

"PLANERA OCH BYGGA BOSTÄDER SNABBARE?"

Insikter och lärdomar från
satsningen BoStad2021 i Göteborg

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



CHALMERS

”Planera och bygga bostäder snabbare?”

Insikter och lärdomar från satsningen BoStad2021 i Göteborg

ANDERS SVENSSON

JOANNA GREGOROWICZ-KIPSZAK

ANDERS HAGSON

JAN BRÖCHNER

MATHIAS GUSTAFSSON

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2022

”Planera och bygga bostäder snabbare?”
Insikter och lärdomar från satsningen BoStad2021 i Göteborg

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

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-47-0
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-48-7

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson, 2022.

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

Chalmers digitaltryck
Göteborg, Sverige 2022

Innehåll

<i>Förord</i>	4
<i>Summary</i>	5
Sammanfattade lärdomar av satsningen.....	7
Satsningen och dess bakgrund.....	10
Satsningens verktygslåda.....	16
Lärdomar av satsningens resultat	18
Lärdomar av ett förändrat arbetssätt	26
De medverkandes uppfattningar	34
<i>Bilaga – Följeforskningens genomförande</i>	38

Förord

Under 2015 fick Chalmers tekniska högskola ett uppdrag av Göteborgs stad, Framtidenkoncernen och övriga byggherrar att följeforska kring BoStad2021 – en satsning som skulle ge 7 000 nya inflyttningsklara bostäder fram till 2021, utöver det ordinarie bostadsbyggandet i Göteborg. Även Centrum för Management i Byggsektorn (CMB), Fastighetsägarna och Göteborgs Byggmästareförening avsatte medel för att stödja följeforskningen. Frågeställningarna för följeforskningen var tre: Vilka åtgärder vidtas i Jubileumssatsningen i Göteborg 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?

Projektet fick namnet *Följeforskning BoStad2021*. Bakom arbetet står en forskargrupp sammansatt av projektledaren Anders Svensson, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; Joanna Gregorowicz-Kipszak, tekn dr, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; bitr projekt-

ledaren Anders Hagson, professor em., Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik; Jan Bröchner, professor em., Institutionen för teknikens ekonomi och organisation; Mathias Gustafsson, docent, Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik.

En välillustrerad presentation av de ingående bostadsprojekten finns i dokumentet *BoStad2021 – en unik satsning för fler bostäder*. Det kan erhållas från fastighetskontoret i Göteborg och som två PDF-filer: <https://tinyurl.com/BoStad2021a> <https://tinyurl.com/BoStad2021b>.

Våra tidigare rapporter finns här: <https://research.chalmers.se/en/project/7299>.

Ett varmt tack riktas till referensgruppen för följeforskningsprojektet och till alla dem som intervjuats, besvarat enkäter och deltagit i workshops under åren. Likaså tackas projektets finansiärer!

Göteborg i mars 2022

Forskargruppen

Summary

In 2014, two Göteborg housing developers and one architectural firm presented the city with a proposal for accelerating the development of new projects to satisfy residential demand. The political response was to launch a programme, later called BoStad2021, linked to the 400-year anniversary of the foundation of Göteborg, and the target was to have 7,000 dwellings finished by the end of 2021. These dwellings were intended to be an addition to the “ordinary” production volume, which in preceding years was about 2,000 dwellings annually. The city was to select sites, almost only in suburbs due to the city densification policy, and no less than 31 sites were identified, corresponding to 26 developers, of which four companies were owned by the city itself. From the outset, the programme had a stated political emphasis on meeting two deadlines: for the approval of the detailed development plans and for the completion of all projects.

Internal municipal coordination was strengthened by creating a group of three project managers, one from each department, and shifting their main responsibilities according to project stages. Staff from departments were co-located, physically supporting closer interdepartmental coordination. Attempts were made to move from sequential processing of plans and permits to parallel processing, especially of detail planning and issuing of building permits.

Collaboration with developers was organized by instituting a hierarchy of fora: a Coordination Group with officials and developer senior managers, Project Groups and Working Groups. Developers were encouraged to set up a group of their own. There were collaboration agreements with the city, signed by each developer. Furthermore, the city saw to it that developers signed mobility agreements (including creation of car pools, bicycle spaces and other actions reducing private car use) to convince central government that traffic generation would be limited and also the need for road reinvestment.

The estimated total number of work hours used for each plan indicates that BoStad2021 plans consumed about 500 work hours less than other plans. Questionnaire responses from developers, who were asked to compare their resource use during the planning stage with similar suburban infill projects not part of BoStad2021, did however suggest that resource use was higher by about twenty per cent, although there were large differences between projects within the programme. The municipality assigned an extra MSEK 120 for coordination and communication.

Whereas the planning process has been accelerated by about twenty per cent within the BoStad2021 programme, the average duration of building permit processes has been much longer than intended.

It seems that the best explanation for the success of the programme, as measured by a more rapid production of plans, is the clearly expressed political goal in itself. An important consequence has been an emphasis on projectivization in the planning and development processes. There has been a tendency among developers to lower the number of actual dwellings to be built in a first stage, once the detail plan had gained legal force which reduced a fundamental uncertainty. Slightly less than 4,000 dwellings had been finished at the end of 2021, but it is obvious that more will be completed within a year or two.

From the outset, it was required that the quality of BoStad2021 projects should be at least as good as for other comparable infill projects in Göteborg, despite a more rapid planning process. We first assessed the urban qualities of the development plans, having derived six quality aspects from earlier urban research, municipal policy documents, developer marketing materials, appeal cases and a workshop. In 2021, we applied nine quality aspects, mostly taken from earlier walkability studies, to assessments based on our site visits to fifteen BoStad2021 projects and ten comparable projects. The general quality level was found to be similar for both groups of projects. We have pointed out, however, that several projects in both groups suffer from traffic, as well as lack of well-designed green spaces and play areas. Policy ambitions to create multi-use city areas have proved difficult to fulfil through suburban small infill projects.

Our continuous evaluation began in 2015 and has followed the programme throughout the years, producing annual reports and theme reports. Empirical data were collected through document studies, project site visits, participation in meetings, workshops, seminars, interviews and questionnaire surveys.

Insights from the evaluation have led to the following four major recommendations.

The current fragmented development process should be replaced by a process management model with digital tools, allowing projects to be monitored and controlled throughout the entire process from start to completion.

Departments critical to the development process should be part of a unitary municipal project

organization, and a project manager operating across departments should be appointed for each development project.

If detailed development plans are to be processed rapidly, plans that are highly dependent on regional and central public authorities should be avoided. A coordinated view of infrastructural development, engaging both the municipality and central government, should be established in strategic documents.

Strategic expansion planning based on fundamental knowledge of what constitutes and preserves mixed-use urban areas is needed. Small projects on unsuitable sites lack the potential for multifunctionality. Larger and more coherent areas of expansion with shopping strips and other types of services should be prioritized. This also requires that development agreements between the municipality and developers, including time schedules, are reached.

Kapitel 1

SAMMANFATTADE LÄRDOMAR AV SATSNINGEN

Satsningen lanserades 2015 och skulle tillföra minst 7 000 nya bostäder fram till och med 2021 utöver ordinarie bostadsbyggande i Göteborg. För att alla projekt skulle hinna färdigställas senast 2021 skulle alla detaljplaner vara antagna senast den 31 december 2017. Nåddes målen för BoStad2021? Vilka är de allra viktigaste lärdomarna som kan användas i den "normala" processen?

HUR GICK DET?

Blev det 7 000 bostäder?

Nej, det stannade vid knappt 4 000 nya bostäder till årsskiftet 2021/22. De viktigaste orsakerna till att det inte blev 7 000 bostäder inom BoStad2021 vid den tidpunkten var att många av de ingående projekten tog längre tid än väntat. Projekten var ofta inte så enkla som man hade förutsatt. Förhoppningar om antalet bostäder visade sig ibland vara orealistiska. Tveksamhet inför marknadsutvecklingen för bostadsrätter påverkade utfallet. Men det är ändå tydligt att BoStad2021 är en satsning som har bidragit till att öka det totala bostadsbyggandet i Göteborg. Flera projekt fortsätter att leverera efter ursprunglig deadline.

Gick planeringen snabbare?

Ja och nej. Genomsnittstiden för att få fram detaljplaner minskade med cirka 20 procent jämfört med tidigare praxis för liknande bostadsprojekt i Göteborg. Tiden sjönk i genomsnitt från cirka 26 månader till cirka 20 månader. Däremot tog bygglovsprocessen betydligt längre tid än avsett, 26 veckor mot planerade 10 dagar.

Blev kvaliteten lidande av snabbare planering?

Nej, det finns ingen korrelation mellan planeringstid och kvalitet. Däremot uppvisar projekten inom BoStad2021 en något lägre kvalitetsnivå än jämförbara projekt utanför satsningen. Det kan delvis förklaras av att det förekommer fler tomter med sämre förutsättningar inom BoStad2021 än bland projekten utanför. Det kan inte uteslutas att det beror på en initial iver att få ihop tillräckligt antal bostäder. Anmärkningsvärt många projekt inom satsningen och bland de liknande projekten har dock svårt att förverkliga de kvalitetsambitioner som satts upp av kommunen och byggherrarna.

Blev planeringen dyrare?

Ja. Staden satsade 120 miljoner kr i extra medel för projektledning, administration och kommunikation.

På projektnivå är det en splittrad bild. Stadsbyggnadskontoret tycks ha förbrukat cirka 20 procent mindre resurser i detaljplaneringen, jämfört med liknande projekt utanför satsningen. Å andra sidan uppskattar byggherrarna att de har förbrukat cirka 20 procent mer resurser än vanligt under detaljplanearbetet.

Minskade medborgarnas möjligheter att påverka planeringen?

Nej, de flesta byggherrarna genomförde tidiga dialoger, och andelen överklagade planer var inte högre än vad som är normalt i Göteborg.

DE SEX VIKTIGASTE LÄRDOMARNA

I uppdraget 2015 till följeforskningen var det en huvuduppgift att dra lärdomar av BoStad2021 som kan överföras till den "normala" stadsbyggnadsprocessen i syfte att korta ledtider för bostadsbyggandet. Vi ser den normala processen som i huvudsak det vardagsarbete som sker kontinuerligt i exploateringsprocessen. Men särskilda programsatsningar kan vara ett bra komplement för att utveckla områden i staden eller processer, likt BoStad2021. Rekommendationerna ser lite olika ut för vardagsprocessen än för programsatsningar.

Lärdomarna är många och presenteras i de följande kapitlen. Här börjar vi med de allra viktigaste. Vi rekommenderar att dessa används av aktörerna i Göteborgs samhällsbyggande för att utveckla processen. Vi är medvetna om att både staden och byggherrar har förbättrat sina arbetssätt under de sju gångna åren, men det finns mycket kvar att göra.

1. Etablera en processtyrningsmodell från start till inflyttning

En processtyrningsmodell för exploateringsprocessen från start till färdigställande bör förverkligas och hanteras av en kommunal projektledning. För att stärka den strategiska och samordnade utbyggnadsplaneringen kan det inrättas en strategisk och

koordinerande exploateringsenhet direkt underställd kommunstyrelsen. Enhetens uppdrag är då att ta fram mark och projekt i lägen och i tid, i enlighet med en översiktsplan, ett bostadsförsörjningsprogram eller annat strategiskt dokument och kopplat till budget. Enheten beställer planer av förvaltningarna eller den samlade förvaltningen för planering, så att man får en tydlig beställar-utförarsituation. En sådan enhet bör även få mandat att förhandla med exploatörer och ge dem möjligheter att utveckla färdiga detaljplaneförslag.

Färre, precisare, uppföljbara styrdokument och gemensamma kvalitetssystem är en grundförutsättning för att säkra att politiska mål för stadsutvecklingen blir verklighet. Det kräver i sin tur välstrukturerade projektgemensamma digitala verktyg som gör att projekt kan följas och styras igenom processen från planstart till inflyttning. Ett sådant system bör vara tillgängligt i relevanta delar även för byggherrar.

BoStad2021 har lärt oss att det har saknats en tillämpad processtyrningsmodell för hela exploateringsprocessen. Vi har också uppmärksammat att stadsbyggnadsprocessen förutsätts tillämpa ett stort antal styrdokument med en vid flora av mål som saknar prioritering och ibland är sinsemellan motstridiga.

2. Inför en samlad kommunal projektorganisation

Alla förvaltningar som kan påverka framdriften i exploateringsprocessen bör koordineras och ha resurser att delta i processen. Samtliga förvaltningar som är kritiska för ett projekt bör alltså ingå i en samlad projektorganisation, även om denna kan skifta något över processen. Särskilt med tanke på genomförandeskedet kan flera förvaltningar behöva komma in på ett tidigt stadium. Vare sig det handlar om en satsning eller ej, kan det finnas skäl att permanenta en samlokaliserad, gemensam kommunal organisation för exploateringsprocessen, oavsett om man samlar de planerande förvaltningarna under en gemensam nämnd eller ej. Snabbare beslutsfattande, bättre helhetssyn och djupare kunskapsuppbyggnad tvärs gränser mellan förvaltningar och avdelningar talar för detta.

Den kommunala projektledningen bör ges ett brett och tydligt mandat att fatta beslut i löpande frågor. En förvaltningsövergripande projektledare med ansvar för kommunens samfälliga agerande bör utses för varje exploateringsprojekt i syfte att minska risken för motstridiga besked till exploatörer och att möjliggöra en samlad avvägning av de målkonflikter som alltid uppstår.

BoStad2021 har lärt oss att exploateringsprocessen kan bli mer effektiv genom att de kommunala insatserna blir mer projektnriktade och mindre

beroende av en splittrad förvaltningsorganisation utan samordnande mandat för projektledningen.

3. Säkra samsyn mellan kommunen, stat och region i strategiska frågor

Bristande samsyn och koordinering mellan Trafikverket och kommunen har fördröjt arbetet med flera av planerna inom BoStad2021. Att arbeta i nära samverkan och parallellt med olika projektkritiska aktörer under exploateringsprocessen är nödvändigt. En samsyn och koordinering kring viktig utveckling av infrastruktur, inte minst för biltrafiken, bör läggas fast i strategiska dokument som översiktsplan och långsiktiga investeringsplaner för både kommunen och staten.

Under BoStad2021 har vi lärt oss att om planer ska fram snabbt, bör man välja bort sådana som är starkt beroende av utomkommunala beslutsfattare.

4. Tydliga mål med stöd från politiska beslutsfattare gynnar framdriften

Tydliga och mätbara mål med god förankring hos – och kontinuerligt uppföljda av – politiska beslutsfattare gynnar framdriften både i normal produktion men kanske framför allt i särskilda satsningar genom att sätta extra tryck på att såväl kommunens tjänstemän som företagen ska leva upp till de aktuella målen. Ständiga uppföljningar från beslutsfattarnas sida, en tät kommunikation om läget och framdriften och en dialog på direktörsnivå kring projektets utveckling och arbetsformer har visat sig vara bra drivkrafter. Vid sidan av mer kortsiktigt affärsmässiga överväganden kan det gemensamma engagemanget mot ett gemensamt mål betyda något: ett *vi, vi ska klara målet*. En känsla av att arbeta tillsammans.

Under BoStad2021 har vi lärt oss att det politiska trycket på leverans under planeringsfasen sannolikt bidrog till ett större engagemang från både tjänstemän och byggherrar samt sannolikt också till en minskning av tidsåtgången för detaljplaneringen.

5. Deadline is king (?)

En skarp deadline för färdigställande av detaljplanerna bidrog till att tiden för detaljplaneskedet kortades. Nya arbetssätt och metoder introducerades för att hålla tidplanerna. Även om detaljplanetiderna sjönk markant, räckte tydligt slutdatum och ett precist volymmål trots allt inte till för att nå huvudmålen. Fasta tidplaner är svåra att hålla i etappvisa processer som löper över lång tid, från planbesked till slutbesked, med många inblandade aktörer och svängningar i marknaden – och dessutom i kombination med att avtalen med byggherrarna inte innehöll sanktioner vid avvikelser från volym och inflyttningsdatum. Vi har sett en mångfald orsaker, bland annat bristande kommunal samordning, till att

bygglovsansökningar kom in sent och att handläggningstiderna ofta var långa. Några detaljplaner drog ut på tiden, byggloven försköts, byggmarknaden blev het medan efterfrågan på bostadsrätter verkade försvagas och byggstarter blev senarelagda.

I den normala stadsbyggnadsprocessen bör det finnas deadlines, och åtminstone när det ska byggas på kommunalt anvisad mark, bör man överväga att avtala om deadlines som går utöver detaljplaneprocessen, omfattar bygglov och till och med byggstarter där så bedöms lämpligt. Exploatör och kommun bör åta sig i avtal att genomföra sin del av processen enligt en uppställd tidplan för varje projekt.

Samverkan var överlag bättre inom BoStad2021 än i annan bostadsproduktion och upplevdes bidra till en mer effektiv process. Men det är klokt att reglera syfte och former för samverkansprocesser i tydliga avtal, där det framgår vilka åtaganden olika deltagare har.

I en programsatsning där flera byggherrar deltar och kommunen gör stora åtaganden bör skarpa deadlines upprättas i alla exploateringsprocesser, projektvis från start av detaljplan till inflyttning. Tidplaner bör följas upp regelbundet av de förtroendevalda och incitament skapas för att hålla tiderna.

Särskilt i en programsatsning bör krav kunna ställas på att kritiska aktiviteter ska vara genomförda inom en viss tid, till exempel för bygglovsansökan och byggstart. Former för sanktioner och bonus bör övervägas. Kommunen bör utforma avtalen med exploatörer med bibehållen flexibilitet när resursmarknader och bostadsefterfrågan varierar, samtidigt som det ändå ska finnas tillräckliga och robusta incitament för att hålla tidplaner.

BoStad2021 har lärt oss att de skarpa deadlines som fanns för detaljplaneskedet gynnade framdriften. Men att fasta tidplaner också är sårbara för förändringar i marknaden och resurstillgång samt att fasta deadlines saknades för genomförandeskedet.

