

ARBETET FRÅN PLAN TILL HUS

**Åsikter om genomförandet
av BoStad2021**

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

Arbetet från plan till hus

Åsikter om genomförandet av BoStad2021

ANDERS SVENSSON

JOANNA GREGOROWICZ-KIPSAK

ANDERS HAGSON

JAN BRÖCHNER

MATHIAS GUSTAFSSON

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2021

Arbetet från plan till hus
Åsikter om genomförandet av BoStad2021

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

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-30-2
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-29-6

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson, 2021.

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

Chalmers digitaltryck
Göteborg, Sverige 2021

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 juni 2020 publicerades *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 4*. En av forskargruppens slutsatser var att arbetssättet i BoStad2021 har bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen, men inte till att leverera hela det förutbestämda antalet inflyttningsklara bostäder i tid. Föreliggande rapport är en temarapport som fördjupar sig i åsikter om genomförandet av BoStad2021. Den grundar sig på en serie intervjuer som genomfördes under hösten 2020 samt relevanta delar av det empiriska materialet som tidigare insamlades inom följeforskningsprojektet.

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.

Ett varmt tack riktas till alla dem som intervjuats under hösten 2020!

Göteborg den 29 mars 2021

Forskargruppen

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning	5
Bakgrund	5
Följeforskningen	5
Metod.....	6
2 Från planering till genomförande.....	7
Statistisk analys av tidsförloppen.....	7
När börjar genomförandet?	8
3 Ger deadline ändrade arbetssätt?.....	10
Våra tidigare studier	11
Nya arbetssätt enligt intervjuerna med byggherrar	11
Konjunktur	14
Nya arbetssätt enligt intervjuerna med kommunen	15
Effekter av COVID-19	18
4 Planarbetssättens effekter på genomförandet.....	18
Våra tidigare studier	19
Byggherreåsikter om effekter.....	19
Kommunala åsikter om effekter.....	21
Samlade iakttagelser	24
5 Skedesövergångar och överlämningar	24
Övergången från planskedet.....	24
Personkontinuitet och personberoende.....	26
Samlade iakttagelser	27
6 Samverkan kommun - företag i genomförandet	27
Våra tidigare studier	27
Byggherreåsikter om samverkan in i genomförandet	28
Kommunala åsikter om samverkan in i genomförandet.....	31
Samlade iakttagelser	33
7 Åsikter om hur genomförandet kan förbättras.....	33
Betydelsen av en deadline	33
Ta in genomförandefrågorna i planskedet.....	34
Samordna utbyggnaden av allmän plats.....	35
Förhållandet mellan allmän plats och kvartersmark	36
Ledningsdragning	37
Övergripande ansvar för samordning	38
Genomförandemöten.....	39
Samlade iakttagelser	39
8 Slutsatser och rekommendationer.....	40
Från planering till genomförande.....	40
Ger deadline ändrade arbetssätt?.....	41
Planarbetssättens effekter på genomförandet	41
Skedesövergångar och överlämningar.....	42
Samverkan kommun - företag i genomförandet	43
Åsikter om hur genomförandet kan förbättras	43
Rekommendationer för att utveckla genomförandet	43

Sammanfattning

Detta är en temarapport om arbetet med genomförande inom BoStad2021. Forskargruppen vid Chalmers har följt satsningen sedan 2016 på uppdrag av Göteborgs stad och Framtiden i samverkan med övriga byggaktörer. Frågeställningarna för följeforskningen är: Vilka åtgärder vidtas för att korta ledtider för bostadsbyggande? Är de framgångsrika utifrån målet att bygga 7 000 bostäder till 2021 utöver den normala produktionen och utifrån involverade aktörers syn på tid, kvalitet, ekonomi och krav på rättssäkerhet? Vilka lärdomar kan användas i den ”normala” processen?

I januari 2021 hade 19 av de 30 projekten inom BoStad2021 genomförts ända till slutbesked. I genomsnitt hade planarbetet tagit 21 månader, och hälften så lång tid hade sedan förbrukats före startbesked efter att detaljplanen fått laga kraft. Tiden mellan laga kraft för detaljplanen och startbesked varierade kraftigt. Det tyder på att frågor om genomförandet är väsentliga.

Sju detaljplaneprojekt har valts ut och bland de medverkande har femton personer från byggherreföretag och tio kommunala representanter intervjuats under oktober-november 2020.

Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet i BoStad2021 påverkat genomförandet?

Huvudfokus för det ändrade arbetssättet inom BoStad2021 har varit planeringsskedet. Men när målet är ett visst antal färdigställda bostäder till 2021 så är genomförandet, skedet efter att en detaljplan har fått laga kraft, minst lika viktigt för att nå framgång. Om fler bostäder med god kvalitet ska skapas snabbare, krävs en helhetssyn på exploateringsprocessen från start till inflyttning. Då blir genomförandeskedet viktigt.

Kommunen bör göra en första samlad bedömning av förutsättningarna för att genomföra exploateringen av ett visst markområde redan innan den formella planläggningen inleds. Principer och rutiner för sådana bedömningar bör tas fram och göras allmänt tillgängliga. Förhållandet till angränsande områden, till stadens fysiska nätverk (vägssystem oavsett huvudman, ledningsnät) och krav på samhällsservice bör beaktas så tidigt som möjligt. De ekonomiska konsekvenserna bör kartläggas. Redan här bör planarkitekter delta i arbetet för att säkerställa boendemiljöer med hög kvalitet och genomförbara projekt.

Vidare bör kommunen arbeta projektorienterat genom hela exploateringsprocessen och ge en projektledning mandat att styra genomförandeplanering, genomförande och uppföljning. Genomförandeplanering bör systematiseras med stöd av en projektmanual. I den bör också ingå på vilket sätt kommun och företag ska samverka under genomförandet. Genomförandeplaneringen förfinas under planeringsskedet.

Intervjusvaren pekar tydligt på tre viktiga punkter i genomförandeplanering: samordning med kommunal teknik, uppklärande av meningsskiljaktigheter inom kommunen och mellan kommun och företag samt att det finns tillräcklig tid för avtalsskrivande. Frågor som utbyggnadsordning, etableringsytor och andra behov av tillfälliga lösningar bör tas upp tidigt i planeringen. Ända in i byggfasen bör kommunen fortsätta med en samlad projektövervakning och ha en tydlig kontaktpunkt för byggherrar så att nya komplicerade frågor snabbt kan lösas. Liksom inför bygglovsansökan bör kommunen förtydliga vilka dokument som behövs för de olika momenten och vilka krav som ställs på dokumenten.

Eftersom det kan vara svårt att skapa stabila personkonstellationer är det väsentligt att både byggherrar och kommunala organ har effektiva rutiner för överlämningar mellan skeden och mellan personer.

Kommunen bör formulera en klar policy för projektanpassad samverkan. Syftet med och formerna för samverkan i olika skeden bör tas in i avtal mellan kommunen och byggherrar. När kommunen gör en särskild satsning på bostadsbyggande med projekttidplaner och deadline, bör det skapas starkare incitament för att nå målen genom tydligare avtal mellan kommun och företag.

1 Inledning

Bakgrund

Satsningen BoStad2021 var avsedd att ge 7 000 nya inflyttningsklara bostäder utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg fram till 2021. För att uppnå det kvantitativa målet 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. Genomförandefrågor skulle tas upp tidigt, dvs under planarbetet. Detta skulle resultera i att bostadsprojekten skulle kunna byggstartas kort tid efter att detaljplaner fått laga kraft och färdigställas senast 2021.

Trots att arbetssättet inom BoStad2021 har bidragit till att förkorta tiden för själva detaljplaneprocessen, levereras inte hela det förutbestämda antalet inflyttningsklara bostäder i tid. Den kommunala prognosen från december 2019 för inflyttningsklara bostäder till 2021 låg cirka 2 000 under målet och visade att 5 093 bostäder skulle kunna stå klara på jubileumsårets sista dag. Processerna tog längre tid än vad som ursprungligen förväntades, alla bostäderna skulle inte hinna färdigställas i tid. Vidare påverkade att marknadsförutsättningarna förändrades till det sämre och slutligen att antalet bostäder som ursprungligen avsågs byggas ibland var oklart eller rent av överoptimistiskt.

Huvudfokus för det ändrade arbetssättet inom BoStad2021 är planeringsskedet. Det blir dock uppenbart att om målet är ett visst antal färdigställda bostäder till 2021 så är genomförandet, skedet efter att en detaljplan har fått laga kraft, minst lika viktigt för att nå framgång. Inga stora ansträngningar tycks ha lagts på att förbättra och utveckla denna del av den totala exploateringsprocessen. Såväl kommunala som privata aktörer i satsningen insåg efter hand, om de inte redan visste det, att även genomförandeskedet har stor betydelse för att nå målen. Den oftast långa tiden mellan lagakraftvunnen plan och beviljat bygglov var en första varning. Mot den bakgrunden beslutade forskargruppen att starta en undersökning om hur genomförandet har fungerat i BoStad2021, även om det ursprungligen inte fanns med i forskargruppens uppdrag. Frågan som studeras i denna rapport är: *Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet påverkat genomförandet?*

Därtill har kommunen rest frågan om byggherrarna har ändrat sina arbetssätt för att säkerställa att målen med satsningen skulle kunna nås. Resonemanget utgår då från att kommunen har förändrat sina arbetssätt i flera avseenden och nått goda resultat med förkortad genomsnittstid för att ta fram detaljplaner, samtidigt som resursinsatsen åtminstone inom stadsbyggnadskontoret knappast har varit större än i andra liknande kompletteringsprojekt. Går det att se motsvarande förändringar i byggherrarnas arbetssätt? Om inte, varför inte? Tidigare i *Delrapport 3* har vi redovisat en enkät som delvis berör dessa frågor, men en fördjupning görs nu i denna temarapport.

Följeforskningen

Följeforskningsprojektet kring BoStad2021 sattes igång under 2015. Här studerar vi 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. Hur själva byggandets effektivitet påverkas ingår inte i följeforskningen.

Hittills har fyra delrapporter, en temarapport och en vetenskaplig artikel publicerats:

- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2017). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2018). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2019a). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 3*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.

- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2019b). *Varför tog det så lång tid? Åsikter om arbetet med bygglov inom BoStad2021. Temarapport*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2020). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 4*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Bröchner, J., Gregorowicz-Kipszak, J., Gustafsson, M., & Hagson, A. (2020). Accelerated planning for urban housing infills: coordination strategies. *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2020.1817866.

Föreliggande temarapport är alltså forskargruppens andra. Syftet med denna är att belysa exploateringsprocessen som helhet samt analysera hur en förändrad process och förändrade arbetssätt i BoStad2021, särskilt under detaljplaneringen men inte enbart då, leder till ett effektivare genomförande.

Metod

Under hösten 2020 har forskargruppen analyserat genomförandeskedet. De två huvudfrågorna har varit: Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet haft någon effekt på genomförandet? Har byggherrar förändrat sina interna arbetssätt för att kunna bidra till att nå målen för BoStad2021? För att besvara de frågorna genomförde vi en serie intervjuer. Resultaten presenteras mot bakgrund av relevanta uppgifter som redan har analyserats i våra tidigare rapporter.

Nitton intervjuer har genomförts under perioden oktober-november 2020 med ett urval av byggherrarnas detaljplanprojektledare samt kommunala förvaltningar och bolag. Våra konkreta intervjufrågor handlar om ändrade arbetssätt och faktorer som kan förklara den bild som vi får. Några av dem som svarat har även reflekterat över sina erfarenheter från projekt som inte ingår i BoStad2021.

Frågor som ställdes till alla intervjuade var:

- När uppfattar Du att genomförandeskedet börjar?
- Har man i genomförandeskedet fortsatt att arbeta med fördjupad samverkan med kommunen? Om ja, med vilka förvaltningar och på vilket sätt? Har man i genomförandeskedet fortsatt att arbeta med fördjupad samverkan, parallella processer och gemensam kommunal projektorganisation? Varför, varför inte?
- Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet haft någon effekt på genomförandet? Exempel?
- Vilka inslag av genomförandeplanering redan under planskedet har störst betydelse för framdrift i genomförandeskedet?
- Ser Du några nya rutiner som utvecklats/utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 och som har påverkan på framdriften?
- Hur har övergången mellan plan- och genomförandeskedena sett ut? Har det skett tydliga överlämningar mellan de ansvariga för respektive skede? I så fall hur?
- Vilka förbättringar ser Du borde komma till stånd i genomförandeskedet i syfte att snabbare bygga fler bostäder med bra kvalitet?
- Har Covidpandemin påverkat ert sätt att arbeta med bostadsprojekt, utöver ökat inslag av distansarbete? Har ni bytt byggmetoder, material/leverantör till följd av pandemin?

Representanter för företagen svarade på ytterligare två frågor:

- Har ert åtagande att bygga ett visst antal bostäder till 2021 gjort att ni ändrat ert arbetssätt i genomförandeskedet för att kunna nå målen? Eller har era vanliga processer, resurser, bemanning/kompetenser och organisation varit tillräckliga?
- I vilken mån har konjunkturläget (först stor efterfrågan på entreprenörer sedan osäkerheter om efterfrågan på bostadsrätter) påverkat ert arbetssätt i genomförandeskedet?

Urvalet av respondenterna i byggherregruppen har gjorts i två steg och utifrån flera kriterier. Först har gjorts ett urval av sju detaljplaneprojekt som är representativa med tanke på utfall i fråga om måluppfyllelse, parallella processer och samverkan. I studien ingår därför exempel på detaljplaneprojekt antagna/godkända i byggnadsnämnden både före och efter 2017-12-31 samt projekt där antingen minskningar eller ökningar i antal lägenheter färdigställda till 2021 prognostiserades under 2019. Det ingår projekt med och utan överklaganden samt projekt där bygglovsansökan lämnades in antingen före eller efter planen fått laga kraft. Projekten är hämtade från företag med olika grad av samverkan med kommunen, dvs från företag som har haft högre (minst 50 %) och andra med lägre närvaro vid samordnings- och projektgruppsmöten. Vi har strävat efter att ha projekt med olika geografiska lägen, olika fysisk form och olika storlekar, mätt som antal bostäder. Olika stora företag (både privata och kommunala) och i olika konstellationer (individuellt eller i samverkan med andra byggherrar) på privat och markanvisad mark ingår. Om möjligt har vi tagit med projekt som drivs av de företag som ansvarar för de fem största andelarna av alla bostäder inom satsningen.

De sju detaljplanerna är för:

- bostäder vid Fyrklöversgatan inom stadsdelen Tolered i Göteborg
- bostäder och verksamheter vid Gårdsten Centrum inom stadsdelen Gårdsten i Göteborg
- bostäder vid Nymilsgatan inom stadsdelen Järnbrott
- bostäder och lokaler vid Radiatorget inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg
- bostäder och skola vid Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan inom stadsdelen Sävenäs och Delsjön
- bostäder och verksamheter vid Smörgatan inom stadsdelen Kallebäck
- bostäder vid Smörslottsgatan inom stadsdelen Sävenäs i Göteborg

Sammanlagt har femton representanter för företagen bakom de sju detaljplaneprojekten intervjuats av forskargruppen vid tolv intervjutillfällen.

När det gäller kommunen tog vi kontakt med representanter för kommunala förvaltningar och bolag som har viktiga roller i exploateringsprocessen: fastighetskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen, Kretslopp och vatten, lokalförvaltningen, stadsbyggnadskontoret (byggavdelningen), GEAB och GENAB. Sammanlagt har tio kommunala representanter intervjuats av forskargruppen vid sju intervjutillfällen.

Alla intervjuer genomfördes digitalt, spelades in och transkriberades. Varje intervju har tagit mellan 15 och 75 minuter.

Analysen av tidsförloppet för delprocesser från planstart till slutbesked i kapitel 2 baseras på uppgifter från stadsbyggnadskontoret.

2 Från planering till genomförande

Vi har inte frågat våra intervjuade om själva byggskedet, men vi har fått data från stadsbyggnadskontoret som gör det möjligt att följa tidsförloppet för delprocesser från planstart till slutbesked för ett antal projekt. Ibland har intervjuade byggherrar emellertid haft synpunkter på processen från bygglov till startbesked.

Statistisk analys av tidsförloppen

I slutet av januari 2021 fanns det totalt nitton projekt som hade genomlöpt hela processen från planstart till slutbesked. En analys av processtiderna (se tabell) visar att själva planarbetet hade tagit 21 månader i genomsnitt och med mycket liten spridning av värdena. Tiden mellan detaljplan och första bygglov för flerbostadshus i dessa nitton projekt varierade i hög grad: från 1,6 månader till två år, och

standardavvikelsen 6,3 månader är högre än mediantiden (5,5 månader). Även för tiden mellan bygglov och startbesked gäller att standardavvikelsen (2,7 månader) är högre än medianvärdet (2,5 månader). Variationen är mindre för tiden mellan startbesked och slutbesked, där medelvärdet är 18,8 månader.

Tabell. Processlängder [månader] för projekt med slutbesked i BoStad2021.
(Läget i januari 2021)

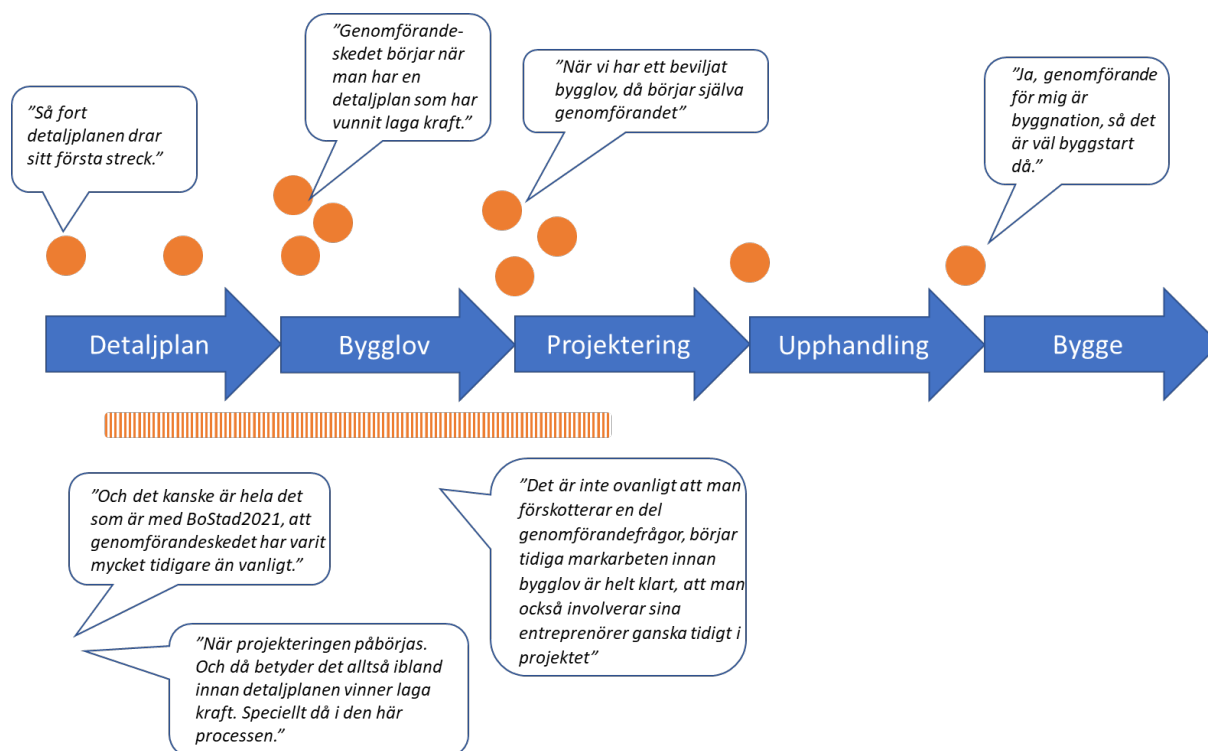
Paket	Projekt	Planstart – detaljplan med laga kraft	Detaljplan – bygglov	Bygglov – startbesked	Startbesked – slutbesked
1	Smörslottsgatan	19,6	6,3	2,2	20,2
1	Munspelsgatan	23,6	1,7	0,0	21,8
1	Adventsvägen	18,8	6,2	6,9	21,6
1	Fyrklöversgatan	22,2	3,0	1,9	19,9
2a	Radiotorget Bostadsbolaget	18,6	6,7	10,3	19,8
2a	Radiotorget Seniorgården	18,6	4,3	1,2	25,0
2a	Radiotorget JMt	18,6	2,9	7,0	25,1
2a	Kosmosgatan	21,2	18,6	2,7	16,4
2a	Långströmsgatan västra delen	26,3	3,6	0,7	17,7
2a	Briljantgatan	25,2	2,7	6,5	21,3
2a	Nymilsgatan Nordfeldt	20,1	8,7	2,5	17,9
2b	Volrat Thamsngatan	14,3	1,9	4,9	11,8
2b	Merkuriusgatan Egnahemsbolaget	22,9	19,7	0,9	14,5
2b	Merkuriusgatan Familjebostäder	22,9	4,5	3,3	22,5
2b	Merkuriusgatan, HP boendeutveckling	22,9	9,2	1,3	14,7
3a	Godhemsberget	23,9	5,5	3,2	20,1
3b	Norra Fjädermolnsgatan Hökerum	20,1	1,6	3,4	14,6
3b	Högsbohöjd	21,9	9,8	1,8	23,4
4	Nordöstra Gårdsten Egnahemsbolaget	21,5	24,1	0,5	9,6
	<i>Medelvärde</i>	21,2	7,4	3,2	18,8
	<i>Standardavvikelse</i>	2,8	6,3	2,7	4,2
	<i>Median</i>	21,5	5,5	2,5	19,9

Om man ser på korrelationerna mellan tiderna för olika skeden, finns det flera samband som kan ge uppslag till var problemen ligger. Ju längre tid detaljplaneringen tog, desto snabbare fick man startbesked efter bygglov, och ju längre tid mellan detaljplan och bygglov, desto kortare tid mellan start- och slutbesked. Däremot och något överraskande finns det inget samband mellan tiden som detaljplaneringen tog och tiden mellan detaljplan och bygglov. Annars kunde man tänka sig att ett snabbare planarbete skulle kunna straffa sig genom att bygglovsprocessen skulle bli mer utdragen. Värt att notera är också att senare paket har fått längre tid mellan detaljplan och bygglov, men kortare tid mellan start- och slutbesked. Återigen måste betonas att det återstår ett antal projekt inom BoStad2021, och det är troligt att de flesta av dem kommer att ha längre processtider.

