågs det föreligga en relativt god potential.



Figur 11. I vilken utsträckning nya arbetssätt som de utvecklat inom ramen för BoStad2021 är tillämpbara på projekt utanför BoStad2021 (N=26)

Har byggaktörerna organiserat sig på något nytt sätt för sina projekt inom BoStad2021? Här visar det sig att endast ett fåtal ger uttryck för att så har skett (4 av 26). Vad som anges i termer av förändrad organisation är en ökad samverkan mellan olika kompetenser, intern styrning samt en större resurstillgång. På frågan i vilken utsträckning de ansåg att den nya organisation som de utvecklat inom ramen för BoStad2021 är tillämpbar på projekt utanför BoStad2021 var medelvärdet 4,0 på en skala från 1 (i mycket låg utsträckning) till 5 (i mycket hög utsträckning) (figur 12).



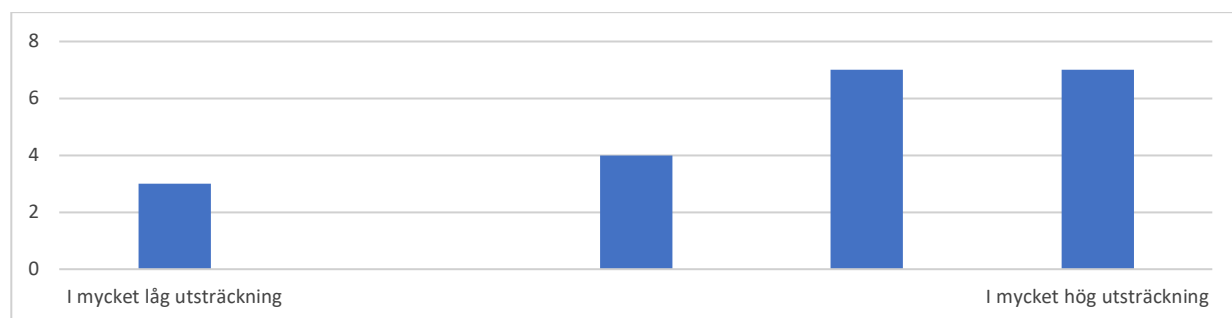
Figur 12. I vilken utsträckning den nya organisationen som är utvecklad inom ramen för BoStad2021 är tillämpbar på projekt utanför BoStad2021 (N=11)

Vilka är de viktigaste lärdomarna från förändrade arbetssätt som de har följt inom ramen för sitt arbete med BoStad2021? Här gavs respondenterna möjlighet till frisvar (se tabell 12). På frågan om vilka de viktigaste lärdomarna är svarar en majoritet: de parallella processerna. Byggaktörerna framhäver en rad av positiva lärdomar som att frågor kommer upp tidigare, att kommunen har en gemensam projektorganisation och att bygglovshandlingarna är tidigare framme än normalt i en detaljplaneprocess. Man lyfter även fram det faktum att stadens gemensamma projektkontor har skapat ett tydligare projektfokus. Men det finns också negativa erfarenheter, till exempel brist på kontinuitet mellan detaljplane- och bygglovsprocess och förgävesprojektering av bygglovshandlingar till följd av ändrade förutsättningar i planen. Parallella processer, menar en respondent, påverkar precisionen i kalkyler vilket riskerar leda till osäkerhet kring kostnader och intäkter. Även projekteringskostnader uppfattas som högre än vid seriella processer.

Tabell 12. Vad byggaktörer uppfattar som de viktigaste lärdomarna från förändrade arbetssätt inom BoStad2021

Ömsesidig flexibilitet och viktigt att mötesdeltagare har mandat att fatta beslut
Upparbetade rutiner kan förkorta ledtider framöver vid liknande kravspecifikation
Att tillsammans med kommunens olika avdelningar arbeta aktivt mot ett gemensamt mål ger resultat. För att få en effektiv process behöver de som närvarar vid möten ifrån olika parter ha rätt att fatta beslut
Vårt förändrade arbetssätt är i förhållande till staden och dess förvaltningar. Ett gemensamt mål och tidsplan med en tydligt utsedd projektledare från staden har varit väldigt fruktbart
Det är problem att projektera samtidigt som man gör planen. Vi har fått proja om två gånger för att kommunen har ångrat sig i utförandet och vi har då fått börja om. Det har kostat oss mycket tid och pengar. Vi har haft svårt att få besked i tid från kommunen vilket har gjort att vi har fastnat i projekteringen. Hade DP varit klar kunde vi bara kört på
Det är smidigt att redan i ett planeringsskede ha kontakt direkt med ledningsägare m fl
Trots att vi trimmar vår organisation har staden i vissa delar fortsatt i gamla hjulspår, samtidigt som vissa utredningar borde varit klara innan detaljplanarbetet påbörjats
Normalplan har högre kvalitet och är synkroniserade med detaljplan. Tidig kontakt med Bygglov som löper under processen är oerhört positivt, allt för att kunna hantera gemensamma frågeställningar
Bra att komma igång med projekteringen av bl a normalplan tidigare/parallellt med planarbetet. Bra med tidig dialog med SBK/bygglov
Att trots att vi lagt resurser på att definiera byggnader m m tidigt med hjälp av konsulter m fl enligt ovan så är den trånga sektorn de kommunala instanserna, nybyggnadskarta m m och att de som ska granska i bygglovsskedet inte vet vad som ligger bakom plan- och bygglovsutformning och därför slår ner på saker som diskuterats för länge sen
Att planera för det som händer efter laga kraft. Dialogarbete där både byggherre och staden involveras
Tätare samarbete mellan kommunens kontor
Ta frågor tidigt. Samverkan väldigt viktigt. Alla processer hänger inte med
De parallella processerna har lett till att investeringsbeslut har tagits på handlingar som är mindre genomarbetade än vid seriell process
Det har fört med sig att precisionen i kalkyler har varit lägre och att osäkerheten i kalkyler har ökat både på kostnads- och intäktsidan. Vi har lagt ner mycket mer tid på projektering än vid seriell process
Samarbetet och diskussionen med staden
Att ett gemensamt projektkontor för stadens förvaltningar har givit ett större samlat projektfokus

Uppfattar byggaktörer att BoStad2021-projekten bromsar andra projekt i den ordinarie produktionen? Här visar svaren, om än med viss spridning, uppfattningen att så är fallet i relativt hög utsträckning (se figur 13).



Figur 13. I vilken utsträckning uppfattar Du att framdriften i andra projekt (i den ordinarie produktionen) bromsas av BoStad2021-projekten? (N=21)

I tabell 13 listas de anledningar som respondenterna uppfattar ligga till grund för uppbromsningen av ordinarie produktion. Det framstår som tydligt att mycket handlar om vad byggaktörer uppfattar som resursbrist hos de kommunala aktörerna. Dock framhålls även att resursbrist i den egna organisationen försenat andra projekt när byggaktören fokuserar på projekt inom BoStad2021.

Tabell 13. Av byggaktörer uppfattade anledningar till att framdriften i andra projekt bromsas av BoStad2021-projekten

Kapaciteten hos stadens nämnder/kontor
Långa ledtider för bygglov
Prioriteringar av resurser
Politisk prioritering snarare än tjänstemannastyrd prioritering
Finns dåligt med resurser för de detaljplaner som ligger utanför 2021
Politiska direktiv med fokus på snabba resultat för ökad volym
Resursbrist hos kommunen
Resurser tas t ex från bygglovavdelningen
Resursbrist på kommunens kontor
Vi måste ställa om resurser till BoStad2021 som hade behövs på andra objekt men som istället försenas
Resursbrist hos kommunens aktörer
Generell resursbrist. Samordning inom kommunen
Resursbrist i stadens förvaltningar
Resursbrist hos kommunen
En resurssamling kring dessa projekt kan ge färre resurser för ordinarie d:o

En viktig fråga rör hur resursinsatser inom BoStad2021 förhåller sig till ordinarie produktion. Här ombads respondenter att ange hur mycket större (i %), jämfört med andra kompletteringsprojekt, deras resursinsatser för planering och projektering har varit. Svaren visade i genomsnitt: för extra utredningar 33 % större, för förgävesprojektering 21 %, och för andra omtag i processen 26 %. Vad gäller nedlagd tid på samordningsmöten med kommunen för BoStad2021-projekt jämfört med andra kompletteringsprojekt var snittet för hur många fler mantimmar 45 %, men om vi undantar ett svar med extremvärdet 500 % sjunker medelvärdet till 25 %.

Genomförandet av BoStad2021 aktualiserar frågan om de ekonomiska effekterna av att satsa på ett större inslag av parallella processer. Det saknas en allmänt accepterad metodik för att göra ekonomiska bedömningar av tidsaspekter på detaljplanering och bygglovgivning. Utgångspunkter för en analys kan vara ekonomisk teori för samordning, transaktionskostnadsteori tillämpad på exploateringsprocesser, studier av fast-tracking i byggprojekt och modellering av överlappande aktiviteter i produktutvecklingsprojekt. Samordning (koordinering) kan enklast förstås i ett samhällsekonomiskt perspektiv som förbättrad resursallokering. Informationskostnaderna för samordning kan då ställas mot nyttan (= mer effektiv resursallokering) för att optimera graden av samordning (Casson 1997 s 35).

Det finns studier av fast-tracking i byggtreprenader, i första hand från USA (Fazio m fl 1988). Problem som kan uppstå vid fast-tracking uppges vara förseningar när samordningen av olika kontrakt blir mera komplicerad. Man räknar med att fast-tracking höjer projektkostnaden med så mycket som 10-20 % medan den totala projekttiden minskar med omkring 10-30 %. Love m fl (2010) har analyserat kostnader för omtag (iteration, rework) i byggprojekt i Australien och funnit att de tre viktigaste förklarande variablerna är oklart definierade arbetsrutiner och kommunikationslinjer; överdrivet beställarengagemang, samt ineffektiv IT-användning i projektörsteamet. Optimeringsproblemet kan uppfattas som en balans mellan vad tidsvinsten är värd och de kostnader som orsakas av omtag (Khoueiry m fl 2013). Däremot har man inte tagit hänsyn i dessa analyser till kostnader för att öka informationsflödet mellan projektmedverkande. De resursfrågor som vi har ställt i byggaktörsenkäten utgår från dessa tidigare studier¹³.

Forskargruppens reflektioner

Den tydligaste förändringen i arbetssätt är de parallella processerna. Tidig projektering uppfattar vi har höjt effektiviteten. Givet de uppgifter vi har fått från såväl kommunen som byggaktörerna, är det samlade intrycket av arbetet med parallella processer att tidig projektering av kvartersmark och allmän plats gynnar framdriften, även om det kan tänkas öka projekteringskostnaderna. Skälen är flera: detaljplanen kan bli mer träffsäker i fråga om genomförbarhet av det aktuella projektet, lantmäteriet kan förbereda förrättningar tidigare, och startsträckan för bygglovsansökan kan bli kortare liksom för åtgärder på allmän plats.

Kortare projekttider kan leda till forceringskostnader som framgår av vår byggaktörsenkät. Snabba processer kan å andra sidan förmodas sänka resursförbrukning genom större personkontinuitet både bland kommunala handläggare och i exploatörsledet. Risken för att grundläggande förutsättningar hinner ändras kan tänkas bli

¹³ Forskargruppen har inte beretts tillfälle att ta del av data som gäller de kommunala förvaltningarnas interna resursförbrukning.

mindre om den totala projekttiden minskar. För byggaktörer som påverkas av räntekostnader och intäktsrisker förknippande med sent färdigställande av projekt kan en snabbare detaljplaneprocess vara värdefull.

De långa tiderna mellan antagande av detaljplan och beviljat bygglov visar att processen här skulle kunna förbättras avsevärt. Vi anar att även om tidig projektering verkar gynna framdriften, är det inte samma sak som att bygglovshandlingen automatiskt snabbas upp. Bygglovsgranskningen kan ske först när planen är antagen. Vi noterar en tveksamhet från byggavdelningen att ge tydliga råd i bygglovsfrågor under detaljplaneskedet redan före antagandet eftersom det kan bli missförstånd. Det kan betyda att medverkan i detaljplaneskedet från byggavdelningens sida inte nödvändigtvis förkortar tiden från antagande (eller laga kraft) till beslut om bygglov. En orsak till utsträckta tider för bygglovshantering kan vara att ansökningshandlingarna inte är kompletta. Här bör byggaktörer försäkra sig om att rätt handlingar lämnas in. Det är då även viktigt att kommunen preciserar vilka handlingar som ska lämnas in och vilka krav som ställs på handlingarnas kvalitet.

Avtalsskrivningen mellan kommunen och byggaktörerna har framstått som en fördröjande faktor i flera av projekten. Lantmäteriförrättningar fördröjs och då även bygglovshandlingen. Avtalsskrivning är en delprocess som förefaller ha stor påverkan på tidsutdräkten, liksom inomkommunal samordning. Den modell för förhållandet mellan markanvisning och prissättning som först tillämpades i BoStad2021 verkar ha drivit tidpunkten för avtalen så nära transaktionstillfället som möjligt. Fastighetskontoret tillämpar numera ett annat förfarande vid prissättning som gör det möjligt att förhandla om priset på marken tidigare och då minska risken för att andra delprocesser försenas.

3

Avtalen

I detta kapitel går vi igenom de avtal som reglerar förhållandet mellan Göteborgs stad och byggaktörerna i projekt som ingår i BoStad2021. Avtalen innehåller viktiga förutsättningar för processerna och det slutliga genomförandet av de olika projekten. Därför har vi gjort en genomgång av avtalstyperna för att se hur förändrat arbetssätt och mål återspeglas. I kapitel 5 redovisar vi vilka kvalitetskrav som har ställts i olika avtal i fem utvalda projekt.

Beroende på om byggandet ska ske på privat eller kommunal mark ser avtalssituationen olika ut:

- På privat mark: Samverkansavtal – Planavtal – Exploateringsavtal – Mobilitetsavtal.
- På kommunal mark: Markanvisningsavtal – Planavtal – Genomförandavtal – Mobilitetsavtal.

Vid byggande av BoStad2021-projekt på mark som köps eller arrenderas av kommunen genom markanvisning har samma avtalstext som i samverkansavtalet tagits in i markanvisningsavtalet.

3.1 Samverkansavtal

Här tar vi upp samverkansavtal och motsvarande text i markanvisningsavtal i BoStad2021. Göteborgs stad har genom fastighetsnämnden tecknat samverkansavtal med byggherrar som har projekt inom Jubileumssatsningen BoStad2021 som ska byggas på privatägd mark. (För projekt som ska ske på kommunägd mark tecknar kommunen markanvisningsavtal där samma skrivningar som nedan ingår.) Syftet med samverkansavtalet är att *säkerställa att Jubileumssatsningen är genomförd (färdigställda bostäder som är inflyttningsklara) år 2021*. Åtgärderna (här återgivna i korthet) avser parternas åtaganden från planbesked till färdigställd och inflyttad bostad:

- Kommunen är huvudansvarig för framdriften
- Kommunen har beslutsansvaret i detaljplaneprocessen
- Kommunen har beslutsansvaret i genomförandeprocessen vad gäller åtgärder inom allmän platsmark
- Byggherren har beslutsansvar i genomförandeprocessen vad gäller bostadsproduktion med mera inom kvartersmark.

Parterna ska samverka i

- Samverkansgrupp = byggherrarnas representanter tillsammans med kommunens styrgrupp
- Projektgrupp = byggherrarnas representanter tillsammans med kommunens projektledare
- Arbetsgrupp = byggherrerepresentant i detaljplanearbetet tillsammans med kommunens handläggare.

Parterna är införstådda med

- Att många arbetsinsatser kommer behöva ske i överlappande processer under planarbetet för att korta tiden och minimera uppkomsten av väntetider.

Parterna ansvarar för

- Att resurssätta och bekosta aktiviteter som krävs i respektive detaljplanearbete och efterföljande genomförandeskede för att hålla målet med 7 000 extra bostäder färdigställda år 2021.
- Att exploateringsavtal upprättas och undertecknas i tid för respektive detaljplans antagande.

Byggherren

- Säkerställer att förberedande åtgärder inom blivande kvartersmark – utredningar som inte omfattas av planavtalet, projektering, bygglovsansökan, ansökan om lantmäteriförrättning med mera – genomförs så att byggstart kan ske kortast möjliga tid efter laga kraftvunnen detaljplan.
- Accepterar att vardera parten står sina kostnader, utan rätt till ersättning, i händelse av att BN eller KF beslutar avbryta detaljplan; alternativt om detaljplanen upphävs.
- Åtar sig att senast 2021 ha färdigställt bostäderna inom avtalsområdet, under förutsättning att detaljplanen vunnit laga kraft och bygglov erhållits. Tidplan och specifika villkor kommer att preciseras i exploateringsavtalet inför detaljplanens antagande.

Kommunen

- Åtar sig att arbeta för att detaljplanerna ska kunna antas senast 2017-12-31.

- Ansvarar i normalfallet för och säkerställer att förberedande åtgärder inom allmän platsmark och kvartersmark – utredningar som inte omfattas av planavtalet, projektering, bygglovsansökan, ansökan om lantmäteriförrättning med mera – genomförs så att byggstart kan ske kortast möjliga tid efter laga kraftvunnen detaljplan.

Planavtal

- Tecknas separat med byggnadsnämnden. Avtalet syftar till att ange förutsättningar för att upprätta/ändra detaljplan och precisera villkoren för planarbetet och samarbetet i övrigt fram till dess att genomförandeavtal träffas med kommunen, eller tills det blir klarlagt att genomförandeavtal inte kan träffas.

Överlåtelse av avtal

- Byggherren får inte överlåta avtalet till annan part utan skriftligt medgivande från fastighetskontoret.

Parterna accepterar

- Att detaljplan kan utgå ur Jubileumssatsningen och övergå till normalproduktionen om oförutsedda tidskrävande problem uppstår.

Tvist rörande tolkning av avtalet

- Ska hänskjutas till allmän domstol.

3.2 Planavtal

Vi noterar att planavtalen i BoStad2021 är av samma standardiserade typ som i normalproduktionen. Syftet är

- Att ange förutsättningarna för att upprätta detaljplan för ett projekt som en byggherre önskar bebygga, samt precisera villkoren för detaljplanarbetet och samarbetet i övrigt fram till dess genomförandeavtal ingås med kommunens fastighetsnämnd (eller till dess det klargörs att sådant inte kan ingås).

Typ av planprocess och tidplan

- Standard alternativt utökat förfarande bestäms
- Tidpunkt då detaljplanen ska kunna antas

Avsikt med exploateringen

- Beställarens bedömning av
 - Antal bostäder och inslag av eventuella verksamheter
 - Utformning med avseende på gestaltning, ekologi, energi, mobilitet ...
 - Om utformningen ska följa program och eventuellt kvalitetsprogram

Avgränsning

- Markeras på karta

Byggnadsnämndens åtaganden

- Upprättar förslag till detaljplan
- Ansvarar för att
 - planutredningen får det djup, detaljering, omfattning och innehåll som behövs för att detaljplanen ska kunna antas
 - upprätta beslutsunderlag fram till antagande, utredningar, planhandlingar, grundkarta, fastighetsförteckning m m
 - genomföra samråd, skriftlig granskning och övriga formella handläggning
- Beakta allmänna och enskilda intressen, samråda med dem som berörs, ta emot besvär samt vara medveten om att beslut om antagande av detaljplan kan överprövas.
 - Avbryta planarbetet eller ge det en annan inriktning än beställaren önskar.
 - Godkänna och anta en detaljplan som har annat innehåll än beställaren önskar

Beställarens åtaganden. Fastighetskontoret

- Medverkar i planutredningen och tillhandahåller, och står för kostnaden, i samråd med BNs planhandläggare underlag och utredningar som behövs.
- Ser till så att de inte anlitar konsult (tredje part) som tidigare under planarbetet anlits av SBK, vilket kan föranleda att överinstans upphäver detaljplanens rättsliga giltighet på grund av partiskhet.
- Efter att detaljplanen vunnit laga kraft ska nybyggnadskarta utgöra grund för projektering och bygglov.

Genomförande

- Till Genomförandebeskrivningen kopplas avtal som reglerar frågor om marköverlåtelse, ansvar för exploatering samt deltagande i exploateringskostnaderna.
- Avtal kopplade till genomförandet ska vara undertecknade av beställaren innan BN antar slutligt förslag till detaljplan.

Plankostnader och betalningsplan

- FK ska ersätta BN med planavgift enligt taxa. Byggaktören betalar FK.

3.3 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal används när en privat byggherre vill bygga på egen mark. Kommuner kräver ofta att ett exploateringsavtal ingås som villkor för detaljplaneläggning och exploatering av den privata tomten. Medan planläggning har reglerats i plan- och bygglagen under lång tid, har det tidigare inte funnits någon särskild lagreglering av exploateringsavtal. Numera innehåller plan- och bygglagen följande definition av exploateringsavtal: ”ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur”. Enligt lagen ska kommunerna anta riktlinjer för exploateringsavtal som ska ange utgångspunkter och mål för sådana avtal samt grundläggande principer för

1. fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner,
2. medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning, och
3. andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Flera lagar, däribland kommunallagen, avtalslagen och plan- och bygglagen, innehåller bestämmelser som har betydelse vid utarbetandet av exploateringsavtal. Det är inte tillåtet för en kommun

- Att i förväg avtala om innehållet i en detaljplan
- Att ta ut exploateringsavgifter utöver taxenlig planavgift eller på annat sätt ta betalt för byggrätter
- Att ta ut ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående – om det inte avser ett steg i en detaljplan som ska genomföras genom etappvis utbyggnad.

3.4 Markanvisningsavtal

För projekten inom BoStad2021 har man i samtliga fall avtalat samma sak som aktörerna med privatägd mark avtalat i Samverkansavtalet (se ovan avsnitt 3.1).

En markanvisning är, enligt 1 § lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar, en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande. I samband med att kommunen ger markanvisning (beslutar om försäljning av mark) till en byggherre upprättas ett markanvisningsavtal med byggherren för det aktuella projektet¹⁴.

I markanvisningsavtalet kan i stort sett allt som har med exploateringen att göra ingå. Från och med den 1 januari 2015 är en kommun som avser att ingå markanvisningsavtal skyldig att anta riktlinjer för markanvisning. Riktlinjerna ska innehålla

- kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande
- handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar
- principer för markprissättning.

Den situation som lagstiftaren närmast tar sikte på är när en byggherre vänder sig till kommunen och önskar köpa mark för ett eget projekt och där kommunen, utan konkurrensutsättning, behandlar byggherrens förfrågan för att ge ett svar på huruvida kommunen vill göra en markanvisning för att senare gå vidare med en markförsäljning eller markupplåtelse.

3.5 Genomförandeavtal

Genomförandeavtalet är det avtal som efter förhandling och upprättande av detaljplan i enlighet med markanvisningsavtalet reglerar den aktuella marköverlåtelserna samt därtill hörande åtaganden. Genomförandeavtal är ett civilrättsligt avtal på offentligrättslig grund, som efter förhandling och upprättande av detaljplan reglerar den aktuella marköverlåtelse som ingåtts i markanvisningsavtalet.

¹⁴ Problem med dubbla kommunala roller, dvs att markägande kan försvåra uppnående av sociala och miljömässiga målsättningar, har ibland diskuterats i litteraturen, t ex i en studie av Oxford och Sheffield (Montgomery 1987).

Exempel på frågor som avtalats följer nedan. Notera att samma klausuler inte återfinns i alla projekt inom BoStad2021, utan vad som faktiskt avtalas är beroende av inte minst om det är staden som äger marken eller ej.

Exploatörens kostnads- och genomförandeansvar för stadens utbyggnad av:

- allmän plats inom detaljplanen
- ny- eller ombyggnad av anläggningar utanför planområdet som är en följd av eller en förutsättning för den nya detaljplanen, bland annat åtgärder som erfordras i enlighet med trafikutredning, geoteknisk utredning och bullerutredning
- områdets exploatering, till exempel omhändertagande av förorenad mark, arkeologisk slutundersökning, kompensationsåtgärder i samband med intrång i naturvärden, anpassning till skyddsvärda arters livsmiljö.

Tidplaner och etappindelning för utbyggnader. Samordning av stadens och exploatörens arbeten m m.

Krav på bebyggelseutformning, arkitektoniskt utförande, färgsättning m m i enlighet med vad som reglerats i detaljplanen.

Övriga åtgärder som enligt detaljplanen krävs för att planen ska kunna genomföras.

Överenskommelser om upplåtelseformer, målgrupper m m.

3.6 Mobilitetsavtal

Mobilitetsavtal handlar om åtgärder för reducerat parkeringstal inom BoStad2021. Redan i delrapport 1 konstaterade vi att Göteborgs stad och Trafikverket hade olika uppfattningar. Stadsbyggnadskontoret hävdade att de arbetade med ”viljestyrd planering” vad gäller stadsutvecklingen och att de inte ansåg Trafikverkets ”prognosstyrda planering” vara relevant. Trafikverket krävde att Göteborgs stad skulle visa att utbyggnadsplaneringen inte påverkade riksintresset trafik negativt, det vill säga att ny bebyggelse inte skulle öka belastningen på redan överbelastade länkar i riksvägnätet inom Göteborgs stad. Göteborgs stad menade att man inte hann med att göra ett sådant arbete om projekten i BoStad2021 skulle kunna bli färdiga till jubileumsåret. Som en lösning utvecklade Göteborgs stad tecknande av mobilitetsavtal med byggaktörerna inom BoStad2021¹⁵.

Lösningen bygger på en tillämpning av särskilda principer för hur parkeringstalet ska hanteras i bygglovgivningen jämfört med kommunens ordinarie parkeringsnorm. Då byggaktören får ett lägre parkeringstal ska detta kompenseras med mobilitetsåtgärder för den aktuella detaljplanen. Tanken är att dessa åtgärder ska minska behovet för boende och verksamma att ha egen bil.

- Planer som ger förutsättningar för god kollektivtrafik ges en initial femprocentig reduktion (kan även ges för projekt med ganska god kollektivtrafik).
- Utöver detta kan p-talet reduceras med mellan 10 och 25 procent beroende på vilka mobilitetsåtgärderna är som avtalas enligt en utvärderingsmall speciellt framtagna för BoStad2021.
- Förutsättningen är att fastighetsägaren etablerar och vidmakthåller avtalade åtgärder under minst 10 år, samt att aktuell detaljplan får laga kraft.

Mobilitetsåtgärderna är uppdelade i två paket:

1. Basnivå som ger 10 procent reduktion av p-talet:

- Begränsning av fasta p-platser
- Attraktiva cykelparkeringar
- Lastcykelparkeringar
- Attraktivt och tillgängligt planområde
- Bilpoolplatser
- Startpaket till boende, t ex kartor, inom hållbart resande, länkar till resappar, present såsom paraply
- Löpande info om mobilitet

¹⁵ Redan under 1870-talets högkonjunktur klagade exploatörer i Berlin på långsamma plan- och tillståndprocesser när projekt påverkade gatu- och vägnät, särskilt som det kunde beröra upp till tio myndigheter på olika nivåer (Baumeister 1876).

- Kostnadsfritt kollektivtrafikkort för nyinflyttade 30 dagar
- Parkeringshyran får inte ingå i lägenhetskонтрактet, utan särredovisas.

2. Åtgärder utöver basnivå som tillsammans ger 15, 20 eller 25 procents reduktion av p-talet beroende på val ur bruttolistan nedan:

- Realtidstavlor för kollektivtrafik
- Cykelservicerum
- Cykelpool med specialcyklar
- Bilpoolsfordon
- Attraktivt medlemskap i bilpool
- Begränsning av fasta p-platser (högst 25 % får vara personliga)
- Närhet och tillgänglighet i planen
- Årlig mobilitetsaktivitet
- Åtgärder för minskat resbehov, t ex hemkörning, godsskåp
- Attraktiva förhållanden för gående
- Ett eget förslag från fastighetsägaren

Fastighetsägaren åtar sig att ha en årlig uppföljning med kommunen efter anmodan.

3.7 Forskargruppens reflektioner

Vi konstaterar att de två avtalstyper som är speciella för BoStad2021 eller tillkommit inom satsningen är samverkansavtal och mobilitetsavtal. Övriga avtalstyper följer standardupplägg som används i alla projekt.

Byggherrens åtagande att färdigställa bostäderna senast 2021 – givet att detaljplanen fått laga kraft och bygglov erhållits – är inte förknippat med sanktioner¹⁶ i samverkansavtalet. Det var heller inte kommunens åtagande att detaljplanerna skulle kunna antas senast 2017-12-31. Vi finner att flera detaljplaner inte antogs i tid, att flera byggaktörer har valt att inte söka bygglov omedelbart efter att planen fått laga kraft, samt att flera projekt har krympts i förhållande till avtalat antal bostäder.

Samverkansavtalet innehåller som vi redan konstaterat inte heller några sanktioner om byggaktörer väljer att inte samverka enligt avtalet, vilket flera aktörer gjort. I intervjuer och enkäten (se avsnitt 2.3) har framkommit att vissa aktörer med tiden har funnit att aktivt deltagande i Samverkansgrupp och Projektgrupp framstått som mindre meningsfullt. Det finns aktörer som menar att efter att viktiga knäckfrågor klarats av i de tidiga skedena av BoStad2021 fanns det knappast något att samverka om. Trots avtalet om att resurssätta för att uppnå målet 2021 har flera aktörer konstaterat i sina enkätsvar att det gått åt mer planeringstid än för liknande normala projekt i arbetsgruppsarbetet, eftersom det parallella arbetet lett till omtag och annat.

Vi tog redan i delrapport 1 (s 64ff) upp frågan om lämpligheten att Göteborgs stad tillämpar en schablonmässig plantaxa. Det mest transparenta och effektiva genom att det fördelar incitament mellan kommun och byggaktör är däremot enligt vår mening att kostnaderna för nedlagda timmar tas ut, även om denna slutsats givetvis inte avser endast projekten inom BoStad2021.

Ett annat problem som framkommit i anslutning till markanvisningsavtal och måste ses i ljuset av den uttalade ambitionen ”snabbare process” är att det finns byggaktörer som anser att avtalsförhandlingar med FK har dragit ut på tiden.