6. Blandstadsidealet har bäst förutsättningar i större utbyggnadsområden

Om stadens mål att mellanstaden ska utvecklas från förort till (kvarters-)stad med levande stadsgator ska förverkligas, måste idén appliceras på rätt sätt, på rätt platser och på rätt tomter. Nu har bostadsprojektet – till skillnad från den omgivande stad-i-park-bebyggelsen – ofta kommit att ligga med olika former av öppen planlösning längs trafikleder och matargator. I stället för verksamhetslokaler i bottenvåningarna återfinns bostäder i markplan med direkt insyn från både gatan- och gårdssidan i flertalet projekt. Och gårdarna består mest av bilparkering och hårdgjorda ytor. För barn finns inte mycket plats att vara på och inte mycket lekredskap.

Vad som behövs är en strategisk utbyggnadsplanering baserad på grundläggande kunskap om vad som konstituerar och vidmakthåller blandstad. Små projekt på olämpliga tomter har inte förutsättningar att skapa blandstad. Större sammanhängande utbyggnadsområden, där en grupp byggherrar samverkar, bör prioriteras på bekostnad av mindre förtätningar på tomter med svåra förhållanden. Det ger bättre förutsättningar för att förverkliga blandstadsidealet och goda boendemiljökvaliteter.

I BoStad2021 har vi lärt oss att små och mindre förtätningsprojekt ofta varken skapar blandstad eller goda boendemiljökvaliteter.

Kapitel 2

SATSNINGEN OCH DESS BAKGRUND

Tre företag föreslog en tempohöjning av bostadsbyggandet med näringslivet som processägare. I syfte att minska bostadsbristen gjorde politikerna en Jubileumssatsning med ännu flera bostäder och projekt, men förvaltningarna tvekade inför upplägget.

I april 2014 föreslog HSB Göteborg, Semrén & Månsson Arkitekter och Wallenstam *Tempohöjning av bostadsbyggandet i Göteborg* mot bakgrund av att ”Göteborgs fortsatta utveckling är hotad av den låga takten i bostadsbyggandet”. Man satte upp som mål ”utöver dagens nivåer 5 000 lägenheter på 5 år och 500 lägenheter till valet”. Staden skulle vara ”beslutsägare” enligt PBL och det lokala näringslivet processägare. Organisatoriskt innebar förslaget att det skulle bildas en styrgrupp med tre från näringslivet samt fastighetsdirektören, stadsbyggnadsdirektören och trafikdirektören, ledd av en projektledare från näringslivet. En arbetsgrupp under styrgruppen skulle ledas av representanter från det lokala näringslivet och staden skulle där tillsätta två-tre personer från stadsbyggnadskontoret, en-två från fastighetskontoret och en-två från trafikkontoret. Dessa skulle vara fränkopplade från alla andra pågående projekt och processer. Staden skulle därutöver säkerställa en ny ”central linje” från kommunstyrelsen, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden och trafiknämnden till styrgruppen och arbetsgruppen.

Denna centrollinje skulle ge snabbare process, bland annat genom kortare beredningstider i nämnder och direkta presentationer till ledamöter. Tidplaner skulle kunna kortas med hjälp av många sammanfallande ambitioner, och tidplanen skulle även i planprocessen bli till en helig fråga. Det gällde även att ”säkerställa en rimlig lönsamhet där avkastningskrav, byggkostnader, exploateringsvinster, markpriser sammanvägs till en fortsatt attraktiv investerings-situation”. I planarbetet skulle skelettplanmetoden¹ användas och merparten av detaljfrågorna överföras till bygglovsskedet. Planer skulle väljas utanför detaljplanarbeten som pågick och de fick inte heller vara arkitektoniskt krävande eller av speciellt strategiskt värde. Exempel gavs på åtta tänkbara projekt, vart och ett i storleksordningen 1 000 lägenheter. Man föreslog också 500 lägenheter på föreliggande och outnyttjade byggrätter i detaljplaner, att uppföras redan under 2014. Det hänvisades även till kommande propositioner med möjligheter till en ökad

användning av enkelt planförfarande samt en direkt bygglovsprocess utan planläggning utöver översiktsplan.

Den politiska majoritetens, S, V och MP, reaktion på detta förslag var att i fastighetsnämnden i juni 2014 yrka på ”en satsning för att åtgärda bostadsbristen” och lansera Jubileumssatsningen med 7 000 lägenheter till 2021, utöver vad som kallades ordinarie eller normal produktion. Det skulle bli minst 3 500 hyreslägenheter, med fokus på billiga lägenheter samt upp till 1 500 småhus och marklägenheter. Bostäderna skulle byggas ”på ställen som ligger i nära anslutning till den befintliga staden och har nära till infrastruktur [...] och kommunal service”. De skulle ligga avskilt och inte vara komplicerade att utveckla, vara tänkta för bebyggelse i översiktsplanen, och de skulle ligga där det fanns intressenter. En effektiv arbetsgrupp skulle bildas och en projektchef anställas; arbetet skulle ske i projektform i linjen i samverkan med det lokala näringslivet, och extra resurser skulle ges till fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret med nyckelpersoner på heltid.

I april 2015 hade fastighetskontoret tagit fram en PM i samverkan med de andra två förvaltningarna, de privata initiativtagarna och Framtiden. Nu föreslogs som delmål att samtliga detaljplaner skulle vara antagna senast under 2017. ”Kommunen är huvudansvarig för framdriften i detaljplane- och genomförandeprocessen”. En organisation för samverkan på flera nivåer föreslogs, etablering av ett kommunalt projektkontor och att ”arbetsmoment som i den normala processen följer tidsmässigt efter varandra nu måste utföras och säkerställas parallellt i tid”.

Jämfört med det ursprungliga initiativet hade staden gjort flera väsentliga ändringar. Antalet bostäder hade utökats med 40 procent, och som det snart skulle visa sig kom antalet detaljplaneprojekt att tredubblas, liksom antalet medverkande exploatörer mer än fördubblades.

Dessutom förkastades initiativtagarnas huvudidé att de skulle sköta processen. I stället beslutades att staden skulle ha hela process- och ledningsansvaret,

¹ Skelettplan är en detaljplan som kan omfatta infrastruktur och allmän platsmark.

men tanken på en enda projektledare hade övergetts och likaså principen med en linje från kommunstyrelsen till satsningen. Betoningen på att tidplanen för detaljplaneringen skulle vara en helig fråga hade bibehållits, även om detaljplanerna skulle få en konventionell utformning. Tanken på att detaljfrågorna skulle överföras till bygglövsskedet kom emellertid att vara livskraftig, trots att många detaljer blev behandlade redan i planarbetet. Småhusen var borta ur bilden. De statliga utredningar som kunde ha lett till propositioner och lagändringar av betydelse för satsningen visade sig sakna effekt.

Att satsningen under 2016 bytte namn till BoStad2021 berodde på att staden arbetade med flera olika Jubileumssatsningar. Under 2020 beslöt staden att skjuta upp firandet av sitt 400-årsjubileum till 2023. Även föregående jubileum drabbades av problem: Göteborg hade 1915 beslutat att ordna en utställning för att fira 300-årsminnet av grundandet 1621. Redan 1918 sköts utställningen upp till 1923 till följd av materialsituationen under världskriget. I 1923 års Jubileumsutställning kom att ingå en stor internationell stadsbyggnadsutställning med deltagande från 17 länder och bokpublikationer på svenska och engelska, men inget bostadsbyggande. BoStad2021 har huvudsakligen väckt lokalt intresse.

Projekten inom BoStad2021

Initialt ingick totalt 31 detaljplaneprojekt i satsningen (se Tabell). Ett utgick och således handlar det om 30 projekt. Minsta storlek på projekt är 55 bostäder och största är 1 500 bostäder. Några planer var pågående när BoStad2021 startade, men de flesta planerna kom in som nya i satsningen. Alla planområden som skulle exploateras låg i den så kallade mellanstaden², men inte alla ingick i de prioriterade utbyggnadsområdena inom mellanstaden. De trettio projekten är spridda över hela Göteborgs yta. Av alla de 26 byggherrarna är 22 privata medan fyra är kommunala och ingår i Framtidenkoncernen. Av detaljplaneprojekten skulle 21 utvecklas av individuella byggherrar (16 privata och 5 kommunala) och nio i samverkan mellan två till fyra byggherrar.

Vid starten av BoStad2021 var listan över detaljplaneprojekten ännu inte fastställd. Den slutgiltiga uppsättningen av 30 detaljplaneprojekt var resultat av en lång sök- och urvalsprocess. Under processen var många andra planer uppe till diskussion utöver en första arbetslista. Några planer på den första

arbetslistan behövde ersättas. De bedömdes vara alltför komplicerade eller ha för stor inverkan på naturmark eller ligga fel i staden. Urvalsprincipen var att planerna inte skulle vara komplicerade i betydelsen kräva stora investeringar i kommunal infrastruktur eller aktualisera riksintressen med mera. För att få fram planer med 7 000 bostäder plus buffert kom man att välja många och mindre projekt, ibland projekt med komplicerade förutsättningar och tomter mindre lämpade för bostäder. De många projekten medförde att skaran av byggherrar blev stor, med olika förutsättningar och ambitioner att genomföra sina åtaganden. Det skulle komma att kräva ökade insatser för samordning mellan kommun och byggherrar.

Stadens bostadssatsningar sedan 1800-talet

Det första kommunala initiativet för bostadsbyggande i Göteborg tog formen av en Styrelse för arbetarebostäder, och 1849 stod de första envånings trähusen färdiga i Haga med privat finansiering via ett obligationslån, kommunalt garanterat. Tomtmarken överläts av staden. Frågan om kommunala arbetarebostäder togs upp i stadsfullmäktige 1865 och 1866. Det första förslaget var att driva bostadsproduktion genom en särskild byggnadsstyrelse, dvs i form av en kommunal myndighet, men det avslogs med hänsyn till de ekonomiska riskerna. Sedan föreslogs att bygga i regi av ett bolag och med kommunalt lån, men också detta förkastades av majoriteten. Ändå framstod Göteborgs bostadsbyggande som internationellt föredömligt i slutet av 1800-talet³.

Första världskrigets kraftigt ökade priser för byggmaterial fick bostadsproduktionen att kollapsa trots markanta hyreshöjningar. Statliga bidrag infördes 1917 för byggande av smålägenheter, förutsatt kontroll, vinstbegränsning och hyresreglering. I Göteborg uppfördes under åren 1915–1919 totalt 2 670 lägenheter, mer än i någon annan svensk stad, i ”genom kommunala uppoffringar åstadkomna byggnadsföretag”, det vill säga bostadsprojekt. Det rörde sig om många slags insatser från stadens sida: prisnedsättning och gratisupplåtelser av mark, lån, aktieteckning, direkta understöd och egen byggnadsverksamhet⁴. Bostads AB Framtiden grundades 1915 med kommunen som största aktieägare, snart följt av Bostads AB Nutiden med privat aktiemajoritet.

² Till mellanstaden räknar kommunen även förorter i Göteborgs nordöstra periferi.

³ Albrecht, H. (1901). Die Wohnungsfrage in Schweden. I *Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland*

und im Ausland, III, s. 301 ff. Leipzig: Duncker & Humblot.

⁴ Prop. 1920:314 ang. vissa anslag och lån till främjande av bostadsproduktionen m. m.

Tabell. Fakta om de 31 detaljplaneprojekten

Källa: uppgifter från den kommunala projektledningen, januari 2017

Nr	Namn	Byggherre	Antal bostäder för BoStad2021
1	Radiotorget	Göteborgs Stads Bostads AB JM AB Seniorgården AB	114
2	Gitarrgatan	Prime Living AB	160
3	Smörslottsgatan	Fastighets AB Balder	500
4	Munspelsgatan	Fastighets AB Balder	470
5	Adventsvägen	Bostads AB Poseidon	125
6	Mandolingatan	Bostads AB Poseidon	310
7	Smörgatan	Wallenstam AB	830
8	Fyrklöversgatan	Stena Fastigheter AB	240
9	Ättehögsatan	Bostads AB Poseidon	80
10	Valskvarnsgatan, Eriksbergs Silo	JM AB	250
11	Kosmosgatan	Fastighets AB Balder	178
12	Långströmsgatan	Fastighets AB Balder	450
13	Briljantgatan	Göteborgs Stads Bostads AB	70
14	Nymilsgatan	Alaska Fastigheter AB Nordfeldt Fastigheter AB AB Lejonstaden	320
15	Volrat Thamsngatan	Fredrikssons Förvaltnings AB	55
16	Kaverös	Bostads AB Poseidon	180
17	Merkuriusgatan	Familjebostäder i Göteborg AB Göteborgs Egnahems AB HP Boendeutveckling AB UBAB Ulricehamns Betong AB	307
18	Ebbe Lieberathsgatan/Kristinedalsgatan	JM AB	197
19	Olofshöjd	SGS – Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder	99
20	Godhemsberget	Wallenstam AB	200
21	Hagforsgatan	Göteborgs Stads Bostads AB	280
22	Norra Fjädermolnsgatan	Hökerum Bygg AB Göteborgs Egnahems AB	185
23	Distansgatan/Marconigatan	Ikano Bostad Riksbyggen ekonomisk förening	540
24	Högsbohöjd	Stena Fastigheter AB	630
25	Briljantgatan/Smaragdsgatan	Stena Fastigheter AB	275
26	Fixfabriken	Fixfabriken II AB (inkl. Fastighets AB Balder och HSB Göteborg ek. för.)	250
27	Olof Askunds gata, Högsbo	Platzer Fastigheter AB	600
28	Gunnestorpsvägen, Tuve 3	Bonava AB (NCC) Väst-Bygg AB	300
29	Nordöstra Gårdsten	Göteborgs Egnahems AB Botrygg AB	175
30	Gårdstens Centrum, Muskotgatan	Serneke Group AB	125
31	Robertshöjdsgatan/Smörslottsgatan	Göteborgs Stads Bostads AB Göteborgs Egnahems AB	300

8 795

Det statsstödda byggandet upphörde liksom hyresregleringen i början av 1920-talet. Under mellankrigstiden genomförde staden enstaka bostadsprojekt, och i mitten av 1930-talet återinfördes ett statligt stöd, då i form av lån och bidrag för att bygga

specialbostäder för flerbarnsfamiljer med låga inkomster. Det är först 1945 som den statliga bostadspolitiken ger förutsättningar för tillkomsten av de stora allmännyttiga bostadsföretagen och en mer stabil produktion av lägenheter med kommunägda

bolag, snarare än tillfälliga satsningar⁵. I Göteborg skapades under åren ett antal olika allmännyttiga bostadsföretag som med tiden kom att samlas i en koncern med Förvaltnings AB Framtiden som moderbolag.

En av flera förutsättningar för samverkan med privata exploatörer är kommunalt markägande. Göteborg har sedan 1800-talet utvecklat och tillämpat en aktiv kommunal markpolitik där tomtförsäljningar kopplats till utformningsvillkor som går utöver vad som har varit möjligt att reglera via plan- och bygglagstiftningen. Betydelsen av de stora markinnehaven för Göteborgs och Stockholms planering har tidigt uppmärksammats av utländska forskare.

Mot slutet av miljonprogrammet, efter 1970, sjönk efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus kraftigt, inte minst på grund av vikande industrikonjunktur och reducerad arbetskraftsinvandring, och under lång tid stod Göteborg med många tomma hyreslägenheter i de kommunala bostadsföretagens bestånd. Bostadsproduktionen återstartades under slutet av 1980-talet, men nu på en låg nivå, även om det fram till 1992 kvarstod omfattande statliga räntesubventioner för den allmännyttiga bostadsproduktionen. Stadens befolkning var först i slutet av 1990-talet efter en djup svacka åter uppe i samma siffror som kring 1970. Sedan 2000 har det i princip inte funnits några lediga hyreslägenheter hos Göteborgs kommunala bostadsbolag. Det bör noteras att Framtidenkoncernen under 2016 samlade sin kompetens inom bostadsproduktion och utveckling i ett särskilt bolag, Framtiden Byggutveckling AB, som har kommit att spela en viktig roll inom BoStad2021.

Satsningen som en experimentverkstad

Göteborgs stad och dess politiker har tidigare inte samverkat med näringslivet på samma sätt som i BoStad2021. Utöver att pröva nya former för samverkan, med målet att under jubileumsåret 2021 ha färdigställt 7 000 nya bostäder, var ambitionen att skapa en experimentell projektverksamhet, där kommunen, företag, branschorganisationer och forskare kunde mötas i en gemensam utveckling och generera lärande. I BoStad2021 har alltså kommunen och samverkande företag testat ett nytt arbetssätt för att minska tiden från att arbetet med en detaljplan startar till att bostäder är färdigställda. Fokus var på planprocessen.

Den experimentella ansatsen att öka bostadsproduktionen genom att skapa ett gemensamt projekt som provar nya former för samverkan måste ses som ett otypiskt fall av ett urbant experiment. Urbana experiment kan definieras som situationer där en aktörsgrupp med många intressenter och discipliner avsiktligt beslutar att gemensamt göra avsteg från status quo, att gå in i en fas med *trial and error*, och är ivrig och villig att lära sig av detta på längre sikt eller t.o.m. skapa *city labs* eller andra fristående plattformar för urbana experiment.

BoStad2021 måste förstås som ett *administrativt* urbant experiment, det är inte fråga om ett storskaligt försök att testa nya fysiska former för stadsbyggande. Att det är fråga om ett experiment framgår av att satsningen var tänkt som en engångsinsats.

Man kan hävda att experimentella ingrepp påverkar utvecklingen av dagens städer, dels för att experimenten erbjuder insikter som går utöver konventionella uppfattningar om stadsutveckling och dels för att de antyder behovet av att omfamna osäkerhet och risk⁶. Är en experimentell satsning helt enkelt ett annat uttryck för stadsutveckling, eller innebär den urbant skapande med väsentligt annorlunda medel? Generellt är det rimligt att det råder en genomtänkt balans mellan temporära satsningar och stabilitet i den löpande verksamheten. När det gäller urbana experiment vet åtminstone forskningen idag inte så mycket om hur de påverkar mer traditionella stadsplaneringsprocesser: "Att inkludera urbana experiment som ett arbetssätt i planeringen ses mer som en tillfällig trend, kanske främst som en övergripande idé, och inte som en process som utmanar traditionella planeringsverktyg i någon grundläggande mening."⁷ Processutveckling i små steg medför en risk att man fokuserar för mycket på marginell förbättring av en verksamhet och att man i alltför hög grad bygger på det gamla och inarbetade, snarare än att man gör om basen när så egentligen är påkrävt.

