CHALMERS

# Följeforskning BoStad2021

## Delrapport 1

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

# Följeforskning BoStad2021
## Delrapport 1

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

Institutionen för Arkitektur
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2017

Följeforskning BoStad2021:
Delrapport 1

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

ISBN tryckt bok: 978-91-88041-05-0
ISBN elektronisk bok: 978-91-88041-06-7

© Anders Svensson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Anders Hagson, Jan Bröchner, Mathias Gustafsson 2017.

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

Omslagsfoto: Joanna Gregorowicz-Kipszak

Chalmers Reproservice
Göteborg, Sverige 2017

# Förord

Denna rapport är en del av ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021 i Göteborg. Målet är att bygga 7 000 bostäder utöver den normala produktionen till 2021. Syftet med rapporten är att belysa framdriften i BoStad2021 från januari 2016 till januari 2017 utifrån forskningsprojektets huvudfrågor och på så sätt kunna sprida de erfarenheter som hittills gjorts och därmed bidra till förbättring och utveckling av arbetet inom BoStad2021. Om inget annat anges, avser texten förhållandena den 31 december 2016.

Flera av frågorna kan inte fullt ut besvaras förrän 2021 då BoStad2021 ska vara slutfört. Därför ska denna rapport betraktas som en lägesrapport snarare än ett slutligt svar på följeforskningens frågor.

För rapportens innehåll ansvarar forskargruppen från Chalmers:

Jan Bröchner, professor, Institutionen för Teknikens ekonomi och organisation
Joanna Gregorowicz-Kipszak, tekn dr, Institutionen för Arkitektur
Mathias Gustafsson, docent, Institutionen för Bygg- och miljöteknik
Anders Hagson, konstnärlig professor, Institutionen för Arkitektur
Anders Svensson, professor of the practice, Institutionen för Arkitektur, projektledare följeforskningsprojektet

Vi är tacksamma för de synpunkter som lämnas på en tidigare remissversion av rapporten, från stads- och regionutvecklingsutskottet samt gruppen för effektiv produktframtagning, bägge inom CMB (Centrum för Management i Byggsektorn), och från huvudintressenternas referensgrupp för följeforskningsprojektet.

Göteborg den 28 februari 2017

Forskargruppen

# Sammanfattning

Detta är den första delrapporten i ett följeforskningsprojekt kring BoStad2021. En forskargrupp från Chalmers har följt arbetet sedan januari 2016 på uppdrag av Göteborgs Stad och Framtiden i samverkan med övriga byggaktörer. Frågeställningarna för följeforskningen är:

- *Vilka åtgärder vidtas i 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?*

Det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser huruvida det förändrade arbetssättet i processen i BoStad2021 innebär en effektivisering jämfört med den normala processen eller inte. Resultatet av BoStad2021, 7 000 bostäder utöver den normala produktionen, kan inte utvärderas förrän 2021. Inte heller uppfyllandet av delmålen att alla planer ska vara antagna senast den 31/12 2017, respektive arbetas fram till antagande på maximalt 17 månader, kan utvärderas i nuläget.

Denna delrapport fokuserar därför på vilka åtgärder som vidtagits för att effektivisera processen, hur satsningen fungerar i stort och hur den uppfattas av involverade aktörer. Forskargruppen har därtill dristat sig till att på basis av nuvarande kunskap om satsningen resonera om förslag på förbättring och utveckling.

En i huvudsak positiv anda präglar projektet när vi talar med företrädare för såväl Göteborgs Stad som byggaktörerna. De involverade har lyckats skapa en positiv anda med ett engagemang för att nå målen. En av nycklarna till det är troligen den tydliga och politiskt uppbackade målstyrningen och paketeringen eller projektifieringen av satsningen. Arbetet med de 31 detaljplanerna är i flera fall försenade, men den kommunala projektledningens bedömning i december 2016 är att samtliga planer kan antas runt årsskiftet 2017/2018, ett av delmålen.

Arbetssättet i BoStad2021 skiljer sig genom tre huvudåtgärder från den "normala" produktionen: den *gemensamma kommunala projektorganisationen* upplevs i huvudsak positiv från såväl kommunala företrädare som byggaktörer; *parallella processer* har påbörjats – som fördelar nämns kunskapsutbyte, förståelse och kortare ledtider; *samverkansfora* för staden och byggaktörer upplevs i huvudsak positiva eftersom gemensamma frågor kan diskuteras och lösas i ett sammanhang och i dialog – här har också byggaktörerna fått ett gemensamt forum som de inte haft tidigare. Det förändrade arbetssättet, de tre huvudåtgärderna, har alltså mottagits väl av involverade aktörer. Dock finns en stor utvecklingspotential i var och en av de tre åtgärderna, och resurser har saknats för att fullt ut driva satsningen som ett framgångsrikt utvecklingsprojekt.

Under arbetet med följeforskningen har ett antal faktorer identifierats, utöver de tre huvudåtgärderna, med betydelse för framdriften i detaljplaneprojekten. Flera av de ingående planerna var inte så okomplicerade som förutsattes i de korta tidplanerna. Resursbristen är påtaglig för vissa kategorier av handläggare. Flera lyfter risken för kvalitetsbrister när allt ska gå fort. Grundläggande förutsättningar, till exempel hur plantaxan ska hanteras om byggaktörer tar större ansvar för delar av detaljplanearbetet, tolkningar av parkeringsnormen, infrastrukturfrågor kopplade till översiktsplanenivån och frågor kring riksintressen i relation till Länsstyrelsen, har inte varit utklarade från början. I flera fall är frågorna fortfarande olösta.

Forskargruppens övergripande slutsats efter ett års studier av BoStad2021 är att de tre huvudåtgärder som vidtagits för att förändra processen är positiva och nödvändiga men inte tillräckliga för att i grunden effektivisera samhällsbyggnadsprocesserna i Göteborg.

# Innehåll

Förord ... 3
Sammanfattning ... 4
Förkortningar ... 6

1 Inledning och bakgrund ... 7

2 Uppdraget till forskargruppen ... 8
2.1 Uppdraget ... 8
2.2 Begreppet följeforskning ... 10
2.3 Följeforskningens genomförande ... 10

3 BoStad2021 – en introduktion ... 11
3.1 Tillkomsten av BoStad2021 ... 11
3.2 De långa planprocesserna ... 12
3.3 Mål, organisation, finansiering och förändrad process ... 13
3.4 Detaljplaneprojekten, fakta ... 17
3.5 De fem utvalda fallen, fakta ... 22

4 Förändrat arbetssätt, de tre huvudåtgärderna ... 30
4.1 Gemensam kommunal projektorganisation ... 30
4.2 Parallella processer ... 33
4.3 Samverkansfora ... 37

5 Är åtgärderna effektiva? ... 44
5.1 Håller tidplanen? ... 44
5.2 Framdrift i de fem utvalda fallen ... 46