Orsaken till att mobilitetsavtal utvecklades och började tillämpas inom BoStad2021 var att Trafikverkets krav på redovisning av påverkan på riksintresset hotade försena projekten så att målet 7 000 nya lägenheter till 2021 äventyrades. I så måtto är mobilitetsavtalen en framgång, trots svårigheter i framtagandet bidrog de till att de berörda detaljplaneprocesserna inte fördröjdes ytterligare. Dock kan effekterna av mobilitetsavtalen vad gäller minskad trafikalkstring ifrågasättas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Den omfattande internationella litteratur som finns visar att resvanor, färdmedelval och trafikarbete mest beror av bebyggelse- och trafikstrukturen inom arbetsmarknads- och pendlingsregioner. Vad utfallet blir återstår att se, men skillnaderna i synsätt

¹⁶ Sanktioner knutna till en tidsfrist för färdigställande lär i de flesta fall öka den risk som en byggaktör tar. Man kan vänta sig att den riskpremie som aktualiseras yttrar sig i ett lägre värde för marken. Jfr finsk studie av Valtonen m fl (2017).

på trafikallstringen till följd av utbyggnad mellan staten och kommunen aktualiserar fördelningen mellan statligt och kommunalt ansvar för delar av vägnätet inom Göteborg. Det saknas tydliga nationella riktlinjer för vad som bör vara statligt vägnät i större tätorter. Följdinvesteringar i vägnätet i samband med stadsförtätning riskerar att suboptimeras, och vi uppfattar mobilitetsavtalen som ett symptom på ineffektiv ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Vi föreslår att mer preciserade syften och former för samverkan tas in inte enbart i samverkansavtal utan även i andra typer av avtal. Kommunen bör överväga att införa sanktioner knutna till projektkritiska åtaganden. Avtalsprocesserna bör inledas tidigare än vad som ofta har varit fallet i projekten inom BoStad2021. Det är också angeläget att stärka kunskapsunderlaget så att säkrare prognoser för trafikallstring kan läggas till grund för mobilitetsavtal.

4

Stadsbyggnadskvaliteter i förtätningsprojekt

Som vi har sett i kapitel 2 har planeringen av projekten i BoStad2021 genomsnittligt gått snabbare än i den ordinarie produktionen. Utgångspunkten är att projekten ska hålla minst samma kvalitet som i den ordinarie produktionen. I PM – Uppdrag, organisation och ekonomi för Jubileumssatsningen för bostäder, avsnitt 3. Huvudtidplan, står det att utgångspunkten för samverkansplanen har varit att *”inte minska kvaliteten på resultatet, dvs. att inte minska på tanketid/ arbetstid utan att korta, helst eliminera, ledtider och att minimera risker för stopp och förseningar.”* (jfr vår delrapport 1, s 55).

Forcering av projekt höjer risken att de medverkande förbiser svagheter i analysen av projektförutsättningar, teknik och utformning, att olika tänkbara alternativa lösningar inte hinner studeras, och att kretsen av dem som kan påverka projektet inskränks. Å andra sidan riskerar utdragna processer att leda till lägre kvalitet genom personbyten under resans gång, att de ursprungliga målsättningarna tappas bort och att de grundläggande förutsättningarna för projektet hinner ändras.

Här handlar det om kvaliteter i förtätande kompletteringsprojekt med nya flerbostadshus, i de flesta fall i förorter i mellanstaden¹⁷. Redan i valet av läge och storlek för sådana projekt läser man handlingsfriheten och skapar ett begränsat utrymme för att realisera ett stadsbyggnadsparadigm. Många av projekten är små. Därför är det lämpligt att jämföra resultat kvaliteten hos projekt som ingår i BoStad2021 med liknande projekt i den ordinarie produktionen. Vi har valt att jämföra kvaliteter hos alla de 30 projekt som ingår i BoStad 2021 (kapitel 5) med 21 ordinarie projekt som befinner sig i byggskedet (kapitel 6). I bägge fallen har vi valt ut fem projekt som vi har närgranskat. Se kartbilden i slutet av kapitlet.

Vi anlägger ett kalejdoskopiskt perspektiv som innebär att vi utgår från sju slags källor till vad som ska anses utgöra stadsbyggnadskvaliteter:

Internationell forskning om kvalitet
i stadsförtätning (avsnitt 4.1)

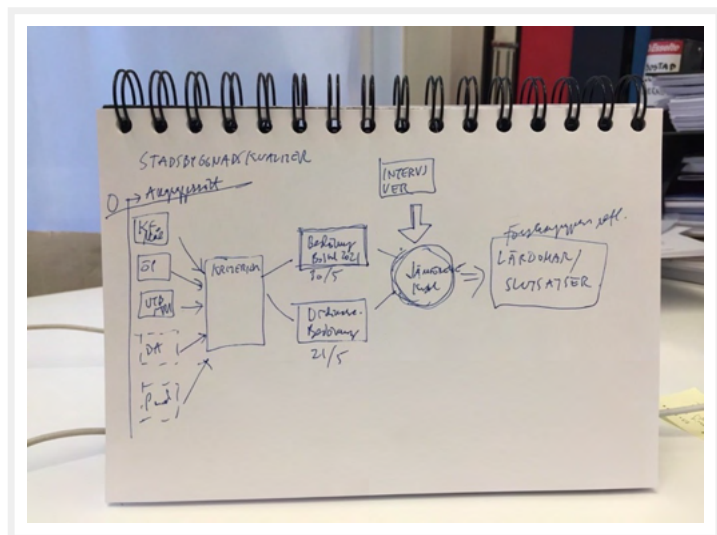
Stadsbyggnadsparadigm
i historisk belysning (avsnitt 4.2)

Kommunala policydokument
(avsnitt 4.3)

Överklaganden (avsnitt 4.4)

Byggaktörernas marknadsföring
(avsnitt 4.5)

Workshop om kvaliteter
i tre projekt (avsnitt 4.6)



Allt detta ligger till grund för vår syntes med kriterier för kvalitet (avsnitt 4.7), en syntes som alltså är avsedd för att tillämpas just på den aktuella lokala kontexten. Kriteriesyntesen gör inte anspråk på vare sig originalitet eller generell tillämpbarhet.

¹⁷ "Mellanstaden" är ett begrepp som kan överraska genom att det används även om förorter i Göteborgs nordöstra periferi. Översiktsplanen från 2009 konstaterar att "Mellanstaden kan delas in i två delar – inre och yttre – med delvis olika förutsättningar. [...] Den inre delen av mellanstaden omfattar t.ex. Majorna, Guldheden, Kortedala och Lundby. Dessa stadsdelar ligger inom spårvagnsnätets upptagningsområde och oftast även på cykelsavstånd från centrala stan. De yttre delarna av mellanstaden, t.ex. Lövgärdet, Gårdsten, Kärra och södra Tynnered har något sämre förutsättningar vad beträffar kollektivtrafik."

4.1 Forskning om kvalitet i stadsförtätning

Det finns en betydande internationell forskning om stadsbyggnadskvaliteter. Satsningen BoStad2021 aktualiserar särskilt frågan om stadsbyggnadskvaliteter hos förtätande kompletteringsprojekt med flerbostadshus i förorter. Här saknas det idag en allmänt accepterad metodik för att bedöma stadsbyggnadskvaliteter i detaljplane-processer, detaljplaner och deras utfall i form av nya bostadsmiljöer som skapas genom förtätning. Det finns dock utgångspunkter för utveckling av en metodik. Inspiration kan hämtas från flera håll: stadsbyggnadsteori, designteori tillämpad på utvärderingsprocesser, planeringsteori, kvalitetsbedömning i arkitektur och stadsbyggnad samt dessutom praktiska studier av stadsbyggnadskvaliteter i detaljplaner och bostadsmiljöer.

Städer kan förtätas på flera olika sätt. Man kan komplettera med nybyggande i eller mellan befintliga bostadsområden, till exempel på trafikytor eller grönområden. På- och tillbyggnader av befintliga hus kan göras. Hus kan också rivas och ersättas med nya som höjer exploateringsgraden. Stadsförtätning kan ses som att öka bostadsarean i förhållande till markarean, men vill man höja serviceunderlaget och skapa ett rikare stadsliv är det viktigt att i första hand se på boendetätheten. Det betyder att även åtgärder som ny lägenhetsindelning i befintliga hus kan bidra. Exempel på forskning som har utvecklat och analyserat olika typologier är en studie av nyexploateringar i äldre förorter i Baltimore av Hanlon och Airgood-Obrycki (2018); man kan notera att de varnar för att vissa former av infillprojekt faktiskt kan sänka ett områdes täthet. Ett annat perspektiv på förortsförtätning är att utgå från klimatkonsekvenser (Williams m fl 2013) och energiaspekter (Marique m fl 2014). Infillproblematiken kan och bör också relateras till grönområdenas betydelse för staden, vilket framgår av den litteraturnomgång som gjorts av Haaland och van den Bosch (2015).

Beattie och Haarhoff (2014) i en fallstudie kring University Hill i Melbourne diskuterar hur man nådde goda stadsbyggnadskvaliteter genom förtättningsprojekt i denna förort, 18 km från stadscentrum. Här kunde de konstatera att framgången förklaras av intressenternas gemensamma visioner, deras positiva arbetsrelationer och tillräckligt flexibla stadsplaneringsprocesser. Det gav exploitörerna tillförsikt för att vara innovativa och samtidigt reagera på marknadsförhållandena. I sin senare artikel (2018) har samma forskare reflekterat över två andra framgångsfaktorer, nämligen att storleken på projektområdet möjliggjorde utveckling av blandstad och att satsningen då också engagerade erfarna designers och planerare i utvecklingsprocessen som bidrog till högre kvaliteter. Större projektområden anses ge möjligheter till bättre planering och design (CABE 2008, Adams och Tiesdell 2013). I sin senare artikel (2018) vill Beattie och Haarhoff också stryka under betydelsen av att analysera förtättningsprocessens effekter på invånarnas liv. Här har de utgått från en studie av kompletterande bostadsprojekt i Auckland, Nya Zeeland.

Vilka två huvudutmaningar som överhuvudtaget präglar planprocessens jakt efter kvalitet har belysts i planerings- och stadsbyggnadsforskningen av Davison m fl (2018). För det första fattas besluten som producerar eller förändrar den byggda miljön på olika sätt av ett flertal offentliga och privata aktörer. För det andra saknas det en tydlig konsensus i den internationella planeringslitteraturen om vad som mer generellt utgör god stadsbyggnad och hur den bäst bedrivs (Punter och Carmona 1997, Tiesdell och Adams 2011, Gregorowicz-Kipszak 2015, Carmona 2016).

Att mäta och bedöma kvaliteten på byggnader, stadsdelar och städer har blivit alltmer populärt (jämför BREEAM Communities, Spacescape). Förtätning och täthet är uppenbart en kvantitativ ingång till frågan om stadsbyggnadskvalitet. Tanken på urban mätbarhet har inte uppstått inom New Public Management utan är betydligt äldre: den kände organisationsforskaren Herbert Simon började sin karriär med att formulera nyckeltal för bland annat stadsplanering (*subdivision regulation*, se Ridley & Simon 1938 s 66). Då ses uppenbarligen kvalitet mer instrumentellt. Enligt detta tekniska synsätt är kvalitet någonting mätbart, en standard, ett antal krav eller en ambitionsnivå som ska uppnås. Ofta utgör mätandet grunden för en analytisk utvärdering i syfte att minska antalet fel, utveckla och styra. För att mäta och utvärdera kvalitet utvecklar olika kommuner strategier och handböcker med mål och indikatorer för att tydliggöra det som krävs. Samtidigt är det uppenbart att en mer fullständig kvalitetsbedömning måste utgå från ett mera tolkande angreppssätt.

Även urbanekonomiska teorier kan tillämpas på en vald uppsättning av mätbara stadskvaliteter och kan i princip ge information som är relevant för bedömning av förtättningsprojekt. Utgångspunkten är att vad hushåll har betalat för sina bostäder under en viss period ska kunna förklaras genom multipel regressionsanalys där lokala

variabelvärden för de valda stadskvaliteterna utgör oberoende variabler. I takt med allt större tillgång på GIS-data och effektiva algoritmer har sådana analyser blivit vanliga¹⁸.

Enskilda kvalitetsutvärderingar bör sättas i ett större sammanhang. Hanteringen av kvalitet måste vara integrerad med projektets designprocess för att säkerställa att det utvecklas högre kvalitet. Som konsekvens bör kvalitetsbedömningen ses som en del av större system vars syfte inte bara är att kvalitetssäkra stadsbyggandet men också att kvalitetsutveckla det. Ett sådant kvalitetssäkringssystem som omfattar övervakning, granskning och utveckling av kvalitet konstrueras och utvecklas av den formella och informella praktiken (Carmona m.fl. 2003). Den formella praktiken innefattar t.ex. indikatorer, kvalitetsrevisioner, rådgivande paneler och att avslutade projekt får besök av utvalda kommunalpolitiker och tjänstemän. Den informella praktiken kan inkludera utrymme före projektstart för att undersöka vad som fungerar någon annanstans, insamling av personliga intryck och informella diskussioner med kollegor för att översätta iakttagelser till mer formella rutiner, för policy, pågående designprocesser och det tunga beslutsfattandet. I designkontexten krävs det möjligheter till kritiskt engagemang i frågor om kvalitetssäkringssystemets utveckling i sig.

Hur tillkommer planer, och hur förhåller sig processen till erkända principer för lokal demokrati? Planeringsforskarna Guyadeen och Seasons (2016) noterar att det finns få empiriska studier som undersöker om planer med hög kvalitet leder till ett framgångsrikt genomförande och bättre utfall. Med detta menar de att olika aktörer måste ha bättre förståelse för länken mellan en plan, dess implementering och utfall för att kunna bedöma om målen med planen uppnås. Vidare ser dessa forskare ett behov av utvärdering av planutfall, en metodik som ska inkludera utvärderingsramar som uppmuntrar de medverkande att kontinuerligt bedöma sina insatser.

4.2 Stadsbyggnadsparadigm och förtätningsprojekt

En jämförelse mellan planer inom BoStad2021 och andra aktuella planer i Göteborg gör det viktigt att besvara frågan om hur man kan och bör bedöma förtätningsprojekt som innebär kompletteringsbyggande i befintliga förortsmiljöer. Dessa miljöer har skapats under olika perioder och speglar olika idealmönster för stadsbyggande. Kompletteringsprojekten återspeglar i sin tur stadsbyggnadsparadigm som råder idag, men ofta ofullständigt genom att själva valet av planområde och områdets begränsningar försvårar en fullständig omställning av den existerande miljön. Två nyckelord som numera är vedertagna är *kvartersstad* och *blandstad*. Är det klokt att försöka åstadkomma blandstad och kvartersstad i kompletteringsprojekt, och är det ens alltid möjligt att göra det? Här finns det skäl att ge en historisk överblick. För att förstå hur idealen har skiftat med tiden kommer särskild vikt att läggas vid hälsoaspekter på stadsbyggandet, eftersom de utgör en del av social hållbarhet, och de viktigaste mekanismerna för 1900-talets utglesning av staden.

Från romerska blandstadskvarter till Göteborgs renässansplan

Stadsbyggnadskonstens fader Hippodamos, som enligt Aristoteles också var den förste statsvetaren och hade långtgående reformidéer, var känd för att förespråka geometriska rutnätsstäder. Romarna fortsatte enligt denna princip med tillägget att gatorna skulle vara orienterade i strikt nord-sydlig eller öst-västlig riktning, även om både själva Rom och Pompeji är exempel på mer vildvuxna planer. I Roms hamnstad Ostia, som hade en rutnätsplan, hittar vi ruiner av hyreshusvarter (*insulae*) med innergårdar och butiker i bottenvåningarna¹⁹. Principen spreds över de områden man lade under sig när man byggde upp *castra* (härsläger) som successivt utvecklades till städer vartefter man drog fram med härarna och anlade stensatta vägar.

Däremot är medeltidens stadsplaner i Sverige oftast långgatsplaner längs åsar och vattendrag som i Sigtuna, Gamla stan, Visby och Lödöse. Från långgatan går gränder och stickgator ned till vattnet som användes för transporter. Med renässansen återupptogs den strikta rutnätsplanen, och i Sverige kom inspirationen under stormaktstiden främst från Nederländerna som i fallet med vattenrenässansplanen för Göteborgs stadskärna.

Byggnadsstadgan 1874 möter naturen

Fram till att 1874 års byggnadsstadga beslutades fanns ingen enhetlig lagstiftning för stadsbyggande i Sverige, utan lokala ordningsstadgar gällde. Med BS 1874 kodifierades det vi i dagligt tal kallar stenstaden eller kvarters-

¹⁸ Spacescape/Evidens (2016) har haft i uppdrag att göra en studie av detta slag i Göteborgsregionen, kompletterad med en stads-miljöenkät. Resultaten tyder på att stadsdelar som är tillgängliga, täta och rekreativa värderas högst. Tolkningen av detta komplicerar av stora socioekonomiska skillnader inom regionen.

¹⁹ Jfr rekonstruktion utnyttjad av Gosciniy & Uderzo (1971, s 31).

staden – som uppstod automatiskt och utan undantag när stadgans tvingande regler tillämpades. Kortfattat innebär de att stadens gatunät skulle vara i rutnätform. Gatorna skulle vara minst 60 fot, under vissa omständigheter minst 40 fot breda, och det förutsattes även bredare trädplanterade esplanader. De senare hade till uppgift att sektionera staden i brandceller för att undvika totala stadsbränder; skapa genomluftning för ökad sundhet; samt ge invånarna skönhet och trevnad för själen. Alla hus skulle vara byggda i sten. Hushöjden skulle vara lika med gatubredd. Kvarterens hörnhus skulle ha avfasade eller rundade hörn. Hörntomterna fick bebyggas med maximalt 75 % av ytan. Övriga tomter med 50 %. Hörntomterna var således attraktiva eftersom de gav möjlighet till lokaler med hörnlägen, som man visste var de bästa handelslägena. Stadgan medgav inte att man bestämde vad som skulle äga rum i husen – bostad, kontor, handel, hantverk eller annat.

Kritiken mot BS var dels att störande industrier och godstransporter blandades huller om buller med bostäder, dels att kravet på stenhus gav dyra bostäder och stor bostadsbrist för låginkomstfamiljer. Lagen ändrades därför 1907 för att medge lägre billigare trähusbebyggelse och storgårdskvarter – en princip som hämtades från Berlins byggnadsstadga. Genom att förbjuda gårdshus skulle invånarna få ljusare bostäder och en gård som gick att använda för lek och vistelse.

Den österrikiske arkitekten Camillo Sitte påverkade Albert Lilienberg och P O Hallman att börja med mera ”organiska” planer. Sitte stod alltså för en mer konstnärlig riktning. Han motsatte sig i *Der Städtebau* (1889) byggandet av monumentala trädplanterade breda gator – som Ringstrasse i Wien. Han menade att sådana stadsbyggnadselement var ingenjörsmässiga. Bättre var, menade han, en stadsbyggnadskonst bestående av fyra huvudlösningar: (i) ett oregelbundet gatunät (korta siktlinjer), (ii) små platsbildningar enligt turbinprincipen (= gatorna faller in mot platsen så att de inte fortsätter (i samma riktning) på motsatt sida, (iii) inga monument mitt på platsbildningarna (= utsmyckningar som fontäner och liknande ska sitta på husväggarna), samt (iv) ingen stadsgröniska (= inga trädplanterade esplanader och boulevarder). Idealet var det medeltida Wien, liksom italienska medeltida städer. På svensk botten kom däremot naturens betydelse i stadsbyggandet att betonas samtidigt som Sittes tankar presenterades här på 1890-talet. Bagaregården i Göteborg är typiskt Lilienbergsk med oregelbundna gatunät, små platsbildningar och landshövdingehus organiserade som storgårdskvarter (se Bjur 2018). En typisk Hallmanplan i Stockholm är Röda Bergen i Vasastan.

Modernismen

På 1930-talet fick funktionalismens stadsplaneprinciper genomslag i Sverige. I Tyskland organiserades nya renodlade bostadsområden – Siedlungen – med lamellhus placerade längs med, alternativt i 45° eller 90° vinkel mot, genomgående gator med trottoarer. De svenska funktionalisterna med Uno Åhrén i spetsen vann politiskt gehör då de tryckte starkt på att stadsplaner och bostadsplaner skulle utformas på vetenskaplig grund och användas för att lösa sociala problem. Man sökte öppna stadsplanesystem och solljus i bostäderna. Man betonade hygien och hälsa i en tid med många trångbodda barnfamiljer. En ny stadsplanerlag infördes 1931 och gjorde det möjligt att bygga smalhus. Det första området i Göteborg är Söderlingska ängen, ritat av den nyblivne 1:e stadsingenjören Åhrén, som 1936 kom att stå bakom stadsplanen för Övre Johanneberg. Denna plan på temat hus i park skapade en stark kontrast mot Lilienbergs plan för Nedre Johanneberg.

Under 1940-talet tillkom Norra Guldheden, där smalhusen kombinerades med punkthus (tjockhus) i den kupe-rade terrängen. Ett nytt inslag är Guldhedstorget med affärer och annan service, som möjliggjordes av att storleken på området gav tillräckligt kundunderlag. Därmed är Norra Guldheden Sveriges första grannskapsplanerade område. Notabelt är att stadsdelen är inifrånmatad, d v s planlagd med genomgående gatunät samt gator med trottoarer, till skillnad från området Radburn i New Jersey (1928) och Plan Voisin (1924) som bägge var utifrånmatade med angöring via säckgator och helt separerade gång- och cykelnät. För svensk del byggdes många höga punkthus i förorter under perioden från 1945 till början av 1960-talet, ofta men inte alltid där grundförhållandena var komplicerade.

Under andra världskrigets slut vände svenska planerare blicken mot engelsmännen och deras planer på hur återuppbyggnaden av krigshärjade städer skulle gå till. Det handlade dels om övergripande planering och dels om principer för *New Towns*, som anknöt till de mer utopiska stadsbyggnadsidéerna i 1890-talets England. Ebenezer Howards *Garden Cities* skulle bilda en stadsregion bestående av ett antal självförsörjande mindre städer med var och en drygt 30 000 invånare, sammanbundna radiellt och cirkulärt av järnvägar och spårvägar. I praktiken blev det oftast inga trädgårdsstäder, bara villaområden – eller *Garden Suburbs* som Raymond Unwin benämnde dem i sin handbok.

Den svenska byggnadslagen från 1947 hämtade sin förebild från den engelska lagstiftningen. Det viktigaste inslaget var offentligt planmonopol, som innebär att staten och kommunen enväldigt skulle bestämma Var, När

och Hur städer skulle bebyggas. Markägare kunde därmed inte längre initiera planläggning på sin ägda mark. Nu började förorter byggas enligt grannskapsmodellen runt om i Sveriges städer, samtidigt som mark planlades och gjordes i ordning för industriområden. Kortedala i Göteborg och Fröslunda i Eskilstuna är tidiga exempel på sådana perifert belägna förorter samlade kring ett centrum och omgärdade av nyanlagda industriområden. De blev på grund av det då ännu låga bilinnehavet i Sverige fortfarande inifrånmatade. Typiskt är att de är uppförda av nybildade kommunala bostadsbolag.

I Vällingby utvecklades under början av 1950-talet det modernistiska stadsbyggandet baserat på två förebilder. Den första förebilden bottnade i de principer som Le Corbusier utvecklat redan på 1920-talet i sin Plan Voisin för total ombyggnad av Paris. Planens grundelement är (i) trafikdifferentiering (hierarkisk indelning av trafikleder och gator i sju nivåer efter kapacitet och hastighet); (ii) trafikseparering (fysisk åtskillnad mellan olika trafikslag – bilar, cyklar, gångtrafik och kollektivtrafik); samt (iii) funktionsuppdelad markanvändning (boende, handel, industri etc i enklaver åtskilda av vägnätet). Bostadshusen ligger grupperade fritt men inordnade i kilometerstora kvarter. Arbetarbstäder, medelklassbostäder och överklassbostäder ligger var för sig. All parkering sker i garage. Allt är med andra ord segregat.

Den andra förebilden var de principer som Stein och Wright använde i USA, med samma trafiklösning och samma typ av funktionsuppdelning som Le Corbusier, men tillämpat på småhusområden byggda enligt Perrys grannskapsprincip (*neighborhood units*). Idén var att bryta storstadens anonymitet genom att skapa tydligt avgränsade enheter stora nog att ge underlag för dagligvaruhandel, skola, samlingslokaler för föreningsliv och annat. Radburn är således ett småhusområde som är uppdelat i fyra delar genom två korsande huvudvägar. I korsningen finns ett centrum. Bostadsområdena är nedbrutna i mindre områden samlade längs en säckgata. Typiskt är att husen vänder garaget mot gatan medan entrén vetter mot en gemensam park med separerade gångvägar.

Den utglesade staden

De elektriska spårvägarna hade sprängt den traditionella täta staden redan i början av 1900-talet (Glaeser 2011, s 172). Förortsbyggandet i Sverige växles upp kring mitten av 1960-talet i anslutning till miljonprogrammet som innebar att en miljon nya bostäder skulle byggas till 1974 enligt principer för gårdsutformning och närmiljö angivna i *Bostadens Grannskap* och i *SCAFT 1968 Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet*, från övervakningsnivå till grannskapsnivå. Då många av miljonprogrammets lägenheter kom att stå tomma på grund av minskad arbetskraftsinvandring och ”gröna vågen”, som innebar att medelklassen i ökande grad önskade bo i villa eller radhus, kom senare hälften av miljonprogrammet att domineras av ett omfattande byggande av just enbostadshus.

Med miljonprogrammet konserverades fokus för stadsbyggandet på ”fart och rymd” – stadsmotorvägar och hus i park. Genom tillämpning av den funktionalistiska idén på förorter i form av hus i park samt det massiva småhusbyggandet i städernas periferier minskade boendetätheten (invånare per hektar) i svenska större städer med en tredjedel, samtidigt som ytan ökade med 70 procent mellan 1960 och 1990. En uppföljning av 1959 års generalplan för Göteborg vittnar om att det faktiska bostadsbyggandet innebar en väsentligt större utglesning än vad planen hade förutsatt (Andersson 1974). Markutnyttjandet för flerbostadshus sjönk från 60-80 lägenheter per hektar till 40-50, och boendetätheten föll från förväntat 0,75 boende per rumsenhet till 0,65 år 1971. Angered och andra avlägsna områden utanför generalplanen togs i anspråk för bostadsbyggande. Däremot blev andelen nya enfamiljshus i Göteborg betydligt lägre än i generalplanen. Behovet av att förtäta förorterna var litet med tanke på ett ökande antal tomma lägenheter, närmare 5 000 som mest (1974). Göteborgs folkmängd sjönk från 1970 och nådde inte samma nivå igen förrän trettio år senare.

Blandstaden – upproret mot modernismen

Begreppet blandstad – liksom begrepp som kreativa städer och klasser, socialt kapital och idéer om regionförstoring – går tillbaka på två böcker skrivna av Jane Jacobs: *The Death and Life of Great American Cities* 1961 och *The Economy of Cities* 1969. Den första är en kritik av modernismens stadsbyggnads- och arkitekturideal. Rivningsraseriet härjar i New York City och motorvägar kräver att stadsdelar jämnas med marken. Jacobs är aktivist och organiserar manifestationer mot Robert Moses’ planer på att riva Greenwich Village, SoHo och Little Italy för att bygga Lower Manhattan Expressway. Hon propagerar också starkt för att planerna måste omvärdera normen att bygga renodlade bostadsområden, kommersiella centra, kontorsområden o s v. Jacobs avfärdar alla utopiska stadsbyggnadsprinciper och fokuserar på hur städer faktiskt fungerar genom att analysera hur trottoarer och platsbildningar fungerar i praktiken när folk använder dem – utifrån aspekterna säkerhet, kontakt, tillit, barns assimilering samt naturlig övervakning (*eyes on the street*), segregering och diskriminering.

Hon går vidare med att förklara hur en diversifierad ekonomi i staden blir till:

- En stadsdel eller ett område måste ha många funktioner därför att olika grupper av människor använder samma faciliteter vid olika tidpunkter på dygnet.
- Kvarteren måste vara små (korta korsningsavstånd) för att öka antalet möjliga vägval mellan olika start- och målpunkter (dvs hög redundans) för att öka den ekonomiska och sociala utvecklingen.
- Bebyggelsen ska ha olika ålder och pris för att människor och verksamheter med olika betalningsförmåga ska kunna bo och verka där.
- Det ska vara en hög koncentration av människor inklusive boende för att det ska uppstå ett levande gatuliv (kan ske antingen genom trångboddhet i lägre exploaterad bebyggelse eller tvärtom).

Alla fyra egenskaperna måste finnas!

Jacobs bestrider kritiken mot diversiteten i de stadsdelar i New York som hon analyserar genom att hävda att:

- det inte finns något bevis för att visuell ordning är bra. Tvärtom hävdar hon att homogenitet inte = skönhet.
- diversitet inte skapar trafikköer – det gör bilanvändning. I diversifierade områden går man gärna.
- parkeringsplatser, bensinstationer, storskalig skyltning ruinerar stadslivet. Styrning av skalan på gatufasadsidan av bebyggelsen krävs.

Jan Gehl har utvecklat Jacobs' analyser genom långvariga observationsstudier i Köpenhamn – och de tillämpas nu världen över av konsultbolaget Gehl Architects. Redan 1971 utgav han boken *Livet mellan husene*. En av Gehls huvudpoänger är förenklat att människor vistas i stadsmiljön av två skäl: man vill och man måste. Man måste ta bussen till jobbet varje arbetsdag oavsett hur otrygg gångvägen till hållplatsen är. Man önskar kanske sitta på en uteservering vid vattnet trots att stället är dyrt. I det första fallet säger användningen inget om stadsmiljöns kvaliteter, men det gör den i det andra fallet. På detta sätt kan man genom observation av användandet kartera attraktiviteten hos olika egenskaper i stadsmiljön. I stort sett kan man säga att han har bekräftat Jacobs' slutsatser om vad som skapar diversifierat stadsliv. De flesta av detta paradigms kvalitetsvariabler finns beskrivna av Congress for the New Urbanism.

I direktiven (1979:127) till den statliga stadsförnyelsekommittén konstaterades att satsningen på nya stora bostadsområden i tätorterna och den fortlöpande koncentrationen av arbetsplatser och service hade lett till brister i miljön. Ett delbetänkande (SOU 1981:99) från kommittén hävdade att en långtgående funktionsuppdelning borde motverkas (s 69). Man ville ”komplettera större, från den övriga staden avgränsade, bostadsområden med lämpliga arbetsplatser”. Redan 1974 hade Stockholms fastighetskontor lagt fram rapporten *Bostadskomplettering – förnyelse i äldre ytterstadsdelar* (Ahrenby & Hedlund 1974).

