

Följeforskning BoStad2021

Delrapport 3

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



Kortrapport om forskning | 2019: nr 1



CMB utvecklar kunskap

CMB:s mål är att vara samhällsbyggnadssektorns främsta forum för ömsesidig kunskapsutveckling inom management och ledarskap. Inom CMB arbetar akademi, företag och offentliga aktörer tillsammans för att med forskning, kunskapsutbyte och utbildning utveckla samhällsbyggnadssektorn.

CMB finansierar forskning och ger via temagrupper aktivt stöd till Chalmers utbildningar. Genom konferenser, lunch- och frukostmöten bidrar CMB:s starka nätverk till att göra ny kunskap tillgänglig för hela samhällsbyggnadssektorn.

CMB kortrapport om forskning

Den CMB-stödda managementforskningen har ett brett anslag inom samhällsbyggandet. Forskningen behandlar frågor om samverkan i byggprocessen, kunskapsutveckling, ledarskap och projekt- och produktionsledning, stadsutvecklingsfrågor, riskhantering, produktivitet och effektivitet.

I en serie sammanfattningar presenterar vi de forskningsstudier som CMB helt eller delvis finansierar. Kortrapporten syftar till att sprida forskningsresultat i en lättillgänglig form och fungerar som introduktion till ämnesområdet. För den som vill fördjupa sig finns en kortfattad presentation av författaren tillsammans med hänvisning till den aktuella avhandlingen eller till de artiklar som har publicerats.

Forskningsutskottet behandlar ansökningar om stöd till managementrelaterade forskningsprojekt flera gånger per år.

Mer information om ansökningsprocessen och våra prioriterade områden finns på hemsidan, **www.cmb-chalmers.se**.

Centrum för Management i Byggsektorn

Chalmers tekniska högskola

SE-412 96 Göteborg

www.cmb-chalmers.se | info@cmb-chalmers.se | 073-814 26 97

Inledning

Detta är en kortversion av den tredje delrapporten i ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021. En forskargrupp från Chalmers har följt arbetet sedan januari 2016 på uppdrag av Göteborgs stad och Förvaltnings AB Framtiden i samverkan med övriga byggaktörer, CMB, Fastighetsägarna och Göteborgs Byggmästareförening. BoStad2021 är en gemensam satsning från Göteborgs stad och ett antal byggaktörer för att bygga fler bostäder. Målet är att åstadkomma 7 000 bostäder utöver ordinarie produktion till jubileumsåret 2021. För att nå detta prövas ett nytt arbetssätt med stärkt samverkan såväl mellan kommunens olika förvaltningar som mellan staden och byggaktörerna, samt att flera steg i samhällsbyggnadsprocessen, som normalt ligger efter varandra, genomförs parallellt.

Om följeforskningen

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?

Följeforskningsprojektet kring BoStad2021 sattes igång 2015 som en dialogbaserad form av fortlöpande utvärdering. Den gäller BoStad2021 som helhet och dessutom på detaljplaneprojektnivå. Två Chalmersinstitutioner, Arkitektur och samhällsbyggnadsteknik och Teknikens ekonomi och organisation, samarbetar. De fem följeforskarna har hållit tjugo forskargruppsmöten under 2018. Följeforskningsprojektets två referensgrupper har diskuterat upplägget vid fyra tillfällen och lämnat synpunkter – CMB:s Stads- och regionutvecklingsgrupp samt gruppen för Effektiv produktframtagning, liksom en grupp med företrädare för huvudintressenterna i BoStad2021 (Göteborgs stad, Förvaltnings AB Framtiden och de privata byggaktörerna).

Följeforskningsprojektet rapporteras på olika sätt. Dels löpande muntligt i många olika sammanhang och dels varje år genom tryckta delrapporter. I februari 2018 publicerades Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2. Föreliggande rapport är en kortversion av Delrapport 3. I den har vi koncentrerat arbetet på kvalitetsfrågorna parallellt med att följa upp framdriften och de tre huvudåtgärderna. Materialet för Delrapport 3 har samlats in på flera sätt:

- Insamling av dokument inklusive avtal, överklaganden, domar, protokoll och styrdokument
- Närvaro på möten och besök i detaljplaneområden

- Workshop om stadsbyggnadskvaliteter med byggaktörer och kommunala företrädare som medverkar i BoStad2021
- Enkät till byggaktörernas projektledare för detaljplaner inom ramen för BoStad2021
- Individuella intervjuer med byggaktörer samt kommunala handläggare som har erfarenhet från projekt inom både BoStad2021 och den ordinarie produktionen
- Genomgång av relevant internationell forskning



Förändrat arbetssätt – satsningen i sig

Trettio detaljplaner har klustrats till en gemensam satsning för staden och byggaktörerna, med tydliga mål för antal bostäder och deadlines. Satsningen får en politisk prioritering samt ett namn, en visuell identitet, en egen hemsida.