När börjar genomförandet?

För att kunna vara säkra på att vi skulle kunna tolka intervju svaren rätt har vi börjat varje intervju med att fråga de intervjuade om när de anser att genomförandet börjar. Svaret är inte självklart. Plan- och bygglagen använder begreppet planarbete men saknar ett motsvarande begrepp för planers genomförande. Svaren har relativt stor spridning, både vad gäller definitionen av genomförandeskedet och var i processen det börjar.

En respondent vet inte, eller har ingen uppfattning. Alla övriga har ett svar och de är av två slag. En grupp svarar med en tidpunkt i processen. Tyngdpunkten i svaren ligger här kring lagakraftvunnen detaljplan respektive beviljat bygglov. Den andra gruppen svarar att gränsen är flytande, särskilt i BoStad2021 där skedena överlappar varandra. Genomförandeskedet börjar redan i planskedet, enligt någon respondent redan när första strecket i detaljplanen dras.



Exempel på hur de intervjuade uppfattar att genomförandeskedet börjar. Prickar (duttar) markerar var i processen man uppfattar att skedet börjar.

En respondent ifrågasätter det grundläggande synsättet bakom frågorna från forskargruppen utifrån att de förstärker en skev syn på relationen mellan planeringsskedet och genomförandeskedet:

När man tänker på den övergripande strukturen, när jag säger exploateringsprocessen, då ser jag detaljplane-framtagandet som en del i exploateringsprocessen. Samma sak som att genomförandeprocessen är en del i exploateringsprocessen. Men från stadens sida så tenderar man ofta att se detaljplane-framtagandet som en helt separat del, inte som en del i exploateringsprocessen. Stadsbyggnadskontoret håller väldigt hårt i den processen och vill inte se sig som en del av fastighetskontorets projekt egentligen. Och det, i sin tur, har jag märkt genom åren, ställer till väldigt mycket bekymmer.

Vi konstaterar att det är anmärkningsvärt stora skillnader i processtider mellan olika projekt när väl detaljplanen har fått laga kraft. Kommunen bör kunna minska spridningen i processtider genom tydliga krav på vilka dokument som ska bifogas ansökningar, i syfte att minska behovet av kompletteringar. Svensk lagstiftning är komplicerad genom samrådskrav och en särskild startbeskedsprocess, och det kan leda till att bygglov innehåller svåruppfyllda villkor som betyder att tiden fram till startbesked sträcks ut.

Är det viktigt att tydligt definiera när genomförandeskedet börjar? Vilken betydelse har det för möjligheten att få till stånd fler bostäder med god kvalitet snabbare? Vad säger svaren om synen på relationen mellan planerings- och genomförandeskedena? Skiljer sig synen på när genomförandeskedet börjar mellan BoStad2021 och övriga projekt?

Det är ingen överraskning att flera av respondenterna svarar att genomförandeskedet, eller åtminstone delar av det startar tidigt, dvs under planskedet. Den uttalade ambitionen med parallella processer i BoStad2021 var ju just detta, att förbereda för en snabb start av genomförandet (byggande) efter lagakraftvunnen detaljplan. Det är ur den synvinkeln snarare förvånande att så många svarar med en fixerad tidpunkt, oftast vid lagakraftvunnen plan eller beviljat bygglov. Det är också intressant att bilden är så spridd: från att genomförandeskedet börjar när "första strecket dras i detaljplanen" till att det börjar med entreprenadupphandlingen.

Frågan kvarstår: Har definitionen av när genomförandeskedet börja någon betydelse för målet att bygga fler bostäder? När frågan ställs så isolerat ser vi inga tydliga samband. Men ser vi frågan utifrån ambitionen i BoStad2021 att förbereda genomförandeskedet redan i planskedet i syfte att korta tiden till byggstart är det förvånande att så pass många respondenter ändå uppfattar att genomförandeskedet börjar efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Synsättet i BoStad2021 att genomförandeskedet börjar i planskedet, kanske redan i starten av detta, och att plan- och genomförandeskedena är starkt sammanlänkade och överlappande, verkar inte ha fått fullt genomslag.

Det är också intressant att svaren antyder att det råder en uppfattning bland flera att det är fråga om två distinkta skeden, planskedet, eller planeringsskedet, eller detaljplaneskedet å ena sidan och genomförandeskedet å andra sidan, låt vara att definitionen av det senare är spretig bland respondenterna. Det kan finnas en risk med en allt för tydlig uppdelning i två skeden, nämligen att genomförandefrågorna är något som kommer sedan, efter detaljplanen. Risken med det är att detaljplanens intentioner inte låter sig genomföras på avsett vis. Om tekniska, ekonomiska, praktiska eller andra viktiga förutsättningar inte fullt ut är kända eller utredda under planskedet kan det byggda resultatet komma att avvika från intentionerna. I sämsta fall kan planen inte genomföras. En annan aspekt är att om genomförandeaspekter beaktas i liten eller ingen utsträckning under planskedet riskerar tiden mellan att planen fått laga kraft och byggstart att sträckas ut, eftersom det då kvarstår många frågor som behöver lösas.

Sammantaget är det svårt att påstå att den spretiga uppfattningen om när genomförandeskedet börjar har betydelse för möjligheten att snabbare bygga fler bostäder med god kvalitet. Men svaren på frågorna indikerar att det finns behov av att förstärka arbetsformer, processer och samverkansmodeller som ser exploateringsprocessen som en helhet där plan- och genomförandeskedena är överlappande och väl synkroniserade.

3 Ger deadline ändrade arbetssätt?

För att nå målet och färdigställa 7 000 bostäder till 2021 har i Göteborg utvecklats ett nytt arbetssätt med samverkan såväl mellan kommunens olika förvaltningar som mellan staden och byggherrarna, samt att flera steg i samhällsbyggnadsprocessen, som normalt ligger efter varandra, genomförs parallellt. Det är viktigt att påpeka att förändringar i den interna kommunala organisationen har varit en uttalad ambition i arbetet. Utöver det skulle både kommunen och näringslivet samverka i samverkansfora och parallella processer.

Förändringarna i kommunala processer var flera vid uppstarten av BoStad2021 och framstod som nödvändiga för att målen med satsningen skulle kunna nås. Detta hindrar inte att det fanns en skillnad i idéerna om ansvarsfördelning mellan kommun och företagen samt omfattningen av byggherrarnas ansvar mellan det ursprungliga byggherreförslaget från 2014 och hur kommunen sedan kom att agera. Skillnaden ligger inte bara i vem skulle göra vad och hur men också när, alltså i vilka skeden. Företagen såg ursprungligen sin huvudroll i ett snabbare planarbete (en kortare planprocess skulle förkorta tiden till inflyttning), medan kommunen har betonat hela processen fram till inflyttning. Därutöver fick byggherregruppen en mer blandad karaktär än i förslaget från 2014.

Hur har byggherrarna ändrat sina arbetssätt inom BoStad2021? Vi kan i nuläget konstatera att de fyra största förändringar som skapats har syftat till att om möjligt nå fram till deadline 2021 genom att:

- Projektifiera samt tid- och volymplanera utifrån de gemensamma (alltså: politiskt definierade) målen
- Ta större ansvar för tidig medborgardialog under planskedet
- Avtala om samverkan med kommunen för att öka samarbetet och effektivisera plan- och byggprocessen på tre olika grupp nivåer: arbetsgrupp, projektgrupp, samordningsgrupp
- Arbeta parallellt med plan- och genomförandeskedena.

Våra tidigare studier

I de tidigare delrapporterna har vi lämnat konkreta exempel på hur byggherrar har ändrat sina arbetssätt inom BoStad2021 men även konstaterat att olika företag har ändrat sina arbetssätt i olika utsträckning. Vi tog upp ett antal grundläggande orsaker till detta: förutsättningar för förändring inklusive företagets storlek och organisation, drivkrafter, tidigare marknad, plats i förädlingskedjan samt redan etablerade sätt att samverka med Göteborgs stad. Trots ändrade interna arbetssätt har endast få företag omorganiserat sig för sina projekt inom BoStad2021. I *Delrapport 3* har vi redovisat resultatet från en webbaserad enkätundersökning till byggherrarnas projektledare från maj 2018. I den enkäten gav endast ett fåtal byggherrar (4 av 26) uttryck för att de hade förändrat sin organisation. I så fall var det tal om en ökad samverkan mellan olika kompetenser, en tydligare intern styrning och en större resurstillgång.

På försommaren 2019 presenterade företagen en lista för politikerna med vad de gjorde i projekten för att öka leveransen med anledning av de under 2017-2020 minskade prognoserna för antalet inflyttningsklara bostäder till 2021 – se *Delrapport 3*. Följande åtgärder vidtogs: marknadsföring utökades, projekt startades utan säljkrav, mobilitetsåtgärder vidtogs, förberedelser utfördes utan detaljplan, bl.a. hyresgäster avflyttade, byggnader revs, pris på bostadsrätter sänktes, allmän plats projekterades och byggdes, bostadsrätter omvandlades till hyresrätter, koncept ändrades, och projekt omprioriterades.

Hur de tidsatta och kvantitativa projektspecifika målen har påverkat byggherrarnas sätt att arbeta har vi skrivit mer om i *Delrapport 2* med utgångspunkt i intervjuer med samtliga byggherrar utom en. När det gäller det kvantitativa projektspecifika målet vittnade byggherrar om att det hade påverkan på valet av planlösningar och storlekar på bostäder. I vissa fall ändrades även den ursprungligen tänkta användningen: från vanliga bostäder till studentbostäder. Det tidsatta målet har naturligtvis påverkat byggherrarnas arbete med tidplaner, som sattes utifrån att bostäder skulle vara klara 2021. Som konsekvens övervägde företagen hur de skulle välja produktionsteknik och produktutformning, givet de resurser som kunde finnas på marknaden vid det laget. Byggherrarna tyckte att stomsystemvalet var viktigt, inte bara för att det ofta påverkade projekttiderna och satte leveranstider för prefab, utan också därför att det fanns en risk för brist på arbetskraft som behövdes för att genomföra projekten. Ett antal byggherrar vände sig till en bredare krets av leverantörer, även utomlands, med tanke på marknadsläget. En byggherre framhöll redan 2016 att relevanta gemensamma projekttidplaner förutsatte att man redan i ett tidigt skede (under samråd) börjar se på byggordning, logistik under byggtid och etableringar. I vanliga fall är detta något som många byggherrar gör först efter att detaljplanen fått laga kraft.

Nya arbetssätt enligt intervjuerna med byggherrar

Har ert åtagande att bygga ett visst antal bostäder till 2021 gjort att ni ändrat ert arbetssätt i genomförandeskedet för att kunna nå målen? Eller har era vanliga processer, resurser, bemanning/kompetenser och organisation varit tillräckliga? Svaren är intressanta inte minst mot bakgrund av att kommunala företrädare har undrat: om nu kommunen har gjort många förändringar i sitt arbetssätt i syfte att nå målen, hur har byggherrarna ansträngt sig?

Som påpekats i kapitel 2 har olika byggherrar olika syn på när genomförandet börjar. Därför kan svaren på frågor om interna arbetssätt variera med skedesuppfattningen. Några berättar om vilka åtgärder man vidtagit under hela processen, inklusive planskedet. Det kommer fram flera exempel på hur de har förberett sig för genomförandet redan i planskedet, i något fall till och med i fasen mellan ansökan om planbesked och planstart. Det handlar om rivning, utökad förprojektering, platsmarknadsföring, villkorad upphandling av byggdelar, kompetensförstärkning i form av planeringsarkitekt, fördjupad samverkan med kommunen, med mera.

De som svarar på frågan om man vidtagit åtgärder under genomförandeskedet återfinns i två grupper: en grupp som svarar att man inte förändrat arbetssätt, dvs resurser, kompetenser eller organisation, och en grupp som säger att de förändrat arbetssätt för att nå målen. De tolv svaren är tämligen jämnt fördelade på dessa två grupper. Den första gruppen, de som inte förändrat arbetssättet, hänvisar i flera fall till att de haft bra marginaler tidsmässigt för att genomföra projektet på samma sätt som de brukar.

Ja, har vi det, höll jag på att säga. Men det har vi väl egentligen inte behövt göra så mycket, alltså anpassat oss just till 2021.

Jag menar att klara det till den här gränsen 2021, där har vi haft rätt gott om tid så att vi har inte behövt skruva upp det någonting ytterligare.

I gruppen som vidtagit ändringar i arbetssättet jämfört med andra projekt utanför BoStad2021 finns flera exempel:

- Ökade resursinsatser för att överbrygga övergången mellan planskede och genomförandeskede i syfte att snabba upp genomförandet.
- Tydligare kunskapsöverföring mellan planskede och genomförandeskede.
- Prissänkning av brf-projekt för att få igång försäljning och därmed byggstart. Syfte att klara deadline.
- Dubbla byggorganisationer i projekt som var tänkta att byggas med en organisation till följd av att man prioriterade att komma igång med ett av projekten för att hålla deadline.
- Stödköp av egna lägenheter i bostadsrättsprojekt för att snabba på startbeslut internt. Syfte: att hålla överenskommen deadline, komma igång med bygget. Bedömning att lägenheter inte kan säljas på ritning i aktuellt område.
- Upphandling av stomleverantör snabbt utan större konkurrens för att komma igång med bygget.
- Omprojektering och helt ny inriktning på projektet till följd av väntad sjunkande efterfrågan på bostadsrätter i syfte att få fram bostäder som marknaden efterfrågar.
- Accepterande av högt entreprenadanbud för att kunna färdigställa före deadline, i stället för att gå ut med en ny anbudsrunda.
- Drivkraft för att snabbare utveckla ett nytt arbetssätt i företaget som växt kraftigt på utvecklersidan från att framför allt ha varit förvaltare.

Men om vi pratar generellt sett, så har väl vi försökt att hålla ihop det mer som ett parafly. Och vi tar ju lite mer risk än tidigare.

Vi har ju lagt in mer resurser tidigare i projektet.

...har vi hela tiden förhållit oss till att komma igång med våra byggrätter och bemödat oss, efter bästa förmåga, att komma igång. Och fått göra lite prissänkningar och såna här grejer, för att verkligen kunna komma till byggstart.

Ska vi ta prefableverantören som exempel då: vi hade nog kunnat få bättre priser om vi hade inte varit så snabba med att handla upp den, om vi hade hunnit utvärdera fler leverantörer till exempel, men nu var vi tvungna att handla upp den ganska fort för att vi skulle säkerställa inflyttning 2021.

Så där tog vi kanske ett lite dyrare anbud än vad vi hade gjort i dag. I dag hade vi nog backat det och gått ut med en ny förfrågan.

Ett resultat av arbetssättet under planskedet inom BoStad2021 var att nya rutiner utvecklades för till exempel hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor (mobilitetsavtal) eller hantering av biotopskydd.

En av de frågor som ställdes till både företag och kommunen var om man ser några nya rutiner som utvecklats eller utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 och som har påverkan på framdriften. När det gäller byggherrar svarade de flesta att det inte är fallet: ”Nej, men det är väl ... jag tror inte jag ... det är väl ingenting sånt där som jag kan peka på direkt. Nej” är ett typiskt svar. De flesta av de intervjuade byggherrarna är ganska eniga om att inga nya rutiner utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 med påverkan på framdriften. En byggherre påpekar att företaget har väldigt tydliga processer och arbetssätt och att förändringar i organisationen till följd av BoStad2021 har varit få, exempelvis projektering och

engagemang av totalentreprenör i ett tidigt skede, men det är något som förekommer även annars i företagets produktion så att man är startklar när en detaljplan får laga kraft.

En annan byggherre vittnar om att egna verktygslådor utvecklas när förståelsen för det som kommunen önskar i Göteborg ökar. Dock menar man att detta är ett resultat av systematiserade erfarenheter av att arbeta i ett nytt kommunalt sammanhang, snarare än av själva arbetssättet i BoStad2021.

Nej, som sagt det här är mitt första Göteborgsprojekt [...], jag själv har utvecklat mitt, så att säga, Göteborgspaket <skrattar>. Jag vet ju vad de vill ha nu, för nu har [...] vi delat upp det här bygget på flera olika bygglov, flera olika etapper och sådär, så efter första etappen så kunde man börja med någon form av checklista för [...] vad det är för underlag byggnadsinspektören vill ha och bygglovshandläggaren och sådär, tror jag ... det har underlättat en hel del, men för själva det stora hela, så ser jag inga andra rutiner då jag inte vet hur det såg ut innan, om man säger så.

Att man arbetar med projektering och totalentreprenör i tidigt skede, utvecklar egna checklistor eller nya sätt att hantera bullerfrågor i byggskedet är några exempel på förändringar som sker internt i företagen. Det är dock svårt att hävda att detta är ett resultat av en lärandeprocess till följd av att flera företag arbetar med samma frågor ungefär samtidigt. Att det inte anses finnas nya rutiner som, likt de tidigt införda mobilitetsavtalen, utvecklas på satsningsnivå kan bero på att ju närmare leveransen man kom i de olika projekten, desto mer ökade olikheterna, vilket minskade de olika företagens gemensamma engagemang och benägenhet att träffas.

Det här är mer en magkänsla: när vi har kommit igenom så att vi har lagakraftvunna detaljplaner i respektive organisation, så har alla organisationer blivit väldigt fokuserade på leverans och mindre på något annat. Och då ökar också olikheterna. Och det ser man lite grann i engagemanget <skratt> i det övriga som vi gör och så där, att folk är mindre benägna att komma [...]. Vi delade med oss väldigt mycket i det skedet [...], det fanns en öppenhet där som var väldigt positiv, som bidrog till allas process, och alla lärde sig lite mer. Både med alla exploatörerna så att säga, men även i kommunen. [...] alla satt med den här mobilitetsfrågan samtidigt, och då gjorde vi det ihop i stället.

Även om flera byggherrar vittnar om att inga nya rutiner utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 med påverkan på framdriften, noterar flera av dem positiva förändringar i kommunens sätt att arbeta med genomförande av projekten. Att man arbetar mer tillsammans och med samma agenda tycks gagna alla som är inblandade i byggprojekt:

Man hjälps åt för att driva projektet framåt, att man jobbar tillsammans i stället för ett stuprörssseende som det kan vara i vissa fall. [...] alla de här som är inblandade i byggprojekt, och det är trafikkontoret och det är Kretslopp och vatten, Park och natur, Göteborg Energi som måste samarbeta för att det ska fungera bra. [...] En sak som egentligen är ganska naturlig och som fungerar väldigt bra i andra kommuner, men i Göteborg så har det väl traditionellt varit så att man har svårt att titta utanför det egna intresset. [...] Jag tror att det bottnar i dåligt ledarskap egentligen, för att man ser inte till helheten, utan man ser bara till det egna då, att till exempel miljöförvaltningen och då är det väldigt fixerat på deras saker och inte att man ska bygga ett hus, utan att man ska fördärva världen.

Samverkan tar sig uttryck i form av genomförandemöten som anses vara en rutin som har en positiv påverkan på framdrift:

Och vi var ett gott gäng, faktiskt, där vi hade både bygglov och ... ja, bygglov kom in lite senare där, men framför allt fastighetskontoret och trafikkontoret hade vi också med då. Kretslopp och vatten var med lite grann några gånger [...] Värdefullt att det fanns flera representanter från de olika kontoren. För då kunde man ganska snabbt, eller snabbare i alla fall, få svar på frågorna. [...] Och jag tror att i och med att det var mycket konsulter involverat från kommunens sida, så var man tvungen att gå ett steg upp hela tiden och man var tvungen att stämma av, och så fick man kanske vänta på svaren, och jag vet att vår handläggare fick trycka på just trafikkontoret lite extra, gå igenom svar och sånt här då. Men det var en enklare process för oss i vår lilla grupp, att man gick till en person och så fick de trycka på [...]. Även om det tog kanske en vecka, eller två, eller tre, eller fyra veckor för länge ibland, så fick de ändå trycka på och det låg på dem mer än det låg på oss [...]. Nej, vi hade en ganska bekväm planprocess, och det är nog för att det redan fanns en utbyggnadsplan och allt det där [...].