Förutsättningarna för blandstadsförorter har successivt urholkats i Göteborg. Smalhusområdena gav hög bostadsstandard och fina lekmiljöer, men väldigt låg exploatering vilket medförde att det redan från början fanns endast få butiker eller annan service. De tidiga grannskapen med höga punkthus medgav ursprungligen att ett torg kunde fungera väl på kommersiella villkor. Med dagens policy för regionförstoring (funktionella pendlingsregioner) är boendetätheten än lägre och ytan än större.

Nyurbanismen

Begreppet *New Urbanism* började användas vid mitten av 1980-talet (Meinig 1986) och blev vedertaget i början på 1990-talet. Peter Calthorpe, Andrés Duany, Elizabeth Moule, Elizabeth Plater-Zyberk, Stefanos Polyzoides och Daniel Solomon bildade 1993 Congress for the New Urbanism (CNU). Stadgarna *Charter of the New Urbanism* (1999) börjar som följer:

We advocate the restructuring of public policy and development practices to support the following principles: neighborhoods should be diverse in use and population; communities should be designed for the pedestrian and transit as well as the car; cities and towns should be shaped by physically defined and universally accessible public spaces and community institutions; urban places should be framed by architecture and landscape design that celebrate local history, climate, ecology and building practice²⁰.

²⁰ Vi förespråkar att politiska riktlinjer och planeringspraxis omstruktureras för att stödja följande principer: grannskap bör ha diversifierad användning och befolkning; samhällen bör utformas för fotgängaren och kollektivtrafiken såväl som för bilen; städer bör formas av fysiskt avgränsade och allmänt tillgängliga offentliga utrymmen och samhällsinstitutioner; orter bör inramas av arkitektur och landskapsutformning som lyfter fram lokal historia, klimat, ekologi och byggnadstradition.

Andrés Duany och Elizabeth Plater-Zyberk bodde i en viktorianskt inspirerad stadsdel i New Haven, Connecticut, och omsatte sina observationer till principer som de menade dels skulle minska trafikköerna genom att uppmuntra människor att cykla, gå och åka kollektivt, dels bidra till minskad utspridning och utglesning av bebyggelsen:

- Stadsdelen har ett tydligt centrum i form av ett torg och en välfrekventerade handelsgata. En hållplats för kollektivtrafik bör finnas.
- Merparten av de boende finns inom fem minuters promenadavstånd från centrum (ca 400 m).
- Det finns olika bostadstyper, villor, radhus och flerbostadshus, vilket gör att äldre, ensamboende, familjer, unga, fattiga och välbärgade bor nära varandra.
- I utkanten finns områden med affärer, kontor m m där det finns både arbetsplatser och service.
- På bakgårdar tillåts en komplementbyggnad för garage, kontor, extrabostad etc.
- En LM-skola finns lokaliserad så att de flesta barnen kan nå den till fots.
- Lekplatser finns i bostädernas närområde.
- Gatorna bildar ett nät som gör att man kan välja olika väg till alla bostäder och målpunkter, vilket sprider ut trafiken och minskar störningarna.
- Gatorna är smala och kantade av träd, vilket gör att biltrafiken håller låg hastighet och skapar en trafikmiljö lämplig för gående och cyklister.
- Byggnaderna i centrum ligger i en fast byggnadslinje längs gatan och skapar väldefinierade stadsrum.
- Parkering och garage finns inte längs gatan, utan på husens baksida och nås via gränder.
- Vissa centrala lägen och tomter i gatufonder är reserverade för offentliga byggnader, såsom skolor, kulturhus och kyrkor.

Elizabeth Moule, Hank Dittmar och Stefanos Polyzoides skrev 2009 *Canons of Sustainable Architecture and Urbanism* för att klargöra och precisera sambandet mellan nyurbanism och hållbarhet med ett antal operationella principer.

Utvecklingen av nyurbanismen i USA skedde parallellt med att statistiska undersökningar och forskning kring vad man kom att benämna *automobile dependency caused by urban sprawl* redovisade att en ökande andel av befolkningen bor i allt glesare funktionsuppdelad bebyggelse. Dels i de växande pendlingsregionerna som helt dominerar mätt i antal boende, men även i innerstadsdelar där antalet invånare per hektar stadsmark minskat till följd av ett mera spatiöst boende, vilket har minskat kundunderlaget för närservice.

Svensk nyurbanism

I mitten av 1980-talet hade det uppstått ett ökande intresse i Sverige för att bygga traditionell stad. Det var i hög grad en följd av de internationellt uppmärksammade projekt som utvecklades i USA av personer som senare startade Congress of New Urbanism 1993. Mest uppmärksammat var Seaside i Florida, den första nyurbanistiska staden, påbörjad 1981. I Europa blev Poundbury, en utbyggnad av staden Dorchester i Cornwall, ett välpublicerat exempel som började byggas 1993. Planen ritades av Leon Krier, som var känd för sina teoretiska modeller av hur den "europeiska staden" skulle återskapas. Efter att den första etappen färdigställdes utvärderade man invånarnas upplevelse av kvaliteten, som visade sig vara mycket hög. På en punkt fallerade projektet – bilberoendet minskade inte.

Stockholms stadsbyggnadskontor var tidigt med att anamma nyurbanismen. Det första projektet som byggdes (med början 1981) var i Skarpnäck, som är slutstation på en gren av gröna tunnelbanelinjen söderut. Det är en kvartersstadsdel med bostäder, arbetsplatser, handel och en huvudgata – Skarpnäck allé – som börjar och slutar i ingenting. Därmed fungerar vad som byggdes på Skarpnäcksfältet – och de flesta andra sådana projekt som byggts runt om i landet – som andra förorter. De bildar en arkipelag av öar. Kvartersstrukturen gör ingen skillnad i sig. Undantaget är främst Hammarby Sjöstad, tillkommen sedan början av 1990-talet, som genom läget har ett gatunät och spårvägsnät som integrerar stadsdelen i Stockholm. Flera projekt kom att präglas av klassicism och barock. Vissa, som Minneberg, ligger även de perifert och ointegrerade, medan andra som exempelvis Södra stationsområdet (1986-1991) ligger mitt i stadsväven. Några liknande storskaliga satsningar har inte gjorts i Göteborg, bortsett från Norra Älvstranden, utan här är det i första hand tal om inspiration för begränsade kompletteringar i förorterna.

Hur ska man åstadkomma ökad tillgänglighet i staden? Förtätning genom blandstad och kvartersstad har motiverats med att bilresandet skulle minska, det vill säga att ökad tillgänglighet skapas genom ökad närhet. Mod-

ernismens svar på frågan var att den ökade tillgängligheten skulle nås genom snabbare resor. Det är inte uppenbart att förtätande blandstadsprojekt i förorter är tillräckliga för att stärka det glesa stadslandskapet som utgör ett arv från de modernistiska årtiondena.

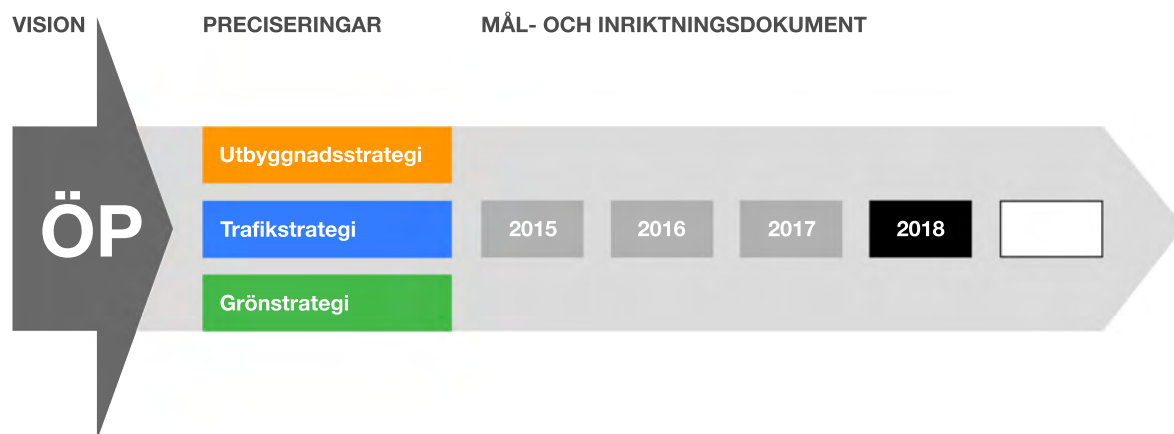
4.3 Kommunala policydokument

Göteborgs stad har många olika typer av styrande dokument som ska ge den kommunala organisationen förut-sättningar för att göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument* delar upp styrande dokument i två grupper:

- Kommunala föreskrifter, inklusive normgivning mot enskild och riktade styrande dokument
- Planerande (vad) och reglerande (hur) styrande dokument

Kommunfullmäktiges budget är överordnad stadens styrande dokument som ska förmedla den för staden övergripande visionen. Översiktsplanen är kommunens långsiktiga vision om hur stadens mark- och vattenområden ska användas och om hur bebyggelsen ska utvecklas. Den ska fungera som en samlad framtidsbild och är ett verktyg för att sätta enskilda beslut i ett större perspektiv. Översiktsplanen är antagen av kommunfullmäktige.

Den översiktliga planeringen för Göteborg ska ge riktningar och lägga fram strategier för hur en hållbar utveckling av staden kan uppnås. Det finns en rad av styrande dokument som enligt stadens hemsida på olika sätt ska fördjupa inriktningen i översiktsplanen, inklusive *Strategi för utbyggnadsplanering*, *Grön strategi för en tät och grön stad*, *Trafikstrategi för en nära storstad*. Strategierna är godkända eller antagna i respektive nämnder.



Figur 14. Relation mellan olika styrdokument

Utöver dessa har Göteborgs stad ett antal andra övergripande styrande skrifter. På stadens hemsida ligger de uppdelade i 17 kategorier. En kategori är *Stadsmiljö*. Den samlar 37 styrande dokument som är gemensamma för staden och täcker ett brett spann av olika frågor genom nästa hela alfabetet – allt från *Allmänna bestämmelser för brukandet av den allmänna va-anläggningen (ABVA)* 2017 till *Återvinningspolicy för skräp i papperskorgar*.

Förutom de styrande dokumenten har Göteborgs stad ett antal planeringsunderlag som ligger till grund för översiktsplanen och övrigt strategiskt arbete: sociotopkartor, *Stadsbyggnadskvaliteter*, *Stadslivet i centrala Göteborg* och stadsdelsvisa beskrivningar. Tillsammans med en flora av andra dokument som ger vägledning eller ska vara arbetsverktyg i stadsplaneringen – t ex *30 teser om hur vi bygger Göteborg* (2017) eller *SKA Social konsekvensanalys* och *BKA Barnkonsekvensanalys* – utgör de ett samtals- eller arbetsmaterial som vänder sig till alla intresserade som engagerar sig i och diskuterar utvecklingen av Göteborg i vidare mening.

Översiktsplanen från 2009

Alla BoStad2021:s planområden som ska exploateras ligger i den så kallade mellanstaden. Översiktsplanen inkluderar områdesvisa inriktningar för att visa huvuddragen i översiktsplanen och koppla dem till geografiska områden.

För mellanstaden gäller följande (Översiktsplan för Göteborg 2009-02-26 del 1 s 39):

- komplettera och blanda
- utveckla stadsdelens kvaliteter
- bygg i första hand på ianspråktagen mark
- bygg tätare kring bytespunkter och i kollektivtrafikstråk
- kraftsamla kring knutpunkter
- ta till vara värdefulla grönområden och stråk
- skapa goda möjligheter att gå och cykla

Vad säger översiktsplanen om aktiva bottenvåningar?

På vissa håll är det viktigt att finna lösningar för handelns utbyggnadsbehov genom nya handelsytor eller genom att t.ex. utnyttja bottenvåningar omkring centrumet. [...] Samspelet mellan människor ute på gator, torg och andra offentliga platser med människor inne i husen kan påverkas av att bebyggelsens första våning är utformad för sådan kontakt. Antingen publika bottenvåningar, eller lagom avstånd till bostads/ kontor/fönster, för att våga ha gardinerna frändragna och vilja vistas på balkong eller uteplats. [...] Det bör finnas ett samspel mellan ute och inne, och bottenvåningarna bör vara publika och kunna förändras i användning över tid. (s 69)

Strategier

Vidare ligger mellanstaden i fokus för *Strategi för utbyggnadsplanering* som ger ett stöd i prioriteringen av kommunens planeringsinsatser samt ”*lokaliseringen av bostäder och verksamheter för en långsiktig hållbar stadsutveckling*” (s 11).

I *Mål- och inriktningsdokumentet* står det att Stadens strategi för utbyggnadsplanering, trafikstrategin och grönstrategin ska vara Göteborgs stads utgångspunkter för all stadsutveckling. Strategierna har fyra huvudsakliga mål – staden ska vara *tät, attraktiv, grön*, och den ska främja *liv* som är enklare, rikt, och hälsosamt.



Figur 15. Fyra strategiska dokument som tillsammans anger inriktningen för utveckling av mellanstaden

I Utbyggnadsstrategin sägs om aktiva bottenvåningar:

Områden i direkt anslutning till innerstaden är attraktiva för bl.a. kontorsnäringar. Bostäder och verksamheter bör integreras för ömsesidig nytta, t.ex. kontor och handel i bottenvåningar och i mer bullerutsatta lägen.

Mål- och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget

Kommunfullmäktiges budget ändras för varje kommande verksamhetsår. Forskargruppen har granskat fyra *Mål- och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget* som avser tiden som satsningen BoStad2021 hittills har pågått, 2015-2018. Enbart innehållet i ett återkommande avsnitt, Stadsutveckling och bostäder, har behandlats. Syftet med vår analys har varit att utreda vilken stad som ska byggas och hur. Vidare har analysen syftat till att identifiera vilka inriktningar som återkommer varje år och utgör den stabila kärnan samt vilka perspektiv på utveckling som har tillkommit eller utgått under de senaste fyra åren.

Forskargruppen konstaterar att mål- och inriktningsdokumenten från 2016, 2017 och 2018 är ganska lika till struktur och innehåll. Däremot skiljer sig den tidigare Budget 2015 rätt mycket från de tre i både form och fokus. Mål- och inriktningsdokumentet från 2015 fokuserar mer på stadsutvecklingsprocesser än på stadsmiljö. Dessutom lägger det en grund för utveckling av kommunens arbetssätt och olika samverkansuppdrag, däribland BoStad2021 och Hem 1400.

Analysen visar att det finns en tydlig kärna men också en stor variation av inriktningar för stadsutveckling och bostäder. Inriktningar som årligen återkommer i alla de fyra studerade mål- och inriktningsdokumenten (2015-2018) är följande:

- uppnå mångfald av innehåll inklusive upplåtelseformer och bostadstyper
- komplettera i exploaterade lägen med infrastruktur och god kollektivtrafik
- bygga tätt och funktionsblandat
- utforma med utgångspunkt i stadens strategidokument
- ha barnperspektivet i fokus
- bygga så att bilen blir mindre nödvändig
- bidra till mer levande torg
- stärka lokala verksamheter
- bidra till liv, rörelse, ökad trygghet och fler mötesplatser
- ge utrymme för spontana yttringar och kreativitet
- bidra med konstnärlig gestaltning
- bygga bort fysiska hinder
- säkerställa bostädernas närhet till grönområden
- tillgängliggöra stadsrum och bostäder
- främja hyresrätter
- skapa fler boenden för personer med funktionsnedsättning

Ytterligare präglas de tre senaste budgetarna (2016-2018) av en gemensam starkt social inriktning:

- utforma med människan i fokus
- öka mångfald av människor
- säkerställa gångavstånd till kollektivtrafik, service, skola, affärer, torg och grönområden
- aktivt bidra till att minska segregation
- utveckla jämlik stad och skapa hälsofrämjande och hållbara livsmiljöer

Några funktionella aspekter läggs till i de två senaste budgetarna (2017-2018)

- ge möjlighet till odling
- komplettera med fler kulturupplevelser och lekmiljöer

Det finns också processspecifika återkommande teman som utgör kärnan i alla dessa fyra dokument: sociala och barnkonsekvensanalyser, kulturplanering, hållbar utveckling av externa köpcentrum, hemlöshet, bostadsbrist och rätt till anpassat boende för personer med funktionsnedsättning, modeller för prispressade hyresnivåer.

Alla de perspektiv på stadsutveckling som har tillkommit eller utgått under de senaste fyra åren sammanställs i tabell 14.

Mål- och inriktningsdokument för BN, FK, TK och PoN

I inledningen till *Mål och inriktning Göteborgs Stad 2018 – Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden, Trafiknämnden, Park- och naturnämnden* heter det:

I stadsbebyggelse ska slutna kvarter med hög exploateringsgrad föredras och bottenvåningen ska inrättas så att de går att använda som lokaler. Vid avsteg ska det finnas goda skäl.

I övrigt återspeglar detta dokument för nämnderna mål- och inriktningsdokumentet för stadens budget.

Tabell 14. Perspektiv på stadsutveckling i stadens budgetar 2016-2018

År	Tillkommande (jfr föregående budget)	Borttagna (jfr föregående budget)
2018	• Utbyggnad av socioekonomiskt utsatta områden • Ihopbyggnad av Hammarkullen & Angered • Miljövänligt byggande • Jämställd stadsutveckling med öppna, översiktliga, trygga miljöer, för män och kvinnor • Bemannade lekplatser • Staden under byggtid • Stärkning av gröna kilar • Anpassning av stadens organisation • Utbyggnadstakten ska höjas • 50 % av bostäderna som byggs bör vara hyresrätter • Fler detaljplaner tas fram innan marken markanvisas • Byggemenskaper • Prefabricerade hus	• Översiktsplan • Antal hyresrätter ska öka • Planering för bostäder ska öka • Antal markanvisningar ska öka • Tillfälliga bostäder • Kompiskontrakt • Samverkan mellan allmännyttan och SDN gällande förvaltning av bostäder • Upprustning och renovering • Avenyn
2017	• Dag Hammarskjölds boulevard • Översiktsplan • Jämlikhetsarbete • Tre strategier • Kulturplanering i tidiga skeden • Fler kulturupplevelser och lekmiljöer • Stad tillgänglig för alla • Odling • Dagvatten • Från 2018 ska Framtiden färdigställa <i>minst</i> 1 400 lgh • Avenyn • Samverkan mellan allmännyttan och SDN gällande förvaltning av bostäder	• Hyresrätter för den öppna marknaden • Tillgång till bostäder till en rimlig kostnad • Bygga samman områden med fokus på sociala perspektiv • Mötesplatser för samhällsgemenskap • Rumsliga kulturstråk • Bevarandet av värdefulla naturområden vid nybyggnation • Allmännyttans ansvar för nyproduktion • Sänkning av de ekonomiska kraven för att bli hyresgäst • Fler boendeanternativ för personer med funktionsnedsättning • Parkering
2016	• Jubileumsparken • Jubileumssatsning/BoStad2021 • Från 2018 ska Framtiden färdigställa 1 400 lgh • Sänkning av de ekonomiska kraven för att bli hyresgäst • Antal markanvisningar ska öka • Småskaliga bolag • Hemlöshet och 'bostad först' • Kompiskontrakt • Våld i nära relationer • Parkering	• Handelsytor i centrum • Bygga samman områden med stort fokus på gestaltning • GEM projektet • Planering för bilfritt bostadsområde • Passivhus • Organisationsmodellen för anhöriginvandring • Stadsdelarnas roll i arbetet med social- och barnperspektiv • Prioritering av hus med fler bostäder/samma yta • Öka antal studentbostäder • Bostäder för ungdomar • Ökad kapacitet att ta fram planer för skydd av viktiga grön- och naturområden • Byggemenskaper

4.4 Vad säger överklagandena?

En sällan utnyttjad källa till kunskap om stadsbyggnadskvaliteter är vad som anförs i överklaganden²¹. Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan överklagas till mark- och miljödomstolen. I detta avsnitt analyserar vi överklaganden som har inkommit till mark- och miljödomstolen i ärenden som rör

²¹ Att överklaganden är vanliga i förtätningsprojekt är knappast överraskande och analyseras i en studie från Australien (Cook m fl 2012).

BoStad2021. Syftet med studien har varit att identifiera vilka de typiska motiven är som anförs av dem som berörs av planerna inom BoStad2021²². Vi ger även exempel på hur domstolen har tagit upp sakfrågor i sina avslagsbeslut.

Överklagade detaljplaner inom BoStad2021

Av de 30 detaljplaner som ingick i BoStad2021 var 28 antagna i december 2018. Av de redan fattade besluten om att anta en detaljplan överklagades 15 (54 %). Andelen överklagade planer avviker knappast från tidigare siffror för Göteborgs normalproduktion av flerbostadshus (58 % för perioden 2011 – juni 2016 enligt stadsbyggnadskontorets statistik; 47 % av samtliga detaljplaner i Göteborg under 2016-2017 enligt SKI). Det är inte uppenbart att andelen överklagade detaljplaner inom BoStad2021 är påtagligt lägre eller högre än för tidigare bostadsprojekt i Göteborg. Oavsett orsaksbilden kan man inte hävda att den uppsnabbade detaljplaneringen har lett till en högre andel överklaganden än annars i Göteborg.

Sammanlagt kom det närmare 200 överklaganden in till kommunen. Två planer var i hög grad föremål för överklaganden: Distansgatan/Marconigatan med omkring 100 överklaganden och Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan med ett sextiotal överklaganden. Resten av överklagandena utgjorde 27 som fördelade sig på 13 planer, dvs med mellan en och fem överklaganden per plan: Radiatorget, Smörslottsgatan, Smörgatan, Valskvarnsgatan, Långströmsgatan, Briljantgatan, Nymilsgatan, Volrat Thamsgatan, Ebbe Lieberathsgatan, Godhemsberget, Fixfabriken, Gunnestorpsvägen och Gårdsten Centrum.

Man kan konstatera att de femton överklagade planerna är geografiskt utspridda och ligger i nio stadsdelar. En enkel statistisk analys vittnar om att sannolikheten för att en detaljplan har överklagats inte är knuten till om planprocessen har varit kort eller lång.

Motiven som anförs

Analysen baseras på forskargruppens sammanställningar av vad de klagande angivit som skäl för överklagandet. Motiven som anfördes när det gäller aspekter av stadsmiljö var i första hand (ordnat efter antal planer där motivkategorin förekommer):

- Höga hus (13 planer)
- Nybyggnad ej harmoniserad med befintlig struktur (10 planer)
- Försämrade ljus-, luft- och ljudmiljö (9 planer)
- Omvandling av grönytor (9 planer)
- Trafiklösningar (8 planer)
- Ökad trafik och lågt p-tal (8 planer)
- Insyn och utsikt (7 planer)
- Stadsmässighet (5 planer)
- Hög exploatering (4 planer)
- Skador på befintliga hus och störningar under byggprocessen (3 planer)
- Små lägenheter (2 planer)

Överklagandena avsåg typiskt ett eller ett fåtal teman för varje plan. I fråga om den oftast överklagade planen, Distansgatan/Marconigatan, dominerades synpunkterna av trafik- och parkeringsfrågor samt grönytor, annars förekom en rad av enstaka teman – utom stadsmässighet och små lägenheter. Samma huvudteman uppträdde i överklagandena i fråga om Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan och därutöver också insyn och skolplacering. Vi noterar att överklagandena gällande Distansgatan/Marconigatan var delvis ordagrant likalydande medan överklagandena gällande Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan utgjordes av mer individuellt utvecklade skrivelser.

Tre typer av överklaganden kan sägas föreligga: negativa (*bygg ej*), konstruktiva (*bygg, men ...*) allmänt eller avseende enstaka aspekter och oroade (*känner oro inför ...*). För de flesta planerna överväger konstruktiva formuleringar, dvs få planer berörs av negativa överklaganden. Vi har inte funnit något som kan karaktäriseras som ett okynnesöverklagande.

²² I Sverige har det tidigare gjorts flera mindre studier av skäl som anförs när detaljplaner överklagas (Henecke & Olander 2003, Lindqvist 2004, Asplin & Henriksson 2010, Davidsson 2016). Lindqvist (2004) och Davidsson (2016) delar upp skälen i åtta klasser. Där ingår Trafik, När- och boendemiljö, Ändring av karaktär, Kostnader och gränser, Formella brister, Allmänna intressen, Verksamhetsfrågor, och Övrigt.

Ur mark- och miljödomstolens domskäl

När mark- och miljödomstolen i Vänersborg avslår överklaganden innehåller domskälen olika slags konstateranden som rör sakfrågor, även om domstolen som regel hänvisar till att detaljplanebeslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna i plan- och bygglagen ger kommunen. Således kan man notera att domstolen konstaterar i olika domar att

- *Den bebyggelse som detaljplanen möjliggör kommer att medföra en väsentlig förändring av byggnadsmiljön i området.*
- *Det framgår [...] att det kommer att bli minskad utsikt för de boende på Öckerögatan.* (Domstolen konstaterar att planområdet är central beläget och omfattar ett större omvandlingsområde där närboende haft att räkna med att större förändringar kan bli aktuella.)
- *[...] ett genomförande av planen kommer att medföra vissa förändringar för de närboende i form av ökad skuggbildning.* (Domstolen finner sedan att det berörda området är tätbebyggt med stadsmässig karaktär och att förtätningar inte är ett främmande inslag i sådana områdens naturliga utveckling.)
- *[...] trafiken i området visserligen förväntas öka men att det inte är fråga om någon väsentligt förhöjd trafikbelastning.*
- *Beräkningarna visar att befintlig bebyggelse väster om Långströmsgatan, utan vidtagande av bullerdämpande åtgärder, kommer utsättas för trafikbuller som överskrider de riktvärden som anges som långsiktiga mål i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53).* (Domstolen finner att det är möjligt att vidta bullerdämpande åtgärder.)
- *[Domstolen] ser det som uppenbart att trafiken i området kommer att öka om detaljplanen genomförs och att detta innebär förändringar för de närboende i form av bland annat ökad trafik och ökade utsläpp till luft.* (Domstolen konstaterar att länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva planen och att det inte rör sig om betydande olägenhet.)
- *[Planförslaget] får genom sin placering och höjd även en påverkan på Övre Johanneberg, särskilt intrycket av detta område på avstånd från öster, där Övre Johanneberg på ett karaktäristiskt sätt svävar på en egen nivå i förhållande till angränsande stadsdelar. Planförslaget hamnar här på en mellannivå som i viss utsträckning otydliggör den skarpa gränsen mellan stadsdelarna.* (Domstolen noterar sedan att varken länsstyrelsen eller stadsmuseet haft invändningar mot planen.)
- *Det är ett allmänt intresse att bevara tätortsnära grönområden. Samtidigt är även utbyggnaden av bostäder i centrala, kollektivtrafikenära lägen ett starkt allmänt intresse.*

Vi noterar också med intresse att mark- och miljödomstolen har tagit upp olika stadsmiljöproblem i sina domskäl, även om alla överklaganden hittills har avvisats. Handläggningstiderna i domstolen har varit kortare när endast ett överklagande har förelegat.

4.5 Byggaktörernas marknadsföring

En genomgång av det material som ingår i byggaktörernas marknadsföring på sina hemsidor har gjorts i syfte att identifiera de kvaliteter som framhålls. Materialet kan indelas i sex huvudsakliga kvalitetskategorier. I tabell 15 presenterar vi ett representativt urval av de kvaliteter som framhålls, ordnade efter dessa övergripande kategorier.

Vad gäller stadsmässighet finner vi att man i hög utsträckning framhåller kvartersstaden, med starka inslag av gårdsliv och tillgång till service, som en framträdande kvalitet. Vidare understryks kombinationen av ett levande gårds- och gatuliv. Spridningen är rätt stor med avseende på vilka och hur detaljerat arkitektoniska kvaliteter beskrivs. Variation är ett ord som dyker upp relativt ofta, inte minst i fråga om hushöjder och blandning av bebyggelse. Fasadmateriell och färgtoner lyfts fram. Vidare finner vi småskalig bebyggelse. I övrigt framhålls innergårdar, grönska och inbjudande entréer. Naturmiljö är en framträdande kvalitet i marknadsföringen och då särskilt med betoningen av naturnärhet till bostaden. Vad gäller mobilitet tas närhet till kollektivtrafik gärna upp. Likaså tillgången till både gång- och cykelstråk samt olika former av service kopplade till cykling: cykelpool och cykelservicenum. Bilpool nämns mer sällan. Närhet till både handel och gym är vanligt förekommande servicekvaliteter, likaså närhet till förskola, skola, sjukvård samt även nöjesutbud. I en kategori som omfattar social interaktion och trygghet, finner vi slutligen kvaliteter som handlar om trygga lekplatser, utemiljöer och gårdar som utformas för att skapa social samvaro.