Projektfiering och paketering

Totalt ingår nu 30 detaljplaneprojekt i BoStad2021. Detaljplaneprojekten är utspridda och bostäderna ska byggas i tio olika stadsdelar i Göteborg. I satsningen samverkar Göteborg stad med 26 byggaktörer.

Tydliga mål

För 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 även målet 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 cirka 17 månader, vilket är betydligt kortare än normalt. Två datum var därför centrala för alla enskilda plan- och byggprocesser:

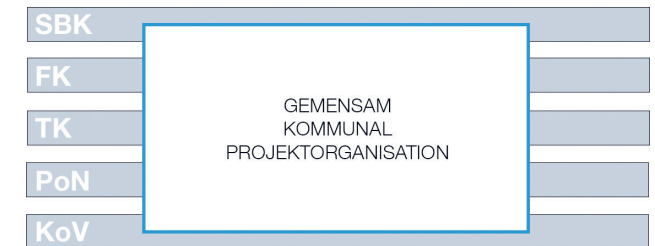
- den 31 december 2017 då alla 31 detaljplaner skulle vara antagna/godkända i BN
- den 31 december 2021 då 7 000 av alla BoStad2021 bostäder ska vara inflyttningsklara.



Förändrat arbetssätt – huvudåtgärder

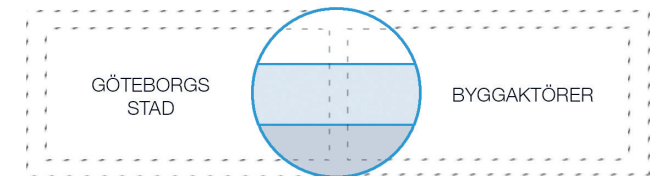
1 Gemensam kommunal projektorganisation

För att effektivisera det interna samarbetet inom och mellan kommunala förvaltningar lanserade man en gemensam kommunal projektorganisation. Projektorganisationen etablerades ”för de planerande förvaltningarna” (Park- och naturförvaltningen kom senare att medverka i BoStad2021 som planerande förvaltning och utnyttjar i viss mån den gemensamma projektlokalen.) 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. Rollen flyttas mellan de tre förvaltningarna beroende på skede. I praktiken utövas projektledningen av de tre förvaltningarnas projektledare gemensamt.



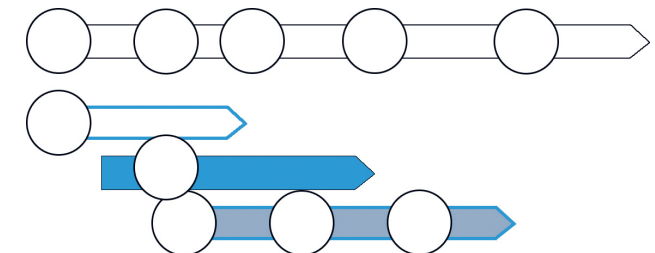
2 Samverkansfora

För att driva utveckling och effektivisering av plan- och byggprocessen i starkare samarbete med näringslivet bildade man samverkansfora för Göteborgs stad och byggaktörer. Dessa fora har flera funktioner: nätverkande och kompetensutbyte genom att skapa en gemensam bild av processer och problem, hur arbets- och ansvarsfördelningen mellan staden och byggaktörerna ska se ut samt granskning för bättre synkning och harmonisk helhet. Samverkande aktörer har fått en plattform för gemensamma förutsättningar, till exempel parkering, mobilitetsfrågor, utbyggnad av allmän plats och trafik, vilket möjliggör utveckling av nya lösningar och verktyg. Utöver detta har man 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 chefsnivå (Samordningsgruppen).



3 Parallella processer

För att 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.





Går det snabbare och blir det bra?

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.

I nuläget påverkas det troliga utfallet 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.

Är antalet bostäder som produceras inom BoStad2021 ett tillskott till den ordinarie produktionen? Signaler från byggaktörer indikerar i vissa fall att övriga planer bromsas till följd av prioriteringen av BoStad2021.

Tid

Gick detaljplaneringen snabbare inom BoStad2021 än normalt? 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 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, resurssatt gemensam kommunal projektorganisation, tätare samverkan

mellan byggaktörer och kommun i arbetsgrupperna för detaljplaner samt tidigare lagd projektering av kvartersmark och allmän plats. Detta innebär dock inte 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.