Även det politiska stödet lyfts fram av en byggherre som en viktig framgångsfaktor för genomförande:

Framför allt det trycket som var uppi från på att det här skulle vara bra, så det fanns en väldig ambition [...] på handläggarnivå [...] de kände omedvetet att de hade stöd uppi från. Så det fanns kanske ett större mod att fatta beslut, för man visste att här fanns det ett tryck på att genomföra. Så att det är väl möjligtvis det att alla planer och projektutvecklingar skulle ha lika stort stöd från politiken. Generellt kanske det skulle gynna deras mod att våga driva framåt, fatta beslut och inte alltid vänta på nästa nämnd, så att säga.

Någon riktar kritik mot kommunen och pekar på att vidareutvecklade handläggningsrutiner behövs för att dagens processer tyder på att det fortfarande finns brister i stadens interna samverkan. Särskilt utpekade bristande rutiner för hantering av kompletteringar i bygglovsprocessen på stadsbyggnadskontoret och VA-anmälan på Kretslopp och vatten samt behov av nya rutiner som säkerställer att ansvaret för olika ytor är tydligt. Krav från kommunens sida bör ställas tydligare för att minska behovet av kompletteringar och minska handläggningstiden:

Att man kanske arbetar med lite tydligare krav från staden ibland kring detaljer man har i detaljplaner som man inte tycker uppfylls i bygglovsskedet, att man kravställer från början vad man vill ha in, så att det minskar tid på kompletteringar och kompletterande handlingar som ska skickas in och så. Ha saker och ting klara från början!

Ytterligare en byggherre om kompletteringar och hanteringen av VA-anmälan:

Att man inte bara kan få från början: "Vilka handlingar vill ni ha med här?", utan: "Nej, du får skicka in, och så får vi skicka ut ett kompletteringsbrev sedan". [...] En del för att kunna få startbesked är ju att man ska ha en signerad VA-anmälan av Kretslopp och vatten, men Kretslopp och vatten i sin tur har 20 veckors handläggningstid just nu innan de ens kollar på en VA-anmälan, inskickad. [...] och så ringde jag till dem och sa så här: "Men det är BoStad2021", och hon hade ingen aning om att det här var prioriterat då. [...] Och då till slut så fick jag tag på någon chef på Kretslopp och vatten och då sa hon: "Nej, men vi är överens med stadsbyggnadskontoret om att om ni bara liksom ... om det är på grund av oss som det dröjer, då ska ni kunna få ett startbesked utan att ha den här anmälan signerad." Men när jag pratade med stadsbyggnadskontoret eller byggnadsinspektören, så säger hon att så är det inte. [...] så ringde de två varandra och då fick hon på Kretslopp och vatten vika sig då. Så att till slut fick jag igenom det genom att visa att jag hade fått en bekräftelse på att de hade fått den [...]. Fattar inte hur jag så här sent in i BoStad2021 ändå hamnar i någon form av ... Att inte de har satt sina rutiner än kring det här.

Sammanfattningsvis kan sägas att en del byggherrar har arbetat som vanligt med befintliga interna processer och rutiner och en del har ändrat sina arbetssätt i genomförandeskedet. Liksom i planskedet har deadline haft påverkan på framdrift och resulterat i en del anpassningar även i genomförandeskedet. Det är dock svårt att se tydliga samband mellan förändringar av byggherrarnas arbetssätt och måluppfyllelse i de enskilda projekten. Projekt där man kunde leverera hela det förutbestämda antalet inflyttningssklara bostäderna i tid genomfördes enligt intervjupersoner både med och utan större omställningar, precis som projekt som inte kan bli färdiga före deadline. Att det saknas en allmän koppling mellan anpassning av arbetssätt och måluppfyllelse tyder på ett mer komplicerat mönster där ett antal andra aspekter har betydelse för framdrift. Med andra ord ger en tydlig deadline vissa ändrade arbetssätt men garanterar inte måluppfyllelse.

Konjunktur

Det kan tänkas finnas flera orsaker till att företagen har ändrat sina arbetssätt under genomförandet av BoStad2021. Alla förändringar behöver inte bottna i att själva programmet har tydliga deadlines. Vi har därför frågat om i vilken mån som konjunkturläget påverkade företagens arbetssätt i genomförandeskedet.

Många av de intervjuade var eniga om att det först var det stor efterfrågan på entreprenörer, och med tiden osäkerheter om hur efterfrågan på bostadsrätter skulle utvecklas.

Det byggdes överallt i hela landet och det var bra marknad och det var infrastrukturprojekt och det var f-n och hans moster. [...] Så det trissade upp priserna något enormt, samtidigt som sen bostadsrättsmarknaden vek av och byggpriset hann inte vika av i samma takt och då blir det [...] stopp helt enkelt.

Även konsultledet var hårt belastat inledningsvis.

Konsulter, arkitekter hade under en period väldigt mycket att göra. Det var svårt att få fram handlingar i tid. Det var svårt att få entreprenörer att lämna pris i upphandlingar. Så där har vi genom kontakter och tur kommit rätt.

Fortfarande i början av 2018 hade många entreprenörer rätt mycket att göra.

Det innebar att vi fick väldigt få anbud och det är ett bekymmer, för att då har man inte riktigt hundra koll på prislägen och sånt beller [...]. Vi hade väl på den sista nu 14 <anbud>, så att det var extremt många i stället. Det var en rejäl sänkning faktiskt av kostnadssidan.

Ett kommunalt företag påverkades av insikten att deadline 2021 skulle komma att skapa en puckel.

När vi gick ut med den förfrågan 2017 [...] tog vi kanske ett lite dyrare anbud än vad vi hade gjort i dag. I dag hade vi nog backat det och gått ut med en ny förfrågan.

I flera intervjuer nämndes särskilt att det hade rätt hög efterfrågan på stommar.

Svårt att handla upp stommar, svårt att få tag på hissar och lite såna saker. Det var framför allt stommar egentligen som gjorde att priserna gick upp.

När stommar bokas tidigt förlorar man å andra sidan flexibilitet:

Vi band entreprenörer och totalentreprenörer och stomme till oss i ett tidigt skede, framför allt stommen när vi påbörjade detaljplanen. Det blev lite komplicerat där i och med att det framför allt överklagades [...]. Bokat linor i fabriken för stommen och så fick vi skjuta på det. Så ändrades konjunkturen så att det blev omvänt [...]. Så att nu vågar vi ge oss på att kanske inte ha med stomleveratören från början, utan går ut och frågar i ett senare skede.

Efterfrågan på bostadsrätter förändrades under åren, eller åtminstone förväntades sjunka. Det har således förekommit både prissänkningar på bostadsrätter och övergång till hyreslägenheter. Trögare säljtakt har i något projekt tvingat fram en etappindelning som innebar två platsorganisationer i stället för en enda, så planerna på att

man skulle gå direkt från ena stommen till den andra och köra samma uppsättning människor

kunde inte fullföljas.

Långsmala kuperade tomter längs gator skapar utmaningar:

Den här planen hade varit lättare att bygga om man skulle ha stora bostadsrätter här, men nu när vi ska bygga det ser jag att verkligheten är inte sådan här. Det efterfrågas inte stora bostadsrätter på det sättet. Då måste det finnas en möjlighet att bygga mindre hyresrätter också, och det är det som är svårt med tanke på buller och med tanke på dagsljus. [...] Det har varit en stor utmaning där, och där har vi dessutom mer markparkeringar nu än vad illustrationskartan visar, och det är just för att vi skulle kunna bygga så många lägenheter som det var ritat för från början. Så det är en tajt innegård där mellan markparkeringen och huset, och den kvaliteten ... alltså, vi försökte så mycket vi bara kunde där. Vi har haft inne en riktig landskapsarkitekt och inte bara låtit vår markprojektör rita det.

Sammanfattningsvis kan sägas att efterfrågan på bostadsrätter förefaller att ha haft större effekter på tidplaner för genomförandet än vad tillgången på byggresurser har inneburit. Å andra sidan är det troligt att deadline 2021 kan ha drivit upp byggkostnaderna så länge som upphandlingar gjordes under en ansträngd resurssituation.

Nya arbetssätt enligt intervjuerna med kommunen

Av dem som intervjuats inom kommunen svarade de flesta rätt det finns en hel del nya rutiner som utvecklats eller utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 och som har påverkan på framdriften.

Enbart i en intervju med Kretslopp och vatten fick vi höra att man arbetar med samma rutiner som normalt:

Vi arbetar med samma rutiner inom BoStad2021 som inom normalproduktionen. [...] inom vår förvaltning ser jag inte att vi arbetat på ett annat sätt i sig, utan det blir bara olika tidsförskjutningar och ... vi ska jobba på samma sätt i alla fall. Sen, av olika skäl, främst tidsmässiga, så gör vi inte det ibland. Men det finns inga enskilda rutiner för just BoStad2021.

Betydelsen av genomförandemöten och fastighetskontorets samordningsroll för framdriften lyfts fram av flera:

Framför allt genomförandemötena, alltså genomförandeforumen, skulle jag säga är den stora pucken. Allting annat är underordnat de mötesforumen egentligen. Att man skapar en möjlighet för de byggande aktörerna att börja diskutera i rätt skede och med rätt personer på de mötena, gör att du löser väldigt många pucker [...]. Så att det här är någonting vi har väntat ganska många år på, och jag hoppas att fastighetskontoret kommer i gång med det här i normal-exploateringarna också. I vissa projekt så har de gjort det, i andra så står de och stampar lite.

Ja, genomförandemötena är väl en rutin som jag tror utvecklas. [...] Det är väldigt olika beroende på vilken handläggare på fastighetskontoret man har. Vad de är och vad som tas upp. Men jag tycker de börjar mer och mer slussas in i samma fälla. Och att fastighetskontoret tar ett större ansvar när det gäller samordningen, vilket är jättejättebra.

Fastighetskontorets samordningsroll, att vi tar ett helhetsgrepp och börjar jobba med genomförandeåtgärderna tidigt, det är nog det tydligaste, tror jag. [...] Genomförandemötena är någonting som är självklart att vi jobbar med, från tidigt planskede, just för att produkten som sen kommer ut ska vara utbyggnadsmöjlig och också utbyggnadsklar direkt. [...] Det är inte uppfunnet i BoStad2021, men det har realiserats där. [...] Främst beroende på att våra projekt låg i samma fas. Så ser det inte ut på de andra enheterna [...] på min avdelning, där i vissa fall kanske det inte var så många projekt som var i den fasen att man kunde börja jobba med det och se den tydliga effekten, medan vi har kunnat göra det.

Fastighetskontorets samordnande roll innebär mer konkret att:

Det blir mer tydligt att det är fastighetskontoret som är avtalspart med byggaktören. [...] Den som står för avtalet står också för att äga frågan om genomförande. Tidigare har det varit så att vi har alltid, i modern historia, varit avtalspart, och sen har vi lämnat över genomförandet till trafikkontoret. Och trafikkontoret har fått ta ett jätteansvar och samordna kommunala förvaltningarna, men även samordna allmän plats mot kvartersmark, och det är inte deras uppgift. De ska bygga ut gata och eftersom gata ofta omfattar mycket annat, så samordnar de det kommunala, medan det då är avtalspartnern med byggaktören, fastighetskontoret, som ska ta rollen att samordna exploateringsprojektet som helhet. Och det är frågor som har poppat upp vid sidan om BoStad2021 men skickats in i BoStad2021 [...]. Trafikkontoret är en trång sektor, de behöver sannerligen inte göra mer än nödvändigt i exploateringsprojekten [...].

Genomförandeplanering, inklusive skedesplaner eller gemensamma tidplaner, tycks ha utvecklat som rutin som påverkar framdriften och som är särskilt viktigt i komplexa projekt med flera exploatörer, framhåller trafikkontoret:

Vi började tänka mycket [...] på genomförandeplaneringen då, att man tog fram skedesplaner eller gemensamma tidplaner. Men gärna på kartor. [...] Eller, inte alltid på kartor, [...] men lite grann, schematiskt, så att man vet, men det är väl inte en rutin egentligen. [...] Jag tror att man har jobbat mycket med det i <projektnamn> till exempel. [...] Ja. Och i de här som är lite mer komplexa då man har flera exploatörer. Och i <projektnamn> tror jag också man har tittat på olika skeden. "När bygger vi mest, bäst?"

Vissa förvaltningar skapar nya interorganisatoriska forum som underlättar: besök från Kretslopp och vatten, Arkitekturutskott, återkoppling till fastighetskontoret.

Jag tror att vi på Bygg har fått en rutin att vi får besök från våra andra förvaltningar en gång i veckan, att Kretslopp och vatten kommer på plats till oss på Bygg och trafikkontoret har en tid [...], att man faktiskt ses och att det är

samma personer så man inte måste köra mejl, utan ibland kan man bara så här: ”Ja, men jag går dit på onsdag och stämmer av i stället”. Jag tror att den rutinen kan ha kommit internt på Bygg, för att ha bättre kontakt med alla förvaltningar.

Vi har ju en intern rutin på så här [...] med kvalitet. Man satt ju där ganska så själv som bygglovshandläggare och pratade om kvalitet, utformning och material och såna saker i planskedet också. Nu har vi ju till exempel att alla de här BoStad2021 ska gå upp till Arkitekturutskottet innan man går vidare. Men det fanns ju inte i de här tidiga skedena i BoStad2021, där man hade liksom kunnat få en tyngd i en bedömning väldigt tidigt, att ”det här är inte tillräckligt hög kvalitet”. Och så hade man kunnat liksom verkligen ståndaktigt stå kvar med den synpunkten, i stället för att man som en enskild handläggare fick stå emot just i bristen på kvalitet. Så det finns ett forum för mig som handläggare att få stöd i ryggen för just kvalitetsfrågor. För det kan jag tycka är synd med BoStad2021, att det är inte så att man kommer gå runt här om femtio år och tycka: ”Åh, fantastiskt intressant arkitektur som byggdes i BoStad2021 och vilka speciella kvalitéer det blev”. [...] Man började ju fel i BoStad2021 med kvantitet och inte kvalitet. Kvalitet fanns ju inte med i ursprungliga förslaget. [...] i för sent skede har man börjat prata om de här frågorna.

Snabba avstämningar ses av lokalförvaltningen som exempel på en praktisk rutin:

Har man då någon liten problematik, eller något vi behöver utveckla med bara en utav stadens huvudpersoner, då tar vi snabbt ett litet möte med dem. Och sen till nästa stora möte så har vi gjort ett litet extra ärevar, där vi har löst lite saker på egen hand.

Genomförandestudier utpekade av Göteborg Energi också som en företeelse som har påverkan på framdriften i genomförandeskedet:

Ja, man har börjat med genomförandestudier efter detta. [...] Första gången jag stötte på det, det var några BoStad2021-projekt, och nu är det lite vanligare i andra projekt. Tyvärr så tror jag inte att den konsulten som får genomförandestudierna förstår vikten av att ha alla med på banan. Ibland känns det som att: ”Ja, vi drar ett stråk där för er”, utan att prata med oss först. [...] Det är en rutin som har utvecklats, men behöver utvecklas mycket, mycket mer, och givetvis så kommer det senare att påverka på framdriften, och gör man en genomförandestudie får man verkligen se: ”Går den här detaljplanen att genomföra?”. [...] Så kan man kanske tidigare se lösningar, och kanske placera byggrätter och annat på ett sådant sätt att det faktiskt går att utföra.

För ibland känns det som att man kanske inte riktigt har tagit hänsyn till att det är lite olika höjdskillnader. När man tar en plankarta, så känns det ibland som att man ser det som ett helt platt område, man tittar inte alls på vad som finns i mark, eller väldigt sällan vad som finns i mark, i det första skedet. Det kanske är dit man ska gå för att se: ”Jaha, där kan jag aldrig lägga en byggrätt, för där har Kretslopp och vatten en 4 000 dagvatten”, eller någonting sånt där. En sån går inte att flytta. [...] Så att man kan nog hitta mycket, men frågan är när man ska plocka in den här genomförandestudien. Egentligen så tidigt som möjligt och ihop med planarkitekterna, tror jag. Nu är de så att de är sällan med på de här genomförandestudierna, utan det är fastighetskontoret som driver dem ihop med trafikkontoret, men hade de varit med så kanske de också hade fått förståelse för att alla visioner man ser går att bygga, men till vilket pris?

Möjlighet till att få planbesked och lämna input tycks spela stor roll för genomförbarheten, och likaså för tempot i genomförandeprocessen:

När man tog fram områdena för BoStad2021, och vad det var som skulle bebyggas, då trodde inte jag att vi ledningsägare, inte här på Göteborg Energi i alla fall, fick till oss planbeskeden. Hade vi fått till oss planbesked så kanske vi hade kunnat komma med input, så att: ”För att kunna bygga ut det här området så behöver vi komma med [...] för att de här ska få fjärrvärme”. [...] Numera får vi alla planbesked och svarar på dem så gott vi kan.

Även kommunen uppmärksammar behovet av (vidare)utveckling av nya rutiner. Från stadsbyggnadskontoret kan man få höra att ”det kanske finns idéer, men just nu så ligger vi ju liksom inte ... vi är inne i ett ganska tufft skede igen där det är väldigt mycket att göra. Och då prioriteras allting sådant här bort igen.” Kretslopp och vatten ser det som viktigt att ”utveckla rutinerna på samordningen och genomförandet och allt det där”.

De kommunala svaren ger ett intryck av att de nya rutiner som utvecklats eller utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 och som har påverkan på framdriften främst har bidragit till bättre inomkommunal samordning för att uppfylla gemensamma mål.

Effekter av COVID-19

Här frågade vi både företag och kommunen om Covidpandemin hade påverkat deras sätt att arbeta med bostadsprojekt, utöver ökat inslag av distansarbete. Hade man bytt byggmetoder, material, leverantörer till följd av pandemin?

Många intervjuade nämnde spontant övergången till virtuella möten.

Mötena är ju betydligt effektivare och sakligare, men just den där innovativa delen där man kanske ibland börjar med ett skämt om en lösning som helt plötsligt spinner vidare till att faktiskt bli något konkret, det tror jag att vi tappar lite grann faktiskt.

Annars gavs det flera exempel på material och komponenter där tillgången försvårats och leverantörer bytts ut. I vissa fall har man snabbt skapat ett eget lager. Bland produktgrupper med problem har nämnts vitvaror, mätare, kakelplattor, gipsskivor. Norditalien och Baltikum har nämnts som problematiska områden. En reflektion:

Man kan arbeta med mer lokalt tillverkade material och entreprenörer, arbeta mer med kortare transporter och faktiskt dra nytta av vad Sverige har att erbjuda.

På själva byggarbetsplatserna har skillnaden mot normala förhållanden varit liten. I något fall nämns att företaget

förskjutit arbetstiden en kvart för att minska antalet folk i byssjorna samtidigt. Så att man går omlott, vissa börjar jobba en kvart tidigare på morgnarna och slutar en kvart tidigare.

I ett par fall har nämnts att utländska arbetare har valt att stanna i Sverige för att inte behöva sitta i karantän när de kommer till hemlandet. Om stomleverantörens personal inte har kunnat åka hem, har det t.o.m. betytt att företaget har kommit något längre fram i tidplanen.

Annars har pandemin fört med sig nya rutiner för besiktningar ska gå till, hur stor andel av kunderna som är med, hur tillträde och överlämningar ska genomföras.

För bostadsrätterna har säljtakten förändrats:

Vi säljer av mer i slutet, när huset börjar bli färdigt och du kan visa en visningslägenhet.

Uthyrningsansvariga på den kommersiella sidan uppges ha stora svårigheter med butiker, restauranger och liknande lokaler på gatuplanet.

Uppenbarligen har pandemin haft relativt små effekter på själva byggandet inom BoStad2021.

4 Planarbetssättens effekter på genomförandet

I föregående kapitel har vi identifierat nya arbetssätt i planeringsskedet. Nu är frågan om arbetssätten har haft tydliga effekter på genomförandet, om de har påverkat framdriften positivt. Notera att flera frågor om samverkan mellan kommun och byggherrar och internt inom kommunen först tas upp i kapitel 6.

Våra tidigare studier

För att kunna korta tiden från projektinitering till byggstart arbetade samverkansfora fram en modell för hur processer som normalt löper sekventiellt kunde ske parallellt. Processerna identifierades, sammanlades och synkades för att utveckla och effektivisera både enskilda delar och plan- och byggprocessen som helhet. Enligt modellen påbörjas genomförandeprocessen innan detaljplanen är antagen. Det handlar bland annat om att lantmäteri- och bygglovsfrågor skulle tas upp parallellt med planarbetet. Detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartersmark och hus skulle ske eller åtminstone påbörjas under detaljplaneskedet.

Redan under 2017 intervjuade vi projektledare hos samtliga byggherrar (med endast ett undantag) som medverkar i BoStad2021. Vilka aktiviteter (projektering, uthyrning/försäljning, entreprenadupphandling) ansåg de att de kunde påbörja innan en detaljplan vunnit laga kraft? Det kunde röra sig om utredningar, arkitektarbeten, projektering, kapacitetsbokning (särskilt stommar), entreprenadupphandling, rivning av befintliga fastigheter, broschyrframtagning, uppläggning av marknadsföringskampanj, marknadsföring av områden och projekt.

Byggherrarna uppgav genomgående att de hade börjat att projektera innan det fanns en antagen detaljplan. Några började projektera genast efter samrådet, förutsatt att det inte återstod alltför många frågetecken. Man har kunnat börja med åtminstone en programhandling. Vissa projekt hade kunnat börja tidigt med bygglovsdiskussionen och då kunnat öka detaljeringen. En splittrad bild gällde för entreprenadupphandling. Det fanns byggherrar som startade diskussioner med entreprenörer på ett tidigt stadium och började samverka kring ett projekt, men alla gjorde inte det.