BoStad2021 har konkurrerat om resurser med en annan och större kommunal och statlig satsning, Västsvenska paketet där Västlänken ingår. Utfallet av kommunalvalet 2018 påverkades av en opinion mot den stora infrastruktursatsningen och medförde ett oväntat maktskifte i Göteborg. Det har hävdats att den nya politiska majoriteten inte var lika angelägen om att övertyga byggherrar inom BoStad2021 att leverera enligt sina ursprungliga utfästelser. Hursomhelst är det välkänt att politiska mandat-

⁵ Frendberg, T. (1968). *Vi bygger Göteborg. En berättelse om Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag*. Göteborg.

⁶ Karvonen, A. & Bas van Heur, B. (2014). Urban laboratories: Experiments in reworking cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379-392.

⁷ Mukhtar-Landgren, D. & Berglund-Snodgrass, L. (2020). Testbäddsplanering i skärningspunkten mellan stadsplanering och urbana experiment. *PLAN* 75(5/6), 29-33.

perioder är korta i förhållande till stadsbyggnadsprocesser. Särskilda satsningar och administrativa experiment är politiskt sårbara jämfört med att införa nya rutiner som är avsedda att generellt tillämpas i en kommuns hantering av stadsutveckling. Därför är det önskvärt att erfarenheter från BoStad2021 utnyttjas för att forma en generellt tillämpbar stadsutvecklingsprocess i Göteborg.

Som experiment ställde BoStad2021 krav på både kommun och byggherrar att öppna upp sina arbetssätt för nya processmönster och samverkansformer. För kommunen som har i princip har tre olika roller, det vill säga som myndighetsutövare, som markägare och som företagsägare, var utmaningen särskilt stor.

Bostadssatsningar i Sverige och utomlands

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

Historiska erfarenheter visar att renodlat offentliga strategier för att inom begränsad tid nå ett kvantitativt mål för nya bostäder sällan är framgångsrika. Med tanke på totalantalet producerade bostäder var dock det svenska miljonprogrammet en förbluffande framgång. Detta kunde genomföras i ett Sverige som jämfört med andra europeiska demokratier hade en mycket omfattande statsstyrning genom byggarbetsmarknadsreglering, hyresreglering och kreditreglering. Politiskt prioriterade insatser för att möjliggöra den stora byggvolymen var att öka det kommunala markägandet och industrialisera produktionen genom elementbyggande. Miljonprogrammets produktionsmässiga framgångar berodde inte enbart på omfattande regleringar utan också på att bostadsbyggandet hade börjat öka kraftigt innan programmet lanserades. Förutsättningarna inklusive de politiska verktygen var på plats från starten 1965.

Ett kommandoekonomiskt system är inte något som garanterar att man kan genomföra ett ambitiöst program för bostadsbyggande. Det kan man se av de sovjetiska erfarenheterna. Vid den tjuoandra

partikongressen i Moskva 1961 förklarade partiledningen att bostadsbristen skulle ha upphört 1971, och att varje familj skulle ha sin egen fullt utrustade lägenhet 1980⁸. Så skedde inte.

Vid 2014 års partikonferens för de brittiska konservativa utlovade Cameron att uppemot 100 000 nya billiga bostäder skulle erbjudas förstagångsköpare om man vann valet. Valmanifestet 2015 innehöll ett löfte om 200 000 *Starter Homes* med 20 % rabatt och byggda endast för förstagångsköpare under 40 års ålder. Siffran sänktes i en utgiftsoversyn 2015 till stöd för 60 000 sådana bostäder. I november 2019 hade ännu inte ett enda *Starter Home* tillkommit⁹. De nödvändiga regeländringarna hade inte fått laga kraft, och departementet hade inte längre en särskild budget för ändamålet. Det gick alltså inte att upprepa de framgångar som partiet vann i början av 1950-talet med Harold Macmillan som bostadsminister och ett vallöfte att öka årsproduktionen av bostäder till 300 000, en siffra som blev verklighet 1953¹⁰.

Ett nyare exempel kan hämtas från Polen. I september 2016 lanserade den polska regeringen det Nationella BostadsProgrammet och i juli 2017 stiftades en lag om det Nationella Fastighetsbeståndet¹¹. Programmet syftade bland annat till att utöka antalet lägenheter per 1 000 medborgare från 363 till EU:s snitt 435. Ett delprogram, *Mieszkanie+* (Bostad+) genomförs på marknadsvillkor och med användning av offentligt ägd mark. Det erbjuder företagen ett snabbare genomförande av bostadsprojekt än i den normala processen. Premiärministern utlovade 2018 att 100 000 lägenheter skulle vara under byggande 2019. I verkligheten färdigställdes detta år 867 bostäder, 1 811 var under byggande och 18 000 befann sig under projektering. Det visade sig bland annat att de rättsliga instrumenten var otillräckliga för att effektivt överlåta marken för investeringar.

Det nyzeeländska KiwiBuildprogrammet ingick i labourpartiets kampanjer inför valen 2014 och 2017. Efter valseger sjösattes programmet 2017 och skulle bygga 100 000 bostäder på tio år. Både programchefen och bostadsministern kom snart att avgå. Ambitionerna sänktes. I oktober 2020 stod 602 bostäder färdiga.

Man kan föreställa sig att avståndet mellan nationella politiska organ och lokala realiteter gör att det är bättre förutsättningar för framgång när kommuner utvecklar egna program för att öka

⁸ Andrusz, G. D. (1984). *Housing and urban development in the USSR*. Albany, N Y: State University of New York Press (s. 1).

⁹ National Audit Office (2019) *Investigation into Starter Homes*. Report HC 275. London: National Audit Office.

¹⁰ Lund, B. (2017). *Understanding Housing Policy*. 3rd ed. Bristol: Policy Press (s. 34).

¹¹ Prokopowicz, D. & Golebiowska, A. (2017). The national housing program as a main normative document defining the amended state housing policy. *International Journal of Legal Studies (IJOLS)*, 2(2), 87-102.

bostadsproduktionen. Inför Köpenhamns kommunalval 2005 förklarade Ritt Bjerregaard, socialdemokratisk kandidat till posten som överborgmästare, att det under åren 2006-2011 skulle uppföras 5 000 familjebostäder med låg hyra. Med tiden kom hon som överborgmästare att förneka att detta utgjorde ett löfte¹². Kommunens budget för 2007 sänkte siffran till 2 000. En arkitektävling utlystes, men protester från kringboende och naturskyddsintressen ledde till att den politiska basen försvagades och att det viktigaste området, Kløvermarken på Amager, blev fridlyst. Pressuppgifter tyder på att det till slut kom att byggas totalt 12 billiga bostäder i ett annat läge. De 12 bostäderna hade för övrigt fått sin hyra nästan fördubblad på åtta år och kunde inte längre betraktas som billiga.

Påverkar snabbare detaljplanering bostadsbrist?

Stadens dåvarande politiska majoritet såg 2014 vad som blev BoStad2021 som en satsning för att åtgärda bostadsbristen. Synsättet väcker två frågor. Är det möjligt att bygga bort bostadsbrist? och Påverkar snabbare detaljplanering bostadsbrist? Utan att försöka definiera begreppet bostadsbrist exakt kan man identifiera tre olika orsaker till bostadsbrist: efterfrågechocker, utbudsbortfall och statlig reglering.

I den artikelserie om bostadsfrågan som Engels inledde 1872 tog han upp begreppet *Wohnungsnot*¹³ och konstaterade att man då kunde se en särskild skärpning av arbetarnas dåliga bostadsförhållanden genom ett plötsligt befolkningstryck mot de stora städerna. Detta skedde under en industriell högkonjunktur. Liknande obalanser uppstod samtidigt även i Sverige till följd av snabb urbanisering.

Obalans genom snabbt minskad tillgång på bostäder är en annan orsak. De två världskrigen medförde även för det neutrala Sveriges del en väsentligt

minskad bostadsproduktion till följd av kraftigt höjda priser på byggmaterial.

Den tredje orsaken till bostadsbrist är inte ett dynamiskt fenomen utan är existensen av statlig reglering med karaktär av ransonering av bostäder. Hyresreglering infördes i Sverige 1942 och visade sig med tiden ha betydande negativa bieffekter som analyserades av ledande nationalekonomer redan under 1960-talet¹⁴. Hyresregleringen har modifierats flera gånger, men leder i storstadsregionerna till efterfrågeöverskott på vissa delar av hyresmarknaden. Det förekommer sällan debatter om bostadsbrist (i så fall gäller det specialbostäder, till exempel för studenter) i de nordiska grannländerna sedan de avskaffat sina hyresregleringar, även om Danmark har kvar en viss hyresreglering för bostäder producerade före 1991.

Det fanns 2016 i genomsnitt två invånare per bostad i Göteborg. Det betyder att beståndet är glest utnyttjat, även om det finns många som kan anses vara trångbodda. Problemet kan i så fall vara fördelningspolitiskt, och då är det inte självklart att man kan bygga bort bostadsbrist. Miljonprogrammet kan hävdas ha byggt bort bostadsbristen, åtminstone i fråga om hyreslägenheter i perifera förortslägen. I teorin är det alltid möjligt att bygga så många bostäder att varje person kan få sin egen bostad, men var och hur? Och var går gränserna för hållbar resursanvändning?

Det saknas belägg för att snabbare detaljplanering leder till ökad bostadsproduktion, annat än tillfälligt. Men det finns en statistisk undersökning från Israel som tyder på att kommuner med större spridning i tidsåtgång för planering bygger mindre, troligtvis genom att det skapar osäkerhet hos exploatörer¹⁵. Kanske är det bättre att ha en välordnad och förutsägbar planeringsprocess än en som ibland är snabbare.

¹² Jørgensen, C. (2014). The hunt for promises in Danish political debate, i (red C Kock & L Villadsen) *Contemporary Rhetorical Citizenship*, s. 67-80. Leiden: Leiden University Press.

¹³ Wie Proudhon die Wohnungsfrage löst. *Der Volksstaat*, Nr. 51, 26. Juni.

¹⁴ Bentzel, R., Lindbeck, A. & Ståhl, I. (1963). *Bostadsbristen: En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*. Stockholm: Industriens Utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell.

¹⁵ Rubin, Z. & Felsenstein, D. (2019). Is planning delay really a constraint in the provision of housing? *Papers in Regional Science*, 98(5), 2179-2200.

Kapitel 3

SATSNINGENS VERKTYGSLÅDA

BoStad2021 har utgått från tre huvudåtgärder: gemensam kommunal projektorganisation, ökad samverkan mellan företag och kommun samt parallella processer. Vad kan projektifieringen ha betytt för genomförandet?

I starten för satsningen lyftes fram att arbetssättet inom BoStad2021 skulle förändras jämfört med vad som har varit vanligt i Göteborg. Syftet var att hitta former för att få fram fler bostäder med god kvalitet på kortare tid. Verkttygslådan som fanns vid satsningens start utvecklades efterhand som behoven uppstod. De ursprungliga huvudåtgärderna var:

Kommunal projektorganisation

Gemensam kommunal projektorganisation inklusive samlokalisering av nyckelkompetenser i en projektlokal. För att effektivisera det interna samarbetet inom och mellan kommunala förvaltningar lanserade man en gemensam kommunal projektorganisation. Projektorganisationen etablerades ”för de planerande förvaltningarna”. Personal från stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret flyttades in i en gemensam projektlokal. Lokalen hade 14 arbetsplatser. Projektledningen delades mellan de tre förvaltningarna. En funktion som projektchef inrättades av direktörerna för respektive förvaltning. Chefsrollen flyttades mellan de tre förvaltningarna alltefter skede. I praktiken har projektledningen utövats av de tre förvaltningarnas projektledare gemensamt. (Park- och naturförvaltningen kom senare att medverka i BoStad2021 som planerande förvaltning och fanns i viss mån i den gemensamma projektlokalen.)

Samlokaliseringen kunde ses som en test av något nytt som på sikt skulle kunna bli ett samhällsbyggnadskontor. De flesta inom förvaltningarna hade förståelse för att projektet var prioriterat. Det gav en känsla av gemensamt ansvar – inte vi och dom – en teamkänsla av att alla jobbade mot gemensamt mål med samma prioritet. Samlokaliseringen minskade bevakande av revir och gav större förståelse för varandras frågor och kompetens, liksom större förståelse för förvaltningarnas skilda intressefrågor. Kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte var ett plus, liksom den goda stämningen – som nog ökade tåligheten för tidspressen.

Samverkan mellan företag och kommun

Ökad samverkan mellan företag och kommun genom hela satsningen och hela processen. Ett krav för att få markanvisning inom ramen för satsningen var att den byggherre som väljs ut skriver under det samverkansavtal

som Göteborgs stad tagit fram. Syftet var att säkerställa att bostäderna skulle vara klara år 2021. Avtalet om samverkan med kommunen skulle öka samarbetet och effektivisera plan- och byggprocessen på tre olika gruppnivåer: arbetsgrupp, projektgrupp, samordningsgrupp.

För att driva utveckling och effektivisering av plan- och byggprocessen i starkare samarbete med näringslivet bildade man samverkansfora för staden och byggherrarna. Dessa fora hade flera funktioner: nätverkande och kompetensutbyte genom att skapa en gemensam bild av processer och problem, hur arbets- och ansvarsfördelningen mellan staden och byggherrarna skulle se ut samt granskning för bättre synkning och harmonisk helhet. Samverkande aktörer fick en plattform för att ta upp gemensamma förutsättningar, till exempel parkering, mobilitetsfrågor, utbyggnad av allmän plats och trafik, vilket möjliggjorde utveckling av nya lösningar och verktyg. Samverkan etablerades på tre nivåer: på arbetsgruppnivå (en arbetsgrupp per detaljplan), på projektledarnivå (projektgruppen) och på chefsnivå (samordningsgruppen). Dessutom skapades en byggherregrupp, möten hölls med politiker, och en kommunikationsgrupp tillkom.

Parallella processer

Parallella processer: att förlägga aktiviteter som normalt följas efter lagakraftvunnen detaljplan parallellt med planarbetet i syfte att korta processerna tidsmässigt. Man skulle arbeta parallellt med plan- och genomförandeskedet. För att korta tiden från projektinitering till byggstart tog 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 handlade bland annat om att lantmäteri- och bygglovsfrågor skulle tas upp parallellt med planarbetet. Modellen innebar också att detaljprojektering av såväl allmän plats som kvartersmark och hus skulle ske eller påbörjas under detaljplaneskedet. Man skulle ha parallell utbyggnad av hus och allmän plats.

Andra verktyg

Följeforskning lyftes fram som ett viktigt verktyg för att utvärdera satsningen och för att under arbetets gång löpande identifiera och återkoppla vilka lärdomar som kan överföras till de ordinarie processerna. Hur vi har bedrivit följeforskningen framgår av bilagan.

Ett verktyg som vi kan se har haft en övergripande betydelse var *satsningen som sådan och projektifieringen* av den, inte minst den skarpa deadline 2021 och uppföljningen av framdriften från beslutsfattare inom kommun och företag. Det har bidragit till en ökad aktivitetsnivå jämfört med projekt utanför satsningen. Det har skapats en visuell identitet för BoStad2021 och staden har spritt kunskap om satsningen. Det handlar om namn, logotyp, gemensamt presentationsmaterial, organisationsskiss, broschyrer, hemsida, rollups och skyltar som utvecklades. Satsningen har varit närvarande i media samtidigt som många lokala aktiviteter organiserades, inklusive första spadtag och möten för erfarenhetsutbyte om dialogarbetet och om parallella processer.

Under arbetets gång har ytterligare tre verktyg lagts till eller lyfts fram. *Mobilitetsavtal* reglerar de mobilitetsåtgärder som byggherren åtar sig att genomföra samt den reduktion av parkeringstalen som ska gälla. Kommunens svar på Trafikverkets kritik blev då att plan för plan beräkna trafikallsträngen på det statliga vägnätet och parallellt införa mobilitetsavtal mellan kommun och byggherre som en förutsättning för detaljplanen, i syfte att begränsa biltrafiken som alstras av respektive plan och därmed minimera behovet av åtgärder på det statliga vägnätet. *Biotopskydd*: en slutprodukt är Göteborgs stads handbok för hantering av generella biotopskyddsområden. Boken handlar om hur regelverket ser ut och hur staden organiserar sig. Den är en vägledning för de olika förvaltningarnas handläggare. *Tidig dialog*: en av ambitionerna i BoStad2021 var att byggherrarna skulle ta ett större ansvar för tidigt dialogarbete med de boende i området i syfte att minska risken för överklaganden, som i förlängningen kunde hota de uppsatta tidsmålen.

Kapitel 4

LÄRDOMAR AV SATSNINGENS RESULTAT

En varm och solig april dag 2019 halade en man sig nedför fasaden på ett nytt studentbostadshus i en sluttning i Övre Johanneberg. Nere på marken lämnade han en jättenyckel i papp till Alexandra, den första inflyttaren inom BoStad2021. Skaran av åskådare gladdes, även om hissen fylld med honoratiöres sedan fastnade. Ett av målen för BoStad2021 var att 7 000 lägenheter utöver den normala produktionen skulle vara färdigställda senast under 2021. Det blev färre. Vi har bedömt kvaliteten i projekten och jämfört med andra projekt, och vi diskuterar konsten att förena blandstadsideal och utspridd förtätning. Hur kan vi skapa bra förutsättningar för bättre stadsmiljöer och boendemiljöer framöver? Dagens stadsbyggnadsideal bör ifrågasättas.

I detta kapitel svarar vi på några av följeforskningens huvudfrågor: Var stadens åtgärder 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?

Målsättningarna

Enligt projektdirektivet var syftet med BoStad2021 att ”i samverkan med allmännyttan och det lokala näringslivet planlägga och färdigställa 7000 extra bostäder fram till och med jubileumsåret 2021”. Satsningen upprättar och befäster nya former för planeringsprocessen genom att rikta fokus mot ett visst antal bostäder (vad vi kan kalla det morfologiska i produkten) och tiden som ska kortas från initiering till inflyttning (det tidsmässiga i processen) som huvudmål.