Kvalitet

Har det uppsnabbade arbetssättet inom BoStad2021 följer för kvaliteten i projekten? 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. Förtätningsprojekt innebär ofta rena bostadskompletteringar, troligen till följd av förutsättningar på platsen, projektens storlek och att antalet bostäder är det överordnade målet som styr. 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, friytor och ljudmiljö och i barnperspektivet. Men dessa risker tycks inte botten i ett uppsnabbat arbetssätt utan i så fall mer i urvalet av planområden. 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.

Ekonomi

Kostar det förändrade arbetssättet inom BoStad2021 mer pengar än den ordinarie processen? Enligt tidigare forskning på området motsvaras oftast tidsvinster av ökade resursinsatser för parallella processer. Vi kan se att detta också gäller åtminstone byggaktörerna inom BoStad2021 som anger ungefär 20 procents ökad administrativ resursinsats. Vi saknar dock data för kommunens insatser.

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 som 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. Missnöjet med planer inom BoStad2021 är alltså knappast större än vad som är normalt i Göteborg.

Lärdomar för 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 resursförstärkning med 15 mkr per år på den kommunala sidan, formandet av en förvaltningsövergripande kommunal projektorganisation 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. Lagg 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 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 hittills goda erfarenheterna 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 – Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Fastighetskontoret – läggs samman i en förvaltning under en gemensam nämnd.
 - För att leda en sådan övergripande samordning krävs 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 Kommunstyrelsen 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 Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Park- och naturförvaltningen och övriga tekniska förvaltningar så att man får en tydlig beställarutförarsituation. En sådan enhet bör även ha mandat att förhandla med byggaktörer och ge dem möjligheter att utveckla färdiga 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 utbyggnadssatsningar ur helhetssynpunkt samt tidigt identifiera behov av kommunal koordination. Inte minst gäller det kommunens finansiella åtaganden.

Samverkan

Aktörerna inom BoStad2021 är positivt inställda till samverkan; särskilt gäller det arbetsgruppsnivån, då i de planprojekt där samverkan överlag fungerat tillfredsställande. På projektgruppsnivå och samordningsgruppsnivå är erfarenheterna mer blandade. Kommunens projektledning och de flesta av byggaktörerna har olika syn på nyttan av samverkan i dessa fora. 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 frånvarande från projektgrupps- och samordningsgruppsmöten. En del har aldrig varit närvarande.

Ambitionerna (som dock inte står i samverkansavtalen) att Projekt- och Samordningsgrupperna 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, 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

kommunstyrd fasen eller planeringsfasen där byggaktörerna tar ett större ansvar för arbetet. 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 hela vägen till antagande av planen.

Om besked ändras bör det normalt ske efter samråd mellan kommunen och byggaktör.

- Överväg att tillsätta kommunala koordinators 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 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 kvartersmark 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 hos både kommunen och byggaktörerna. En principiell fråga är att förutsättningar för bygglovsprövningen inte föreligger skarpt förrän planerna är antagna.

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.





Kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet

Rekommendationer – kvalitet:

- 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.

Rekommendationer – ekonomi:

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

Rekommendationer – rättssäkerhet:

- 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.



Sammanfattning och fortsatt arbete

Forskargruppens övergripande slutsats efter tre års studier av BoStad2021 är att 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 att ta med till den ordinarie produktionen:

- 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.



Fortsatt arbete i gruppen

Under 2019 kommer forskargruppen att prioritera fem teman. Förutom att fortsätta att följa grundfrågorna, som nu kommer att i högre grad handla om genomförandeskedet, vill vi belysa ett antal frågeställningar som vi anser vara särskilt intressanta:

1. Framdrift – Vilka är de främsta anledningarna till att prognosen för antalet bostäder som ska byggas till 2021 ligger under målet 7 000?
2. 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.
3. 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?
4. 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.
5. Förhållandet till ordinarie produktion – Vi avser att analysera i vilken utsträckning det går att hävda 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.



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 för följeforskningsprojektet



Detta är en kortversion av den tredje delrapporten i ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021. Den fullständiga rapporten finns här:

https://research.chalmers.se/publication/509032/file/509032_Fulltext.pdf



Centrum för Management i Byggsektorn

CMB är ett samarbete mellan de byggrelaterade institutionerna på Chalmers och cirka 70 företag och organisationer från hela samhällsbyggnadssektorn. Målet är ett hållbart och effektivt samhällsbyggande. Medlet är ökad kunskap om ledarskap och management.

För mer information: **www.cmb-chalmers.se**