6 Vilka är konsekvenserna? ... 47
6.1 Kvalitet ... 47
6.2 Medborgardialog och samråd ... 60
6.3 Ekonomi och risk ... 61

7 Påverkansfaktorer ... 63
7.1 Inledning ... 63
7.2 Resursbrist ... 63
7.3 Byggherrens medverkan i detaljplanearbetet inklusive plantaxan ... 64
7.4 Möjligheten att låta byggaktörer bygga ut allmän plats ... 66
7.5 BoStad2021 och den översiktliga planeringen ... 67
7.6 Trafikplanering och åtgärdsvalsstudier ... 70
7.7 Länsstyrelsens roll i detaljplaneringen ... 72

8 Slutsatser och rekommendationer ... 75
8.1 Allmänt ... 75
8.2 Fortsatt arbete i följeforskningen ... 78
8.3 Nya frågeställningar ... 78

Källor och litteratur ... 80

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| BmSS | Bostad med särskild service |
| BN | Byggnadsnämnden |
| BTA | Bruttoarea |
| FK | Fastighetskontoret |
| Framtiden | Förvaltnings AB Framtiden |
| GL | Förvaltnings AB GöteborgsLokaler |
| GR | Göteborgsregionens kommunalförbund |
| KF | Kommunfullmäktige |
| KoV | Förvaltningen för kretslopp och vatten |
| LF | Lokalförvaltningen |
| LOU | Lagen om offentlig upphandling |
| LST | Länsstyrelsen |
| PBL | Plan- och bygglagen |
| PN | Park- och naturnämnden |
| PONF | Park- och naturförvaltningen |
| SBK | Stadsbyggnadskontoret |
| SKL | Sveriges Kommuner och Landsting |
| TK | Trafikkontoret |
| ÅVS | Åtgärdsvalsstudie |
| ÖP | Översiktsplan |

# 1 Inledning och bakgrund

Bristen på bostäder i Göteborg har bedömts av både kommunen och näringslivet som ett betydande hinder för regionens utveckling och tillväxt. Ambitionen är att BoStad2021 ska tillföra minst 7 000 nya bostäder fram till och med 2021 utöver dem som redan är planerade. Satsningen har utformats i en dialog mellan ett antal byggaktörer och företrädare för politik och förvaltningar i Göteborgs Stad.

Utslaget på åren mellan 2015 (då satsningen lanserades) och 2021 (då den ska vara klar) handlar det om 1 000 bostäder per år utöver ”normal” produktion. De 7 000 bostäderna är fördelade på ett trettiotal projekt som varierar mellan cirka 55 och 1 500 bostäder. Flertalet projekt ligger i storleksordningen 150-250 bostäder. Samtliga innebär förtätning i existerande stadsmiljö.

För att kunna genomföra en så stor utbyggnad under relativt kort tid och parallellt med den normala produktionen har Göteborgs Stad och byggherregruppen beslutat sig för att pröva nya former för samhällsbyggnadsprocessen. Den i förhållande till praxis förändrade processen har följande bärande komponenter, som vi kallar huvudåtgärder:

- En gemensam kommunal projektorganisation. Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Fastighetskontoret ingår i en gemensam projektorganisation med gemensam ledning och samlokalisering.
- Att arbeta med parallella processer. Viss myndighetsbehandling och detaljprojektering av gata, hus, ledningar och park sker parallellt med arbetet med detaljplanen.
- Samverkansfora [Gemensam processplan] med näringsliv/exploatörer. Samverkan etableras på tre nivåer: samordnings-, projekt- och arbetsgruppsnivå. Koordinering av tidplaner och resursinsatser ska gagna bättre framdrift.

Därtill är det en tydlig ambition att systematiskt följa upp de förändrade processerna.

Ursprungligen benämndes BoStad2021 Jubileumssatsningen, men våren 2016 infördes det nya namnet efter att en kommunikationsplan upprättats. Bytet föranleddes av att det är flera satsningar inom staden som har bäring på jubileet 2021, inte enbart bostadsbyggande. ”Jubileumssatsningen” förekommer ibland i rapporten när det handlar om dokument som tillkommit före namnbytet.

# 2 Uppdraget till forskargruppen

I detta kapitel redovisas uppdraget till följeforskargruppen från Göteborgs Stad och Framtiden i samverkan med övriga byggaktörer, vad som kan menas med följeforskning, och hur följeforskningen hittills har genomförts.

## 2.1 Uppdraget

### Problemställningar och motiv

Huvudfrågeställning för följeforskningsprojektet är: 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?

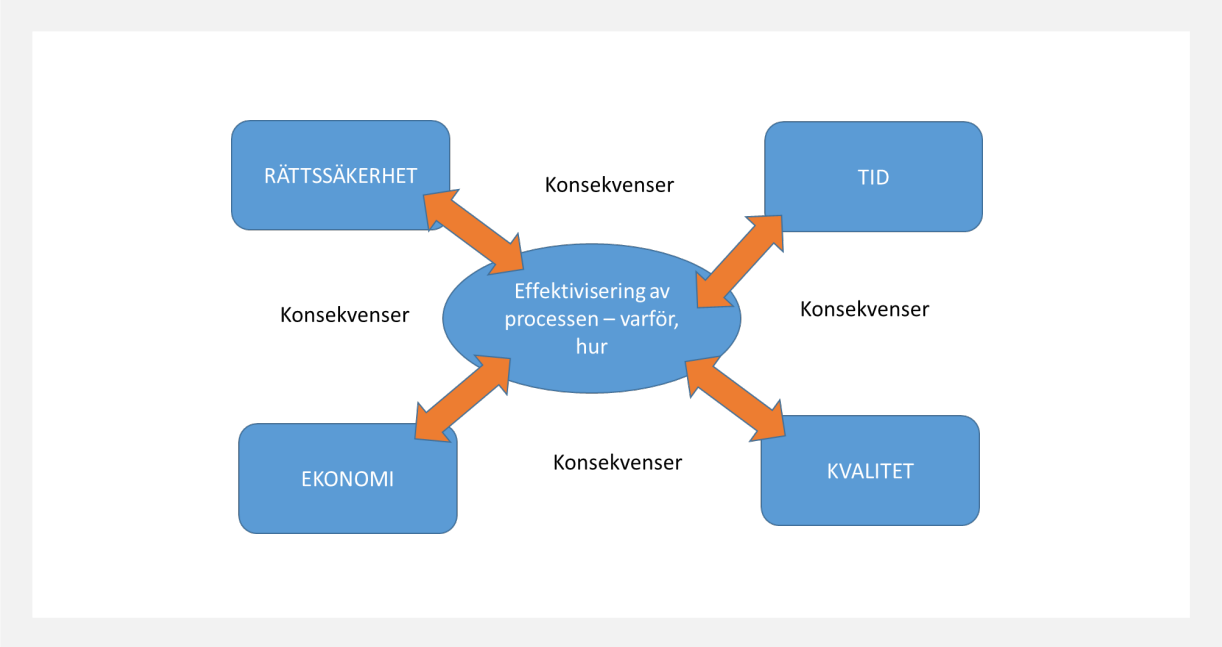
Två kategorier av delfrågeställningar kan urskiljas som särskilt intressanta att studera:

- Effektivisering av processen

Vilka lärdomar kan dras av BoStad2021 beträffande hur exploateringsprocessen kan effektiviseras?

- Vilka är konsekvenserna för kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet?

