



# Följeforskning BoStad2021

Delrapport 4

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

CHALMERS



# Följeforskning BoStad2021

## Delrapport 4

ANDERS SVENSSON

JOANNA GREGOROWICZ-KIPSZAK

ANDERS HAGSON

JAN BRÖCHNER

MATHIAS GUSTAFSSON

Följeforskning BoStad2021:  
Delrapport 4

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

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-25-8  
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-26-5

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson 2020.

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

Omslagsfoto: Adventsvägen 2020-05-10  
Samtliga foton i rapporten är tagna av Jan Bröchner och Joanna Gregorowicz-Kipszak

Chalmers digitaltryck  
Göteborg, Sverige 2020

## 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 2019 publicerades både en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 3*. Rapporten belyste en rad olika frågeställningar kring satsningens genomförande. I oktober publicerades en temarapport som fördjupade sig i åsikter kring arbetet med bygglov inom BoStad2021. Föreliggande rapport är den fjärde av årligen återkommande forskningsdelrapporter. Rapporten grundar sig på enkät- och dokumentstudier samt intervjuer som genomfördes under 2019 och 2020.

För rapportens innehåll ansvarar forskargruppen från Chalmers:

Jan Bröchner, professor emeritus, 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, professor emeritus, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik  
Anders Svensson, projektledare följeforskningsprojektet, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik.

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 huvudentressenternas referensgrupp för följeforskningsprojektet, från kommunens projektledare för BoStad2021 och flera andra verksamma inom kommunen. Deltagarna i vårt seminarium den 6 februari tackas särskilt.

Göteborg den 1 juni 2020

Forskargruppen



## Sammanfattning

Detta är den fjärde 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 till delrapporten har omfattat intervjuer, tre enkäter, ett seminarium, deltagande i möten inom BoStad2021 och studier av dokument.

Ambitionen i BoStad2021 har varit att leverera 7 000 inflyttningsklara bostäder utöver den ordinarie produktionen till 2021. I december 2019 fanns inom ramen för BoStad2021 mer än 6 800 bostäder i detaljplaner som fått laga kraft och det var fortfarande teoretiskt möjligt att nå målet. Samtidigt låg prognosen för inflyttningsklara bostäder till 2021 cirka 2 000 under målet och visade att 5 093 bostäder skulle kunna stå klara på jubileumsårets sista dag. Forskargruppens övergripande slutsats är att prognoserna för inflyttningsklara bostäder till 2021 hade minskat på grund av flera samverkande faktorer. Processen tog längre tid än vad som ursprungligen förväntades, bostäderna skulle inte hinna färdigställas i tid. Vidare att marknadsförutsättningarna förändrades till det sämre och slutligen att antalet bostäder som ursprungligen avsågs byggas ibland var oklart eller rent av överoptimistiskt.

Vi drar slutsatsen att arbetssättet inom BoStad2021 har bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen men inte till att leverera hela det förutbestämde antalet inflyttningsklara bostäder i tid. Lärdomarna för den ordinarie processen är framförallt att exploitörernas och kommunens åtaganden och leveranser bör preciseras och avtalas vad gäller till exempel antal bostäder och tider för delprocesser fram till inflyttning. I en tid med hög efterfrågan på bostäder borde fördelar som ett prioriterat spår genom den kommunala planeringsprocessen ha kunnat balanseras av skarpare krav på leverans från företagen.

Det är uppenbart att projekten inom BoStad2021 har bidragit till en markant ökning av det totala bostadsbyggandet i Göteborg. Totalantalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus pendlade kring 1 700 under åren 2014-2017 för att sedan stiga till 2 286 under 2018 och till 3 321 under 2019.

I fråga om ekonomi belyser rapporten hur resursförbrukningen hos de kommunala förvaltningarna påverkades av de tre huvudåtgärderna. En analys visade att timförbrukningen inom Stadsbyggnadskontoret varit markant lägre per projekt i BoStad2021 än i övrig liknande bostadsproduktion. Vi konstaterade att 20 % snabbare detaljplanering gav cirka 20 % färre arbetstimmar, jämfört med ordinarie produktion. Sannolikt har det förändrade arbetssättet i BoStad2021 bidragit till denna effektivisering.

Våra fördjupade studier av villkor för samverkan enligt aktuell forskning och i praktiken i BoStad2021 stärker forskargruppens tidigare rekommendationer att permanenta en samlokaliserad, gemensam kommunal projektorganisation för detaljplanering och att precisera och avtala syfte, mål och respektive parts åtagande i samverkansprocesser. Gemensamma digitala system för de kommunala förvaltningar som är med i detaljplaneringen bör införas, även för att säkra att resursförbrukningen kan följas upp, analyseras och styras.

Vilken påverkan på totaltiderna har olika upplägg för att förbereda och sluta avtal mellan byggaktörer och kommunen? Rapporten pekar på att successivt ändrade rutiner för mobilitetsavtal och markprissättning har gjort processerna mer effektiva.

Vid en internationell jämförelse med andra program för att snabbt öka bostadsbyggande framstår BoStad2021 som relativt lyckat även om målen inte uppnås. En kombination av god efterfrågan på bostäder och satsningens tydliga målbild och förändrade arbetssätt har sannolikt bidragit till framgången.

I det fortsatta arbetet kommer följeforskningen att studera vilka konsekvenser det förändrade arbetssättet har fått för genomförandeskedet, i vilken utsträckning kommunen och företagen har ändrat arbetssätt, samt en analys av kvaliteten i det som byggs. Det gick snabbare att planera, men blev det bra?



# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INLEDNING .....</b>  | <b>9</b>  |
| Publiceringen av följeforskningen .....                                       | 9         |
| Temarapport om bygglov .....  | 9         |
| Delrapport 4 .....  | 10        |
| <b>2 METOD .....</b>  | <b>11</b> |
| Intervjuer och samtal .....   | 11        |
| Dokumentstudier.....  | 11        |
| Enkäter .....   | 11        |
| Seminarium Chalmers.....  | 11        |
| <b>3 FRAMDRIFT .....</b>  | <b>13</b> |
| Status december 2019 .....  | 13        |
| Prognoser för antal bostäder till 2021 .....                                  | 13        |
| Sänkta prognoser i 17 projekt från 2016 till 2019 .....                       | 15        |
| Varför blir det färre bostäder? .....   | 24        |
| Enkäten om förklaringar till färre bostäder.....                              | 26        |
| Förhållandet till den ordinarie bostadsproduktionen.....                      | 31        |
| Forskargruppens reflektioner .....  | 31        |
| <b>4 SAMVERKAN.....</b>   | <b>33</b> |
| Samverkan inom ramen för den gemensamma kommunala projektorganisationen ..... | 34        |
| Vad främjar samverkan? .....  | 34        |
| Forskargruppens reflektioner .....  | 36        |
| <b>5 EKONOMI.....</b>   | <b>37</b> |
| Stadsbyggnadskontoret .....   | 37        |
| Fastighetskontoret.....   | 37        |
| Trafikkontoret .....  | 38        |
| Exploatörerna .....   | 38        |
| Forskargruppens reflektioner .....  | 38        |
| <b>6 AVTALEN.....</b>   | <b>39</b> |
| Genomförandeavtal och exploateringsavtal .....                                | 39        |
| Processen för prissättning av kommunal mark .....                             | 39        |
| Mobilitetsavtalen .....   | 39        |
| Forskargruppens reflektioner .....  | 39        |
| <b>7 STRATEGISKA PERSPEKTIV PÅ BOSTAD2021.....</b>                            | <b>40</b> |
| Kraftsamlingar för bostadsproduktion .....                                    | 40        |
| Strategier för BoStad2021 .....   | 42        |
| Forskargruppens reflektioner .....  | 43        |
| <b>8 SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR.....</b>   | <b>44</b> |
| Måluppfyllelse, 7 000 bostäder till 2021 .....                                | 44        |
| Samverkan .....   | 45        |
| Ekonomi.....  | 46        |
| Avtalen .....   | 46        |
| Strategiska perspektiv på BoStad2021.....                                     | 47        |
| Fortsatt arbete i följeforskningen .....                                      | 47        |
| <b>LITTERATUR .....</b>   | <b>49</b> |



# 1 Inledning

BoStad2021 är en gemensam satsning av Göteborgs stad och ett antal byggherrar. Den var avsedd att ge 7 000 nya inflyttningsklara bostäder utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg fram till 2021. Det kvantitativa målet fastställdes av den politiska majoriteten 2014 när satsningen lanserades.

För att kunna leverera 7 000 inflyttningsklara bostäder utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg fram till år 2021 utvecklade kommunen och byggherrarna ett nytt arbetssätt med stärkt samverkan, såväl mellan kommunens olika förvaltningar som mellan staden och byggherrarna. Flera steg som normalt ligger efter varandra i samhällsbyggnadsprocessen skulle genomföras parallellt.

Ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021 sattes igång under 2015 som en dialogbaserad form av fortlöpande utvärdering. Vi studerar huruvida en förändrad process och ett förändrat arbetssätt i BoStad2021 leder till en effektivare planerings- och genomförandeprocess och vilka konsekvenserna är för tid, kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet av den förändrade processen. Dessa lärdomar ska i så stor utsträckning som möjligt kunna tillämpas framöver i processen i Göteborg.

## Publiceringen av följeforskningen

I mars 2019 publicerades både en lång och en kort version av *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 3*. Rapporten sammanfattade svaren på de frågor som ställts upp för följeforskningen och de slutsatser som följeforskningen hade dragit under åren 2016-2018. Utifrån dessa slutsatser formulerade forskargruppen ett trettiotal rekommendationer för effektivisering av hela processen. Ett antal temaområden för fortsatt forskning under 2019 identifierades, i första hand framdrift (inklusive det prognostiserade antalet inflyttningsklara bostäder samt förhållandet till ordinarie produktion), ekonomi, parallella processer och samverkansfora. Föreliggande rapport är den fjärde av de årligen återkommande forskningsrapporterna. Den lyfter fram några aspekter av satsningens genomförande utifrån en rad frågeställningar med relevans för de utpekade temaområdena.

## Temareport om bygglov

När det gäller temaområdet parallella processer koncentrerades insatsen under 2019 på arbetet med bygglov. I oktober 2019 kunde en temareport publiceras om åsikter kring arbetet med bygglov inom BoStad2021. Rapporten redogjorde för hur arbetet med bygglov i BoStad2021 fungerade och hur det uppfattades av de kommunala bygglovshandläggarna och företagens projektledare under 2019. På basis av två webbenkäter, ett seminarium och annan kunskap om satsningen resonerade forskargruppen om skälen till att arbetet med bygglov inte hade följt modellen för parallella processer. Där tog vi upp två större frågor: varför har flera byggherrar inte valt att söka bygglov åtminstone omedelbart efter att detaljplanen fått laga kraft – och inte heller enligt ambitionen att söka bygglov fyra veckor före antagande/godkännande av detaljplanen? och varför är tiden ofta så lång mellan bygglovsansökan och beviljat bygglov, jämfört med ambitionerna? Rapporten pekade ut framtida utvecklingsområden och presenterade konkreta åtgärder som kan vidtas för att effektivisera bygglovsprocessen i sig och exploateringsprocessen som helhet.



Det empiriska materialet i denna temarapport visade att det fanns betydande skillnader i hur olika arbetsgrupper inom BoStad2021 hanterade bygglovsfrågor under exploateringsprocessens gång. Forskargruppen kunde identifiera fem faktorer som har resulterat i för sent inlämnade ansökningar och sent beviljade bygglov:

- Byggherrarnas obenägenhet att ta risker. Det fanns inga skarpa incitament för att lägga ned resurser på bygglovsprojektering innan detaljplanen fått laga kraft.
- Förändrade förutsättningar under processens gång: nya avtalsformer, förändrade marknadsförutsättningar, svårare med finansiering, etappindelning, med mera.
- Ofullständiga ansökningar. En stor andel av ansökningarna var inte kompletta i första skedet.
- Handläggplaneringen kom ur fas. Byggavdelningen hade avsatt resurser för handläggning av byggloven enligt tidplanerna för parallella processer. Då ansökningarna kom senare fanns inte resurserna tillgängliga enligt ursprungliga intentioner.
- Olika tolkningar av detaljplanen och i vissa fall omprojektering av projekt.

För att minska risken för förseningar och snabba upp det framtida arbetet med bygglov föreslog forskargruppen i temarapporten att fem typer av åtgärder vidtas. Projektplaner för hela processen och för delprocesser bör upprättas och avtalas om, rimligtvis med sanktioner eller bonus. Krav bör ställas på ett smartare sätt. Informella förmöten med handläggare före formell ansökan om lov bör hållas rutinemässigt. Digital bygglovshantering bör utvecklas med fokus på en välstrukturerad och förvaltningsgemensam plattform, delvis tillgänglig även för exploitörer. Överlämningsrutiner från detaljplanering till handläggning av bygglov bör sättas i fokus, och åtminstone i komplicerade projekt bör startmöten för bygglov övervägas, då med bred representation av olika förvaltningar. De kommunala gestaltningskraven bör tydliggöras, liksom informationen till lovsökande om hur gestaltningsfrågor behandlas. Överhuvudtaget framstod ökad förutsägbarhet, tydlighet och bättre kommunikation som viktiga nyckelord.

## Delrapport 4

Här i föreliggande rapport tvingas vi konstatera att fastän det nya arbetssättet hade införts, dock med reservation för modellen för parallella processer, kommer målet med 7 000 inflyttningsklara bostäder till 2021 inte att uppnås. I *Delrapport 3* kunde man se att prognosen för antal inflyttningsklara hade sjunkit under 2018 till 6 427 och låg under målet. Vilka såg vi i början av 2020 som de främsta anledningarna till att prognosen för antalet bostäder som ska byggas till 2021 redan låg under målet 7 000? Här utnyttjade vi en ny enkät bland företagen, tre kommunala projektledare samt handläggare hos Fastighetskontoret för BoStad2021 i syfte att fördjupa oss i resonemanget som presenterades i *Delrapport 3*.

Betydelsen av samverkansfora analyserar vi i rapporten mot bakgrund av vårt intervjumaterial och våra enkäter. Vad bör menas med ”effektiv samverkan”? En speciell samverkanfråga handlar om den gemensamma projektloken.

I fråga om ekonomi belyser vi nu hur resursförbrukningen hos de kommunala förvaltningarna har påverkats av de tre huvudåtgärderna. Här analyserar vi data som vi har fått under 2019 från de kommunala förvaltningarna. Det kompletterar den information som vi har insamlat under 2018 om hur företagen anser att de nya arbetssätten har påverkat deras administrativa kostnader i anslutning till detaljplanarbetet.

Vilken påverkan på totaltiderna har olika upplägg för att förbereda och sluta avtal mellan byggherrar och kommunen? När det gäller parallella processer berör rapporten processer för markprissättning och dessutom mobilitetsavtalen.

Vad gäller strategier gör vi en jämförelse mellan BoStad2021 och flera andra försök utomlands att accelerera bostadsbyggande.

## 2 Metod

### Intervjuer och samtal

Frågan om resursförbrukning hos förvaltningarna (se vidare kapitel 5) diskuterades med den kommunala projektledningen för BoStad2021 vid ett möte den 12 juni 2019 och följdes upp via mail. För att kunna djupare undersöka vilken påverkan på totaltiderna olika upplägg för att förbereda och sluta avtal mellan företagen och kommunen har haft (kapitel 6) genomförde forskargruppen två intervjuer. Den 12 juni 2019 intervjuades Fastighetskontorets projektledare för BoStad2021 och den 4 december samtalade forskargruppen med chefen för Fastighetskontorets strategiska avdelning och den som samordnar kontorets fastighetsvärderare. Samtalet handlade om hur processen för markprissättning hade utvecklats över tiden.

När det gäller samverkansfora (kapitel 4) fokuserade vi nu på den gemensamma projektlokalen. Den har uppfattats av de handläggare som har varit samlokaliserade och av företagets projektledare ha haft flera gynnsamma effekter, inklusive snabb kommunikation, lärande, ökad tillit och förståelse aktörer emellan. För att utröna hur man har resonerat inför beslutet att den gemensamma projektlokalen skulle upphöra intervjuades den 22 januari 2020 chefen för Fastighetskontorets avdelning för verksamhetsstyrning, som ansvarar för kontorets lokalöversyn.

### Dokumentstudier

Ett antal studier av sammanställningar av framdrift och prognoser från kommunala förvaltningar har genomförts (se hänvisningar i tabeller och figurer i kapitel 3). Analysen av resursförbrukningen hos de kommunala förvaltningarna i kapitel 5 baseras på:

- Uppgifter från Stadsbyggnadskontoret som levererades via mail i juni 2019.
- Uppgifter från Fastighetskontoret som levererades i utskriven form vid möte i november 2019.
- Mailkonversation med Trafikkontorets projektledare för BoStad2021 i september 2019.

### Enkäter

I slutet av december 2019 sände forskargruppen tre webbenkäter via mail: en till kommunala projektledare för BoStad2021, en till företagets projektledare för de 17 projekt där antalet bostäder har minskat och en till alla Fastighetskontorets handläggare för planer inom ramen för BoStad2021. Enkäterna låg ute under fem veckor. De avsåg att undersöka synen på orsaker till minskningar i projekten och den sjunkande prognosen för antal bostäder inflyttningsklara till 2021. Det ingick tre frågor per projekt: en flervalsfråga, en rangordningsövning och en fritextfråga.

Det var 32 personer som mottog enkäten: kommunens tre projektledare för BoStad2021, företagets 20 projektledare och nio handläggare hos Fastighetskontoret (enligt listor från Fastighetskontorets koordinator för BoStad2021 och kompletterande uppgifter från handläggare).

Två påminnelser skickades ut. Totalt erhöles svar från 22 personer (svarsfrekvens ca 69 %). Av de tre kommunala projektledarna svarade alla (= svarsfrekvens 100 %). Av företagets 20 projektledare var det 11 som svarade (= svarsfrekvens 55 %). Tre av svaren avser här Framtidenkoncernen. Av nio kommunala handläggare var det åtta som har handlagt ärenden där en minskning noterades; alla åtta svarade (= svarsfrekvens 100 %). Svaren från kommunens företrädare har täckt alla de 17 projekten med minskningar (100 %), medan företagssvaren avsåg 12 av dessa projekt (ca 71 %).

### Seminarium Chalmers

Enkätresultaten och forskargruppens tankar om huvudförklaringar till reducerat antal bostäder, texter om ekonomi och avtal samt idéer till åtgärder sammanställdes under januari 2020 till ett kort rapportutkast. Utkastet tillsammans med inbjudan till ett seminarium skickades till alla enkätmottagare. Dessutom

inbjöds företagens projektledare för de projekt som inte minskat antalet bostäder och VD för Framtiden Byggutveckling.

Den 6 februari 2020 hölls detta seminarium vid Chalmers. Syftet var att reflektera över det utsända rapportutkastets preliminära slutsatser och att utveckla underlag för lärdomar som kan användas i andra projekt framöver.

Under seminariet genomfördes tre diskussionspass. Det första passet fokuserade på framdrift och prognoser. De två huvudfrågor som då ställdes var: Varför inte 7 000? och Är det verkligen för sent? Det andra passet handlade om ekonomi och avtal. Seminariet avslutades med en diskussion om fokus för följeforskningen under åren 2020-2021. Av 68 inbjudna deltog elva personer, och här kom fyra från privata företag, en från Framtidenkoncernen och sex från Göteborgs stad (varav fyra var handläggare hos Fastighetskontoret).



*Deltagare vid seminariet (2020-02-06)*



*Projektledaren för följeforskningen presenterar rapportens preliminära resultat (2020-02-06)*

### 3 Framdrift

I detta kapitel ställer vi först frågan om de övergripande målen har kunnat hållas. Det finns då anledning att se på orsaker till hur antalet bostäder inom BoStad2021 har utvecklats och att prognosen för antalet bostäder som ska byggas till 2021 kom att ligga under det uppsatta målet. Vad slags projekt är det där antalet bostäder har minskat? Vi går in på betydelsen av företagstyp, marktillgång, ursprungligt bostadsantal i detaljplan och upplåtelseform. Vilka såg vi i början av 2020 som de främsta anledningarna till att prognosen för antalet bostäder som skulle byggas till 2021 redan låg under målet 7 000? Här utnyttjade vi en ny enkät bland företagen, tre kommunala projektledare samt handläggare hos Fastighetskontoret för BoStad2021 i syfte att fördjupa oss i resonemanget som presenterades i *Delrapport 3*. Utgör lägenheterna i BoStad2021 ett tillskott till den ordinarie bostadsproduktionen i Göteborg?

#### Status december 2019

Enligt uppgifter från projektkoordinatören (2019-12-09) motsvarade planer som var antagna/godkända i byggnadsnämnden 7 742 bostäder tillhörande BoStad2021<sup>1</sup>; av dessa återfanns 6 882 i planer som fått laga kraft. Den kommunala projektledningens prognos, baserad på uppgifter från företagen, var då att åtminstone 5 093 bostäder kunde stå inflyttningsklara år 2021, det vill säga nära 2 000 färre bostäder än vad som var möjligt att bygga enligt detaljplaner som fått laga kraft. Antalet bostäder i beviljade bygglov fördubblades nästan under året och steg från 2 829 till 4 989 – se tabell 1. Tre gånger fler bostäder än under 2018 befann sig under byggande eller var redan färdigställda 2019 – antalet steg från 1 290 till 3 794.