Byggherreåsikter om effekter

Från byggherrarnas sida finner vi inte så många exempel där man hävdar en tydlig effekt på genomförandet. Man uttrycker ofta att det funnits en annan beredvillighet från kommunens sida och en mer generell uppfattning om att något positivt har skett:

Man har varit lite mer på tårna från de andra aktörerna, till exempel Göteborg Energi och Göteborg Vatten och sånt, så att det har väl fungerat kanske lite smidigare än vad det brukar göra.

Dessutom det politiska stödet som fanns i botten till att göra det här projektet, att man verkligen vill göra någonting. Och det här med att [...] vi låste tider och vi låste volymer och sådär, det har triggat alla i att försöka skapa någonting.

Upplever väl att vi har mer av ett gemensamt mål med kommunen, jämfört med vad vi har haft där jag har varit med förut [...], utanför Bostad2021. Ska inte säga att processen som så blir enklare, men vägen för att komma rätt och hitta rätt forum kan bli lite enklare. [...] Det blir inte den här väntetiden som annars kan tendera att bli.

En byggherre uttrycker att man i det aktuella projektet hade en fördel av att vara tidigt ute:

Om det har med att göra med att vi var väldigt tidigt ute i BoStad2021, och att vi kanske också hade bra resurser från stadens sida i det här projektet som kanske bidrog till att vi inte hade så mycket kompletteringar. [...] Sedan blev det fler projekt som skickades [...] in och behövde handläggning och så vidare, och kanske man inte hade den möjligheten med att jobba lika mycket med den här parallella processen.

Samma byggherre framhåller en väl fungerande bygglovsprocess och betydelsen av dialog och information:

Jamen vi kan absolut säga att vi hade en väldigt snabb bygglovsprocess [...]. Det är det här projektet, men också i våra andra BoStad2021-projekt, [...] inte haft några överklaganden i varken detaljplanen eller bygglov, och det tror jag absolut är en kombination av att man dels har haft en dialog med boende och att man har informerat bra om BoStad2021 också.

Å andra sidan upplever en annan byggherre tvärtom att bygglovsprocessen var långsam och att informationen hade brister:

Det kan jag ju nämna att när jag skickar in bygglov, då har jag ju skrivit att det är BoStad2021-projekt, men sen har väl handläggarna på stadsbyggnadskontoret inte i sin tur flaggat för att detta är ett BoStad2021-projekt när de ska få in remissvar. Och då att handläggningstiderna skulle bli kortare var ju tanken från början, men så har jag inte upplevt det.

Trafikkontorets medverkan poängteras av flera byggherrar:

Möjligtvis så att vi hade fördel att vi hade någon från trafikkontoret med i den här gruppen som kunde fånga upp våra [...] tillkommande behov i den egentligen redan påbörjade utbyggnaden av infrastrukturen runt vårt projekt. [...] Det var redan i gång, så vi hade fördelen jämfört med andra som jag vet hade lite diskussion att de inte kom i gång med trafikåtgärder och vägåtgärder och sånt då.

Samordningen med t.ex. trafikkontoret, det påverkar väldigt mycket i genomförandeskedet att man har med sig en bra planering där redan från början, för att annars kan det bli mycket störningar om man ska gå i gång allihop samtidigt på arbetsplatsen.

Exempel på omkastad aktivitetsordning lämnades av en byggherre:

Planeringsfrågorna hade vi förberett, och det hade kanske varit parallella uppdrag och vart lite såna där grejer. Men just det faktum att vi köper en fastighet för över <x> miljoner, så river vi den innan vi över huvud taget har en plan, det hade vi aldrig gjort. [...] Mycket sånt som vi har gjort i förberedelsesyfte har varit väldigt bra [...]. Vi var väldigt långt gångna med att knyta upp entreprenörer för att de skulle bygga så fort vi hade fått ... antagen detaljplan [...].

Ändrade upplåtelseformer för bostäder får konsekvenser:

Tanken från början var att vi skulle bara bygga en massa bostadsrätter, och då räknade man med att lägenheten skulle vara större, och att man skulle ha råd att kunna bygga underjordsgarage på vissa delar och så där. Det fungerar inte i hyresgästsalkylen som vi har nu, utan nu får vi allokera alla parkeringar till ett P-bus i stället, och så få plats med P-buset, och så blir det väldigt snäva parkeringar där och så, och mycket mindre lägenheter. Fler lägenheter. [...] Vi hade kunnat fått plats med en 100-150 lägenheter till, men parkeringen hindrar oss då.

Det finns olika åsikter om samordningens effekter. Här framhävs skedestidplan:

Vi har en skedestidplan som vi tog fram väldigt tidigt [...] den sträcker sig ända till 2027, [...] och det är den som vi alla arbetar efter. Även kommunen, om man säger, deras entreprenader. Så det är något man har gjort i tidigt skede som har stor betydelse för framdriften nu.

Men tidplanen kan kullkastas:

Bygglovet var i princip klart, men man höll det för att man inte visste hur de här detaljplanerna i södra och västra Göteborg skulle påverka, vad heter den dj-a, ja, Söderleden därute. Man väntade väl på att länsstyrelsen där, eller Trafikverket, skulle komma med sitt, om jag inte missminner mig. [...] Det hade så klart haft stor betydelse för framdriften i genomförandeskedet, om vi skulle ha fått det enligt plan. Men det var en faktor som låg utanför vår kontroll och även kommunens, lite så.

En annan byggherre kan inte direkt se någon skillnad på samordningen inom BoStad2021 och annan produktion:

Med min erfarenhet från tidigare projekt som jag har jobbat med och sådär, så är det väl varken bättre eller sämre med den samordningen. Alltså, det var lika mycket galenskap här som i vanliga fall som man får ta tag i under resans gång.

Om man jämför med andra kommuner kan processen upplevas trög:

Hela grejen med att det ska gå fort! Det gör det inte, upplever jag det som. Eller som sagt, jag vet inte hur det har varit innan i Göteborg, men om det här ska vara bra, så är det inte bra om man jämför med andra kommuner. Det är

väldigt trögt och fyrkantigt. Jag tror de behöver vara rundare i sina tolkningar, och i sitt samarbete med exploatörerna, för att kunna göra bra lägenheter fort.

Och handläggningstider tycks fortfarande vara långa:

Känns inte som att de är på tårna [...] det är väl inte av illvilja, det tror jag inte, [...]. Det dröjer fortfarande väldigt länge innan man får svar när man skickar in <ansökan om> bygglov, eller när man skickar handlingar för startbesked och så där.

Ett förändrat arbetssätt kunde innebära en mer strömlinjeformad intern process – och stolthet:

Det har haft effekt på resultatet. Alltså, titta på huset, så som det ser ut nu och titta på huset så som det ser ut i samrådet i planen, så är det ju det huset, det ... Ja, alltså det är inga ändringar [...]. Jo, men lite har vi förändrat vår arbetsprocess, kan man väl säga då [...] Och vi ser gärna att efter detaljplanen så [...] testkör <vi> detaljplanen, kanske frågar tre olika arkitektkontor "Hur kan man utnyttja den här planen bäst?" Här var det inte utrymme för det, här körde vi direkt på detaljplanen med samma arkitekt som vi hade i detaljplanen. Och det har blivit jättefint. Jag är jättestolt över projektet, men på så sätt så påverkade arbetssättet ändå genomförandet.

Flera projekt samtidigt på samma plats är en utmaning:

Vi har byggt på en trång byggarbetsplats där <företag> och vi skulle tillsammans genomföra ett projekt och som grannar ha ytterligare två byggprojekt utifrån en annan plan som hade blivit fördröjd. [...] I start- och inledningsskedet var det mycket diskussioner kring logistik och byggtransporter och etableringar. Det blev inte så tillspetsat genom att <företag> blev försenade, men [...] det har haft väldigt stor betydelse för att kunna ha någon sorts effektivitet i själva byggproduktionen på plats också. Det här har gått att hantera väldigt bra, och utan att det har drabbat omgivningen särskilt mycket. [...] Så att förutse logistik och att kommunicera med grannar, det är en viktig del som man måste ta väldigt tidigt i och börja jobba med redan i planskedet.

Om planen överklagas, kan tidigt engagemang av entreprenör bli problematiskt:

Har en tydlig process där vi jobbar ihop med våra totalentreprenörer tidigt, samtidigt, även stomentreprenader, så när vi börjar projektera, om man tänker första kvarteret där, så har vi med dem [...] i vår projektering. Och sedan har vi ett samverkansavtal med totalentreprenör och stomleverantör. [...]. Så vi går inte ut och handlar med förfrågan eller liknande [...]. Och där kan man väl säga att baksidan, det var lite svårt för totalentreprenören. Vi menade att nu är snart planen klar, då ska vi vara startklara, då ska vi börja. Och sedan blev den överklagad [...]. Tog ytterligare något år, där de hade kanske räknat med att ha ett jobb på det är området och förberett sig och sett till att de har resurser. [...] Vi fick hitta lösningar med dem också, för vi ville inte att de skulle stå där med folk.

Det är tydligt att många olika effekter, de flesta små men välkomna, har noterats av byggherrarna. Samordning och samverkan, då inte minst inom kommunen, är återkommande teman.

Kommunala åsikter om effekter

Från kommunens sida uttrycks en viss besvikelse över att flera av byggherrarna inte har drivit på processen som förväntat. Fastighetskontoret menar:

Vi hoppades att hela portföljen skulle arbetas fram på ett effektivare sätt, för att man hade jobbat annorlunda i planeringsskedet. Där vet vi om att det inte har skett av olika skäl. Men det är definitivt så att vi har möjliggjort för det.

Uppenbarligen så har inte alla kunnat leva upp till att jobba på det här sättet. Ni nämnde själva bygglov, det vet vi redan att det har varit en sak som inte har fungerat som vi ville, av olika skäl. Uppenbarligen så har inte alla parter varit rustade för att förbereda sig på det här sättet under planskedet, så att genomförandeskedet har haft någon nytta av det här snabba.

Vad utmärker då de få projekt där man uppfattar att byggherrarna verkligen har svarat mot utmaningen?

Man skrev under på den forcerade tidplanen, alltså att man jobbade utifrån den. Man hade resurser så att man kunde jobba så snabbt. Och att man gjorde sin läxa vad gäller lantmäteri, nybyggnadskarta, bygglov, så att man när planen väl vann laga kraft kunde börja bygga direkt.

Från trafikkontorets sida anser man att den gemensamma planeringen med byggherrar har fungerat väl, bortsett från att tidplaner inte alltid har levererats i tid:

Vi har gjort en gemensam planering tillsammans med exploatörerna, och kommit överens om vem som ska bygga när och i vilken tid och vad som är bäst att bygga först, för att det ska funka, flyta på så bra som möjligt. Så den här gemensamma genomförandeplaneringen tycker jag har fungerat väl. Sedan blir det inte alltid som man har planerat ändå, av olika skäl.

En sak som vi gjorde i den gemensamma projektorganisationen, där jag försökte redan från 2016 få resurssätta de här projekten: "När tänker ni bygga och var och hur?" Så att vi från stadens sida visste när vi behövde ha folk till att göra saker. [...] Jag höll på att slita med min LEGO-tidplan, vet jag vi kallade den för (den var i gult och blått och grönt), bara för att få dem att förstå att jag behöver veta när ni behöver ha trafikkontorets resurser. För vi fick alltid höra att "det aldrig finns några resurser hos oss". Men vi lyckades resurssätta tack vare den övergripande planeringen, när vi nästan själv fick hitta på till slut. Men vi fick lite input i alla fall.

Sedan, i respektive projekt, så har vi försökt jobba just med att se när behöver vad byggas för att vi ska vara färdiga 2021 [...]. Det har varit speciellt i det här, i och med att vi har haft en deadline. Det är då man har räknat baklänges i tidplanen. Det gör man kanske inte i en vanlig detaljplan, utan vi bygger väl när vi bygger. [...] Först och främst planera, hur bygger vi på mest effektiva sätt? Och utifrån det bestämma vem som får komma dit först osv, för att det ska gå smidigt under byggskedet. Så det behöver inte vara exakta tider, men i alla fall tågodningen för utbyggnaden under genomförandet är jätteviktig.

Risken att behöva omprojektera när man driver parallella processer nämns av trafikkontoret:

Köpte t.ex. upp projektering på ett icke färdigt trafikförslag. Sedan gjordes det färdigt parallellt med att vi projekterade, vilket betydde att det anbudet som jag hade fått in, det stämde inte riktigt överens med det som sedan skulle projekteras, för då blev det en massa förändringar. Och planen var inte heller klar, så med facit i hand skulle jag kanske bara köpt projektering för det jag behövde bygga, i stället för att köpa all projektering på en gång.

Ytterligare lyfter trafikkontoret fram att de skapat förutsättningarna för att byggherrar ska kunna komma igång med byggandet:

Tycker det är bra är att vi har kunnat ge exploatörer möjlighet att börja bygga direkt efter lagakraftvunnen plan, utifrån att ledningar och arbetsgator är byggda, i den mån vi har kunnat bygga det utan att ha planstöd. Det är framför allt ledningshyttarna vi kunde göra innan.

Stadsbyggnadskontoret har goda erfarenheter av att diskutera gestaltning och planenlighet med byggherrar redan i planarbetet:

Tyckte det var bra när man hade tidiga möten, där de hade sitt första utkast till ett skissförslag som ändå var tillräckligt detaljerat för att man skulle kunna göra en granskning, i alla fall gestaltningsmässigt kunde man ju liksom ganska tidigt prata om volymer och anpassning och färg och såna saker. [...] Och så kom man överens om en riktlinje i alla fall på gestaltningen. Men ju konkretare deras förslag var redan tidigt, det tyckte jag ju gav väldigt mycket [...]. Och så visste de vad jag skulle säga när det väl kom in sedan. För då fastnade man ju inte i en fråga om det är planenligt eller inte, för det hade man ju redan pratat om.

Däremot påpekar kontoret att tidspressen och problem med den interna kommunala samordningen var orsaker till att många frågor inte löstes i planprocessen:

Man är ju egentligen en stad, och så pratar vi inte med varandra, inte ens liksom inom staden, utan vi skickar remisser [...]. Byggaaktörer, de är ju vana vid det, att det finns olika delar av staden. [...] Och så bara så här valsas man runt [...], det borde ju kunna gå att lösa, liksom att staden tar sig an frågan med alla inblandade en enda gång och så får

man ett svar. Jag trodde att det skulle funka lite så med BoStad2021, för att förvaltningarna var ju representerade i planprocessen. Men jag vet inte varför det inte löstes i planprocessen, för det är ju där man löser de här sakerna. Men just i BoStad2021 så var det många frågor som inte löstes i planprocessen, men det var väl tidspressen där. Men man förlorar ju på det.

Park- och naturförvaltningen tar också upp att genomförandet kan kompliceras av ett snabbt planskede:

Att det har gått snabbare i planskedet har gjort att vi haft fler frågor kvar att lösa i de kommunaltekniska synkningen som vi har behövt lösa i nästa skede.

Den stora skillnaden, om man jämför BoStad2021 med normalexploateringen, är att i normalexploateringen, så är det alltid utbyggnad av allmän plats som har förtur. Trafikkontoret åker dit och bygger först, de gör gata, ledningar. Ibland kommer vi dit, men oftast kommer vi dit allra sist efter exploatören är färdig, någonting som vi inte är jätteförtjusta i. Medan i BoStad2021 så är det bostädernas färdigställande som varit huvudprio, vilket innebär att då har man fått trolle med knäna för att ge exploatörerna åtkomst till sina ytor först, och det har inneburit en hel del problem, kan jag lugnt säga. Det har blivit en hel del merkostnader, skulle jag vilja påstå också, för man har inte hunnit analysera ordentligt i tid. Så det är den stora negativa effekten av BoStad2021, det var att huvudmålet var tiden. Hade huvudmålet inte varit tiden, utan kvalitet, då hade man fått ett mycket bättre ... man hade sparat pengar, man hade sparat personella resurser, och man hade sparat väldigt mycket stress.

Och framför allt om man tittar på de stora detaljplanerna, där det bara ett eller två kvarter som ingår i BoStad2021, så styr de hela uppbyggnadsplaneringen. [...] Men det är det som är, det var det som var huvudmålet och politisk inriktning på det också. Men som sagt, det positiva är det som man ska ta med sig, är just att börja titta på utbyggnadsplaneringen i tid, för det ger både staden och exploatörerna helt andra förutsättningar, än att man sitter och rullar tummarna fram till detaljplanen är färdig.

När det gäller de positiva effekterna ser park- och naturförvaltningen att man har kunnat identifiera hinder i förväg, särskilt i fråga om ledningar och geoteknik:

Vi har kunnat identifiera, jag skulle inte kalla det för farthinder, men vi har kunnat identifiera hinder i förväg. Och då framför allt tänker jag på ledningsförläggningar, jag tänker på en del geotekniska problem osv som man oftast inte undersöker mer än väldigt ytligt i detaljplaneskedet. I och med att vi har en kompetens inkopplad i ett tidigare skede, som faktiskt kan ställa rätt följdfrågor, så har man börjat titta på de frågorna på ett annat sätt, därför att många gånger så tar man fram en ytlig undersökning: du tar fram geoteknisk undersökning, du tar fram en miljöundersökning, en dagvattenutredning osv. Men sen har du ingen som ställer följdfrågor på de utredningarna, utan de tas fram och så läggs de på hög.

En annan positiv aspekt som samma förvaltning har lyft fram är att stadsbyggnad under mark beaktades i planarbetet:

Men att förprojektera, nej, det skulle jag inte säga att det finns ett jättebehov av, men den övergripande strukturen i disponeringen av utrymme behöver utredas noggrannare än vad man gör i dag. För i dag i normalproduktion tittar man bara i plan. Man tittar inte under jorden över huvud taget, och det här är ett jättebekymmer. Och när man väl tittar under jord, så ställer man inte rätt frågor, så det är ett litet bekymmer. Jag sitter med i en del forum som fastighetskontoret driver för att titta på just det här, och som ett exempel så kan jag nämna att man vill börja titta på en normal gatusektion för staden, både ovan och under mark. Och sen så fick jag till mig de standardmätten, som stadsbyggnadskontoret alltid utgår ifrån normalt sett, och så tänkte jag: "Det här verkar lite lite", så jag, bara för skojs skull, slängde in alla standardledningslag som finns under mark, och sen så la jag in ensidig och dubbelsidig allé längs med gatan, och insåg att stadsbyggnadskontorets normalmått låg minst fem meter under vad det egentligen skulle behöva, för att allting skulle få plats i normalläget. Bara det visar på en okunskap om hur verkligheten ser ut. Ja, nu snöade jag ut lite där igen.

Lokalförvaltningen tar upp kontinuitet och tydligare kontaktvägar:

För dels så får vi lite kontinuitet i det, men det är inte det allra viktigaste, utan det är att man faktiskt träffas och vet vem man ska prata med.

Kretslopp och vatten beskriver följder av att arbeta under tidspress:

Ska vi generalisera lite så handlar det väl om hur förvaltningarna får plats med sina behov på det som blir allmän platsmark i planen. Som vi inte alltid riktigt lyckas lösa när tiden blir knapp. Och då får man lösa det i nästa skede. Och då har vi tagit bort vissa frihetsgrader, vilket gör att det blir svårare att lösa det.

I vissa fall så för det med sig att vi måste skriva mer antal till exempel. Att vi vill inte riskera att projekteringen blir värdelös. Och själva den processen tar ganska mycket tid ibland, och det är ju en process man hade helt sluppit annars om det hade gått i normalproduktionen. Då hade vi ju haft en färdig detaljplan och vi hade inte riskerat att den inte gick igenom.

Ledningsägaren Göteborg Energi ser en bestämd effekt av att i högre utsträckning engagerats tidigt:

Väldigt bra att få vara med tidigt och man har också kunnat få med och planera in i detaljplanen om man behöver ha med u-områden i planerna tidigt, för ledningsrätt i kvartersmark om det skulle vara så. Det hade vi aldrig fått innan, för vi har inte vetat hur ledningarna ska gå innan, för vi har inte haft dialogen med vår slutkund tidigt så som vi har haft nu, så att det är bara positiva effekter.

Kan också se att många av de privata aktörerna har gjort så gott de kan, de försöker vara med tidigt och har riskat rätt så mycket pengar, men de har ändå valt en väg och gått efter den. Så att det är exploatörerna [...], att de vet tidigt vad de vill. För vet de inte vad de vill, då kan vi inte driva det här framåt, för då vet vi inte hur många ledningar elen ska ha kanske, hur stora ledningar fjärrvärmen behöver ha, vilka dimensioner.

Man har gjort förberedande arbeten, ibland man har börjat innan ens planerna har laga kraft och då har vi inte kunnat dra fram nya kablar och kopplat in det innan laga kraft, och då har man på vissa ställen redan börjat bygga, vilket då har tillfälliga lösningar och sådant här.

Även de kommunala förvaltningarna ger uttryck för behovet av tidig samordning av kommunaltekniska insatser och utbyggnadsplanering. Flera lyfter fram att de tidiga skedena, som ofta uppfattas som avgörande för projektens genomförande, påverkades av de skarpa deadlines som sattes upp för planarbetet. Flera vittnar om att kommunaltekniska frågor som inte löstes tidigt följde med till genomförandeskedet. Detta tillsammans med satsningens fokus på färdigställda hus vid en viss tidpunkt kan ha resulterat i onödiga merkostnader och stress.