För att alla de 31 projekten skulle vara färdiga senast 2021 sattes målet upp att alla detaljplaner skulle vara antagna senast den 31 december 2021. Ambitionen var att genomsnittstiden för handläggningen av detaljplaner skulle vara 17 månader, vilket är betydligt kortare än normalfallet. Två datum var därför centrala för alla enskilda plan- och byggprocesser i hela satsningen: den 31 december 2017 då alla 31 detaljplaner skulle vara godkända/antagna i byggnadsnämnden, och den 31 december 2021 då 7 000 bostäder skulle vara inflyttningsklara.

Ett annat uttalat mål var att bygglovsansökningarna skulle vara inlämnade fyra veckor före antagande av planen och att handläggningen av bygglovvet skulle ta i storleksordningen tio dagar.

Varför blev det inte 7 000 bostäder till 2021?

Utfallet för antalet bostäder som skulle komma att byggas inom BoStad2021 fram till utgången av 2021 blev knappt 4 000, det vill säga drygt 3 000 färre än

målsättningen. Detta trots att bufferten varit som mest 1 800 bostäder utöver målet, och trots att tidsfristen för antagande av detaljplaner sattes till fyra år före deadline. Det borde ha medgett både överklagandetid och byggtid. I december 2019, dvs två år före deadline, fanns inom ramen för BoStad2021 mer än 6 800 bostäder i planer som fått laga kraft.

Vår analys av projekten där antalet bostäder minskat under processen visar att de flesta drivs helt eller delvis av privata företag med fler än 25 anställda. Stora privata företag står för över 80 % av den totala minskningen i de 17 projekten. Det förvånar inte eftersom det är den företagsstorleken som dominerar inom satsningen, både när det gäller antal projekt och bostäder till 2021. Det vi även kan se är att de flesta av minskningsprojekten utvecklas på egen mark. Utveckling på egen mark står för nästan 60 % av den totala minskningen i de 17 projekten. Relaterar vi siffran till andelen av ägandetyper i hela BoStad2021 ser vi att egen mark dominerar inom satsningen, både när det gäller antal projekt och bostäder till 2021.

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

Varför har prognosen för antalet bostäder som kommer att byggas senast under 2021 minskat med cirka 40 procent? Vår analys visar på tre huvudförklaringar: det tog längre tid än planerat, marknadsförutsättningarna ändrades och initialt antal bostäder var delvis oklart eller överskattat.

Att det tog längre tid har flera förklaringar. Den viktigaste enskilda förklaringen i enkätsvar från både kommunens och företagens företrädare är synpunkter från berörda (inkl grannar). Detta gäller både antalet gånger som denna faktor nämns i svaren och vilken faktor som är mest betydelsefull för att kunna förklara minskningen. Synpunkter från berörda kan handla om flera fenomen, och i nio av sjutton sena projekt handlar det om en överklagad detaljplan. Men även andra liknande fenomen uppträder, till exempel utdragna förhandlingar med befintliga fastighetsägare om ersättning för parkeringsplatser som bebyggs. Typiskt är det stora komplexa planer som har fått problem.

En närmare analys visar att flera av de andra förklaringarna kan hänföras till ökad tidsåtgång i förhållande till ambitionerna. Stora konsekvenser för kommunal infrastruktur, Bristande förundersökningar, Resursbrist under detaljplaneskede, projektering och bygge och Omgestaltung är faktorer som uppges ha fördröjt processen. Dessa faktorer bör ha bidragit till att byggstarterna i projekten med minskat antal bostäder har försenats så att allt inte skulle hinna färdigställas före utgången av 2021.

Ökad tidsåtgång har i stor utsträckning gällt den mycket längre tiden för bygglovshanteringen som vi återkommer till nedan. Tiden från laga kraft för detaljplanen till beviljat bygglov och startbesked var de facto 26 veckor i stället för som ursprungligen planerat ligga kring 10 dagar.

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

Den tredje övergripande förklaringen till att cirka 40 procent färre bostäder än väntat kom att byggas till 2021 har vi sett ligga i att antalet bostäder som detaljplanerna och projekten inom BoStad2021 innehåller var oklart från början eller överskattat. Mer i detalj kunde det röra sig om komplexa projekt, ansträngda tidplaner och orealistiska förväntningar om att samtliga de bostäder som möjliggjordes med detaljplanen skulle byggas inom avtalat tid. En del projekt innehåller många bostäder, och man kan

tvivla på att det varit realistiskt att så många bostäder skulle kunna avsättas inom ett begränsat område inom endast ett par år. Dessutom fanns det inga skriftliga åtaganden om hur många bostäder som respektive företag skulle bygga inom sina planer till 2021, och det kan ha bidragit till att lämna överoptimistiska siffror i början av satsningen. Särskilt som det inte fanns sanktioner kopplade till färdigställande av ett visst antal bostäder vid en viss tidpunkt och särskilt som projekten inom satsningen skulle prioriteras i den kommunala behandlingen.

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

En särskild fråga är att förklara hur det kan vara utslag av rationellt beteende hos företagen att flera projekt inte har kommit att omfatta det antal bostäder som staden förväntat sig, åtminstone inte inom den givna tidsramen. Här finns det en vetenskaplig litteratur om exploatörers beteendemönster. Genom att en detaljplan får laga kraft skapas det en option för exploatören att gå vidare med projektering. Allt fler forskare har kommit att intressera sig för hur exploatörer betar sig om man utgår från teorin för reala optioner. Redan kraftigt förenklade ekonomiska modeller med till exempel endast två konkurrerande bostadsproducenter på en lokal marknad kan leda till ökad förståelse av optionens effekter på utbudet av nya bostäder. Samspelet mellan hur hushållens ekonomiska förutsättningar utvecklas och volymen av nya bostäder som successivt kommer ut i ett visst litet område leder till en komplicerad efterfrågebild som ständigt ändras, liksom företagens utbudsreaktioner.

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

Har satsningen tillfört bostäder utöver vad som ändå skulle byggts?

I det ursprungliga initiativet till satsningen var det tydligt att det handlade om en otillfredsställd marknadsmässig efterfrågan på bostäder. Hyreslägenheter och bostadsrätter utgör separata marknader, och efterfrågan varierar med läge i staden samt med

bostädernas och omgivningens kvaliteter. Hälften av bostadsbeståndet i Göteborg är hyreslägenheter. BoStad2021 har förutsatt en rimligt hög efterfrågan på bostadsrätter. Flera exploatörers oro för sjunkande efterfrågan på bostadsrätter har inte besannats.

Bostadsefterfrågan i Göteborg har alltid präglats av flyttningsrörelserna. Av en folkökning med 70 500 personer under åren 2008–2017 hänförde sig 38 000 till flyttnetto (gentemot utlandet: 42 000) och 32 500 till födelsenetto. Under samma period tillkom i genomsnitt cirka 2 000 lägenheter per år, vilket kan betraktas som den normala produktionsvolym som BoStad2021 utgör ett tillskott till.

Hur förhåller sig då tillskottet av bostäder inom ramen för BoStad2021 till den normala produktionsvolymen på cirka 2 000 bostäder per år? Vi kan resonera på två sätt: tillskottet sker teoretiskt tidigast två år efter att detaljplanerna antagits. Då kan målet tolkas som att 7 000 bostäder skulle produceras under 2020 och 2021, utgående från att alla detaljplaner skulle ha varit antagna vid utgången av 2017. Alltså skulle Göteborgs totalproduktion 2020 och 2021 ha uppgått till 2 000+3 500 färdigställda bostäder per år. Den faktiska totalsiffran för färdigställda nyproducerade lägenheter 2020 stannade vid 4 151. Ett annat sätt att resonera om tillskottet är att relatera det faktiskt byggda antalet bostäder till satsningens utsträckning i tiden. Om vi antar att satsningen var helt i gång redan 1/1 2016 skulle de knappt 4 000 bostäder som väntades vara färdigställda inom satsningen till 31/12 2021 motsvara 700 per år, alltså en totalproduktion i Göteborg uppgående till 2 000+700=2 700 bostäder per år. Räknar vi på det första sättet och slår ut tillskottet enbart på 2020 och 2021, innebär det en fördubbling av produktionen på cirka 2 000 bostäder under dessa två år. Det går att dra slutsatsen att BoStad2021 bidragit med ett faktiskt tillskott på 30 procent eller 700 bostäder i årsgenomsnitt under satsningstiden 2016 - 2021.

Det går dock inte att utesluta att bostadsproduktionen under denna period hade ökat även utan satsningen. Efterfrågan har ökat av stigande hushållsinkomster, ett lågt utnyttjande av det befintliga hyresbeståndet, det låga ränteläget i Sverige (och internationellt) hittills under 2000-talet och det svenska skattesystemet. Göteborg har haft en befolkningsökning med omkring 7 000 personer per år ända till Covidpandemin. Även för Stockholms del har det varit en märkbar ökning av färdigställda bostäder mellan 2016 och 2020, och det årliga antalet i Malmö mer än fördubblades på dessa år.

Politiska program för tidsbegränsade satsningar på bostadsproduktion sjösätts som regel i ett läge med tydlig obalans på bostadsmarknaden. Vare sig

obalansen kallas bostadsbrist eller överskottsefterfrågan handlar det då oftast om en högkonjunktur som redan har drivit upp lokal eller nationell efterfrågan på urban arbetskraft. Men under tiden från att en byggsatsning har proklamerats till första inflyttningar i nyuppförda hus kan förutsättningarna hinna ändras. Suget från arbetsmarknaden kan ha minskat med en dämpad konjunktur, hushållens ekonomi kan ha påverkats av hur inflationen utvecklas, ränteläget, kreditregleringar och gamla eller nya skatteregler i ett komplicerat samspel. Hur kan en kommun åstadkomma en robust satsning? Även frågan om satsningstider i förhållande till valperioder kan spela in.

När det gäller att tolka det kvantitativa utfallet av gjorda satsningar - hur vet vi att det inte är det höga efterfrågetrycket på åtminstone delar av bostadsmarknaden som driver en ökad produktion, alldeles oavsett formerna för samverkan mellan kommun och exploatörer? Även om målet 7 000 bostäder till 2021 utöver normal produktion inte uppnåddes är satsningen enligt vår internationella jämförelse i kapitel 2 en framgång.

Planeringen gick snabbare, varför?

I projektplanen från augusti 2015 där projektets organisation och framdrift detaljerades slogs fast att ”Utgångspunkten är ca 17 månader från start till antagande för detaljplaner som hanteras med standardförfarande.”

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

Förklaringen till att det gick att korta tiden för detaljplanerna jämfört med tidigare innehåller flera faktorer, som vi tar upp i nästa kapitel.

Varför tog byggloven så lång tid?

Ambitionen var att snabba upp bygglovshanderingen väsentligt: ansökan skulle lämnas in fyra veckor före antagande, och bygglovets teoretiskt kunna beviljas cirka tio dagar efter att planen

fått laga kraft. Delmålet att ansökningar om bygglov skulle vara inskickade fyra veckor innan detaljplanens godkännande/antagande i BN har inte alls uppfyllts för 28 av de 29 godkända/antagna planerna. I genomsnitt tog det efter laga kraft 7,7 månader per projekt för ett första bygglov för flerbostadshus.

Vår enkät visar att över 80 % av byggherrarnas projektledare har haft kunskap om målet ”lovansökan fyra veckor innan detaljplanen godkänns eller antas av byggnadsnämnden”. De flesta projektledarna framförde också att de hade fått någon uppmärksamhet eller påminnelse från staden om att söka bygglov. Flera företag kunde emellertid inte, eller ville inte, lämna in en ansökan om bygglov så tidigt som modellen för parallella processer innebär. Underlaget för detaljprojektering eller upphandling av entreprenör var osäkert när detaljplanen ännu inte fått laga kraft. Det kunde bli omtag och kostsamma ändringar i bygglovshandlingar, felaktiga eller onödiga upphandlingar ifall kommunen eller företaget skulle ville göra omtag i frågor som redan behandlats under detaljplanarbetet.

Osäkerhet i fråga om parallella processer och resurser har alltså varit bromsande och lett till att i många fall upplevdes projektriskerna inför en tidig lovansökan vara för stora för företagen att ta. Förutsättningar och rutiner har befunnit sig i förändring. Marknadssituationen (konjunkturen, byggkostnader, tillgång och efterfrågan på bostadsrätter, betalningsvilja) är och har varit dynamisk, nya sätt att arbeta (som parallella processer, mobilitetsavtal, nya parkeringstal, arkitekturutskott) utvecklades inom och utanför satsningen, och tidplaneringen har haft brister. Att bygglovshandläggare medverkat i detaljplaneskedet tycks inte ha bidragit till snabbare bygglovsprocesser. Bygglovsansökningar var ofta ofullständiga och krävde tidskrävande kompletteringar, inte minst på grund av bristande information om krav på handlingar och otillräcklig kommunikation. Kommunens allokering av handläggarresurser kom ur fas när tidplaner försköts. Upplägget med parallella processer har varit personberoende och sårbart vid personväxlingar. Vidare har kommunen och företagen inte alltid haft samma uppfattning om hur detaljplanen skulle tolkas.

Lärdomar bygglov att ta vidare

Projektplaner för hela processen och för delprocesser bör upprättas och avtalas om, rimligtvis med sanktioner eller bonus. Krav bör ställas på ett smartare sätt. Informella förmöten med handläggare före formell ansökan om lov bör hållas rutinmässigt. Digital bygglovshantering bör utvecklas med fokus på en välstrukturerad och förvaltningsgemensam plattform, delvis tillgänglig även för exploitörer.

Överlämningsrutiner från detaljplanering till handläggning av bygglov bör sättas i fokus, och åtminstone i komplicerade projekt bör startmöten för bygglov övervägas, då med bred representation av olika förvaltningar. De kommunala gestaltningskraven bör tydliggöras, liksom informationen till lovsökande om hur gestaltningsfrågor behandlas. Överhuvudtaget framstår ökad förutsägbarhet, tydlighet och bättre kommunikation som viktiga nyckelord.

Gav snabbare planering mer missnöjda medborgare? Minskade berördas inflytande?

Av de 30 detaljplaner som ingick i BoStad2021 var 28 antagna i december 2018. Av de redan fattade besluten om att anta en detaljplan överklagades 15 (54 %). Andelen överklagade detaljplaner inom BoStad2021 är varken lägre eller högre än för tidigare bostadsprojekt i Göteborg.

Sammanlagt kom det närmare 200 överklaganden in till kommunen. Två planer var i hög grad föremål för överklaganden: en med omkring 100 överklaganden, oftast likalydande, och en med ett sextiotal överklaganden. Resten av överklagandena utgjorde 27 som fördelade sig på 13 planer, dvs med mellan en och fem överklaganden per plan. Man kan konstatera att de femton överklagade planerna är utspridda och ligger i nio stadsdelar. En enkel statistisk analys vittnar om att sannolikheten för att en detaljplan har överklagats inte är knuten till om planprocessen har varit kort eller lång. Områden med högre medelinkomst har en tendens att överklaga mera.

Motiven som anfördes av dem som överklagade när det gäller aspekter av stadsmiljö var i första hand (ordnat efter antal planer där temat förekommer): Höga hus (13 planer), Nybyggnad ej harmoniserad med befintlig struktur (10), Försämrade ljus-, luft- och ljudmiljö (9), Omvandling av grönytor (9), Trafiklösningar (8), Ökad trafik och lågt p-tal (8), Insyn och utsikt (7), Stadsmässighet (5), Hög exploatering (4), Skador på befintliga hus och störningar under byggprocessen (3), Små lägenheter (2).

Överklagandena avsåg typiskt ett eller ett fåtal teman för varje plan. I fråga om den oftast överklagade planen dominerades synpunkterna av trafik- och parkeringsfrågor samt grönytor.

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

Sammantaget kan alltså den uppsnabbade planeringen inte sägas ha någon konsekvens för benägenheten att överklaga.

Om vi går över till frågor som samråd kan vi notera att i BoStad2021 har intentionen varit att lägga ett särskilt fokus på tidig dialog med närboende i syfte att minska risken för överklaganden, som i förlängningen kan hota de uppsatta tidsmålen. Av intervjuerna, med både den kommunala projektorganisationen och byggherresidan, framkommer en något splittrad bild. Från kommunalt håll finns uppfattningen att byggherrarna, som är ålagda att driva dialogprocessen, inte riktigt lever upp till sina åtaganden. I verkligheten har byggherrarna dels i stor utsträckning genomfört samråd, dels över lag varit positiva till samråd med boende och berörda för att de tillfört både kunskap och idéer till gagn för projekten. Men benägenheten att överklaga har inte minskat jämfört med projekt utanför BoStad2021.

Blev kvaliteten ”minst lika bra”?

Är kvaliteten i det som byggs inom ramen för BoStad2021 minst lika bra som i övrig produktion i Göteborg, det som byggs utanför satsningen? I kommunens PM från 2015 står det att arbetet med satsningen föreslås drivas i projektform och förslag till organisation utgår från målen att bland annat ”möjliggöra en snabbare tidplan för detaljplanarbetet än i normalproduktionen” och ”kvalitetssäkra resultatet av satsningen – rättssäkra planer, bostäder och stadsmiljö med kvalitet”. Vidare heter det att utgångspunkten för samverkansplanen har varit att ”inte minska kvaliteten på resultatet, dvs. att inte minska på tanketid/arbetstid utan att korta, helst eliminera, ledtider och att minimera risker för stopp och förseningar”. Blev kvaliteten då lidande av uppsnabbad planering? Avviker alltså kvaliteten hos projekten inom BoStad2021 markant från andra kompletteringsprojekt med nya flerbostadshus, i de flesta fall i förorter i Göteborgs mellanstad?

Analysen har genomförts i två steg, först en analys 2019 av detaljplaner och sedan av ett urval av det byggda resultatet 2021. Femton projekt inom BoStad2021 och tio från annan liknande produktion valdes ut för bedömning i jämförande syfte. Vi har haft fokus på stads- och boendemiljöer. Tjugofem platsbesök genomfördes och dokumenterades. Grunden för kvalitetskriterierna utgörs av internationell forskning samt kommunens och byggherrarnas kvalitetsuppfattningar som de uttrycks i stadens styrdokument och i byggherrarnas marknadsföring och projektbeskrivningar. Våra kriterier har även påverkats av en genomgång av överklaganden av detaljplaner och av en workshop som vi ordnat. I granskningen av de byggda projekten har vi använt en modifierad version av den internationellt kända metoden för walkabilitystudier som tar sikte på upplevda stadsmiljökvaliteter i gatumiljön. Vi komplet-

terade med tre aspekter på kvalitet i boendemiljön, dock utan att bedöma själva bostadslägenheterna.