Tabell 1. Antal bostäder (inom parentes: antal planer) inom BoStad2021 – vid årsskiftet november 2018 och i december 2019  
Källa: Uppgifter (2018-11-27; 2019-12-09) från projektledningen för BoStad2021

| Antal bostäder (antal detaljplaner)                  | November 2018 | December 2019 |
|--|---------------|---------------|
| Antagna/godkända i BN, i planskedet                  | 7 292 (28)    | 7 742 (29)    |
| Prognos för bostäder som kommer att byggas till 2021 | 6 427 (28)    | 5 093 (29)    |
| I lagakraftvunna planer                              | 5 835 (24)    | 6 882 (27)    |
| I överklagade planer                                 | 830 (3)       | 860 (2)       |
| Med beviljade bygglov                                | 2 829 (16)    | 4 989 (24)    |
| Med inlämnad bygglovsansökan                         | 4 821 (25)    | 6 256 (27)    |
| Utbyggnad av kvartersmark, påbörjad                  | 1 290 (10)    | 3 794 (22)    |
| Färdigställda bostäder                               | 0 (0)         | 422 (5)       |

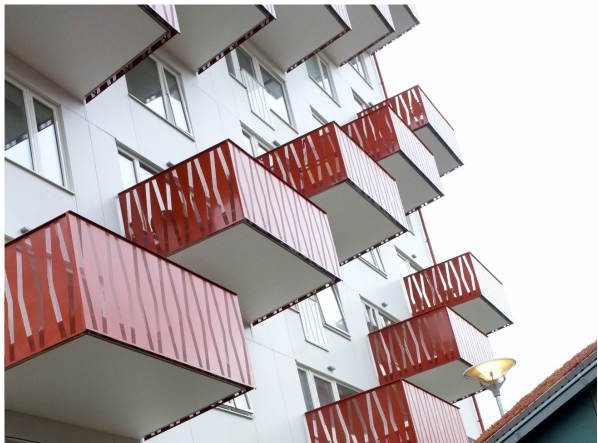
Ett av delmålen med BoStad2021 var att alla detaljplaner skulle ha antagits eller godkänts av byggnadsnämnden senast 2017-12-31. Vid årsskiftet 2018/2019 var som *Delrapport 3* redovisade 28 detaljplaner antagna eller godkända av byggnadsnämnden, och två detaljplaner stod inför godkännande i byggnadsnämnden samt antagande i kommunfullmäktige: Gitarrgatan och Olof Asklunds gata. Under 2019 tillstyrktes Gitarrgatan av byggnadsnämnden (2019-03-26) och detaljplanen antogs av kommunfullmäktige (2019-05-23). Planen överklagades och skickades till Mark- och miljödomstolen, som i januari 2020 avslog överklagandet. När det gäller Olof Asklunds gata var detaljplanen på en andra granskning under våren 2019, med ett minskat planområde – ett resultat av hänsyn till befintliga industriverksamheter. Tillstyrkande i byggnadsnämnden och antagande i kommunfullmäktige skulle enligt tidplanen ske under 2020. Av de 30 detaljplaner som ingick i BoStad2021 vid årsskiftet 2019/2020 var 29 detaljplaner antagna/godkända i byggnadsnämnden.

#### Prognoser för antal bostäder till 2021

Antalet bostäder som förväntades bli byggda inom ramen för BoStad2021 har varierat över åren. Den högsta siffran som förekommit i prognoserna är 8 795 i början av 2017. Sedan dess har prognoserna sjunkit och redan vid årsskiftet 2017/2018 hade mycket av bufferten ner till 7 000 bostäder försvunnit. Prognosen låg då på 7 773 bostäder. Ett år senare, i november 2018, förväntade projektledningen totalt 6 427 inflyttningsklara bostäder. Under våren 2019 sammanställde kommunen information om hur prognosen hade utvecklats över tid och vilka åtgärder som vidtagits för att bromsa den negativa tendens som identifierades – se figur 1.

<sup>1</sup> Cirka 11 125 bostäder ingick totalt i samma detaljplaner.

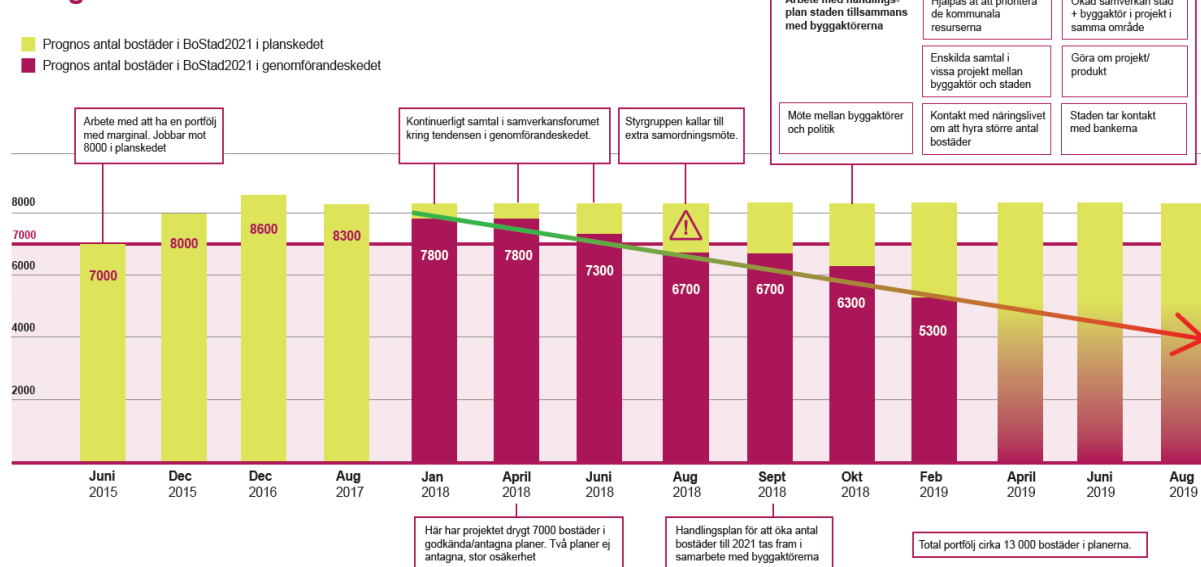
**Adventsvägen** 2020-05-10



**Radiotorget** 2020-05-02



## Prognos antal bostäder i BoStad2021



Figur 1. Prognos våren 2019 för antal bostäder i BoStad2021

Källa: BoStad2021 frukostseminarie 13 mars 2019.pptx

Stadsbyggnadskontoret har vid flera tillfällen påpekat att det har varit svårt att hitta tillräckligt med planer som har varit enkla, legat i mellanstaden och haft förutsättningar för genomförande i ett snabbare tempo. Följande citat från PM Jubileumssatsningen (2015-04-15) visar att projektlistan inte hade spikats vid satsningens start, och att det fanns tveksamhet om planernas lämplighet för satsningens korta tidplaner och om genomförbarheten: *"Listan kan inte läggas fast utan måste förbli ett levande dokument. Planer kan fastna eller visa sig svår genomförbara och därför inte lämna sig för satsningens korta tidplaner."*

Under cirka två års tid utgjorde denna projektlista ett arbetsmaterial. Många planer var uppe till diskussion. Några planer behövde ersättas – se *Delrapport 1*, s. 22. Processen att välja ett antal detaljplaner lämpliga för satsningen pågick fram till början av 2016, överlappat med satsningens uppstartsfas. De sist utvalda detaljplanerna startades under våren 2016, när BoStad2021 redan hade varit igång under mer än ett år. När de sista planerna gick ut på samråd var de första redan antagna. Till slut ingick i satsningen 31 detaljplaner varav en har utgått i ett senare skede, det vill säga under 2018.

I maj 2016 fick forskargruppen en första sammanställning av antalet bostäder för de 31 utvalda detaljplanerna. Sju av de startade planerna omfattade då fler bostäder än dem som skulle ingå i satsningen. Den bedömning som gjordes visade att inom alla detaljplaner som ingick i satsningen kunde man högst leverera sammanlagt 8 135 nya bostäder till 2021 utöver ordinarie produktion. Den portfölj som satts samman hade alltså en marginal på 1 135 bostäder, dvs 14 % som skulle säkerställa måluppfyllelse.

### Sänkta prognoser i 17 projekt från 2016 till 2019

En jämförelse mellan prognosen från maj 2016 och från september 2019 visar att i 17 av de 31 projekten hade man minskat antalet bostäder som förväntades bli inflyttningsklara till 2021<sup>2</sup>. Observera att med "projekt" avser vi ett antal bostäder som räknas till BoStad2021 och som ingår i en och samma detaljplan. Vissa detaljplaner möjliggör ytterligare bostäder som inte tillhör BoStad2021, och vissa projekt består av flera delprojekt med var sin byggherre. Minskningen i de 17 projekten låg mellan 21 och 565 bostäder,

<sup>2</sup> I ytterligare två projekt har antalet bostäder minskat med totalt sex bostäder. Det räknar vi som en mindre avvikelser.

**Merkuriusgatan** 2020-05-10



**Nymilsgatan** 2020-05-02



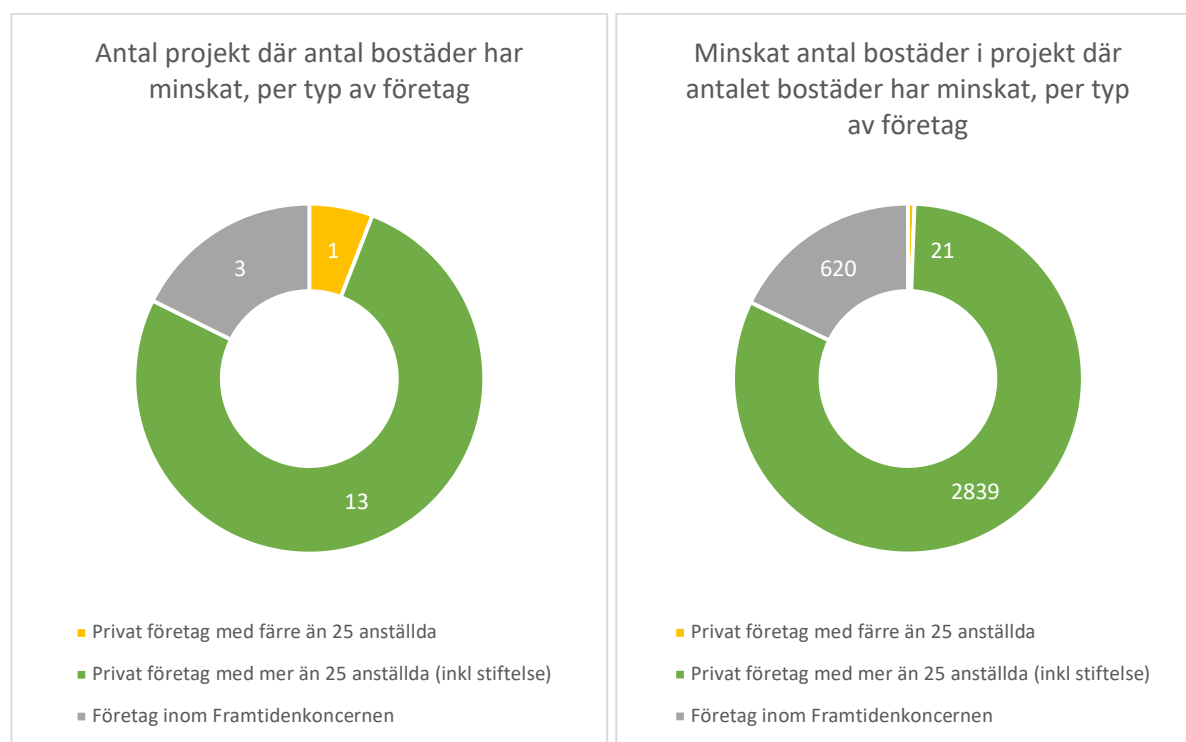
sammanlagt 3 480 bostäder<sup>3</sup>. Minskningen för hela satsningen var dock mindre, totalt 2 855, eftersom i en del av de resterande 14 projekten har antalet bostäder ökat, vilket är fallet för till exempel Nymilsgatan. I de 17 projekten sjönk antalet bostäder med i snitt 168 bostäder per projekt, medianvärdet var 174. I de följande avsnitten analyseras projekten där antalet bostäder som skulle stå färdiga 2021 har minskat. Analysen görs mot bakgrund av företagstyp, marktillgång och ursprungligt bostadsantal i detaljplan. Översiktligt behandlas upplåtelseform för bostäderna.

### Typ av företag

Av de 17 projekten med minskningar drivs 13 av åtta större privata företag med över 25 anställda – i 11 fall med ensamt ansvar. I de 13 projekten minskade prognoserna för leveranser till 2021 med sammanlagt 2 839 bostäder (ca 82 % av den totala minskningen i de 17 projekten).

Tre ytterligare projekt där antal bostäder har minskat drivs av företag inom Framtidenkoncernen. Minskningar i de projekten handlar totalt om 620 bostäder (ca 18 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 22 % av minskningen för hela satsningen). Det är viktigt att påpeka att ett av de tre projekten, med 270 bostäder, har utgått helt från satsningen i ett tidigt skede.

Endast i ett projekt som drivs delvis av ett privat företag med färre än 25 anställda noterades minskning med 21 bostäder. Se figur 2.



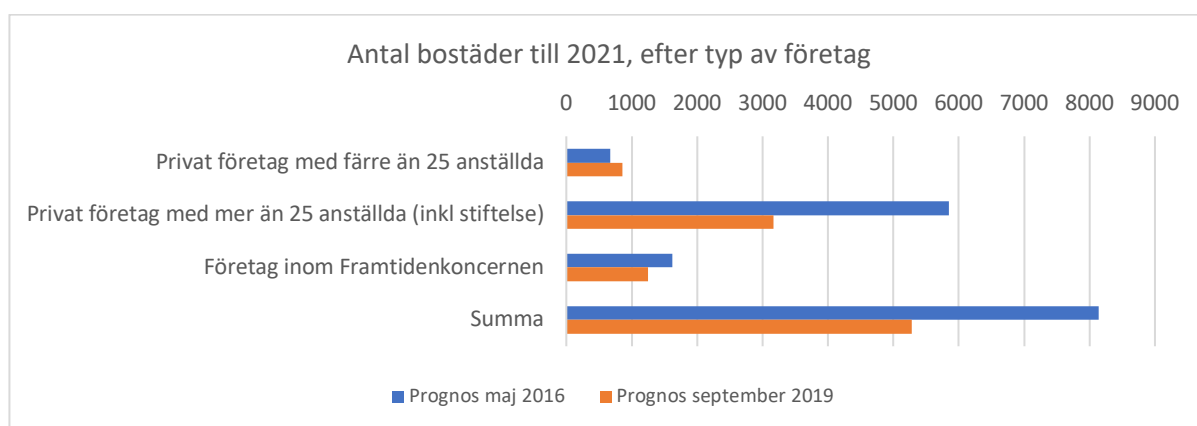
Figur 2. Antal projekt där antal bostäder har minskat (jämförelse prognoser 2016 och 2019) och minskat antal bostäder, per typ av företag

Siffrorna i figur 2 bör relateras till andelen av olika företagstyper i hela BoStad2021. Av alla de 31 projekten svarar 20 – enbart (17) eller delvis (3) – mot stora privata företag med mer än 25 anställda. Den bedömning som gjordes i maj 2016 visade att inom alla de 20 projekten kunde stora privata företag högst

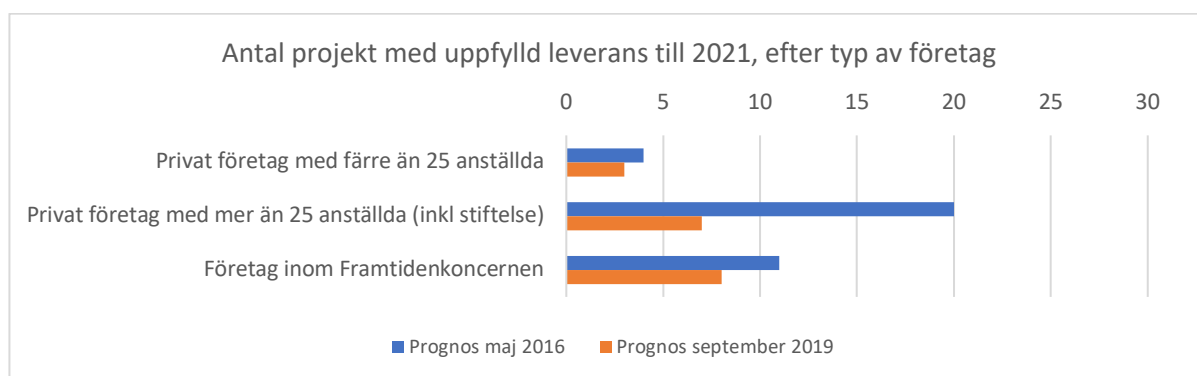
<sup>3</sup> Prognosen från september 2019 visade att i 13 av projekten där antalet bostäder klara till 2021 hade minskat, prognostiserade företagen att färdigställa ca 3 275 bostäder efter deadline, dvs mellan 2021 och 2023. När det gäller satsningens alla projekt var den prognostiserade siffran ännu högre – företagen bedömde att de kunde färdigställa sammanlagt 3 556 bostäder under 2022-2023. Prognosen från september 2019 visade också att i sex av de 31 projekten skulle de ursprungliga målen (satta i maj 2016) inte nås ens till 2023 (minskning med totalt 763 bostäder). I ytterligare fyra projekt skulle antalet bostäder inte nå målen från maj 2016, dock med sammanlagt endast tretton bostäder.

leverera sammanlagt 5 845 nya bostäder till 2021. Detta betyder att i den företagsgruppen utsattes ca två tredjedelar av projekten för minskningar och ca hälften av de initialt utlovade bostäderna. Ser man på företagen inom Framtidenkoncernen som svarar för – helt (7) eller delvis (4) – 11 av 31 projekt och som i maj 2016 utlovade totalt 1 620 bostäder, gäller minskningar ca 27 % av de projekten och ca 38 % av de bostäder som koncernföretagen tog på sig att leverera. Av alla de 31 projekten motsvaras 4 – enbart (3) eller delvis (1) – av mindre privata företag med färre än 25 anställda. Bedömningen som gjordes i maj 2016 visade att mindre privata företag skulle högst leverera sammanlagt 670 nya bostäder till 2021. Detta betyder att en fjärdedel av projekten i den gruppen påverkades av minskning med endast ca 3 % av de totalt ursprungligen utlovade bostäderna.

Figur 3 och 4 vänder på saken och fokuserar på prognostiserade leveranser till 2021 i stället för enbart minskningar. De visar hur antal bostäder till 2021 och antal projekt med leverans före deadline 2021 (efter typ av företag) hade ändrat sig mellan maj 2016<sup>4</sup> och september 2019. Orange staplar ger en helhetsbild och tar hänsyn till både de ovan redovisade minskningarna och dessutom ökningarna för de olika företagstyperna.



Figur 3. Antal bostäder till 2021 per typ av företag (jämförelse prognoser 2016 och 2019)



Figur 4. Antal projekt med uppfylld leverans till 2021 per typ av företag (jämförelse prognoser 2016 och 2019)

Diagrammen i figur 3 och 4 visar att de mindre privata företagen lämnade prognoser för ca 129 % av sina initiala i maj 2016 utlovade bostäder till 2021, även om endast tre av gruppens fyra projekt skulle drivas i mål i tid. Det betyder att de mindre privata företagen hade ökat lägenhetsantalet påtagligt inom flera av sina projekt. Trots två minskningsprojekt och ett som har utgått, prognostiserade Framtidenföretagen att leverera de resterande projekten (åtta, dvs ca 73 %) i tid, med ca 77 % av de initialt utlovade bostäderna till 2021. Gruppen av stora privata företag prognostiserade att ta drygt en tredjedel av sina projekt i mål och räknade med att enbart drygt hälften av sina initialt uppskattade leveranser skulle komma att ha

<sup>4</sup>För tre projekt som genomförs av flera parter gemensamt hade vi enbart uppgifter om totalantal bostäder. I de tre projekten räknade vi ut antal bostäder per företag proportionellt mot antal bostäder i planavtalen.