Tabell 15. Kvaliteter som framhålls i byggaktörernas marknadsföring

Stadsmässighet	Arkitektur	Naturmiljö	Mobilitet	Service	Social interaktion/ Trygghet
Mysiga kvarter Innerstadskvarter Kvarter Befintligt kvarter Klassiska kvarters- staden Kvarter Lokaler i markplan Blandad småskalig bebyggelse Blandning av innerstads gårdar och entréplan med verksamhets lokaler Variation Småskalighet Välkomnande gatuliv Liv och stadskänsla Levande storstad Både gatuliv och gårdsliv Stadsliv Spännande Modern trevlig känsla Modernt gediget tryggt Lekfullhet Smälter in Matchar övriga hus Befintligt kvarter Väl anpassade till omgivningen Kompletterar be- fintlig bebyggelse Liten stad i staden	Diskreta ljusa stenfasader i puts eller tegel Fasaderna i målad betong i guldgula och rödbruna toner med jordnära känsla Färgsättning Tegelfasader i neutrala kulörer Variation i färg Bryter upp huskroppar i flera mindre som klättrar upp längs bergskanten Blandad och små- skalig bebyggelse Huskroppar med varierande höjder Hus i olika höjder Olika huskroppar Variation i höjder, utseende Variera i höjd Gårdar för lekar, avkoppling och sociala möten Grön gemensam terrass Fina innegårdar Mycket grönska Inbjudande entréer Takvinklar Sedumtak för att minska vattenavrin- ning och buller Snedställda former som för tankarna till en slipad diamant Miljösmarta punkthus	Lugnet Fridfull atmosfär Rofylld natur Grönområdet Grönskande gårdar Naturområden Gröna sköna områden Parkområde Naturan Naturen bakom växer ihop med innergården Slotts- skogen Lummigheten Vacker natur Naturreservat Friluftsområde Havet Skogssjön Hela havsbandet Klippor och bad Milsvid utsikt Vackra omgivningar Fin utsikt Höglänt terräng Promenad- vänliga natur- områden Milsvida stigar Elljusspår	Goda förbindelser till Göteborgs centrum Närhet till kommunikationer, fritidsaktiviteter (etc) Lättillgänglig kollektivtrafik Sju cykelminuter från Korsvägen Med cykel tar du dig till city på 15 min Nya gång- och cykelstråk Bilpool, cykelpool med flera låne- cyklar, ett cykelservicium Skyddad cykelparke- ring, cykelpool med specialcyklar, cykelgarderober, cykelverkstad	Handel och service [...] stormarknad och träningscenter Butik Köpcentrum Shopping i centrum eller en fika Små butiker, caféer, restauranger, apotek Handla middagsma- ten och blommorna [...], klippa dig, gå på café eller restau- rang eller till tandläkaren Livsmedelsbutik Skola och sjukhus Dagis, skola Skolor, förskolor Stadspuls och nöjesliv	Barnen får många trygga platser att leka på Många trygga platser att leka på, utevardsrum Utemiljöer på gårdar och mellan husen utformas för möten Gemensamma gården trevlig plats för att umgås Plats för spontana samtal, sociala akti- viteter och gemen- samma utrymmen Innegårdar blir sam- lingsplatser, sittplat- ser, lekredskap Mysiga gårdar, leka fritt, fika med grannarna Gemensamma tak- parken, umgås med vänner Trivsammare och tryggare karaktär för gående och cyklist Entréer och trapphus kommer lysa välkomnande över närområdet om kvällen Trygga och rymliga förvaringsutrym- men för cyklar av olika slag

4.6 Workshop om kvaliteter

Den 30 maj 2018 arrangerade följeforskargruppen en workshop på Chalmers. Syftet med workshopen var att diskutera i en bredare grupp vilka intressanta och relevanta utgångspunkter det kan finnas för att resonera kring vilken kvalitetsnivå projekten i BoStad2021 håller.



Upplägget

Inbjudan gick ut till företrädare för byggaktörer och kommunen och samtidigt till forskare vid Chalmers, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik. Sammanlagt hade fjorton personer bjudits in till workshopen. Totalt hade tolv anmält sig varav nio kom, representerande fyra byggaktörer (Nordfeldts AB, Förvaltnings AB Framtiden, Wästbygg Gruppen AB), fyra Göteborgs stad (Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret) och en var forskare vid Chalmers, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik (Avdelning Stadsbyggnad).

Huvudfrågan som ställdes var: Vilka utgångspunkter eller kriterier bör vi använda i följeforskningen för att kunna bedöma stadsbyggnadskvaliteter i det som byggs inom BoStad2021?

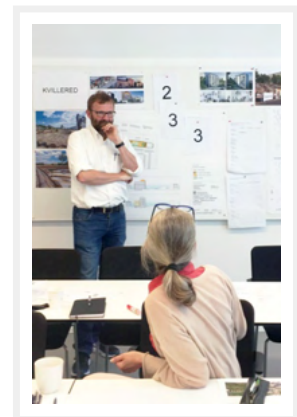
Under workshopen genomfördes två diskussionspass. Under pass 1 diskuterades huvudfrågan utifrån deltagarnas allmänkunskap och erfarenheter. Diskussionerna hölls i tre aktörsindelade grupper: Byggaktörer, Göteborgs stad och Forskare. Varje deltagare hade fem minuter för att skriva ned svar individuellt på Post-it-lappar. I varje aktörsgrupp utvecklade man tillsammans på ett blädderblocksblad en lista med relevanta utgångspunkter eller kriterier som sedan motiverades inför alla workshopsdeltagare. Passet avslutades med en gruppdiskussion och gemensam uppsummering.

Under pass 2 diskuterades huvudfrågan utifrån deltagarnas analys av stadsbyggnadskvaliteter i konkreta detaljplaneprojekt inom BoStad2021. Följande tre projekt valdes ut av följeforskarna för bedömning: Smörgatan, Fyrklöversgatan, Volrat Thamsgatan. Planerna valdes ut på grundval av varierande storlek, komplexitet, skillnader i tillämpning av parallella processer samt koppling till andra följeforskningsfrågor. För att minska risken för positionering valde forskargruppen ut planer utan någon koppling till inbjudna byggaktörer. Projektmaterial



inklusive information om läget, antal bostäder, byggaktör samt en flygbild över området, miljöbilder, en illustrationskarta, visualiseringar och dessutom länkar till planhandlingar och byggaktörernas hemsidor skickades ut till alla deltagarna i förväg och presenterades kort på workshopen. Analyser av stadsbyggnadskvaliteter genomfördes i tre mixade grupper. Varje grupp satt upp kriterier i en enkel plan/kriteriematris och bedömde alla de tre projekten.

Sedan rangordnades de tre projekten inbördes utifrån stadsbyggnadskvaliteter, där rang 1 är bäst, 3 sämst. Rangordningen motiverades och vilka kriterier enskilda grupper använt listades för andra grupper. Passet avrundades med en gemensam diskussion.



Kriterier från alla matriser

- allmänna ytor/mötesplatser (inom området)
- koppling till omgivning
- service, offentlig och kommersiell
- tillgänglighet/mobilitet
- grönytor/vistelseytor/gårdar
- exploateringsgrad/täthet
- blandstad
- variation i uttryck
- arkitektonisk påverkan
- relation till befintlig bebyggelse/stadsmiljö
- orienterbarhet: sammanhang med omgivningen
- funktionsblandning i sig – respektive i sammanhanget
- mötesplatser
- levande bottenvåningar/entréer mot gatan
- kollektivtrafik
- arkitektonisk kvalitet
- tillgång till grönska
- kreativitet, stadsmässighet
- behandling av grönområden
- förhållande till omgivande strukturer
- socialt sammanhang (målgrupp, förhållande till omgivningen)
- mångfald av fastighetsägare
- mångfald i utformning
- mänsklig skala
- möjligheten att röra sig i området, tillgänglighet, flöden
- spännande arkitektur
- stadsmässighet

Ett förslag på gruppering

GRÖN STAD

- grönytor/vistelseytor/gårdar
- tillgång till grönska
- behandling av grönområden

SAMMANHÄNGANDE STAD

- koppling till omgivning
- relation till befintlig bebyggelse/stadsmiljö
- förhållande till omgivande strukturer
- orienterbarhet: sammanhang med omgivningen
- socialt sammanhang (målgrupp, förhållande till omgivningen)

ARKITEKTUR

- variation i uttryck
- arkitektonisk påverkan
- arkitektonisk kvalitet
- spännande arkitektur
- mänsklig skala
- kreativitet, stadsmässighet
- stadsmässighet

TÄT BLANDSTAD

- exploateringsgrad/täthet
- blandstad
- service, offentlig och kommersiell
- funktionsblandning i sig – respektive i sammanhanget
- mångfald av fastighetsägare
- mångfald i utformning

TILLGÄNGLIG LEVANDE STAD

- allmänna ytor/mötesplatser (inom området)
- tillgänglighet/mobilitet
- mötesplatser
- levande bottenvåningar/entréer mot gatan
- möjligheten att röra sig i området, tillgänglighet, flöden
- kollektiv trafik

Alla grupper kom med nästan samma lista på kriterier:

- koppling till omgivningen: fysiskt, social, funktionell
- gröna områden
- arkitektur: form, skala, kreativitet
- tillgänglighet
- stadsliv: mötesplatser, levande bottenvåningar, rörelser
- blandstad: mångfald av funktion, service, form, fastighetsägare, uttryck
- täthet

Enligt workshopdeltagarna ska den nya stadsbyggnadsstrukturen vara sammanhängande, nära grönytor, med bra arkitektur, tillgänglig, levande, blandad och tät. Ett stadsideal som råder just nu? Men utifrån nästan samma kriterier fick olika grupper olika resultat för de enskilda projekten.

4.7 Kriterier för stadsbyggnadskvaliteter: en syntes

Listan på kriterier i tabell 16 är forskargruppens syntes av genomgången av de kvalitetskriterier som förekommer i kommunala styrdokument, byggaktörernas marknadsföring, workshop med företrädare för BoStad2021, med mer som redovisats i föregående kapitel. Sammanställningar av detta slag lider alltid av gränsdragningsfrågor, hur ska kriterierna grupperas, under vilka rubriker? Var ska underkriterierna placeras? Som vi har visat finns det flera exempel på försök att sammanfatta stadsbyggnadskvaliteter i olika sammanhang. Denna lista har tagits fram för att kunna göra en jämförande bedömning av kvaliteterna i BoStad2021 respektive i den ordinarie produktionen och resonera om dem, men skiljer sig i sak inte mycket från de flesta andra dokument i denna genre. Vi gör inga anspråk på originalitet.

Tabell 16. Kriterier för kvaliteter i stadsbyggande

FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR • Stärker befintliga stadsmiljöer, drar nytta av det som finns • Placering i kraftsamlingsområde, utifrån en övergripande idé • Stärker tyngdpunkter • Använder redan ianspråktagen mark
STADSLIV • Liv, rörelse, ökad trygghet och fler mötesplatser • Mer levande torg • Levande bottenvåningar/entréer mot gatan • Bygger bort fysiska hinder och tillgängliggör bostäder och stadsrum • Barn i fokus • Utformat med människan i fokus • Ökar mångfalden av människor • Bidrar aktivt till att minska segregation • Utvecklar jämlik stad och skapa hälsofrämjande och hållbara livsmiljöer
STADSMÄSSIGHET • Ökar tätheten • Mångfald av innehåll inklusive upplåtelseformer, boendeformer och bostadstyper • Funktionsblandning: bostäder, service, arbetsplatser • Stärker lokala verksamheter • Främjar hyresrätter • Mångfald av fastighetsägare • Orienterbarhet: sammanhang med omgivningen
ARKITEKTUR • Mångfald och variation i utformning • Arkitektonisk kvalitet • Spännande arkitektur, kreativitet • Mänsklig skala • God relation till befintlig bebyggelse/stadsmiljö • Konstnärlig gestaltning • Utsikt
GRÖN STAD • Närhet till varierade parker och naturområden • Tar tillvara värdefulla grönområden och stråk • Gröna gårdar, solbelysta friytor • Stärker gröna kilar och blågröna stråk • Närhet till havet • Lugn och ro, god ljudmiljö
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER • Goda kopplingar till omgivningen, arbetsplatser, handel och centrala staden • Sammanhängande gatunät • Läge med god kollektivtrafik • Prioriterar gång och cykel, gör bilen mindre nödvändig • Säkerställer gångavstånd (= ca 500 m) till kollektivtrafik, service, skola, affärer, torg och grönområden

4.8 Projekt inom BoStad2021 och pågående ordinarie projekt

Kartan visar läget för samtliga 30 projekt inom BoStad2021 (orange) och 21 projekt ur ordinarie produktionen (vit markering). Projektnamnen är utsatta för de fem projekt inom BoStad2021 som analyseras i kapitel 5 och likaså för de fem projekt ur ordinarie produktion som tas upp i kapitel 6.



5

Kvaliteter i projekt inom BoStad2021

Underlaget för vår värdering av projekt inom BoStad2021 utgörs av material som redovisats i kapitel 4: en sammansmältning av kommunala styr- och policydokument, forskning om stadsbyggnadskvaliteter, byggaktörernas marknadsföringsmaterial kring projekten, en workshop om stadsbyggnadskvaliteter för aktörer inom BoStad2021 samt en genomgång av aspekter som tagits upp av dem som överklagat detaljplaner inom BoStad2021. Därtill har vi gjort en historisk tillbakablick på stadsbyggnadsparadigm genom århundradena och försökt att förklara hur dagens svenska stadsbyggande har kommit att utveckla vad som nu är ett rådande paradigm. I kapitel 6 tillämpar vi samma kvalitetskriterier på projekt ur den ordinarie produktionen.

5.1 Utvärdering av fem projekt

Att bedöma kvaliteten hos kompletteringsprojekt betyder som framhåvts i föregående kapitel att man måste utgå från att själva valet av planområde har stort inflytande på den handlingsfrihet som kan utövas inom planområdet, t ex hur kvarterstad ska tolkas och realiseras.

För att få en mer detaljerad bild av om kvalitetsambitionerna såsom de uttrycks i detaljplaner och försäljningsmaterial skiljer sig mellan BoStad2021 och övrig produktion har vi studerat fem projekt inom BoStad2021 och fem projekt utanför mer i detalj. Detta för att få ett bredare jämförelsematerial med liknande planer i den ordinarie produktionen. De fem projekten inom BoStad2021 är

- Volrath Thamskatan, singular byggnad i existerande sammanhang, mindre projekt.
- Norra Fjädermolngatan, kvartersstruktur och stadsgata, medelstort projekt.
- Fyrklöversgatan, kvartersstruktur och stadsgata, medelstort projekt.
- Adventsvägen, förtätning längs gata, medelstort projekt.
- Smörgatan, stadsdelsliknande utbyggnad, kvartersstad, stort projekt.

De fem projekten inom BoStad2021 är i första hand utvalda för att de utgör representativa kombinationer av antal lägenheter, byggaktörskategori, tidigare markanvändning, stadsdelskaraktär och avstånd till spårväghållplats. Dessutom förutsattes de fem projekten ligga nära genomförande och kan vara särskilt lämpliga och möjliga att utvärdera efter färdigställande senast 2021.

Vi har studerat hur kvalitetsambitionerna beskrivs i:

- Detaljplanerna, plankarta och planbeskrivningar.
- Avtal och i förekommande fall kvalitetsprogram.
- Byggaktörernas marknadsföring av projekten.

Därtill redogör vi för överklaganden i de fall de förekommer, för att spegla närboendes synpunkter på kvalitet. Respektive projektgenomgång avslutas med en översiktlig bedömning av stadsbyggnadskvaliteterna med utgångspunkt i den kriterielista som redovisats i avsnitt 4.7.

Notera att bedömning och jämförelser baseras på planeringsdokument, framförallt detaljplaner och informations- och försäljningsmaterial från byggaktörer. Den slutliga bedömningen huruvida kvaliteterna uppnås i verkligheten och om vilken kvalitetsnivå projekten inom BoStad2021 uppnår i förhållande till de utanför satsningen, kan göras först när bebyggelsen är färdigställd och inflyttad.

5.2 Volrat Thamskatan

Detaljplanen

Planbeskrivningen domineras av tre kvalitetsambitioner: anpassning till den befintliga bebyggelsen utan negativ påverkan på riksintresse för kulturmiljövården, anpassning till de befintliga bullervärdena och värdet av att tillföra nya bostäder.



Volrat Thamsgatan (2018-08-15)

Anpassning till den befintliga bebyggelsen utan påverkan på riksintresse för kulturmiljövården

En viktig utgångspunkt är att titta på hur ny byggnad relaterar till befintlig bebyggelse utmed Volrat Thamsgatan och att kulturmiljövården i befintlig bebyggelse i Övre Johanneberg inte påverkas negativt.

Tillkommande bebyggelse på Volrat Thamsgatans västra sida får en utformning som relaterar till Volrat Thamsgatan och inte till Övre Johanneberg. Detta medför att den föreslagna byggnaden inte bedöms störa riksintresset vid Övre Johanneberg.

Den nya byggnaden får marginell påverkan på stadsbilden.

Anpassning till de befintliga bullervården

Ägaren till fastigheten [...] har länge haft intresse av att bygga ett bostadshus mot Volrat Thamsgatan. Stadsbyggnadskontoret har inte bedömt detta som möjligt på grund av bullersituation, den då föreslagna bebyggelsens skala och trafiksituationen på Volrat Thamsgatan.

Bullerredovisningen visar att bullervärdena ligger under rådande riktvärden för buller för mindre bostäder. En uteplats finns redovisad på baksidan, västerut, där de bästa förutsättningarna finns ur bullerstörningsynpunkt och där man också klarar bullerriktvärdena för uteplats.

Tillskott av bostäder

Behovet av nya studentbostäder ska vägas mot stadsdelens behov av en blandad integrerad stadsdel samt mot den påverkan den nya byggnaden har på riksintresset för kulturmiljö vid Övre Johanneberg. Inom stadsdelen och i området runt Övre Johanneberg finns många studentboenden, bl.a. med anledning av närheten till Chalmers. Med tanke på att vanliga bostäder inte är lämpliga på den aktuella platsen på grund av parkeringsfrågor och i viss mån bullerfrågor, har avvägningen gjorts att det är bättre att bebygga platsen med studentbostäder och få en tätare och mer effektiv markanvändning, än att inte bebygga platsen alls.

Samtidigt framhävs det i planbeskrivningen att:

Studentbostäderna i sig påverkar inte frågan om segregation på något nämnvärt sätt.

Inte heller påverkas funktionsblandning i någon riktning. Det finns inte utrymme i planförslaget för andra verksamheter än studentbostäder.

Bostäderna på de 3 – 4 nedersta våningarna, av 7 våningar totalt, i det befintliga bostadshuset på Johanneberg 17:6 kommer att få försämrade utblickar österut på grund av den planerade studentbyggnaden.

Utformning

Planbestämmelserna reglerar husen på flera punkter samt lägenheternas storlek och närmiljöns utformning och funktion:

- Högsta nockhöjd är 83,7, max 8 våningar.
- Balkonger och skärmtak får kraga ut över kryssmark och prickmark.
- Balkonger får kraga ut max 1,4 m fasadliv mot gatusida.

- Följande galler utrymmen i entréväning mot allmän plats-gata:
 - entré ska finnas mot allmän plats (alternativt gata).
 - våningshöjd ska vara minst 3,6 meter, ett demonterbart bjälklag som inte är en förutsättning för byggnadens bärande konstruktion får uppföras.
- Fasad ska vara ljus.
- Lägenheter får vara max 35 m².
- Altandäck för uteplats får uppföras.
- På marken får komplementbyggnad om 25 m² placeras.

Kvaliteter uttryckta i avtal och kvalitetsprogram

Av samverkansavtalet mellan kommunen och exploatören framgår det att utöver mål om *ökad byggtakt*, har kommunen antagit andra mål, inklusive *bättre blandning, mer tillgänglighet och prisvärda bostäder i barnvänlig, tät och grön stad*. Av planavtalet för Volrat Thamskatan framgår det att *beställarens* avsikt med exploatering är (...) *att det skall kunna genomföras en exploatering som kan resultera i: ca 50 bostäder, studentbostäder (...). Vid utformning av förslaget skall parterna verka för ekologiska och resurssparande lösningar*. Utförande av byggnader och anläggningar på kvartersmark behandlas i exploateringsavtalet med fokus på två kvalitetsaspekter: miljöanpassat byggande och tillgänglig ute-miljö.

Miljöanpassat byggande

En långsiktig kvalitets- och miljöprofil ska eftersträvas. Det innebär att byggproduktionen planeras för miljöanpassat genomförande, att byggnadernas drift är energi- och resurseffektiv, att emissioner från byggnaderna har liten påverkan samt att byggnaderna och ingående material är miljöanpassade.

Tillgänglig utemiljö

Vid all nybyggnation ska god tillgänglighet eftersträvas. Personer med olika funktionshinder ska lätt kunna orientera sig samt enkelt, självständigt och utan fara ta sig fram till och inom områdena. Markbeläggning, belysning, väghållning och skyltning ska underlätta framkomligheten.

Inget kvalitetsprogram föreligger.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

Byggaktören Fredrikssons Förvaltning tillsammans med Tornstadens Byggnadsaktiebolag utvecklar ett flerbostadshus med 63 studentlägenheter i bostadsrättsform i Johanneberg. Projektet har fått namnet *Volrat Tham Studio Apts*.

Tornstaden bygger nu 63 studentlägenheter i centrala Göteborg. Adressen är Volrat Thamskatan 15 och fastigheten är belägen i Johanneberg, med bara några minuters promenad från både Göteborgs Universitet och Chalmers.

Som namnet antyder så är det små lägenheter om upp till ca 35 kvm och de har generösa ljusinsläpp, parkettgolv, belkade badrum. De flesta av lägenheterna har balkong eller uteplats och topplägenheterna har varsin takterrass med magnifik utsikt över Göteborg. Dessutom finns en gemensam terrass på baksidan av huset och vid entrén en gemensam tvättstuga med yta för vardagliga möten. Inflyttning beräknas till Vår/Sommar 2019.

Överklaganden

Två boende på den närmaste parallellgatan (Meijerbergsgatan) överklagade antagandet av detaljplanen och anförde en rad av skäl. Ett av dessa överklaganden inkom för sent. I överklagandet som hanterades (och avvisades) av domstolen anfördes sammanfattningsvis:

- att byggprojektet inte är anpassat till den befintliga värdefulla kulturmiljön och *bånar andan i Uno Åhréns riksända plan för övre Johanneberg*
- att det skapas en solitär i den *aldrig tidigare bebyggda "gröna" bergsslätten som utgör gräns för övre Johanneberg*
- att stora mängder berg ska sprängas bort
- att trottoar och gångbana saknas på västra sidan av Volrat Thamskatan
- att byggnaden kommer att samspara dåligt med låghuslängorna på östra sidan av Volrat Thamskatan
- att miljön för kringboende på Meijerbergsgatan kommer att *katastrofalt försämrats* när öppenhet och vyer (värden som karakteriserar området) påverkas av den *extremt nära liggande byggnadens västfasad*.
Utsatt för besvärande insyn stängs man in på en bakgård.

Forskargruppens bedömning av kvaliteter

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisas i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten. Färgkodningen innebär att vi har bedömt uppfyllelsen av varje kriterium som stark (grön), neutral (gul) och tveksam (röd).

Tabell 17. Kvaliteter i projektet (Volrat Thamsgatan)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Projektet är placerat i Innerstaden, cirka 2,5 km från tyngdpunkten Centrum, alltså inte inom mellanstaden och inte inom Kraftsamlingsområde eller Tyngdpunkt. Bebyggelsen utvecklas på en svårtillgänglig brant sluttning som är bevuxen med stora träd – dvs ej på redan ianspråktagen mark. Byggnaden tränger sig in i en grön remsa som utgör en gräns för Övre Johanneberg.
STADSLIV	Förutom tillskottet av nya studenter tillför projektet få element som gynnar stadslivet. Trygghet ska öka med en ny entré mot gatan. Befintlig gångväg behålls och delvis restaureras vilket kan förbättra tillgängligheten. Uteplats ska finnas på baksidan där de bästa förutsättningarna finns ur bullerstörningssynpunkt men inte utifrån soljussynpunkt. I entréväning mot Volrat Thamsgatan möjliggörs att ha lokaler för centrumändamål och där finns krav på en våningshöjd på 3,6 m. Levande bottenvåning får en tolkning i form av en tvättstuga. Studentbostäderna i sig påverkar inte frågan om segregation och mångfald. Barn och barnfamiljer står ej i fokus. Inga allmänna mötesplatser finns i närområdet. Ca 650 m till sociala mötesplatser som Näckrosdalen och Avenyn.
STADSMÄSSIGHET	Storleken på projektområdet, topografin och buller begränsar möjligheterna att bidra till stadsmässighet. Bebyggelsen ökar tätheten och tillskott av nya studenter kan stärka lokala verksamheter. Projektet bidrar inte till en blandad stadsdel. Mångfald av bostadstyper och lägenhetstyper påverkas inte avsevärt – lamellhus, studentlägenheter, enbart 1:or. Det som är nytt är att det är studentlägenheter i bostadsrättsform. Funktionsblandning påverkas inte. Ingrepp i en ensidig smal gata med en grön fasad. Ca 80 % bilyta, trafik och parkering av gatusektionen, på en smal gata med ensidig gångbana. Avståndet mellan entréer är cirka 20 meter. Verksamhetslokaler får inrättas i entréväningar, men planeras inte i nuläget.
ARKITEKTUR	Hänsyn till bevarandeprogram. Den nya bebyggelsen ska inte konkurrera eller efterlikna den gamla befintliga bebyggelsen som ingår i riksintresset för kulturmiljö tillsammans med den parkliknande grönskan mellan husen. Fin utsikt från en del av de nya bostäderna samt försämrade utblickar från det befintliga bostadshuset. Bottenvåning är tydligt markerad med både material och färg samt är tillbakadragen från gaturummet för att ge plats för angöringsyta.
GRÖN STAD	Projektet stärker ej stadens gröna kilar och blågröna stråk. Existerande grönytor tas i anspråk. Träd har avverkat och berg sprängts. Bullerproblematik finns. Tillgång till grönytor begränsas men tillgängligheten förbättras genom restaurering av den befintliga gångvägen. Nära till olika grönområden. Lamellhus vid berg – ingen bostadsgård.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Kort avstånd till närservice längs Eklandagatan, två busshållplatser (250/450 m gångväg), cyklar styr & ställ (300 m gångväg), två skolor (300 m gångväg), förskola (450 m gångväg), lekplats (350 m gångväg) och mataffär (400 m gångväg). Korsvägen (800 m gångväg), Chalmers (500 m gångväg) och spår-vagnshållplats (550 m gångväg).

5.3 Norra Fjädermolnsgatan

Detaljplanen

Syftet med planen är möjliggöra för bostäder och lokaler för centrumändamål i gatuplan. Planförslaget möjliggör för flerbostadshus med 4 till 8 våningar och rymmer ca 190 bostäder.

Planbeskrivningen lyfter fram ett antal kvaliteter:

Stadsmässighet

En kvalitet som tidigt lyfts fram är att skapa mer av stadsmässighet vilket ska komma till uttryck genom att vända entréer också ut mot Sommarvädersgatan. Detta syftar till att aktivera och befolka gatan mer, så att den blir mer av en stadsgata än bara en genomfartsväg:

Stadsbild och gaturum – Sommarvädersgatan planeras få en annan utformning längs med planområdet i samband med genomförandet av detaljplanen. Avsikten är att gatan ska bli mer lik en stadsgata. Hastigheten på biltrafiken kommer då också troligen att sänkas lokalt. Detta ligger utanför planområdet och omfattas inte av redovisat planförslag.

Utvecklingen ska bidra till att minska Sommarvädersgatans barriäreffekt och monotona upplevelse samtidigt som gaturummet ges en tydligare stadslig identitet. Sommarvädersgatan flankeras av lameller med genomgående entréer vilket gör att människor kommer att röra sig mer längs Sommarvädersgatan än vad som sker idag. Det i sin tur ökar tryggheten längs både Sommarvädersgatan samt den nya delen av Norra Fjädermolnsgatan. Lamellerna stärker gaturummet vid Sommarvädersgatan och förbereder gatan för en framtida utformning med stadskaraktär.

Planbeskrivningen framhåller vidare att exploateringsgraden som innebär 190 bostäder skapar ett bättre underlag för service och handel i området.

Naturvärden

Planbeskrivningen trycker på naturnärhet hos området där det kommer att byggas:

Närheten till naturen och centrum är positivt för livskvaliteten i Biskopsgården. Det gäller även för Svartedalen och det aktuella planområdet som har skogen alldeles öster om sig och nära till bussbållplats vid Sommarvädersgatan och även närhet till spårvagnsbållplats.

Påverkan på rådande luftmiljö kvalitet och vattenkvalitet:

Planförslaget bedöms inte påverka luftmiljö kvalitet eller vattenkvalitet inom området.

Flexibilitet

Den nya bebyggelsen ska också ges möjlighet att variera över tiden allteftersom behovet förändras vilket innebär att bottenvåningarna ska kunna omvandlas till lokaler med centrumverksamhet när behovet uppstår. Därför finns krav på förhöjd våningshöjd i gatuplan ut mot Sommarvädersgatan.

Buller och bostadsmiljö

Området är utsatt för trafikbuller från Sommarvädersgatan. Med föreslagna utformning av lamellbus längs Sommarvädersgatan och genomgående lägenheter klarar man de riktvärden som finns i trafikförordningen angående trafikbuller i bostadsmiljöer.

Blandade upplåtelseformer

Planbeskrivningen framhåller att exploateringen skapar en bättre mix av upplåtelseformer då den tillför bostadsrätter i ett område i ett område där dessa i nuläget är underrepresenterade. Dock nämns att en viss del kan bli hyresrätter i stället.

Trygghetsaspekter

Här återkommer planbeskrivningen till att bostadsrätter tillförs och att den nya bebyggelsen kommer att bidra till ett ökat serviceutbud och förbättrad trygghet:

Andra kvaliteter i närområdet är att det finns tillgång till relativt stora och prisvärda lägenheter att hyra. Några av problemen i området är att det finns för få bostadsrätter och att vissa gångvägar känns otrygga och att service och handel i närområdet är svagt.

Bebyggelsen som föreslås är en blandning av lägenheter i flerbostadshus utefter Sommarvädersgatan tillsammans med punkthus in mot berget i syfte att skapa liv och rörelse, men också känsla av trygghet och fler ögon som ser. Lamellbusens entréer ut mot Sommarvädersgatan gör att fler människor rör sig längs med Sommarvädersgatan och det bidrar till en upplevd säker miljö att vistas i.

Utformning

Planbestämmelserna innefattar bland annat följande punkter:

- En rad bestämmelser reglerar exploateringsgraden i olika delar av området.
- Längs Sommarvädersgatan ska minst 100 kvm av byggnadsarean innehålla verksamheter för centrumändamål.
- Varje trapphus ska ha en entré ut mot Sommarvädersgatan i väster [...]



Norra Fjädermolnsgatan, från gångbron över Sommarvädersgatan (2018-08-10)

Kvalitet uttryckta i avtal och kvalitetsprogram

Inga kvalitetsprogram föreligger. I markanvisningsavtalet samt exploateringsavtalet nämns två kvalitetsambitioner: (1) *en långsiktig kvalitets- och miljöprofil ska eftersträvas* samt (2) *Området ska utformas med god tillgänglighet*.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

Egnahemsbolaget skriver på sin hemsida:

Området gränsar till grönområden och har närhet till mataffärer, skolor och annan service.