För att svara på huvudfrågan behöver effektivisering av planeringsprocessen ses i ett helhetsperspektiv. Det nya arbetssättet som implementeras i BoStad2021 innebär sannolikt både risker och möjligheter vad gäller kvalitet, ekonomi och rättssäkerhet.




Figur 1. Ett helhetsperspektiv

## Förväntade resultat

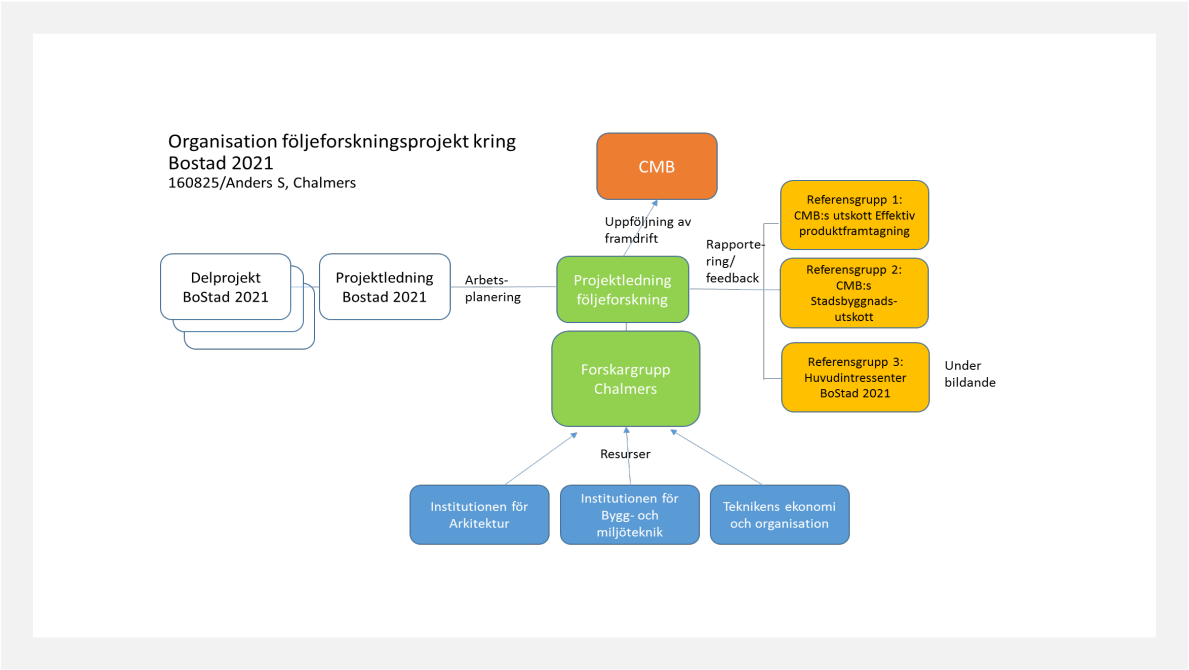
Nyttan för industri och offentlig sektor ligger i en djupare förståelse av förutsättningarna för att effektivisera processerna med bibehållen eller ökad kvalitet. Nyttan för akademi ligger i en ökad kunskap om vad som konstituerar effektiva stadsbyggnadsprocesser, sett i ett internationellt perspektiv och med tydlig teorianknytning. Det tvärvetenskapliga arbetssättet är värdefullt.

## Tider, organisation och finansiering

Uppdraget kommer att pågå mellan 2016 och 2021 med slutredovisning i början av 2022. Motivet till den relativt långa perioden är att resultatet av BoStad2021 inte fullt ut kan utvärderas före det att bostäderna färdigställts. Delrapporter kommer att tas fram årligen, den första och föreliggande, i februari 2017. Ett av syftena med följeforskningen är att fortlöpande återkoppla till BoStad2021.

## Organisation

Följeforskningens relation till BoStad2021 och referensgrupper framgår av figur 2.




Figur 2. Följeforskningsprojektets organisation

Följeforskningsprojektet utförs av en forskargrupp på Chalmers Tekniska Högskola med följande sammansättning: projektledare vid Institutionen för Arkitektur/Stadsbyggnad är Anders Svensson, professor of the practice. Kärnkompetens: ledarskap, processledning, stadsutveckling. Bitr projektledare är Anders Hagson, konstnärlig professor, Institutionen för Arkitektur/Stadsbyggnad. Kärnkompetens: stadsplanering och planlagstiftning. Tre andra forskare ingår i gruppen: Joanna Gregorowicz-Kipszak, tekn dr, Institutionen för Arkitektur/Stadsbyggnad (kärnkompetens: stadsbyggnad i teori och praktik, research through design, transdisciplinär kunskapsutveckling, social hållbarhet och sociala konsekvensbeskrivningar); Jan Bröchner, professor, Institutionen för Teknikens ekonomi och organisation/Service management och logistik (kärnkompetens: processtyrning och effektivisering); Mathias Gustavsson, docent, Institutionen för Bygg- och miljöteknik/Construction management (kärnkompetens: samspelet organisation/individ i komplexa organisationer och projekt). Utöver dessa knyts andra kompetenser till projektet efter behov, till exempel juridisk.

Figur 3. Anders Svensson, Anders Hagson, Joanna Gregorowicz-Kipszak, Jan Bröchner, Mathias Gustavsson

### Budget och finansiering

Följeforskningsprojektets budget är 12 Mkr exklusive in-kind bidrag från aktörer i Jubileumssatsningen och finansieras av Göteborgs Stad, Förvaltnings AB Framtiden, privata byggherrar involverade i BoStad2021 och CMB, Centrum för Management i Byggsektorn.

Finansieringen fördelar sig enligt följande:

| | |
|---|---|
| Framtiden: | 5 500 000 kr |
| Göteborgs Stad: | 5 500 000 kr varav 1 250 000 finansieras av privata byggherrar |
| CMB: | 1 000 000 kr |
| Summa | 12 000 000 kr |

Ambitionen är att de privata byggherrarna ska finansiera 2 750 000 kr totalt. Byggaktörerna har vid avtalets tecknande gentemot Göteborgs Stad garanterat finansiering av 1 250 000 kr. Göteborgs Stad garanterar de privata byggherrarnas finansiering med 1 500 000 kr. Parterna är överens om att tillsammans och med Chalmers som drivande part söka anslag till projektet från andra finansiärer och därmed reducera Göteborgs Stads och Framtidens andel av finansieringen av följeforskningsprojektet.

## 2.2 Begreppet följeforskning

Följeforskning är en dialogbaserad form av fortlöpande utvärdering av ett program. Följeforskning innebär en uppföljning med återkommande rapportering till och dialog med dem som ansvarar för och är verksamma i ett program. Det handlar om ett gemensamt lärande. Idén till följeforskning (ongoing evaluation) har uppstått ur iakttagelsen att de flesta traditionella utvärderingsrapporter som skrivs i samband med att ett program avslutas sällan kommer till användning. I följeforskningen kan det ingå analyser av principiella frågeställningar som aktualiseras av genomförandet av ett visst program. Det kan vara tal om att föra in ett internationellt eller historiskt perspektiv på väsentliga programfrågor. Följeforskning kan sägas ligga i mitten på en skala där den ena ändpunkten är traditionella utvärderingar och den andra utgörs av aktionsforskning. Aktionsforskning betyder att forskare systematiskt griper in i en verksamhet och sedan analyserar utfallet av sina ingrepp.