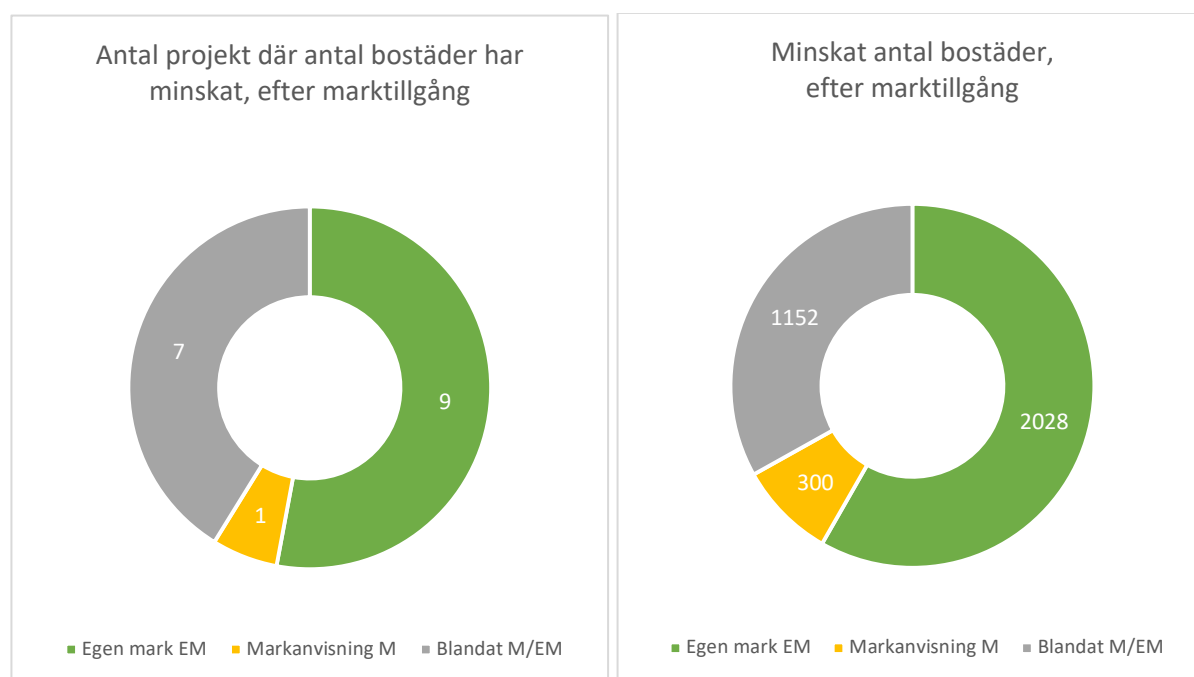
realiserats till och under 2021. Totalt var prognosen i september 2019 att ca 65 % av de 8 135 initialt utlovade bostäderna skulle kunna levereras till 2021.

### Marktillgång

I nio av de 17 projekten där antalet bostäder minskade handlar det om byggande på egen mark. I dessa nio projekt sjönk prognoserna för leveranser till 2021 med sammanlagt 2 028 bostäder (motsvarande ca 58 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 71 % av minskningen för hela satsningen).

Sju projekt där antalet bostäder har minskat har blandat markägande, dvs både kommunal och egen mark – minskningen för dessa sju projekt handlade totalt om 1 152 bostäder (ca 33 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 40 % av minskningen för hela satsningen).

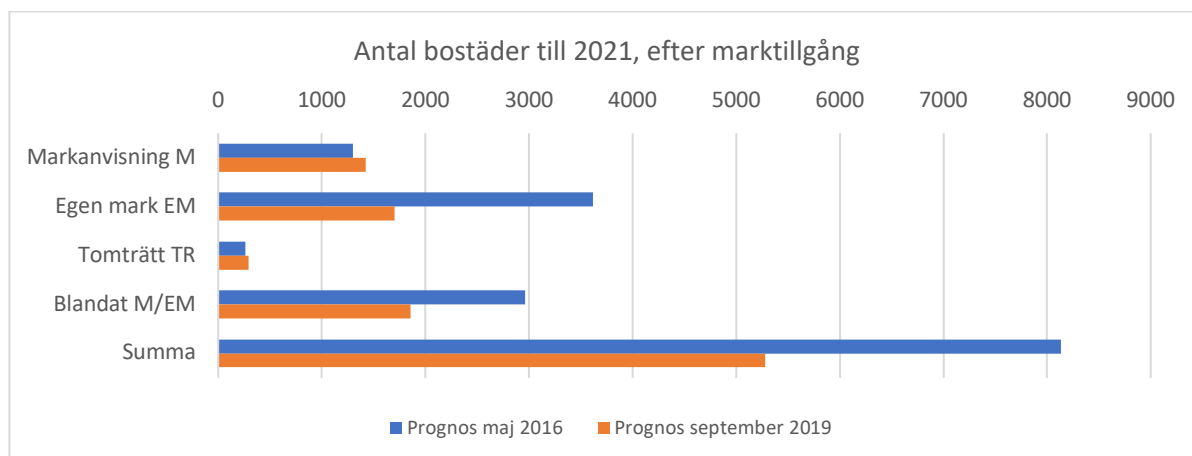
Bara i ett projekt som drivs enbart på kommunal mark noterades en minskning som var så stor som 300 bostäder (ca 9 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 11 % av minskningen för hela satsningen). Se figur 5.



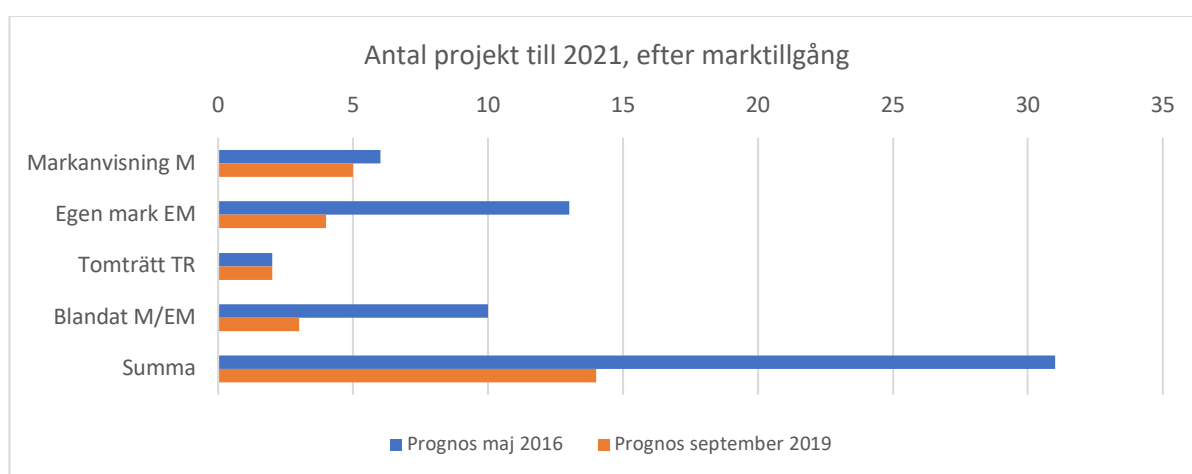
Figur 5. Antal projekt där antal bostäder har minskat (jämförelse prognoser 2016 och 2019) och minskat antal bostäder efter marktillgång

Även här bör siffrorna relateras till andelen av ägandetyper i hela BoStad2021. I 13 av de 31 projekten utvecklas bostäderna på enbart egen mark. Den bedömning som gjordes i maj 2016 visade att inom alla dessa 13 projekt kunde man högst leverera sammanlagt 3 615 nya bostäder till 2021. Detta betyder att när det gäller projekten med enbart egen mark kännetecknades ca 69 % av projekten av minskning, motsvarande ca 56 % av de initialt utlovade bostäderna. Sex av de 31 projekten förutsatte enbart markanvisning och skulle leverera 1 300 bostäder. Där rör det sig om en minskning som avser ett av dessa sex projekt och ca 23 % av de initialt utlovade bostäderna. Ytterligare 2 960 bostäder skulle levereras i tio projekt med blandat markägande. Detta betyder att sju av projekten i den blandade gruppen orsakade att denna grups totalt utlovade bostäder minskade med ca 39 %. I två projekt för sammanlagt 260 bostäder upplåts marken med tomträtt, och ingen minskning noterades här.

Figur 6 och 7 fokuserar däremot på totala antalet prognostiserade leveranser till 2021 i stället för enbart minskningar. De visar totalt hur antal bostäder till 2021 och projekt med leverans till 2021, fördelade på marktillgång, har ändrat sig mellan maj 2016 och september 2019. Orange staplar ger en helhetsbild och tar hänsyn till både de ovan redovisade minskningarna och ökningarna i de olika grupperna.



Figur 6. Antal bostäder med uppfyllt leverans till 2021, efter marktillgång (jämförelse prognoser 2016 och 2019)



Figur 7. Antal projekt med uppfyllt leverans till 2021, efter marktillgång (jämförelse prognoser 2016 och 2019)

Diagrammen i Figur 6 och 7 visar att leveranser till 2021 inte bara uppfylls i alla planer där marken upplåts med tomträtt utan faktiskt ökar till ca 114 %. Även i projekt med enbart markanvisning förväntas en ökning – de initialt planerade leveranserna till 2021 överskrids troligen och ligger då på ca 110 %, även om företagen i den gruppen prognostiseras att kunna ta ca 83 % av sina projekt i mål i tid. När det gäller egen mark, prognostiserade företagen att leverera ca 31 % av alla sina projekt i den gruppen i mål, med totalt leverans till 2021 på ca 47 % av initialt planerade leveranser av bostäder till detta år. I projekt med både kommunal och egen mark väntade sig företagen att ta ca 30 % av projekten i mål, motsvarande ca 63 % av sina totala initiala leveranser av bostäder till 2021 i den gruppen. Som redan har konstaterats gäller att prognosen i september 2019 innebar att närmare hälften av de 31 projekten skulle levereras i tid, och ser vi till alla projekt inom BoStad2021 borde man i så fall ha kunnat hinna att producera två tredjedelar av de 8 135 initialt utlovade bostäderna.

### Ursprungligt bostadsantal

För att kunna undersöka hur minskning av antal bostäder är kopplat till detaljplanernas bostadsantal har vi definierat de enskilda detaljplanernas storlek med utgångspunkt i uppgifter från maj 2016 om antal bostäder som hela detaljplanen möjliggör<sup>5</sup>. Vi har indelat detaljplanerna i tre storleksgrupper: små (upp till 200 bostäder), mellanstora (201-500 bostäder) och stora (> 500 bostäder)<sup>6</sup>.

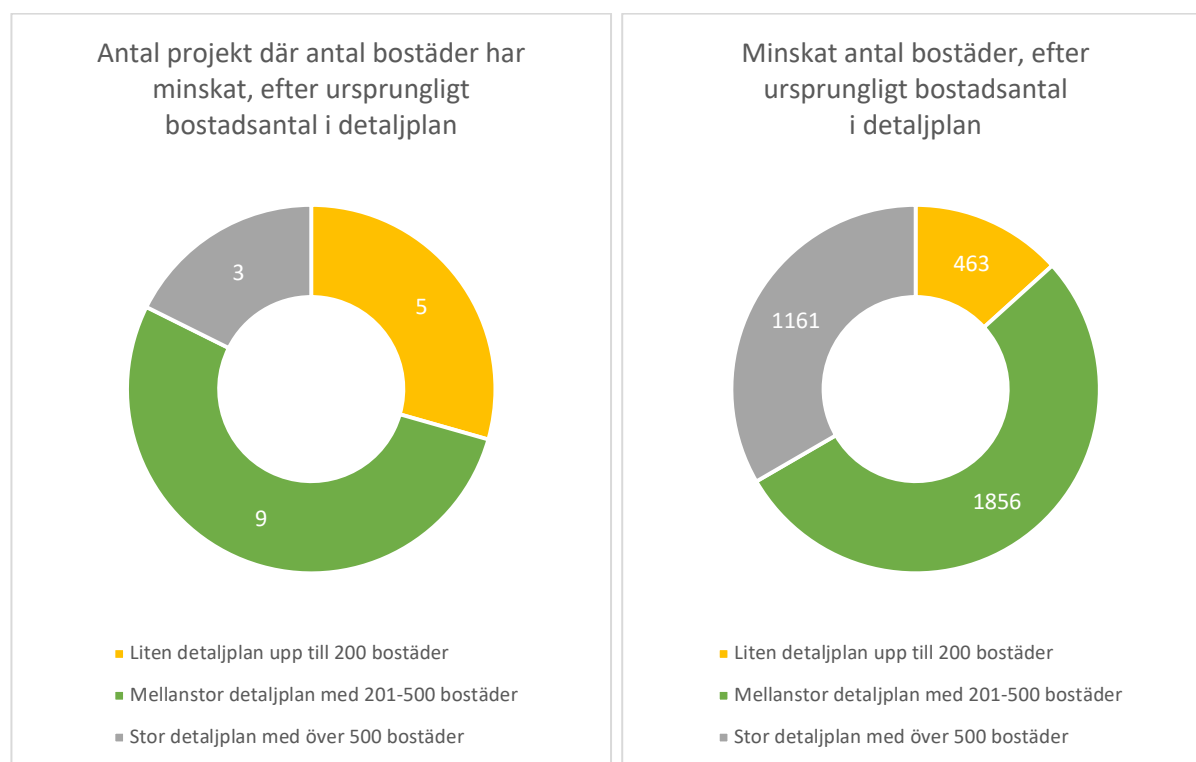
<sup>5</sup> I maj 2016 motsvarade alla detaljplaner som ingick i satsningen totalt 10 125 bostäder. Den bedömning som gjordes då var att inom alla de 31 projekten kunde man högst leverera sammanlagt 8 135 nya bostäder till 2021. Av de 31 detaljplaneprojekten omfattade sju nästan 2 000 fler bostäder än dem som skulle ingå i satsningen. Tre av dessa sju ingår bland projekt med minskning.

<sup>6</sup> Under perioden maj 2016 till och med september 2019 har antalet bostäder i detaljplanen ökat i några fall samt antalet bostäder som avsågs byggas till 2021 ändrats.

Av de 17 projekten där man mellan maj 2016 och september 2019 hade sänkt prognosen för antalet bostäder till 2021 låg ursprungligen (i maj 2016) nio i mellanstora detaljplaner. I dessa nio mellanstora detaljplaner minskade samtidigt prognoserna för leveranser till 2021 med totalt 1 856 bostäder. Detta utgjorde ca 53 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 65 % av minskningen för hela satsningen. Två av de mellanstora detaljplanerna utvecklades dock senare till stora detaljplaner.

Fem ytterligare projekt där antalet bostäder hade minskat låg ursprungligen i små detaljplaner. Två av dessa detaljplaner växte senare till mellanstora. Minskningarna i leveranser till 2021 mellan maj 2016 och september 2019 i de fem små detaljplanerna handlade totalt om 463 bostäder, ca 13 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 16 % av minskningen för hela satsningen.

I tre ursprungligen stora detaljplaner föll det bort 1 161 bostäder som skulle levereras till 2021, ca 33 % av den totala minskningen i de 17 projekten och ca 41 % av minskningen för hela satsningen. Se figur 8.



Figur 8. Antal projekt där antal bostäder har minskat (jämförelse 2016 och 2019) och minskat antal bostäder i förhållande till ursprungligt bostadsantal i detaljplan

De siffror vi har i figur 8 kan ses i förhållande till andelen av olika stora detaljplaner i hela BoStad2021. Av alla de 31 detaljplanerna svarade ursprungligen 13 mot små detaljplaner med upp till 200 bostäder. En av dessa småplaner innehöll bostäder som inte ingick i BoStad2021, motsvarande ca 2 % av det ursprungliga bostadsantalet i denna storleksgrupp. I maj 2016 bedömdes att man hade totalt 1 835 bostäder inom de 13 små detaljplanerna, och att företagen högst kunde leverera sammanlagt 1 805 nya bostäder till 2021. I den storleksgruppen påverkades således ca 38 % av projekt av minskningar mellan maj 2016 och september 2019, och då med ungefär en fjärdedel av de initialt utlovade bostäderna.

Ser man på mellanstora detaljplaner (14 av de 31 planerna) ingick inte ca 7 % av det ursprungliga bostadsantalet i BoStad2021 eftersom tre detaljplaner också innehöll ytterligare bostäder. I maj 2016 utlovade man totalt 4 590 bostäder, och 11 detaljplaner skulle byggas ut i sin helhet, tre delvis, och leverera sammanlagt 4 290 bostäder till 2021. I den storleksgruppen uppträder minskningar mellan maj 2016 och september 2019 ca 64 % av projekten och ca 43 % av de bostäder som företagen från början tog på sig till leverera.

**Fixfabriken** 2020-04-26

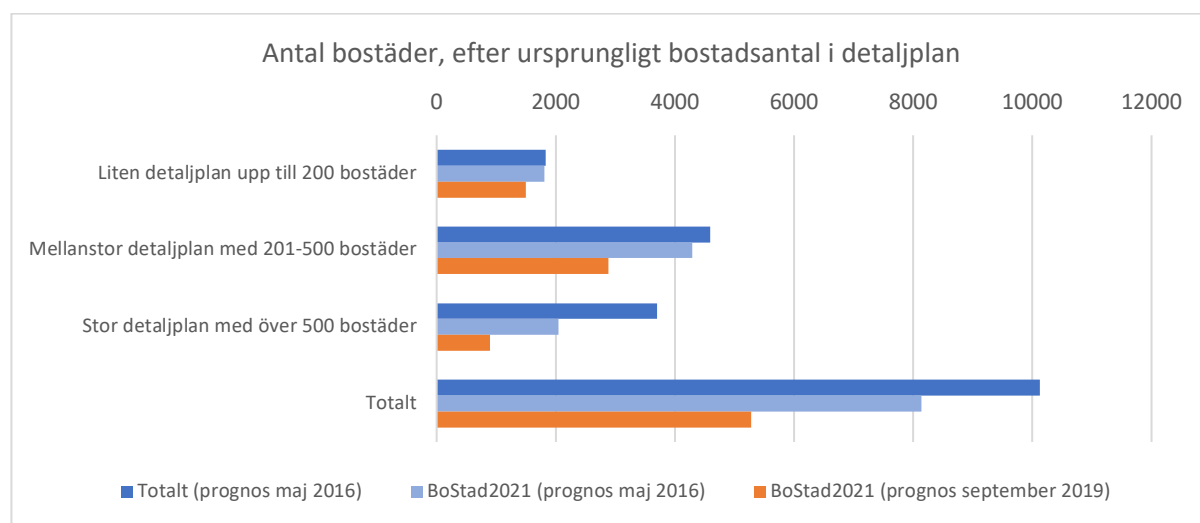


**Smörgatan** 2020-04-21

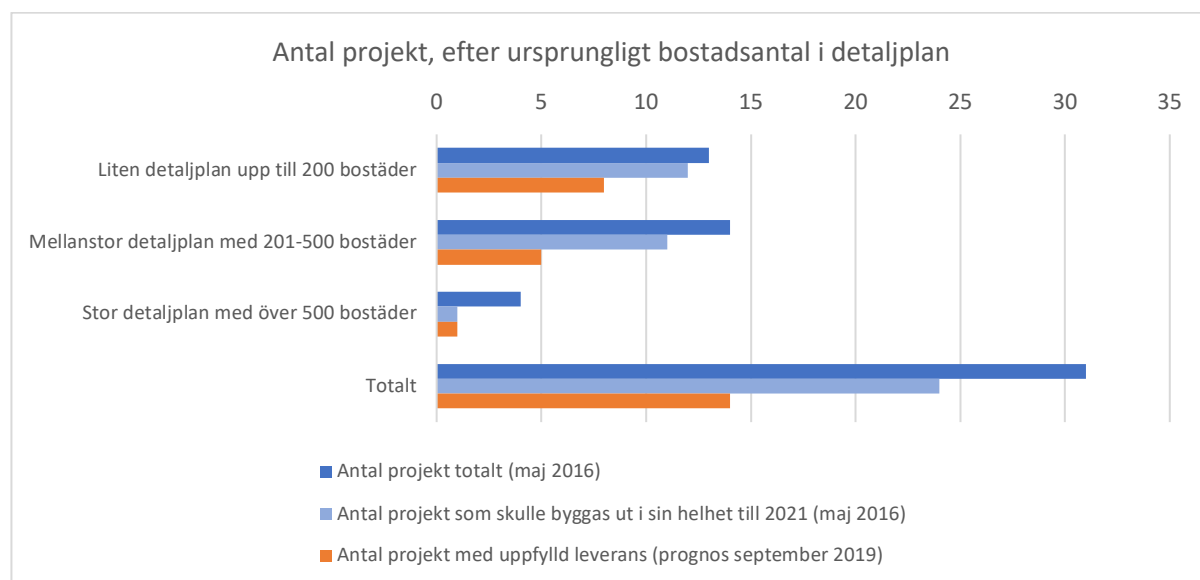


Av alla de 31 detaljplanerna utgjorde fyra stora detaljplaner. Över hälften av det ursprungliga bostadsantalet i detaljplanerna i den gruppen ingick inte i BoStad2021. Endast en av de fyra stora planerna innehöll bostäder som enbart räknades till BoStad2021. Bedömningen som gjordes i maj 2016 visade att de stora detaljplanerna högst skulle leverera sammanlagt 2 040 nya bostäder till 2021, av 3 700 bostäder som samma detaljplaner egentligen skulle möjliggöra. Tre fjärdedelar av projekt i stordetaljplanegruppen berördes av minskning mellan maj 2016 och september 2019 med ca 57 % av de totalt ursprungligen utlovade bostäderna.

Figur 9 och 10 vänder på saken och fokuserar på prognostiserade leveranser till 2021 i stället för enbart minskningar. De visar hur antal bostäder och antal projekt med leverans före deadline 2021 (fördelat efter ursprungligt bostadsantal i detaljplan) har ändrat sig mellan maj 2016 och september 2019. Orange staplar ger en helhetsbild med nettosiffror som återspeglar både de redovisade minskningarna och ökningarna i projekt.



Figur 9. Antal bostäder, efter ursprungligt bostadsantal i detaljplan (jämförelse prognoser 2016 och 2019)



Figur 10. Antal projekt med uppfylld leverans till 2021, efter ursprungligt bostadsantal i detaljplan (jämförelse prognoser 2016 och 2019)

Diagrammen i figur 9 och 10 visar att ingen storleksgrupp prognostiserade 2019 att uppnå alla sina i maj 2016 utlovade bostäder till 2021. Projekten i små detaljplaner lämnade prognoser för att åstadkomma ca 83 % av sina i maj 2016 utlovade bostäder till 2021, motsvarande att knappt två tredjedelar av gruppens

projekt skulle drivas i mål i tid. När det gäller mellanstora detaljplaner prognostiserade företagen att leverera en tredjedel av alla sina projekt i den gruppen i tid, med totalt leverans till 2021 av två tredjedelar av de initialt planerade bostäderna. Gruppen av stora detaljplaner prognostiserade att ta en fjärdedel av sina projekt i mål och räknade med att mindre än hälften av sina initialt uppskattade leveranser skulle ha realiserats till och under 2021. Som redan har konstaterats gäller att prognosen i september 2019 innebar att närmare hälften av de 31 projekten skulle levereras i tid, och ser vi till alla projekt inom BoStad2021 borde man hinna att producera två tredjedelar av de 8 135 initialt utlovade bostäderna.