Forskargruppens bedömning av kvaliteter

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 18. Kvaliteter i projektet (Norra Fjädermolnsgatan)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Förtätning, ja, men inte i Kraftsamlingsområde eller särskilt nära Tyngdpunkt (1,6 km till Friskvåderstorget), använder inte i huvudsak redan ianspråktagen mark.
STADSLIV	Ja: Entréer genomfartsgata. Tveksamt: Ytor exkluderade för centrumändamål små. Inga nya platser av betydelse. Lekplatser små och delvis placerade i anslutning till P-platser.
STADSMÄSSIGHET	Ja, tätheten ökas, byggnaderna är delvis placerade längs genomfartsgata, viss stärkning av underlag för service. Tveksamt: anknyter i låg utsträckning till existerande bebyggelse. I stort sett ingen funktionsblandning, ingen mångfald i innehåll och låg spridning av upplåtelseformer.
ARKITEKTUR	Viss variation i byggnadernas utformning vad gäller volymer och arkitektur.
GRÖN STAD	Närhet till skog och natur. Projektet i sig tar dock grönytor i anspråk. Nyttillskott i form av gröna utemiljöer och gårdar är mycket begränsat. Några av husen har ingen eller minimal utemiljö.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Relativt god närhet till lokaltrafik. I dagsläget inget serviceutbud i planområdet och begränsad service i närområdet inom 500 m.

5.4 Fyrklöversgatan

Detaljplanen

Planbeskrivningen anger ett antal ambitioner avseende kvalitet:

Kvarterstad

Utgångspunkt i förslaget är att binda ihop befintliga och nya bostäder genom att skapa en kvartersstruktur med gårdsytor mellan byggnadskropparna som en förlängning norrut av bostadsområdet Fyrklövern. Placeringen av bebyggelsen är fördelaktig för både befintliga och tillkommande bostäder då bebyggelsen fungerar som en bullerdämpande skärm mot Björlandavägen.

Grunden till gestaltningkonceptet för området är idén om kvartersstaden. Genom att gestalta de nya husen i anslutning till närmiljön så att kvartersliknande strukturer växer fram, med väldefinierade innergårdar mellan nya och befintliga hus väver man samman området. [...] den mer slutna bostadshusstrukturen har ett tydligt släktskap med det öppna parkeringshuset.

Trygghetsaspekter

Strukturen i området syftar till att skapa en trygg miljö både i de offentliga och de privata miljöerna samt eftersträva att framkalla en tydlig rörelse mellan gator, entréer och förbindelsepunkter.

Utformning

Planbestämmelserna innefattar bland annat följande punkter:

- Flerbostadshus med bostäder i 4-7 våningar medges. Ovan detta kan en våning med förråd och teknikutrymmen tillkomma.
- Högsta nockhöjd regleras på plankartan. Därtill regleras takvinkeln med syftet att anpassa takvinkel mot Fyrklöversgatan till befintliga hus men tillåta en högre vinkel för vindsförråd mot Björlandavägen.
- *En variation av hushöjder ska ge dynamik till bostadskvarteren.*

Kvaliteter uttryckta i avtal och kvalitetsprogram

Under ”Utförande av byggnader och anläggningar på kvartersmark” i exploateringsavtalet står det om miljöanpassat byggande att

En långsiktig kvalitets- och miljöprofil ska eftersträvas. Det innebär att byggproduktionen planeras för miljöanpassat genomförande, att byggnadernas drift är energi- och resurseffektiv, att emissionerna från byggnaderna har liten påverkan samt att byggnaderna och ingående material är miljöanpassade.

Begreppet kvalitetsprofil har uppenbarligen inte fått en egen tolkning, utan texten avser endast ekologisk hållbarhet. Det finns även text som förklarar vad som avses med tillgänglig utemiljö, men där förekommer inte själva ordet kvalitet. Inget kvalitetsprogram föreligger.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

Stena Fastigheter kallar projektet Kvillered, och det har på webben som motto ”Stadspuls med hav och natur runt hörnet”.

Ett ungt och spännande område med stadspuls och fantastiskt utbud av restauranger, caféer, träning och andra nöjen. Ett enkelt, socialt och trivsamt boende med hela vardagens service på gångavstånd. [...]

De nya husen är ritade för att passa in i områdets arkitektur men samtidigt tillföra nya trevliga inslag. Husen får inbjudande entréer och fasaderna är målade i guldgul och rödbruna toner med jordnära känsla. Ut mot Björlandavägen blir det franska balkonger med mönstrade balkongfronter, åt andra hållet finns den möblerbara entrébalkongen. De boende på första våning har en egen privat uteplats.



Fyrklöversgatan, sett från Wieselgrensgatan (2018-10-14)

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten. Planområdets förutsättningar innebär kraftiga begränsningar i handlingsfrihet. Som konsekvens får nyckelordet *kvartersstad* en speciell tolkning.

Tabell 19. Kvaliteter i projektet (Fyrklöversgatan)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Projektet ligger inom ett prioriterat utbyggnadsområde, norr om kraftsamlingsområdet Wieselgrensplatsen och byggs på redan ianspråktagen mark.
STADSLIV	Ökar mångfalden av människor i förhållande till bostadsområdet närmast söder om projektet, i övrigt tillförs få nya funktioner, platser, torg eller mötesplatser. Barnperspektivet kan ifrågasättas då utemiljöerna är begränsade och i direkt anslutning till gata med garagelänga.
STADSMÄSSIGHET	Begränsade möjligheter genom att ett långsmalt projektområde omges av trafikled (Björlandavägen) och lokalgata med en existerande bottenvåning som består av slutna garageportar. I princip ingen funktionsblandning, bostäder dominerar helt, begränsad spridning av upplåtelseformer.
ARKITEKTUR	En utmaning att skapa arkitektonisk kvalitet på små ytor inom det långsmala området. Variation eftersträvas. Väsentligt högre exploatering än omgivande bebyggelse.
GRÖN STAD	Projektet innehåller (begränsade) grönytor på kvartersmark. En befintlig poppelallé fälls och ersätts på annan plats.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Nära till busshållplatser. Ca 850 m till Wieselgrensplatsen (service, spårvagn).

5.5 Adventsvägen

Detaljplanen

Det är tre kvalitetsambitioner som dominerar i planbeskrivningen: anpassning till den befintliga bebyggelsen, trygghetsaspekter och värdet av att tillföra nya bostäder.

Anpassning till den befintliga bebyggelsen

[...] den nya bebyggelsen ska inordnas i de övergripande karaktärsdragen i närområdet.

Volyum och placering ska anpassas till de befintliga punkthusen medan fasad och färguttryck hämtas från lamellbusen.

Anpassning till de befintliga punkthusens skala, form och placering. Att tillföra en ny bebyggelsegrupp med ett eget uttryck som samtidigt inordnas i det befintliga sammanhanget. Tillkommande bebyggelse ska utformas som en sammanhållen grupp, ha volymer som liknar de intilliggande punkthusens, inordnas höjdmässigt och placeras fristående och i vinkel mot gatan.

Trygghetsaspekter

Detaljplanen säkerställer gångvägsförbindelsen mellan Adventsvägen och Söndagsgatan. Belysning är här viktigt för att öka trygghetskänslan. Tryggheten kan även öka av att det kommer bostäder nära med uppsikt över gångvägen och genom att samla parkeringarna kommer fler att röra sig på gångvägen.

För att öka tryggheten och säkerheten speciellt för barnen ändras gatuutformningen mellan förskolan och Adventsparken. För att sänka hastigheterna och öka uppmärksamheten föreslås att körbanan ska vara upphöjd och ha en avvikande markbeläggning.

Tillskott av moderna bostäder

Tillskottet av moderna bostäder medför dels fler lägenheter med bättre tillgänglighet samt andra lägenhetsstorlekar. Fler boenden underlättar även för att bibehålla den lokala servicen i området.

Utformning

Planbestämmelserna reglerar byggnadsutformningen på flera punkter:

- Huvudbyggnader ska vara punkthus med sadeltak och placeras i samma vinkel mot gatan som befintliga, angränsande punkthus.
- Hushöjd, max 9 våningar, ska ansluta till höjd på befintliga punkthus.
- Sadeltak, taklutning 20-30 grader, befintliga punkthus har 22 graders lutning.
- Fasader i putskaraktär, lika befintliga byggnader.
- Fönster ska placeras med överordnad struktur, lika befintliga byggnader.
- Balkonger ska placeras separerade från varandra och får inte glasas in, lika befintliga byggnader.
- Fasadfärger ska hämtas ur samma spann av färgtoner som omgivande hus.
- Utformning av huvudbyggnaden ska gällande byggnadsvolym, fasadmaterial, tak, fönster och balkonger, vara sammanhållen.



Adventsvägen, från söder (2018-11-23)

Kvaliteter uttryckta i avtal och kvalitetsprogram

Det framgår av genomförandeaftet att kommunens program för ”Miljöanpassat byggande” ska tillämpas och att god tillgänglighet ska eftersträvas. Inget kvalitetsprogram föreligger.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

Inget regelrätt säljmaterial finns framme enligt projektledaren hos Framtiden Byggutveckling. På Poseidons hemsida kan man läsa:

Husen vid Adventsvägen i Kortedala byggs på parkeringsytorna som idag upplevs som trista och öde. 125 nya lägenheter tillförs till området.

De tre nya husen på Adventsvägen med nio våningar smälter väl in i stadsbilden och matchar övriga hus på gatan. I anslutning till de nya bostäderna har även ett nytt p-däck byggts.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 20. Kvaliteter i projektet (Adventsvägen)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Projektet är placerat cirka 1 km från tyngdpunkten Kortedala Torg, alltså inte inom Kraftsamlingsområde eller Tyngdpunkt. Bebyggelsen ligger delvis på redan ianspråktagen mark, P-plats och svårtillgänglig naturmark.
STADSLIV	Förutom tillskottet av nya boende tillför projektet få element som gynnar stadslivet. Inga lokaler i entré-våningar och inga nya platser, t ex. Ett renodlat bostadsprojekt. Tryggheten ska öka genom att en gångväg dras om och får bättre belysning.
STADSMÄSSIGHET	Inte överdrivet många faktorer bidrar till stadsmässighet. Mångfald av upplåtelseformer, bostadstyper och fastighetsägare saknas, ingen funktionsblandning. Punkthus längs en gata.
ARKITEKTUR	Ingen variation, den nya bebyggelsen ska anpassas till den existerande. Stark anpassning till kulturmiljön i stadsdelen, hänsyn till bevarandeprogram.
GRÖN STAD	Projektet tillför grönytor mellan husen och bebyggelsen ligger intill stora grönområden. Mindre existerande grönytor tas i anspråk.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Nära avstånd till spårvagnshållplats och närservice vid Citytorget. Skola och förskola nära bebyggelsen.

Anpassning till den existerande bebyggelsekaraktären är den helt dominerande kvalitetsaspekten i detaljplanebeskrivningen och i detaljplanebestämmelserna. Hänvisningar görs till kommunens bevarandeprogram, där delar av den existerande bebyggelsen i närområdet finns med.

Intressant är att referenserna till den gamla bebyggelsen i stort sett handlar om volym- och fasadgestaltning och (åtminstone uttalat) mindre om de boendekvaliteter som skapades ursprungligen med fokus på dagsljus, balkonger, utblickar samt generösa park- och naturmiljöer. Detaljplanen uttrycker en estetisk grundhållning till begreppet kvalitet och endast i mindre utsträckning funktionella eller upplevelsemässiga kvaliteter för nuvarande och tillkommande boende.

5.6 Smörgatan

Detaljplanen

I korthet beskrivs planen gå ut på att omvandla ett industriområde till *blandstad* genom att bygga 1 800 lägenheter och 20 000 m² lokaler för förskolor, kontor, hotell, vård och centrumfunktioner. Bebyggelsens består av flerbostadshus med 2 – 18 våningar i kvartersform, som i öster övergår i uppbrutna kvarter och punkthus. Kvarter plus en långsmal verksamhetsbyggnad Ormen längs E6/E20 motiveras med skydd mot buller, föroreningar och risker för farligt gods.

I norr *medges* ett torg med hållplats för buss. Mejerigatan justeras i läge för ökad *stadsmässighet*. Smörgatan får nytt hållplatsläge, gångbanor på bägge sidor, cykelbana och trädplantering. Smörkärnegatan får gångbanor på bägge sidor och cykelbana fram till förskolan och äldreboendet. Området blir tillgängligt för allmänheten genom nya lokalgator och Torggatan som *planeras bli* gångfartsområde. De stora höjdskillnaderna i öster hanteras med terrassering och trappgränder. Parkering sker i Ormen, i underjordiska garage, som korttidsparkering på gata samt med poolbilar på lokalgator.

Under överväganden och konsekvenser hänvisas till flera dokument. Planbeskrivningen hänvisar till *Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035* när det gäller att bebygga områden där man kan dra nytta av den infrastruktur och täthet av boende och arbetande som redan finns. Det vill säga att tillskottet av ca 1 800 nya bostäder och ca 20 000 m² verksamhetsyta för förskolor, vård, hotell, kontor och centrumfunktioner ska öka befolkningstätheten och därmed underlaget för handel, service och kollektivtrafik.

Planen är etappindeldad, där den första etappen, Staden som klättrar, ingår i BoStad2021 och ligger österut där höjdskillnaderna längs Lackarebäcksfjället är stora. Bebyggelsen består här av uppbrutna kvarter med 5 – 7 våningar och punkthus i 14 – 18 våningar, en förskola samt några mindre verksamhetslokaler. Kvarteren öppnar sig mot söder. Följande kvaliteter anges:

- Variation ska finnas i byggnadernas gestaltning både inom och mellan kvarteren, utan att variationen blir för oharmonisk i det arkitektoniska uttrycket.
- Tydlig fasadindelning för enskilda byggnader inom kvarteret (hänvisning görs till kvalitetsprogrammet vad gäller kulör, utformning m m).
- De tre punkthusen har planbestämmelser om hög arkitektonisk kvalitet på grund av stadsbilden.

Utformning

Plankartan med bestämmelser är det dokument i detaljplanehandlingarna som juridiskt binder markanvändningen inom planområdet. Följande kvaliteter (egenskaper) uppdelade på ska/är, får och tillåts, är reglerade på allmän plats respektive kvartersmark:

Allmän plats

- Trädrader ska planteras.
- Träd ska finnas.
- Trappor tillåts kraga ut högst 2,5 m på allmän plats. Högst 3 trappor per kvarter. Högst 1,2 m breda.
- Burspråk och balkonger med fri höjd om 4,5 m över mark tillåts kraga ut högst 1,5 m över allmän plats.

Kvartersmark

- Centrumändamål möjliggörs i princip i alla entrévåningar. Längs delar av torget ska 50 procent av entréplanen exkluderas för centrumändamål.

- Friskluftsintag ska placeras högt på oexponerad sida.
- Byggnad ska utföras till en sammanhängande kropp utan genomgående öppningar.
- Entré till byggnad ska finnas mot gata.
- Byggnader och anläggningar ska ha en hög arkitektonisk kvalitet i utformning och material.
- Lägsta våningshöjd i entréplan mot gata är 3,6 m.
- Kvarteret ska ha en öppning om minst 8 m mellan gård och gata.
- Om ekvivalent ljudnivå vid fasad är >60 dBA ska minst hälften av bostadsrummen vara vända mot ljuddämpad sida. För bostäder mindre än 35 m² gäller istället >65 dBA.
- Inglasade balkonger får byggas.
- Över högsta nockhöjd får teknikutrymmen för ventilation och hissmaskin uppföras.
- Komplementbyggnad får uppföras med högsta höjd 3,5 m.
- Takkupor får uppföras.

Under Upplysningar anges

- Att ett sänkt parkeringstal ska tillämpas vid bygglovhandläggningen enligt ett bifogat mobilitetsavtal.
- Att det finns träd som omfattas av biotopskydd för allé.
- Att ett kvalitetsprogram har upprättats.

Kvaliteter uttryckta i avtal och kvalitetsprogram

Exploateringsavtal

Det framgår av exploateringsavtalet att exploatörerna förbundit sig att följa *Kvalitetsprogram, detaljplan för Bostäder och verksamheter vid Smörgatan inom stadsdelen Kallebäck i Göteborg, en del av BoStad2021, Dnr 0378/14 (2017-11-14)*.

Kvalitetsprogram

Kvalitetsprogrammets första del är en strukturplan som inleds med *Visionen för Kallebäcks terrasser är ett stadsliv med närhet till både staden och naturen*. Det hävdas att det krävs en attraktiv stad för att folk ska välja att gå och cykla istället för att åka bil. Planstrukturen tillför därför nya mötesplatser, en centralt placerad Torggata som kopplar samman Mejerigatan med de nya kvarteren och öppnar staden mot Fjället i fonden. Fjället anges ha potential att utvecklas till en plats för vardagsnära rekreation via trappor och stigar.

Strukturplanens koncept är

- Att dela in bebyggelsen i tre karaktärer baserat på läge och funktion.
- Att låta färgskalan inspireras av naturen.
- Att inslaget av service koncentreras till ett torg och en torggata.

Ettapp 1 *Staden som klättrar* (som ingår i BoStad2021)

- Har en uppbruten kvartersstruktur där varje kvarter ansluter till befintliga gators nivåer.
- Har punkthus placerade på fjället, vilket ska ge en dynamisk och varierad karaktär.
- Gatorna är på grund av höjdskillnaderna inte genomgående.
- Områdets olika nivåer förbinds genom Terrassparken.

Det anges att Lackarebäcksfjället *inte är optimalt för allmän rekreation pga de kraftiga höjdskillnaderna. Vissa platser är inte möjliga att göra tillgängliga*. Därför har fjället inte gjorts till allmän platsmark, utan ligger på kvartersmark.

Visionen är att de boende och verksamma ska välja att gå och cykla framför att ta bilen; att det är en stadsstruktur för alla åldrar där den begränsade biltrafiken gör det enkelt att röra sig även för stödhjulscyklister.

Programmets bildmaterial och texter domineras av de centrala delarna Torget, Torggatan och stadslivet där. Utemiljöernas kvalitet och tillgänglighet i Staden som klättrar åskådliggörs inte.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

På Wallenstams hemsida står följande att läsa:

- *Kallebäcks Terrasser har fått sitt namn utifrån de nivåskillnader och naturliga terrasser som bebyggelsen och naturen bidrar till.*

- *Genom att förtäta det Kallebäck som redan finns, tillföra ett nytt slags utbud, skapa stadsmässiga miljöer och tillgängliga grönområden ska vi utveckla området till en attraktiv, trivsamt och levande del av Göteborg.*
- *Här ska vara lätt att få ihop sitt vardagspussel och kunna bo, arbeta, gå i skolan, träna, fika och må allmänt bra. Vi planerar att fylla området med både bostäder, kontor, skola, förskola, restauranger, caféer, gym, närservice, vård med mera.*
- *Den viktigaste komponenten i en stadsdel är människorna som rör sig och lever i den. Därför kommer vi att bygga Kallebäck's Terrasser på ett sätt som underlättar rörelse, främst till fots och med cykel. Det är ju då man träffar andra.*
- *Och vi ska lägga extra krut på detaljer som syns i ögonhöjd för att göra promenaden ännu mer intressant.*
- *Husen kommer att präglas av variation i höjder, utseende och färg och det ska bli mycket grönska.*
- *Det blir bra för barnen också, som får många trygga platser att leka på. Inte minst på det långsträckt torget, ett utevardagsrum, som löper ända fram till foten av Lackarebäcksberget där den fina bokskogen tar vid.*
- *20 unika mobilitetsåtgärder kommer att erbjudas boende och verksamma i området framöver. Kostnadsfri tillgång till cykelpool med specialcyklar specialfordon som elcyklar, cykelkärror och ihopfällbara cyklar, cykelservicerum, medlemskap i bilpool är några exempel. Samtidigt kommer alla nyinflyttade att få ett startpaket som ska uppmuntra till att förflytta sig till fots, på cykel, kollektivt eller med poolbil. Det ska vara enkelt, säkert och tryggt att röra sig i Kallebäck's Terrasser.*
- *Ett stadsliv med närhet till både stad och natur, kort och gott!*



Smörgatan, sett från Smörkärnegatan (2018-12-25)

Överklagande

En privatperson boende på Smörgatan har överklagat antagandet av detaljplanen och anför en rad av skäl. Ytterligare 1 800 lägenheter i Kallebäck anses vara fel på grund av dels luftkvaliteten dels trafiksituationen, som den klagande anser att *man inte hanterat i detaljplanen*. Klaganden uppger kännedom om utredningar för bygget. Sammanfattningsvis anför:

- att den dåliga luftkvaliteten orsakas av att Kallebäck ligger mellan två starkt trafikerade vägar, R40 och E6/E20.
- att man med blotta ögat tydligt kan se föroreningar på vita fönsterdetaljer på den klagandes balkong.

- att ett nybyggt hus jäms med E6/E20 skulle förhindra föreningar och dålig luft i Kallebäck är obegripligt, givet att Arla som tidigare låg i vägen *förhindrade inget*.
- att planen inte redogör för någon lämplig trafiklösning för kommande trafiksituation; redan idag, hävdas det, är det svårt att komma till/från Kallebäck på grund av det stora trafikflöde som finns mellan E6/E20 och R40 samt trafiken som kommer från Mölndalsvägen.
- att förslaget att förstärka busslinje 50 för att boende och arbetande ska åka buss kan ses som ett skämt. *Vintertid kommer inte ens bussen fram till ändhållplatsen på grund av snön och stillastående trafik. Ofta får vi som kollektivresenärer pulsa fram i snön till Skärs Kyrka!*
- att det även vid uppförandet av höghusen Smörgatan 100 – 106 planerades och iordningställdes få parkeringsplatser: *Det enda som hände var att de nyinflyttade till dessa fastigheter dammsög p-platser i hela Kallebäck. Det är nu brist på parkeringsplatser i Kallebäck. Och de nya bus som byggs vid Mjölketorget kommer också att bidra till det kommande trafikaoset. Det kommer aldrig att fungera med trafiken och parkeringen.*

Den klagande anför också att *bygget redan påbörjats, vilket inte är okej innan man varken har en la[ga]kraftvunnen detaljplan eller ett godkänt bygglov*. Vidare ger den klagande flera förslag till åtgärder:

- att bygget omgående stoppas tills man löst problemet med trafiken mellan E6/E20 och R40.
- att en trängselskattkamera sätts upp i höjd med hållplatsen på Kallebäcksmotet för att få bort smittrafik.
- att beslutet om antalet bostäder revideras för att Kallebäck ska bli en fungerande stadsdel: *Trafik och miljö kommer att bli lidande om det blir fler höghus. Bygg lägre hus och mindre antal lägenheter. Max 500 nya lägenheter på gamla Arla-området.*

Överklagandet har avslagits av mark- och miljödomstolen.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 21. Kvaliteter i projektet (Smörgatan)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Projektet ligger på långt avstånd från Kraftsamlingsområde och Tyngdpunkt. Bebyggelsen ligger på före detta industrimark.
STADSLIV	Projektet har höga ambitioner vad gäller urbanitet och stadsliv och tillskapar flera mötesplatser, delar av bebyggelsen längs torget har krav på centrumändamål. Tillskottet bostäder och lokaler är dock begränsat – det handlar inte om en ny stadsdel, varför ambitionerna kan vara svåra att förverkliga. Området är omgärdat av tunga trafiksystem med stora trafikflöden, vilket ger störningar i utemiljön.
STADSMÄSSIGHET	Som projektet presenteras i kvalitetsprogram mm ger det ett stadsmässigt intryck i "kvartersdelen". Entréer mot gatan från bostäder och verksamheter ska bidra till flöden av människor på gatorna. Hög täthet (för hög?), viss funktionsblandning, blandning av upplåtelseformer och boendeformer. De öppna kvarterslösningarna kan ses som ett minus. Öppna planlösningarna och punkthus på fjället har förorenskarakter.
ARKITEKTUR	Variationen kommer främst till uttryck i färgsättningen samt att man arbetat med varierad höjd på bebyggelsen. Tendens till för kraftig exploatering med tanke på dagsljus och grönska på gårdar.
GRÖN STAD	Projektet tillgängliggör fjället som natur- och rekreativmiljö. Kvaliteten på kvartersgårdarna svår att bedöma i nuläget, risk för bristande solbelysning.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Tanken är att det ska bli nära till service, men underlaget är litet. Projektet tillför lokaler för skola och omsorg. Nära till spårvagns- och busshållplats.

Projektet är väl beskrivet ur alla kvalitetsdimensioner. Några av de kvaliteter som lyfts fram i bildmaterialet – till exempel trappor och entréer orienterade mot allmän plats – *får* byggas enligt detaljplanen.

Såväl kommunen som byggherren lyfter fram både estetiska och funktionella kvaliteter – men på olika sätt. De estetiska visas med miljöbilder, volymer, färgskalor, material, belysning etc. samt värdeord som variation och dynamik. De funktionella kvaliteterna redovisas med hänvisning till styrdokument som kommunens budget, Strategisk utbyggnadsplan och trafikutredningar. Bägge hänvisar till kvalitetsprogrammet.

Blandstad framställs som nyckeln till allt från minskade sociala klyftor till barnvänlig utemiljö och hållbart resande. Det är tydliga nyurbanistiska ideal som ligger bakom stadsbyggnadsprinciperna, med fokus på gator, torg, uterestauranger och utformning i ögonhöjd för att stimulera gångtrafik. Men hur mycket blandat det blir av 1 800 bostäder och 20 000 m² lokaler plus underlag från den begränsade bebyggelse som finns på gång- och

cykelavstånd har inte utretts. Detta sätter även ett frågetecken för effekterna av de mobilitetsåtgärder kommunen förhandlat fram. Hur enkelt kommer det i praktiken att vara för boende, verksamma och besökare att avstå från bilresor därför att allt finns ”nära” inom gång och cykelavstånd? Hur attraktivt är det att ta lastcykeln om man bor upp på fjället?

Vi noterar också att Torget och Torggatan utgör den sista sträckan på en matargata och slutar i en brant trappa upp mot fjället. Att gatan inte är genomgående kan försvaga den för handel och besöksverksamhet.

5.7 Kvaliteter i de 30 projekten

I tabell 22 redovisar vi en översiktlig bedömning av stadsbyggnadskvaliteterna i samtliga projekt som ingår i BoStad2021.

Tabell 22. Översiktlig bedömning av trettio projekt inom BoStad2021

KSO = kraftsamlingsområde, TP = tyngdpunkt

Projekt	Karaktär	Förtätning	Stadsliv	Stadsmässighet	Arkitektur	Grön stad	Närhet
Radiotorget	Torgförtätning	Ej i KSO eller TP				Tar grönytor	
Gitarrgatan	Punkthus på handel	I närheten av KSO				Tillför ej grönt	
Smörslottsgatan	Stadsgata + Punkthus	Ej i KSO eller TP		?		Tar grönytor, skugga	Långt till service
Munspelsgatan	Kransbebyggelse	I KSO				Tar grönytor, buller, skugga	
Adventsvägen	Punkthus i park						
Mandolingatan	Kvarter	I KSO				Skuggiga gårdar	
Smörgatan	Ny stadsdel	Ej i KSO eller TP				Skuggiga gårdar	
Fyrklöversgatan	Kvarter	I närheten av KSO, ej i TP					
Ättehögsgatan	Lameller	I TP				Tar grönytor	
Valskvarnsgatan	Punkthus	Ej i KSO eller TP					
Kosmosgatan	Punkthus + Stadsgata	I närheten av KSO				Tar grönytor	
Långströmsgatan	Stadsgata	I närheten av TP				Tar grönytor o allé, skugga, inga gårdar, buller	
Brilljantgatan	Solitär	I KSO				Tar grönyta	
Nymilsgatan	Kvarter						
Volrat Thamsngatan	Solitär	Ej i KSO eller TP					
Kaverös	Påbyggnad av befintliga bostäder	I närheten av KSO					
Merkuriusgatan	Blandad	I KSO			Mix	Tar grönytor men gröna gårdar	
Ebbe Lieberathsgatan	Kvarter	Ej i KSO eller TP				Skuggad gård på p-däck, ingen utsikt mot V	
Olofshöjd	Lameller	Ej i KSO eller TP				Tar grönytor	
Godhemsberget	Påbyggnad + Stadsgata	Ej i KSO eller TP			Varierat men skuggigt	Tar grönyta, ingen friyta	
Norra Fjädermolnsgatan	Stadsgata	Ej i KSO eller TP			Viss variation	Tar grönyta, minimala gårdar	
Distans/Marconigatan	Kvarter	Ej i KSO eller TP			Små gårdar	En allé bort, minimala gårdar, buller	
Högsbohöjd	Kvarter	I KSO			Mycket hög exploatering	Små gårdar, skugga, buller	
Brilljant/Smaragd-gatan	Stadsgata	I KSO				Buller, luftföroreningar	
Fixfabriken	Ny stadsdel	Ej i KSO eller TP				Buller, luftföroreningar, skuggiga gårdar	
Olof Askunds gata	Ny stadsdel	Ej i KSO eller TP				Plus för nya parker, minus för minskad naturmark, skuggiga gårdar och buller	
Gunnestorpsvägen	Stadsgata/kvarter	I närheten av TP				Buller, skuggiga gårdar, tar grönytor o allé	
Nordöstra Gårdsten	Stadsgata	Ej i KSO eller TP				Buller, tar grönytor	
Gårdstens Centrum	Stadsgata/torg					Tar grönytor, delvis utan gårdar	
Robertshöjdsgatan	Stadsgata	Ej i KSO eller TP				Tar värdefull grönska, riksintresse friluftsliv	

5.8 Sammanfattande bedömning

Karaktär

De allra flesta planerna anger att syftet är att skapa en stadsgata; ett stort antal innehåller kvartersbebyggelse i mer eller mindre slutna kvarter. Få planer innehåller ren punkthus- eller lamellhusbebyggelse. Ett fåtal planer är större utbyggnader att jämföra med nya stadsdelar. Även i dessa planer är stadsmässighet och kvartersbebyggelse nyckelbegrepp.

Gunnestorpsvägen, ur planbeskrivning: *Syftet med planen är att omvandla Gunnestorpsvägen till en stadsgata med högre stadsmässiga kvaliteter samt att möjliggöra för nya bostäder och förskola.*

Briljantgatan/Smaragdgatans planbeskrivning: *Tillkommande byggnation innebär att området får en mer sluten karaktär mot Briljant- och Smaragdgatan vilket medför att området i större utsträckning kommer att likna en kvartersstad och gränsen mellan privat och offentligt tydliggörs.*

Förtätning

Alla projekt innebär till sin natur en förtätning av existerande stadsdelar. Mindre än en tredjedel av planerna ligger i ett kraftsamlingsområde eller i en tyngdpunkt som de definieras i *Strategi för utbyggnadsplanering*. Resten av planerna ligger antingen i närheten av ett sådant område eller en bra bit ifrån.