## 2.3 Följeforskningens genomförande

Chalmersgruppens följeforskning kring BoStad2021 sattes igång i november 2015 och började alltså ungefär ett halvår efter att byggaktörernas och myndigheternas arbete med BoStad2021 inleddes. Officiellt hade forskargruppen ett startmöte den 11 december 2015 vilket också utgjorde starten på följeforskningen. Under 2016 har gruppen träffats vid ett femtontal tillfällen. Under året har det skett löpande muntliga avrapporteringar till två av referensgrupperna, samordningsgruppen, projektgruppen, några arbetsgrupper, styrgruppen, politiker, byggaktörer, kommunala projektledare (vid möten, intervjuer och aktiviteter) efter behov. Mer detaljer om genomförandet lämnas i avsnittet Källor och litteratur.

# 3 BoStad2021 – en introduktion

## 3.1 Tillkomsten av BoStad2021

Intervjuer, mailväxling, dokument och PowerPointpresentationer ger följande samstämmiga bild av tillkomsten av BoStad2021.

Bostadsbristen växte sig allt större och nybyggnadstakten var sedan lång tid låg. Trots – eller på grund av – det var kapaciteten på kommunens planerande kontor låg, varför det var ”plankö”. Några byggaktörer menade att det var viktigt att fokusera på vad som kan göras konkret i Göteborg i stället för att föra en ständig diskussion om vad som är problemet och vems felet är. HSB, Semrén+Månsson (S+M) och Wallenstam (W) menade att situationen var ”extraordinär” och hotade Göteborgs fortsatta utveckling. De arbetade fram ett förslag – ”Tempohöjning av bostadsbyggandet i Göteborg” (2014-04-11) – på hur detaljplaneprocessen kunde kortas genom att:

- arbeta parallellt i stället för som normalt skedesvis i serie
- byggaktörerna får ett aktivt deltagande i planprocessen
- arbeta mot en deadline

Målsättningen i förslaget var 5 000 lägenheter på 5 år, varav 500 färdiga till valet 2018 genom att bygga på befintliga ej utnyttjade byggrätter och på utomplansområden. De pekade ut exempel på projekt som de själva skulle kunna genomföra på 5 år: Arlatomten ca 1 700 lgh (W), Högsbo skjutbana ca 1 500 lgh (W), Sjöbergen ca 1 000 lgh (W+HSB), Bö Boulevard ca 2 000 lgh (W, S+M), S:t Sigfridsgatan ca 300 lgh (W m fl). Övriga projekt som pekades ut var Dag Hammarskiöldsleden, Amhult 3, Dr Allards gata samt Övrigt. Detta skulle ge brutto 10 000 lgh.

De hade även ett förslag till organisation, med följande utgångspunkter: Göteborgs Stad är beslutsägare enligt PBL. Byggaktörerna (W, S+M, och HSB) skulle vara processägare med tydligt rapporteringskrav till staden. Planarbetet skulle ske med öppen dialog enligt Hovåsmodellen. Processen skulle leda till att byggvolymen kunde delas med andra aktörer. Processen skulle vara temporär med en tidshorisont på ca 5 år. Målet var att bostadsprojekten skulle hålla hög kvalitet.

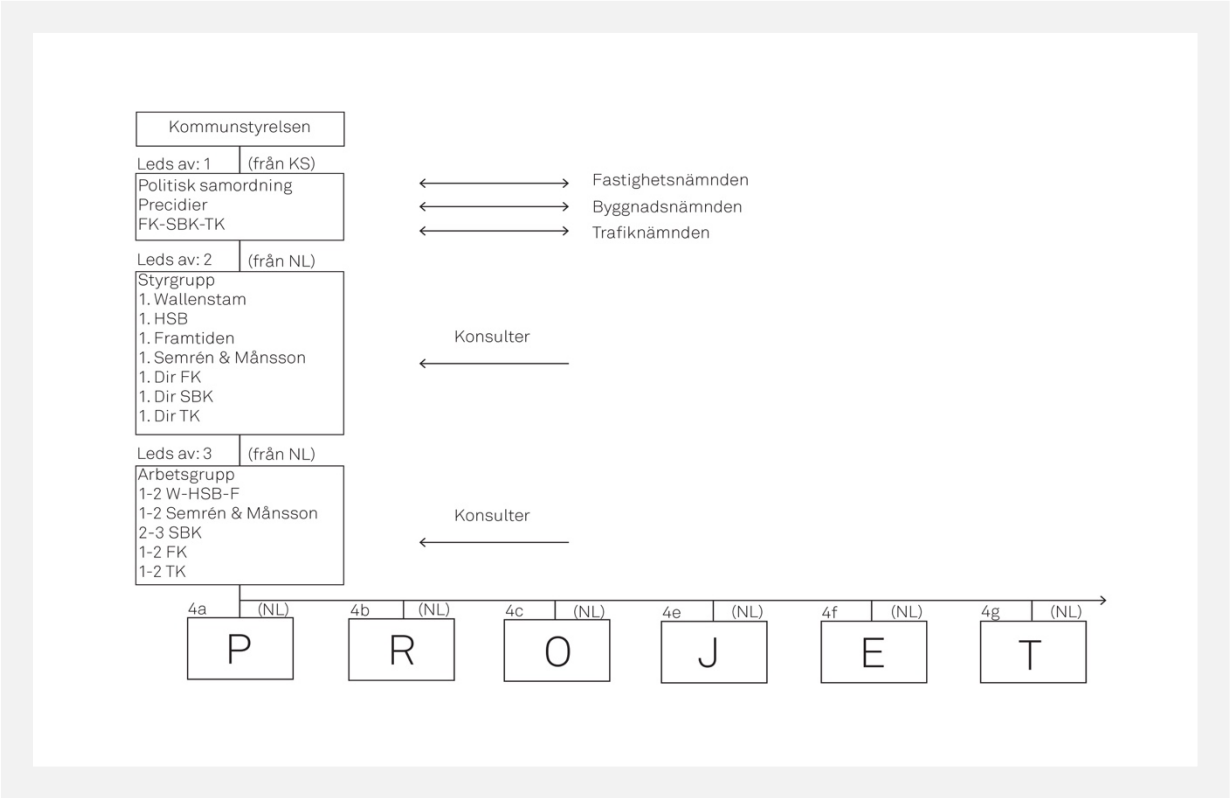
Förslaget till organisering av vad man benämnde Centrallinjen – som skulle ge snabbare process – var enligt figur 4.