Samlade iakttagelser

Man kan konstatera att arbetssätten har haft vissa effekter på genomförandet. Att flera fick träffas tillsammans kring en arbetsplan tidigare än vanligt tycks ha haft goda effekter på genomförandeskedet. Intervjuszvaren från både byggherrar och de kommunala förvaltningarna handlar ofta om behovet av tidig samordning av insatserna. Där återstår en betydande potential för hur samordningen kan både stärkas och systematiseras. Vad vi har fått höra förstärker våra tidigare slutsatser om att projektvisa deadlines från start av detaljplan till inflyttning är viktiga, liksom att det finns en uppföljning av framdrift och av konsekvenserna i de olika delarna av den kommunala organisationen.

5 Skedesövergångar och överlämningar

Hur kan kommunen och byggherrarna hantera övergångar mellan olika skeden och överlämningar mellan olika individer utan att väsentliga kunskaper går förlorade? Det är vad som behandlas i detta kapitel.

Övergången från planskedet

Hur har övergången mellan plan-och genomförandeskedena sett ut? Har det skett tydliga överlämningar mellan de ansvariga för respektive skede? I så fall hur?

Personbyten resulterar i förlust av information.

Om man ser till projektledaren från fastighetskontoret, så har det ju blivit lite byten. Vi hade från början <X> som var involverad i det här projektet i detaljplanskedet, som har blivit till <Y> sedan som i sin tur har övergått till <Z> som vi har i slutskedet här nu då. Det har väl varit av olika anledningar antar jag, men det är klart att information mellan överlämningar till varje ny person försvinner.

I några av projekten så byttes ju projektledarna ut också väldigt många gånger. Och hade man då både från byggherrens sida som bytte projektledare, planhandläggarna byttes ut, och de som skulle lägga bygglov sedan. [...] Det nollades ju flera gånger på vissa projekt också, medan i vissa projekt var det samma byggherre, samma planhandläggare och samma bygglovhandläggare sen. Och jag tror att de gick smidigare [...]. Men sådana saker var ju också viktiga, att det var samma projektledare som man hade alla de här tidiga mötena med, för kom det in en ny projektledare sedan, så fick man ju börja om från början, för där var ju ingen överlämning mellan dem när jag upplevde dem som bytte. Precis som att det inte var någon överlämning mellan planhandläggarna och bygglovhandläggarna heller, utan man bara kastades in i någonting.

Med tanke på parallella processer:

Vet inte om det fanns med i planeringen alls att man skulle fortsätta med de här parallella processerna, liksom planhandläggaren och plan skulle följa bygglov också. Jag uppfattade inte att det var så. [...] Det var nog en gång som jag hade ett överlämningsmöte, för jag ser att frågan kommer lite längre ner, men det var ju liksom en bra grej ändå, att då var ju ändå planorganisationen med i första skjutsen i bygglov liksom. Men jag hade tyckt att det kunde vara skönt ... precis som jag medverkade i planprocessen så hade det varit skönt om planhandläggaren kunde medverka i bygglovprocessen

Men trafikkontoret dokumenterar frågor som har varit uppe.

Jättefördel att vi kommer in tidigare, och att vi överlämnar under tid. Att vi lotsas in i projektet på ett helt annat sätt. Nu vet jag att vi har utvecklat ett system på trafikkontoret här, där [...] man gör en slutrapport av detaljplanskedet. De som jobbar som våra plansamordnare kommer då att skriva ner frågor som har varit uppe på tapeten, och varför man har valt olika lösningar [...], och så finns det liggandes. För sedan kan det ta ett par år innan det här ska förverkligas och vi får en beställning för att bygga ut. Och då finns allt det dokumenterat, så slipper vi ställa alla frågor en gång till.

Startmöten för bygglovsprocessen hade kunnat hjälpa:

Fick lite mejl från olika byggherrar att: "Nu har vi bytt projektledare". Och det kändes som att den [...] gamla projektledaren hade inte haft en jättebra överlämning till den nya. Att det var jättemycket information där som inte vi fick reda på som vi kanske hade sagt till den gamla projektledaren, som kanske lämnade in ett förslag som vi har sagt nej till tidigare. Så det var någonting som [...] tog tid då i bygglovsprocessen, just för att vi inte ... just för att de också bytte. Både vi inom staden så klart, nya personer, men även då projektledarna för de olika etapperna och så där. [...] Så det hade varit ännu viktigare, om man hade fått önska, det här med någon slags startmöten, eller där man kunde samla så många som möjligt, nya som gamla och liksom "Nu kör vi igen", och "Nu, alla är med på banan", men det är önsketänkande nu när vi redan har passerat alla de stegen. Men absolut nu i efterhand, så ser man verkligen behovet inom staden och inom de privata aktörerna, att man hade kunnat ses en omgång i alla fall.

Olika byggherrar har olika syn på intern kontinuitet över skeden:

Om man kollar på <företag1> som jag var på tidigare, så var [...] det en som drev fram planen, och sedan lämnade den över till en projektchef som körde igenom projektet, men på <företag2> så är det ofta samma person från ax till limpa. Så att det är ofta att det är jag som projektutvecklare som driver igenom planen, om det nu inte finns någon detaljplan tidigare, och sedan driver igenom projektet [...]. Innan det, själva affären, då kan det vara en affärschef eller affärsutvecklare som drar igenom med stöttning från mig då, men annars har vi inga överlämningar däremellan, utan det är snarare att jag då får koppla in olika personer inne hos oss. Någon som är bra på lantmåterifrågor kanske jag tar in ett skede när det är förrättningar som är på gång och lägga koncept där, eller [...] vår marknadsavdelning när det är dags för försäljning och sånt. Men det är alltid jag som projektutvecklare som är med som den röda tråden då.

Större kontinuitet hos konsulterna? Iakttagelser från stadsbyggnadskontoret:

Arkitekterna och de arkitektkontoren, ibland var det ju de som hade den samlade bilden, för att alla andra var nya. Men där byttes ju också, men inte i lika stor utsträckning. Det är ju vanligare att man byter från plan till bygglovs-skedena, att man byter arkitektkontor, men det gjordes ju väldigt sällan här. Ibland kunde man ju kontakta någon arkitekt som hade varit med från början om man kom in lite sent. Så att det var nog den parten som var mest stabil tror jag nästan <skratt> inom vissa projekt.

Successivt kan gestaltningen förlora kvaliteter, observeras från kommunens sida:

Vid Eriksberg till exempel, Juvelen [...]. Såg ut som en silo från början, och det anknöt väldigt mycket till det som hade legat där innan [...]. Och sen så ritar man om den då. Det kanske fanns tekniska anledningar också [...]. Men jag tyckte den där första var ju mycket häftigare och på något sätt. [...] Det var så synd [...], där man tänkte att det skulle bli något bra, så blev det lite platt där också.

Det är stor skillnad mellan hur övergången mellan plan- och genomförandeskedena ser ut hos byggherrarna beroende på deras sätt att organisera sin verksamhet. Det beror till viss del på företagets storlek, där det i små företag är få personer som gör allting. En sådan aktör uppger att man drivit en sömlös byggherredriven process från start till färdig byggnad. Det vanligaste svaret bland de övriga är att den är en och samma person som driver projektet genom alla skeden. Dessa uppger också oftast att de har tydliga rutiner för överlämningar i det fall man måste byta projektledare. Ett företag byter i normalproduktion person i flera skeden, men har i BoStad2021 projektet arbetat mer överlappande.

En klar majoritet av byggherrarna uppger att det varit otydliga överlämningar från kommunens sida - och många personalbyten som medfört fördröjningar och omtag.

Från kommunen anser de flesta att det fungerat bättre än vanligt tack vare en högre grad av personkontinuitet. Därmed har det heller inte krävts så många överlämningar. Det gäller även för de tekniska förvaltningarna. Genom att de varit med redan i tidiga skeden har det inte behövts så tydliga överlämningar mellan plan- och genomförandeskedet som i normal produktion. Stadsbyggnadskontoret har haft många byten av planhandläggare och hög andel inhyrda planhandläggare som försvann när detaljplanen var färdig. Detta blev besvärligt för bygglov som inte fick många bra överlämningar från planskedet.

Personkontinuitet och personberoende

Hög omsättning av handläggare för bygglov har försvårat kopplingen mellan planskede och bygglovgivning.

Skisser eller något lite mer hyfsat konkret i alla fall så man kunde ta ställning till vissa saker, för att spara tid. Det är ju det på bygglov nu, vi har ju också folk som har slutat under processen. Jag tror att jag och <X> är en av de få som har varit med från <början>, <X> har varit med längst <sedan> i planprocessen. Och jag kom in då när de första byggloven. Sedan har vi jättemånga bygglovhandläggare tyvärr som inte finns kvar hos oss heller [...]. Så att det är jättesvårt att fånga upp exakt vilka saker som har haft nytta sedan då.

Inom kommunen finns det en medvetenhet om att problemlösning kan vara starkt personberoende.

Det fanns många exempel på där vi kunde diskutera med planhandläggarna från stadsbyggnadskontoret, och så flyttade vi lite gränser fram och tillbaka. Men det var enormt personberoende. Det var inte processberoende, så det problemet kvarligger fortfarande.

Vilket även bekräftas av ett uttalande från stadsbyggnadskontoret:

Även om man inte ville att det ska vara så här personstyrkt, så är det ju det. De personliga relationerna är ju jätteviktiga. Man vill ju att man ska kunna vara anonym och utbytbar, men ja, man ser att det funkar inte så riktigt.

Samlade iakttagelser

Betydelsen av personkontinuitet är stor. Men man kan inte basera verksamheten på att samma individer ska följa projekt från början till slut. Därför är realistiska och effektiva rutiner för överlämning viktiga, liksom att det finns en uppföljning av att rutinerna respekteras i organisationen.

En annan dimension är personberoende handläggning i kommunen. Både byggherrar och kommunala handläggare har påpekat att utrymmet för individuella tolkningar kan vara i största laget. Professionella handläggare bör ha ett rimligt handlingsutrymme, men ett starkt personberoende kan vara ett symptom på att det saknas viktiga rutiner för handläggningen.

6 Samverkan kommun - företag i genomförandet

I detta kapitel börjar vi med innebörden av samverkansavtalen mellan byggherre och kommun. Sedan redovisar vi byggherrars åsikter om hur samverkan med kommunen har fungerat i genomförandefrågor, följt av motsvarande åsikter från dem som arbetar i de kommunala förvaltningarna.

Våra tidigare studier

I BoStad2021 ingick alla byggherrar ett samverkansavtal, och i några fall markanvisningsavtal, med kommunen för att säkerställa att målen med satsningen skulle kunna nås. Samverkansavtalet var satsningsspecifikt. Det innehöll villkor och förutsättningar för gemensamt samarbete och utgör ett centralt dokument för måluppfyllelse av BoStad2021 och syftade till att säkerställa att satsningen var genomförd och att bostäderna skulle stå inflyttningsklara år 2021. I avtalet framhölls att en förutsättning för framgång med satsningen var ”att samtliga ingående parter arbetar aktivt för att avtal tecknas, tidplaner hålls, utredningar genomförs och att underlag till beslut finns framme i god tid till för samverkan, beredning och kvalitetssäkring”.

Byggherrarna skulle enligt avtalet:

- samverka i samverkansgrupp (byggherrarnas representanter tillsammans med kommunens styrgrupp), projektgrupp (byggherrarnas representanter tillsammans med kommunens projektledare, arbetsgrupp (byggherrerepresentant i detaljplanarbetet tillsammans med kommunens handläggare).
- vara införstådda med att många arbetsinsatser kommer behöva ske i överlappande processer under planarbetet för att korta tiden och minimera uppkomsten av väntetider.
- ta ansvar för
 - att resurssätta och bekosta aktiviteter som krävs i respektive detaljplanarbete och efterföljande genomförandeskede för att hålla målet med 7 000 extra bostäder färdigställda år 2021.
 - att exploateringsavtal upprättas och undertecknas i tid för respektive detaljplans antagande.

Vidare skulle byggherrarna:

- säkerställa att förberedande åtgärder inom blivande kvartersmark – utredningar som inte omfattas av planavtalet, projektering, bygglovsansökan, ansökan om lantmäteriförrättning med mera – genomförs så att byggstart kan ske kortast möjliga tid efter lagakraftvunnen detaljplan.
- [...]
- åta sig att senast 2021 ha färdigställt bostäderna inom avtalsområdet, under förutsättning att detaljplanen vunnit laga kraft och bygglov erhållits. Tidplan och specifika villkor skulle komma att preciseras i exploateringsavtalet inför detaljplanens antagande.

Som vi påpekade i *Delrapport 4* saknar detta avtal en precis formulering av vad kommunen väntade sig att byggherrarna skulle bidra mer i projekt- och samordningsgrupperna. En vag definition av vilken

Samverkan man har trott att man varit eniga om har lett till att flera intervjuade i de kommunala förvaltningarna har upplevt ett bristande engagemang hos exploatörerna. Allmänna formuleringar om samverkan har tolkats olika.

Byggherreåsikter om samverkan in i genomförandet

På byggherrarnas sida framträder en något blandad bild av i vilken utsträckning fördjupad samverkan har ägt rum och även i fråga om behovet av fördjupad samverkan. Det finns exempel på projekt där företag och kommun samverkat under hela genomförandet. I vissa projekt har man inte upplevt något behov av fördjupad samverkan, då projekten löpt på bra och där hävdas att det i stort har flutit på som i projekt i den normala processen, medan i andra projekt, som inte avslutats lika smidigt, har man sett behov av tydligare samordning i genomförandeskedet. I de fall där man ser samverkan i genomförandeskedet är det främst kontakterna med fastighetskontoret som framhålls som en positivt bidragande faktor.

En byggherre framhävde att de olika förvaltningarna generellt haft en snabbare hantering av ärenden än i den normala processen, och trycker på att ambitionsnivån varit högre:

Det känns som att de har haft samma ambition om att driva fram de här projekten som vi andra också.

En annan positiv aspekt som lyfts fram av en byggherre är de regelbundna avstämnings- och genomförandemöten som har hållits. De har bidragit till ingångar i kommunen, att komma till rätt person, och fortare än vad som annars hade varit fallet. Samma byggherre nämner även att kontakterna med fastighetskontoret har fungerat bra, något som tillskrivs BoStad2021. Ytterligare en byggherre tog upp förbättrade ingångar som en effekt av BoStad2021:

Vem kan jag fråga det här? Eller: Hur ska jag göra med det här? Och då hjälper hon mig, så det har varit jättebra.

Vidare nämns även att de samordningsmöten som avhållits var fjärde vecka kring Gårdstens Centrum som positiva:

Sitter och diskuterar kring Gårdstens Centrum just för att vi är alla aktiva där, och det finns mycket som vi kan hjälpa varandra med, och det har fungerat jättebra.

I jämförelse med den vanliga processen menar en byggherre att de kan se en del inslag av samverkan som har haft en positiv påverkan:

En viss fördel och i vissa lägen en stor fördel har det varit, upplever jag, att vi ligger inom BoStad2021. Det är väl framför allt med fastighetskontoret som vi har regelbundna avstämnings- och genomförandemöten.

En byggherre sätter in frågorna i ett större perspektiv och påtalar ett attitydproblem:

Samverkan mellan alla förvaltningarna och oss byggherrar på liknande sätt, eller ytterligare med en öppenhet för att skapa bra stad, är någonting som vi behöver bli bättre på, generellt. Och där behöver vi inte stanna vid hur vi har jobbat i BoStad2021, utan det går att utveckla bra mycket mer än så. För mig som byggherre så känner jag att det är en väldigt stor djungel att ha koll på, vem – om det är trafikkontoret eller Park och natur eller vilken förvaltning det är jag ska prata med – och de bollar ofta väldigt många saker mellan sig tills det till slut blir så att det är lättare för mig att göra det själv. Ja, och det är inget positivt omdöme om deras arbetssätt!

Det är en organisatorisk fråga inom kommunen också, och jag förstår att det är svårt, men det är ändå så att om man hittar sätt att jobba i projekt och samverka med varandra, i stället för att dra ett streck på en ritning och säga: "På höger sida är det du, och på vänster sida är det jag!" så kommer vi väldigt mycket längre på totalen och på resultatet. För vi bygger boendemiljöer och stad för invånarna i staden. Och lite grann, i stället för att se till sina egna arbetsuppgifter, så får man se till kunden som är alla som bor och lever i stan. [...] Tror att en viss del av hindren finns i att man inte har resurser, att väldigt många av oss har väldigt många bollar att springa på. [...].

Men sedan tror jag också att det är förståelsen för varandras roller i de här olika processerna. Det är väldigt ofta som jag känner att jag, från kommunala tjänstemäns sida, blir den stygga exploatören som bara ska tjäna pengar. Och jag känner det väldigt på vilket sätt de behandlar mig och mina åsikter att: "Ja ja, det tycker du bara för att du ska tjäna mera pengar." Men det är inte mina drivkrafter som person att göra det, att jobba på det sättet.

Något som efterlyses är dialog med bygglov, med möten månadsvis och med avstämningar, vilket en byggherre framhåller sker i deras projekt i andra kommuner. Inte minst då i det aktuella projektet, där många skeenden är igång samtidigt:

Visar på det som vi gör för tillfället och lite tidsmässigt när vi tror att vi kommer in med lov och ansökningar. Så att man har aktuell status, lite så. Och det kan vi ju känna.

En byggherre lyfter dock fram att Göteborg i allmänhet upplevs som relativt trögt i en jämförelse med en näraliggande kommun:

Har ett projekt i Borås nu där en kollega till mig är i precis samma skede som jag är, där kommunen snarare går och tar oss i handen och leder oss genom processen och hjälper oss, och vill ha igenom projektet på ett helt annat sätt än vad Göteborgs stad gör i det här läget.

En byggherre anser att det inte varit tal om någon fördjupad samverkan under genomförandeskedet, trots att det förelåg ett behov och då de hade kunnat förhindra att problem uppstod med t.ex. gränsdragningarna mellantrafik och torg och busshållplatser, och menar att om fördjupad samverkan hade fortsatt i genomförandeskedet så hade dylika problem kunnat undvikas. Ytterligare en byggherre hävdar att fördjupad samverkan under genomförandeskedet har saknats, inte minst med tanke på projektledarskap hos fastighetskontoret:

Jag hade tyckt det hade varit superkul om det var någon som kände det här ansvaret, även under genomförandeskedet, utifrån kommunens perspektiv. Alla försvann, kändes det som. Så att man drev väl... verkligen mycket så här ... som ett vanligt projekt.

Vidare tycks man från vissa ha saknat den sammanhållande kraft som man upplevde fanns i planeringskedet. I genomförandeskedet har man istället fått ta enskilda diskussioner med respektive förvaltning:

Så gick man in i den här genomförandefasen och då kom det ingen ny som hade det mandatet [...]. Det kändes i alla fall inte som att det kom någon som hade det mandatet.

Stadens samordning, menar en byggherre, har inte fungerat helt ut, och menar vidare att trots bra handläggare hos fastighetskontoret vad gäller exploatering, kunde fastighetskontoret ha tagit ett större ansvar för koordinering. Det uppfattas som att det finns en tendens att skylla ifrån sig, t.ex. på trafikkontoret.

Men för oss som exploatörer så är det stadens egen samordning som har brustit. Och då skulle jag ju vilja att fastighetskontoret tog lite ansvar för det. Så jag tycker att man är ju med på ett sätt som man kanske inte riktigt är alltid annars. Men man skulle också ta kanske lite mer ansvar och inte bara vara delaktig och sitta lite luddigt, utan även vara tydlig med att "Ja, men det här är ju vår brist".

En byggherre hävdar att de inte har haft någon form av fördjupad samverkan med kommunen under genomförandeskedet. Man ger vidare även uttryck för uppfattningar om bristande engagemang från t.ex. trafikkontoret, där man menar att avsaknaden av representant har lett till komplikationer i det aktuella projektet:

Saknade i hela projektet någon från trafikkontoret [...]. De tyckte att det var så lite inblandning från deras del så att de tyckte inte det var värt att tillsätta någon person till <projekt>. Och därav har det blivit lite konstigheter i gränsdragningarna mellan trafik och torg och busshållplatser och annat som har varit.

Inom samma utbyggnadsområde, menar även en annan byggherre att fördjupad samverkan inte har förekommit. Det har inneburit ett glapp mellan planeringsskedet och allmän plats i genomförandeskedet:

Ärligt talat så vet jag inte om det är så att man har gett oss fel höjder, eller om man har byggt gångvägen på fel plats, eller vad det är som är orsaken. Men vi har en höjdskillnad på cirka 80 cm, där gångbanan är 80 cm högre än vad vi trodde att den skulle vara.

Vi ser även exempel på där byggherrar tycks ha förväntat sig en effekt på genomförandet, eftersom man uppfattade att planeringsskedet lovade mer:

Sedan var det under planeringsskedet där, då hade man bra relation. Då satt man där med Trafik och Park och alla de här, så jag tyckte [...] då hade man ihop alla trådarna. Men sen försvann trådarna när vi gick in i genomförandet.