Stadsliv och stadsmässighet

Ett fåtal planer har tvingande bestämmelser om lokaler i bottenvåningarna. De flesta planer innehåller enbart bostäder, några innehåller också förskolor eller skolor. I övrigt är det magert med andra funktioner än bostäder. I 13 av 30 planer samverkar olika fastighetsägare, men i många fall är det en enda fastighetsägare. Relativt få projekt bidrar med nya mötesplatser förutom själva gatan. Ett fåtal förtätar kring existerande torg. Det är svårt att avläsa hur barnfokuset som i stort sett samtliga planer säger sig ha är omhändertaget i praktiken. Flera planer avser öka tryggheten, framförallt genom att bebygga parkeringsplatser och impediment.

Arkitektur

De flesta planer uppvisar en relativt homogen bebyggelse. I de större projekten är (höjd-)variationen större. Det är svårt att bedöma arkitekturen på planhandlingar då mycket kan hinna ske fram till färdigställande. Vad som är mänsklig skala kan alltid diskuteras, men överlag är exploateringen betydligt högre än i existerande bebyggelse. Hushöjder över tio våningar är vanligt. Relationen till befintlig bebyggelse varierar, från något projekt där hela utformningen utgår från existerande bebyggelse, till projekt där skala och bebyggelsetyper avviker kraftfullt från omgivningen.

Grön stad

I många planer tas befintliga grönområden i anspråk; kvaliteten på dessa varierar, men obestridligt är att grönytor försvinner i större utsträckning än vad de tillskapas. Mycket få om ens något projekt tillskapar grönytor av hög kvalitet. Existerande alléer tas bort i några fall, även om de får någon form av ersättning. Genomgående för många av planerna är att bostadsgårdarna är små och bristfälligt solbelysta. I några av planerna saknas i stort sett friytor i anslutning till bostäderna. Ett genomgående tema i disponeringen av den nya bebyggelsen är att skapa stadsgator. Detta innebär att en stor del av de nya bostäderna kommer att veta mot ofta starkt trafikerade gator och vägar. Buller från bilar, bussar och spårvagnar är vanligt förekommande. Bostäderna placeras direkt i anslutning till trafikerade rondeller och korsningar. Lösningen blir att bostäderna får en tyst sida. En annan aspekt på bostäder vid stadsgator med entréer mot gatusidan är att de är mindre trygga för barn eftersom de kommer rakt ut i trafiken.

Närhet

De allra flesta projekten har god tillgång till kollektivtrafik. När det gäller närhet till offentlig och privat service, varierar det stort mellan projekten. Projekt som ligger nära större centra har goda förutsättningar, medan en del ligger långt från service. Majoriteten kan anses ha hyggliga förutsättningar vad gäller närhet till service.

6

Kvaliteter i ordinarie planer

Som jämförelsematerial för stadsbyggnadskvaliteterna i de fem utvalda projekten i kapitel 5 har vi valt ut fem projekt från den ordinarie produktionen. Dessa studerar vi med samma utgångspunkter som projekten inom BoStad2021, även om vi här har avstått från att redovisa innehåll i avtal och överklaganden.

Vad gäller valet av projekt utanför BoStad2021 har utgångspunkten varit en förteckning från FK över detaljplaner med pågående bostadsbyggande i december 2018, flerbostadshus med minst 50 lägenheter, totalt 44 planer. Av dessa planer har vi strukit dem som vunnit laga kraft före 2015 och planer som ingår i BoStad2021 samt ett svåridentifierat projekt. Därefter återstår 21 detaljplaner från den ordinarie processen. De fem projekten utanför BoStad2021 är utvalda för att de har liknande förutsättningar som de inom satsningen, någorlunda samma spridning i karaktär i skala och geografisk placering och att detaljplanerna i dessa projekt är utarbetade under samma period som BoStad2021 pågått. De fem projekten är

- Syster Estrids gata, Punkthus på P-däck, mindre projekt
- Kobbegården, Stadsgata/kvarter, medelstort projekt
- Nya Munkebäck, Stadsgata/kvarter, medelstort projekt
- Östra Källtorp, Stadsgata, medelstort till stort projekt
- Rambergsvallen, Kvarter, medelstort till stort projekt

6.1 Syster Estrids gata

Detaljplanen

Ur planbeskrivningen:

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för en utbyggnad av cirka 50 bostäder i form av hyresrätter ovanpå befintligt parkeringsdäck. Bostadsbolaget äger fastigheten för parkeringsdäcket och är exploatör [...]

De kvaliteter som lyfts fram i planen är framförallt:

Möjliggöra fler bostäder

Att fler bostäder (hyreslägenheter) byggs i Göteborg i ett existerande bebyggelsesammanhang på en plats som redan är ianspråktagen (parkeringshus).

Anpassning till befintlig bebyggelse

I rapport "Antikvariskt planeringsunderlag", 2013-04-23 ges vägledning till hur bebyggelsens utformning kan anpassas till befintlig kulturmiljö: 'Genom att låta sig inspireras av områdets mer tydliga arkitektoniska motiv bedöms en tacksam integrering av nyttillkommande bebyggelse uppnås. Takens form kommer att få stor betydelse vid upplevelsen på långt håll men även i mötet med gaturummet. Det arkitektoniska forsmåttet blir i den mindre skalan viktigt för upplevelsen i rörelsen utmed Syster Estrids gata. Inspirationen vid val av fasadmateriell och färgsättning ska hämtas från området i syfte att uppnå en god helhetsverkan'.

Inte försämma förutsättningarna för den fridlysta och rödlistade mindre hackspetten

För att undvika negativ påverkan på den lokala populationen av mindre hackspett och dess biotoper i Guldbeden och behålla en långsiktig ekologisk funktion (LEF) för arten inom Göteborgs kommun har kommunen arbetat fram en Åtgärdsplan. Åtgärdsplanen visar hur vi genom förstärkningsåtgärder i planområdet kan upprätthålla LEF för den mindre hackspetten trots aktuell exploatering.

Utformning

Plankartan med bestämmelser innehåller förutom högsta nockhöjd och taklutning (27 grader) bland annat:

- En del av angränsande naturmark ska utgöra en fågelbiotop med goda häcknings- och födosökmiljöer för mindre hackspett.
- Fasad ska utföras i tegel i dova kulörer som ansluter till befintlig bebyggelsemiljö.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

På Bostadsbolagets hemsida beskrivs kvaliteterna i projektet:

De tre husen ligger längst in på en lugn återvändsgata med skogs- och parkområden precis runt knuten. Tack vare att husen, med sina åtta våningar, byggs ovanpå ett nytt garage har alla lägenheter fin utsikt över omgivningarna. För den som är ute efter en helt spektakulär vy är det dessutom inte mer än 50 meter upp till Guldhedens vattentorn där det finns café och fantastiska utsiktsplatser. I Guldheden är det gott om grönområden och bostäderna kommer att ligga mitt bland planteringar, björk- och talldungar. Det är gång- och cykelavstånd ner till centrum, men också nära till buss- och spårvagnshållplats. I närheten ligger Dr Fries Torg med ett brett utbud av kommersiell service.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 23. Kvaliteter i projektet (Syster Estrids gata)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Projektet är inte placerat inom Kraftsamlingsområde eller Tyngdpunkt. Bebyggelsen ligger ovanpå redan ianspråktagen mark, P-hus. Visst tillskott av befolkning till existerande stadsbebyggelse, drygt ca 100 personer vilket ska sättas i relation till att stadsdelen Guldheden minskat från 10 000 invånare på 60-talet till 6 000 i dagsläget.
STADSLIV	Förutom tillskottet av nya boende tillför projektet få element som gynnar stadslivet. Inga lokaler i entré-våningar och inga nya platser, t ex. Ett renodlat bostadsprojekt. Tryggheten ska öka genom att fler människor rör sig i området.
STADSMÄSSIGHET	Inte överdrivet många faktorer bidrar till stadsmässighet. Mångfald av upplåtelseformer, bostadstyper och fastighetsägare saknas, ingen funktionsblandning. Tre lameller ovanpå ett P-hus. Entréerna till husen har ej kontakt med gatan.
ARKITEKTUR	Ingen variation, den nya bebyggelsen ska anpassas till den existerande. Stark anpassning till kulturmiljön i stadsdelen, hänsyn till bevarandeprogram. Den arkitektoniska kvaliteten får bedömas i senare skede.
GRÖN STAD	Projektet tillförs kvaliteter av angränsande naturmark. Osäkert vilka gröna kvaliteter som kan skapas på gårdarna som ju utgör tak på P-huset.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Nära avstånd till busshållplats och offentlig och privat service vid Dr Fries torg, mindre än 500 m. Skola och förskola nära bebyggelsen.



Syster Estrids gata mot nordväst (2019-02-09)

6.2 Kobbegården



Kobbegården, från busshållplatsen i norr (2019-02-12)

Detaljplanen

Ur planbeskrivningen:

Syftet med detaljplanen är att göra det möjligt att bygga cirka 290 lägenheter i flerbostadshus på yta som idag används till markparkering.

De kvaliteter som lyfts fram i planen är framförallt:

Möjliggöra fler bostäder

Att fler bostäder byggs i Göteborg i ett existerande bebyggelsesammanhang på en plats som redan är ianspråktagen (parkering).

Förbättra den befintliga miljön och kopplingar till omgivningarna

Strukturen i placering av nya byggnader är gjord med utgångspunkt i att det befintliga området ska få en bättre miljö och att den tillkommande bebyggelsen hjälper till att omsamma tysta gårdar och skapa lugna och trevliga miljöer för samtliga boende i Kobbegården.

En gång- och cykelväg möjliggörs längs med Kobbegårdsvägen för att skapa en genare förbindelse söderut och skapa ett mer definierat stadsrum. Kobbegårdsvägen smalnas av från tio till sju meters bredd.

Utformning

Plankartan innehåller bland andra följande bestämmelser:

- Fem till sex våningar tillåts i ny bebyggelse. Befintliga bostadshus kan byggas på en våning till max fyra.
- Centrumändamål medges i ett av husen vid infarten till området.
- Längs Kobbegårdsvägen ska byggnaderna placeras max två meter från fastighetsgräns.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

På Stena Fastigheters hemsida beskrivs kvaliteterna i projektet:

I Askegården är husen 5 – 6 våningar böga och byggda i vinkel mot varandra. Det skapar gårdar åt sydväst i vindsyddat umgängesvänligt läge. Gårdarna är gröna och luftiga, med cykelparkering under tak och liten lekplats för de mindre barnen på varje gård.

Många sittplatser och grill inbjuder till umgänge med grannar och vänner. Och för dig med gröna fingrar kommer det även att finnas möjlighet att odla.

Här finns shoppingen, skolor och service, allt som gör livet enkelt och bekvämt. Här bygger Stena Fastigheter totalt 196 ljusa och trevliga lägenheter med öppen planlösning, både bostadsrätter och hyresrätter.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 24. Kvaliteter i projektet (Kobbegården)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Förtätning av mellanstaden men ej i direkt anslutning till Kraftsamlingsområde eller Tyngdpunkt. Använder redan ianspråktagen mark. Stärker befintlig stadsmiljö.
STADSLIV	Viss ökad trygghet kan uppnås med bebyggelse längs huvudgatan. Inga tillskott av större mötesplatser som torg. Inga verksamheter i bottenvåningar förutom i en byggnad där det möjliggörs. Visst barnperspektiv med gröna gårdar i soligt väderstreck.
STADSMÄSSIGHET	290 lägenheter i flerbostadshus medför sannolikt en ökad mångfald av boendeformer i en stadsdel präglad av enfamiljshus. Kan också innebära en förstärkning av lokala verksamheter. Blandning av upplåtelseformer. En förskola kan byggas ut med den nya planen, men ingen större funktionsblandning i övrigt. Ingen mångfald fastighetsägare i nuläget, en exploatör.
ARKITEKTUR	I redovisat underlag framstår bebyggelsen som relativt homogen utan större variation annat än i höjded. En närmare granskning av de arkitektoniska kvaliteterna kan göras när bebyggelsen står färdig.
GRÖN STAD	Skapar gröna bullerskyddade gårdar i soligt väderstreck, inkräktar inte på befintlig grönska i någon större omfattning.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	God närhet till kommunikationer. Närhet till Sisjöns verksamhetsområde med omfattande utbud av service.

6.3 Nya Munkebäck

Detaljplanen

Ur planbeskrivningen:

Planen syftar till att skapa nya bostäder, centrumverksamhet och förskola i kvarteret där Munkebäcksskolan tidigare låg. De nya husen har butiker och verksamheter i bottenvåningen mot gatan. Det blir nya möjligheter att röra sig genom kvarteret, där det tidigare varit svårt att passera. Byggnaderna uppförs i ca 4-7 våningar, mestadels med de lägre husen närmast befintliga bostadshus. En ny förskola med 6 avdelningar kan uppföras i parken. Planområdet är tänkt att rymma totalt ca 300 lägenheter, hälften bostadsrätter och hälften hyresrätter.

De kvaliteter som lyfts fram i planbeskrivningen är framförallt:

Många bostäder förstärker stadsdelen

Bostäderna ligger i ett bullerutsatt läge, men bidrar totalt sett med höga sociala kvaliteter, med många bostäder i kollektivtrafiknära läge, ett bredare utbud av bostäder i stadsdelen samt en förstärkning av underlag till handel och service på Munkebäckstorget. Munkebäcksgatan möjliggör en annan utformning som är bättre för fotgängare och cyklister och med butiker i bottenvåningen längs gatan, Planen medför endast mindre miljökonsekvenser.

Bästa exemplet på blandstadsbyggande

De nya kvarteren ska bli stadens bästa exempel på blandstadsbyggande, där hållbarheten enligt de sociala, ekonomiska och ekologiska dimensionerna värts ihop till en fungerande helhet.

Vidare angavs det i tävlingen [markanvisningstävling som föregick planarbetet] att kvarteret ska planeras utifrån ett mångfaldsperspektiv och innehålla mötesplatser för alla generationer. Området ska kännetecknas av en god fysisk tillgänglighet. De nya kvarteren ska kopplas till grannområdena på ett självklart sätt, vilket gör det lätt att orientera sig och hitta nya promenad- och cykelvägar. Allmänheten ska ha möjlighet att röra sig genom de nya kvarteren [...]

Utformning

Plankarten innehåller bland annat följande bestämmelser:

- Fyra till sju våningar tillåts i ny bebyggelse
- Centrumändamål och bostäder medges i alla bottenvåningar.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörernas informations- och säljmaterial

På Tornets hemsida beskrivs kvaliteterna i projektet:

Vill du bo nära de mest centrala delarna av Göteborg? I en nybyggd och smart lägenhet? I ett område som är känt för sin trygghet samt många och varierade kommunikationsmöjligheter? Där bostäder och butiker blandas med grönytor och möjligheter för rekreation? Då är Munkebäcks Hage ett bra alternativ för dig.

Visionen är att Munkebäcks Hage ska föra med sig en hemkänsla och ett rikt vardagsliv; att det ska vara en plats där man känner varandra. Här finns många naturliga och trevliga mötesplatser som skapar en trygghet och inspirerande miljö.

Riksbyggen beskriver kvaliteterna i sin del av området:

Förutom att du har nära till Munkebäckstorg, ICA Kvantum, Torpavallens köpcentrum, E20, spårvagnar, bussar, centrum, Skatås och hela Delsjöområdet finns det många hållbara anledningar att bosätta sig i Brf Munkebäcksäng.

Här skapar vi förutsättningar och bidrar med ett hållbart tänk i alla inbyggda detaljer. Solceller, sedumtak, smart ventilationsystem, energieffektiva vitvaror, återvinningsstationer och gröna sociala gårdar skapar tillsammans ett hållbart kvarter och liv.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 25. Kvaliteter i projektet (Nya Munkebäck)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Förtätning av mellanstaden i Tyngdpunkt. Använder redan ianspråktagen mark (en riven skola). Stärker befintlig stadsmiljö med underlag för service och kollektivtrafik.
STADSLIV	Viss ökad trygghet kan uppnås med bebyggelse längs Munkebäcks Allé. Inga tillskott av större mötesplatser som torg. Verksamheter i bottenvåningar är en förhoppning men inte tvingande i detaljplanen.
STADSMÄSSIGHET	Ca 300 bostäder stärker sannolikt lokala verksamheter. En förskola kan byggas ut med den nya planen, men i övrigt ingen funktionsblandning. Två exploatörer, hyres- och bostadsrättslägenheter, ger viss blandning i upplåtelseformer.
ARKITEKTUR	I redovisat underlag framstår bebyggelsen som relativt homogen, dok med viss variation i höjdd. Bebyggelsen ger ett kompakt intryck. En närmare granskning av de arkitektoniska kvaliteterna kan göras när bebyggelsen står färdig.
GRÖN STAD	Inkräktar inte på befintlig grönska, en befintlig mindre park i planområdet tillför kvaliteter till den nya bebyggelsen. Små skuggade gårdar som är underbyggda med garage reser frågetecken om grön utemiljö kan skapas. Solstudien som ingår i detaljplanen har inte varit tillgänglig vid denna bedömning. Höga bullervärden längs Munkebäcks Allé, dock inom normen; ett av gränsvärdena för luftföroreningar överskrider.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	God närhet till kommunikationer. Närhet till viss kommersiell service och rekreation. Bristande närhet till befintliga förskolor och skolor (>700 m).



Nya Munkebäck (2019-02-16)

6.4 Östra Kålltorp

Detaljplanen

Ur planbeskrivningen:

Cirka 570 nya lägenheter kan byggas varav ca 145 studentlägenheter. Ny skola kan byggas med plats för ca 360 elever. Parkskolan kan utvecklas. De befintliga byggnader som hört till Renströmska sjukhuset bevaras och får användas på ett sätt som är anpassat till deras kulturhistoriska värde. Parkområdet bevaras och blir allmän plats – PARK och områden med höga naturvärden planläggs som allmän plats – NATUR. En ny gata byggs med infart från Torpagatan samtidigt som Satoriegatan stängs. Cykelförbindelsen genom parken förbättras.

De kvaliteter som lyfts fram i planbeskrivningen är framförallt:

Skydda existerande kultur- och naturvärden

Mellan bebyggelsegrupperna sparas natur- och parkmark. Förslaget har anpassats till områdets kultur- och naturvärden. Ett flertal byggnader tillhörande sjukhusområdet får genom planen skydd mot rivning och särskilda krav ställs vid ändring och underhåll.

Ny bebyggelse i samklang med existerande och med naturvärden

Den nya bebyggelsen har moderna former och uttryck av sin tid, men med relation till den äldre bebyggelsens särdrag bland annat genom särskilda krav gällande byggnadsvolymer och takutformning. Nya byggnader placeras på ett sätt som tar vara på naturens egna landskapsrum. En variation i höjd ger dynamik och tar vara på de utsiktslägen som finns i området.

Utformning

Plankartan innehåller bland annat följande bestämmelser:

- Höjdskillnader som inte släntas ska tas upp med naturstensmurar.
- Bostäder medges i princip i all bebyggelse utom skolan.
- Handel och kontor medges i de två första våningarna räknat från närmsta gata, gäller i princip all bebyggelse.
- Tak ska vara av typ sadeltak med tydliga gavelmotiv, minsta tillåtna takvinkel 25 respektive 38 grader.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörernas informations- och säljmaterial

På Svensk fastighetsförmedlings hemsida marknadsförs F O Petersons bostäder:

Lägenheterna kommer att ha ett fantastiskt läge med det bästa Östra Centrum har att erbjuda.

Här har ni närhet till såväl natur och rekreation samt mycket goda kommunikationer som på ett smidigt sätt tar er in till stadens puls om så önskas.

Fastighetsbolaget Järngrinden om sitt projekt Grönskan i Östra Kålltorp:

Med sin närhet till natur och stadsliv är Grönskan ett boende som passar alla åldrar och livssituationer. Barnfamiljer får ett lugnt läge med förskola, skola och stora gröna lektytor i grannskapet. Äldre som vill byta till ett bekvämt och underhållsfritt boende hittar hem här.



Östra Kålltorp, från Virginsgatan mot Renströmska parken (2019-02-16)

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 26. Kvaliteter i projektet (Östra Källtorp)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Förtätning av mellanstaden i närheten av Tyngdpunkt. Stärker befintlig stadsmiljö med underlag för service och kollektivtrafik.
STADSLIV	Inga påtagliga tillskott av nya mötesplatser, inga krav på verksamheter i entréväningar.
STADSMÄSSIGHET	Ca 570 nya bostäder stärker sannolikt lokala verksamheter. En ny skola kan byggas ut med den planen, men i övrigt ingen funktionsblandning, handel och kontor medges dock. En blandning av upplåtelseformer och sju exploater. En byggemenskap planeras.
ARKITEKTUR	Attraktiva lägen i park och natur med utsikt. En variation i höjder och former antyds i planhandlingen. Krav på byggnadsutformning i samklang med existerande bebyggelse. En närmare granskning av de arkitektoniska kvaliteterna kan göras när bebyggelsen står färdig.
GRÖN STAD	De gröna omgivningarna, natur och park skapar kvaliteter för den nya bebyggelsen. Dock tas betydande delar av existerande naturmiljö i anspråk.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Delar av området har god närhet till kollektivtrafik, vissa delar sämre, mer än 400 m till hållplats. Närhet till viss kommersiell service och rekreation. Närhet till befintliga förskolor och skolor.

6.5 Rambergsvallen

Detaljplanen

Ur planbeskrivningen:

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra byggnation av ca 600 nya bostäder och en förskola med fyra avdelningar. Bebyggelsen föreslås i slutet kvartersform med åtta våningar utmed Hjalmar Brantingsgatan i norr och fem- till sjuvåningsbebyggelse söderut mot Lantmannagatan. För att uppnå stadsmässighet och blandstadskarakteristik möjliggörs för handel och andra centrumverksamheter i bottenplanen. Ett aktivitetsstråk mellan bebyggelsen och idrottsområdet kopplar samman omkringliggande gångstråk, spårvagnshållplatsen och idrottsaktiviteterna med Keillers Parks område.

De kvaliteter som lyfts fram i planbeskrivningen är framförallt:

Stadsmässighet med bullerskyddade kvarter

Ett av detaljplanens syften är att uppnå stadsmässighet. För att uppnå detta och på samma gång klara riktvärden för trafikbuller har bebyggelsen gestaltats i en tydlig kvartersstruktur med de flesta entréer orienterade ut mot gatan. Ett aktivt och hållbart liv ska prägla utformningen av de nya kvarteren. Kvarteren är tillräckligt stora för att ge bra solförhållanden, både för lägenheter och gårdar. På gårdarna ges möjligheter till olika typer av aktiviteter och för de boende att få sin gröna oas [...]

Utformning

Plankartan innehåller bland annat följande bestämmelser:

- Längs Hjalmar Brantingsgatan och en del av aktivitetsstråket medges i bottenplan endast centrumändamål.
- Ett flertal bestämmelser för att begränsa inverkan av trafikbuller, till exempel ljudisolering av fasader mot Hjalmar Brantingsgatan, entréer från både gård och gata i bullerutsatt läge, minst hälften av bostadsrum mot tyst sida om lägenheten är bullerutsatt, med mera.

Kvaliteter uttryckta i byggaktörens informations- och säljmaterial

På projektets hemsida beskrivs de övergripande kvaliteterna såhär:

Lundbypark är ett bostadsområde som passar de flesta, oavsett intresse. De fyra kvarteren ligger i Lundby på centrala Hisingen med närhet till både stad och natur. Till exempel finner du Ramberget och Keillers park runt hörnet och med hjälp av spårvagn tar du dig enkelt till city på bara åtta minuter. I närheten finns gym, bad, restauranger och kaféer. Skillnaden mellan att leva och bo kan vara stor, men ändå fullt möjlig att kombinera. Välkommen till Lundbypark, en plats att leva och bo på.

Forskargruppens bedömning

Med utgångspunkt i kriterierna för stadsbyggnadskvaliteter som redovisats i avsnitt 4.7 har forskargruppen gjort en bedömning av kvaliteterna i detta projekt så långt det är möjligt utifrån planeringsdokumenten.

Tabell 27. Kvaliteter i projektet (Rambergsvallen)

Kriterium	Värdering av uppfyllelse
FÖRTÄTNING I EXISTERANDE STADSDELAR	Förtätning av mellanstaden i närheten av Kraftsamlingsområde (Wieselgrensplatsen). Stärker befintlig stadsmiljö med underlag för service och kollektivtrafik.
STADSLIV	Ett stråk med ett varierat utbud av rekreativa aktiviteter anläggs. Krav på verksamheter i entréväningar längs Hjalmar Brantingsgatan. Otrygg tunnel tas bort och ersätts med övergångsställe och nya hållplatser för spårvagn.
STADSMÄSSIGHET	Ca 600 nya bostäder stärker sannolikt lokala verksamheter. En förskola kan byggas ut och bottenvåningarna mot Hjalmar Brantingsgatan avses för centrumändamål. Centrumändamål medges i övriga bottenplan. I övrigt ingen funktionsblandning. En blandning av upplåtelseformer och två exploatörer.
ARKITEKTUR	En viss variation i höjd, i övrigt slutna och som det framgår av tillgängliga dokument, en tämligen formmässigt homogen bebyggelse. En närmare granskning av de arkitektoniska kvaliteterna kan göras när bebyggelsen står färdig.
GRÖN STAD	<i>Totalt minskar de fria grönytorerna i området och med dem ett flertal ekosystemtjänster</i> enligt planbeskrivningen. Gårdarna får inte mycket solljus, rekommendationen fem timmars sol vid vår- och höstdagjämning uppfylls sannolikt inte (se solstudie, planbeskrivningen). Förutsättningarna för växtlighet på gårdarna är därmed sämre än om de varit solbelysta.
NÄRHET TILL SERVICE OCH KOMMUNIKATIONER	Mycket god närhet till kollektivtrafik och cykelstråk. Offentlig och kommersiell service finns liksom till rekreationsområden. Närhet till befintliga förskolor och skolor, dock flera på mer än 500 meters avstånd.



Rambergsvallen, sett från norr (2019-02-09)

6.6 Kvaliteter i 21 ordinarie planer

I tabell 28 redovisar vi en översiktlig bedömning av stadsbyggnadskvaliteterna i 21 projekt som ingår i den ordinarie produktionen.

Tabell 28. Översiktlig bedömning av 21 ordinarie planer
KSO = kraftsamlingsområde, TP = tyngdpunkt

Projekt	Karaktär	Förtätning	Stadsliv	Stadsmässig- het	Arkitektur	Grön stad	Närhet
Önneredsvägen 55 lgh och 500 kvm lokaler	Förtätning längs genomfartsgata	Ej i TP eller KSO, ianspråktagen mark	Verksamhet i BV		Anpassning	Lokaler skyddar gårdar	Viss ny service men långt till övrig
Norr om Askimsviken 95 lgh	Bostads- komplettering	Ej i KSO eller TP		Hyreslägenheter i villaområde ett plus	Slutna kvarter, varför?	Tar bollplan och naturområde enl ÖP	Brist på kollektivtrafik, långt till service, utanför ÖP:s förtättningsområden
Tunnbindaregatan ca 100 lgh	Infyll i kvarter	I närheten av TP	Lokaler i delar av BV		Anpassning, liten gård	Tar delvis gård, skuggig gård på p-däck	Långt till service
Gibraltargatan 100 studentlgh och förskola	Solitär	Ej i KSO eller TP		Viss funktionsblandning		Tar grönytor, skuggar gård	
Plejadgatan 160 studentlgh	Lameller	Ej i KSO eller TP			Anpassning till riksintresse	Skuggiga små gårdar	
Stortoppsgatan/ Kabelvägen ca 120 lgh, 1 200 kvm lokaler	Stadsgata	Ej i KSO eller TP	Lokaler i BV	Hyreslägenheter	Anpassning	Tillgång till natur men små skuggade gårdar	God närhet till service, sämre till kollektivtrafik
Mjölktorget ca 140 lgh	Punkthus	Ej i KSO eller TP, ianspråktagen mark				Skuggad gård på p-däck med bilar men park intill, viss buller	Kollektivtrafik OK, service på avstånd
Kv Makrillen ca 215 lgh, lokaler och förskola	Stadsgata	I KSO	Lokaler i delar av BV, torg	Funktionsblandning	?	Skuggig gård på p-däck, buller, trafik	God kollektivtrafik och service
Norr om Lana 250 lgh och 4 000 kvm lokaler (tillskott)	Kvarter	Ej i KSO eller TP		Viss funktionsblandning	Överexploatering	Liten skuggad gård på p-däck, buller, luftföroreningar i nuläget	Service o kollektivtrafik bra men grönområde ej i närheten
Ulfsparrégatan 140-190 lgh	Punkthus och påbyggnad befintliga hus	Ej i KSO eller TP	Garage mot gatan, vissa verksamhetslokaler	Två upplåtelseformer men ingen funktions- blandning		Tar grönytor, gårdar på garagetak	Närhet till naturmark och kollektivtrafik men längre till service än 500 m
Syster Estrids gata ca 60 lgh	Punkthus på befintlig p-däck	Ej i KSO eller TP, ianspråktagen mark			Anpassning	Lokaler skyddar gårdar	
Kobbegården ca 290 lgh	Stadsgata/ kvarter	Ej i KSO eller TP				Bullerskyddade gröna gårdar i soligt väderstreck	
Nya Munkebäck ca 300 lgh, lokaler och förskola	Stadsgata/ kvarter	I TP					Långt till service
Östra Källtorp ca 570 lgh/145 studentlgh och ny skola	Stadsgata	Ej i KSO men i närheten av TP		Viss funktionsblandning			
Rambergsvallen ca 600 lgh och förskola	Slutna kvarter					Minskar friytor, skuggiga gårdar	
Titteridammsvägen 250-400 lgh	Stadsgata, kvarter plus punkthus	I KSO	Delvis lokaler i BV	Fyra byggaktörer, blandade upplåtelseformer	? Oklart i planen	Tar naturmark, tillgång till natur	God närhet till service, rekreation och kollektivtrafik
Guldmyntsgatan ca 400 lgh och förskola	Stadsgata och kvarter	I KSO	Ej tvingande bestämmelser om lokaler i BV	Blandning av upplåtelse- former o byggaktörer	? Oklart i planen, anpassning	Park i direkt anslutning men visst buller, små gårdar i östra delen	Kollektivtrafik OK, viss service inom 500 m
Opaltorget etapp 1 ca 500 lgh, lokaler och förskola	Stadsdelstorg, blandad karaktär	I TP	Stärker torg, lokaler i BV	funktionsblandning	Ny identitet	Grönytor minskar men kvaliteten höjs, skuggiga gårdar vid torget	God kollektivtrafik och service
Sisjövägen ca 500 lgh och förskola	Blandning av radhus- och flerfamiljshus	I närheten av KSO		Blandning av boende- och upplåtelseformer	?	Rekreatiomsområde bebyggs	Service i Sisjön men kollektivtrafik relativt svag
Kvibergs ängar ca 550 lgh och förskola	Blandning av radhus- och flerfamiljshus	I närheten av KSO		Blandning av boende- och upplåtelseformer	Variation och medveten gestaltning	Större solbelysta gårdar och grönskilar, närhet till naturområden. Minus för buller	Kollektivtrafik ej optimal, service mer än 500 m bort, närhet till rekreation
Selma Lagerlöfs torg, etapp 1 800 lgh	Stadsdelscentrum, blandstad	I KSO	Torg, handel, kultur, rekreation	Flera byggaktörer, blandade upplåtelse- och boendeformer, funktionsblandning, stärker lokala verksamheter	Variation i kvarterformer och fri gestaltning beträffande form och material	Små skuggade gårdar, buller, luftföroreningar	God närhet till service, rekreation och kollektivtrafik

6.7 Sammanfattande bedömning

Karaktär

De 21 projekten uppvisar en tämligen stor spridning i fråga om bebyggelsemönster och stadstypologier som hus i park, lamellhusbebyggelse, slutna kvarter och halvöppna kvarter. Byggnadstyperna varierar därmed: punkthus, lameller, kringbyggda kvarter och radhuslängor.