### **Upplåtelseform**

Vi kan se att för alla de 30 projekten inom BoStad2021 finns det både hyreslägenheter och bostadsrätter i de hus som förväntas stå färdiga 2021, och likaså för efterleveranser 2022-2023. I 22 projekt där Fastighetskontoret har lämnat oss uppgifter om upplåtelseformer skulle företagen färdigställa ca 2 900 bostäder till 2021, varav tre fjärdedelar hyreslägenheter och en fjärdedel bostadsrätter. Ytterligare ca 2 300 bostäder skulle levereras i samma projekt 2022-2023, i princip lika många hyreslägenheter som bostadsrätter. Vi har tillgång till data för nio av de 17 minskningsprojekten, och där handlar det om ca 800 färdiga bostäder till 2021, väsentligt fler hyreslägenheter än bostadsrätter. I de nio projekten skulle ytterligare ca 1 500 bostäder levereras 2022-2023, varav två tredjedelar bostadsrätter. Enligt uppgifter från Fastighetskontoret har vissa företag ställt om helt eller delvis från initialt planerade bostadsrätter till hyreslägenheter, både på kommunägd mark som markanvisats och på egen mark, och det rör sig om både små och stora privata företag. Vissa företag fick göra det givet att det inte gick att sälja bostadsrätter i en takt som skulle tillåta inflyttning till 2021.

### **Varför blir det färre bostäder?**

Olika skäl till minskningar på projektnivå dokumenterades redan i *Delrapport 3* (s. 19) och visade sig vara många: bland annat nya utmaningar som påverkar tidplanerna, överklagad plan, överklagat bygglov, etappvis utbyggnad kopplat till osäkerhet om 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 aktörer 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 aktörerna, vikande marknad, tidskrävande investeringsbeslut och upphandling av entreprenörer, en kraftigt överhettad marknad tillsammans med en resursbrist som ger höga entreprenadkostnader.

På försommaren 2019 presenterade företagen en lista för politikerna med faktorer som de ansåg påverkade måluppfyllelsen:

- Detaljplanerna ej antagna 2017-12-31
- Överklaganden
- Inget bygglov i tid
- Utbyggnad av allmän plats
- Resursbrist
- Trafik- och infrastrukturfrågor
- Tuffare finansieringskrav
- Bankers amorteringskrav, köpare får inte lån
- Marknadsförutsättningar.

Företagen redovisade vad de gjorde i projekten för att öka leveransen. Följande åtgärder hade vidtagits:

- Marknadsföring utökades
- Projekt startades utan säljkrav
- Mobilitetsåtgärder vidtogs
- Förberedelser utfördes utan detaljplan, bl.a. hyresgäster avflyttade, byggnader revs
- Pris på bostadsrätter sänktes (950 bostäder)
- Allmän plats projekterades och byggdes (780 bostäder)
- Bostadsrätter omvandlades till hyresrätter (500 bostäder)

- Koncept ändrades (350 bostäder)
- Projekt omprioriterades (100 bostäder).

Anledningar till att ytterligare åtgärder inte ansågs möjliga var:

- Mindre etapper, styrt av marknadsutvecklingen
- Logistik och den fysiska omgivningen sätter begränsningar på att bygga allt samtidigt i ett område
- Kan inte ändra alla bostadsrätter till hyresrätter
- Samverkan i produktionsskedet mellan aktörer är svårt
- Underordna oss utbyggnad av infrastruktur
- Med anledning av vikten av att skapa långsiktigt hållbara stadsdelar bör inte bostadsrätter ändras till hyresrätter i områden med övervägande hyresrätter. Långsiktig social hållbarhet är viktigare än 7 000 bostäder.

Eftersom så många förklaringar hade nämnts till att antalet bostäder som skulle komma att färdigställas till 2021 sjunkit så mycket beslöt forskargruppen under hösten 2019 att göra en enkät om anledningarna.



Företagen presenterar för politikerna (2019-06-10)

## Enkäten om förklaringar till färre bostäder

I december 2019 sände forskargruppen ut tre webbenkäter via mail: en till kommunala projektledare för BoStad2021, en till företagens projektledare för projekt där antal bostäder har minskat och en till alla Fastighetskontorets handläggare för planer inom ramen för BoStad2021. Det är viktigt att hålla i minnet att enkäten inte sändes ut till alla projektledare i företagen och att svaren då endast avser minskningsprojekten<sup>7</sup>. Alla respondenter tillfrågades om vilka de trodde var huvudförklaringar till att prognosen för antal inflyttningsklara bostäder till 2021 i deras projekt hade minskat under perioden maj 2016 – september 2019. Man fick möjlighet att markera ett eller flera alternativ, formulera frisvar under ”Annat” och lämna en kommentar. Dessutom ombads man att rangordna förklaringar efter deras betydelse.

Sju alternativa förklaringar hade formulerats av forskargruppen mot bakgrund av tidigare insamlat empiriskt material:

- Detaljplan med stora konsekvenser för offentlig infrastruktur
- Bristande förundersökningar
- Synpunkter från berörda (inkl grannar)
- Otillräcklig efterfrågan på bostadsrätter
- Bristande lönsamhet i projekt med hyresrätter
- Resursbrist, under DP-skede, projektering och bygge
- Annat.

Den första förklaringen inrymmer flera olika problem – ledningsflytt, hantering av allmän platsmark för att nämna ett par exempel. Respondenterna lämnade i många fall ytterligare förklaringar under Annat. I efterhand har forskargruppen sorterat dessa andra förklaringar i flera kategorier: Oklarhet vid start, Överskattning vid start, Omgestaltning och Övrigt (= en kvarvarande restpost).

Vi ska nu redovisa respondenternas syn på huvudförklaringar till att prognosen för antal inflyttningsklara bostäder till 2021 hade minskat i 17 projekt. Redovisningen utgår från uppgifter för varje projekt, och dessa data har viktats med antalet minskade bostäder i det aktuella projektet. Först redovisas i figur 11 och 12 de totala enkätresultaten tvärsöver alla respondenter och projekt. Därefter följer en redovisning av åsikter i två grupper, en för företagens projektledare (figur 13 och 14) och en för kommunen (figur 15 och 16), det vill säga Fastighetskontorets handläggare för planer inom ramen för BoStad2021 och kommunala projektledare för BoStad2021. Diagrammen är uppgjorda parvis: det första diagrammet i varje par visar hur antalet bostäder har reducerats för varje förklaringskategori, medan det andra diagrammet visar hur respondenterna har rangordnat de olika förklaringskategorierna. Rangordningen utgör genomsnitt bland respondenterna och har viktats med det reducerade antalet bostäder per projekt.

### *Alla respondenter*

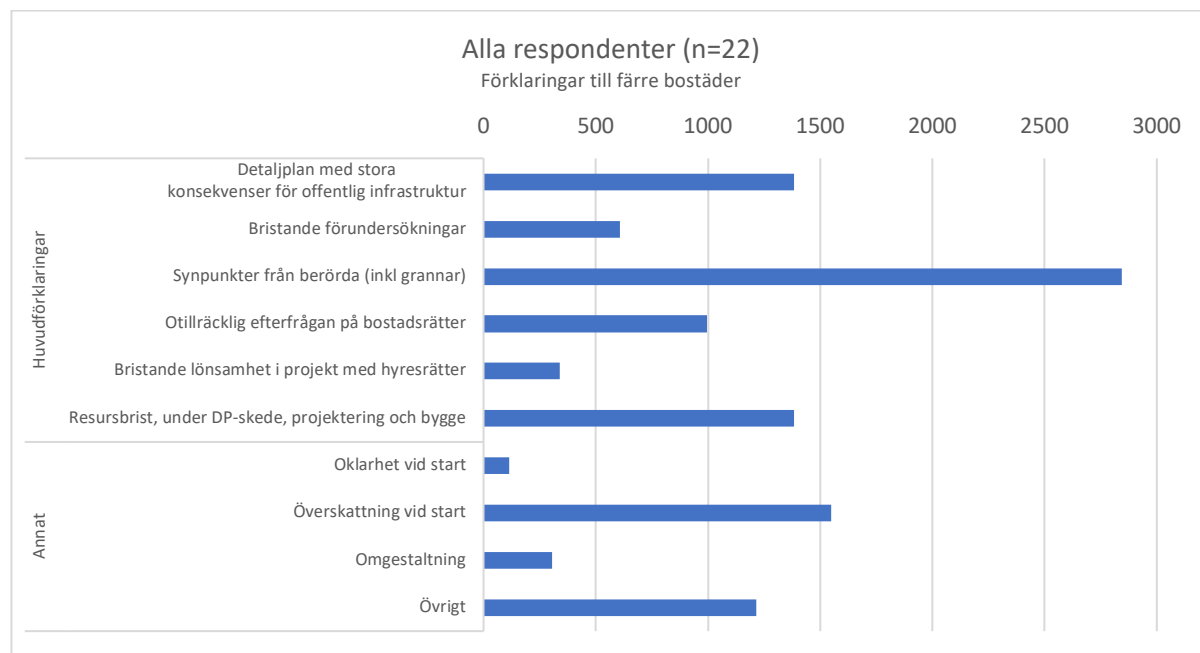
Det totala resultatet som kommer ur enkäten visar en komplex bild. För ett av de 17 projekten ansåg respondenterna att bara en enda förklaring var aktuell, men oftast (åtta projekt) fanns det två förklaringar. Tre orsaker var aktuella i fyra projekt. I fem projekt rörde det sig om fyra à fem olika anledningar till minskning.

En av de förformulerade huvudförklaringarna har haft särskilt stor betydelse för måluppfyllelsen. Cirka 82 % av det minskade totalantalet bostäder, 2 843 i elva projekt, orsakades således helt eller delvis av Synpunkter från berörda (inkl grannar). Detta betyder knappast att de berörda projekten aldrig kommer att nå upp till den förväntade volymen av bostäder, utan det kan typiskt handla om såg ett års försenad produktion. Ytterligare två huvudförklaringar har haft betydande påverkan på den totala minskningen: Detaljplan med stora konsekvenser för offentlig infrastruktur och Resursbrist, under DP-skede, projektering och bygge. Cirka 40 % av det minskade totalantalet bostäder, 1 383 i fyra projekt, orsakades helt eller delvis av kombinationen av dessa två huvudförklaringar.

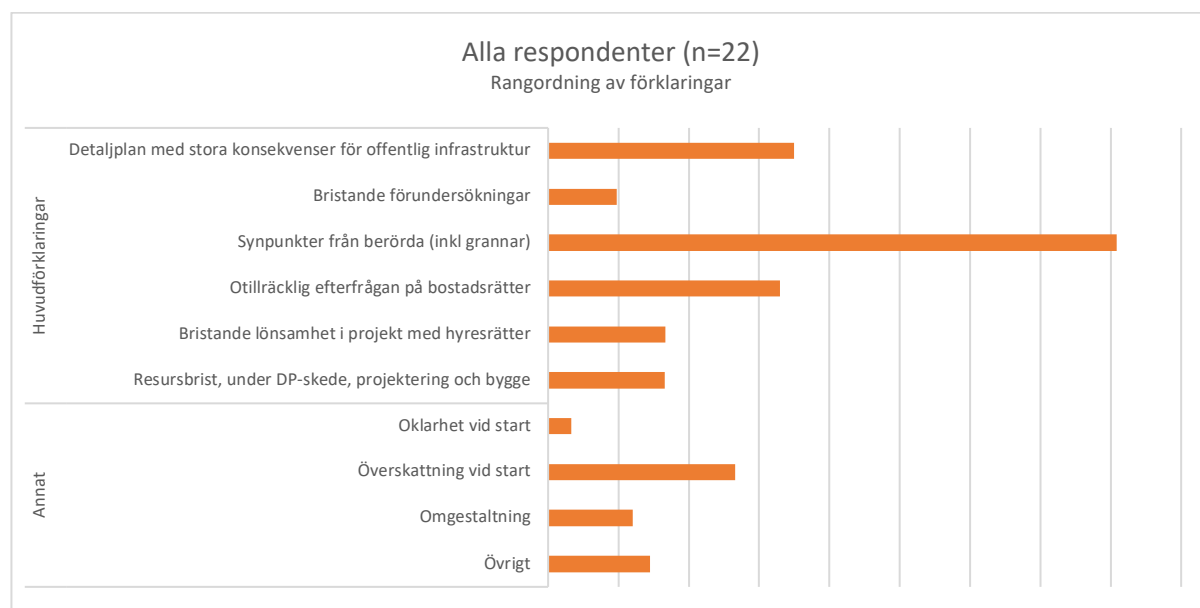
<sup>7</sup> Utöver de minskningsprojekt som ingår här finns det ett projekt där ett lägre antal bostäder överenskommit med Fastighetskontoret.

Bland *Annat* dominerade förklaringen Överskattning vid start. Mer i detalj rörde det sig främst om komplexa projekt, tajta tidplaner, och orealistiska förväntningar om att samtliga de bostäder som möjliggjordes med detaljplanen skulle byggas inom avtalat tid. Förklaringen Överskattning vid start nämndes i sju projekt och gäller cirka 44 % det minskade totalantalet, 1 548 bostäder. Den kvarvarande restposten av *Annat* (=Övrigt) påverkade fyra projekt och över 1 200 bostäder negativt. Här nämnde respondenterna utdragen avtalsprocess, tidskrävande diskussioner om framtida parkeringslösningar, planstridigt bygglov, låg kvalitet på inlämnat bygglov, diskussioner med Lokalförvaltningen efter färdig plan om antal avdelningar förskola samt förhandling om markpris.

Nedan redovisas antal färre bostäder uppdelat efter förklaring som nämnts av respondenter – se figur 11. I figur 12 har vi utgått från hur respondenterna har rangordnat olika förklaringar.



Figur 11. Reducerat antal bostäder, efter förklaringskategori (en eller flera kategorier) (alla respondenter)

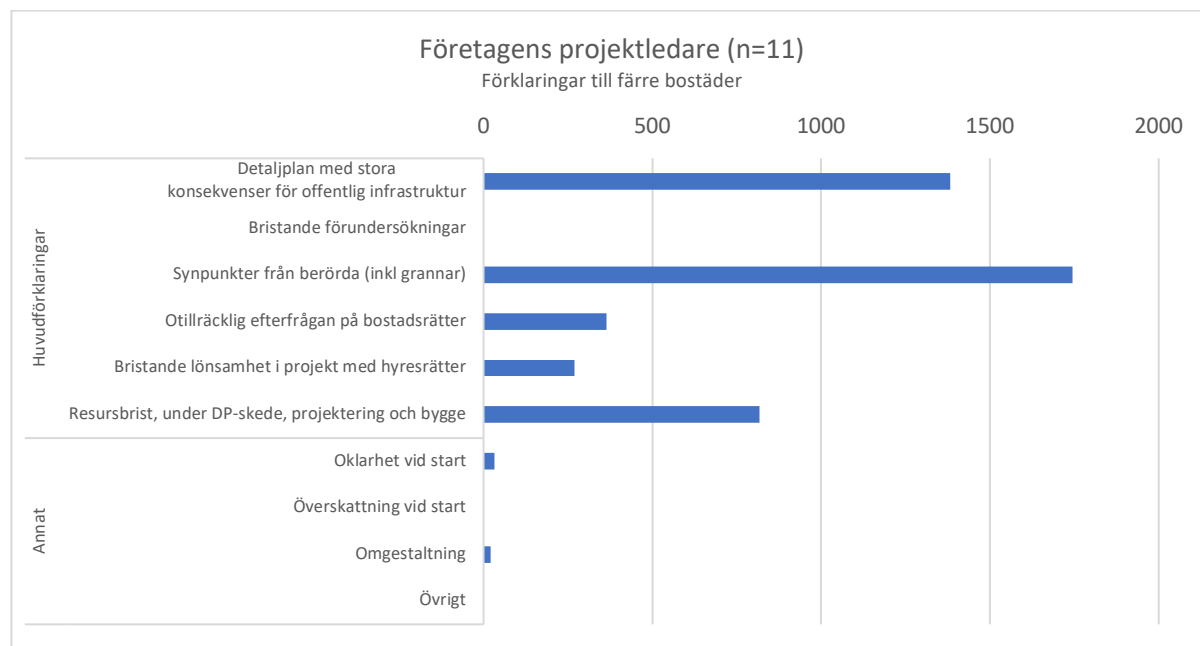


Figur 12. Rangordning av olika förklaringar (alla respondenter)

### Företagens projektledare

Elva projektledare i företagen besvarade frågor för tolv detaljplaner. Minskningen i de planerna omfattade 2 491 bostäder, dvs cirka 72 % av den totala minskningen. I sju projekt nämnde respondenterna bara en förklaring.

Projektledarna angav att av de definierade svarsalternativen var det Synpunkter från berörda (inkl grannar) som helt eller delvis stod för den största andelen av det minskade totalantalet bostäder – cirka 50 % (1 745 bostäder/sex projekt). Även Detaljplan med stora konsekvenser för offentlig infrastruktur (1 383 bostäder/fyra projekt) och Resursbrist, under DP-skede, projektering och bygge (818 bostäder/tre projekt) utpekades som viktiga förklaringar till det minskade totalantalet bostäder, båda alltid i kombination med ytterligare förklaringar.



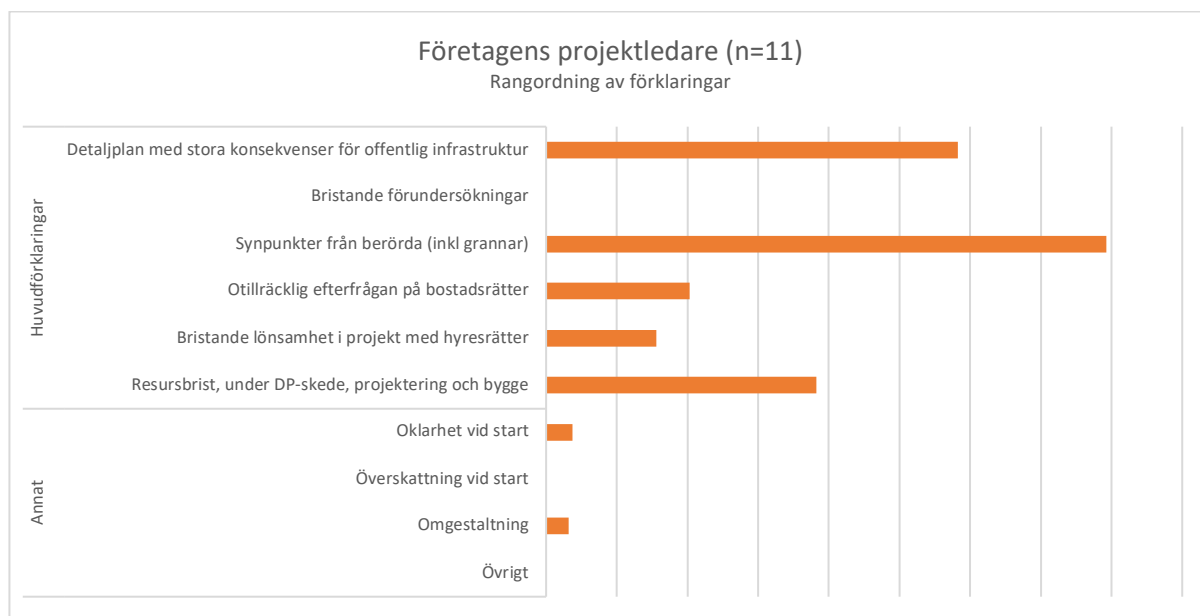
Figur 13. Reducerat antal bostäder, efter förklaringskategori (en eller flera kategorier) (företagens projektledare)

*Annat* berörde cirka 50 bostäder. Här nämnde projektledare två ytterligare förklaringar: Oklarheter vid start (produktionsordningen av husen var ej satt när mål för 2021 sattes) och Omgestaltning (problem med att erhålla bygglov p.g.a. gestaltning).

Utöver vad som skrivits in under *Annat* lämnade ungefär hälften av projektledarna särskilda kommentarer:

- Bristande samordning mellan stadens och regionens aktörer. Otillräcklig tidsstyrning mot upprättad tidplan
- Höga hus är mycket mer komplexa [...] vilket får konsekvenser på många dimensioner
- Vi har inte tappat några bostäder utan de är bara lite försenade men [företagets] projekt beräknas färdigt i slutet av 2020 (istället för i början)
- Många BRF ute samtidigt i området gav gap i efterfrågan vilket ledde till ca 1 år uppehåll i projektet. Nu planeras byggstart efter lyckad försäljningsstart
- Det blev alltför dyrt att ersätta befintliga P-platser eftersom vi skulle bygga på en bef P-yta med [...] platser
- [Fastighetsägare] hoppade av planarbetet vilket påverkat själva planarbetet. Kommunen har även trots BoStad2021s arbetsmodell och avtal med parallella processer inte velat stå kostnader för projektering och andra utredningar för allmän plats innan planen vunnit laga kraft.