En besviken byggherre säger:

Men när planen hade vunnit laga kraft, då försvann egentligen kontakten med kommunen. Vi hade ingen kontakt med kommunen efter det, egentligen. Det var egentligen med bygglov [...]. Det var inte det att vi satt och hade genomförandemöten efteråt och på något sätt, utan när planen hade laga kraft så var det "Tack och hej!". Då var det bara att köra på.

En annan byggherre redovisar bra erfarenheter av samverkan för en integrerad förskola:

Man skulle [...] kunna peka på att vi har en annan relation i det här projektet med kommunen, just genom att kommunen är med som hyresgäst åt oss in i förvaltningsskedet här, för förskolan och också för de här BmSS-lägenheterna. [...] Lokalförvaltningen, som vi har haft som vår kontakt där, som företrädare de här blivande hyresgästerna [...]. Den har väldigt stor bredd i de kontaktpersoner vi har att jobba mot, det är olika professioner eller från kök och bar och administration, och vi har nog väldigt svårt att samla kring en gemensam bild och en gemensam kravspec för hur förskolan ska se ut och vad den ska innehålla. [...] Det har varit lärorikt och roligt, och jag tror att de har lärt sig ganska mycket på lokalförvaltningen i kontakter med <oss> för att klara ut hur produkten en integrerad förskola ser ut. Och vilket ansvar byggherren har [...]. Vi hade en väldigt intressant och bra relation och en fin diskussion, därför att man hade satt dit en äldre herre som strax skulle gå i pension, men som hade varit och byggt mycket förskolor. Han kunde det på sina fem fingrar. [...] Vi hade väldigt lätt med dem.

I huvudsak kan vi se att de flesta byggherrar inte har uppfattat att de har varit engagerade i någon djupare samverkan med kommunen. Detta kan hänga ihop med att man egentligen inte sett något större behov av djupare samverkan när projekten löpt på väl eller när hanteringen av allmän plats har varit oproblematisk. I andra projekt upplever man att brist på samverkan har lett till komplikationer. Som flera byggherrar framhåller är detta inte en följd av arbetssättet inom BoStad2021, utan snarare ett uttryck för en mer generell problematik. I den mån man annars tar upp att samverkan har saknats rör det främst glappet man uppfattar mellan planerings- och genomförandeskedena och att kommunens sammanhållande kraft försvagades under genomförandet.

Bristande överensstämmelse mellan markanvisningsavtal och exploateringsavtal har retat upp en byggherre:

Man bara slänger över problem på oss. Och jag kan förstå att man gör det, men då kan också få kompensera för att vi tar större risker. Vi har haft situationer här där vi har gått in med avtal, ett markanvisningsavtal, där vi har skrivit på vad som gäller, [...] vilka förutsättningar som gäller. [...] Vi har lagt ner jättemycket pengar. Nu när vi då ska skriva genomförandeaftalet, då gäller inte de förutsättningarna längre som vi har tecknat avtal om: "Nej, det tänker inte vi ta. Det får ni ta." "Ja, men vi har ju tecknat avtal på detta och nu har vi liksom borrar ner så här mycket pengar med de förutsättningarna." "Nej, det får ni ta bara. Vi tar inte såna risker." Och så sitter man och vägrar möta upp det här. Det är nästan så jag har lust att dra dem till tinget, alltså.

Kommunala åsikter om samverkan in i genomförandet

Från fastighetskontorets sida uppfattade man i viss mån att intresset från byggherrar för samverkan började minska när projekten gick in i genomförandeskedet, samtidigt som ambitionen från kommunen var oförändrad:

När vi såg projektportföljen som färdigplanerad och vi gick över till genomförandeskede, då var vår tanke, och vi gjorde också så, att fortsätta med projektgruppsmöten och samordningsgruppsmöten i samverkansforumet. Däremot så märkte man att intresset för att delta började ganska markant att dala och svikta, minst sagt, efter att planeringsskedet var slut.

En förståelse för att byggherrars intresse för gemensamma frågor minskade när projekten gick in sina genomförandeskedet uttrycks av kommunen:

Vi trodde på något sätt att byggherrarna i det här samverkansforumet skulle fortsätta föra fram frågor som var gemensamma, men i stället för i planeringsskedet då i genomförandeskedet, men det märkte vi att den typen av frågor fanns inte då på samma sätt. Vi fick krysta fram dagordningen för att över huvud taget ha någonting att prata om. Men i respektive projekt så har det så klart arbetats med detta, alltså att arbetsgruppen i planskedet har ersatts som motsvarande i genomförandeskedet.

Även hos trafikkontoret menar man att intresset har svalnat för samverkan:

Men vad jag har förstått så har intresset minskat för att gå på de gemensamma mötena, och jobba med sådana gemensamma frågor, ju närmare ut i förverkligande av projekten man har kommit. För då har man inte så mycket gemensamt att ta upp, utan då är man så projektstyrd av sina egna respektive projekt.

Trafikkontoret nyanserar den bilden och reflekterar kring samverkansfora på tre nivåer: lägsta nivå/arbetsgrupp-nivå (en arbetsgrupp per detaljplan), mellannivå/projektledarnivå (projektgruppen) och på översta nivå/chefsnivå (samordningsgruppen).

På mellannivån har det varit väldigt lite intresse skulle jag säga. [...] Och på översta nivån har det varit ett försvar till varför man inte bygger. Och på lägsta nivån har man kämpat allt man kan för att komma framåt och hjälpas åt och bygga, skulle jag nog säga.

I den här projektledningsgruppen (=projektgruppen), som träffar projektledarna, där svalnade intresset. Dels för att man bytte projektledare hos exploatörerna, till stor del, tror jag. Och sen, också att "ja, men nu ska vi bara driva vårt projekt. [...] Nu har vi fått detaljplanen igenom. Vi har kanske inte så mycket att vinna längre på att gå och träffa kommunen. Nu ska vi bara genomföra det här". Och jag förstår dem också. Jag känner likadant. Vad har vi att prata om längre? Nu vet vi vad det är vi ska bygga, och nu ska vi göra det.

De skulle bara genomföra sina projekt till en budget liksom, det var det som var intressant för dem. Och sen kanske det är svårt med samverkan kring själva byggandet, verkar det vara. De var rädda för kartellbildningar, och allt vad det var, när vi hade uppe de frågorna. Men vi har försökt få dem att bygga snabbare.

Och i det översta forat (=samordningsgruppen) [...] Man har jobbat med frågan om att få dem att bygga tidigare och mer, och försöker hitta metoder för att faktiskt bygga fast det blev en lite sämre konjunktur, och så vidare. Och jobbar mycket med det, men det har inte varit jättestor respons från byggaktörerna på det. Att starta sina projekt. Sen, en del har inte kunnat starta sina projekt. Det är ju för att vi är i vägen. Det är vi väl medvetna om också. Allting går inte så snabbt som man hade tänkt sig när man jobbar med ledning <skratt> kan man ju säga.

När det gäller bygglov har avdelningen inte haft någon egentlig kontakt med byggherre efter att genomförandeskedet inleddes. De har inte heller deltagit i genomförandemöten eller samverkansmöten och säger:

Nej, det slutade ju där. När planen <skratt> antogs så var det: "Hej då!". Ja, så stod man som om det var ett vanligt bygglov med en lagakraftvunnen plan. Ibland så återkopplade jag till planhandläggaren när jag fick in ett förslag och

funderade lite på hur vi hade resonerat kring en utformning, eller om vi skulle bedöma en bullerfråga eller en avvikelse. Eller hur vi hade pratat ... jag kunde återkomma ibland till ... men det var ju oftast via telefonsamtal eller ett kort mejl. Det var ju inga möten, och det var absolut inte strukturerat.

Från ledningsägarnas perspektiv ser man det som mycket lärorikt att ha kommit med tidigare i processen och man uppfattar att samverkan, i de fall den har fortsatt, har fungerat bra:

I ungefär 50 % av fallen så har det varit väldigt bra samverkan. Man har fortsatt att ha byggmöten, fortsatt haft genomförandemöten där man har fått lite återkoppling. Samtidigt som man säger att i vissa projekt så känns det som att man så fort skopan sattes i backen eller när man lämnar över det, så dog samarbetet ut lite grann, att då var det genomförandet. [...] Man kunde ha undvikit mycket fel och mycket som har blivit komplikationer genom att fortsätta köra på i samma sätt längre än vad man gjorde. Men vissa delar, absolut, har man gjort parallella processer med genomförandemötena, plockat upp mycket olika bra punkter.

Det hör till vardagen på trafikkontoret att plötsligt upptäcka en hiss:

Har t.ex. ett projekt med en hiss i. Och det första jag ser när jag ser det här projektet: så vad i h-e! En hiss? På allmän plats? Trafikkontoret vill inte ha några hissar. Det är så där jättetabu, det finns inte på kartan, vi ska inte ha det. Hur har det här bekräftats, hur har detta förankrats? Och då hade ju det aldrig förankrats med vår driftsavdelning, de visste inte alls om att det skulle komma en hiss här. Så då fick jag rota igenom, ringa till alla. Hur kom man överens om detta och vad har sagts? osv. Så till slut så blev det så att vi tog hissen, men där fick jag börja med att göra en utredning på hissen. Så jag tror vi kommer förbättra det även utanför BoStad2021. Och min förhoppning är att vi får fortsätta jobba in tidigare i projekten än efter en beställning på genomförande.

Fastighetskontoret har haft svårt att få in tidplaner från byggherrarna:

En sak som har varit otroligt svår, det är att få det här utbytet av tidplaner. Det jagas ofta kommunens tidplaner för utbyggnad, men det omvända är exakt likadant, [...] att det är oerbjödligt svårt att få tidplaner från byggherrarna. Och utan dem så faller hela grejen med utbyggnadsordning och det ena med det tredje för att få det att flyta, så att det är minst sagt ett dubbelt ansvar.

Man tror att det finns en oro hos byggherrarna med att lova saker som riskerar att göra att deras entreprenörer hamnar i någon form av stillestånd. Det är det absolut värsta som kan hända, att du har en upphandlad entreprenad som står still och tickar pengar. [...] Sedan är det också lite affärshemligheter om när ska man ut och sälja och det ena med det tredje. [...] Ingenting som byggaktören delar med sig hursombest. Men kan man inte göra en tidplan som vi kan ta upp och diskutera tillsammans med stadens tidplan, ja då är det hopplöst att hitta det effektiva samarbetet.

Man hör lite grann att de kan leverera en tidplan i väldigt sent skede, och så förväntar de sig att staden bara står redo att jacka i den i sin egen tidplan och allting ska funka, men så funkade det inte. Det kan funka i de enklare projekten, men i de stora projekten, där man varvar och turas om och kommer tillbaka i olika skeden, då är det A och O att man har de tidplanerna så tidigt som möjligt.

Trafikkontoret efterlyser planering och resurssättning i god tid:

Planeringen, det är viktigt att alla förstår det då, inom ett projekt. Jag tycker det har varit svårt att få igenom det även om jag bara har en exploatör i det stora projektet <projektnamn> [...]. Och i ett projekt där vi har flera exploatörer så är det ju jätteviktigt att man har tänkt igenom det här för att få en effektiv framdrift i genomförandeskedet.

Och hela tiden resurssättningen. Annars är det inte så konstigt att vi har resursbrist på trafikkontoret, för vi får höra, "Nu vill vi bygga detta, helst i morgon." [...] Jag bara: "Men vänta här, det är inte så att jag står med en massa traktorer och lastvagnar på gården här, som jag kan rulla ut, utan vi har en viss framförhållning". [...] "Om vi får en beställning, kan vi bygga det här nu? De vill flytta in i ..." – "Jaha, ja. Nej, men vi håller på med det här och det här och det här och det här." Jag vet inte hur många exploateringsprojekt vi håller på med. Det handlar ju mer om planering än brist på resurser hos oss. Det är det att vi kan inte bara slänga allt åt sidan för att ta nästa. Vi har inte folk som sitter och väntar på ett projekt, det har vi inte råd med heller. Så det är lite synd att man ens säger att vi har resursbrist, för så tycker jag inte att det är <skratt>.

Svaren från kommunen tyder på att man ibland uppfattade det som att byggherrar var ointresserade av att fortsätta samverka när man gick in genomförandeskedet. Detta verkar vara projektberoende, där till exempel ledningsägare nämner att i projekt där samverkan fortskred undveks komplikationer i högre grad än i andra.

Samlade iakttagelser

Intervjuszvaren från både byggherrar och de kommunala förvaltningarna handlar ofta om behovet av effektiva rutiner för samverkan och samordning. Det har tagits steg på vägen inom BoStad2021, men det återstår en betydande potential. Det syns också att innebörden av kommunens dubbla roller som samverkanspartner och som reglerande myndighet inte alltid framstår med önskvärd tydlighet för byggherrarna.

7 Åsikter om hur genomförandet kan förbättras

Här i detta kapitel redovisar vi vad de intervjuade har föreslagit som åtgärder för att förbättra genomförandet av bostadsprojekt. Vår fråga var: Vilka förbättringar ser Du borde komma till stånd i genomförandeskedet i syfte att snabbare bygga fler bostäder med bra kvalitet? Vi har fått många olika slags svar, och vi har här sorterat dem i första hand efter en tidslinje. Först tar vi upp betydelsen av en deadline, följt av vikten att analysera olika platserns förutsättningar. Samordnad utbyggnad av allmän plats och förhållandet mellan allmän plats och kvartersmark har tagits upp av många intervjuade. Ledningsdragnings måste tas på allvar och sådana frågor komma in tidigt, menar flera. Ibland har de intervjuade haft åsikter om hur det övergripande samordningsansvaret bör placeras i kommunen. Slutligen redovisar vi tankar kring genomförandemöten.

Två exempel på byggherresvar om genomförandet som helhet:

Rent krasst så är väl egentligen den kommunala röran större i planeringskedet än i genomförandeskedet. Med gemensamma mål för alla förvaltningar och färre aktörer som kan tycka, då hade genomförandet gått smidigare, eller vi hade i alla fall fått fram fler bostäder snabbare.

Jag tror på den inslagna vägen, faktiskt. Och ett av syftena i BoStad2021 var ju att vi skulle testa ett nytt sätt att jobba, och jag är lite orolig för att man inte drar nytta av de erfarenheterna och implementerar det i organisationen och gör ännu bättre nästa gång.

Betydelsen av en deadline

Betydelsen av deadline i BoStad2021 för samordningen tas upp från kommunalt håll:

Det är väldigt svårt att komma ifrån hur vi är organiserade. [...] Jag tror att nästan alla är överens om att det är alldeles för många parter med som ska tycka och tänka, och som gör det också, och som tillåts göra det. Vi har kommit en bit i BoStad2021 med att råda bot på det här, med en absolut deadline, för då märker man att "Ja, men vänta här nu", det går att tjäfsa <till en minut> i tolv, och sen komma överens om något, och så lämnar man några nöjda och några missnöjda. [...] Men jag tror att det blir väldigt svårt att jobba med den här skarpa deadline när man inte har BoStad2021. [...] För att verkligen nå någon effekt, så måste vi hitta ett annat sätt att jobba med hjälp från politiken.

Man kan och bör se exploateringsprocessen som en tidsstyrd helhet:

Stadsbyggnadskontoret kan driva tesen att "nu måste vi komma överens för planen ska antas då och då". Ja, vad trevligt, men det spelar ingen roll för när Göran och Hjördis kan sätta nyckeln i dörren på sin nya bostad. Det [...] garanterar inte att planen är genomförbar för att man antar den i en viss tid. För stadsbyggnadskontoret har alltid varit duktiga på att driva tidplan för planskedet, men vi driver inte en tidplan för exploateringsprojektet som helhet, där vi

... samverkar alla parter [...]. Det är tillåtet att rucka på tidplanen hela tiden från olika parter, för att man inte binner med för att vi ska tjafsa lite till.

Jobbar fortfarande <också> inom normalexploateringen och det är sådan enorm skillnad [...] Den negativa punkten som fortfarande hänger kvar [...], att stadsbyggnadskontoret ser sig själva fortfarande inte som en del i helheten. De tar fram en pappersprodukt som de sedan inte har något ansvar för egentligen, utan sedan är det andra aktörer som ska lösa eventuella problem med den produkten.

Har BoStad2021 varit en värld för sig?

Det är som två helt skilda världar, skulle jag säga. Jag blir konstant frustrerad när jag går in i normalexploateringarna och ska försöka trycka mig in i forum som jag numera ser som en självklarhet att jag ska vara del av.

Kretslopp och vatten tar upp behovet av tidig kommunal samordning:

Upplever ur vårt perspektiv, att just att det har gått snabbare i planskedet har gjort att vi haft fler frågor kvar att lösa i de kommunaltekniska synkningarna som vi har behövt lösa i nästa skede. Jag tänker, det är inte alltid direkt kopplat till exploatörernas bygglov. Nej, utan det är också det med internstadsfrågor som kanske inte riktigt syns alltid som ett problem för exploatören, men det är ändå ett problem för vår del. [...] träd kontra olika sorters ledningar, det är ett sånt klassiskt exempel på en konflikt mellan olika förvaltningar.

Flera exploatörer anser att bygglovsprocessen har försenat genomförandet (jämför vår föregående temarapport om bygglov):

Bygglovsskedet, ja, det stoppar upp lite. <skrattar> Det tar lång tid, dels att få det komplett, kanske ... eller att man inte vet om det är komplett, och så ska det ut på remiss hos olika instanser och ... Ja, det tar väldigt lång tid innan man kan knyta ihop säcken, så att säga.

Men under tidspress kan exploatörernas kontakter och nätverk uppfattas störa handläggningen:

Det här med tidspress från exploatörer, och speciellt de exploatörerna som uppfattas som ganska starka i stan, att de har mycket kontakter och nätverk, att de påverkar förvaltningarna på ett sätt så att det kan leda till högre kostnader eller sämre resultat. Så det skulle kunna vara en förbättring från stans sida att stå emot det på något sätt, men det kan vara svårt i olika fall.

Inflytandet på gestaltning kan möjligtvis ha påverkats av tidspressen:

Men det är klart, om det inte finns några incitament heller. [...] Vi från staden kanske hade kunnat på något sätt sagt till byggherrarna: "Det är inte så krångligt och det är inte så kostsamt ... byt ut den här fasaden mot det här i stället". Så hade det ju kunnat hända jättemycket. Jag förstår att vissa tomter är ju smala och svåra bygga på, men jag tror även materialvalet kunde ha påverkat jättemycket. [...] Man måste ju ha mandatet också. Alltså, man måste ju ha ledningens och politikernas stöd i det man gör som handläggare, annars är det ju ingen idé liksom.

Ta in genomförandefrågorna i planskedet

Som byggherre bör man vara tidigt ute med att undersöka planförutsättningarna:

Det vi ser nu som man kanske hade missat i planen, det är nog att göra en bättre analys av hur mycket bostäder man skulle kunna få in på byggrätten, och en bättre kalkyl på dem. Hur mycket parkeringar vi behövde för att kunna hålla uppe nivån. Hur ska vi ta hand om alla parkeringar? Alla bilar, och även tänka över dagsljus kanske lite mer, alltså att byggrätterna eller egenskapsgränserna ligger lite annorlunda för att man ska kunna få till bättre hus och sådär, för att kunna klara dagsljus, för att kunna klara att miljöanpassa byggen [...]. Det hade underlättat. Nu klarade vi det ändå, men det var lite kämpigare än vad som hade behövts.

Man bör också vara noga med att tidigt ta reda på platsens produktionstekniska förutsättningar:

<Framdrift> kan vara beroende på hur det ser ut på arbetsplatsen innan man ska dit. Det kan vara t.ex. markundersökningar och miljöinventeringar och sådant där, att man har med sig de bitarna i ett tidigt skede så att det inte stör produktionen sedan.

Trafikkontoret nämner tidiga insatser:

Vill man att det ska gå fort och kunna börja bygga? Det är det vi kan påverka, det är att börja bygga innan, eller i alla fall vara förberedda och sätta spaden i backen när planen vinner laga kraft. Då är det ju tidig projektering i de fall det går, tänker jag, där det är enkla grejer som behöver göras. [...]. Men där handlar det om staden vill att vi prioriterar någon i ett sådant skede. Det blir väl i så fall att man avtalar i det med en exploatör i så fall: "Här vill vi vara färdiga". Sätter man tidplaner på exploateringarna så kan man också stötta upp från vår sida kanske.

Genomförandeplaneringen är jätteviktig, att man gör den under planskedet, så att man ser hur vi bygger snabbast. Så vi inte bygger in oss och målar in oss i ett hörn när vi bygger. Och om det skulle funka från vår sida att vi är med tidigare och får de här möjligheterna att ta oss in i projekten i ett skede så att vi (= trafikkontoret) kan vara med och påverka de här delarna också, från genomförandesidan. Men det handlar också om att det måste finnas en tidplan på detaljplanen, att den ska vara utbyggd. Annars kan inte vi lägga resurser på något som ska byggas om fem år. Om vi har genomförandeplaneringen nu, och sedan "Jaha, nej, men nu vill vi inte bygga, för nu är det dålig konjunktur liksom". Jaha, då har vi lagt resurser som vi kunde lagt på något annat. Så det finns en sådan här priorlista, vilka projekt vi ska prioritera.