Förtätning

Alla projekt innebär förtätning av den existerande staden i någon form. Cirka en tredjedel av planerna ligger i en Tyngdpunkt eller i ett Kraftsamlingsområde enligt definitionen i Utbyggnadsstrategin. Resten ligger utanför dessa. En minoritet av projekten placeras på redan ianspråktagen mark.

Stadsliv

Ett fåtal projekt har tvingande bestämmelser om lokaler i entré våningar. Ett fåtal projekt tillför nya allmänna platser eller torg. Flera planbeskrivningar uttrycker förhoppningar om att öka tryggheten på gator och stråk. Kopplingen mellan barnperspektivet i planbeskrivningarna och föreslagen utformning är ofta otydlig.

Stadsmässighet

Tätheten ökas med automatik när existerande stadsbebyggelse förtätas. Ett fåtal projekt innebär funktionsblandad utbyggnad, några en blandning av upplåtelseformer och några fler än en exploatör. Flertalet projekt verkar ha tagit en tydlig utgångspunkt i det lokala sammanhanget beträffande byggnadstypologi och gestaltning.

Arkitektur

Denna punkt är vanskelig att bedöma utifrån planhandlingarna. Illustrationer av framtida bebyggelse saknas ofta och där den finns är det oftast svårt att bedöma vad som faktiskt kommer att byggas. Påfallande många planer hänvisar till existerande bebyggelsemönster och gestaltning.

Grön stad

Ett flertal projekt tar grönytor med varierande kvalitet ur naturvärdes- och rekreationssynpunkt. Ett antal projekt innehåller underbyggda gårdar på P-däck eller garage med sämre förutsättningar för gröna gårdar. Förutsättningarna för solbelysta gårdar varierar kraftigt, en del projekt har goda sollägen medan andra inte uppfyller rekommendationerna från Boverket om 5 timmars sol vid höst- och vårdagjämning. Flera projekt påverkar sol-timmarna negativt i intilliggande bebyggelse. Flera projekt ligger på gränsen (inom) för bestämmelser kring maximalt buller.

7

Kvalitetsjämförelser

I detta kapitel gör vi dels en jämförelse av stadsbyggnadskvaliteter i de 30 projekt som ingår i BoStad2021 och 21 projekt i den ordinarie produktionen (se kartan i avsnitt 4.8), dels redovisar vi intervjuer där kvaliteter i BoStad2021 jämförs med ordinarie produktion i Göteborg.

7.1 Värdering av stadsbyggnadskvaliteter

Utifrån bedömningarna av de två grupperna av projekt, 30 projekt inom BoStad2021 (kapitel 5) och jämförelsegruppens 21 ordinarie projekt (kapitel 6) följer här en jämförelse av resultaten. Även här utgår vi från våra kriterier på stadsbyggnadskvaliteter (tabell 16 i avsnitt 4.7).

Likheter

Alla projekt i båda grupperna är förtätningsprojekt.

Vi konstaterar att projekten i båda grupperna har mycket svårt att nå en hög värdering när det gäller Stadsliv och Stadsmässighet. Att åstadkomma blandstad är en stor utmaning i förtätningsprojekt där det är ett överordnat mål att snabbt få fram fler bostäder. De allra flesta projekten blir snarare bostadskompletteringar i existerande stadsdelar. Även om det i det i nästan alla projekt ges möjlighet till verksamheter i delar av bottenvåningarna.

Trots uttalade målsättningar om att barnperspektivet ska ges stort utrymme i planeringen, ser vi mycket lite av att sådana ambitioner förverkligas i den ena eller den andra gruppen av projekt, vare sig i planbeskrivningarna eller i konkreta lösningar. Bebyggelsen är ofta utsatt för trafik i direkt anslutning till entréerna, gårdarna är gärna små och skuggade minst halva året, förutsättningarna för grönska är sämre, och det förstärks av att flera av gårdarna är underbyggda med parkeringsgarage. Även lekplatser är ofta små och inte sällan placerade omedelbart intill parkeringsytor.

Båda grupperna av projekt har fått en låg värdering av oss när det gäller kriterierna för Grön stad. Utmärkande för båda grupperna är brist på solbelysta och generösa friytor, gårdar är inte sällan underdimensionerade och placerade på parkeringsdäck, bostäder kan anses vara buller- och trafikutsatta, ibland med luftkvalitet på gränsen till det lägsta tillåtna.

Vi noterar också att ambitionerna att minska biltrafiken till förmån för gång-, cykel- och kollektivtrafik riskerar att motverkas eftersom många av projekten i båda grupperna har bekvämt tillgängliga bilgarage, under eller i direkt anslutning till bostadshusen.

Skillnader

Det finns en större spridning av bebyggelsemönster i de 21 jämförelseprojekten – lameller på Plejadgatan, solitär på Gibraltargatan, lameller med bullerskyddande verksamhetslänga i Önneredsvägen, påbyggnad på Syster Estrids gata, radhus blandat med flerbostadshus i Kvibergs ängar för att ta några exempel – än i projekten som ingår i BoStad2021.

Planbeskrivningarna i den ordinarie jämförelsegruppen nämner inte lika konsekvent ”stadsmässighet” under rubriken syfte med detaljplanen som i BoStad2021. I den förra gruppen är det snarare behovet av bostäder som lyfts fram. Bostadsbehovet framhävs dock även i planbeskrivningar inom BoStad2021.

De flesta projekten i jämförelsegruppen ligger närmare Göteborgs centrum än vad projekten inom BoStad2021 gör. Relativt få ligger i miljonprogramsområden, till skillnad från BoStad2021-gruppen där det är vanligare att projekt återfinns i områden som tillkommit under perioden 1960-70. Medan några projekt i jämförelsegruppen ligger i perifera stadsdelar dominerade av låghusbebyggelse, innehåller BoStad2021 få sådana projekt.

Förtätning: Jämförelsegruppen har större andel projekt i Tyngdpunkter och Kraftsamlingsområden (enligt definitionen i stadens *Strategi för utbyggnadsplanering*) än vad BoStad2021-gruppen har.

Stadsmässighet: Jämförelsegruppen får högre värde på stadsmässighet än BoStad2021-gruppen, det hänger troligtvis samman med en något större funktionsblandning, mångfald byggaktörer och upplåtelseformer i projekten som ingår i jämförelsegruppen.

Grön stad: Projekten inom BoStad2021 uppvisar en högre andel med sämre värdering än jämförelseprojekten, till följd av att grönytor (av varierande kvalitet) något oftare tas i anspråk i BoStad2021 och att en större andel projekt ger ett intryck av brister vad gäller friytor.

Beträffande bullerfrågor är det inte ovanligt att planerna förutsätter små lägenheter mot bullerutsatt sida för att överhuvudtaget klara bullerkraven. Detta ser vi som en tveksam lösning då ju följden blir att de som ska bo i mindre lägenheter kommer att sakna en tyst sida.

Genomgående har planområdena i jämförelsegruppen bättre förutsättningar än flera av dem som staden har valt ut för BoStad2021. Det rör sig då i de ordinarie projekten om färre tomter som är klämda mellan en genomfartsgata och ett annat hinder, till exempel berg eller lokalgata. Inom BoStad2021 är det 13 projekt som har bebyggelse direkt ut mot en genomfartsgata, varav drygt hälften har ont om utrymme även på den andra (gårds-)sidan till följd av att tomten begränsas av bergskärningar eller lokalgata.

7.2 Intervjuer som jämför BoStad2021 och ordinarie produktion

Under februari 2019 har vi intervjuat nio personer (var av tre via email) som har erfarenhet från projekt inom både BoStad2021 och den ordinarie produktionen. De som svarat är fem handläggare inom kommunala förvaltningar och fyra hos olika byggaktörer. Vi har ställt två huvudfrågor.

Om du jämför med andra kompletteringsprojekt i förorter med liknande förutsättningar, skulle du säga att det är skillnad på ambitionerna vad gäller stadbyggnadskvaliteter mellan dessa och den eller de planer du arbetat med inom BoStad2021?

Vi kan inte se på svaren att ambitionerna skiljer sig systematiskt från varandra. En majoritet av våra respondenter ser inte att ambitionerna har sänkts i de BoStad2021-projekt de medverkar i, jämfört med den ordinarie produktionen. De skillnader i ambitioner som faktiskt nämns gäller snarare särskilda förutsättningar för olika projekt, till exempel att hantera känslig kulturmiljö. I de projekt inom BoStad2021 där man anger att man har högre ambitioner än normalt menar man att så hade varit fallet även om projektet inte hade ingått i BoStad2021. Exempel på detta är projekt i miljonprogramområden där man genom ökade kvalitetsambitioner vill höja områdets status. Från kommunens sida (bygglovshandläggare) ser man även att sådana ambitioner kan betyda tillägg till centrum- och andra servicefunktioner samt att projekten inte är lika komplicerade av riksintressen, kulturmiljö och infrastrukturproblematik som mer centralt belägna planer i staden.

Har du intrycket att målet för BoStad2021, fler bostäder snabbt, samt det förändrade arbetssättet har påverkat (positivt eller negativt) stadbyggnadskvaliteterna i det eller de projekt du medverkat i inom BoStad2021?

När vi ställer denna fråga får vi en bild som varierar något mer än svaren på frågan om skillnader i ambitionsnivåer. Tillfrågade byggaktörer hävdar att man inte kan se någon negativ påverkan. Snarare menar flera att i den mån målet och arbetssättet har påverkat, så har det varit positivt genom en effektivare process. Ett svar lyfter fram att det är projektspecifikt beroende på vilken kommunal handläggare som handhar planen och hur dennas egen ambitionsnivå ser ut. Handläggare inom SBK påstår att den mer tigha tidsplanen jämfört med ordinarie produktion har lett till att man i tid tvingade fram lösningar på kvalitetsfrågor som annars hade riskerat att bli hängande, men tillstår samtidigt att vissa frågor kan ha påverkats negativt av tidsplanen. Det ges även exempel där tidsplanen har fått ge vika för att inte brista i hanteringen av frågor kring känslig kulturmiljö.

En handläggare vid SBK framhåller även att parallella processer har inneburit en bättre uppföljning av arbetet fram till bygglovsprocessen. Man menar att det har inneburit att man har kunnat parera under processens gång. När det gäller att engagera bygglovshandläggare tidigt i processen framhåller en respondent från byggavdelningen att detta både har fördelar och nackdelar. En fördel är när byggaktören i ett tidigt skede har visat väl genomarbetade och detaljerade husskisser, vilket i många fall har gjort det möjligt att hitta bra lösningar i det tidiga skedet, samt också ge detaljplanen en högre kvalitet, liksom de övriga tekniska förvaltningarnas arbete i

projektet. Å andra sidan är det en nackdel, sägs det, är att husförslagen förändrades påtagligt när en formellt komplett bygglovsansökan kom in. Även tidspressen framhålls som ett problem för de större och mer komplexa planerna i de mer centralt belägna planerna (Fixfabriken, Olof Asklunds gata och Smörgatan) och att det då kan leda till sämre kvalitet.

Handläggare inom SBK menar att det i vissa fall kan vara ett problem med Göteborgs stads inriktning på vilka stadsbyggnadskvaliteter som är ”rätt”, något som hävdas ha varit tongivande i BoStad2021-projekten. Det kan då bli ett alltför stort fokus på en bestämd stadsform snarare än anpassning till platsen och existerande arkitektur. Dessutom kan det varit mer fokus på bostadsinnehållet än på gestaltningen och stadsbilden. Även om det inte sägs att ambitionerna i fråga om stadsbyggnadskvaliteter generellt varit lägre i BoStad2021 än i ordinarie produktion, uttrycks en oro för att byggnadernas gestaltning, detaljeringsgrad och kvalitet kan bli lidande när det varit fokus på snabbt och mycket. Det framhålls att det ligger en utmaning i att komma med sådana frågor i detaljplaneringen utan att ställa orimliga och ibland åtminstone olämpliga krav, samt att det kräver att det finns byggaktörer med ambitioner, möjligheter och resurser för att skapa vackra hus och miljöer.

7.3 Forskargruppens reflektioner

Utifrån den genomförda bedömningen är det svårt att dra generella slutsatser om att det skulle vara några större skillnader i stadsbyggnadskvaliteter mellan planerna som ingår i BoStad2021 och de 21 planer som hämtats ur ordinarie produktion.

Vi noterar dock att BoStad2021 innehåller en betydligt större andel smala tomter längs genomfartsgator (7-8 planer) än jämförelsegruppen där det finns få planer med sådana tomter. Vi ser att på de smala tomterna är det betydligt svårare att uppnå kvaliteter som solljus, friyor, god ljudmiljö och mindre störningar från trafik. Vår förhållandevis lägre värdering av projekten inom BoStad2021 bedömer vi i första hand har att göra med själva tomternas läge och utbredning, snarare än att det skulle vara en följd av att arbetet med planerna har snabbats upp.

Intrycket är att kravet på fler bostäder snabbt har gjort att urvalet av tomter för BoStad2021 har påverkats av möjligheterna att överhuvudtaget kunde identifiera mindre förtätningsområden med byggbar mark. Det tycks inte alltid primärt varit en fråga om vilka möjligheter det fanns att skapa verkligt goda bostadskvaliteter. I sju å åtta av projekten inom BoStad2021 vill vi ifrågasätta om kvaliteterna är godtagbara, särskilt beträffande kriteriet Grön stad. Därtill kommer att vi har svårt att se att de 30 projekten på något avgörande sätt skapar blandstad eller förändrar existerande stadsstrukturer mer än marginellt. Att flera av projekten som vi värderat lågt i fråga om Grön stad dessutom innehåller relativt få bostäder gör att vi tvekar inför om de utgör ett rimligt bidrag till att uppfylla målet: fler snabba bostäder med god kvalitet.

Sammanfattningsvis menar vi att kombinationen av ambitionen att få fram många bostäder snabbt, förtätning i många fall på smala tomter längs genomfartsgator och ett ofta svårförverkligat ideal om stadsmässighet riskerar att leda till sämre kvaliteter vad gäller aspekter som solljus, friyor, god ljudmiljö och mindre störningar från trafik och inte minst barnperspektivet. Men vi vill stryka under att riskerna för måttlig kvalitet i dessa avseenden inte verkar hänga samman med ett uppsnabbat arbetssätt inom BoStad2021 utan snarare med urvalet av planområden.

De styrande dokumenten för stadsutveckling och bostadsbyggande i Göteborgs stad är många. Inriktningarna som uttrycks i stadens budget varierar från år till år²³. Kommunala handläggare och byggaktörer utmanas av att behöva överblicka den stora floran av dokument som dessutom uppdateras och utökas över tiden. Målkonflikter mellan olika ambitioner uppträder utan att det finns riktlinjer för hur dessa ska hanteras. Definitioner och inriktning har ofta en abstrakt karaktär (till exempel ”människan i fokus”) som gör det svårt att följa upp om kvaliteten i fråga har uppnåtts i det byggda. Med många ambitioner på flera fronter blir utrymmet stort för tolkningar av vad som är viktigast, och hur ska man då kunna utvärdera resultat?

²³ Mål och inriktning för stadens budget skiftar från år till år, samtidigt som stadsbyggnadsprocesser inte sällan sträcker sig över fem år eller mer. BoStad2021 som pågår mellan 2014 och 2021 kommer att leva under åtta olika budgetmål. Redan de fyra första från perioden 2015-2018 skiljer sig tämligen mycket från varandra. Lägg därtill en omfattande flora av styr- och policydokument på övergripande nivå och på nämndnivå. - Hur man kan arbeta med systematisk målreduktion visade Naturvårdsverket (1997) i en rapport som kondenserade 167 svenska miljömål till endast 18. Rapporten ingick i underlaget för riksdagsbeslutet 1999 om nationella miljömål (jfr prop. 1997/98:145).

Samtidigt pekar genomgången av de olika källorna till definitioner av vad kvaliteter i stadsbyggandet är, liksom översikten över stadsbyggnadsparadigm genom historien, på att vi i Göteborg möter ett starkt, tidsbundet paradigm. Byggaktörer, deras konsulter och stadens politiker och tjänstemän ansluter sig till ett paradigm för stadsbyggnadskvalitet. Stadsmässighet är nyckelordet, förebilden är den levande, täta, gröna blandstaden där invånarna går, cyklar eller åker kollektivt. Några citat från kommunala styrdokument och byggaktörernas marknadsföring kan tjäna som illustration:

Förväntningarna är höga: bygg mer bostäder, bygg mer stad och erbjud mer stadsliv för dagens och morgondagens göteborgare.
(Strategi för Göteborg 2035 – utbyggnadsplanering)

I stadsbebyggelse ska slutna kvarter med hög exploateringsgrad föredras och bottenvåningen ska inrättas så att de går att använda som lokaler. Vid avsteg ska det finnas goda skäl.
(Mål och inriktning Göteborgs Stad 2018 – Byggnadsnämnden, Fastighetsnämnden, Trafiknämnden, Park- och naturnämnden)

Den klassiska kvarterstaden är det bästa sättet att skapa en skön stadskänsla – det blir tätt mellan busen, lätt att ta sig fram och bäddat för både gatuliv och gårdsliv. Lägg till variation och lekfullhet så har du receptet för Södra Änggården.
(Platzer på sin hemsida om Olof Askunds gata)

Bergsjön erbjuder en härlig kombination av natur och levande storstad.
(UBAB, HP om Mercuriusgatan)

Oavsett floran av styrdokument verkar det inte finnas några andra uttalade ideal än den täta gröna blandstaden. Ett så starkt paradigm som omfattas av kretsen av exploatörer, politiker och planerare kan vara svårt att få syn på, det är ju en självklar del av vardagen. Ofta behöver idealet inte motiveras, eftersom nästan alla beslutsfattare omfattar samma ideal, låt vara av lite olika skäl. Politiker och planerare kan drömma om en attraktiv stad där människor från olika kulturer, ursprung och livssituationer blandas på gatan och i caféer. Byggaktörer kan få kraft i sina argument för hög exploatering i förhållande till existerande bebyggelse, om de så önskar.

Får man blandstadens effekter?

En vanlig uppfattning är att blandstaden kommer att ge en hållbar utveckling i begreppets alla politiska dimensioner: bli mer attraktiv för näringslivet, skapa ökad integration och trygghet samt ge förutsättningar för ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik samt minskad biltrafik. Men de kommunala styrdokumenterna saknar ofta en kunskapsbas som krävs för att förverkliga en blandstad som lever upp till förväntningarna.

- Hur ”tätt och blandat”, ”attraktivt” ska det vara för att det ska etableras önskvärda aktiviteter i bottenvåningarna, för att resvanorna ska förändras påtagligt, för att det ska vara möjligt att utveckla bra kollektivtrafik utan långtgående finansiella konsekvenser?
- Sett över tid har kundunderlaget för butiker och kollektivtrafik minskat kraftigt på grund av att det bor färre personer per m² BOA. Hur säkerställs underlaget, och vilka effekter får enstaka kompletteringar med ett litet antal nya bostäder?
- Variation är ett återkommande begrepp: vad menas? Och vad är det bra för? Göteborg liksom andra städer i Sverige domineras av homogena epoker vad avser bebyggelsemönster och byggnadstyp: kvarter i sten, kvarter med landshövdingehus, smala lamellhus och tjocka punkthus i tidiga funktionsområden, tjocka lamellhus i olika planmönster.
- Vilka egenskaper i blandstadens fysiska miljö skapar trygghet och minskad segregation?

Den risk man löper i kompletteringsprojekten är att skapa något sämre bostadsmiljöer utan att uppnå den stadsmässighet som eftersträvas.

Ett vanligt argument för att bygga blandstad är att det ska påverka resvanor genom ökad närhet samt förbättringar av kollektivtrafikutbudet och gång- och cykelvägarna. I Göteborgs fall är förutsättningarna ogynnsamma:

- Enligt UN Habitats indikatorer är Göteborg alldeles för glesbebyggt för att en hög andel av persontransporterna ska kunna ske med gång-, cykel- och kollektivtrafik. För kollektivtrafiken innebär det höga driftskostnadsunderskott.
- I utgångsläget är Göteborg endast i låg utsträckning en blandstad. Delar man in tätortsytan i kilometerutor, saknar ungefär hälften helt bostäder och lokaler. Av återstående hälft är 25 % monofunktionell och 25 % blandad. Av de 25 % med någon blandning av bostäder, arbetsplatser och service är graden

av blandning låg – de domineras av antingen bostäder eller lokaler. Detta betyder att de flesta platser i Göteborg inte uppvisar hög grad av ”närhet” som det kallas i mobilitetsavtalen.

- Korsningstäthet spelar en roll. Gång-, cykel- och kollektivtrafik gynnas av sammanhängande gatunät med många alternativa ruttval. Göteborgs mellanstad domineras av ett trädlikt biltrafiksystem som slutar i återvändsgator i kombination med parallella gång- och cykelvägar.

Oavsett hur begreppet blandstad preciseras är det tydligt att radikala förändringar i stadsmönstret skulle behövas.

Vår genomgång visar att vissa kvaliteter inte får prioritet inom blandstadsidealet, men som ändå dyker upp i undersökningar som Stadsbyggnadskvaliteter (Spacescape/Evidens 2016) och i överklaganden. Vad man än anser om överklaganden bör man notera hur närboende argumenterar mot förtätningsprojekt genom att utgå från en annan syn: för hög exploatering, nybyggnation harmoniserar inte med existerande struktur, grönytor tas i anspråk för byggnad samt försämrade ljus-, luft och ljudmiljö. I några fall kan vi dessutom se att de boende sätter värde på att deras stadsdel inte är stadsmässig, medan den nya bebyggelsen skulle komma att bli alltför stadsmässig.

Stadsbyggnadsmönster och social hållbarhet

Projekten inom Bostad2021 ligger i vad översiktsplanen för Göteborg kallar mellanstaden, som i kommunens strategiska utbyggnadsplanering ska utvecklas *från förort till blandstad*, vilket ska ge positiva effekter på tillgängligheten, resandet, sociala problem och integration. Sett över hela landet kan man konstatera att en del av de stora förorterna från perioden 1960-1970 har olika slags problem idag. Det finns en allmän tendens att överskatta betydelsen av stadsdelars fysiska form för dessa problem. Ser man till de miljonprogramområden som byggdes i innerstaden efter rivning av äldre bebyggelse, kan man konstatera att samma stadsplanlösningar och samma byggnadsutformningar som i de perifera lägena inte har skapat sociala problem, utan tvärtom är områdena i innerstaden välmående och attraktiva. I Göteborg har Nya Masthugget och Landala också bidragit positivt för kringliggande stadsdelar när det gäller tillgänglighet till livsmedelshandel och servicenäring i övrigt samt tillskott av arbetsplatser på och kring välfungerande torg.

Ambitionerna att bidra till en mer jämlik stad återfinns genomgående i de nu aktuella planbeskrivningarna. Ofta framhävs betydelsen av att en plan ger utrymme för en blandning av bostadstyper och i flera fall nämns en blandning av hyresbostäder och bostadsrätter. Stadsgator kan motiveras med trygghetsargument och att de ger möjlighet att skilja på offentliga rum och halvprivata. Det är dock i dagsläget oklart om kompletteringsprojekten inom BoStad2021 och i den ordinarie produktionen kommer att bidra till en minskning av boendesegregationen i Göteborg och till en större mångfald i sammansättningen av befolkning inom de berörda områdena. Det går inte att utvärdera i dagsläget. Tyvärr saknar vi i såväl de strategiska kommunala dokumenten som planbeskrivningarna hänvisningar till forskning och beprövad erfarenhet när det gäller sambandet mellan å ena sidan förtätningsprojekts lokalisering och utformning och å andra sidan sociala förhållanden och beteenden.

Lärdor att ta med till den ordinarie produktionen

Urvalet och avgränsningen av planområden för bostadsprojekt bör göras utifrån en bedömning av om det går att skapa tillräckliga kvaliteter ur alla relevanta aspekter: särskilt bör man överväga att i högre grad lyfta fram grön stad och barnperspektivet.

Större sammanhängande utbyggnadsområden har fördelar jämfört med mindre förtätningar på tomter med svåra förhållanden. Det ger bättre förutsättningar för att skapa stadsliv, stadsmässighet, variation i arkitektur, underlag för service och gröna kvaliteter. Smala tomter längs genomfartsgator för ny bebyggelse är sällan lämpliga.

Platsens förutsättningar snarare än ideal och ambitioner om blandstad och stadsmässighet bör tas på allvar om det gäller mindre kompletteringsprojekt.

Stadsbyggnadskvaliteter bör definieras tydligare som ett effektivt stöd för att välja projekt och säkra hela processen fram till färdigställande och inflyttning genom kontinuerlig uppföljning.

8

Slutsatser och lärdomar

I detta kapitel sammanfattas svaren på de frågor som ställts upp för följeforskningen, så långt det är möjligt på nuvarande tidpunkt. Vi samlar här de slutsatser som följeforskningen har dragit under 2016-2018:

1. Vilka åtgärder vidtas i 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?

8.1 Vilka åtgärder har vidtagits?

BoStad2021 skiljer sig från den ordinarie utbyggnadsprocessen i Göteborg på fyra huvudpunkter:

- Satsningen i sig, där cirka 30 detaljplaner klustras till en gemensam satsning för staden och byggaktörerna, med tydliga mål för antal bostäder och deadlines.
- Gemensam kommunal projektorganisation. De tre planerande förvaltningarna med tyngst ansvar i planerings- och exploateringsprocessen samordnas med gemensam projektledning för satsningen och samlokaliseras i en gemensam projektlokal.
- Samverkansfora: staden och byggaktörerna samverkar närmare på tre nivåer: i arbetsgrupper för detaljplaner, i en projektgrupp och en samordningsgrupp med beslutsfattare från alla parter.
- Parallella processer: delprocesser som normalt ligger i sekvens genomförs parallellt för att kapa den totala tiden från planstart till färdigställande. Här ingår till exempel projektering av allmän plats och kvartersmark samt lantmäteriförrättningar.

8.2 Är åtgärderna framgångsrika för att nå målet 7 000 bostäder till 2021?

Det är inte möjligt att i dagsläget avgöra om målet kommer att nås. Vi konstaterar att det nu finns mer än 7 000 bostäder i antagna planer. Om de tre planer som ligger överklagade i dagsläget får laga kraft under 2019 är det teoretiskt möjligt att nå målet.

Den aktuella prognosen (november 2018) för antalet bostäder som kommer att bli byggda fram till 2021 är dock 6 427. Det finns 8 342 bostäder i detaljplaner som antingen är antagna (7 292) eller ingår i planer som ännu inte har lagts fram för antagande (1 050). Skillnaden mellan den aktuella prognosen och det faktiska antalet bostäder i antagna planer, 865 lägenheter eller cirka 12 procent, förklaras av byggaktörernas bedömning av vilket antal bostäder som är möjligt att förverkliga inom antagna planer. Anledningen tycks i första hand vara oro för en vikande marknad för bostadsrätter. Men också andra orsaker uppträder, till exempel att tiden inte räcker för att både ersätta existerande parkeringar och bygga nya bostäder på deras plats.

Det råder en osäkerhet huruvida antalet bostäder som produceras inom BoStad2021 innebär ett tillskott till nivån på den ordinarie produktionen. Signaler från byggaktörer indikerar i vissa fall att övriga planer bromsas till följd av prioriteringen av BoStad2021. Vilka de kvantitativa effekterna kan vara kommer forskargruppen att studera vidare.

I fråga om delmålet för tidsåtgång för detaljplaner med standardförfarande, 17 månader, tycks åtgärderna vara framgångsrika. Snitttiden för detaljplaner inom BoStad2021 med standardförfarande är cirka 20 månader (från beslut om planstart till antagande), kortare än snitttiden för ordinarie planer som kommunen nu bedömer vara cirka 26 månader eller mer (från startmöte till antagande). Sannolikt är accelerationen resultatet av flera samverkande faktorer: skarp och politiskt uppbackad tidplan, resurssatt gemensam kommunal projektorganisation, tätare samverkan mellan byggaktörer och kommun i arbetsgrupperna för detaljplaner samt tidigare lagd projektering av kvartersmark och allmän plats. I så måtto drar vi slutsatsen att huvudåtgärderna inom BoStad2021

bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen. Detta innebär dock inte automatiskt att den totala tiden fram till färdigställande blir kortare än i ordinarie processer.