Den politiska majoriteten lanserade då (PowerPointpresentation 2014-06-02) Jubileumssatsningen med 7 000 nya bostäder till 2021 utöver ordinarie produktion:

- Minst 3 500 hyreslägenheter, med fokus på billiga lägenheter
- Upp till 1 500 småhus och marklägenheter
  på ställen som:
  - Ligger i nära anslutning till den bebyggda staden och har nära till infrastruktur (…) och kommunal service
  - Ligger avskilt och inte är komplicerade att utveckla
  - Är tänkta för bebyggelse i ÖP
  - Där det finns intressenter

Medel:

- En effektiv arbetsgrupp bildas och en projektchef anställs
- Arbetet sker i projektform i linjen i *samverkan* med det lokala näringslivet
- Extra resurser till Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret med nyckelpersoner på heltid




Figur 4. Centrallinjen

Exempel på områden som kunde bli aktuella:

- Högsbo skjutbana
- Gunnilses
- Arlatomten
- Amhult 3

Åtgärd: Fastighetsnämnden uppdrar till fastighetskontoret att

- Föreslå organisation för satsningen i samverkan med initiativtagarna
- Peka ut platser där 7 000 lgh utöver ordinarie produktion kan markanvisas

Beslut: Skulle tas i alla berörda nämnder och bolag efter sommaren 2014.

## 3.2 De långa planprocesserna

Planeringsprocessen som möjlig orsak till lågt bostadsbyggande i Sverige har varit i fokus i statliga utredningar (t ex på senare tid plangenomförandeutredningen, SOU 2013:34), myndighetsanalyser, forskningsprojekt och rapporter från olika intresseorganisationer. Redan den statliga stadsplaneutredningen 1942 samlade in data om

behandlingstider för stadsplaneärenden (SOU 1942:27, s 23-24) som en del av underlaget för förslag till ändrade regler för planprocessen.

Boverket (2011) gjorde, baserat på existerande forskning, en analys av plansystemens inverkan på bostadsbyggandet i Norden. De kom till slutsatsen att den svenska planprocessen inte är transparent och förutsägbar nog för att locka långsiktiga investerare och riskkapital. Skälet menar man är att PBL, genom det kommunala planmonopolet, bygger på att kommunen ska säkerställa att ett utbud man kommit fram till är lämpligt (var, när, hur) planläggs. Analyser av den tid det tar från planstart till antagande/laga kraft visar att det kan ta allt från månader till över tio år. I Fastighetsägarnas kommunundersökning 2008 med svar från 217 kommuner var den genomsnittliga tiden från planstart till laga kraft ca 12 mån, men med en spridning från någon månad upp till 5-6 år.[1] Enligt Stadsbyggnadsbenchen[2] var planprocessens tidsåtgång för drygt 150 detaljplaner i åtta av Stockholmsregionens kommuner från start till laga kraft för normalplanen 2,5 år. Men det finns inga studier av hur lång tid processen från idé till inflyttning tar i Sverige jämfört med övriga Norden eller av vad som beror på kommunernas handläggning respektive på byggföretagens agerande, konjunktursvängningar och andra orsaker.

I sin synnerligen ofta citerade artikel från 1959 om 'muddling through' beskrev statsvetaren Charles Lindblom hur politiskt beslutsfattande sällan utgår från en rationell bedömning av alla tänkbara alternativ. Det typiska är i stället att man fattar beslut i små steg som bygger på tidigare erfarenheter, och det utesluter radikala grepp. Politiska målkonflikter sågs av Lindblom som en viktig anledning till arbetssättet. Hans främsta exempel på komplicerade målkonflikter hämtade han faktiskt ur en studie av vad som hände (och inte hände) när Chicago skulle bygga 40 000 nya allmännyttiga lägenheter och skulle välja lokalisering för olika byggprojekt inom satsningen (Meyerson & Banfield 1955). Många av de frågor som aktualiseras i vår följeforskning visar sig ha varit uppe till diskussion redan i Chicagostudien. Det är alltså med respekt för kända komplikationer som vi gör helhetsbedömningar av hur BoStad2021 hittills har fungerat.

## 3.3 Mål, organisation, finansiering och förändrad process

BoStad2021 styrs av ett antal beslut på politisk nivå och tjänstemannanivå. Beträffande tillkomsten, skedet före det att satsningen togs in i de politiska besluten, se avsnitt 3.1.

Partierna S, V och Mp lämnade in ett gemensamt yrkande till Fastighetsnämnden 2014-06-13[3] där motiv och inriktning för satsningen slogs fast:

> *"Fastighetskontoret anger att det på några års sikt kan byggas 3 000 – 4 000 bostäder per år i Göteborg. Det täcker befolkningsökningen men kan bara minska bostadsbristen på marginalen. Därför vill vi se en satsning för att åtgärda bostadsbristen där Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret i samverkan med Allmännyttan och det lokala näringslivet i form av långsiktiga fastighetsföretag, byggande arkitekter och markägare formar ett gemensamt projekt som prövar nya former för samverkan (…) Områdena ska rymma minst 7 000 bostäder."*

Fastighetskontoret fick i uppdrag

> *"(…) att tillsammans med stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret och i samverkan med allmännyttan och det lokala näringslivet pröva nya former för samverkan med målet att under jubileumsåret 2021 ha färdigställt 7 000 nya bostäder (…). Uppdraget består i att*
>
> - *Peka ut områden lämpliga för satsningen*
> - *Göra en kostnadsbedömning*
> - *Föreslå organisation, samverkansavtal och administrativa beslut som krävs."* [4]