Annat citat från Göteborg Energi:

Tror man måste ha med sig hela biten in redan i planskedet: "Vad kostar olika grejer för att vi ska kunna fram bättre och fortare, och komma egentligen längre", att man ser till kostnader tidigare. Man försöker men många gånger stoppas det väldigt sent i stället nu. Man kanske kan se många frågor tidigare som jag tror hade varit viktiga för hela staden och ekonomin, och "Vad kan vi egentligen, vilka områden kan vi egentligen nyttja?". Det är inte säkert att för att det är tomt att det är det bästa området, det finns oftast en anledning till att man lämnade det förra gången. Det kan vara dåliga markförhållanden och det kostar grymt mycket att förstärka marken [...] Man ska inte säga att man inte visste vad man gjorde då för femtio-sextio år sedan. Man hade nog väldigt bra koll på vad som kostade pengar och inte, och det är de markerna som är kvar i dag.

Samhällsservice måste komma in tidigt i planeringen för att undvika omprojektering i sent skede:

Inte bara BoStad2021, tyvärr, alltså vi är jättefrustrerade. Också typiskt att hur man "kan glömma bort den här samhällsservicen". Det händer hela tiden. Lite grann kommer det sig av att varken fastighetskontoret eller stadsbyggnadskontoret riktigt äger den servicen. [...] Men det har blivit mycket bättre, det var helt katastrofalt om man går tillbaka fem-tio år i tiden.

Att man förstår att man inte bara behöver en tomt att bara bygga själva skolan på, vi måste även ha skolgård. Och det har t.o.m. blivit inplanerat nu i detaljplanerna, att förskola ska helst ha 35 m² per barn i utemiljö. Skoleleverna har 10 respektive 15 à 20 kanske, och det är ganska stora gårdar.

Samordna utbyggnaden av allmän plats

Byggherre som beklagar en outnyttjad potential för parallella åtgärder:

Sedan hade man önskat, i den bästa av världar, att kanske VA och [...] en del av det var utbyggt när vi kommer på plats. [...] När planen blev överklagad osv, att man kanske ändå hade kunnat påbörja sådana arbeten. Men det handlar om kanske att man inte vill ligga framtunga heller i den kalkylen. Nej, oftast påbörjas inte de arbetena förrän planen vinner laga kraft. Men då är det oftast lite trångt. Alla ska fram på samma ytor!

Kretslopp och vatten vill undvika ogenomtänkt splittrad utbyggnad av allmän mark:

Ibland så får man upp de här funderingarna i ett projekteringsskede, men jag skulle säga att man oftast inte får det. [...] Ibland är det lättare om vi har en samordnande part, vilket vi oftast har, oftast är det trafikkontoret, att de

samordnar projektering och genomförande. Och då har man ju i alla fall en part som ska gräva och göra saker på plats. Men ibland är det inte så, utan ibland har vi flera parter plus en exploatör som ska kanske vara på samma ytor. Och då är det inte något som man alltid har tänkt på, i ett planskede eller ett utredningsskede. Så det kan både fördyra och ställa till det med tider och liknande.

Med fokus på ytor, tider och produktionsfrågorna:

Ytor och tider i genomförandeskedet, det ser jag som en grej man skulle kunna jobba med för att få ner kostnaderna och tiderna. Att vi inte stannar upp och hindrar varandra. Så kanske att någon av våra förvaltningar får i uppdrag att titta på de här rena produktionsfrågorna. Och att de skaffar sig rätt kompetens för att kunna hantera dem, dvs att den personen som tar hand om frågorna är van vid produktion, och har kunskap och erfarenhet att hantera dem. Och att den funktionen blir inkopplad, kanske redan innan projekteringen, men i alla fall under projekteringen. [...] En sådan funktion som skulle kunna tjäna in den lönen ganska fort i stan.

Fastighetskontoret framhäver trafikkontorets betydelse:

En enskilt väldigt viktig del är att den stora genomförandeaktören, det kommunala trafikkontoret, har teknisk kompetens med i tidigt skede, som gör att den produkten man planerar faktiskt går att bygga. Ja, främst trafikåtgärden då, men det hör ihop. Det är väldigt vanligt att man hamnar i ett läge där den allmän plats som finns med i planarbetet inte fungerade sedan när man ska bygga ut. För i vanliga fall, i ordinarie produktion, så tar man fram ett trafikförslag som vi egentligen bara ser ovanifrån: "Får det här plats inom det här planområdet?" Ja, det får det. Och sen så lämnas det över till någon som ska bygga, som säger: "Det här går inte att bygga. Det vi ska bygga kommer inte inrymmas inom det här området". Det har vi kunnat undvika mycket, mycket mer än i vanliga fall.

Förhållandet mellan allmän plats och kvartersmark

Bättre samordning över gränsen mellan kvartersmark och allmän plats efterlyses av en byggherre:

Man kan försöka tänka lite på generellt när man gör en detaljplan, att hålla in egenskapsgränserna lite för att kunna få plats med ledningsdragningar utan att behöva servitut på grannfastigheter och så. Så att man kan utnyttja egenskapsgränsen hela vägen ut. Men det är väl upp till oss som byggherrar också att hålla inne byggnadsvolymen lite för att kunna få plats med ledningar [...] nej, men man märker en del missar i planen. Det kommer alltid att komma, men det är framför allt parkeringsbitarna i <projektnamn> som vi ser som ett problem, och att man missat vissa ytor som ska byggas, eller det ska göras någonting med dem, men de ligger inte på vår fastighet och trafikkontoret har råkat missa det i sin entreprenad, så att det blir någon form av gräzon vem som ska bygga där. Det är fastighetsgräns, men det är inte vår del egentligen, så man kanske skulle ha planerat lite bättre när trafikkontoret handlade upp sin entreprenad av allmän platsmark, att man kanske hade en bättre genomgång med oss då som exploatörer, där man var överens om vilka ytor som tillhörde vem på något sätt. Vem som skulle bebygga vad.

Här är förhållandet mellan allmän plats och kvartersmark i fokus:

Jag har fått till mig att det var helt omöjligt att få flytta den där bussbållplatsen för min företrädare. Så när jag kom och sa till min chef att jag hade kommit överens med trafikkontoret att flytta bussbållplatsen, så fick jag en high five för att jag hade lyckats <skratt>. [...] Att man på riktigt samverkar och inte bara sitter och bevakar sina egna intressen. [...] Gränsdragningen däremellan, och i den här stadsmiljön så blir det bara viktigare att man tar hänsyn till nya entréer och den typen av saker, så att det blir rätt, samspelet mellan kvartersmark och allmän plats.

Hack i kommunikationen mellan förvaltningar påtalas:

Så tror jag att det som vi inte drabbades av, tror jag många andra har drabbats av, nämligen att det hackar lite i kommunikationen mellan fastighetskontor och trafikkontor. Så att fastighetskontoret gör utfästelse, och stadsbyggnadskontoret också gör utfästelser, som inte kanske matchar trafikkontorets planer. Så när man då börjar diskutera anslutningar, fjärrvärmedragning, vägutbyggnad och sådant så hänger det inte ihop.

En synpunkt från park- och naturförvaltningen om plats för ledningar och träd samt tillgång till olika ytor:

En övergripande koll på hur mycket plats tar ledningar och träd egentligen, skulle jag säga, för det är de som konkurrerar om utrymme och som också påverkar slutresultatets utseende ganska så mycket. [...] Att man tittar på hur mycket ledningar väver in, det behöver inte vara exakta dimensioner, men att man tittar på: "Ska det in fjärrkyla?". Plötsligt ökar Göteborg Energis sektion, den dubblas. Sådana saker är ganska lätta att titta på och få fram om man kan sitta och diskutera genomförande. Den andra biten har framför allt med utbyggnadsplanering att göra, det vill säga: vem har tillgång till vilka ytor och när? Den är jätteviktig att det sker i tid.

Ledningsdragning

Kompletteringsprojekt i en stad betyder alltid ett problem med existerande fysiska nätverk, dolda i marken eller ej. Det ställer krav på tydlig samordning och helhetstänkande, något som framhålls av både byggherrar och kommunen. Först ett par citat ur byggherresvar:

Utveckla rutinerna på samordningen och genomförandet och allt det där.

Nu så känns det ju som att alla förvaltningar som håller på med teknisk försörjning då, med vatten och el och fjärrvärme och gator, sitter och samordnar sig inte riktigt själva, utan bara svarar för sin egen del. Problemet man får med helheten då, det är liksom ingen som fångar upp det, utan det hamnar bara i knät på oss som exploatörer. Så att där kunde man ha ett tydligare mandat och tydligare hanterare där [...]. För nu om en handläggare sitter på Kretslopp och vatten och säger: "Jag kan inte göra någonting åt det. Jag vet inte varför den där servisen inte är byggd, eller vad det nu är: Det ligger någon annanstans". Om staden då gick in "Den ska fram, gör det bara", och hade mandat, så kunde det kanske hända saker.

En mer positiv uppsättning av erfarenheter rapporteras av en annan byggherre:

Vissa delar har man lyft i planskedet som man annars [...] har lämnat helt enkelt, och att de hanteras senare tror man. Och det blir ofta bekymmer med det. I just <projektet> upplever jag att där har man haft vissa grundtankar och även tekniska lösningar med sig. Jag tänker exempelvis på infrastrukturerna till huset med vatten och fjärrvärme och sådant, där vi har kanske lite speciallösningar jämfört med vad som är normalt, beroende på också att tomtmarken är så pass stor och utbredd. Vi har vissa överlämningspunkter som man har kommit överens om i planen och har haft en grundtanke i planen som vi sedan kan fortsätta med. Hade man bara lämnat dem helt öppna och öppnat för diskussion i varje enhet inom kommunen, så tror jag att den processen hade tagit väldigt lång tid.

Så att där kan jag väl uppleva kanske den största fördelen, att man har tidigt haft intentioner och kommit överens, inte i detalj, men ändå ett hanteringsätt som kanske hade tagit längre tid att komma fram till i nästa skede om varje förvaltning hade diskuterat. [...] Hos oss så är det samma personer som driver planarbetet som sen följer med i detta. Vi har gjort ganska bra uppdelningar. Så att vi försöker väl att få med oss så många som möjligt av de här frågorna [...].

Trafikkontoret efterlyser större förståelse för hur ledningssystemet fungerar:

Viktigt med ledningarna, de djupa ledningarna, så att man förstår hur det systemet funkar. Att Kretslopp och vatten är på banan tidigt och ser över hur behöver vi bygga. Det var en liten aha-upplevelse för mig: vi skulle bara flytta en ledning i <projektet>. Och då tänkte jag: "150 meter ledning, eller 200, hur lång tid kan det ta? Ja, det tar väl ungefär tre månader". Men då visade det sig att man var tvungen att bygga om en mycket längre sträcka för att kunna göra den här flytten, vilket gjorde att det har tagit snart ett år. [...] Viktigt att man förstår varandra, och att man är tydlig med att vi behöver göra allt det här, och att man är tydlig med vilken tid det tar. Och hellre ta i, tänker jag <skratt>, i tid, än att tro att det går fortare. [...]

Ledningarna, att man vet när i tid de behövs. "När behöver ni byggström? Finns det ingen transformator här så måste ni få ut strömmen på något sätt. När behöver ni vattnet?" Där måste exploatörerna vara med och förstå att det inte finns vatten i kranen förrän Kretslopp och vatten har varit där och byggt. "När behöver ni ha vattnet, och när kan de få plats att bygga?" Eller vad är lämpligast att göra först i det här skedet? Sedan är det också att man ska ner till olika djup, en del hus ska ju ner fyra våningar. [...] Där måste vi bygga huset, för det kommer vi sedan att lägga vägen emot, och i vägen ligger ledningarna. Så det är hela det här pusslet, att man tänker på i vilken ordning måste vi göra vad? Och när man vill ha sina media.

Historiskt sett så har trafikkontoret byggt alla ledningar åt Kretslopp och vatten. Men jag är ju inte proffs på att bygga VA-ledningar [...]. Så de måste vara tydligare för oss att förstå för att veta vad vi ska göra. Det som för mig skulle vara tre månader att flytta några ledningar, jätteenkelt, det är inte alls så enkelt. [...] För dem är det så självklart att allt det här måste göras. Medan för mig: "Jamen det var de där tre ledningarna. Gräv ett hål och stoppa ner dem liksom." [...] Nej, riktigt så är det inte. [...] För Kretslopp och vatten är det säkert självklart att de var tvungna att lägga 300 meter ledning till för att kunna göra den här ledningsflytten. [...] "Men varför kan vi inte bygga det snutten först och sen bygga resten?" - "Nej, vi vill bygga från längst ner och upp, och så ska vi ..." - "Jaha, okej, ja". Och sen är det svårt när man sitter på olika stolar och olika förvaltningar och olika intressen, att förstå varandra.

Men jag tror ändå vi har kommit till en ökad förståelse genom att vi har haft den här gemensamma projektorganisationen. Sedan jobbar trafikkontoret och Kretslopp och vatten tillsammans i lite utvecklingsprojekt för att vi också ska hitta bättre arbetssätt gemensamt.

Har de kommunala personresurserna varit tillräckliga, frågar sig Göteborg Energi:

Är det någonting man har fallit på, så är det kanske resurserna ibland, att man inte har kunnat bemanna upp inom staden. Trafikkontoret har haft mycket att göra, de har ändå lyckats hyfsat bra tycker jag. Det är väl även hos exploatörerna att de inte heller har resurserna [...]. Sedan är det kanske i vissa fall vi själva också, att vi inte har fått in beställningar ifrån exploatörerna så att vi kan börja byggnationen. Vi måste ju ha avtal med dem innan vi kan bygga fjärrvärme.

Utbyggnadsordningar poängteras av Göteborg Energi:

Utbyggnadsordningarna för många av områdena har varit lite oklara [...]. Det har varit olika konsulter inne i många områden som inte riktigt har samarbetat med resterande. Man har fått sitt lilla område, någon konsult har fått ett litet område i en utbyggnad som känns som att det inte har riktigt varit samordnat med resten av genomförandet, utan det har gått lite parallellt, där vissa av ägarna har varit inblandade och vissa entreprenörer inte har varit inblandade.

I vanliga fall så brukar man bygga vägarna först och sen kommer busen. Och här har det varit lite tvärtom. När det har varit andra som har hållit i det, har mer varit gemensamt med operatören. Trafikkontoret har ställt sig lite utanför, eller kommunen där har ställt sig utanför i många områden, vilket har skapat problem för entreprenören för elen har fasta offertare som ska köpa in jobben och köpa in ledningsdragningen och sådant här, så har det blivit problem när vi inte har fått några ledningar. Vi har lagt ledningar på privat mark och fått sådana här mycket tillfälliga lösningar. Många gator har fått schaktas upp flera gånger. Jag förstår att man behöver ha dem till byggen där man bygger på helt nya ställen, där det inte finns någonting innan.

Vad som redan från början finns i marken där man ska bygga och vad som till slut ska finnas där är uppenbart av stor betydelse för genomförandet av bostadsprojekt som kompletterar en bebyggd miljö.

Övergripande ansvar för samordning

En företrädare för en kommunal förvaltning ser gärna ett klart definierat huvudansvar i kommunen:

Det finns ett antal inbyggda målkonflikter, som våra uppdrag ser ut i staden, mellan förvaltningarna. Där vi har våra reglementen som vi måste leva efter, samtidigt som det är målkonflikter mellan dem [...]. Skulle vi jobba en del med det och få tydliggörande i hur de står mot varandra, och att det finns en förvaltning som har ett övergripande huvudansvar, så skulle vi nog också få en effektivare process även i genomförandeskedet.

En annan och liknande synpunkt, också från en förvaltning:

Om staden lyckas samla sig och tydliggöra vilken förvaltning det är som har övergripande ansvaret, så skulle vi ha lättare för att komma framåt, i och med att det skulle kunna vara en röst och inte många röster. Tror också att det skulle underlätta den här dialogen med exploatörerna som är starka och erfarna. De vet hur de ska använda sitt kontaktnät, och vi skulle också kunna bli tydligare tillbaka i den dialogen.

Genomförandemöten

En viktig mekanism för samordning är att hålla en följd av genomförandemöten, vilket poängteras här av fastighetskontoret:

Genomförandemöten [...] det är någonting som vi har börjat jobba med på fastighetskontoret i och med att vi försöker ta en större samordnande roll. Det är klart att det bidrar jättemycket till att viktiga frågor för genomförande tas upp i ett mycket tidigare skede. Det handlar inte om att vi löser saker och ting, det handlar om att vi ser till att rätt personer är på mötena och pratar ihop sig rätt, så att det går att göra det vi vill göra.

För byggherrarna är samordningen uppenbart väsentlig:

Det är sådant som vi alla exploatörer är beroende av och det är ryggraden i försörjningssystemet väldigt mycket. Också tidsaspekterna, att man får klart för sig och att man kan parera, att man göra det så bra ... att man samordnar sina olika genomföranden så bra som möjligt.

För dels så får vi lite kontinuitet i det, men det är inte det allra viktigaste utan det är att man faktiskt träffas och vet vem man ska prata med.

Att man fortsätter med den samverkan på ett tydligare sätt igenom genomförandeskedet också, emellan både oss byggherrar och de olika förvaltningarna. [...] Jag har haft mest att göra med trafikkontoret och Park och natur. Men sen är det också samverkan med ... i vårt fall när vi har <annan exploatör> på andra sidan torget och det är samverkan mellan oss också.

Ett svar från park- och naturförvaltningen ger uttryck för liknande åsikter:

Att man börjar se det som att man jobbar i ett och samma projekt, oberoende av vilken förvaltning du jobbar för. [...] Att man kommer ifrån den här känslan av att varje kontor har sitt projekt. [...] Att man faktiskt ges möjlighet att sitta ihop och diskutera och känna att man är en del av samma projekt. Framför allt tror jag att genomförandemötena i tidiga skeden blir väldigt viktiga. [...] Ju mer förståelse som vi skapar mellan framför allt trafikkontoret, fastighetskontoret, Park och natur och även Kretslopp och vatten, så kommer vi per automatik att förenkla och effektivisera och även säkra upp en bättre kvalitet i genomförandet. [...]

Det lägger ett stort ansvar på framför allt fastighetskontoret, för att det är de som äger projektet. Att faktiskt skapa möjligheterna för oss andra att samverka, det vill säga titta på: "Kan vi få beställningarna vid samma tidpunkt? Kan vi ha en gemensam utbyggnadsplanering? Kan vi ha forum där vi diskuterar vad ska få plats under mark?" I stället för att exempelvis trafikkontoret får en beställning på samordnare, tar in konsult som drar lite streck, mejlar ut till tre handläggare, handläggarna säger: "Det här går inte". Det är lite så det går till i normalfallen, kontra om man faktiskt sätter sig ner på ett möte ihop och tittar på: "Okej, det här behöver vi få in, hur kan vi lösa detta?"

Göteborg Energi tar upp att samordningen kan försvagas successivt under projektgenomförandet:

Samordningen har funnits där, men i de fallen där jag har varit, så har det släppts väldigt tidigt, och där har man nästan gjort det som vanliga projekt sedan ändå, att vi har dragit fram vår el i många delar lite sporadiskt, fast man har haft möten hela tiden, men sen blir det ... ja, jag vet inte vad som har gått fel, var det har släppts någonstans. <funderar> Ja, nej, jag vet inte.

Samlade iakttagelser

Flera svar pekar på att ett tydligt mål för antal bostäder vid ett exakt slutdatum är det verktyg som har fått politiker, handläggare och byggherrar att driva på projekten. Från trafikkontorets sida ser man att samverkan med fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret har fortsatt inom ramen för BoStad2021, och det ges uttryck för att det nog sker i högre utsträckning än i den normala produktionen. Även från park- och naturförvaltningen menar man att samverkan med övriga förvaltningar har fortsatt. Man trycker på betydelsen av den gemensamma ansatsen och vikten av att undvika stuprörstänkande. Samordnad utbyggnad av allmän plats är ett viktigt tema, liksom ibland samordnad utbyggnad av allmän plats och kvartersmark. Utrymme för ledningar måste hanteras tidigt. Bättre rutiner för överlämning inom

kommunen när det byts handläggare är också efterfrågat av flera, som redan har framgått i kapitel 5. Några anser att samarbetsformen i planskedet bör normaliseras och att den bör tillämpas även i genomförandeskedet.

I det närmast följande kapitlet kommer slutsatserna att fördjupas och läggas till grund för våra rekommendationer.

8 Slutsatser och rekommendationer

För att belysa exploateringsprocessen som helhet samt analysera hur en förändrad process och förändrade arbetssätt i BoStad2021, särskilt under detaljplaneringen men inte enbart då, leder till ett effektivare genomförande har forskargruppen samlat och analyserat uppfattningar hos personer från byggherre företag och kommunens representanter. Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet i BoStad2021 påverkat genomförandet? Våra sammanfattande reflektioner är gjorda utifrån intervjuvarn och mot bakgrund av tidigare insamlat material.

I januari 2021 hade 19 av de 30 projekten inom BoStad2021 genomförts ända till slutbesked. I genomsnitt hade planarbetet tagit 21 månader, och hälften så lång tid hade sedan förbrukats före startbesked efter att detaljplanen fått laga kraft. Tiden mellan laga kraft för detaljplanen och startbesked varierade kraftigt. Det tyder på att frågor om genomförandet är väsentliga.

Vi anser att det är sannolikt att genomförandet i BoStad2021 har effektiviserats i vissa avseenden jämfört med andra projekt. Det har tagits steg på vägen inom BoStad2021, men det återstår en betydande potential. Huvudfokus för det ändrade arbetssättet inom BoStad2021 har varit planeringsskedet. Men när målet är ett visst antal färdigställda bostäder till 2021 så är genomförandet, skedet efter att en detaljplan har fått laga kraft, minst lika viktigt för att nå framgång. Om fler bostäder med god kvalitet ska skapas snabbare, krävs en helhetssyn på exploateringsprocessen från start till inflyttning. Då blir genomförandeskedet viktigt.