Vi ser ingen avgörande skillnad i kvalitet mellan projekten inom och utom BoStad2021. Kortare planeringstid har enligt vår utvärdering inte lett till sämre kvalitet hos det byggda resultatet än i övrig produktion. Vi finner inga samband mellan planeringstid och kvalitetsnivå. Men vi noterar också att projekten såväl inom som utom BoStad2021 i flera fall har haft svårt att leva upp till de kvalitetsambitioner som kommunen och byggherrarna har uttryckt. Tomtvalet har haft stor betydelse för vilka kvaliteter som kan åstadkommas. Med några få och goda undantag är det långt till blandstadsidealet: stadsgator, levande bottenvåningar, funktionsblandning; stadsmiljöer som inte domineras av bilar, tillgång till gröna utemiljöer och barnperspektiv lyser med sin frånvaro i flertalet projekt. Slutsatsen blir att, ja, projekten inom BoStad2021 blev minst lika bra, men tyvärr är lika bra inte samma som bra.

Varför blev det så här?

Även om det finns projekt i de båda grupperna som närmar sig blandstadsidealet är det anmärkningsvärt många som inte gör det. Det finns anledning att fråga sig varför många projekt, vi vågar påstå en klar majoritet, inte gör det, trots så tydligt uttalade ambitioner från såväl stadens som byggherrarnas sida. Varför byggs det inte som man vill? Vi anar några möjliga förklaringar.

Många projekt är små och utspridda över staden. Oftast ligger de i existerande stadsdelar som har byggts med helt andra ambitioner än blandstadsideal. Då saknas förutsättningarna för levande stadsgator och blandade funktioner. Underlaget för verksamheter är för litet, det finns knappt efterfrågan på andra funktioner än bostäder. Ytterligare 150 bostäder längs en genomfartsgata i en stadsdel med 4 000 bostäder skapar ingen blandstad eller urban miljö. Mot bakgrund av de studerade projekten tvivlar vi på att en strategi som kombinerar små utspridda förtätningsprojekt med ett högt ställt krav på blandstad och urbanitet överhuvudtaget är möjlig, eller ens önskvärd. De studerade projekten ger med några undantag inte stöd för den strategin.

Ett antal projekt är placerade på långsmala tomter längs genomfartsleder, ibland med lokalgata eller bergskärningar på den andra sidan. På sådana tomter är det svårt att tillgodose höga ambitioner för stadsmiljökvaliteter och boendemiljökvaliteter. I stället belastas projekten av otrygga trafikmiljöer, buller, luftföroreningar och brist på lämpliga utemiljöer för barn och vuxna. I flera av projekten skapas varken blandstad, levande stadsgator eller goda boendemiljökvaliteter.

		BEDÖMNING 1 2019 DETALJPLANEHANDLINGAR						BEDÖMNING 2 2021 DET BYGGDA RESULTATET								
NR	PROJEKT	STADSBYGGNADS- KVALITETER						STADSMILJÖ- KVALITETER						BOENDEMILJÖ- KVALITETER		
		Förtätning	Stadsliv	Stadsmässighet	Arkitektur	Grön stad	Närhet	Sammanhang	Intryck	Slutenhet	Mänsklig skala	Transparens	Komplexitet	Utemiljö	Insyn	Utblick
BOSTAD2021																
1	Radiotorget															
2	Smörslottsgatan															
3	Munspelsgatan															
4	Adventsvägen															
5	Mandolingatan															
6	Fyrklöversgatan															
7	Ättehögsgatan															
8	Kosmosgatan															
9	Nymilsgatan															
10	Merkuriusgatan															
11	Godhemsberget															
12	Norra Fjädermolnsgatan															
13	Briljant/Smaragdsgatan															
14	Gunnestorpsvägen															
15	Nordöstra Gårdsten															
ANNAN PRODUKTION																
1	Önneredsvägen															
2	Tunnbindaregatan															
3	Plejadgatan															
4	Syster Estrids gata															
5	Kobbegården															
6	Nya Munkebäck															
7	Rambergsvallen															
8	Titteridammsvägen															
9	Guldmyntsgatan															
10	Sisjövägen															

Poäng/färgskala	1	1,5	2	2,5	3
-----------------	---	-----	---	-----	---

Figur. Kvaliteter i femton projekt inom BoStad2021 och i tio projekt i annan produktion

Genomgående ser vi att frågorna om gröna kvaliteter och tillgång till varierade och generösa utemiljöer inklusive lekplatser i anslutning till bostäderna verkar ha prioriterats ned. Vi anar en

motreaktion mot modernismens stadsplaneideal som ofta ledde till bostadsområden med generösa och gröna utemiljöer. Nu lyfts i stället gatan fram som det centrala rummet för de boende. Gårdarna

och lekplatserna blir lite som de blir när biltrafik, parkering, avfallshantering, tillgänglighet och andra tekniska faktorer har tillgodosetts.

Att de studerade gatumiljöerna ofta inte är levande och tyngs av olika tekniska anordningar ger skäl att undra om för lite tid och ansträngningar har lagts på att tidigt i processen lösa frågor om bilparkering, avfallshantering, tillgänglighet och plats för räddningsfordon. Många av miljöerna ger intryck av att dessa frågor lösts för sig och/eller mycket sent i projekten, eftersom det försvagar upplevelsen och användbarheten av gator och gårdar. Eller är det bristande insikt om att dessa frågor spelar en viktig roll för upplevelsen av stadsmiljön? Eller är det rent ut sagt bristande kompetens? Vårt intryck är att planerare och byggherrar i många fall inte har vetat hur alla förutsättningar kan smältas samman till en attraktiv helhet. Ingen har helhetsansvaret för stadsmiljön, ingen har mandat att på allvar samordna alla delasppekter till en helhet.

Det saknas konkreta riktlinjer för hur den samlade stadsmiljön ska utformas för att nå ambitionerna. Politikens övergripande målsättningar, inriktningsbeslut och policies splittras upp och mals ned i sektorsvisa genomförandefrågor. Det saknas styrsystem för stadsmiljön i betydelsen helhetsupplevelse. Olika kommunala förvaltningar hanterar sina frågor, men det saknas en förvaltningsövergripande helhetssyn på vad goda stadsmiljöer är i praktiken - och ett överordnat ansvar för att de ska kunna förverkligas.

Vad kan man göra?

All planering och utbyggnad bör utgå från platsens förutsättningar och inte försöka förverkliga blandstadsideal där förutsättningarna saknas.

Urvalet av tomter för bostadsbyggande bör göras utifrån en bedömning av om det går att skapa tillräckliga kvaliteter ur stadsmiljösynpunkt. Undvik ny bebyggelse längs smala tomter utmed genomfartsgator. Där är det svårt att åstadkomma grundläggande kvaliteter som grön utemiljö, lekplatser, tyst utemiljö.

Större sammanhängande utbyggnadsområden bör prioriteras på bekostnad av mindre förtätningar på enstaka tomter, särskilt sådana med dåliga förutsättningar för bostadsbyggande. Större områden ger bättre möjligheter att skapa blandstadskvaliteter som stadsliv, levande bottenvåningar, funktionsblandning, variation i arkitektur, underlag för service och bra gröna inslag.

Staden bör utarbeta enkla riktlinjer för förtätnings- och kompletteringsprojekt, primärt utgående från befintliga förhållanden och möjligheter, snarare än från fixerade ideal för struktur och bebyggelse. Acceptera och utgå ifrån att vissa förtätningar

enbart utgör ett nytt bostadsinslag. Ge högre prioritering åt grundläggande boendemiljökvaliteter som solljus, tillräckliga och bra grönytor, barnperspektiv, god ljud- och luftmiljö och minimala störningar från trafik. Ägna särskild omsorg åt bottenvåningarna så att de antingen faktiskt innehåller en verksamhet eller säkerställer trygg miljö och frihet från besvärande insyn för bostäderna. Till exempel kan distans skapas genom att höja upp bottenvåningen någon meter och med större eller mindre avstånd mellan passager, trottoarer, allmänna funktioner som lekplatser och bostaden. Även gestaltning och placering av grönska och gårdsmöbler, bostadsutformning kring entrézoner, inklusive typ av rum och utformning och placering av fönster, kan påverka.

Goda lekmiljöer behöver prioriteras mycket tydligare, forskning om lekmiljöer bör läggas till grund för utformning. Förekomsten av bilar, i rörelse och parkerade, bör reduceras genom parkeringslösningar som inte innebär att bilar finns överallt och framför allt inte inne på gårdar. Givet att flera projekt inom BoStad2021 har bebyggt tidigare parkeringsplatser, ligger det en ironi i att bilar tillåts dominera en del nya gårdar. Det kan i stället vara lämpligt med samlade parkeringslösningar ovan, under eller på mark för en stadsdel. Antagligen får längre avstånd mellan bostad och parkering då accepteras. Principen att tillgodose parkering inom kvartersmark för varje enskilt exploateringsprojekt bör ifrågasättas, alternativt behöver exploateringsgraden sänkas till en nivå som tillåter bebyggelse, bilar och god kvalitet på utemiljö och boendemiljö i övrigt.

Staden bör införa ett koordinerat och gemensamt system för kvalitetssäkring och uppföljning. Sätta färre och långsiktigare mål på fullmäktigenivå, låta dem gälla i minst en mandatperiod. Reducera antalet styrande dokument och koordinera planerande förvaltningar med gemensamma styrdokument. Ge arkitekturutskottet i uppdrag att förtydliga vilka kvalitetskriterier man utgår ifrån.

Man bör ägna stor kraft åt att tidigt i planeringen lösa basala funktioner som avfallshantering, tillgänglighet, brandskydd och parkering, trafik så att dessa inte riskerar att försämra den lokala miljön genom sena och dåligt genomarbetade lösningar. Ge mandat till en förvaltning att tydligare och mer handgripligt koordinera genomförandet av stadsmiljön, inklusive alla tekniska och funktionella aspekter på stads- och boendemiljön. Vidga arkitekturutskottets aktionsradie från huvudsakligen estetiska aspekter till helheten i stadsmiljön, inklusive de basala funktionerna som vi har tagit upp.

Blev det dyrare att snabba upp planeringen?

BoStad2021 tilldelades av staden 120 miljoner kr i extramedel för att bekosta det som ansågs vara en

extra kostnad utöver själva detaljplanerna. Detaljplanerna bekostas av plantaxan, men för att genomföra ett så stort samverkansprojekt behövde staden tillsätta projektledare från alla förvaltningar som samordnade projektet som helhet, projektadministratör, kommunikatör och ha en utökad budget för kommunikation m.m. Fastighetskontorets andel av pengarna användes till i första hand personella resurser.

Vad gäller de enstaka projekten noterar vi att resursåtgången jämfört med annan planering skiljer sig mellan kommun och byggherrar, inte alla kommunala förvaltningar har eller har haft rutiner för att följa upp resursåtgången, data kan saknas på projektnivå. De data som finns avser planerings- och projekteringskedet och inte genomförandeskedet.

Redan 2014 inleddes tidsredovisning per projekt inom stadsbyggnadskontoret, och redovisningen har successivt förbättrats. De i juni 2019 redovisade siffrorna för tidsåtgång inom stadsbyggnadskontoret inkluderar konsultinsatserna. Däremot ingår inte resursförbrukning för att bygglovshandläggare har deltagit i detaljplaneskedet. Andelen konsulttimmar tycks inte ha någon inverkan på den totala tidsåtgången för ett projekt. I genomsnitt har man lagt ned 955 timmar per projekt inom BoStad2021 (standardavvikelse 386 timmar). Regressionsanalys av data från 26 projekt ger ett samband mellan timantal och antal bostäder¹⁶:

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

Stadsbyggnadskontoret har även tagit fram data för 20 bostadsprojekt ur den övriga produktionen, vilket gör en jämförelse möjlig. I genomsnitt har man här lagt ned 1 143 timmar per projekt (standardavvikelse 449 timmar). Här kan man räkna med att ett projekt med 100 bostäder tar ungefär 878 timmar och ett projekt med 200 bostäder ungefär 1 089 timmar. Även här kan man se att det finns stordriftsfördelar i planeringen – fördubblingen av antalet bostäder leder till omkring 19 % fler timmar.

Det går mot bakgrund av de två analyserna inte att hävda att timförbrukningen varit högre per projekt i BoStad2021 än i övrig liknande bostadsproduktion. Den förefaller att ha varit cirka 20 % lägre, med reservation för att timredovisningen troligtvis inte har fångat ökade resursinsatser för samordningsmöten på olika nivåer.

Det var först under pågående satsning som tidsredovisningen per projekt blev skarp inom fastighetskontoret. De i november 2019 redovisade siffrorna inkluderar konsultinsatserna. I genomsnitt har fastighetskontoret lagt ned 721 timmar per projekt (standardavvikelse 513 timmar). Regressionsanalys av data från de 26 projekten relaterar timantal till antal bostäder och markägarkategori¹⁷. Liksom i fråga om stadsbyggnadskontorets tidsåtgång per projekt kan man se att det finns tydliga stordriftsfördelar i fastighetskontorets handläggning. När det gäller privatägd mark är timåtgången naturligt nog lägre. Uppgifter om resursanvändning hos trafikkontoret saknas.

Vad gäller exploatörernas resursförbrukning har vi enkätsvar från projektledarna 2018. Där ombads de att ange hur mycket större (i %), jämfört med andra kompletteringsprojekt, deras resursinsatser för planering och projektering hade varit inom BoStad2021-projekten. Svaren visade i genomsnitt: för extra utredningar 33 % större, för förgävesprojektering 21 %, och för andra omtag i processen 26 %. I fråga om nedlagd tid på samordningsmöten med kommunen för projekt inom BoStad2021 jämfört med andra kompletteringsprojekt var snittet för hur många fler mantimmar 25 %, om vi undantar ett svar med extremvärdet 500 %. Det förefaller alltså som att exploatörernas timåtgång per projekt för planering och projektering har varit högre än för jämförbara kompletteringsprojekt, men en motsvarande högre timåtgång har vi inte kunnat utläsa ur de data som staden har ställt till vårt förfogande.

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

¹⁶ Timantal = 1,21(antal bostäder) + 587,5; R² justerad för frihetsgrader = 0,26; motsvarande för de följande ekvationerna är 0,32.

¹⁷ Om markägarkategori 0 = kommunal; 1 = både kommunal och privat; 2 = privat får vi ekvationen

Timantal = 1,41(antal bostäder) – 219,8(markägarkategori) + 544,4

Kapitel 5

LÄRDOMAR AV ETT FÖRÄNDRAT ARBETSSÄTT

För att nå målen för BoStad2021 togs fem nya verktyg fram för ett förändrat arbetssätt i förhållande till den ordinarie processen: Projektifiering, det vill säga att satsningen gavs ett namn, ledning, extra resurser och organisation, Gemensam kommunal projektorganisation, Fördjupad samverkan mellan kommun och företag, Parallella processer, det vill säga tidigareläggning av delprocesser för att vinna tid samt återkoppling av erfarenheterna via Följeforskning. Erfarenheterna av hur de olika verktygen har fungerat i denna verktygslåda är blandade. Mycket har fungerat som avsett, men inte allt. Det finns flera lärdomar att ta vidare, från både det som fungerat och det som inte gjort det.

Projektfieringens möjligheter och utmaningar

Under resans gång har vi behandlat frågan om projektfiering i flera rapporter. Vi har sett att när en satsning på bostadsbyggande görs till ett projekt med tydliga mål verkar energin och resurserna öka inom både kommunen och företagen. Helhetsprojektet har ett namn, tydliga och skarpa mål, en (kommunal) projektledning, låt vara trehövdad, en väl definierad krets av deltagare och en översiktlig organisation, kanske inte alla lika hängivna, och är utrustad med extra resurser för genomförande, åtminstone från kommunens sida.

Denna projektfiering har bidragit till att sätta extra tryck på att såväl kommunens tjänstemän som företagen ska leva upp till satsningens mål. Ständiga uppföljningar från nämndernas sida, en tät kommunikation om läget och framdriften och en dialog på direktörsnivå kring projektets utveckling och arbetsformer har alla bidragit. Vi urskiljer en grupp företag som varit starkt engagerade i det gemensamma arbetet, varav några dessutom väckte idéerna som blev till BoStad2021. I de mer engagerade företagen har man lagt en stolthet i att arbeta för målen och upplevt den nära samverkan med kommunen som fruktbar och något välbehövligt nytt. Vid sidan av mer kortsiktigt affärsmässiga överväganden har det gemensamma engagemanget mot ett gemensamt mål betytt något: ett vi, vi ska klara målet. En känsla av att äntligen arbeta tillsammans.

Den skarpa deadline som kommunen satte upp för BoStad2021 är ett uppenbart starkt gemensamt mål som kan stödja en samverkansprocess. Ett datum är begripligt för alla och bidrar till balans mellan tid, kostnad och kvalitet. I detaljplaneprocesser utanför BoStad2021 är det ovanligt att tidsaspekten eller deadline ges en så stor betydelse som inom satsningen. Men bilden är inte entydig. För flera

företag har satsningens deadline och samverkansformer inte varit så betydelsefulla i sig. De har i första hand anat möjligheter att genomföra ett bostadsprojekt i en tid med hög efterfrågan. Att bygga fler bostäder på kortare tid har alltså för många företag i första hand handlat om affärsmässiga möjligheter, satsningen öppnade en prioriterad väg fram till att få bygga i Göteborg.

Att staden budgeterade omkring 120 miljoner kr extra för BoStad2021 och den resursförstärkning som det innebar på tjänstemannasidan innebar att fler projekt kunde planeras och behandlas än om satsningen inte hade ägt rum. I ett läge med stor efterfrågan på bostäder och ett växande antal företag som är villiga att tillgodose denna, är resursförstärkningen inom förvaltningarna betydelsefull.