[1] www.fastighetsagarna.se/gfr/aktuellt-opinion/rapporter/politik

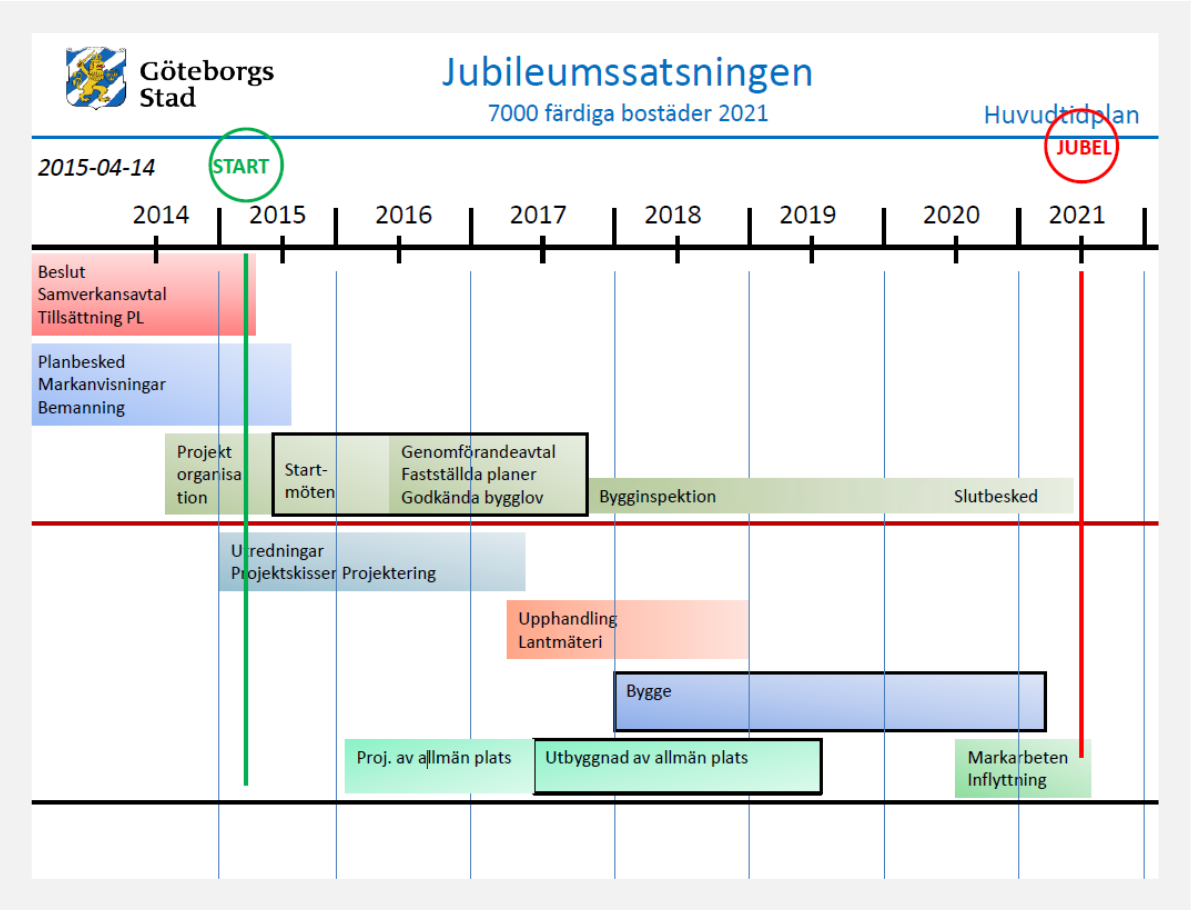
[2] Stadsbyggnadsbenchen är ett nätverk av nio större Storstockholmskommuner som sedan 2009 gemensamt arbetar för att utveckla stadsbyggnadsprocessen (Sweco 2016). Det görs genom att mäta och jämföra sig kommunerna emellan och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer. Typiska synpunkter som kommit fram är att det ofta är viktigare att tidplanen håller än att angivna tider är korta men orealistiska. Byggherrarna efterlyser ökad tydlighet från kommunernas sida, särskilt i planeringens inledningsfas.

[3] Protokoll Fastighetsnämnden 2014-06-13, Handling - 38. dnr 3119/14 Uppdrag Jubileumssatsning för fler bostäder

[4] Tjänsteutlåtande till Fastighetsnämnden 2015-04-20, dnr 3119/14

Fastighetskontoret tog därefter i samverkan med SBK och TK samt i *"(…) samverkan med initiativtagarna: Wallenstam, HSB, Framtiden, Semrén+Månsson"* fram ett PM som beslutades av Fastighetsnämnden 2015-04-20. Grunderna för Jubileumssatsningen lades fast:

Tidplan: Delmål att samtliga detaljplaner ska vara antagna senast 2017-12-31.




Figur 5. Jubileumssatsningens huvudtidplan 2015-04-14 (ur tjänsteutlåtande 2015-04-20)

Områden lämpliga för satsningen:

> *"De områden som väljs att ta med stämmer med ÖP, ligger i mellanstaden, innebär inte stora infrastrukturinvesteringar och bedöms kunna genomföras enligt intentionerna."*

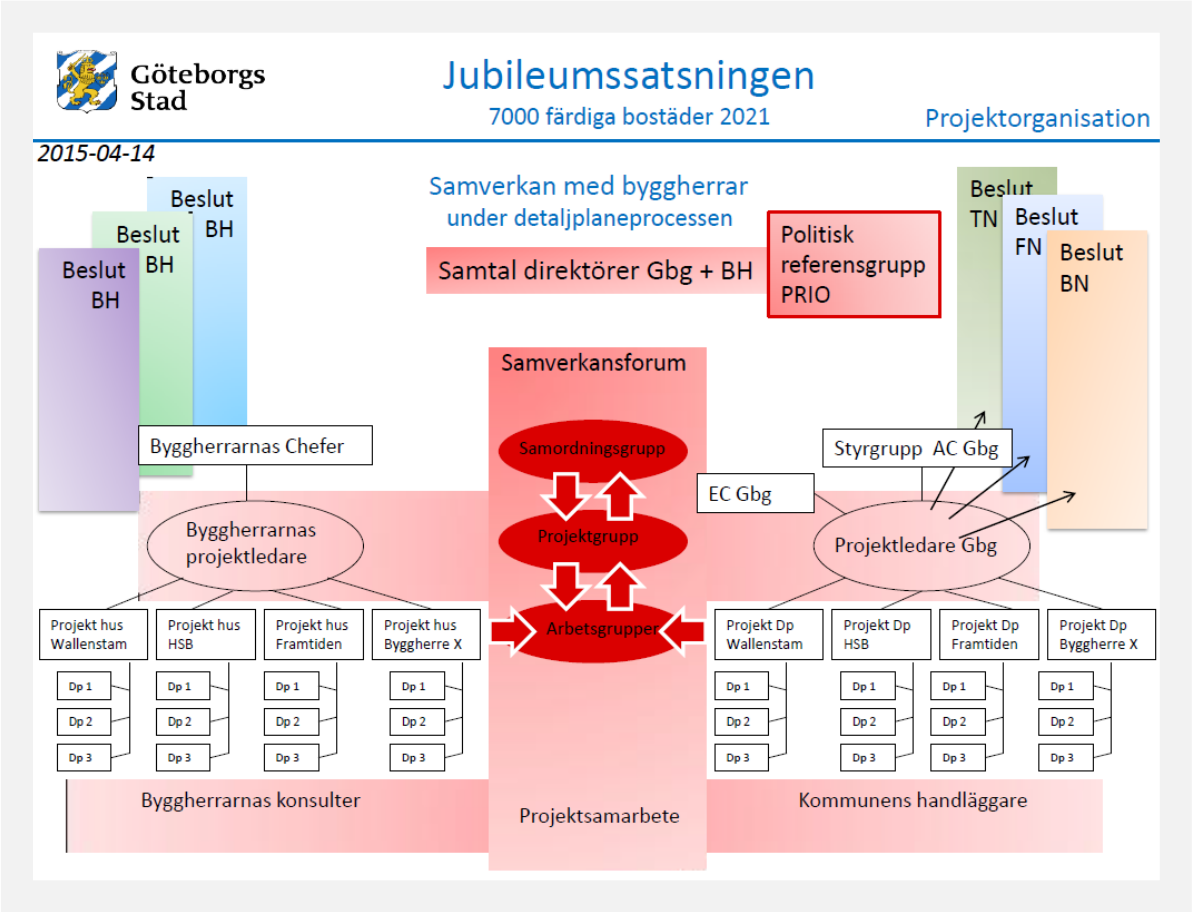
Kostnader:

> *"För byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden bedöms ett genomförande av Jubileumssatsningen för bostäder mellan åren 2015-2021 att kosta cirka 111 mnkr (2015 års kostnadsläge) (…)"*

Organisation: Nära samverkan med byggaktörerna på flera nivåer och nära samverkan mellan SBK, TK och FK. Etablering av ett kommunalt projektkontor där projektledare och handläggare för de tre förvaltningarna sitter ihop. *"Vår bedömning är att samverkan, förståelse och effektivitet vinner på att man kan sitta bredvid kollegerna."*