Från planering till genomförande

Tiden mellan laga kraft för detaljplanen och startbesked har alltså varierat kraftigt mellan olika projekt. Vår statistiska analys visar att ju längre tid detaljplaneringen tog för de 19 projekten, desto snabbare fick man startbesked efter bygglov, och ju längre tid mellan detaljplan och bygglov, desto kortare tid mellan start- och slutbesked. Men det finns inget samband mellan tiden som detaljplaneringen tog och tiden mellan detaljplan och bygglov, så att ett snabbare planarbete inte har motsvarats av en långsammare bygglovsprocess.

För att kunna vara säkra på att vi skulle kunna tolka intervjuvarn rätt har vi frågat de intervjuade om när de anser att genomförandet börjar. Flera har svarat att genomförandeskedet, eller åtminstone delar av det, startar tidigt, dvs under planskedet. Ambitionen med parallella processer i BoStad2021 var ju just att förbereda för en snabb start av genomförandet, själva byggandet, efter att detaljplanen fått laga kraft. Ändå svarar många att genomförandet börjar vid lagakraftvunnen plan eller beviljat bygglov. Bilden är spridd: från att genomförandeskedet börjar när ”första strecket dras i detaljplanen” till att det börjar med entreprenadupphandlingen.

Synsättet i BoStad2021 att genomförandet börjar i planskedet, och att de två skedena är starkt sammanlänkade och överlappande har inte fått genomslag. Flera menar att det är fråga om två distinkta skeden, planskedet (planskedet, detaljplaneskedet) och genomförandeskedet. Men det behöver inte betyda att genomförandeåtgärder får vänta. Om tekniska, ekonomiska eller andra viktiga förutsättningar inte är kända eller tillräckligt utredda under planskedet kan det byggda resultatet komma att avvika från intentionerna. I sämsta fall kan planen inte genomföras. Om genomförandeaspekter inte tas på allvar redan innan det formella planskedet börjar, riskerar man att det tar lång tid mellan att planen får laga kraft och byggstart, eftersom det då kvarstår många frågor som behöver lösas.

Ger deadline ändrade arbetssätt?

Hur har byggherrarna ändrat sina arbetssätt inom BoStad2021? Olika byggherrar har lämnat olika svar. En del har arbetat som vanligt med befintliga interna rutiner, och bedömt att de ändå skulle kunna leverera bostäderna i tid. Några byggherrar är engagerade i projekt som inte klarar sina ursprungliga volym- eller tidsmål. Liksom i planskedet har deadline haft påverkan på framdrift och resulterat i en del anpassningar även i genomförandeskedet. Det är dock svårt att se tydliga samband mellan förändringar av byggherrarnas arbetssätt och måluppfyllelse i de enskilda projekten. Projekt där man kunde leverera hela det förutbestämda antalet inflyttningssklara bostäderna i tid genomfördes enligt de intervjuade både med och utan större omställningar, precis som projekt som inte kan bli färdiga före deadline.

Gemensamt för de flesta åtgärderna är att byggherrarna har gjort dem för att hantera ändrade marknadsförutsättningar: förväntad sjunkande efterfrågan på bostadsrätter och stark konkurrens om byggresurser, åtminstone inledningsvis. Några byggherrar har gått förhållandevis långt för att hålla deadline: accepterat höga anbud, sänkt priser och stödköpt bostadsrätter.

Det fåtal nya rutiner som har införts är utvecklade av byggherrarna var för sig. I en satsning som genomförs under tidspress och där det ingår många projekt med olika förutsättningar och som dessutom befinner sig i olika faser ser byggherrar uppenbart inte många frågor som kräver samverkan dem sinsemellan.

De kommunala svaren, som pekar ut en hel del ändringar i hur projekten har genomförts, ger ett intryck av att de nya rutiner som utvecklats eller utvecklas i genomförandeskedet i BoStad2021 och som har påverkan på framdriften främst har bidragit till bättre inomkommunal samordning för att uppfylla gemensamma mål. Ibland rör det sig om frågor som har väckts vid sidan om BoStad2021, och som av förvaltningarna har skickats in som nya rutiner i satsningen. Under planskedet inom BoStad2021 utvecklades nya rutiner för hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor och hantering av biotopskydd.

Mycket av det som nämns av både byggherrar och kommunen handlar om inslag av genomförandeplanering, inte så mycket om själva byggfasen. Vi noterar att COVID-19 uppges ha haft relativt små effekter på själva byggandet inom BoStad2021.

Själva BoStad2021 har knappast genererat helt nya rutiner som har påverkan på framdrift i genomförandeskedet. Däremot har genomförandeskedet för BoStad2021 alltså blivit mer effektivt än vad det annars skulle ha blivit.

Planarbetssättens effekter på genomförandet

Åtskilliga exempel på arbetssätt som under planskedet bäddar för ett mer effektivt genomförande har lämnats av de intervjuade. Bland svaren finns det emellertid få konkreta exempel på att nya arbetssätt under planskedet har haft radikal påverkan på genomförandet. Det är tydligt att många olika effekter, de flesta små men välkomna, har noterats av byggherrarna. Samordning och samverkan, då inte minst inom kommunen, är återkommande teman. Flera byggherrar uttrycker att kommunens förvaltningar har varit mer beredvilliga än vanligtvis, utan att kunna peka på några väsentliga effekter på genomförandet.

När stadens förvaltningar svarar trycker de likaså på egen beredvillighet, men de tycks inte se att byggherrarna har förvaltat detta så att det har haft någon större effekt på framdriften. Även de kommunala förvaltningarna ger uttryck för behovet av tidig samordning av kommunaltekniska insatser och utbyggnadsplanering. Flera lyfter fram att de tidiga skedena, som ofta uppfattas som avgörande för projektens genomförande, påverkades av de skarpa deadlines som sattes upp för planarbetet. Flera vittnar om att kommunaltekniska frågor som inte löstes tidigt följde med till genomförandeskedet. Detta tillsammans med satsningens fokus på färdigställda hus vid en viss tidpunkt kan ha resulterat i onödiga merkostnader och stress.

Den gemensamma kommunala projektorganisationen och ambitionen att driva parallella processer har spelat en viktig roll för dialogen med olika förvaltningar och kommunikation mellan olika förvaltningar i syfte att förebygga problem under genomförandet. Erfarenheterna inom BoStad2021 tyder på att

kommunaltekniska frågor måste tas in på ett tidigt stadium. Det gäller särskilt ledningsnät och frågor som rör förhållandet mellan kvartersmark och allmän platsmark. Tidig samverkan med entreprenör är betydelsefull. Möten med bygglovshandläggare redan under planskedet har haft betydelse, och när samma person faktiskt har handlagt bygglovsärendet har processen underlättats.

Det har visat sig klokt att i god tid se på utbyggnadsordning och byggskedet. Logistik, etableringar och etableringsytor och kommunikation med grannar är viktiga frågor, särskilt i projekt med flera exploatörer, eller där det ska pågå andra projekt i närheten.

För att underlätta ett effektivt genomförande framhåller de intervjuade särskilt tre aktiviteter som inte bör få drabbas av tidsbrist: tid i utredningsfasen för att klara upp meningsskiljaktigheter, tid för att hinna åstadkomma kommunaltekniska synkningar och tid för avtalsskrivandet.

Detta understryker betydelsen av vad en genomförandeplan är, hur och av vem den upprättas och successivt uppdateras, att syfte och mål med planeringen är tydligt, och sedan hur den används. Att man arbetar med parallella processer för att bygga ut allmän platsmark samtidigt som kvartersmark ställer höga krav på samordning mellan olika kommunala verksamheter och med bostadsbygggherrarna.

Man kan konstatera att arbetssätten har haft vissa effekter på genomförandet. Att flera fick träffas tillsammans kring en plan för arbetena tidigare än vanligt tycks ha haft goda effekter på genomförandeskedet. Intervjusvaren från både byggherrar och de kommunala förvaltningarna handlar ofta om behovet av tidig samordning av insatserna. Där återstår en betydande potential för hur samordningen kan både stärkas och systematiseras. Vad vi har fått höra förstärker våra tidigare slutsatser om att projektvisa deadlines från start av detaljplan till inflyttning är viktiga, liksom att det finns en uppföljning av framdrift och av konsekvenserna i de olika delarna av den kommunala organisationen.

Skedesövergångar och överlämningar

Byggherrarnas organisation av de olika skedena, från idé till byggande av bostäder, varierar från att en enda individ är projektansvarig från ax till limpa till att man har en starkt skedesuppdelad process, som anger vem som ansvarar för vad och hur länge samt hur överlämningar ska gå till. Det har inte utan vidare att göra med företagets storlek, men det är naturligt att en person sköter det mesta i ett litet företag. Vanligen byter dock byggherrarna personal när man går in i projektering och byggande. Vi har inte kunnat finna samband mellan sättet att organisera sig och om man lyckats bygga de bostäder man åtagit sig. Inte heller kan vi se att byte av projektledare har lett till färre bostäder, men ibland till en förskjuten tidplan i förhållande till deadline 2021.

Inom kommunen reduceras stadsbyggnadskontorets roll när man går från detaljplan till genomförande. Till följd av hög personalomsättning och att många av planhandläggarna var konsulter fanns de som individer inte längre tillgängliga när företagen började arbeta med bygglov och projektering. Även inom byggavdelningen var både personalomsättningen och sjukfrånvaron väsentlig, och det saknades en adekvat rutin för att hantera detta, vilket ledde till många omtag och fördröjningar. Dock har inte heller detta lett till färre producerade bostäder.

Man har arbetat mera skedesöverlappande inom övriga förvaltningar och det anses ha varit effektivt att personal har följt med in i genomförandeskedets projektmöten. Ändå kan vi se flera tydliga exempel på att överlämningarna från planskedet till genomförare inom kommunen och dess bolag har fallerat. Det gäller i så fall oftast att man glömt beställa bygge av infrastruktur. Hanteringen av allmän platsmark har många gånger varit problematisk att samordna.

Betydelsen av personkontinuitet är stor. Men man kan inte basera verksamheten på att samma individer ska följa projekt från början till slut. Därför är realistiska och effektiva rutiner för överlämning viktiga, liksom att det finns en uppföljning av att rutinerna respekteras i organisationen.

En annan dimension är personberoende handläggning i kommunen. Både byggherrar och kommunala handläggare har påpekat att utrymmet för individuella tolkningar kan vara i största laget. Professionella

handläggare bör ha ett rimligt handlingsutrymme, men ett starkt personberoende kan vara ett symptom på att det saknas viktiga rutiner för handläggningen.

Samverkan kommun - företag i genomförandet

Intervjuerna ger en spridd bild av hur samverkan har spelat in i genomförandeskedet. Det finns exempel på projekt där företag och kommun samverkat under hela genomförandet. Men vi kan också se att flera byggherrar inte har uppfattat att de har varit engagerade i någon djupare samverkan med kommunen. Detta kan hänga ihop med att man egentligen inte sett något större behov av djupare samverkan när projekten löpt på väl eller när hanteringen av allmän plats har varit oproblematisht. I andra projekt upplever man att brist på samverkan har lett till komplikationer. Som flera byggherrar framhåller är detta inte en följd av arbetssättet inom BoStad2021, utan snarare ett uttryck för en mer generell problematik. I den mån man annars tar upp att samverkan har saknats rör det främst glappet man uppfattar mellan planerings- och genomförandeskedena och att kommunens sammanhållande kraft försvagades under genomförandet.

Svaren från kommunen tyder på att man ibland uppfattade ett ointresse hos byggherrar för att fortsatt samverka när man gick in i genomförandeskedet. Detta är projektberoende, och det finns ledningsägare som säger att i projekt där samverkan fortskred undveks komplikationer i högre grad. Samverkan de kommunala förvaltningarna emellan har fungerat relativt väl.

Intervjusvaren från både byggherrar och de kommunala förvaltningarna handlar ofta om behovet av effektiva rutiner för samverkan och samordning. Det har tagits steg på vägen inom BoStad2021, men det återstår en betydande potential. Det syns också att innebörden av kommunens dubbla roller som samverkanspartner och som reglerande myndighet inte alltid framstår med önskvärd tydlighet för byggherrarna.

Åsikter om hur genomförandet kan förbättras

Flera svar pekar på att ett tydligt mål för antal bostäder vid ett exakt slutdatum är det verktyg som har fått politiker, handläggare och byggherrar att driva på projekten. Från trafikkontorets sida ser man att samverkan med fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret har fortsatt inom ramen för BoStad2021, och det ges uttryck för att det nog sker i högre utsträckning än i den normala produktionen. Även från Park och natur menar man att samverkan med övriga förvaltningar har fortsatt. Man trycker på betydelsen av den gemensamma ansatsen och vikten av att undvika stuprörstänkande. Samordnad utbyggnad av allmän plats är ett viktigt tema, liksom ibland samordnad utbyggnad av allmän plats och kvartersmark. Utrymme för ledningar måste hanteras tidigt. Bättre rutiner för överlämning inom kommunen när det byts handläggare är också efterfrågat av flera. Några anser att samarbetsformen i planskedet bör normaliseras och att den bör tillämpas även i genomförandeskedet.

Vi har inte ställt några särskilda frågor om byggfasen i våra intervjuer. Sedan kommunen har beslutat om bygglov, återstår två formella moment innan byggandet kan påbörjas: tekniskt samråd och startbesked. Till exempel krävs att beställning av kommunal VA-anslutning ska vara godkänd av Kretslopp och vatten. För att reducera handläggningstiden för bygglov kan lovbeslut innehålla villkor som ska vara uppfyllda först när startbesked ska utfärdas. Under byggtiden gör kommunen ett arbetsplatsbesök. Före inflyttning ska dessutom ett slutbesked utfärdas av kommunen, och dessförinnan kan det ha hållits ett slutsamråd. Olika kontroller kan aktualiseras i denna sista etapp.

Samtidigt fortsätter byggherren med projektering och upphandling. Den som ska bygga fortsätter att planera och upphandla inför produktionen. Marknadsföringen av lägenheter börjar och lokaluthyrning. Själva byggandet tar vid.

Rekommendationer för att utveckla genomförandet

Utifrån det empiriska underlaget har forskargruppen tagit fram ett antal rekommendationer för att utveckla genomförandet i fyra huvudområden:

Projektorienterat arbetssätt

Inom ramen för BoStad2021 har kommunen med framgång tillämpat ett mer projektorienterat arbetssätt. Vi anser att det är viktigt att fortsätta på den inslagna vägen och förstärka projektkaraktären genom att arbeta med en samlad projektledning som fungerar från första början och kan initiera en första utredning som penetrerar förutsättningarna för att exploatera ett visst område och redan då lyfter fram genomförandefrågor. För att säkra samordnade förberedelser för genomförande är det angeläget att kommunen fortsätter att arbeta projektorienterat genom hela exploateringsprocessen och att det alltså ska finnas en projektledning, som i vissa avseenden är överordnad de berörda förvaltningarna, och som ges mandat att styra genomförandeplanering, genomförande och uppföljning ända till inflyttning. Projektledningen bör se till att förvaltningar kommunicerar sina kunskaper och behov tidigt.

Eftersom det kan vara svårt att skapa stabila personkonstellationer är det väsentligt att både byggherrar och kommunala organ har effektiva rutiner för överlämningar mellan skeden och mellan personer. Att dessa rutiner är adekvata och följs i praktiken bör övervakas. När det är fråga om ett satsningsprogram bör förvaltningarnas handläggare informeras om prioriteringar av vissa ärenden och få tydliga instruktioner.

Första samlad bedömning

Kommunen bör göra en första samlad bedömning av förutsättningarna för att genomföra exploateringen av ett visst markområde redan innan den formella planläggningen inleds. Denna bedömning ska omfatta väsentligt mer än områdets lämplighet enligt 3 kap PBL, och principer och rutiner för sådana bedömningar bör tas fram och göras allmänt tillgängliga¹. Förhållandet till angränsande områden, till stadens fysiska nätverk (vägssystem oavsett huvudman, ledningsnät) och krav på samhällsservice bör beaktas så tidigt som möjligt. De ekonomiska konsekvenserna bör kartläggas. Vid val av område bör alla berörda förvaltningar och kommunala bolag åtminstone få planbesked för kännedom. Planarkitekter bör vara med i arbetet för att säkerställa boendemiljöer med hög kvalitet och genomförbara projekt.

Arbetet med genomförandeaspekter bör successivt och systematiskt fördjupas under planskedet. På så sätt kan exploateringsprocessen hanteras som en helhet där planläggning och genomförande är överlappande.

Genomförandeplanering

Former och rutiner för genomförandeplanering bör på sikt samlas i ett förvaltningsövergripande processtyrningssystem. I avvaktan på att förutsättningarna finns på plats, inte minst en organisation där mandaten för projektledning i relation till linjeorganisationen är tydliga och att det finns ett förvaltningsövergripande ärende- och dokumenthanteringssystem som stöd, kan en manual för genomförandeplanering vara ett sätt att se till att den blir verklighet i alla projekt. Manualen bör ta upp vilka åtgärder som ska genomföras när i processen och vem som ansvarar. Den ska i sin tur integreras med manualer och processledningssystem för detaljplaneskedet. I genomförandet är det centralt att formerna för samverkan preciseras, hur kommunens verksamheter koordineras med företagens. Genomförandeplaneringen förfinas under planeringsskedet.

Sedan flera år arbetar Göteborgs stad med processmodeller för planering och genomförande som går under beteckningarna GEM och VEX. Våra intervjupersoner har inte i något fall hänvisat till dessa. Vi kan inte dra några slutsatser om varför, men noterar liksom i våra tidigare delrapporter att det verkar saknas en implementerad processtyrningsmodell enligt stadens ambitioner. Anledningarna skulle kunna vara att dels är inte det organisatoriska upplägget med parallella linjeorganisationer som ansvarar för planeringen lämplig för projektstyrning, dels är inte det grundläggande och gemensamma IT-stödet på plats.

Att en rad olika tekniska kompetenser är med tidigt bör säkerställas genom en rutin så att det inte är en fråga för den enskilda planhandläggaren att avgöra vilka som ska vara med och när. Utveckling av en genomförandeplan under planskedet skapar en tydlig struktur för det praktiska genomförandet av stadsbyggnadsprojekt och är dessutom ett underlag för projektuppföljning.

¹ Jfr t ex Upplands Väsby.

Intervjusvaren pekar tydligt på tre viktiga punkter i genomförandeplanering: samordning med kommunal teknik, uppklärande av meningsskiljaktigheter inom kommunen och mellan kommun och företag samt att det finns tillräcklig tid för avtalsskrivande. Frågor som utbyggnadsordning, etableringsytor och andra behov av tillfälliga lösningar bör tas upp tidigt i planeringen. Ända in i byggfasen bör kommunen fortsätta med en samlad projektövervakning och en tydlig kontaktpunkt för byggherrar så att nya komplicerade frågor snabbt kan hanteras.

Särskilt inför bygglovsansökan bör kommunen förtydliga gentemot exploatörer vilka dokument som behövs för de olika momenten och vilka krav som ställs på dokumenten.

Uppenbart krävs det principer för att projekthanpassa samverkansrutiner som gäller genomförandet. Kommunen bör formulera en klar policy för projekthanpassad samverkan och kommunicera den med byggherrar. Syftet med och formerna för samverkan i olika skeden bör tas in i avtal mellan kommunen och byggherrar. Tydlighet i upplägget för samverkansprocesser är även ett stöd för mindre erfarna handläggare.

Incitament för att nå målen

När kommunen gör en särskild satsning på bostadsbyggande med projekttidplaner och deadline, bör starkare incitament för att nå målen skapas genom tydligare avtal mellan kommun och företag, med hänsyn tagen till att möjligheterna till tidsstyrning är större för kommunägd mark.

Detta är en temarapport som fördjupar sig i frågan om det förändrade arbetssättet under planeringsskedet i BoStad2021 påverkat genomförandet. Huvuddelen av åtgärderna som införts har haft fokus på planeringsskedet. Men om fler bostäder med god kvalitet ska skapas snabbare, krävs en helhetssyn på exploateringsprocessen från start till inflyttning. Då blir genomförandeskedet viktigt.

Utifrån intervjuer med kommunala och privata aktörer samt analyser av tillgängliga data, har forskargruppen tagit fram fem rekommendationer för att utveckla genomförandet:

- Kommunen bör arbeta projektorienterat genom hela exploateringsprocessen och ge projektledningen mandat att styra genomförandeplanering, genomförande och uppföljning.
- Innan den formella detaljplaneprocessen inleds, bör en första samlad bedömning göras av möjligheter och förutsättningar för att genomföra planen.
- Genomförandeplanering bör systematiseras med stöd av en projektmanual. I den bör också ingå på vilket sätt kommun och företag ska samverka under genomförandet. Genomförandeplaneringen förfinas under planeringsskedet.
- Tre viktiga punkter i genomförandeplanering: samordning med kommunal teknik, uppklarande av meningsskiljaktigheter inom kommunen och mellan kommun och företag samt tillräcklig tid för avtalsskrivande.
- När kommunen gör en särskild satsning på bostadsbyggande med projekttidplaner och deadline, bör det skapas starkare incitament för att nå målen genom tydligare avtal mellan kommun och företag.