Att resursförstärkningen inom kommunen har haft betydelse, liksom att den skarpa deadline som sattes upp har understött genomförandet, är tydligt. Vi har intrycket av att många av företagen har upplevt projektfieringen som något positivt, och att den har bidragit till att fler bostäder byggts än om staden inte hade gjort satsningen. Den gemensamma kommunala projektorganisationen, samlokaliseringen av kommunens tjänstemän i en projektlokal, den gemensamma projektledningen med stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret, en extra resurstilldelning och inte minst en skarp deadline har bidragit till starkare framdrift än för jämförbara projekt utanför satsningen. Åtminstone gäller detta planeringsskedet, fram till antagen detaljplan, där tidsåtgången inom BoStad2021 är cirka 20 procent lägre än i jämförbara projekt.

Därför påstår vi att projektfiering i betydelsen att samla större satsningar, där kommun och företag sätter upp och arbetar mot gemensamma mål, kan vara ett bra komplement till gängse hantering när det gäller att både uppnå mål och utveckla nya

arbetsformer. För även om målet på 7 000 bostäder inte nåddes inom tidsramen har vi visat att satsningen är tämligen framgångsrik vid en internationell jämförelse med liknande initiativ och ur synvinkeln att den bidragit till ett ökat bostadsbyggande i Göteborg. Ska flera satsningar göras bör lärdomarna från BoStad2021 tas tillvara: målen bör vara tydliga och mätbara, en särskild organisation bör till sättas, uppföljning från högsta politiska nivån är en fördel. Deadline is king, dvs sätt tydliga tidsramar för såväl hela processen som delar av den. Om satsningen får särskilda resurser och en prioritering av hanteringen bör krav på leverans och motprestationer ställas på byggherrar som kommer med. I BoStad2021 ställdes få skarpa krav på de byggherrar som deltog, det fanns inga konsekvenser av att inte leverera enligt målen. Det var givetvis lockande att få en prioriterad hantering av sitt projekt.

Men särskilda satsningar eller projekt för ökat bostadsbyggande får inte stå i vägen för en utveckling av de normala processerna så att de till vardags utgör effektiva processer och levererar goda resultat. Lärdomarna vi summerar här ska därför i första hand ses som något som kan förbättra vardagsprocessen. När den rullar och går behövs allt färre kraftsamlingar och satsningar. De senare har också svagheter att de inte alltid håller över politiska mandatväxlingar; det politiska trycket på att uppfylla målet för BoStad2021 tycks ha försvagats efter valet 2018. Bostadsbyggande och stadsutveckling är mångåriga projekt som kräver stabila förutsättningar.

Kommunen bör öka projektfokus på bekostnad av linjefokus

Under våra studier av satsningen har vi återkommande kunnat se att många av de utmaningar som projekten inom BoStad2021 mött på vägen handlar om brist på kommunalt projektfokus. Brister i fråga om projektstyrning, projektledning och samordning, tidsstyrning, resursstyrning och beslutsfattande. Detta är inte något nytt fenomen, utan bara något som man kan vänta sig i en kommunal organisation med sektoriserat ansvar för olika delar av exploateringsprocessen.

Den gemensamma kommunala projektorganisationen med en särskild projektledning för BoStad2021, där företrädare för stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret ingått, har varit ett stort steg framåt i förhållande till den svaga projektstyrningen i ärenden utanför satsningen. Detta är alltså en viktig lärdom att ta med

till den ordinarie processen. Grundproblemet är att linjeorganisationerna under de politiskt tillsatta nämnderna, med sina olika förvaltningar som ansvarar för olika moment av planering och exploatering, inte har någon överordnad aktör med uppdrag och mandat att besluta över någon annan. Samhällsbyggande i form av exploatering är till sin natur ett projekt, en temporär satsning på att åstadkomma en unik vara eller tjänst, och utmärks av att det finns uppdragsgivare/beställare – särskilt rekryterad personal (projektanställda) – projektchef – projektledare – projektadministratör – ett klart definierat mål – aktiviteter – en start och ett slut – egen budget – milstolpar. Allt detta kan man vänta sig att hitta i ett exploateringsprojekt.

I Göteborg, liksom på många andra håll har kommunens organisation hittills präglats av en linjestruktur och därför har olika initiativ till att systematiskt koordinera planeringen som GEM¹⁸ och VEX¹⁹ inte fått fullt genomslag. De kan knappast slå igenom när det är upp till varje förvaltnings välvilja om och när de vill samverka och kompromissa för att optimera en helhet. Och just att optimera helheten är själva essensen i exploatering och byggande, inte minst i det större sammanhanget: stadsbyggande.

I grunden är allt en fråga om hur man kan hantera målkonflikter systematiskt. Det räcker inte att skylla på olika slags speciallagstiftning när man ser att den kommunala organisationen är uppbyggd som om varje delaspikt av planeringen kan hanteras i olika fack eller spår. Som om summan av dessa delaspikter på något mirakulöst vis skulle bli optimal! Ambitioner och förutsättningar skiftar från projekt till projekt, vad gäller kvalitet, tid och ekonomi. Därför behöver allt vägas samman till en optimal helhet. Det kräver en omdömesgill och transparent värdering av olika delaspikter och dessutom mandat att företräda helheten. Men det kräver också en samtidighet som oftast saknas. Resursallokering inom olika kommunala förvaltningar och bolag ser olika ut och är inte koordinerad utifrån aktuella exploateringsprojekt. Inte ens i BoStad2021, där extra resurser avsatts och där tre förvaltningar utgör ledning och kärnbemannning, har man lyckats med samtidigheten. För att bara ta ett exempel: trafikkontoret har vid flera tillfällen och trots omorganisationer inte förmått svara upp med resurser på rätt plats i rätt tid. Ytterligare exempel kan hämtas från andra kommunala verksamheter som är kritiska för planeringen.

¹⁸ Gemensam projektmodell (för detaljplanearbetet inom stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret).

¹⁹ Verksamhetsutveckling inom exploateringsprocessen.

De lärdomar vi dragit av detta är i huvudsak tre: dels att den kommunala organisationen behöver förändras så att den stödjer projektens framdrift genom ett tydligt projektfokus, dels att det behövs en gemensam och övergripande projektstyrningsmodell som hanterar alla nödvändiga frågor från start till färdigställande och som ger utrymme för en systematisk vägning av målkonflikter och styrning av projekten ur ett helhetsperspektiv, samt för det tredje att det som en del av en samlad projektstyrningsmodell bör inrättas en strategisk enhet inom stadsledningsförvaltningen för att samordna förvaltningsöverskridande behov och investeringsbeslut samt prioritera och beställa framtagande av detaljplaner.

Gemensam kommunal och samlokaliserad projektorganisation gynnade framdriften

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

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

Det finns skäl att anta att samlokaliseringen gett upphov till en hög grad av samhörighet. Samhörighet, *cohesion*, i grupper ger upphov till starkare och tydligare gemensamma mål, man ser i större

utsträckning till det kollektiva målet, och mål som har en karaktär av egenintresse blir mindre viktiga. I mångt och mycket skapar man en atmosfär där egenintresset och det kollektiva intresset sammanfaller. Detta leder i sin tur till att benägenheten att hjälpa andra gruppmedlemmar samt att dela med sig av kunskap ökar. Upplägget med den gemensamma projektlokalen och att många medverkar i flera olika grupper följer alltså ett recept som en tämligen entydig forskning påvisar vara framgångsrikt: skapande av mindre grupper, uppmuntrande av gemensamma mål samt tid spenderad i gruppen.

Alla problem löstes inte genom att inrätta en gemensam lokal. Andra aspekter som tidigt nämndes var att den snabba arbetstakten innebär risker för kvaliteten, att hög mötesintensitet är tidskrävande och att de kommunala aktörer som inte är en del av den gemensamma projektorganisationen hamnar längre bort än i traditionellt arbetssätt. Här kom det upp att alla förvaltningar inte hinner med och inte är tillräckligt involverade i processen. Det gäller bland annat park och natur, lokalförvaltningen och andra kritiska aktörer som Västrafik och Trafikverket.

Sammantaget visar våra studier att den gemensamma kommunala projektorganisationen hade en positiv inverkan på framdriften och att samlokalisering är en stark drivkraft för både projektfokus och lärande.

Bristen på en etablerad processtyrningsmodell sinkade

En rik och delvis motstridig och föränderlig flora av styrdokument, mål och policies inom kommunens olika förvaltningar, överraskande spretiga processer från projekt till projekt, brist på samordnad resursallokering mellan förvaltningarna, oklarheter kring vad som krävs för att söka bygglov, spretighet kring hur genomförandeskedet ska drivas, brist på förvaltningsövergripande stödsystem för projekthantering har vi identifierat som faktorer där förbättringspotentialen är stor att säkra framdriften och kvaliteten.

En processtyrningsmodell för exploateringsprocessen från start till färdigställande bör därför förverkligas och hanteras av den kommunala projektledningen. Färre, precisare, uppföljbara styrdokument och gemensamma kvalitetssystem är viktigt att ha. Välstrukturerade projektgemensamma digitala stödsystem bör finnas eller utvecklas, så att projekt kan följas och styras igenom processen från planstart till inflyttning. Ärendehanteringssystemet bör vara tillgängligt i relevanta delar även för byggherrar.

Grundläggande förutsättningar behöver klaras ut tidigt i projekten, och det är lämpligt att upprätta

en checklista över vilka faktorer som ska vara utredda före planstart och hur ansvaret fördelas på dem som hanterar dessa faktorer.

BoStad2021 har lärt oss att det saknas en tillämpad processtyrningsmodell för hela exploateringsprocessen trots flera års arbete inom kommunen med att etablera en sådan. Framgången för en samordnad styrmodell är beroende av att den interna projektledningen ges förvaltningsövergripande mandat.

Samverkan mellan företag och kommun – varför och hur?

En grundbult i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021 är ökad samverkan mellan staden och byggherrarna, såväl i själva arbetet med detaljplaner och genomförande som i utveckling av rutiner och arbetssätt i exploateringsprocessen. Syftet var att öka framdriften och därmed komma snabbare till resultat.

Men bilden av hur samverkan har fungerat i praktiken inom BoStad2021 är inte entydig. Företrädare för staden och för byggherrar är eniga om att samverkan är bra i största allmänhet. Man verkade vara överens om att samverkan främjar förståelsen för varandras utmaningar och frågor, och det ansågs bygga förtroende och gynna framdriften. Samverkan var överlag bättre inom BoStad2021 än i annan bostadsproduktion och upplevdes bidra till en mer effektiv process. Flera byggherrar anförde att BoStad2021 bidragit till inbördes samverkan, vilket lett till att de blev bättre koordinerade och samspelade i uppträdandet mot staden. Å andra sidan fanns ibland missnöje med samverkan både inom staden och bland byggherrarna. Samarbetsklimatet i arbetsgrupperna varierade från projekt till projekt: från mycket bra till mindre bra, i enstaka fall dåligt. Under andra hälften av 2017 kunde vi märka ett ökat gnissel: ju närmare deadline för detaljplanerna man kom, desto hårdare tryck på leverans. Samverkan ställdes på prov.

Tillitsbyggnad bidrar till en fungerande samverkan. Man vet att parter ofta går in i samverkan med misstänksamhet gentemot andra parter. Denna misstänksamhet kan bota i andra parter rykte, baseras på tidigare interaktioner, och i föreställningar om andra parter intressen. Hur kan en part hantera misstänksamheten? Man kan välja att ta vissa risker genom att visa mer transparens och röja vilka egna mål man önskar uppnå i samarbetet – i hopp om att detta gengäldas av motparten, vilket i så fall i sin tur etablerar en högre grad av tillit.

Från kommunens håll har klagats på en del brister i samverkan med byggherrarna. Byggherrarnas närvaro vid möten med samordningsgrupp och projektgrupp låg under 50 procent, räknat på hela

skaran av byggherrar. Vissa deltog i nästan alla möten, andra byggherrar deltog inte alls. En grupp byggherrar var alltså engagerade och drivande, medan rätt många, särskilt mindre byggherrar, var mer passiva. Det fanns dessutom ett glapp mellan det bredare engagemanget för de gemensamma målen hos byggherreföreträdarna i samordningsgruppen och hos byggherrarnas projektledare, där kommunens projektledare upplevde att fokus låg på de egna projekten. Kommunens projektledare efterlyste fler initiativ från byggherrar till att utveckla processerna och lyfta gemensamma frågor på ett konstruktivt sätt. Processutveckling ansåg man hamna ensidigt på kommunens bord, byggherrar föreföll att handla mer reaktivt, och samordnings- och projektgrupperna upplevdes mer som informationsfora än som mötesplatser för samverkan. En del byggherrar upplevdes enbart fokusera på att maximera sin bygg rätt och snabbt få igenom detaljplanen, utan att visa förståelse för att staden måste se till allmänintresset.

I arbetsgrupperna för respektive detaljplan var det uppenbart vad nyttan och uppgiften var: att få fram en detaljplan i rätt tid och som man är överens om. När det gäller projektgrupp och samordningsgrupp framstod det som mer oklart vad samverkan egentligen syftade till. Några byggherrar menar att sedan viktiga knäckfrågor klarats av i de tidiga skeden av BoStad2021, fanns det knappast några gemensamma frågor att samverka om. Staden verkar ha haft ett klarare fokus på BoStad2021 som ett överordnat samlat projekt med tydliga mål än vad flertalet byggherrar hade. Stadens tjänstemän har ett direkt uppdrag från sina politiska nämnder att uppfylla de samlade målen och utveckla arbetssätten. Byggherrar har ibland utnyttjat samordningsgruppen för att ta upp frågor kring planering i största allmänhet med ledande företrädare från staden, och inte alltid med knytning till BoStad2021. Det kan återspegla en avsaknad av andra diskussionsfora.

En faktor som kan spela in är att byggherrar är ovana vid att samverka med varandra, en viss inledande osäkerhet om – och hur – man ska samverka med andra byggherrar på en bred front kan anas. Mindre byggherrar inom BoStad2021 har normalt mindre personresurser för att engagera sig djupare i utvecklingsfrågor. Slutligen kan man inte bortse från att de flesta byggherrars primära drivkraft nog var att skapa nya bostäder på en het marknad innan efterfrågan på bostadsrätter skulle kunna sjunka. Men flera byggherrar lyfter fram att BoStad2021 bidragit till samverkan mellan företagen på ett helt annat sätt än vanligtvis. Fördelarna med detta sett ur deras synvinkel är att de kunnat skapa en gemensam hållning i diskussioner med kommunen om principiella frågor.

Jämfört med en projektsituation där en byggherre samverkar nära med entreprenörer och konsulter inom en gemensam målbild för kvalitet och kostnader är det i princip omöjligt att skapa en gemensam målbild i plan- och bygglovprocessen, eftersom man har olika uppdrag: byggherren ser till projektet, vilket inte utesluter att hänsyn tas till hur det bidrar till stadsdelens utveckling, och kommunen ska pröva lämpligheten av projektet ur allmän synpunkt och i betydligt fler avseenden än byggherren. Detta ställer särskilda krav på samverkan och respekt för myndighetsrollen. En bygglovshandläggare som är med redan i planskedet kan knappast lämna annat än goda råd då. Enligt PBL görs ju den formella granskningen efter att detaljplanen har antagits. En komplikation är att ett entydigt allmänintresse kan vara svårt att urskilja när kommunen är planerande myndighet, ofta markägare och ingår i satsningen med egna exploaterande företag.

När man i början av BoStad2021 upprättade ett samverkansavtal för varje projekt, saknade avtalet en precis formulering av vad kommunen väntade sig att projekt- och samordningsgrupperna skulle bidra med. Vi menar att syftet och nyttan med samverkan behöver preciseras på de olika nivåerna, former och förväntningar förtydligas och avtalas. Byggherrens åtagande att färdigställa bostäderna senast 2021 – givet att detaljplanen fått laga kraft och bygglov erhållits – var inte förknippat med sanktioner i samverkansavtalet. Kommunen hade inte heller åtagit sig att detaljplanerna skulle kunna antas senast 2017-12-31 eller garanterat en snabb hantering av ansökningar om bygglov. Vidare kan noteras i tidigare forskning att ju högre grad av delaktighet i avtalsförfattandet, desto högre efterlevnad.

När det råder stark efterfrågan på bostäder är det frågan om fördjupad samverkan mellan kommun och företag är effektiv i alla typer av projekt. Om kommunen först hade tagit fram rimligt flexibla detaljplaner och gjort en spridning i storlek på byggrätter, på kortare tid och för större områden än inom BoStad2021, är det möjligt att ännu fler bostäder hade kunnat byggas, dels för att detaljplanerna kunnat komma fram snabbare, dels för att färdiga detaljplaner kan locka en större krets av byggherrar, inte minst dem med begränsade resurser och större behov av förutsägbara processer. I en svagare konjunktur med vikande efterfrågan är det å andra sidan väsentligt att detaljplaner och utbyggnadsområden anpassas till varje exploatörs behov av att möta exakt rätt kundgrupper.

Vi menar att de samverkansformer som har utvecklats i BoStad2021 bör ingå i en bredare kommunal strategi för samverkan mellan kommun och näringsliv i stadsutvecklingen. Den övergripande

strategin för samverkan bör tydliggöras – nu har staden många modeller för samverkan, och det innebär att det är svårt att veta vad som gäller, när och för vem.

I Sverige har kommunen det övergripande ansvaret för planprocessen. Det finns inget hinder för att en planintressent tar fram planeringsunderlag. Under 2021 har en lagändring inneburit att kommuner i ett positivt planbesked ska redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid en detaljplanläggning, om en byggherre eller en annan planintressent begär det. Ibland används i debattsammanhang uttrycken byggherrestyrd planering och kommunstyrd planering, men vad som avses är hur planeringsunderlag tas fram. Det finns uppenbart inte en enda optimal processmodell med ett enda mönster för hur kommuner och byggherrar bör samverka i planeringsprocesser. I stället är det viktigt att kunna följa olika processmodeller som är anpassade till situationen, byggherrens resurser och kompetens, konjunkturläge, storlek på projekt, inverkan på allmänintresset, ägarförhållanden. Valet av processmodell är givetvis ytterst en politisk fråga.