8.3 Vilka lärdomar kan användas i den ordinarie processen?

Satsningen i sig

Projektfiering och paketering verkar gynna framdriften i planeringsfasen. Det vill säga tydliga politiskt fastslagna mål för kvantitet och tid: 7 000 bostäder utöver normal produktion till 2021. Därtill resursförstärkningen med 15 mkr per år på den kommunala sidan, formandet av en förvaltningsövergripande kommunal projektororganisation samt en strukturerad samverkan mellan staden och byggaktörerna. 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. En större samlad satsning som denna med fokus på nya arbetssätt och tydliga mål stimulerar både kommunala tjänstemän och majoriteten av byggaktörerna till extra ansträngningar. Prioritering och politiskt tryck är lättare att åstadkomma i större program som BoStad2021.

Dock konstaterar vi att det har rätt och i någon mån fortfarande råder delvis olika meningar hos kommunen och byggaktörerna om betydelsen av själva satsningen som helhet å ena sidan och de enskilda planprojekten å andra sidan. Medan kommunen ofta betonar själva satsningen, lägger byggaktörerna sitt fokus i det fortsatta dagliga arbetet huvudsakligen på de enskilda projekten.

Våra studier av BoStad2021 ger oss emellertid också anledning att tro att större geografiskt samlade utbyggnadssatsningar kan vara mer effektiva än att skapa många utspridda mindre och medelstora projekt om syftet är att snabbt få fram många bostäder med kvalitet. Större utbyggnadsplaner kräver sannolikt mindre resurser än många små, och när samverkan sker på projektnivå och det är färre byggaktörer kan incitamenten för djupare samverkan öka. Med 26 byggaktörer som i BoStad2021 försvåras en bredare samverkan. Större utbyggnadsområden gör att byggaktörer kan väljas ut mer omsorgsfullt. Även då kan mindre aktörer ingå om det finns större aktörer med mer kraftfulla resurser i projektet. Vi ser en annan fördel med samlade utbyggnadsområden: att de ger bättre förutsättningar för god kvalitet i vid bemärkelse, medan mindre bostadskompletteringar på olämpliga tomter skapar kvalitetsrisker.

Forskargruppen rekommenderar:

Paketera och projektfiera större utbyggnadssatsningar, sätt tydliga och mätbara mål som beslutas av högsta politiska instans i kommunen. Antalet planer eller projekt bör vara färre och grundläggande förutsättningar för planer och projekt bör vara tydligare än ibland i BoStad2021.

Hitta vägar att sätta tydliga och fasta tidplaner för hela processen från planstart till färdigställande, både samlat och varje plan för sig. Lägg fast tidplanerna i avtal mellan kommun och byggaktör.

Prioritera större samlade utbyggnadssatsningar, med inriktning på minst 1 000 bostäder, gärna i stadsdelsliknande skala på markområden och tomter med goda förutsättningar.

Gemensam kommunal projektorganisation

En gemensam kommunal organisation gör det möjligt att samla kommunala kompetenser av olika slag i tid och rum på ett sätt som gynnar ett mer integrerat samhällsbyggande. Nyttan av samlokalisering i planarbetet är särskilt stor när det som i Göteborg fortfarande saknas ett gemensamt digitalt stödsystem. Det är ingen nackdel att organisationsformen även kan synliggöra samarbetsproblem och överhuvudtaget konflikter i exploateringsprojekt, eftersom det förefaller att gå snabbare än vanligt att finna lösningar. Förutom att den gemensamma organisationen bidrar till en mer enad och tydlig kommunal hållning i relationen till olika intressenter, säkrar den att en gemensam kompetensbas utvecklas och stärks. Nya idéer och problemlösningar utvecklas, testas och man får feedback från personer med olika slags expertis och från en rad av förvaltningar med olika ansvar. Organisationen underlättar för dem som medverkar att se och förstå vad andra i processen gör. Med tanke på den långsiktiga uppbyggnaden och bevarandet av kompetens inom kommunen är det väsentligt att konsultberoendet nog övervägs.

De goda erfarenheterna hittills av en gemensam kommunal projektorganisation bör ge anledning till fortsatt utveckling av processperspektivet på bekostnad av linjeperspektivet. Det gäller hela vägen från övergripande kommunperspektiv till de enskilda projekten.

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.

För att leda en sådan övergripande samordning kräver seniora projektledare med bred erfarenhet av stadsbyggande och en roll med mandat att koordinera olika förvaltningar och ansvarsområden. En sådan samordning bör även aktualisera ett mer gemensamt budgettänkande.

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.

Utveckla projektgemensamma digitala stödsystem 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.

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.

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 fördiga detaljplaneförslag. Argument för en sådan ordning är att Göteborg idag saknar ett strategiskt organ med en samlad syn på kommunnyttan och som kan prioritera mellan utbyggnadsåtgärder ur helhetsynpunkt samt tidigt identifiera behov av kommunal koordination. Inte minst gäller det kommunens finansiella åtaganden.

Samverkan

I grunden är aktörerna inom BoStad2021 positivt inställda till samverkan; i första hand gäller det arbetsgruppsnivån, då i de aktuella planprojekten där samverkan överlag fungerat tillfredsställande. När det gäller samverkan på projektgruppsnivå och samordningsgruppsnivå är erfarenheterna mer blandade. Kommunens projektledning och en majoritet av byggaktörerna har olika syn på nyttan av samverkan i dessa fora. Noteras bör att i samverkansavtalen förbinder sig parterna att samverka på samtliga tre nivåer. I praktiken är spridningen mycket stor bland byggaktörerna när det gäller närvaro och engagemang i frågor utöver själva planprojektet. Cirka hälften av byggaktörerna är regelmässigt frånvarande från projektgrupps- och samordningsgruppsnivå. En del byggaktörer har aldrig varit närvarande. Ambitionerna (som dock inte är formulerade i samverkansavtalen) att Projekt- och Samordningsgrupp skulle bidra till processutveckling har inte uppfyllts. Vi ser flera orsaker till att samverkan inte fungerat som tänkt, bland annat brist på definition och överenskommelse om syfte och ansvarsområden för de olika fora, stor spridning i byggaktörernas engagemang för själva satsningen respektive fokus på det egna projektet, stor spridning i fråga om resurser och organisation bland byggaktörerna och slutligen att det stora antalet byggaktörer i sig försvårar att skapa förtroende och personliga relationer.

Arbets sättet inom BoStad2021 utgår från att tidig och nära samverkan på flera nivåer och genom hela processen gynnar tillkomsten av fler bostäder snabbt. Arbetsfördelningen mellan kommun och byggaktörer under planeringsfasen är tämligen traditionell. Vi ser möjligheter att utifrån olika projekts förutsättningar pröva andra arbetsfördelningar, till exempel helt kommunstyrdas faser eller planeringsfaser där byggaktörerna tar ett större

ansvar för arbetet²⁴. Syftet är då att finna de mest effektiva processerna för att snabbare få fram bostäder med kvalitet, men det är inte detsamma som att ha en och samma ansvarsfördelning i alla projekt.

Forskargruppen rekommenderar:

Inrikta samverkan i första hand på projektnivån. Där finns incitament och förutsättningar att definiera skarpa åtaganden för alla parter och uppbyggnad av ett förtroendefullt samarbete. Detta kan åstadkommas med ett rimligt antal byggaktörer och kommunala handläggare i konkreta större utbyggnadsprojekt.

Kvalificering av vilka byggaktörer som ska komma i fråga för ett projekt eller större satsning ska utgå ifrån att de har ambitioner och förmåga att delta i samverkan. Det är samtidigt viktigt att inte utesluta mindre aktörer med goda idéer.

Syftet och nyttan med samverkan behöver preciseras. 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.

Staden bör överväga att beroende på bostadsefterfrågan och byggkonjunkturläge genom avtal med sanktioner binda upp byggaktörerna hårdare till kommunstrategiskt viktiga åtaganden.

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

Överväg att tillsätta kommunala koordinatörer så att varje detaljplan har en utpekad lots som håller öga på projektprocessen ända till inflyttning och fungerar som stöd även för byggaktören.

I processer med flera nivåer bör de vertikala och horisontella kommunikationsleden stramas upp. 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, likaså utveckla det digitala stödet för att bidra till bättre tillgänglighet, förutsägbarhet och transparens.

Att utifrån projektförutsättningar pröva andra typer av ansvarsfördelning mellan kommun och byggaktörer än samverkan på flera nivåer under alla faser. Det kan handla om att kommunen tar hela ansvaret under planeringsfasen men också att byggaktörerna får ett betydligt ökat ansvar under låt oss säga planeringsfasen. Överväg att förändra systemet med schablonmässig plantaxa i syfte att skapa incitament för en effektiv arbetsfördelning mellan kommun och byggaktör.

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

Att Göteborgs Stad och byggaktörer skapar ett gemensamt forum för utveckling av utbyggnadsprocesserna. Man kan ordna årliga dialogdagar. Ett forum som ges resurser att över tid samla gemensamma erfarenheter och förbättringar.

Parallella processer

Vårt samlade intryck från både kommunen och byggaktörerna av arbetet med parallella processer är att tidig projektering av kvartermark och allmän plats gynnar framdriften. Samtidigt är erfarenheten att det är mycket svårt att synkronisera alla delprocesser i ett perfekt flöde.

De långa tiderna mellan antagande/godkännande av detaljplanen och beviljat bygglov avviker kraftigt från ambitionerna om snabba bygglov efter att planer fått laga kraft. Orsakerna ligger både hos kommunen och byggaktörerna. En principiell fråga är att förutsättningar för bygglovsprövningen inte föreligger skarpt förrän planen är antagen. Forskargruppen avser att fördjupa analysen av orsaker och återkomma med mer precisa förslag till förbättringar.

²⁴ En nederländsk-brittisk jämförelse av *private sector-led urban development projects* vittnar om att begreppet 'byggherredriven' döljer komplexa informella och formella samverkansmönster, där kommunala planerare i själva verket kan ha drivande roller (Heurkens & Hobma 2014). I en senare finsk studie av byggherredrivna planer noteras att dessa oftare återfinns i mindre kommuner och att det var lika sällsynt som för kommundrivna planer att kommunen hade ställt uttryckliga avtalskrav på implementeringstid (Valtonen m fl 2017).

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 och regionen, framför allt vad gäller trafik.

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

Satsa på tidig projektering av kvartersmark och allmän plats under detaljplanefasen.

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 granskningen får ta) projektvis i avtal mellan kommunen och byggaktörerna. Tillämpa en markprissättningsprocess 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.

Att övriga förvaltningar lär av Lantmäteriets effektivisering av förrättningar; tidig dialog med byggaktör, utpekad handläggare som kontinuerligt ligger på de ansvariga för respektive projekt.

Överväg avtalsbundna tidsfrister för inlämning av bygglovsansökningar relaterade till tidpunkten då detaljplanen fått laga kraft.

Kommunen bör förtydliga – och byggaktörerna bör förvissa sig om – vilka handlingar som krävs för bygglovsprövningen, och vilka kvalitetskrav som ställs på handlingarna.

8.4 Hur går det för kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet?

Kvalitet

Har det uppsnabbade arbetssättet inom BoStad2021 följer för kvaliteten i projekten? Forskargruppen har utifrån kommunala styrdokument, tidigare forskning, en workshop och andra källor sammanställt en lista på kriterier på stadsbyggnadskvaliteter (se avsnitt 4.7). Vi har noterat att definitionen av vad som är Göteborgs uppfattning om kvalitet inom stadsbyggnad är oklar då antalet kommunala styr- och policydokument är stort, de inte är koordinerade och dessutom byts ut med korta mellanrum.

En bedömning av kvaliteterna utifrån vår kriterielista har genomförts för samtliga projekt inom BoStad2021 samt för 21 andra detaljplaner med liknande förutsättningar och som nu är under byggande. Vidare har vi hållit intervjuer med kommunala handläggare och projektledare från byggaktörerna för att höra om de har uppfattat skillnader i kvalitet mellan projekt inom BoStad2021 och den ordinarie bostadsproduktionen (se avsnitt 7.2).

Vår bedömning av kvaliteterna har utgått från detaljplanehandlingar. En slutlig bedömning av kvaliteterna anser vi inte bör göras förrän bebyggelsen är färdigställd.

Grovt uttryckt är det svårt att upptäcka att det skulle vara några större skillnader i stadsbyggnadskvaliteter mellan de båda grupperna av planer. Däremot ser vi att många av de bedömda planerna i båda grupperna har svårt att nå upp till det blandstadsideal som råder. Förtätningsprojekt innebär ofta rena bostadskompletteringar, troligen till följd av förutsättningar på platsen, projektens storlek och att antalet bostäder är det överordnade målet som styr. Det finns anledning för kommun och byggaktörer att reflektera över om det är meningsfullt att ständigt lyfta fram ett blandstadsideal som sällan har förutsättningar att förverkligas i kompletteringsprojekt.

Vi noterar dock en skillnad mellan planerna inom BoStad2021 och de i jämförelsegruppen. Det är att BoStad2021 innehåller fler planer på smala tomter belägna längs genomfartsgator, inte sällan också begränsade på den andra sidan, av bergskärningar, lokalgator eller hinder. Dessa planer uppvisar tveksamma kvaliteter när det gäller delkriteriet Grön stad och barnperspektivet. Förutsättningarna att åstadkomma goda kvaliteter som

solbelysta generösa, gröna friytor är dåliga, bebyggelsen är ofta bullerutsatt och biltrafik dominerar på såväl gatuidan som gårdssidan i flera fall. Den lägre värderingen av projekten inom BoStad2021 bedömer vi i första hand har att göra med tomternas läge och utbredning, snarare än att arbetet med planerna har snabbats upp.

Vårt intryck är att kravet på många bostäder snabbt, i kombination med tomter med dåliga förutsättningar och ett visst stadsbyggnadsideal, blandstaden, som är svårt att realisera i mindre och medelstora förtätningsprojekt, riskerar att i vissa av planerna leda till att kvaliteterna inte är godtagbara.

Forskargruppen rekommenderar:

Inför ett koordinerat och gemensamt system inom staden för kvalitetssäkring och uppföljning. Sätt färre och långsiktigare mål på fullmäktigenivå, låt dem gälla i en mandatperiod. Reducera antalet styrande dokument och koordinera planerande förvaltningar till gemensamma styrdokument.

Urvalet av tomter för bostadsbyggande bör göras utifrån en bedömning av om det går att skapa tillräckliga kvaliteter ur alla relevanta aspekter. Särskilt bör Grön stad och barnperspektivet lyftas fram.

Större sammanhängande utbyggnadsområden bör prioriteras på bekostnad av mindre förtätningar på tomter med svåra förhållanden. Det ger bättre förutsättningar för att skapa kvalitet ifråga om stadsliv, stadsmässighet, variation i arkitektur, underlag för service och gröna kvaliteter.

Undvik för ny bebyggelse smala tomter längs genomfartsgator.

Utarbeta enkla riktlinjer för förtätnings- och kompletteringsprojekt som primärt utgår från existerande förhållanden och möjligheter, snarare än från fixerade ideal för struktur och bebyggelse. Ge högre prioritering åt grundläggande bostadskvaliteter som solljus, tillräckliga och bra grönytor, barnperspektiv, god ljud- och luftmiljö och minimala störningar från trafik.

Ekonomi

Kostar det förändrade arbetssättet inom BoStad2021 mer pengar än den ordinarie processen? Enligt forskningen på området motsvaras regelmässigt tidsvinster av ökade resursinsatser för parallella processer. Vi kan se att detta också gäller åtminstone byggaktörerna inom BoStad2021 som anger i storleksordningen 20 procents ökad administrativ resursinsats i genomsnitt. Huruvida detta också gäller för kommunens insatser kommer forskargruppen att närmare studera så snart vi får tillgång till data.

Forskargruppen rekommenderar:

Säkerställ att såväl kommunen som byggaktörer har resurser för extra insatser utöver det normala när projekten ska snabbas upp.

Rättssäkerhet

Innebär ett uppsnabbat arbetssätt en risk för att inflytande från grannar och allmänhet begränsas mer än i ordinarie processer? Intervjuer med byggaktörer visar att en övervägande majoritet har genomfört utökade dialoger med närboende under planprocessen. Erfarenheterna är goda, exploatörerna får fördjupade insikter om områdets tillgångar och utmaningar, goda idéer kommer fram i några fall, och en relation skapas med de berörda som sammantaget kan leda till bättre lösningar än om man inte haft dialogen. En mått på rättssäkerheten är överklagandefrekvensen. Av 28 antagna planer inom BoStad2021 överklagades 15, dvs 54 procent. Som jämförelse överklagades 58 procent av detaljplanerna för flerbostadshus i Göteborg mellan 2011 och 2016. Det går alltså inte att dra slutsatsen att missnöjet med planer inom BoStad2021 är större än vad som är normalt i Göteborg.

Forskargruppen rekommenderar:

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.

8.5 Fortsatt arbete i följeforskningen

Under 2019 kommer forskargruppen att prioritera arbete med fem teman.

Framdrift

Vilka är de främsta anledningarna till att prognosen för antalet bostäder som ska byggas till 2021 ligger under målet 7 000?

Huvudåtgärd samverkansfora

Vad som bör menas med ”effektiv samverkan” kommer att analyseras mot bakgrund av vårt intervjumaterial och enkäter. En speciell samverkansfråga gäller vem som projekterar och vem som bygger ut allmän platsmark, och vi överväger en fallstudie av projektet Smörgatan.

Huvudåtgärd parallella processer

I fråga om parallella processer är det tre frågor som vi anser det är viktigt att belysa ytterligare:

- Varför har flera byggaktörer inte valt att söka bygglov omedelbart efter att detaljplanen har fått laga kraft och inte heller i linje med ambitionen att söka bygglov fyra veckor före antagande/godkännande av detaljplanen?
- Varför är tiden ofta så lång mellan bygglovsansökan och beviljat bygglov, jämfört med ambitionerna?
- Vilken påverkan på totaltiderna har olika upplägg för att förbereda och sluta avtal mellan byggaktörer och kommunen?

Ekonomi

Frågan kvarstår om hur resursförbrukningen hos de kommunala förvaltningarna har påverkats av de tre huvudåtgärderna. Här väntar vi på data, men vi har redan viss information om hur byggaktörerna anser att de nya arbetssätten har påverkat deras administrativa kostnader i anslutning till detaljplanarbetet.

Förhållandet till ordinarie produktion

Vi avser att analysera i vilken utsträckning som kan hävdas att lägenheterna som tillkommer genom BoStad2021 utgör ett tillskott till den ordinarie bostadsproduktionen i Göteborg.

Det finns också skäl att undersöka om och hur projekt i ordinarie produktion har försenats eller komplicerats av parallellt pågående plan- och bygglovsarbete för projekt inom BoStad2021. Samtidigt kan vi föreställa oss att nya rutiner och samverkansformer som skapats inom BoStad2021 redan kan ha kommit ordinarie projekt till godo och reducerat deras processtider.

Källor och litteratur

Dokument

Som utgångspunkt analyserar vi drivkrafter, mål och åtgärder för BoStad2021 som helhet. Vi har samlat planeringsdokument och processer som beskriver BoStad2021, med särskild inriktning på uppdragets bakgrund och organisation, myndigheternas roller och styrdokument, projektets mål, konstituerande element och huvudåtgärder, samt myndigheternas urval av detaljplaneprojekt. För de trettio projekten inom BoStad2021 har vi granskat planbeskrivningar, avtal, överklaganden och domar samt dessutom byggaktörers webbreklam. Vi har också sett på planbeskrivningar från 21 projekt i ordinarie produktion.

Mötesobservationer

Observationer har gjorts i anslutning till möten och andra aktiviteter under 2018:

- möten för samverkansfora, inkl. Samordningsgruppen, Projektgruppen och Arbetsgrupper
- kommunens styrgruppsmöten
- veckomöten för kommunala projektledare
- möten för Lilla byggherregruppen/byggaktörgruppen och kommunala projektledare
- informella samtal i gemensam projektlokal.

Observationerna antecknades.

Workshop Chalmers

Följeforskargruppen arrangerade 2018-05-30 en workshop på Chalmers. Syftet med workshopen var att diskutera i en bredare grupp vilka intressanta och relevanta utgångspunkter det kan finnas för att resonera kring vilken kvalitetsnivå projekten i BoStad2021 håller. Se avsnitt 4.6 för detaljer.

Enkät

Forskargruppen sände 2018-09-05 ut en enkät till byggaktörernas projektledare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäten avsåg att undersöka om deras arbetssätt för att utveckla bostadsprojekt har ändrats till följd av arbetet med BoStad2021 och i så fall på vilket eller vilka sätt. Vi ville även undersöka i vilken utsträckning samverkan skedde. Dessutom ställde vi även frågor om eventuella merinsatser för planering jämfört med kompletteringsprojekt i den normala eller ordinarie produktionen. Svaren skulle i huvudsak anges på en skala, och det gavs även möjligheter att lämna frisvar. Inbjudan till att besvara enkäten via webben skickades via mail till 40 projektledare varav 26 svarade.

Intervjuer

Under februari 2019 har vi intervjuat nio personer (var av tre via email) som har erfarenhet från projekt inom både BoStad2021 och den ordinarie produktionen. De som svarat är fem handläggare inom kommunala förvaltningar och fyra hos olika byggaktörer.

Litteratur

- Adams, D och Tiesdell, S (2013) *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. London: Routledge.
- Ahrenby, E & Hedlund, J (1974) Bostadskomplettering – förnyelse i äldre ytterstadsdelar. Stockholms fastighetskontor.
- Alexander, C, Ishikawa, S & Silverstein, M (1977) *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. New York: Oxford University Press.
- Aly, S S & Attwa Y A (2013) Infill development as an approach for promoting compactness of urban form. *WTT Transaction on Ecology and the Environment*, 173, 455-466.
- Anderson, C., Richards, L. & Baxley, R. (2005) Infill Development: Barriers and Incentives. A Survey of the Literature.
- Asplin, L & Henriksson, S (2010) Överklagande av detaljplaner – Vilka överklagar och varför? Examensarbete Fastigheter och byggande, KTH.
- Baumeister, R (1876) *Stadt-Erweiterungen in technischer baupolizeier und wirtschaftlicher Beziehung*. Berlin: Ernst & Korn.
- Beattie, L & Haarhoff, E (2014) Delivering quality urban consolidation on the urban fringe: A case study of University Hill, Melbourne, Australia. *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, 7(4), 329-342.
- Beattie, L och Haarhoff, E (2014) Delivering quality urban consolidation on the urban fringe: A case study of University Hill, Melbourne, Australia. *Journal of Urban Regeneration and Renewal* 7(4): 329-342.
- Beattie, L och Haarhoff, E (2018) Urban Growth, Liveability and Quality Urban Design: Questions about the efficacy of urban planning systems in Auckland, New Zealand. *International Journal of Contemporary Urban Affairs*, 2(2), 12-23.
- Bjur, H (2018) *Lilienbergs stad: Göteborg 1900-1930*. Stockholm: Balkong.

- Brewer, K & Grant, J L (2015) Seeking density and mix in the suburbs: challenges for mid-sized cities. *Planning Theory & Practice*, 16(2), 151-168.
- CABE (2008) Creating successful masterplans. London: Commission for Architecture and the Built Environment. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110118095356/http://www.cabe.org.uk/files/creating-successful-master-plans.pdf>.
- Carmona, M (2016) Design governance: theorizing an urban design sub-field. *Journal of Urban Design*, 21(6), 705-730.
- Carmona, M, Heath, T, Oc, T & Tiesdell, S (2003) *Public Places – Urban Spaces: The Dimensions of Urban Design*. Oxford: Architectural Press.
- Casson, M (1997) *Information and organization: A new perspective on the theory of the firm*. Oxford: Oxford University Press.
- Congress for the New Urbanism (1999) *Charter of the New Urbanism*. New York: McGraw-Hill.
- Cook, N T, Taylor, E J, Hurley, J, & Colic-Peisker, V (2012) Resident third party objections and appeals against planning applications: implications for higher density and social housing. AHURI Final Report, 197. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Davidsson, G (2016) Överklagande av detaljplaner i praktiken, Examensarbete Fastigheter och byggande, KTH.
- Davison, G, Freestone, R, Hu, R & Baker, S (2018) The impacts of mandatory design competitions on urban design quality in Sydney, Australia. *Journal of Urban Design*, 23(2), 257-277.
- Ellin, N (1999) *Postmodern Urbanism*. New York: Princeton Architectural Press.
- Fazio, P, Moselhi, O, Theberge, P & Revay, S (1988) Design impact of construction fast-track. *Construction Management and Economics*, 6(3), 195-208.
- Florida, R (2002) *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Gehl, J (1971) *Livet mellem busene*. København: Arkitektens Forlag.
- Glaeser, E (2011) *Triumph of the City*. New York: Penguin.
- Glaeser, E L (2005) Review of Richard Florida's The Rise of the Creative Class. *Regional Science and Urban Economics*, 35(5), 593-596.
- Glaeser, E, Kallal, H D, Scheinkman, J A & Shleifer, A (1992) Growth in Cities. *Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Gosciniy, R & Uderzo, A (1971) *Le domaine des dieux: une aventure d'Astérix*. Neuilly-sur-Seine: Dargaud.
- Gregorowicz-Kipszak, J (2015) *Rethinking Social Impact Assessment through Urban Design: Towards designerly evaluation with a socio-form approach*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola. (Avh.)
- Guyadeen, D & Seasons, D (2016) Plan Evaluation: Challenges and Directions for Future Research. *Planning Practice & Research*, 31(2), 215-228.
- Haaland, C och van den Bosch, C K (2015) Challenges and strategies for urban green-space planning in cities undergoing densification: A review. *Urban Forestry & Urban Greening*, 14, 760-771.
- Hanlon, Boch Airgood-Obyrcki, W (2018) Suburban revalorization: Residential infill and rehabilitation in Baltimore County's older suburbs. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(4), 895-921.
- Henecke, B & Olander, S (2003) Missnöjda medborgares säkerhetsventil? En studie av överklagade detaljplaner. Avdelningens för Byggnadsekonomi, Lunds universitet.
- 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.
- Jacobs, J (1961) *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Jacobs, J (1969) *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- Khoueiry, Y, Srour, I, & Yassine, A (2013) An optimization-based model for maximizing the benefits of fast-track construction activities. *Journal of the Operational Research Society*, 64(8), 1137-1146.
- Lindqvist, E (2004) Överklagade detaljplaner - En undersökning i Gävleborgs län. Examensarbete Fastighetsvetenskap, KTH.
- Love, P E, Edwards, D J, Watson, H & Davis, P (2010) Rework in civil infrastructure projects: Determination of cost predictors. *Journal of Construction Engineering and Management*, 136(3), 275-282.
- Marique, A F & Reiter, S (2014) Retrofitting the suburbs: Insulation, density, urban form and location. *Environmental Management and Sustainable Development*, 3(2), 138-153.
- Meinig, D (1986) *The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 Years of History*, Vol. 2. New Haven: Yale University Press.
- Montgomery, J R (1987) The significance of public landownership: Local authority land trading in Oxford and Sheffield. *Land Use Policy*, 4(1), 42-50.
- Moule, E, Dittmar, H & Polyzoides, S (2009) Canons of Sustainable Architecture and Urbanism. <https://www.cnu.org/chapter-new-urbanism/canons-sustainable-architecture-and-urbanism>
- Naturvårdsverket (1997) Ren luft och gröna skogar: förslag till nationella miljömål 1997. Rapport 4765. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Punter, J, & Carmona, M (1997) Design policies in local plans: recommendations for good practice. *Town Planning Review*, 68(2), 165-194.
- Ridley, C E & Simon, H A (1938) *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria and Reporting Forms for Appraising Administration*. Chicago, IL: International City Managers' Association.
- Sitte, C (1889) *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*. Wien.
- Spacescape/Evidens (2016) Värdeskapande stadsutveckling: Värdering av stadskvaliteter för bostäder, kontor och handel i Göteborgsregionen. 161206.
- Stadsförnyelsekommittén (1981) Stadsförnyelse och bostadsförbättring. Delbetänkande. SOU 1981:99.
- Tevall, M (2006) Överklagade detaljplaner. Regeringens praxis. Examensarbete Fastighetsvetenskap, KTH.
- Tiesdell, S & Adams, D (red) (2011) *Urban Design in the Real Estate Development Process*. Oxford: Wiley/Blackwell.
- Valtonen, E, Falkenbach, H & Viitanen, K (2017) Development-led planning practices in a plan-led planning system: empirical evidence from Finland. *European Planning Studies*, 25(6), 1053-1075.
- Wildavsky, A (1973) If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences*, 4(2), 127-153.
- Williams, K, Gupta, R, Hopkins, D, Gregg, M, Payne, C, Joynt, J L R, Smith, I och Bates-Brkljac, N (2013) Retrofitting England's suburbs to adapt to climate change. *Building Research & Information*, 41(5), 517-531.

Rapportens slutsatser

Arbetssättet i BoStad2021 har förkortat tiden för detaljplaneprocessen, men beslut om bygglov kommer ofta senare än avsett. Ingen tydlig skillnad i stadsbyggnadskvaliteten mellan de 30 projekten inom BoStad2021 och 21 utvalda projekt i den ordinarie produktionen. Tomtvalet har stor betydelse för vilka kvaliteter som kan åstadkommas.

Viktiga lärdomar

- Paketera och projektifiera större utbyggnadssatsningar, sätt tydliga och mätbara mål som beslutas av högsta politiska instans i kommunen. Antalet planer eller projekt bör vara färre och grundläggande förutsättningar för planer och projekt bör vara tydligare än ibland i BoStad2021.
- Hitta vägar att sätta tydliga och fasta tidplaner för hela processen från planstart till färdigställande, både samlat och varje plan för sig. Lägg fast tidplanerna i avtal mellan kommun och byggaktör.
- Permanenta en gemensam kommunal projektorganisation med utökat mandat, gärna under en gemensam nämnd.
- Inrikta samverkan mellan byggaktörer och kommun i första hand på projektnivån. Där finns incitament och förutsättningar att definiera skarpa åtaganden för alla parter och uppbyggnad av ett förtroendefullt samarbete. Detta kan åstadkommas med ett rimligt antal byggaktörer och kommunala handläggare i konkreta större utbyggnadsprojekt.
- Satsa på tidig projektering av hus och allmän plats under detaljplaneskedet.
- Större sammanhängande utbyggnadsområden bör prioriteras på bekostnad av mindre förtätningar på tomter med svåra förhållanden. Det ger bättre förutsättningar för att skapa kvalitet ifråga om stadsliv, stadsmässighet, variation i arkitektur, underlag för service och grundläggande bostadskvaliteter som solljus, tillräckliga och bra grönytor, barnperspektiv, god ljud- och luftmiljö och minimala störningar från trafik.