Parallella processer:

> *"Den korta tiden som finns för planarbetet innebär att arbetsmoment som i den normala processen följer tidsmässigt efter varandra nu måste utföras och säkerställas parallellt i tid."*




Figur 6. Satsningens projektorganisation 2015-04-14 (ur tjänsteutlåtande 2015-04-20)

Samverkansavtal: Samverkansavtal ska upprättas med exploatörer som ska ingå i Jubileumssatsningen/ BoStad2021. Avtalet utgör ett centralt dokument för måluppfyllelse i Jubileumssatsningen och förpliktigar exploatör och kommun att ställa de resurser till förfogande som krävs för att färdigställa respektive bostadsprojekt senast 2021. *"En förutsättning för framgång med satsningen är att samtliga ingående parter arbetar aktivt för att tidplaner hålls, att avtal tecknas i tid, att utredningar kommer fram och att underlag till beslut finns framme i god till för samverkan, beredning och kvalitetssäkring."* Avtalet reglerar också de ekonomiska åtagandena för respektive part, bland annat att parterna ska vara beredda att arbeta med parallella processer, till exempel påbörja detaljprojekteringen av allmänna anläggningar och hus innan detaljplanen är antagen. Avtalet innehåller också skrivningar om vad som händer om tidplanen inte kan hållas: *"Stöter man på oförutsedda tidskrävande problem under planarbetet och bedömer att tidplanen inte kan hållas övergår planen till normalproduktionen."*

Kommunikation: särskilda kommunikationsresurser ska avsättas för satsningen.

Ett projektdirektiv för Jubileumssatsningen togs våren 2015 fram av direktörerna för SBK, FK och TK där projektet detaljerades ytterligare. Under avsnittet "effektmål" angavs följande punkter:

- Kortare tid från detaljplanestart till färdigställande.
- Arbeta med parallella faser, genomförandeprocessen påbörjas innan detaljplanen är antagen.
- Effektiv kontaktyta mellan kommunala förvaltningar genom bland annat samlokalisering av projektledare och handläggare från de tre förvaltningarna.
- Kvalitetssäkra resultatet av satsningen, uppfylla stadens mål: *"(…) Göteborg som socialt och ekologiskt hållbar föregångsstad."*

- Skapa en öppen och distinkt kommunikation om satsningen.
- Möjliggör effektiv uppföljning av satsningen, följeforskare samt delredovisningar.

Projektorganisationen förtydligades: Direktörerna utgör Projektbeställare, Styrgrupp utgörs av avdelningschefer på respektive förvaltning. Projektledningsgrupp utgörs av projektledare från respektive förvaltning. En av projektledarna är projektchef, detta ansvar vandrar mellan projektledarna så att den nämnd som i aktuellt skede har beslutsansvar har sitt kontors projektledare som projektchef. Vidare fastslogs en eskaleringsordning för beslut i olika frågor. Principen är att beslutsunderlag för detaljplaner, interna oenigheter och resursfrågor hanteras i linjeorganisationen medan frågor om framdrift i projektet och externa oenigheter hanteras i projektet.

En projektplan[5] upprättades av Projektgruppen 2015-08-13 där projektets organisation och framdrift detaljerades ytterligare. Under avsnittet tidplan slås fast att: *"Utgångspunkten är ca 17 månader från start till antagande för detaljplaner som hanteras med standardförfarande."*

## Forskargruppens reflektioner

BoStad2021 kan sägas vara en projektifiering[6] av samhällsbyggnadsprocessen i den meningen att ett antal projekt/detaljplaner samlas till ett särskilt storprojekt med tydliga och kvantifierade mål, 7 000 bostäder utöver den normala produktionen till 2021. Utöver målen har en särskild organisation skapats med principer för samverkan både mellan stad och byggaktörer och mellan förvaltningar inom staden. En kommunal projektledning har skapats tvärs de traditionella sektorsgränserna och resurser, cirka 15 Mkr per år, har tillskjutits så att projektet inte ska inverka på takten i den "normala" produktionen. Ett arbetssätt, parallella processer, har introducerats som en viktig åtgärd för att korta tiden mellan start av detaljplan och färdigställande. Sammantaget är detta ett nytt sätt att arbeta i Göteborg.

De involverade aktörerna vi intervjuat och de observationer vi gjort på möten, workshops med mera ger ett tydligt intryck av att BoStad2021 uppfattas vara ett projekt som i positiv mening skiljer sig från den normala processen. Ett "vi" håller på att växa fram även om mycket återstår innan organisationen är fullt ut projektstyrd. Intrycket är att den tydliga målstyrningen förändrat arbetssättet i planerna inom BoStad2021 jämfört med den normala produktionen på så sätt att både viljan och förmågan till problemlösning upplevs större av involverade aktörer. De allra flesta strävar efter att komma framåt enligt tidplanerna och därmed kommer dels lösningar fram snabbare och dels kommer det fram nya lösningar i gränssnitten mellan kommunala förvaltningar och mellan staden och byggaktörerna.

> *"Man får ju en sammanhållning. Och den är bra. Man skapar ju en gemenskap som på något sätt blir en gemensam målbild som man vill uppnå. Och man stöttar varandra och hjälper till. Man ställs inför ungefär likvärdiga frågor, och man liksom får energi av varandra."*

Det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser om BoStad2021 som helhet, men vi konstaterar att det faktum att satsningen paketerats som ett projekt i sig sannolikt har betydelse för de involverade aktörernas engagemang och därmed framdriften i de 31 detaljplanerna.

Det kan tyckas en smula förvånande att en tydlig projektstyrning inte alltid är normalfallet i samhällsbyggnadsprocessen. Det är ju inte så att detaljplaner i normalproduktionen saknar tidplaner, resurser, styrning eller organisation, så vad är det då som gör att involverade aktörer upplever en skillnad? Det kan vara att paketeringen spelar in: ett stort projekt triggar mer än många små, målen är mycket tydligt definierade, trycket från beslutsfattare inom politiken och branschen är hårt och resurser har skjutits till. Frågan om projektifieringens betydelse behöver belysas ytterligare i den kommande följeforskningen.

[5] Projektplan Jubileumssatsningen, dnr SBK 0668/14

[6] Jfr Fred (2015) om projektifiering av kommunal verksamhet.

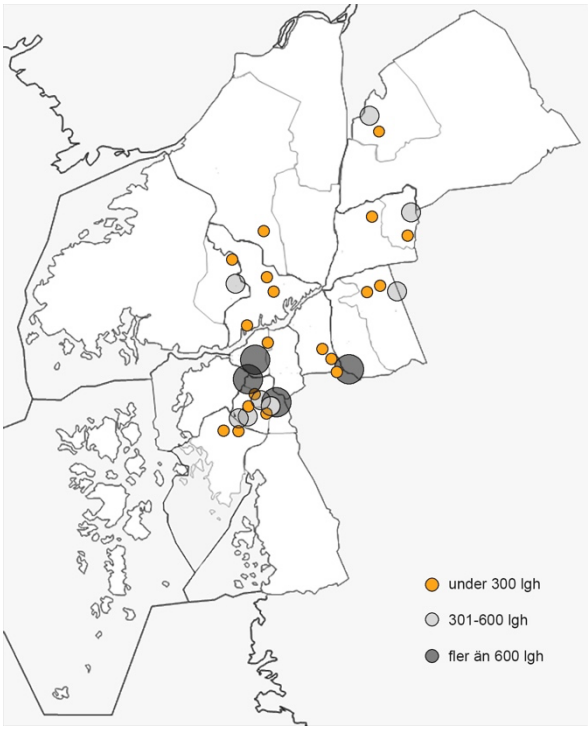
## 3.4 Detaljplaneprojekten, fakta

I detta avsnitt ges basfakta om alla de 31 detaljplaneprojekt som ingår i BoStad2021.