Parallella processer

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

Redan i slutet av 2017 kunde vi se att erfarenheterna av de parallella processerna var blandade. Å ena sidan uppgav både kommunala företrädare och byggherrar flera fördelar med de parallella processerna: att det fanns en gemensam tidplan som både kommunen och byggherrarna arbetar efter och med, att bygglovshandläggarnas medverkar i planskedet kunde ge en smidigare och snabbare övergång mellan plan och bygglov, att genomförandefrågorna på allmän plats kom in redan i planskedet, att fastighetsbildningen gick mycket snabbare sedan lantmäteriet utarbetat nya rutiner inom BoStad2021. En majoritet av de kommunala handläggarna bedömde att byggherrarna var mer aktiva och delaktiga i planarbetet än i den ordinarie produktionen, och detta antogs gynna framdriften.

Över lag hade både kommunala företrädare och byggherrar en positiv syn på parallella processer

som ett sätt att effektivisera helhetsprocessen. Å andra sidan framkommer också en rad utmaningar knutna till de parallella processerna. Grundläggande förutsättningar var inte alltid utklarade från början utan dök upp sent och orsakade omtag. Det kan vara allt från stora ledningar i mark till planering för förskolor och skolor, bullerfrågor och trafikfrågor. Flera för framdriften kritiska kommunala förvaltningar var inte på banan i alla projekt. Oftast nämns lokalförvaltningen och relationen till länsstyrelsen som exempel på detta, men även trafikkontoret och fastighetskontoret (då särskilt i fråga om avtal) upplevdes av flera byggherrar inte alltid ha resurser att leverera enligt tidplanerna.

Byggherren ansågs av kommunala företrädare inte alltid vara tillräckligt långt framme med sin projektering av bygglovshandlingar i samband med antagande av planen. Projektering sker på osäkra underlag när planen inte är antagen, det utgör en risk för att kvaliteten blir sämre. Byggavdelningen inom stadsbyggnadskontoret har initialt haft resursbrist och handläggartyten mellan skedena, och det har i vissa fall lett till att övergången från plan till bygglov inte fungerat som avsett. Byggherrar och även kommunala handläggare uppgav att kommunen levererade sena och ändrade besked i väsentliga frågor. En del byggherrar menade att kommunens olika förvaltningar ger motstridiga besked. Man såg även en risk för att såväl kommunen som byggherrar skulle se möjligheter att göra omtag i bygglovsprocessen i frågor som redan överenskommit i planskedet. Aktörer utanför BoStad2021 med stor påverkan på framdriften (som staten genom i första hand Trafikverket) ansågs vara mycket svåra eller rent av omöjliga att synka in i de parallella processerna. Riksstresset för kommunikationer skapade svårigheter för projekt i BoStad2021, ofta som följd av brister i koordineringen av Trafikverkets och kommunens strategiska dokument.

Konsekvensen blev att komplicerade ställningstaganden och svåra utredningsarbeten behövde göras i enskilda detalplaner. Det blev ibland långdragna och kostsamma processer med kvarstående osäkerheter för byggherrarna. Likartade målkonflikter fick utredas och hanteras flera gånger i enskilda detalplanearbeten, trots hårt ansträngda resurser. Konflikterna kunde ha varit lösta i kommunens översiktsplan, som ska uppdateras årligen med avseende på riksstressen.

Tanken att bostadsbyggande genom förtätning och lokalisering till viktiga knutpunkter snabbt och billigt skulle få till stånd större volymer visar sig således inte vara så effektiv som hävdades 2008 i Strukturbilder för Göteborgsregionen (Göteborgsregionens kommunalförbund). Utan djupgående analyser leder ett sådant bostadsbyggande till en för

hög belastning på både kommunala trafiksystem och Trafikverkets utpekade vägar för riksstressen. Samtidigt som kommunen är medveten om att man har ansvar för att trafiksystemet i kommunen fungerar, anser man att också Trafikverket har ett ansvar – men var går gränsen? Tydligast blev detta när kommunen önskade avtala med byggherrar om att de skulle stå för kostnaderna för utbyggnader av riksvägnätet, något som Trafikverket menade att kommunen skulle bekosta på grund av trafikalkstringen från genomförande av detalplaner.

Orsaken till att mobilitetsavtal utvecklades och började tillämpas inom BoStad2021 var Trafikverkets krav på redovisning av påverkan på riksstresset. I så måtto är mobilitetsavtalen en succé, trots svårigheter i framtagandet bidrog de till att de berörda detalplaneprocesserna inte fördröjdes ytterligare. Dock kan effekterna av mobilitetsavtalen vad gäller minskad trafikalkstring ifrågasättas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Den omfattande internationella litteratur som finns visar att resvanor, färdmedelval och trafikarbete mest beror av bebyggelse- och trafikstrukturen inom arbetsmarknads- och pendlingsregioner. Vad utfallet blir återstår att se, men skillnaderna mellan stat och kommun i synen på trafikalkstring till följd av utbyggnad aktualiserar fördelningen mellan statligt och kommunalt ansvar för vägnätet inom Göteborg. Det saknas tydliga nationella riktlinjer för vad som bör vara statligt vägnät i större tätorter. Följdinvesteringar i vägnätet vid stadsförtätning riskerar att suboptimeras, och vi uppfattar mobilitetsavtalen som ett symptom på ineffektiv ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

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

Lärdomarna av arbetet med parallella processer är flera. Att projektkritiska förvaltningar och aktörer engageras tidigt och på rätt sätt förutsätter en samlad projektledning och en projektstyrningsmodell. Lantmäteriet visade att de med några tydliga förändringar av sin hantering kunde underlätta framdriften väsentligt. Tidig projektering gynnar sannolikt framdriften, inte minst under genomförandeskedet, men

både på den kommunala och på den privata sidan är osäkerheten om exakta förutsättningar stor i detaljplaneskedet. Inte minst risken för överklagande. Detta medför att benägenheten till och nyttan med att lägga ned stora resurser tidigt försvagas. Den utdragna bygglovsprocessen i BoStad2021, ansökningar och handläggning, är en indikation på detta.

Kommunikation

Ett av effektmålen för BoStad2021 har varit att ”skapa en öppen och distinkt kommunikation om satsningens mål, framdrift och resultat” som innebär ”god upplevd kommunikation internt och externt”. En utsedd kommunikationsgrupp har arbetat intensivt med identitetsskapandet kring BoStad2021 och med spridning av kunskap om satsningen. Ett namn, logotyp, det gemensamma presentationsmaterialet, organisationsskissen, broschyrer, hemsidan, rollups och skyltar utvecklades. Satsningen har varit närvarande i media samtidigt som många lokala aktiviteter organiserades inklusive första spadtag och möten för erfarenhetsutbyte kring dialogarbetet samt parallella processer.

BoStad2021 har framför allt arbetat med den externa kommunikationen inklusive frågan om medborgardialog. Den interna kommunikationen har inte varit lika högt prioriterad, och som konsekvens har arbetet med dess utveckling inte varit lika omfattande och uttryckligt. I mötesanteckningar från Samordningsgruppen och i intervjuerna med byggherrar framstår det klart att den typen av kommunikation inte tydligt ses som fungerande.

BoStad2021 har satsat på att skapa möjligheter för bred kommunikation mellan inbördes beroende aktörer genom samlokaliseringen av handläggare och tillkomsten av samverkansfora. Under de första åren av satsningen blev det tydligt att utveckling av den interna kommunikationen i samverkansfora inte prioriterades. Det krävs mer än en organisationsbild för att utveckla synergier mellan olika grupper som ingår i samverkansfora. En del enklare frågor hanterades flera gånger i de enskilda grupperna, i stället för att frågorna kommer upp vid ett enda tillfälle på strategisk nivå, där möjligheten att bevaka frågor ur ett helhetsperspektiv finns. Komplexa frågor, till exempel om mobilitetsavtal, var svåra att lösa inom ramen för ett arbetsmötestillfälle. Sådana komplexa frågor hanterades över tid på olika nivåer av samverkansfora och av olika aktörer, något som i kombination med bristfällig kommunikation kunde leda till långdragna och osynkade utvecklingsprocesser.

När nya rutiner och arbetssätt ska implementeras i en stor satsning är det viktigt att lägga tillräckliga resurser på att säkerställa kommunikationen mellan aktörerna, vertikalt och horisontellt.

Vann genomförandeskedet på ett effektivare planeringsskede?

Har det förändrade arbetssättet under planeringsskedet i BoStad2021 påverkat genomförandet? Har byggherrarna förändrat sitt arbetssätt för att nå målen för satsningen? 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. Synsättet att genomförandet börjar i planskedet, och att de två skedena är starkt sammanlänkade och överlappande har inte fått genomslag att döma av våra intervjuer.

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.

Om fler bostäder med god kvalitet ska skapas snabbare, krävs alltså en helhetssyn på exploateringsprocessen från start till inflyttning. Då blir genomförandeskedet viktigt att hantera redan i starten av projektet. Det råder brist på tydliga riktlinjer för hur processen ska bedrivas och organiseras under detta skede. Åtgärderna under planeringsfasen har nästan saknat påverkan på genomförandefasen. Ett viktigt undantag är att kommunen genom tidig projektering ofta har haft bättre framförhållning i fråga om genomförande av allmän plats. Beträffande om byggherrarna förändrat sitt arbetssätt för att nå målen är bilden splittrad. Övervägande andelen av de intervjuade säger sig inte ha förändrat sitt arbetssätt. De som förändrat arbetssättet, vilket inte är ett obetydligt antal av byggherrarna, har gjort det delvis för att nå målen och delvis för att de marknadsmässiga förutsättningarna ändrats. Vi ser få samband mellan förändrat arbetssätt och färdigställande av antal bostäder.

Det samlade intrycket är att genomförandeskedet i mångt och mycket fungerat som i övrig produktion.

Lärdomar från genomförandeskedet att ta vidare

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 som utgör en del av en samlad projektstyrningsmodell för hela exploateringsprocessen. 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 kommunalteknik, 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.

Kapitel 6

DE MEDVERKANDES UPPFATTNINGAR

Här är svaren från vår enkät till ledande medverkande i BoStad2021.

Deadline närmade sig! I mars 2021 mailade vi tre frågor till dem som har eller hade ledande roller i satsningen²⁰. Frågorna var: (1) Matchar resultaten av BoStad2021 förvaltningens/företagets förväntningar? I vilket avseende? (2) Hur kan arbetet med framtida bostadsprojekt förbättras utifrån erfarenheterna av BoStad2021? och (3) Vilken roll ser Du att Din förvaltning/Ditt företag har i detta?

Matchade utfallet förväntningarna?

Vad anser de kommunala förvaltningarna om utfallet? Uppenbart var det i mars nedslående att prognosen var 4 200 bostäder vid utgången av 2021, jämfört med målet att 7 000 skulle vara färdigställda. Stadsbyggnadskontoret noterade att man i nuläget hade lagakraftvunna planer för 7 270 bostäder och hade möjliggjort byggande av 7 000 bostäder fram till 2021. Det fanns också antagna men överklagade planer för ytterligare 1 010 bostäder.

Förvaltningarna ser positiva effekter av flera av de verktyg som vi har identifierat i kapitel 3. BoStad2021 anses ha fått nämnder och förvaltningar att fokusera på en fråga och strukturerat arbetet med hur man kan jobba effektivare och korta ledtiderna i planprocessen. Exploatörernas primära fokus verkade vara att få planeringsfasen att gå snabbare och smidigare, medan de kanske inte ägnade genomförandefasen lika mycket tid och uppmärksamhet initialt. Staden har genom god samverkan till stor del levererat enligt den överenskommelse som slöts mellan parterna, hävdar man. Man har identifierat möjligheter att arbeta mer parallellt och då accepterat risken för förgäveskostnader för att få framdrift.

En ytterligare förvaltning som anser sig ha varit mer marginellt inblandade i planeringen av BoStad2021 uppger att deras inriktning har varit att i så stor utsträckning som möjligt prioritera projekten, och att de har lyckats med det.

Går vi till företagen och börjar med det kommunägda Framtiden Byggutveckling konstaterar man att resultatet i stort motsvarar förväntningarna, även om man har fått lägga ner enstaka projekt och skjuta projekt i tid.

Två av de företag som svarat på enkäten hör till dem som stod bakom det ursprungliga initiativet till satsningen. HSB Göteborg känner sig nöjda med att projektet kan vara en modell som går att utveckla till ett nytt sätt att arbeta tillsammans, i en gemensam process och tidplan. Antalet extra bostäder inom ramen för Bostad2021 utöver ordinarie produktion skulle enligt prognos komma att landa på totalt över 8 700 inflyttade bostäder 2022/23. Det menar HSB måste ses som en enorm framgång, även om målet om 7 000 inflyttningsklara bostäder 2021 inte nås. Wallenstam framhäver att satsningen har motsvarat deras förväntan, dvs att med öppenhet, engagemang och samverkan mellan staden och näringslivet kan man göra skillnad och skapa fler nya hem än om man arbetar traditionellt. Företagets samarbete med staden, trots överklagande med mera, anses utgöra bevis på att modellen fungerar eftersom man på rekordtid, från förvärvet av Arla Foods 2014, kunnat börja bygga i Kallebäck under 2018/19. Man påpekar att "Deadline is king" är centralt i BoStad2021, och faktum att företaget inte kunnat hålla de två hålltiderna 2017-12-31 och 2021-12-31 ses som en lärdom. Företagets uppfattning är att det är en konsekvens av att det inte fanns lagakraftvunna detaljplaner för 7 000 bostäder förrän i maj 2019. Målet 7 000 bostäder ser man kunna nås i mars/april 2023 och hela tidsförskjutningen menar man alltså ligga i själva planprocessen.

Från andra medverkande företag kommer både positiva och negativa erfarenheter. Helhetsuppfattningen är att BoStad2021 har varit ett bra initiativ. Ett företag anser att det var bra att genom samarbete mellan näringslivet och Göteborgs stad jobba mot tydliga gemensamma mål och kommunicera dessa öppet. Men man ser också en nackdel i att det är långa processer och att det inte blir samma fokus och tryck när den politiska majoriteten ändras i staden: när satsningen drog igång hade politikerna större krav på sig själva för BoStad2021 än vad det nya styret har haft.

Ett annat företag hade velat se en förlängning av projektet, att det permanentades, men noterar att kommunen inte var samordnad om man tänker på

²⁰ Frågorna sändes ut till 6 personer inom kommunen och 26 i företagen, inklusive Göteborg Energi. Av dessa fick vi 5 svar från kommunen och 14 från företagen.

Även Ulf Kamne, tidigare kommunalråd, har besvarat våra frågor.

park och naturförvaltningen, och trafikkontoret anser man inte hängde med. Ett tredje företag rapporterar flera besvikelser. De hade hoppats att de markanvisningar som kommunen hade valt ut skulle vara mer genomtänkta och förstuderade, och de hade önskat mer samarbete kring en parkeringsfråga som lades i händerna på byggherrarna att lösa, trots att det nog var kommunens mark och ansvar. Samma företag anser att planprocessen har kantats av överklaganden, bordläggningar och omarbetningar; det kunnat bli en smidigare process, främst om projektet hade varit förankrat politiskt redan från början, konkluderar man.

Ett företag anser att förväntningarna uppfyllts i form av att detaljplan och bygglov skedde parallellt samt att både trafikkontoret och mediaägare var med i planering och tidiga skeden. Likaså instämmer ett annat företag i att det var en både snabb och bra planprocess. Däremot kritiserar ett företag vad de ser om en dålig kommunal beredskap för att kunna agera utifrån den snabba planprocessen; företaget fick inte tillträde förrän över ett år efter först angivet, utbyggnad allmän plats var inte klar och har sedan visat sig vara bristfälligt utförd, svarar man.

SGS som studentbostadsaktör kände att de fick hårda påtryckningar på att de skulle bygga, men de fick rita om sitt projekt tre gånger innan det blev en bra lösning kostnadsmässigt. De upplevde ingen förståelse för denna process, utan man ville bara att de skulle bygga oavsett hyresnivå.

Andra positiva erfarenheter rapporteras av ett företag. De fick fram en detaljplan snabbt och hade en bra dialog med de olika förvaltningarna under resans gång. Projektledaren de fick lyckades på ett bra sätt hålla ihop alla frågorna och lotsa dem vidare till berörda delar av kommunen. Att företagets projekt ändå har blivit försenat, beror enligt dem framför allt på att bostadsrättsmarknaden fick sig en knäck under hösten 2017 samtidigt som byggpriserna fortsatte uppåt vid uppstarten av Västlänken. Företaget fick konvertera en del bostäder till hyresrätter, och det tog litet tid, men man framhåller att den förse-ningen inte beror på BoStad2021.

Ytterligare ett företag tycker att det har fungerat bra. De hade en frimärksplan i ett ”nytt” område och en relativt smidig process med tanke på utbyggnaden av infrastrukturen runt om.

Och vad säger numera Ulf Kamne som var kommunalråd, förste vice ordförande i kommunstyrelsen och byggnadsnämndens ordförande när BoStad2021 sjösattes? ”Projektet innebär ju många olika delar. Jag ser att det motsvarar mina förväntningar när det gäller ökat samarbete inom kommunen och en tätare dialog med byggherrarna. Många saker kom inte alls så långt jag hoppats, till exempel förmågan att jobba parallellt i flera skeden. Projektet

når ju inte volymmålet om 7 000 bostäder inom tidsramen, men det sattes ju utan alltför djup förhandsanalys och till stor del som ett sätt att skapa momentum.”

Hur kan arbetet med framtida bostadsprojekt förbättras?

Den andra frågan som vi ställde var hur arbetet med framtida bostadsprojekt kan förbättras utifrån erfarenheterna av BoStad2021.

Fastighetskontoret anser att det kan man göra genom att tidigt fokusera på genomförandefasen, kravställa och konsekvenssätta den. Stadsbyggnadskontoret tar upp ett antal möjligheter till förbättring. Där förutsättningarna finns: parallellt upprättande av detaljplan, lantmäteri och bygglov som kortar totalprocessen. Man förespråkar också ett mer projektbaserat arbetssätt över förvaltningsgränserna, med tydlig projektledning, tydliga mål, tidplaner och budget. Här kan skjutas in att förvaltningen för Kretslopp och vatten föreslår mer samplanering och tydligare redovisning av kostnadsbilden. Göteborg Energi anser att infrastrukturfrågorna måste in tidigt i stadens planeringsprocesser för att hinnas med; annars är det en risk att man kommer sent in med konsekvens att projekten blir dyrare och förse- nade, alternativt att företaget inte kan leverera på förväntade villkor. Stadsbyggnadskontoret ser framför sig ett ännu mer effektivt samarbete mellan exploatörer och kommun, och man arbetar med exploatörsmedverkan i detaljplaneprocessen som lär komma att ställa större krav på anpassade processer inom staden.