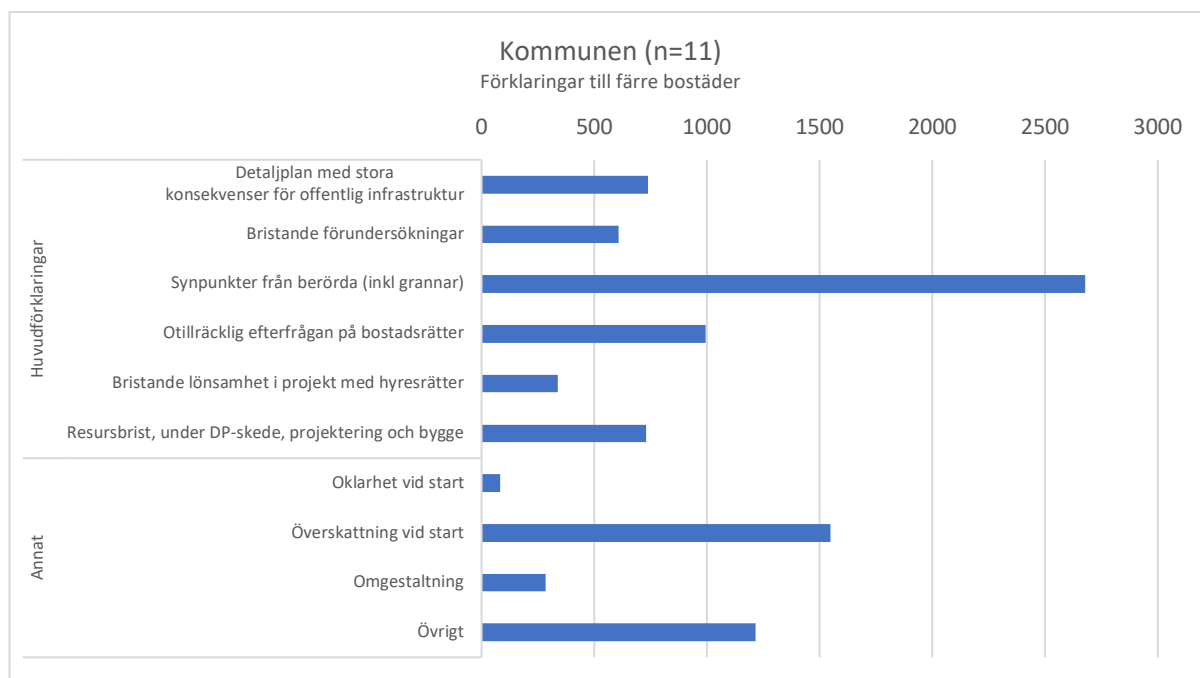
Synpunkter från berörda (inkl grannar) (900 bostäder/tre projekt) och Otillräcklig efterfrågan på bostadsrätter (365 bostäder/tre projekt) rangordnades av företagens projektledare oftast som den viktigaste förklaringen av alla. Nedan presenteras de viktade rangsiffrorna – se figur 14. Det finns inte någon större profilskillnad här gentemot figur 13 ovan.



Figur 14. Rangordning av olika förklaringar (företagens projektledare)

### **Kommunen**

Alla kommunala respondenter besvarade frågor för alla detaljplaner. I ett projekt nämnde respondenterna bara en förklaring. Av de definierade svarsalternativen var det Synpunkter från berörda (inkl grannar) som var den vanligaste förklaringen till det minskade totalantalet bostäder – cirka 77 % (2 679 bostäder/tio projekt). Även Otillräcklig efterfrågan på bostadsrätter (995 bostäder/sju projekt) utpekades som en viktig förklaring. Annat berörde cirka 3 130 bostäder. Här nämndes Oklarheter vid start (1 548 bostäder/sju projekt) och Övrigt (1 215 bostäder/fyra projekt).



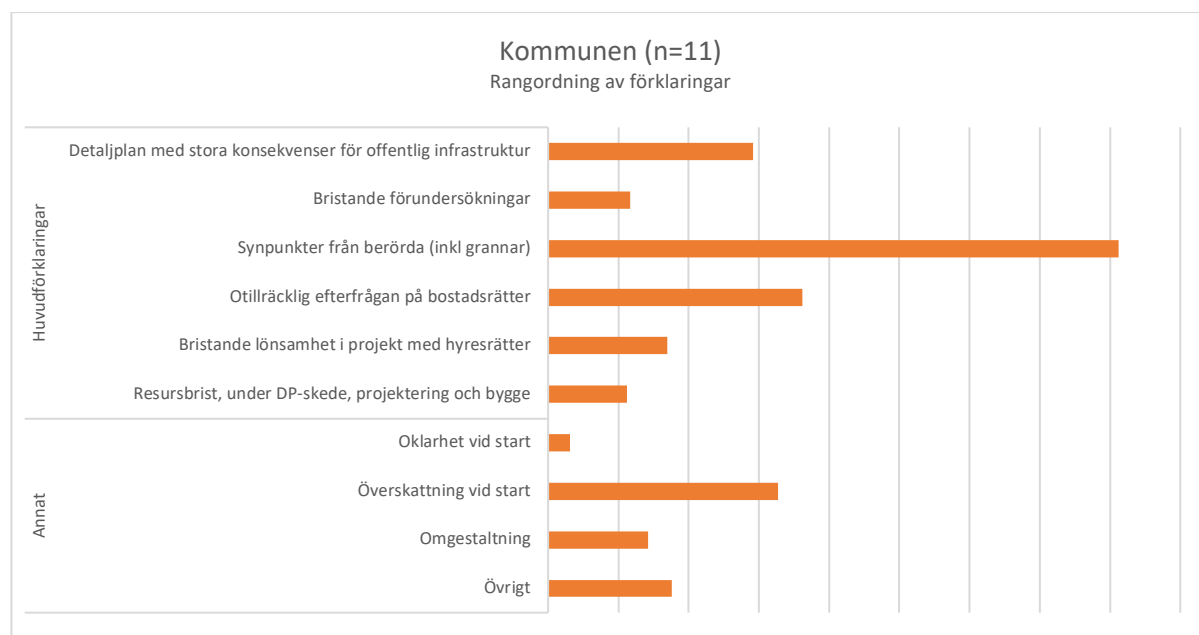
Figur 15. Reducerat antal bostäder, efter förklaringskategori (en eller flera kategorier) (kommunen)

Bland kommentarer kan nämnas:

- Priset på bostadsrätterna är högt, frågan är om marknaden kanske är mättad på bostadsrätter i den prisnivån
- Väldigt komplex ledningsflytt, inte tillräckligt bra projektering inför upphandling

- Exploatören valde att rita om sitt hus mitt i bygglovsprocessen. Detta orsakade en försening
- Alldeles för optimistiskt av byggaktörerna att tro att de kan bygga ca [...] bostäder på [...] år. Tidplanen ifrågasattes under arbetets gång, men de försäkrade att det var möjligt
- Bygglov överklagat och av byggtkniska skäl går det inte att starta byggnation under alla förutsättningar (väder) samt säkerhet för allmänheten
- Diskussion mellan staden och en av aktörerna kring hur mycket av markanvisningen som ingick i BoStad2021
- Exploatör ansåg att blev för dyrt att lösa parkeringsbehov vilket kom i ett mycket sent skede. Om byggnation hade kunnat starta var det tveksamt om målen hade kunnat uppfyllas pga nuvarande helikoptertrafik [...]
- Detaljplanen överklagad dels pga att de tycker att det är för höga hus och dels för att deras nuvarande parkeringsplatser kommer att bebyggas med bostäder. Deras bilar kommer att lokaliserats i ett parkeringshus, där p-kostnaderna kommer att bli marknadsmässiga. Idag har de låga parkeringsavgifter
- Denna plan är komplicerad och väldigt stor
- Från början var det [...] bostäder till 2021. Komplex plan som i planarbetet fördröjdes på grund av diskussioner med Trafikverket, planfrågor som eskalerades fel väg. Ledde till förskjutning på ca [...] månader. Ett överklagande fördröjde laga kraft [...] månader. Generellt skulle byggaktörerna ha räknat i sina tidplaner med ett års överklagande
- [Företaget] fick avvakta med punkthusen och starta med radhusen på grund av marknadsläget
- Gäller [företagets] del som halverats från planskedet
- Osäker på om det är något tapp i denna plan jämfört med vad som sas i planarbetet
- Avbröt planarbetet innan antagande
- Gäller [företagets] del. De har säljkrav som avgjorde
- En del av tappet beror av att staden förutsatt att samtliga de bostäder som möjliggjordes med detaljplanen också skulle byggas inom avtalad tid (2021-12-31). Det har visat sig i senare skede att så inte kommer att ske
- Tidsödande omprojektering
- Tuff marknad i aktuellt område
- Långvarigt överklagad
- Omtag i planarbetet
- Komplex ledningsflytt
- Påverkan [trafikplats] (TRV)
- Vet ej, osäker på anledningen
- Projektet utgick tidigt ur BoStad2021.

Nedan i figur 16 presenteras de viktade rangsiffrorna. I jämförelse med figur 15 ser man att Resursbrist visserligen ofta nämns av kommunens respondenter, men att den rangordnats som en mindre betydelsefull förklaring. Även problem som bottnar i Bristande förundersökningar har låg rang jämfört med hur ofta det nämns.



Figur 16. Rangordning av olika förklaringar (kommunen)

### ***Samband mellan processtider och förklaringar***

Svarsmönstren för huvudförklaringar skulle kunna tänkas ha samband med om planarbetet har drivits under kort eller lång tid. En statistisk analys av ”tid mellan uppdrag och godkännande/antagande” och de olika förklaringsalternativen ger inga signifikanta resultat. I fråga om samband mellan ”tid från uppdrag till lagakraftvunnen plan” visar det sig ett samband med huvudförklaringen Synpunkter från berörda (inkl grannar), vilket knappast är förvånande med tanke på överklagandena.

Man kan inte hävda att det finns några betydande skillnader mellan företagen och kommunen i uppfattningar om vilka förklaringar som haft störst effekt (givits hög rang i enkätsvaren). Den största avvikelserna gäller att företagen i högre grad pekat på Resursbrist under detaljplaneskedet, projektering och bygge.

### **Förhållandet till den ordinarie bostadsproduktionen**

Påverkas projekt i ordinarie produktion, deras komplexitetsnivå och processtider av parallellt pågående plan- och bygglovsarbete för projekt inom BoStad2021? Om man ser till Göteborgs hela bostadsproduktion genom både ny- och ombyggande tillkom det cirka 1 930 bostäder per år under perioden 2009–2013, motsvarande 3,7 bostäder per 1 000 invånare och år. Under perioden 2014–2018 var det cirka 2 500 bostäder per år som färdigställdes genom ny- och ombyggande. Detta motsvarade cirka 4,5 bostäder per 1 000 invånare och år. Uppenbarligen har BoStad2021 inneburit ett väsentligt tillskott till bostadsproduktionen i Göteborg.

### **Forskargruppens reflektioner**

Prognosen från december 2019 för antalet bostäder som skulle komma att byggas inom BoStad2021 fram till utgången av 2021 var således drygt 5 000, det vill säga nära 2 000 färre än målsättningen. Detta trots att bufferten varit som mest 1 800 bostäder utöver målet, och trots att tidsfristen för antagande av detaljplaner sattes till fyra år före deadline. Det borde ha medgett både överklagandetid och byggtid. I december 2019, dvs två år före deadline, fanns inom ramen för BoStad2021 mer än 6 800 bostäder i planer som fått laga kraft.

Vår analys av enbart minskningsprojekten visar att de flesta drivs helt eller delvis av privata företag med fler än 25 anställda. Stora privata företag står för över 80 % av den totala minskningen i de 17 projekten. Det förvånar inte eftersom det är den företagsstorleken som dominerar inom satsningen, både när det gäller antal projekt och bostäder till 2021. Det är också den företagsgruppen som procentuellt i genomsnitt förlorat flest bostäder jämfört med de ursprungligen utlovade leveranserna.

Det vi även kan se är att de flesta av minskningsprojekten utvecklas på egen mark. Utveckling på egen mark står för nästan 60 % av den totala minskningen i de 17 projekten. Relaterar vi siffran till andelen av ägandetyper i hela BoStad2021 ser vi att egen mark dominerar inom satsningen, både när det gäller antal projekt och bostäder till 2021. Projekten på egen mark har procentuellt i genomsnitt förlorat flest bostäder jämfört med de ursprungligen utlovade leveranserna.

Vidare röjer vår analys att de flesta minskningsprojekten gäller mellanstora detaljplaner. Projekten i mellanstora detaljplaner står för över hälften av det minskade antalet bostäder. Det förvånar inte heller, eftersom det är hursomhelst den detaljplanestorleken som är vanligast inom satsningen, både om man räknar i antal projekt och i bostäder till 2021. Däremot är det stora detaljplaner som procentuellt i genomsnitt har förlorat flest bostäder jämfört med de ursprungligen utlovade leveranserna.

Varför har prognosen för antalet bostäder som kommer att byggas senast under 2021 minskat med cirka 30 procent? Den viktigaste enskilda förklaringen som lyfts fram av både kommunens och företagens företrädare är Synpunkter från berörda (inkl grannar). Detta gäller både antalet gånger som denna faktor nämns i enkätsvaren och vilken faktor som är mest betydelsefull för att kunna förklara minskningen. Synpunkter från berörda kan handla om flera fenomen, och i nio av sjutton sena projekt handlar det om en överklagad detaljplan. Men även andra liknande fenomen uppträder, till exempel utdragna förhandlingar med befintliga fastighetsägare om ersättning för parkeringsplatser som bebyggs. I många fall ser vi

att antalet bostäder reducerats efter synpunkter från berörda, men detta är inte huvudanledningen i de flesta projekt till minskning av antalet bostäder. Typiskt är det stora komplexa planer som har fått problem.

En närmare analys ger vid handen att flera av de andra förklaringsgrunderna som anges också kan hänföras till ökad tidsåtgång i förhållande till ambitionerna. Stora konsekvenser för kommunal infrastruktur, Bristande förundersökningar, Resursbrist, under DP-skede, projektering och bygge och Omgestaltung är faktorer som uppges ha fördröjt processen. Dessa faktorer bör ha bidragit till att byggstarterna i projekten med minskat antal bostäder har försenats så att allt inte hinner färdigställas före utgången av 2021. I projekten med minskat antal bostäder prognostiserades i september 2019 att över 3 200 bostäder skulle få försenad leverans, dvs färdigställas under 2022 och 2023.

Ökad tidsåtgång har i stor utsträckning gällt den mycket längre tiden för bygglovshanteringen som vi redogjorde för hösten 2019 i *Temarapport 1 "Varför tog det så lång tid?"*. Tiden från laga kraft för detaljplanen till beviljat bygglov och startbesked var de facto 26 veckor i stället för som ursprungligen planerat ligga kring 10 dagar.

Den andra betydelsefulla förklaringsgrunden som vi ser är förändrade marknadsförutsättningar. Här nämns både minskad efterfrågan på bostadsrätter och svårigheter att få ihop kalkylen för hyresrätter. Effekten är inte lika tydlig som för ökad tidsåtgång men spelar ändå roll. En större hänsyn till utbudet i aktuell stadsdel och till de enskilda företagens exponering totalt mot marknaden kan här ha bidragit till ökad försiktighet med investeringar. Sjunkande efterfrågan kunde då ha bottnat i svårigheter med finansiering hos såväl köpare som säljare av bostadsrätter. Å andra sidan har det funnits tecken på en överhettad lokal byggmarknad, där konsulttillgången kan ha varit problematisk och byggherrar mötts av höga anbuds nivåer från entreprenadledet.

Den tredje övergripande förklaringen till varför kanske 30 procent färre bostäder än väntat kommer att byggas till 2021 har vi sett ligga i att det antal bostäder som detaljplanerna och projekten inom BoStad2021 innehåller var antingen oklart från början eller överskattat. Mer i detalj rörde det sig om bland annat komplexa projekt, ansträngda tidplaner och orealistiska förväntningar om att samtliga de bostäder som möjliggjordes med detaljplanen skulle byggas inom avtalat tid. Denna förklaringsgrund framstår inte lika tydligt i diagrammen, men i kommentarerna från särskilt de kommunala företrädarna framträder den som väsentlig. En bild tecknas där det egentligen var ganska oklart och inte alltid tydligt överenskommet hur många bostäder som egentligen skulle byggas. Denna förklaring stöds av andra iakttagelser som forskargruppen gjort: det har flera gånger framförts av medverkande att det från början var svårt att få fram tillräckligt många projekt och bostäder för att nå upp till 7 000 plus buffert. Vidare att en del projekt innehåller ett stort antal bostäder och att man kan tvivla på att det varit realistiskt att så många bostäder skulle kunna avsättas inom ett begränsat område inom en relativt begränsad tid, endast ett par år. Dessutom fanns det inga skriftliga åtaganden om hur många bostäder som respektive företag skulle bygga inom sina planer till 2021, och det kan ha bidragit till att lämna överoptimistiska siffror i början av satsningen. Särskilt som det inte fanns några sanktioner kopplade till färdigställande av ett visst antal bostäder vid en viss tidpunkt.

Det är tydligt att de som har svarat har en tendens att ange att förklaringarna mer ligger hos någon annan part. Således är det ett antal projektledare hos företagen som pekar på ökad tidsåtgång på grund av stora konsekvenser för kommunal infrastruktur, medan kommunens handläggare gärna lyfter fram bristande efterfrågan på bostadsrätter som en viktig förklaring till tapp av antal bostäder.

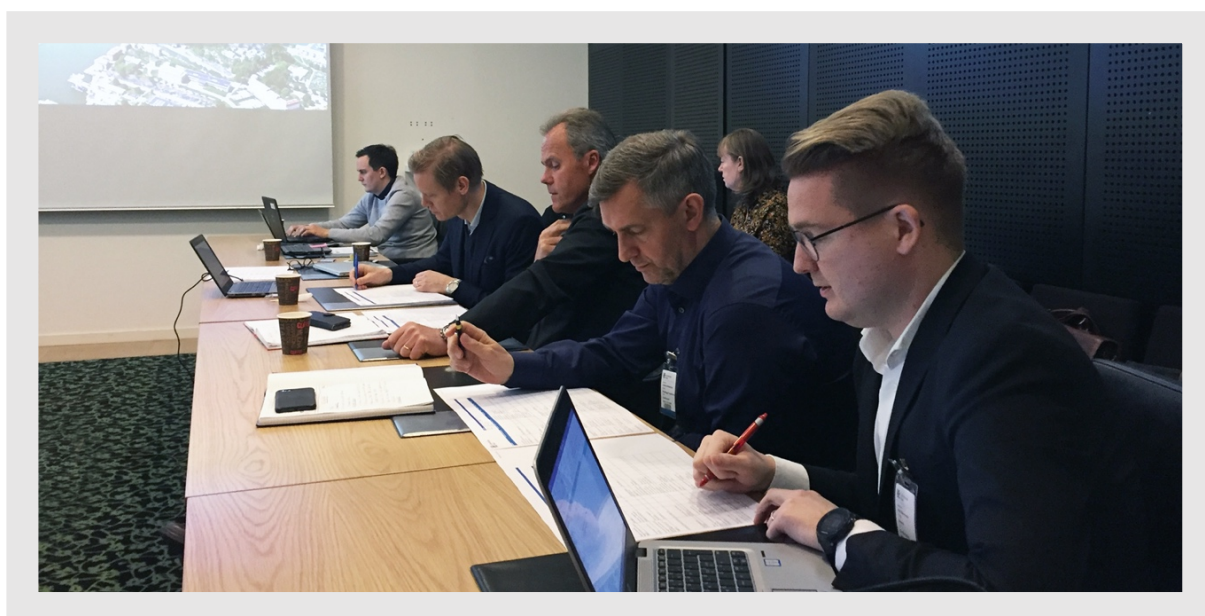
Sammanfattningsvis menar forskargruppen att det finns tre huvudförklaringar till att antalet bostäder som ska byggas lär minska med cirka 30 procent:

1. olika skeden i processen tog längre tid än planerat
2. marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande försämrades
3. den ursprungliga prognosen för antalet bostäder som avsågs byggas var överoptimistisk.

## 4 Samverkan

I de tidigare delrapporterna har vi gett exempel på framgångsrik samverkan inom BoStad2021 men även konstaterat att samverkan inte alltid har fungerat som förväntat och identifierat flera orsaker till att man inte lyckats uppnå den nivå av samverkan man önskat från stadens sida. De tre samverkansfora som skapats har syftat till att öka samarbetet för en effektivare planerings- och genomförandeprocess på tre olika gruppnivåer: arbetsgrupp, projektgrupp, samordningsgrupp. Hittills har samverkan på arbetsgruppsnivå gett resultat i så måtto att de berörda aktörerna uppfattar att samverkan fungerat väl i de flesta projekt. Däremot har det i projekt- och samordningsgrupperna visat sig att det finns olika uppfattningar av innebörden av samverkan och hur de enskilda aktörerna ska bidra, vilket i sig har lett till en upplevelse av ett bristande engagemang hos exploatörerna.

Trots att man vid början av BoStad2021 upprättade ett samverkansavtal för varje projekt, saknar detta avtal en precis formulering av vad kommunen väntade sig att projekt- och samordningsgrupperna skulle bidra med. Det har således funnits en vag definition av vad man trott att man varit eniga om gällande samverkan. Forskargruppen har därför redan tidigare rekommenderat att man ska forma en tydlig definition av respektive parts åtagande i fråga om samverkan, då den allmänna formuleringen kring samverkan tolkats olika och inte till fullo lett till det resultat man strävat efter.