Trafikkontoret tar upp att de redan har utvecklat sina arbetssätt, bland annat för utbyggnad av exploateringsområden och lagt fast principer och arbets- sätt för när exploatören själv kan utföra utbyggnad av allmän plats. Park och naturförvaltningen konstaterar att erfarenheterna av tät samverkan mellan de planerade förvaltningarna och byggherrarna går att använda i framtida arbetssätt.

Vidare ser stadsbyggnadskontoret att man bör ha med gestaltning i tidigare skeden och en dialog kring gestaltning med byggherren genom hela processen, så att inte gestaltning blir kostnadsdrivande. Det är också önskvärt med tydlig politisk styrning av vad som ska fram vid vilken tid; nu finns det övergripande mål, men man behöver projektifiera med tydliga målsättningar för att få ut mer. Stadsbyggnadskontoret noterar att staden satte in stora skattemedel i en projektorganisation, men det har inte utvärderats om det var värt det, jämfört med att driva normala processer. Bedömningen är dock att man inte hade kunnat ha dagens nivå på färdig- ställda och startade bostäder utan BoStad2021.

När frågan varit uppe om byggherrarna vill finansiera en satsning på studentbostäder motsvarande BoStad2021 har intresset varit lågt, har stadsbyggnadskontoret funnit. Bara om kommunen finansierar och markanvisar tycks intresset bli högre. Likaså bedöms byggherrarna inte vara intresserade av nya processer där de åtar sig att bygga inom en viss tid. Man påminner om att det inte fanns sanktioner för förskjutna tidplaner i BoStad2021, och vissa exploatörer har byggt mer på kortare tid medan andra avvaktat utan hänsyn till deadline 2021-12-31.

Som lärdomar ser Framtiden Byggutveckling att en dedikerad organisation och satta tidplaner ger bra effekt i kombination med uppföljning, gärna politisk. Men det finns fortfarande knäckfrågor på övergripande nivå, exempelvis Trafikverket, och här anser företaget att det är svårt att hitta organisatoriska vägar för att lösa upp frågorna. Från Bostadsbolagets sida framhålls att samverkan kring ett gemensamt mål är något som man bör ta med sig.

Ökad samverkan betonas likaså av HSB Göteborg. Detaljplaneprojekt bör drivas i en förvaltningsövergripande, samlokaliserad organisation och i samverkan med byggherrar. Viktigaste är samordningen och synkningen mellan förvaltningarna. Gemensamma mål, och inte en organisation som kastar bollar mellan varandra. BoStad2021 ses som ett bra och fungerande exempel som modell, även om det finns förbättringspotential. För detta behövs det en politisk vilja och en vilja från tjänstemännens sida att tillsammans se sig som staden och inte som stuprör. HSB hoppas att stadens nyorganisering tar tillvara erfarenheter från både BoStad2021 och Älvstrandens arbetssätt med att driva konsortiearbete tillsammans.

Wallenstam uppfattar att det är helt avgörande för att nå regionens bostadsförsörjningsmål att man tar till vara initiativet och att man hittar liknande former för samarbete mellan dem som planerar, beslutar och å andra sidan näringslivet som genomför och långsiktigt förvaltar, eller säljer bostadsrätter. Erfarenheterna av den gemensam målbilden i volym, tid, kvalitet och läge samt den gemensamma processen har varit avgörande. Man anser att det krävs bättre förberedelse före planstart, hinder definierade och knäckfrågor klarlagda, samt robusta förutsättningar och insikt om att projekt över längre tider måste klara konjunktursvängningar, ändrade villkor för byggande och finansiering samt att villkoren för de medverkande parterna kan förändras.

Betydelsen av samverkan för att nå ett givet mål lyfts fram av flera företag, liksom inte minst att de kommunala förvaltningarna samverkar inbördes. Alltså att jobba med tydliga gemensamma målbilder för ett större område, och att både näringsliv och

staden samarbetar och ser till att avsätta resurser. ”Det lönar sig att jobba tillsammans.” Viktigt att kommunen tar med sig lärdomarna och arbetar in dem i organisationen, framhåller ett företag. Att arbeta projektbaserat med en gemensam agenda ses som nyckeln till en effektivare planprocess. Det är angeläget att få högre tempo med detaljplaner och bygglovsprocesser. Mer gemensam planering i tidiga skeden efterlyses, och ett företag föreslår att bjuda in fler parter än bara konsulter i tidiga skeden.

Viktigast är att alla de kommunala kontoren är med på resan och har samsyn, avsätter resurser och även är beslutsamma för att inte fastna i frågor som dyker upp på vägen. Här pekar ett företag på att det är angeläget med väsentligt tydligare mandat för alla inblandade handläggare.

Erfarenheterna från planprocessen med gemensamma projektorganisationer för stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret ses som goda. Om kommunen kan få ut detta även hos dem som planerar och utför mycket av det praktiska arbetet, förutom de tre nämnda kontoren även till exempel Kretslopp och vatten och Göteborg Energi, kan det få ”våldigt positiva effekter”.

Ett av företagen påpekar att byggherrarna kan göra mer, och ett annat företag vill se anpassade upphandlingsformer för snabbare uppstart. Ett annat företag anser att det är mycket bra när kommunen markanvisar färdiga detaljplaner på pris. Det skapar en tydligare väg framåt när man kommer in i ett projekt, och man slipper en svår diskussion om priset på marken då det sätts innan man går in i projektet. Tidigare kunde diskussionen om värdet på marken komma efter att företaget redan arbetat med projektet i två år.

Ett företag betvivlar värdet av att arbeta med detaljplan och bygglov parallellt: man hamnar lätt i en situation där detaljplanen blir onödigt detaljerad och inflätad med bygglovet. Det kan försvåra om det uppstår en situation som innebär att man behöver göra justeringar i projektet i efterhand. Ett annat företag menar att det är bra när utbyggnad av allmän plats görs parallellt med pågående byggproduktion.

Framtida roller för de medverkande?

Sist ställdes en fråga om hur man ser på den roll som den egna förvaltningen eller företaget har eller borde ha i arbetet med framtida bostadsprojekt.

Stadsbyggnadskontoret känner uppenbarligen ett ansvar för att dra erfarenheter och utveckla sina processer utifrån erfarenheterna av BoStad2021. Man har skapat möjligheter till standardiserade parallellprocesser med detaljplanering, lantmäteri och bygglov när det passar. Man använder också erfarenheterna av att arbeta tätt med exploatörerna och bedömer att man framöver med koppling till privat

initiativrätt kommer att se mer av anpassning av de kommunala processerna, där man koncentrerar sig allt mer på att driva och göra myndighetsbedömningar, medan exploatörerna levererar underlagen.

Fastighetskontoret ser att man fyller en stor och viktig roll både genom sitt deltagande i planeringsprocessen och genom stadens stora markinnehav och därmed stora exploateringspotential.

Trafikkontoret deltar genom hela processen. Det är väsentligt, framhåller man, att resurssättningen av projekten stäms av mellan förvaltningarna så att alla delarna i processen går i takt. Finansieringsformen för de olika delarna är en utmaning (taxefinansierad, exploateringsintäkter respektive skattefinansierad). Trafikkontorets uppdrag i exploateringsprocessen, förutom att vara en part i planprocessen, är att svara för utbyggnaden av allmän plats i anslutning till exploateringsprojekten. I detta ser man sig till stor del vara styrd av exploatörernas utbyggnadstakt.

Att bidra med kompetens och styrintformation, utifrån park- och naturförvaltningens ansvar i reglementen med mera, i tidiga skeden för att underlätta framdriften i hela processen, är vad man ser som förvaltningens roll i sammanhanget.

Kretslopp och vatten påpekar att man är en förvaltning som historiskt har legat litet utanför samhällsplaneringen. Det håller långsamt på att förbättras så att förvaltningen blir mer involverad, och man menar att man kan bidra med mycket kunskap i samhällsplaneringen utifrån förvaltningens uppdrag.

Göteborg Energi har organiserat sig för att aktivt och proaktivt kunna vara en del i stadsutvecklingen och framhäver att man nu har en avdelning där medarbetarna har som uppgift att jobba tidigt med planering och projekt, för att kunna bidra till och vara en del av processen att bygga stad. Man har etablerat gemensam planeringssamverkan med Kretslopp och vatten och trafikkontoret för att hitta en gemensam plattform för effektivt genomförande och gemensam syn på risker i genomförande av projekten.

Framtiden Byggutveckling konstaterar att företaget har en viktig roll som stor leverantör av bostäder till Göteborg. Med HSB:s långa erfarenhet och kompetens ser man att man kan bidra och komplettera stadens arbete med att göra nödvändiga

utredningar, hålla dialoger med kringboende och förbereda bygglovshandlingar. Genom att göra det tillsammans blir det ett mer kvalitetssäkrat arbete som blir bättre och går snabbare att få till genomförande, säger man.

Wallenstam har som bolag initierat en dialog med politikerna hösten 2020 kring att säkerställa att erfarenheterna från BoStad2021 tas tillvara. En del av satsningen uppfattas som riktigt bra, till exempel. att över 8 000 bostäder ska ha byggstartat 2021-12-31. Samtidigt finns det delar som blivit mindre bra och behöver ses över. Wallenstam bidrar gärna fortsatt i att utveckla stadsbyggnadsprocessen i Göteborg för att tillgodose det stora behov som finns av bostäder. Företagets bedömning är att efterfrågan på bostäder centralt och halvcentralt är stor och dessutom viktigt att skapa en levande stadskärna.

Även från övriga företag är det genomgående positiva tongångar: ”vi jobbar gärna i den typen av samarbeten framåt”. Ett av företagen beskriver sin roll som att komma med idéerna och att äga och finansiera fastigheterna (marken). Ett annat företag framhåller att de kan vara med och bidra med kompetens i tidiga skeden. Ett tredje företag preciserar att de är positiva till att samverka i framtagandet av såväl detaljplaner som bygglov. Ytterligare ett företag har fokus på projektifiering och genomförbarhet: ”vi är vana att arbeta projektbaserat och är mycket måna om att hjälpa staden att få fram genomförbara detaljplaner som hjälper staden att nå sina bostadsmål”. På liknande sätt framhålls att de vill vara aktiva genom att vara väl förberedda i den egna projektprocessen, så att de till exempel får ut en genomförbar detaljplan och kan påbörja byggandet så snart som möjligt därefter. Men det kräver också, menar man, att staden släpper in byggherren i arbetet och att staden är lyhörd för marknadens input.

Snabba processer är viktiga för antagligen fler än ett företag som säger att de själva är ”våldigt angelägna att komma fram så fort som möjligt”, då det annars om det tar lång tid från start till att börja bygga kan hända en hel del saker i marknaden, och det kan påverka den produkt som är framtagen.

Till sist kan vi se hur studentbostadsföretaget SGS uttrycker sig: ”Vi har en viktig roll i att kommunicera vårt uppdrag och vad vi behöver för att kunna stödja kunskapsstaden Göteborg”.

Bilaga - Följeforskningens genomförande

Vi satte i gång i november 2015 och började alltså ungefär ett halvår efter att byggherrarnas och myndigheternas arbete med BoStad2021 inleddes. Fram till 2021 har vi arbetat med en dialogbaserad form av fortlöpande utvärdering. Syftet har varit att skapa förutsättningar för gemensam kunskapsbildning och ett kontinuerligt lärande och samtidigt öka utvecklingsarbetets effektivitet genom att stödja erfarenhetsspridning och projektutförande under och efter projektiden. Betydande mängder av data samlades, analyserades och tolkades i flera steg för att ge återkommande återkoppling, rapportering och vägledning för dem som ansvarade för och var verksamma i satsningen. Projektets upplägg utvecklades kontinuerligt vid över 100 interna forskargruppsmöten under 2015–2021.

Det empiriska materialet inkluderar en dokument- och uppgiftsinsamling med fokus på BoStad2021:s grundläggande förutsättningar och på detaljplanenivå, dokument- och uppgiftsanalys av bland annat planbeskrivningar, bygglovshandlingar, avtal, överklaganden, domar, närvarolistor, resurs- och tidsåtgång, mötesnärvaro och observationer, ett antal workshops och seminarier vid Chalmers om de tre huvudåtgärderna,

stadsbyggnadskvaliteter, bygglovsprocessen, och minskat antal bostäder, fler än 100 intervjuer med ett urval av olika privata och offentliga aktörer, samt åtta enkäter med handläggare från olika förvaltningar, byggherreprojektledare, kommunala projektledare och direktörer. Dessutom ett stort antal platsbesök.

Erfarenheter från projektet rapporterades under åren på olika sätt. Dels genom löpande muntliga avrapporteringar och dels genom tryckta delrapporter som togs fram årligen, temarapporter och akademiska artiklar. När det gäller löpande muntliga avrapporteringar gjordes de under projektets gång i många olika sammanhang efter behov: till de tre referensgrupperna, samordningsgruppen, projektgruppen, några arbetsgrupper, styrgruppen, politiker, byggherrar, kommunala projektledare och handläggare. Följeforskarna diskuterade BoStad2021, utveckling och resultat, vid ett antal mer informella kontakter och presentationer.

Hittills har vi publicerat fyra delrapporter, tre temarapporter och en internationell vetenskaplig artikel. De kan laddas ned från

<https://research.chalmers.se/en/project/7299>.

- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2017a). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2017b). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 1. Kortrapport om forskning*. 2017: nr 2. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, CMB.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2018a). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2018b). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 2. Kortrapport om forskning*. 2018: nr 3. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, CMB.
- 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). *Följeforskning BoStad2021: Delrapport 3. Kortrapport om forskning*. 2019: nr 1. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, CMB.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2019c). *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*, 29(6), 1113-1131.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2021). *Arbetet från plan till hus. Åsikter om genomförandet av BoStad2021. Temarapport*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Svensson, A., Gregorowicz-Kipszak, J., Hagson, A., Bröchner, J., & Gustafsson, M. (2022). *Snabbare och minst lika bra? Bedömning av kvaliteter inom BoStad2021. Temarapport*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.

Blev det 7 000 bostäder?

Nej, det stannade vid knappt 4 000 nya bostäder till årsskiftet 2021/22. Ändå bör det ses som en framgång i ett nationellt och internationellt perspektiv. Många av de ingående projekten tog längre tid än väntat. Projekten var ofta inte så enkla som man hade förutsatt. Förhoppningar om antalet bostäder visade sig ibland vara orealistiska. Tveksamhet inför marknadsutvecklingen för bostadsrätter påverkade utfallet. Men det är ändå tydligt att BoStad2021 är en satsning som har bidragit till att öka det totala bostadsbyggandet i Göteborg. Flera projekt fortsätter att leverera efter ursprunglig deadline.

Gick planeringen snabbare?

Ja, genomsnittstiden för att få fram detaljplaner minskade med cirka 20 % jämfört med tidigare praxis för liknande bostadsprojekt i Göteborg. Tiden sjönk i genomsnitt från cirka 26 månader till cirka 20 månader. Men sedan tog byggloven lång tid.

Blev kvaliteten lidande av snabbare planering?

Nej, om det finns skillnader i kvalitet mellan projekt inom och utom BoStad2021 beror det snarare på att en del av tomterna inom satsningen har haft sämre förutsättningar för att skapa bostadsprojekt med bra kvalitet.

Blev planeringen dyrare?

Ja. Staden satsade 120 miljoner kr extra för projektledning, administration och kommunikation. Stadsbyggnadskontoret har nog förbrukat cirka 20 % mindre resurser i detaljplaneringen, jämfört med liknande projekt utanför satsningen. Byggherrarna uppskattar att de har förbrukat cirka 20 % mer resurser än vanligt under detaljplanearbetet.

Minskade medborgarnas möjligheter att påverka planeringen?

Nej, de flesta byggherrarna genomförde tidiga samråd, och andelen överklagade planer var inte högre än vad som är normalt i Göteborg.

LÄRDOMAR ATT TA VIDARE

Dagens fragmenterade exploateringsprocess bör ersättas av en processtyrningsmodell med digitala verktyg som gör att projekt kan följas och styras igenom hela processen från start till färdigställande. Systemet bör vara delvis tillgängligt även för byggherrar och ge dem en process med ökad förutsägbarhet.

En processtyrningsmodell bör utgå från färre, precisare, uppföljbara mål. Tydliga och mätbara mål med god förankring hos – och kontinuerligt uppföljda av – politiska beslutsfattare gynnar framdriften. Färre och uppföljbara styrdokument och gemensamma kvalitetssystem är en grundförutsättning för att säkra att politiska mål för stadsutvecklingen blir verklighet.

Förvaltningar som är kritiska för exploateringsprocessen bör ingå i en samlad kommunal projektorganisation, även om den kan skifta något under processens gång. Särskilt med tanke på genomförandet kan flera förvaltningar behöva komma in på ett tidigt stadium. En förvaltningsövergripande projektledare bör utses för varje exploateringsprojekt.

En processtyrningsmodell bör göra det möjligt att arbeta med deadlines som går utöver detaljplaneprocessen, omfattar bygglov och även byggstarter där så är lämpligt. Avtal mellan kommun, kommunala bolag och privata byggherrar bör upprättas om genomförandet enligt en uppställd tidplan. Avtalen med exploatörer bör vara flexibla när resursmarknader och bostadsefterfrågan varierar, men det ska ingå starka incitament för att hålla tidplaner.

Om planer ska fram snabbt, bör man välja bort sådana som är starkt beroende av utomkommunala beslutsfattare. En samsyn och koordinering kring viktig utveckling av infrastruktur, inte minst för biltrafiken, bör läggas fast i strategiska dokument som översiktsplan och långsiktiga investeringsplaner för både kommunen och staten.

Det behövs en strategisk utbyggnadsplanering baserad på grundläggande kunskap om vad som konstituerar och vidmakthåller blandstad. Små projekt på olämpliga tomter har inte förutsättningar att skapa blandstad. Större sammanhängande utbyggnadsområden med tydliga huvudstråk för handel och verksamheter bör prioriteras.