*Deltagare vid samordningsgruppsmöte (2020-02-20)*

## Samverkan inom ramen för den gemensamma kommunala projektorganisationen

Tillkomsten av den gemensamma kommunala projektlokalen, där handläggare från flera av stadens förvaltningar har samlokaliseras, har i tidigare delrapporter framhållits som en framgångsrik åtgärd. Vi har visat att den har gynnat kommunikationen genom att den har skett snabbare och varit tydligare. Ett flertal aspekter på detta är värda att lyfta. Handläggarna uppfattar samlokaliseringen som mycket positiv. Man anser bland annat att den ökar kunskapsutbytet och förståelsen för varandras roller i processen. Även från exploatörernas sida uppfattas detta som mycket positivt i det att man får besked snabbare och med större tydlighet, och vi har redovisat i tidigare rapporter att vi har funnit uttryck för en önskan att sitta med.

Ur ett forskningsmässigt perspektiv kan vi se ett antal faktorer som kan förklara dessa positiva effekter. Det finns skäl att anta att samlokaliseringen gett upphov till en hög grad av samhörighet, något som vi har tagit upp i delrapporterna. Samhörighet (eng. *cohesion*) i grupper ger upphov till starkare och tydligare gemensamma mål, man ser i större utsträckning till det kollektiva målet, och mål som har en karaktär av egenintresse blir mindre viktiga. I mångt och mycket skapar man en atmosfär där egenintresset och det kollektiva intresset sammanfaller. Detta leder i sin tur till att benägenheten att hjälpa andra gruppmedlemmar samt att dela med sig av kunskap ökar (Greene 1989). Upplägget med den gemensamma projektlokalen och att många medverkar i flera olika grupper följer alltså ett recept som en tämligen entydig forskning påvisar vara framgångsrikt: skapande av mindre grupper, uppmuntrande av gemensamma mål samt tid spenderad i gruppen.

Vi har observerat att företrädare såväl för staden som för exploatörerna hävdar att samverkan är bra i största allmänhet. Men samtidigt har det funnits ett missnöje med samverkan, både från stadens sida och från företagens.

Samarbetsklimatet i de enskilda arbetsgrupperna har varierat från projekt till projekt. Från mycket bra till mindre bra, i enstaka fall dåligt klimat. Under andra hälften av 2017 kunde ett ökat gnissel i processerna noteras, då ju närmare deadline för planerna man kom, desto hårdare tryck på leverans. Det innebar att samverkan ställdes på prov. I en analys av företagens närvarofrekvens på möten under 2017 med Samordningsgrupp och Projektgrupp fann vi att närvaron för hela företagsgruppen låg under 50 procent. Vissa företag deltog i stort sett i alla möten, medan andra företag inte syntes på dessa möten någon enda gång. En kärna av företag var mycket engagerade och drivande, medan en relativt stor grupp var rätt passiv i samverkansfrågor. Å andra sidan har vi lagt märke till att de passiva företagen, som ofta var mindre, knappast har varit sämre på att leverera bostäder (jfr kapitel 3).

De medverkande företagen varierar i storlek och interna resurser, och den varierande graden av engagemang bör delvis kunna förklaras av hur mycket resurser som kan avsättas för deltagande i olika samverkansföretag. En förklaring till beteendemönstret är i vilken utsträckning man uppfattar kostnader och vinster med att delta. I ett socialt dilemma ställs aktörer inför valet att antingen bidra eller ej till en gemensam nytta (Biel m fl 2008; Dawes 1980; Rockmann & Northcraft 2018). I fallet med BoStad2021 handlar dilemmat alltså om i vilken grad ett företag ska bidra med resurser, till exempel avsätta timmar till möten. Dilemmat ligger i att oavsett hur mycket (eller litet) man bidrar med, kommer man ändå att få skörda frukterna av den gemensamma nytta som skapas. Detta riskerar att skapa ett incitament till att åka snålskjuts på andras bidrag. I det absolut värsta scenariot väljer alltför få att bidra, vilket innebär att den gemensamma nyttan inte kommer till stånd överhuvudtaget. Nu har ju bevisligen det inte gått så illa inom BoStad2021. Ändå har vi anledning att utgå från att det kan finnas en motsats mellan aktörers egenintresse och det kollektiva intresset.

Vad kan göras i syfte att främja samverkan när olika intressen riskerar att stå i konflikt med varandra? Tidigare forskning har påvisat en rad faktorer som har betydelse för graden av samarbete och samverkan.

### Vad främjar samverkan?

Som vi tidigare noterat tycks det ha funnits en övertro från stadens sida på företagens engagemang för de gemensamma målen och frågorna, liksom för gemensam processutveckling på bredden. Således är frågan i vilken utsträckning ett medverkande företag kan ha ett intresse av att bidra till att skapa den gemensamma nyttan. Inom BoStad2021 kan antas att vissa företag är mer intresserade av att skapa en långsiktig nytta av

förändrade arbetssätt och därmed är mer villiga att bidra till utvecklingen av nya gemensamma rutiner. Andra företag kan antas vara främst intresserade av sina egna projekt inom BoStad2021. I ljuset av detta bör man redan inledningsvis i en programsatsning som BoStad2021 utgör noggrant inventera vilka motiv som kan föreligga hos de olika intressenterna. Detta ligger i linje med våra rekommendationer där vi påtalar vikten av att tydliggöra vad man avser med samverkan och dess ambitionsnivå. I detta sammanhang kan vi även anknyta till ett välbelagt psykologiskt fenomen, den så kallade falska konsensuseffekten (*false consensus effect*), vilket betyder en överdriven övertygelse att andra uppfattar och förstår en situation på samma sätt som man själv gör. Först när man har denna insikt i andras uppfattningar finns det förutsättningar för att gemensamma åtaganden ska fungera (Ross m fl 1977). Kommunikation är förstas av avgörande betydelse genom att den minskar vad man kallar den sociala osäkerheten. Med social osäkerhet avses här i vilken utsträckning man är varse om vad andra aktörer avser att göra. Forskning har tydligt visat att med social osäkerhet minskar viljan till samverkan, eftersom om man inte är säker på att andra aktörer bidrar, minskar den egna bidragsviljan till den gemensamma nyttan (Messick m fl 1988).

En annan fråga som vi har tagit upp är möjlighet till sanktioner om en aktör inte lever upp till det som är avtalat. Forskning visar att sanktioner äger effekt på samverkan i det att de förmår avskräcka från avtalsbrott. Denna effekt vilar dock på att det ingångna avtalet tydligt stipulerar vad som förväntas av parterna. Vidare kan noteras i tidigare forskning att ju högre grad av delaktighet i avtalsförhandlingen, desto högre efterlevnad tenderar man att observera.

En del av det som beskrivits ovan fångas även av mer generell managementforskning om samverkan och har implikationer för BoStad2021. I en taxonomi för mål kopplade till samverkan särskiljer Huxham och Vangen (2005) mellan mål för samverkan och mål för de ingående organisationerna. De noterar att medan vissa av dessa mål är explicita ("bygga 7 000 bostäder till 2021") är andra mål outtalade och antas delas (eller åtminstone förstås) av övriga parter, när detta kanske i själva verket inte är fallet. Outtalade mål kan till exempel avse enskilda företags ekonomiska överväganden. Återigen innebär detta att målsättningar måste vara så uttryckliga som möjligt. Dock är det självfallet så att det föreligger intressen – men som forskning har slagit fast – tycks det generellt föreligga en stark *zero-sum bias* (dvs en överdriven uppfattning om att min vinst är din motsvarande förlust) i dylika situationer (Carnevale & Pruitt 1992). Att dela med sig av information och tydliggöra vilka underliggande intressen man har, leder till att man förmår att se på förhandlingen ur ett mer integrativt perspektiv (dvs att min vinst inte är din motsvarande förlust) snarare än ur ett snävt distributivt perspektiv. Det integrativa perspektivet innebär att en part kan ge upp någonting i samverkan eller förhandling i syfte att i gengäld få någonting som är av större värde än det man gav upp.

I ett sammanhang som BoStad2021 har vi skillnaden mellan kommunen som ska se till allmänintresset och exploitören som visserligen med tanke på långsiktiga relationer kan förväntas snegla åt allmänintresset, men när det handlar om att välja ändå får antas prioritera det enskilda intresset före det allmänna. En ytterligare komplikation är att allmänintresset kan vara splittrat när kommunen är både planerare och markägare samt dessutom medverkar med kommunala exploaterande företag. Sannolikt är det så att om de olika, för att inte säga divergerande, agendorna är kända och ligger öppna på bordet, blir samverkan mycket enklare. Man vet var man har varandra. I detta ligger ett incitament.

Slutligen önskar vi stryka under betydelsen av tillitsbyggande för att åstadkomma en fungerande samverkan. Forskningen visar att parter ofta går in i samverkan med misstänksamhet gentemot andra parter. Denna misstänksamhet kan böttna i en rad olika förhållanden. Det kan handla om övriga parters rykte eller baseras på tidigare interaktioner. Hur kan man hantera denna misstänksamhet? Man kan välja att ta vissa risker genom att visa mer transparens och röja vilka egna mål man önskar uppnå i samarbetet – i hopp om att detta gengäldas av motparten, vilket i så fall i sin tur etablerar en högre grad av tillit. Forskning om förhandlingar har konstaterat liknande positiva effekter av att i någon mån "visa sin hand" som en förtroendebyggande åtgärd (Bazerman m fl 2000). Vi menar att det är viktigt att de samverkansformer som har utvecklats i BoStad2021 ses som en del i en bredare kommunal strategi för samverkan mellan kommun och näringsliv i stadsutvecklingen. Den övergripande strategin för samverkan bör tydliggöras – nu har staden många modeller för samverkan, och det innebär att det är svårt att veta vad som gäller, när och för vem.

## Forskargruppens reflektioner

Ökad samverkan är en av huvudprinciperna i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021. Såväl inom kommunen som mellan kommunen och företagen – och i någon mån mellan olika företag – har flera initiativ tagits till fördjupad samverkan. Dessa initiativ verkar bygga på antagandet att om planeringsprocessen genomförs i samverkan, kan tiden kortas samtidigt som kvaliteten bibehålls.

Den gemensamma och samlokaliserade kommunala projektorganisationen, med en gemensam ledning, torde vara den form för fördjupad samverkan som kan påstås ha haft störst effekt på framdriften. Den kortare tiden för detaljplaneprocessen och de i stort sett samstämmiga utsagorna från såväl kommunala företrädare som exploitörer om ett mer samordnat agerande, ökat kunskapsutbyte, snabbare beslutsvägar och inspirerande arbetsmiljö pekar i denna riktning. Förklaringen till denna framgång kan hämtas från den forskning som säger att när människor bygger tillit på en personligt plan, vilket är betydligt enklare om man befinner sig i samma rum, finns det bättre förutsättningar för att både skapa och upprätthålla gemensamma mål och arbetssätt. Vi vill ånyo framhålla att en väg till effektivare planeringsprocesser är en samlokaliserad kommunal projektorganisation. Det finns egentligen få andra redskap för att främja samverkan som är mer kraftfulla än samlokalisering. Ett annat sådant redskap är att det skapas kraftfulla digitala system som stödjer projektorganisationen.

Den gemensamma projektlokalen i Fastighetskontorets lokaler kommer dock att avskaffas under det skede som BoStad2021 nu befinner sig i. Vi ser detta som olyckligt, då den arbetsform som den medger visar sig ha mycket positiva effekter. Det är viktigt att tillvarata de goda erfarenheterna och i möjligaste mån hitta nya rutiner och lokaler för nära samarbete över gränserna mellan olika kommunala förvaltningar. Att splittra samarbetet ser vi som en försvagad möjlighet att även i fortsättningen effektivisera stadens planeringsprocesser genom att utnyttja en viktig positiv erfarenhet från BoStad2021.

Som forskargruppen tidigare påtalat kräver en god samverkan att det finns gemensamma mål, att det finns kännedom om de ingående aktörernas egna mål och drivkrafter, att dessa respekteras, att det finns en insikt om olika aktörers roller i processen, och att det finns preciseringar av vilka åtaganden var och en har. Därtill krävs aktiviteter för att bygga tillit mellan personer. Vi kan se att det i BoStad2021 inte har arbetats tillräckligt med dessa grundläggande förutsättningar för att skapa stark samverkan mellan kommunen och exploitörerna. Möjligheterna borde ändå vara goda för att i framtiden skapa än bättre samverkan genom att från början klara ut grundläggande förutsättningar och villkor för samverkan samt att under den fortgående processen kontinuerligt arbeta med att stärka tilliten på ett personligt plan och att reflektera över roller och arbetssätt.

## 5 Ekonomi

En fråga som redan hörde till utgångspunkterna för följeforskningen var om arbetssätten inom BoStad2021 skulle visa sig vara mer resurskrävande än vad som tidigare varit fallet. Vi har berört ekonomifrågor i *Delrapport 1* (avsnitt 7.2 om resursbrist och överhettade marknader) och i *Delrapport 3* (avsnitt 2.4 om parallella processer). Vad som nu tillkommer är vår analys av data från de kommunala förvaltningarna. Lägg märke till att analysen fortfarande gäller endast planerings- och projekteringsfaserna. Vilken påverkan de nya arbetssätten har på resursåtgången i genomförandefasen är oklart. Det är för tidigt att yttra sig om kopplingar mellan resursförbrukning i ett skede och eventuella konsekvenser för följande skeden.

### Stadsbyggnadskontoret

Redan 2014 inleddes tidsredovisning per projekt inom Stadsbyggnadskontoret, och redovisningen har successivt förbättrats. De i juni 2019 redovisade siffrorna för tidsåtgång inom Stadsbyggnadskontoret inkluderar konsultinsatserna. Däremot ingår inte resursförbrukning för att bygglovshandläggare har deltagit i detaljplaneskedet. Vår analys av datamaterialet tyder på att andelen konsulttimmar inte har någon inverkan på den totala tidsåtgången för ett projekt.

I genomsnitt har man lagt ned 955 timmar per projekt inom BoStad2021 (standardavvikelse 386 timmar). Regressionsanalys av data från 26 projekt ger ett samband mellan timantal och antal bostäder<sup>8</sup>:

$$T_{\text{imantal}} = 1,21(\text{antal bostäder}) + 587,5$$

Några andra signifikanta samband med timantal än projektens storlek, mätt i antalet bostäder, har inte kunnat konstateras. Varken markägarkategori eller markens tidigare användning tycks ha ett inflytande. Ekvationen pekar på att det har funnits stordriftsfördelar – ett projekt som omfattar 100 bostäder tar omkring 709 arbetstimmar, medan 200 bostäder tar omkring 830 timmar. Fördubblingen av antalet bostäder leder alltså till endast omkring 17 % högre timförbrukning.

Stadsbyggnadskontoret har även tagit fram data för 20 bostadsprojekt ur den övriga produktionen, vilket gör en jämförelse möjlig. I genomsnitt har man här lagt ned 1143 timmar per projekt (standardavvikelse 449 timmar). Regressionsanalys av data från dessa 20 projekt ger ett samband mellan timantal och antal bostäder:

$$T_{\text{imantal}} = 2,11(\text{antal bostäder}) + 666,8$$

Här kan man räkna med att ett projekt med 100 bostäder tar ungefär 878 timmar och ett projekt med 200 bostäder ungefär 1 089 timmar. Även här kan man se att det finns stordriftsfördelar i planeringen – fördubblingen av antalet bostäder leder till omkring 19 % fler timmar. Det går mot bakgrund av de två regressionsanalyserna inte att hävda att timförbrukningen varit högre per projekt i BoStad2021 än i övrig liknande bostadsproduktion. Den förefaller att ha varit markant lägre, med reservation för att timredovisningen troligtvis inte har fångat ökade resursinsatser för samordningsmöten på olika nivåer.

### Fastighetskontoret

Det är först under de senaste ungefär två åren som tidsredovisningen per projekt blivit skarp inom Fastighetskontoret, det vill säga inte i de inledande faserna av BoStad2021. De i november 2019 redovisade siffrorna inkluderar konsultinsatserna. I genomsnitt har Fastighetskontoret lagt ned 721 timmar per projekt (standardavvikelse 513 timmar). Regressionsanalys av data från de 26 projekten ger ett samband mellan timantal, antal bostäder och markägarkategori (0 = kommunal; 1 = både kommunal och privat; 2 = privat):

$$T_{\text{imantal}} = 1,41(\text{antal bostäder}) - 219,8(\text{markägarkategori}) + 544,4$$

<sup>8</sup> R<sup>2</sup> justerad för frihetsgrader = 0,26; motsvarande för de följande ekvationerna är 0,32.

Liksom i fråga om Stadsbyggnadskontorets tidsåtgång per projekt kan man se att det finns tydliga stordriftsfördelar i Fastighetskontorets handläggning. När det gäller privatägd mark är timåtgången lägre.

Utöver dessa timuppgifter finns det insatser från två konsulter som arbetar med stöd i genomförandeskedet. Kostnaderna för att inreda och driva den gemensamma projektlokalen hos Fastighetskontoret för BoStad2021 uppges ha varit låga.

Det saknas en motsvarande uppföljning av projekt som ligger utanför BoStad2021. Arbetsuppgifter och projekt fördelas då på olika personer beroende på främst sysselsättningsgrad. En intern bedömning är att projekten inom BoStad2021 troligen inte har krävt mer total arbetstid än andra projekt, men att arbetsinsatserna har gjorts under en kortare tidsperiod än annars. Mer tid läggs numera på samordningsuppgifter, särskilt samordning mellan Trafikkontoret och byggherrar, men det gäller inte enbart projekt inom BoStad2021. Det rör sig då om en omfördelning av arbetsinsatser mellan olika förvaltningar.

### **Trafikkontoret**

Vid Trafikkontoret började man rapportera faktisk resursåtgång i projekt under 2018, men rapporteringen avser inte dem som arbetar med detaljplaner. Den del av plantaxan som Trafikkontoret får från Stadsbyggnadskontoret täcker inte Trafikkontorets kostnader.

### **Exploatörerna**

Vad gäller exploatörernas resursförbrukning är vi beroende av svaren på vår enkät som sändes ut till projektledarna i september 2018. Där ombads respondenterna att ange hur mycket större (i %), jämfört med andra kompletteringsprojekt, deras resursinsatser för planering och projektering hade varit inom BoStad2021-projekten. 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 projekt inom BoStad2021 jämfört med andra kompletteringsprojekt var snittet för hur många fler mantimmar 45 %, men om vi undantar ett svar med extremvärdet 500 % sjönk medelvärdet till 25 %.

Enkätsvaren från exploatörerna indikerar alltså en högre resursinsats för planering och projektering inom BoStad2021 än för jämförbara kompletteringsprojekt. Som påpekades inledningsvis i detta kapitel återstår frågor om resursförbrukning under genomförandeskedet och om denna har påverkats uppåt eller nedåt av de nya arbetssätten under planering och projektering.

### **Forskargruppens reflektioner**

Forskargruppen ser det som viktigt att de olika förvaltningarna har utvecklat metoder för att följa upp resursåtgången per projekt. Det förefaller som att exploatörernas timåtgång per projekt för planering och projektering har varit högre än för jämförbara kompletteringsprojekt, men en motsvarande högre timåtgång har vi inte kunnat utläsa ur de data som staden har ställt till vårt förfogande.

Det kommer inte som en överraskning att det finns (åtminstone kommunala) stordriftsfördelar i planering och projektering av bostadsområden. Spridningen på många mindre projekt inom BoStad2021 har troligtvis krävt större resursinsatser räknat per producerad lägenhet. Å andra sidan kan man vänta sig att mycket stora och komplicerade projekt visar stordriftsnackdelar, men vår dataanalys gör det inte möjligt att uttala sig om var det optimala intervallet ligger för antal bostäder per projekt.

## 6 Avtalen

### Genomförandeavtal och exploateringsavtal

Vi har tidigare i *Delrapport 3* (kapitel 3) gjort en bredare genomgång av avtalsfrågor som har aktualiserats. I BoStad2021 har Fastighetskontoret haft ambitionen att ha genomförandeavtalen klara när detaljplanerna antagits. Man har kunnat skjuta på detaljplanen för att få genomförandeavtalet klart. Detaljplanen kan antas om ett exploateringsavtal finns, men egentligen krävs det inte för antagande att genomförandeavtalet ska vara klart. Detta anses ha fungerat bra, trots tidspressen. Som framgår nedan har processen för att fastställa markpris åtminstone inledningsvis kunnat vara mera problematisk.

Det finns även andra avtalsfrågor som kan behöva lösas under processens gång, till exempel fastighetsreglering för att lantmäterimyndigheten ska kunna bli färdig.

Fastighetskontoret har försökt att tillämpa en policy att avtal ska vara tecknat tre månader efter laga kraft för detaljplanen. Väsentliga avtalsfrågor måste oftast ha fått sin lösning innan en bygglovsansökan upprättas.

### Processen för prissättning av kommunal mark

Förhandlingar inför prisöverenskommelser för de tidiga projekten visade sig komma att föras relativt sent i totalprocessen och detta kan ha varit en bromsande faktor. När BoStad2021 inleddes tillämpade Fastighetskontoret en modell med indikativt pris som ett led i processen för markanvisningar. Knappt någon förefaller ha varit nöjd med modellen.

Under december 2015 beslutade Fastighetsnämnden om ett förfarande där priset för marken sätts i ett tidigt skede med utgångspunkt från värdering och vid värderingstillfället kända prispåverkande faktorer, exempelvis upplåtelseform, läge och storlek. Hänsyn skulle nu också tas till andra faktorer (exempelvis komplicerad geoteknik, pågående stadsutveckling, fördyrande parkeringslösningar, krav på en extraordinär arkitektonisk gestaltning, typ av boende) som påverkar produktionskostnaden eller andra särskilda förutsättningar med ”betydande prispåverkan”. Efter beslut om markanvisning räknas markpriset upp eller ned för att fånga den värdeförändring som sker under tiden mellan markanvisning och överlåtelse eller upplåtelse av marken. Modellerna är olika för bostadsrätter och hyresrätter. Syftet med den ändrade modellen har varit att öka förutsägbarheten för marknadens aktörer.

### Mobilitetsavtalen

Mobilitetsavtalen var en nyhet i samband med BoStad2021. Även om frågan var konfliktfylld, var det möjligt att relativt fort hitta en lösning, och parterna insåg att det var det enda sättet att få igenom detaljplanerna givet de statliga kraven. En komplikation var resurssituationen inom Trafikkontoret. Med kommunens nya parkeringspolicy tillämpas avtalen också i andra bostadsprojekt.

### Forskargruppens reflektioner

Baserat på uppgifter från flera håll i forskargruppens datainsamling under de senaste åren framstår det som tydligt att den modell för processen med prissättning av mark som ursprungligen tillämpades i BoStad2021 kom att motverka målet att snabba upp planering och genomförande. Skälet är att modellen återspeglade att staden hade anledning att vänta så länge som möjligt med prisfrågan så att den kunde förhandlas så nära överlåtelse tidpunkten som möjligt. Detta troligtvis främst för att kunna ta hänsyn till prisuppgången på mark i en stark konjunktur. Denna processmodell har frångåtts. Den modell som Fastighetskontoret numera tillämpar ger en större tillförlitlighet för det pris som sätts i samband med markanvisningen.

Beträffande mobilitetsavtalen kan återigen konstateras att efter ett visst inledande gnissel och kort tid för hantering av stora frågor, kunde flera planer genomdrivas trots oenighet i förstörande med länsstyrelsen och Trafikverket om prognoser för ökad trafikbelastning och åtföljande investeringsbehov i vägnätet till följd av nya bostadsprojekt.

## 7 Strategiska perspektiv på BoStad2021

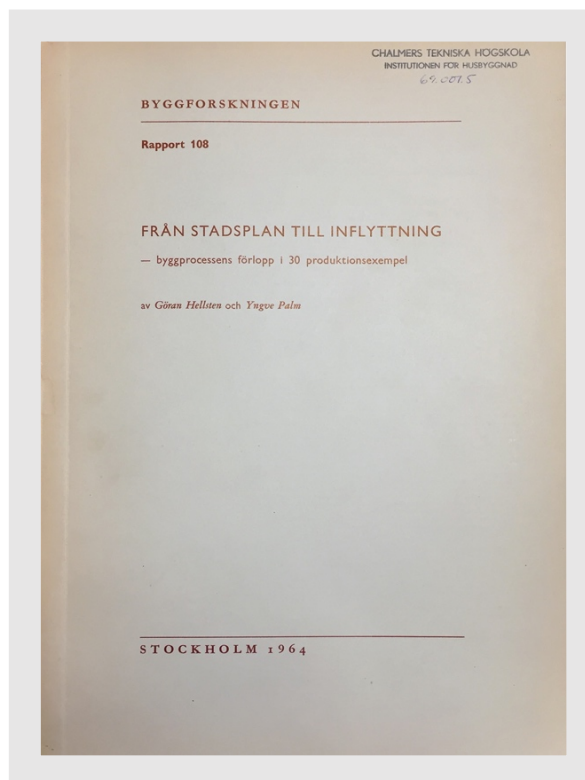
BoStad2021 är ett ovanligt exempel på en blandad privat och offentlig strategi för en lokal satsning på bostadsbyggande. I *Delrapport 1* har vi beskrivit bakgrunden till Jubileumssatsningen som blev BoStad2021 (s. 11-16). Tre företag samarbetade och föreslog en satsning på att bygga 5 000 lägenheter på fem år. Förslaget ledde till ett politiskt beslut 2014 om att bygga 7 000 lägenheter till 2021, fördelat på ett flertal projekt och exploatörer.

Det finns flera andra svenska exempel på större kommuner som ansträngt sig under de senaste åren för att öka bostadsbyggandet. Malmö stad fick många byggstarter under 2017 och det framhövdes av stadsbyggnadsdirektören i en intervju i januari 2018 som ”resultatet av flera års kraftsamling från staden, för att göra processerna kring byggandet smidigare och skapa goda förutsättningar genom planer och bygglov”. Örebro och Linköping nämns ofta som exempel.

### Kraftsamlingar för bostadsproduktion

Historiska erfarenheter visar att renodlat offentliga strategier för att inom begränsad tid nå ett kvantitativt mål för nya bostäder sällan är framgångsrika. Med tanke på totalantalet producerade bostäder var dock det svenska miljonprogrammet (prop. 1965:1 bil. 13 s. 7, SU 1965:38, rskr 147) en uppenbar framgång. Detta kunde genomföras i ett Sverige som jämfört med andra europeiska demokratier hade mycket omfattande statsstyrning genom byggarbetsmarknadsreglering, hyresreglering och kreditreglering. Politiskt prioriterade insatser för att möjliggöra den stora byggvolymen var att öka det kommunala markägandet och industrialisera produktionen genom elementbyggande.

Fokus låg inte på planeringsprocesserna, men statens institut för byggnadsforskning hade på uppdrag av den statliga bostadsbyggnadsutredningen (jfr SOU 1965:32 s. 205-208) undersökt byggprocessens förlopp i 30 produktionsexempel (*Från stadsplan till inflyttning*, Hellsten & Palm 1964).



Undersökningen från 1964 är av uppenbart intresse för jämförelser med BoStad2021 eftersom den inte kom att följas av andra studier av tidsaspekter på den svenska plan- och byggprocessen. Det finns ett halvsekel långt gap i svensk forskning intill nu. Tio av exemplen från 1964 gällde nyproduktion av flerfamiljshus. Några citat ur rapportens reflexioner (s 45-51) är fortfarande relevanta:

- *Tidåtgången varierar kraftigt mellan även ganska likartade objekt både för hela byggprocessen och för olika delmoment.*
- *I studien [...] redovisas sådana där långvarig stadsplaneläggning orsakats av oklara förutsättningar [...].*
- *Genom s.k. elastiska stadsplaner och genom direkt byggherremedverkan i stadsplanearbetet har man dock på sina håll med framgång sökt jämka samman samballets, byggherrarnas och byggarnas synpunkter.*
- *Vid intervjuerna [...] har man på sina håll framhållit fördelarna med underhandskontakter hos olika myndigheter. [...]. Det ligger trots de goda erfarenheterna som kommit fram i studien över de 30 projekten något orationellt i att en projektör beställer tid hos en granskare för att diskutera igenom sitt projekt.*
- *I studien [...] har vidare iakttagits bristande anpassning mellan å ena sidan gatu- och va-arbeten och å andra sidan husbyggnadsarbeten. [...] Är det lämpligt att gatu- och va-frågor har den självständiga ställning gentemot husbyggnadsfrågorna som det har i dag inom såväl den kommunala administrationen som projekteringen och byggandet?*

- *I studien [...] redovisas flera exempel där man satt igång såväl gatu- och va-projektering som busbyggnadsprojektering innan stadsplanen formellt fastställts [...]. Effekten av dessa risktaganden har i allmänhet varit negativ.*

Mediantiden för stadsplanearbetet låg på två år för flerfamiljshusprojekten. Tidmarginalen mellan stadsplanens fastställelse och byggstart pendlade omkring fyra månader. Handläggningstiden för byggnadslov var 1,6 månader (median; stor spridning i tider). Dessa siffror kan jämföras med vad vi har funnit för projekten inom BoStad2021: mediantid för detaljplanering cirka 23 månader, mediantid för bygglov cirka 7 månader.

Miljonprogrammets produktionsmässiga framgångar berodde inte enbart på omfattande regleringar utan också på att bostadsbyggandet hade börjat öka kraftigt innan programmet lanserades. Förutsättningarna inklusive de politiska verktygen var på plats från starten.

Ett kommandoekonomiskt system är inte något som garanterar att man kan genomföra ett ambitiöst program för bostadsbyggande. Det kan man se av de sovjetiska erfarenheterna. Vid den tjuogoandra partikongressen i Moskva 1961 förklarade partiledningen att bostadsbristen skulle ha upphört 1971, och att varje familj skulle ha sin egen fullt utrustade lägenhet 1980 (Andrusz 1984 s. 1). Så skedde inte.

Inför Köpenhamns kommunalval 2005 förklarade Ritt Bjerregaard, socialdemokratisk kandidat till posten som överborgmästare, att det under åren 2006-2011 skulle uppföras 5 000 familjebostäder med låg hyra. Med tiden kom hon som överborgmästare att förneka att detta utgjorde ett löfte (Jørgensen 2014). Kommunens budget för 2007 sänkte siffran till 2 000. En arkitekttävling utlystes, men protester från kringboende och naturskyddsintressen ledde till att den politiska basen försvagades och att det viktigaste området, Kløvermarken på Amager, blev fridlyst. Pressuppgifter från 2016 tyder på att det till slut kom att byggas totalt 12 billiga bostäder i ett annat läge. De 12 bostäderna hade för övrigt fått sin hyra nästan fördubblad på åtta år och kunde inte längre betraktas som billiga.

Vid 2014 års partikonferens för de brittiska konservativa utlovade Cameron att uppemot 100 000 nya billiga bostäder skulle erbjudas förstagångsköpare om man vann valet. Valmanifestet 2015 innehöll ett löfte om 200 000 Starter Homes med 20 % rabatt och byggda endast för förstagångsköpare under 40 års ålder. Siffran sänktes i en utgiftsoversyn 2015 till stöd för 60 000 sådana bostäder. I november 2019 hade ännu inte ett enda Starter Home tillkommit (National Audit Office 2019). De nödvändiga regeländringarna hade inte fått laga kraft, och departementet hade inte längre en särskild budget för ändamålet. Det gick alltså inte att upprepa de framgångar som partiet vann i början av 1950-talet med Harold Macmillan som bostadsminister och ett vallöfte att öka årsproduktionen av bostäder till 300 000, en siffra som blev verklighet 1953 (Lund 2017, s. 34).

Ytterligare ett nyare exempel kan hämtas från Polen. I september 2016 lanserade den polska regeringen det Nationella Bostadsprogrammet och i juli 2017 stiftades en lag om det Nationella Fastighetsbeståndet (Prokopowicz & Gołębiowska 2017). Programmet syftade bland annat till att utöka antalet lägenheter per 1 000 medborgare från 363 till EU:s snitt 435. Ett delprogram, Mieszkanie+ (Bostad+), avser att genom direkt investeringsverksamhet öka utbudet av lägenheter med rimliga hyror, med möjlighet till övergång till ägande efter 15-30 år. Programmet genomförs på marknadsvillkor och med användning av offentligt ägd mark. Mieszkanie+ erbjuder företagen ett snabbare genomförande av bostadsprojekt än i den normala processen. Premiärministern utlovade 2018 att 100 000 lägenheter skulle vara under byggande 2019. I verkligheten färdigställdes detta år 867 bostäder, 1 811 var under byggande och 18 000 befann sig under projektering. Det visade sig bland annat att de rättsliga instrumenten var otillräckliga för att effektivt överlåta marken för investeringar.

Under flera årtionden är det Kina som är det land som har satsat mest på att skapa snabbare processer för bostadsprojekt. Chien och Woodworth (2018) har präglat uttrycket *China's Urban Speed Machine* som enligt dem fungerar genom enpartistatens planeringssystem, principer för att befördra och avsätta de lokalt planeringsansvariga samt inte minst riklig finansiering. Det är annars högst ovanligt att forskare studerar hur regelförändringar kan accelerera processerna för planering och byggande av bostäder. I ett italienskt sammanhang har Scattoni och Falco (2012) analyserat förändringar i planlagstiftning som var avsedda att påskynda lokal planering. Regeländringarna hade dock haft begränsad effekt; Scattoni och Falco hänvisar

till tekniska, politiska och kulturella faktorer som förklaringar. Dillmann och Beckmann (2018) undersökte hur förändringar i den federala tyska plan- och bygglagstiftningen i syfte att reducera ett antal procedursteg för förtätningsplaner skulle kunna minska den tid som planeringen tar. Deras fallstudie från Stralsund visade att oberoende av typen av formellt planförfarande, var känslan av angelägenhet och det politiska intresset för planering det som var viktigt för att förkorta planeringstiderna.

## Strategier för BoStad2021

BoStad2021 är ett exempel på strategisk koppling mellan planering och bostadsförsörjningspolicy (Gurran & Bramley 2017). Den primära kommunala strategin har här varit en administrativ kraftsamling för att underlätta en tillfällig ökning av bostadsbyggandet. Denna ökning har kanaliserats som förtätningsprojekt, i många fall men inte alltid enligt de principer som formulerats i Översiktsplan för Göteborg (2009) och som återkommer i Strategi för utbyggnadsplanering (2014)<sup>9</sup>. Det har blivit en spridning av insatserna på många ofta små kompletteringar i stadslandskapet och satsningen har engagerat ett större antal företag som exploatörer. Förekomsten av många projekt har inneburit utmaningar för samordningen mellan kommunala förvaltningar, samverkan med exploatörerna och – utmed tidsaxeln – samordningen mellan olika processkedan.

### *Samordning inom en kommun*

I den statsvetenskapliga litteraturen kan man lokalisera många olika verktyg för samordning mellan offentliga organ. Sju mekanismer för samordnad planering räknas upp av Alexander (1993):

- Informella nätverk
- Tvärgrupper
- Samordnare
- Samordningsenheter
- Program som är icke-administrativa
- Organisationer med ledande ansvar
- En enda organisation

Pollitt (2003) har identifierat totalt 17 sätt att stödja ”joined-up policy- making and implementation”.

Utöver de sju metoderna hos Alexander nämner han:

- Politiskt fastställda resultatmål
- Organisering av one-stop- eller one-window-leverans på gatunivå
- Gemensam budget som förutsätter enighet bland intressenterna för utbetalningar
- Utvecklande av incitament och belöningar för framgångsrikt tvärbete
- Överenskommelse om ett gemensamt partneringsdokument med regler för när överläggningar krävs
- Effektiva system för tidiga överläggningar
- Gemensam medarbetarutveckling
- Inbördes utbyte av nyckelpersoner
- Utveckling av gemensamma IT-system
- Gemensam kunskapsinsamling

Alla dessa verktyg är givetvis inte lika aktuella för att genomföra program av typen BoStad2021, men ungefär hälften av dem som tagits upp av Alexander och Pollitt har tagits i anspråk av staden. Betydelsen av en gemensam projektlokal har understrukits i kapitel 4.

Tillgången till kompetent personal i de kommunala förvaltningarna och dessutom på den lokala konsultmarknaden har åtminstone tidvis varit ansträngd, och BoStad2021 har utsatts för konkurrens från andra bygg- och anläggningsinvesteringar i regionen. Fr o m sista kvartalet 2016 inträffade en väsentlig (ungefär fördubbling) ökning av antalet lägenheter i bygglov för flerbostadshus i Göteborg (SCB Statistikdatabasen). En PBL-ändring som införde sanktioner knutna till tidsfrister för bygglov skulle träda i kraft

<sup>9</sup> En bredare analys av kommunala policydokument finns i *Delrapport 3* (s. 56-59) och en genomgång av de olika projekten (s. 81). Policyavvikelser konstaterades när projekt varken ligger i kraftsamlingsområde eller tyngdpunkt.

den 1 januari 2019 och dessförinnan skulle staden arbeta ned en betydande ärendebalans med inneliggande bygglovsansökningar.

### ***Samverkan med exploatörer***

I kapitel 4 har vi även sett närmare på former för samverkan mellan staden och företagen inom BoStad2021. En särskild fråga är att förklara hur det kan vara utslag av rationellt beteende hos företagen att flera projekt inte har kommit att omfatta det antal bostäder som staden förväntat sig, åtminstone inte inom den givna tidsramen (jämför kapitel 3 ovan). Här finns det en mer omfattande vetenskaplig litteratur om exploatörers beteendemönster.

Det är tal om komplexa frågor när man vill förklara varför förtätningsprogram når framgång eller inte: det kan råda en uppdämd efterfrågan på bostäder, vilket i sin tur kan bero på flera faktorer i kombination: kommuner som har tvekat eller tvekar på grund av ekonomiska konsekvenser av att tillhandahålla offentlig service, exploatörer som arbetar under hyresreglering och bostadskonsumenter som påverkas av skatteregler, för att bara nämna tre faktorer som tas upp i litteraturen (Schill, 2005). Nya empiriska studier tyder på att osäkerhet hos exploatörer, en osäkerhet som härrör från planeringsprocesser med svårförutsägbara resultat, också kan begränsa utbudet av nya bostäder (Rubin & Felsenstein, 2019). Dessa studier visar att det inte är totaltiden för planering som är av betydelse för bostadsproduktionen utan snarare en situation där tiden varierar för olika projekt på ett svårförutsägbart sätt.

Genom att en detaljplan får laga kraft skapas det en option för exploatören att gå vidare med projektering. Allt fler forskare har kommit att intressera sig för hur exploatörer betar sig om man utgår från teorin för reala optioner (Grenadier 1996, Yao & Pretorius 2014, Dieci & Westerhoff 2016). Redan kraftigt förenklade ekonomiska modeller med till exempel endast två bostadsproducenter på en lokal marknad kan leda till överraskande insikter. Samspelet mellan hur hushållens ekonomiska förutsättningar utvecklas och volymen av nya bostäder som successivt kommer ut i ett visst litet område av en stad leder till en komplicerad efterfrågebild som ständigt ändras, liksom företagets utbudsreaktioner.

Den kommunala styrmöjligheten är väsentligt större när det rör sig om mark i kommunal ägo som anvisas en exploatör. I markanvisningsavtalet finns det i princip möjligheter att ta in tidsfrister på annat sätt än när marken i utgångsläget är i enskild ägo. Den kommunala målkonflikt som kan uppstå är att skarpa tidsfrister i ett markanvisningsavtal kan sänka exploatörers betalningsvilja för mark genom att omfördela större genomföranderisker till dem.

### **Forskargruppens reflektioner**

Forskargruppens genomgång av historiska och internationella exempel på kraftsamling för bostadsbyggande indikerar att det är många förutsättningar som måste finnas på plats för att åstadkomma byggverkstad av politiska visioner för en snabb expansion. I ljuset av de många motgångar och sällsynta framgångar som vi har noterat i detta kapitel kan BoStad2021 betraktas som en förhållandevis lyckad satsning, även om det uppställda exakta tids- och volymmålet inte nås.

## 8 Slutsatser och lärdomar

Vilka lärdomar kan användas i den ordinarie processen? Hur kan planerings- och genomförandeprocessen effektiviseras med bibehållna krav på kvalitet i det som byggs?

I detta kapitel redovisas lärdomar från framförallt 2019 som kan användas i den ordinarie processen. En sammanställning av samlade lärdomar 2015-2018 återfinns i följeforskningens *Delrapport 3*, mars 2019. Lärdomar av bygglovsprocesserna inom BoStad2021 återfinns i *Temarapport 1 "Varför tog det så lång tid"*, november 2019.

### Måluppfyllelse, 7 000 bostäder till 2021

Prognosen från december 2019 för antalet bostäder som skulle komma att byggas till 2021 var ca 5 100. Jämfört med målet 7 000 var det en minskning med 1 900 bostäder eller cirka 27 procent. Det är värt att notera att i december 2019 fanns det inom ramen för BoStad2021 cirka 6 800 bostäder i detaljplaner som vunnit laga kraft. Alltså cirka 1 700 fler än vad prognosen för antalet bostäder som kommer att byggas till 2021. På två år borde det varit möjligt att hinna bygga åtminstone några av dessa bostäder, men tillräckligt starka incitament har tydligen saknats och avtalen har heller inte innehållit några konsekvenser om inte det antal bostäder byggs som finns i planer som fått laga kraft.

En analys av svaren på den enkätundersökning som genomförts om varför prognoserna för antal bostäder som ska byggas till 2021 har sjunkit ger följande bild: det tog längre tid än förväntat, marknadsförutsättningarna var inte på plats och antalet bostäder som ursprungligen avsågs byggas var oklart eller till och med överoptimistiskt.

Sammantaget konstaterar vi att avtal och överenskommelser innehållit mycket få eller inga preciseringar av exploatörens och kommunens konkreta åtaganden i respektive projekt vad avser antal bostäder, tidpunkter för kritiska skeden och färdigställande. Undantaget är deadline för antagande av samtliga planer per den 31/12 2017. Därav följer att det är svårt eller omöjligt att utkräva ansvar för att åtaganden inte uppfyllts. Sådana har saknats helt. Att som exploatör få med så många bostäder som möjligt i en prioriterad satsning på bostadsbyggande ter sig då attraktivt och relativt riskfritt.

### *Forskargruppen rekommenderar*

I en gynnsam marknad bör det vara mer balans mellan rättigheter och skyldigheter för byggherrarna. Om fördelar ges som en prioriterad eller uppsnabbad väg till detaljplaner för byggande av bostäder (som BoStad2021) bör också kommunen kunna ställa krav på motprestationer och koppla dessa till konsekvenser om de inte uppfylls. Detta kan innebära att kommunen ställer krav på att kritiska aktiviteter ska vara genomförda inom en viss tid, till exempel bygglovsansökan och byggstart. Om byggherren inte uppfyller kraven förloras markoptionen i de fall det gäller kommunalt anvisad mark. Om sådana villkor ska ställas är det nödvändigt att även kunna hantera och kompensera för projektförseningar som orsakats av kommunala organ. Till exempel bör en ordning prövas där plantaxan kopplas till nedlagd tid och leveransdatum. Sådana bestämmelser i överenskommelser mellan kommunen och exploatören kan bidra till starkare incitament att genomföra projekten enligt ursprungliga intentioner och med ökad förutsägbarhet beträffande tidpunkter för kritiska aktiviteter. Former för liknande incitament för exploatering av privat mark bör utredas.

Sammanfattningsvis: avtala vilka åtaganden som vilar på exploatören respektive kommunen. I detta fall handlar det om antalet bostäder och tidpunkter för kritiska skeden i processen. Reglera konsekvenser om dessa åtaganden inte uppfylls.

En åtgärd som skulle kunna öka förutsägbarheten och minska tidsåtgången i planeringsskedet är att översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner för aktuella utbyggnadsområden utnyttjas för att före start av detaljplanarbetet klara ut grundläggande förutsättningar. Det handlar om fysiska förutsättningar på plats, till exempel antikvariska aspekter, riksintressen, befintliga ledningar, transporter och kommunikation och andra väsentliga förutsättningar, men också om behov av till exempel kommunal service. Dessa

faktorer har i flera fall fördröjt projekten inom BoStad2021. Så länge det handlar om förtätningsprojekt kommer sådana förutsättningar alltid att vara viktiga att ha på plats. Tydligare översiktsplaner och fördjupningar av dessa skulle i kombination med ett centralt strategiskt organ med överblick över såväl behov som finansiering kunna bereda marken för detaljplaneskedet och bidra väsentligen till att det går snabbare att få fram planer.

Förutsägbarhet är en nyckelfaktor när det gäller företagens incitament att bygga bostäder. I flera av våra studier av BoStad2021 återkommer bristen på förutsägbarhet som ett hinder för effektivisering. Även aktuell forskning (se kapitel 7) stöder tanken om att låg grad av förutsägbarhet minskar bostadsbyggandet. I det avseendet utgör BoStad2021 till viss del en god erfarenhet att ta med i den ordinarie produktionen: tidsatta produktionsmål med kontinuerlig uppföljning av beslutsfattare verkar vara en framkomlig väg att effektivisera bostadsbyggandet. I andra avseenden, till exempel bygglovshanteringen, utgör inte BoStad2021 ett exempel på hur förutsägbarheten kan ökas.

## Samverkan

Ökad samverkan är en av huvudprinciperna i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021. Inom kommunen, mellan kommunen och byggherrarna och i någon mån mellan olika byggherrar har flera initiativ tagits till fördjupad samverkan. Dessa ambitioner verkar bygga på antagandet att om planeringsprocessen genomförs i samverkan kan tiden kortas samtidigt som kvaliteten bibehålls.

Den gemensamma och samlokaliserade kommunala projektorganisationen med en gemensam ledning torde vara den del av den fördjupade samverkan som kan påstås ha haft störst effekt på framdriften. Den kortare tiden för detaljplaneprocessen och i stort sett samstämmiga utsagor från såväl kommunala företrädare som exploatörer om ett mer samordnat agerande, ökat kunskapsutbyte, snabbare beslutsvägar och inspirerande arbetsmiljö pekar i denna riktning.

Som forskargruppen tidigare påtalat kräver en god samverkan att det finns gemensamma mål, att det finns kännedom om de ingående aktörernas egna mål och drivkrafter, att dessa respekteras, att det finns en insikt om olika aktörers roller i processen och att det finns preciseringar av vilka åtaganden var och en har. Därtill krävs aktiviteter för att bygga tillit mellan personer.

Vi kan konstatera att processperspektivet sannolikt har förstärkts med den projektorienterade organisationen för BoStad2021 jämfört med kommunens traditionella linjebaserad organisation av planprocessen. Processtyrning i en kommun innebär att man i matrisorganisationen fokuserar på det horisontella perspektivet, det vill säga på att konstruera nya arbetsprocesser. Det innebär alltså att styrningen av arbetet sker via verksamhetens aktiviteter i stället för genom hierarkier eller linjeorganisationer. Trots ansträngningar att införa sådana system (till exempel VEX, Verksamhetsutveckling i exploateringsprocessen) är planeringsprocesserna fortfarande i huvudsak baserade på förvaltningar och linjen. Gemensamma och i praktiken fungerande processtyrningsverktyg är fortfarande svaga eller obefintliga, målbilderna är spretiga och oöverblickbara, och dessutom är de digitala verktygen för ärende- och dokumenthantering förvaltningsegna och linjebaserade.

### *Forskargruppen rekommenderar*

Syftet och nyttan med samverkan mellan byggaktörer och kommunen behöver alltid preciseras. Former och förväntningar, mål och drivkrafter bör förtydligas och avtalas och det bör vara tydliga definitioner av parternas åtaganden och ansvar, eftersom allmänna formuleringar kring samverkan kan vara kontraproduktiva.

Att fysiskt samlokalisera projekt med företrädare från olika aktörer i projekt är ett effektivt verktyg för att skapa framdrift, beslutsförmåga och stimulerande arbetsmiljö. Ett sådant arbetssätt bygger personlig tillit och bör tillämpas i de flesta projekt.

Vi menar att alla detaljplaneprojekt bör drivas i en förvaltningsövergripande, samlokaliserad organisation, alternativt att nuvarande förvaltningar Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Fastighetskontoret läggs samman i en enda förvaltning under en gemensam nämnd.

Vi rekommenderar att kommunen inför ett förvaltningsövergripande processtyrningssystem. Ur ett kvalitets-, tids- och kostnadsperspektiv tillför ett processtyrningssystem ökad projekteffektivitet. Ett sådant system förutsätter dels förståelse och kunskap om processen, dels dataunderlag för mätning, mätetal och styrformer. Systemet bör innehålla verktyg för ärende- och dokumenthantering.

## Ekonomi

Forskargruppen har arbetat vidare med frågan om hur arbetssättet i Bostad2021 har påverkat ekonomi och resursförbrukning hos involverade aktörer. Kostar det förändrade arbetssättet i BoStad2021 mer pengar än den ordinarie processen?

Vi konstaterar efter några års efterforskningar att den frågan tyvärr inte låter sig besvaras fullt ut. Anledningen är helt enkelt att vi inte får fram tillräckliga uppgifter på resursförbrukningen i BoStad2021 jämfört med den ordinarie processen från alla huvudaktörer. Med det sagt finns det ändå intressant uppgifter i materialet vi fått fram:

Byggherrarna uppger (se *Delrapport 3*) att under planeringsskedet har deras resursförbrukning ökat med 15-20 procent jämfört med projekt utanför BoStad2021. Det motsvarar tämligen väl den genomsnittliga reduktionen av tidsåtgången för planer inom satsningen jämfört med den ordinarie processen.

Stadsbyggnadskontoret har enligt de uppgifter forskargruppen fått ta del av minskat resursåtgången för detaljplaneringen i storleksordningen 20 procent jämfört med ordinarie process. Samtidigt har alltså tiden från planstart till antagande minskat i samma storleksordning. Slutsatsen blir att arbetssättet inom BoStad2021 tycks vara särdeles effektivt jämfört med ordinarie process vad avser Stadsbyggnadskontoret. Orsakerna till detta behöver analyseras ytterligare för att kunna omsättas i konkreta rekommendationer till förändringar av den ordinarie processen. Men som konstaterats i tidigare delrapporter finns det anledning att anta att det förändrade arbetssättet inom BoStad2021 bidragit till såväl minskad resursanvändning som kortare tider: det samlade politiska trycket i kombination med tydliga deadlines, en gemensam kommunal projektorganisation, tidigarelagd projektering och tätare samverkan mellan kommun och byggherrar i arbetsgrupperna för detaljplanerna.

Beträffande Fastighetskontoret och Trafikkontoret finns inte tillräckligt med uppgifter för att göra en bedömning av resursåtgången jämfört med ordinarie process.

Det finns klara stordriftsfördelar vad gäller resursanvändningen, det indikerar siffror från både Stadsbyggnadskontoret och Fastighetskontoret. Större planer kräver mindre resurser per bostad.

### ***Forskargruppen rekommenderar***

Samtliga kommunala förvaltningarna som medverkar i framtagande av detaljplaner bör införa system som gör att resursförbrukningen kan följas upp, analyseras och styras. Utan dessa uppgifter är det i princip omöjligt att bedöma effektiviteten i olika slags processer och aktiviteter.

## Avtalen

Baserat på uppgifter från flera håll i forskargruppens datainsamling de senaste åren framstår det som ganska tydligt att den modell för prissättning av mark som inledningsvis tillämpats i BoStad2021 motverkat målet att snabba upp planeringen och i stället förlängt tiden fram till antagen detaljplan.

Mobilitetsavtalen framstår som en pragmatisk väg åtminstone för att komma vidare till beslut i planärenden när kommunen och staten har olika synsätt på trafikallstringen till följd av ny bebyggelse.

### ***Forskargruppen rekommenderar***

Tillämpa en modell för prissättning av mark som så tidigt som möjligt, helst i samband med markanvisning i syfte att ge båda parter en rimliga möjligheter att förutsäga det slutliga markpriset.

Inför skarpa tidplaner för detaljplaner, det verkar främja kreativiteten och leda till nya lösningar i till synes låsta lägen. Mobilitetsavtalen är ett exempel på detta.

## Strategiska perspektiv på BoStad2021

Vår genomgång av forskning om satsningar för att på kort tid åstadkomma en markant ökning av bostadsbyggande visar till att börja med att det endast finns ett fåtal tidigare studier. Den visar också att utmaningarna idag inte är helt olika dem som mötte de svenska aktörerna i mitten av sextiotalet. Mycket handlar om att samordna och synkronisera processer och aktörer, nu som då. Ett intressant perspektiv på BoStad2021 ger jämförelser med andra initiativ till att bygga många bostäder på kort tid. Med undantag för det svenska miljonprogrammet på sin tid finns det internationellt många exempel på satsningar med höga ambitioner men med magert resultat. Att gå från målsättningar till verklighet framstår inte som helt lätt.

Vår reflektion är att sannolikt behöver flera villkor vara uppfyllda för att det ska bli verkstad. Det bör finnas en stark efterfrågan på bostäder i grunden, konjunkturen bör vara någorlunda gynnsam så att betalningsförmåga finns på plats, och det behövs en kraftsamling från både kommunens och exploatörernas sida för att säkerställa resurser för genomförandet. BoStad2021 uppfyller dessa kriterier, åtminstone en längre tid innan marknaden för bostadsrätter började försvagas. Vi menar att en skarp och tydlig deadline, det tydliga målet 7 000 bostäder extra till 2021, förutom den deadline som gällde detaljplanerna, det politiska trycket på leverans, gemensam kommunal projektorganisation, i någon mån tidigarelagd projektering och ökad samverkan mellan kommun och exploatörer har bidragit till att satsningen sticker ut positivt vid en internationell jämförelse.

### *Forskargruppen rekommenderar*

Paketera och projektifiera satsningar på att bygga många bostäder på kort tid. Sätt tydliga mål, engagera tidigt den kommunala organisationen över förvaltningsgränser och exploatörerna. Den politiska ledningen i kommunen bör regelbundet följa upp leverans och resultat. Anpassa genomförandet efter marknadsförutsättningar, i sämre tider krävs andra incitament än i goda för att få till investeringar.

## Fortsatt arbete i följeforskningen

Under 2020 och 2021 kommer forskargruppen att arbeta parallellt med frågor om framdriften, genomförandeskedet, arbetssätten och kvaliteten.

### *Framdrift*

En uppföljning av prognoser för hur många bostäder som kommer att byggas senast 2021 och utfall samt nyidentifierade anledningar till att det ursprungliga målet för satsningen inte nås.

### *Förändrat arbetssätt*

En fråga som rests från kommunens sida i arbetet med BoStad2021 är om byggherrarna har ändrat sina arbetssätt för att säkerställa att målen med satsningen skulle kunna nås. Resonemanget utgår från att kommunen har förändrat sitt arbetssätt i flera avseenden och nått goda resultat med förkortad genomsnittlig tidsåtgång för att ta fram detaljplaner, samtidigt som resursinsatsen åtminstone inom Stadsbyggnadskontoret knappast har varit högre än i andra liknande kompletteringsprojekt. Går det att se motsvarande förändringar i byggherrarnas arbetssätt? Om inte, varför inte? I *Delrapport 3* har vi redovisat resultaten av en enkät som delvis berör dessa frågor, men en fördjupning är nu aktuell för att undersöka hur exploatörerna har vidtagit åtgärder för att överkomma tidsmässiga eller ekonomiska hinder:

- Hur och när har synpunkter från berörda lyfts in och hanterats?
- Hur har eventuell intern och extern kapacitetsbrist hanterats?
- Hur har förändrade marknadsförutsättningar hanterats, i fråga om både entreprenadmarknaden och bostadsmarknaden?
- Hur har eventuell tröghet och omtag i planerings- och bygglovsprocesserna hanterats?
- Varför har inte bygglovshandlingar tagits fram på ett tidigt stadium enligt intentionerna?

De tre huvudåtgärderna Samverkan, Gemensam kommunal projektorganisation och Parallella processer initierades och tillämpades för planeringskedet, men har betydelse även för genomförandeskedet. Vi vill undersöka frågan utifrån tre huvudspår:

- Hur har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet påverkat genomförandet? Har det underlättat? Vilken nytta hade och har man av parallella processer, gemensam kommunal projektorganisation och fördjupad samverkan?
- I vilken utsträckning har arbetssättet under planeringsskedet tillämpats i genomförandeskedet? Har man fortsatt arbeta med fördjupad samverkan, parallella processer och gemensam kommunal projektorganisation? Varför, varför inte?
- Hur har övergången mellan planerings- och genomförandeskedena sett ut? Har det skett tydliga överlämningar mellan de ansvariga för respektive skede? I så fall hur?

En viktig ytterligare fråga är om lärdomarna från BoStad2021 tagits tillvara i andra bostadsprojekt. Vi vill undersöka om och i så fall på vilket sätt Göteborgs stad har förändrat sitt arbetssätt utifrån de erfarenheter som gjorts under BoStad2021.

### ***Hur blev kvaliteten i det som byggs?***

Vilka konsekvenser har snabbare planering för kvaliteten i det byggda? Blev kvaliteten minst lika bra som i ordinarie produktion? Är det ens möjligt att besvara den frågan på ett tydligt sätt? Frågeställningarna belyses i en trestegsprocess. En undersökning av det faktiskt byggda görs utifrån delvis samma kriterier som forskargruppen använde för att utvärdera detaljplaner i *Delrapport 3*, kompletterat med kriterier som zoomar in på arkitektur och byggnadsutformning. Undersökningen kan bland annat resultera i ett antal exempel på hur kvalitet hanterats i projekten. Därefter förs en dialog med olika intressenter kring kvalitet utifrån undersökningen och intressenternas uppfattningar. Företrädare för kommun och företag samt om möjligt också boende och närboende bjuds in till dialogen. I tredje steget sammanfattar forskargruppen intrycken från undersökning och dialog i ett resonemang om möjligheterna att se några konsekvenser för kvaliteten, positiva eller negativa, av en snabbare planeringsprocess.

## Litteratur

- Andrusz, G D (1984). *Housing and urban development in the USSR*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Bazerman, M H, Curhan, J R, Moore, D A, & Valley, K L (2000). Negotiation. *Annual Review of Psychology*, 51(1), 279-314.
- Biel, A, Eek, D, Gärling, T & Gustafsson, M (red) (2008). *New Issues and Paradigms in Research on Social Dilemmas*. New York: Springer US.
- Bostadsbyggnadsutredningen (1965). *Höjd bostadsstandard*. SOU 1965:32.
- Carnevale, P J & Pruitt, D G (1992). Negotiation and mediation. *Annual Review of Psychology*, 43(1), 531-582.
- Chien, S-S & Woodworth, M D (2018). China's Urban Speed Machine: The politics of speed and time in a period of rapid urban growth. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 723-737.
- Dawes, R M (1980). Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31(1), 169-193.
- Dieci, R & Westerhoff, F (2016). Heterogeneous expectations, boom-bust housing cycles, and supply conditions: A nonlinear economic dynamics approach. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 71, 21-44.
- Dillmann, O & Beckmann, V (2018). Do administrative incentives for the containment of cities work? An analysis of the accelerated procedure for binding land-use plans for inner urban development in Germany. *Sustainability*, 10(12), 4745.
- Greene, C N (1989). Cohesion and productivity in work groups. *Small Group Behavior*, 20(1), 70-86.
- Grenadier, S R (1996). The strategic exercise of options: Development cascades and overbuilding in real estate markets. *The Journal of Finance*, 51(5), 1653-1679.
- Gurran, N & Bramley, G (2017). *Urban Planning and the Housing Market: International Perspectives for Policy and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Hellsten, G & Palm, Y (1964). *Från stadsplan till inflyttning: byggprocessens förlopp i 30 produktionsexempel*. Rapport 108. Stockholm: Byggeforskningen.
- Huxham, C & Vangen, S (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Jørgensen, C (2014). The Hunt for Promises in Danish Political Debate, i C Kock & L Villadsen (red) *Contemporary Rhetorical Citizenship*, s 67-80. Leiden: Leiden University Press.
- Lund, B (2017). *Understanding Housing Policy*. 3<sup>rd</sup> ed. Bristol: Policy Press.
- Messick, D M, Allison, S T & Samuelson, C D (1988). Framing and communication effects on group members' responses to environmental and social uncertainty, i S Maial (red) *Applied Behavioural Economics Vol. 2*, s 677-700. Brighton: Wheatsheaf.
- National Audit Office (2019). *Investigation into Starter Homes*. Report HC 275. London: National Audit Office.
- Prokopowicz, D & Golebiowska, A (2017). The national housing program as a main normative document defining the amended state housing policy. *International Journal of Legal Studies (IJOLS)*, 2(2), 87-102.
- Rockmann, K W & Northcraft, G B (2018). The Dilemma Portfolio: A Strategy to Advance the Study of Social Dilemmas in Organizations. *Academy of Management Annals*, 12(2), 494-509.
- Ross, L, Greene, D & House, P (1977). The 'false consensus effect': An egocentric bias in social perception and attribution processes. *Journal of Experimental Social Psychology*, 13(3), 279-301.
- Rubin, Z & Felsenstein, D (2019). Is planning delay really a constraint in the provision of housing? Some evidence from Israel. *Papers in Regional Science*, doi.org/10.1111/pirs.12440.
- Scattoni, P & Falco, E (2012). The hidden factor in planning and local politics in Italy: the case of Tuscany. *Town Planning Review*, 83(1), 47-67.
- Schill, M H (2005). Regulations and housing development: What we know. *Cityscape*, 8(1), 5-19.
- Searle, G & Filion, P (2011). Planning context and urban intensification outcomes: Sydney versus Toronto. *Urban Studies*, 48(7), 1419-1438.
- Yao, H & Pretorius, F (2014). Demand uncertainty, development timing and leasehold land valuation: empirical testing of real options in residential real estate development. *Real Estate Economics*, 42(4), 829-868.





## Rapportens slutsatser

Arbets sättet i BoStad2021 har bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen, men inte till att leverera hela det förutbestämde antalet inflyttningsklara bostäder i tid. Även om prognoserna ligger under målet 7 000, har projekten inom BoStad2021 medfört att det totala bostadsbyggandet i Göteborg har ökat. Jämfört med utländska program för att snabbt öka bostadsbyggande framstår BoStad2021 som relativt lyckat. Timförbrukningen hos Stadsbyggnadskontoret har varit markant lägre per projekt i BoStad2021 än i övrig liknande bostadsproduktion – snabbare detaljplanering gav färre arbetstimmar. Siffror från Stadsbyggnadskontoret och Fastighetskontoret visar även stordriftsfördelar – större planer har ofta krävt färre arbetstimmar per bostad.

## Viktiga lärdomar

För att snabba upp och vidare effektivisera processerna föreslår forskargruppen:

- I tider med god efterfrågan på bostäder bör kommunen avtala krav på leverans från exploatörerna och koppla kraven till konsekvenser om de inte uppfylls.
- Kommunen å sin sida bör då också åta sig att leverera utifrån en gemensam tidplan.
- Krav bör ställas på att kritiska aktiviteter ska vara genomförda inom en viss tid, t ex bygglovsansökan, byggstart.
- Starkare incitament för genomförande bör skapas, på både kommunalt anvisad och privat mark.
- Syfte, mål och respektive parts åtagande i samverkansprocesser bör preciseras och avtalas.
- En kommunal processtyrningsmodell för exploateringsprocessen från start till färdigställande bör förverkligas.
- Gemensamma digitala system för de kommunala förvaltningar som är med i detaljplaneringen bör införas, även för att säkra att resursförbrukningen kan följas upp, analyseras och styras.
- Projekttidplaner från start till inflyttning bör införas. De ska innehålla tydliga deadlines för delprocesser och helheten.
- Permanenta en samlokaliserad, gemensam kommunal projektorganisation för detaljplanering, alternativt samla de planerande förvaltningarna under en gemensam nämnd.