Totalt ingår i satsningen 31 detaljplaneprojekt. Minsta storlek på projekt är 55 bostäder och största är 1 500 bostäder. Några planer var pågående när BoStad2021 startade, men de flesta planer kom som nya i samband med BoStad2021. Alla planområden som ska exploateras ligger i den så kallade mellanstaden, men inte alla ingår i de prioriterade utbyggnadsområdena inom mellanstaden.

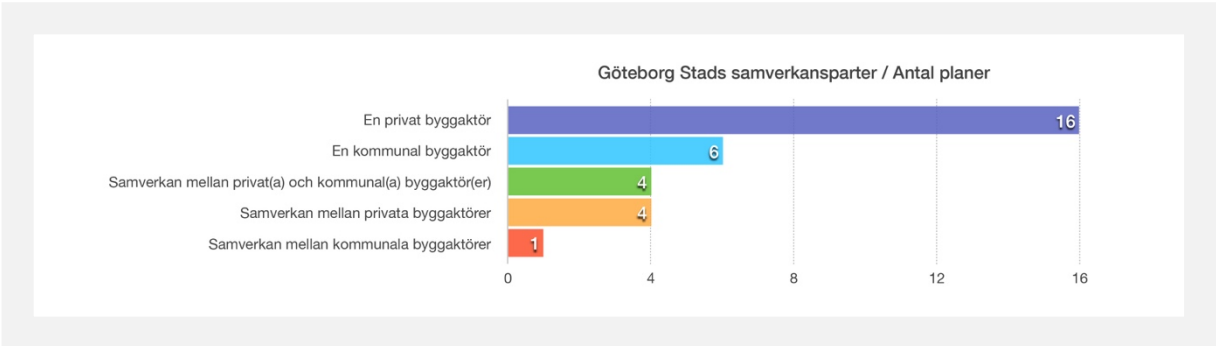
Följande 26 byggaktörer samverkar med Göteborgs Stad: AB Lejonstaden, Alaska Fastigheter AB, Bonava AB, Bostads AB Poseidon, Botrygg AB, Familjebostäder i Göteborg AB, Fastighets AB Balder, HSB Göteborg ek för, Fredrikssons Förvaltnings AB, Göteborgs Egnahems AB, Göteborgs Stads Bostads AB, HP Boendeutveckling AB, Hökerum Bygg AB, Ikano Bostad, JM AB, Nordfeldt Fastigheter AB, Platzer Fastigheter AB, Prime Living AB, Riksbyggen ek för, Serneke Group AB, Seniorgården AB, SGS – Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder, Stena Fastigheter AB, UBAB Ulricehamns Betong AB, Wallenstam AB och Wäst-Bygg AB.

Av alla de 26 byggaktörerna är 22 privata medan fyra är kommunala och ingår i Framtidenkoncernen, ägd av Stadshus AB, som i sin tur ingår i Göteborgs Stad.




Figur 7. Antal bostäder i planer för BoStad2021

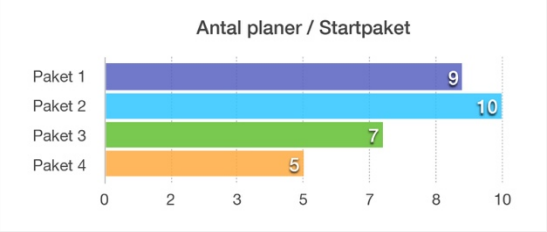
Av de 31 detaljplaneprojekten utvecklas 22 av individuella byggaktörer (16 privata och 6 kommunala) och 9 utvecklas i samverkan mellan 2-4 byggaktörer. Samverkan sker i tre former: mellan privat(a) och kommunal(a) byggaktör(er) (fyra detaljplaneprojekt), mellan endast privata byggaktörer (fyra detaljplaneprojekt), och mellan endast kommunala byggaktörer (ett detaljplaneprojekt) – se figur 8.



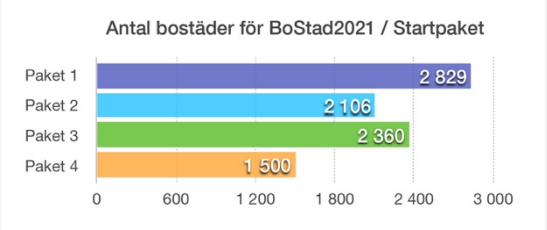

Figur 8. Planfördelning mellan samverkansparter

Markanvisning genomfördes i 16 projekt. I sex planer arbetar man enbart med kommunal mark. I två av dessa planer upplåts marken med tomträtt. En plan har kommunöverskridande karaktär. Vid framtagandet av 15 projekt har kommunen valt att använda standardförfarande; i 16 projekt blev det utökat förfarande. I 16 planer ska riksintressen för kommunikation, friluftsliv och kulturmiljö beaktas.

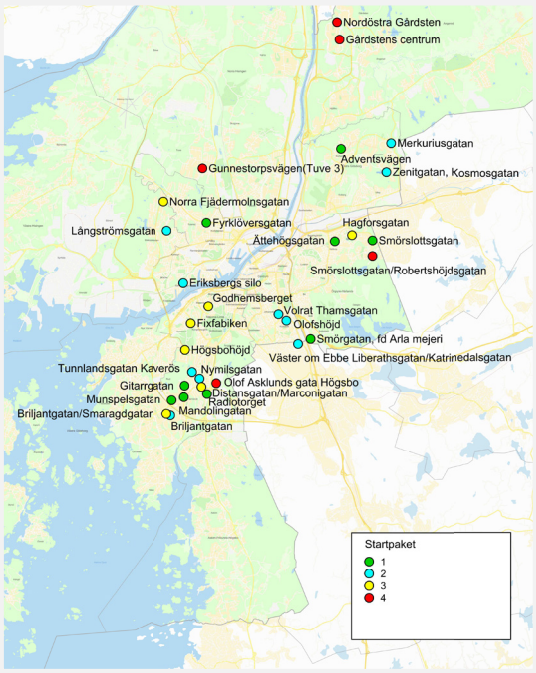
De 31 detaljplaneprojekten tillhör fyra startpaket med starttid från juni 2015 till april 2016: nio planer i paket 1, tio planer i paket 2, sju planer i paket 3 och fem planer i paket 4.




Figur 9. Planer per startpaket




Figur 10. Bostäder per startpaket




Figur 11. De fyra startpaketen

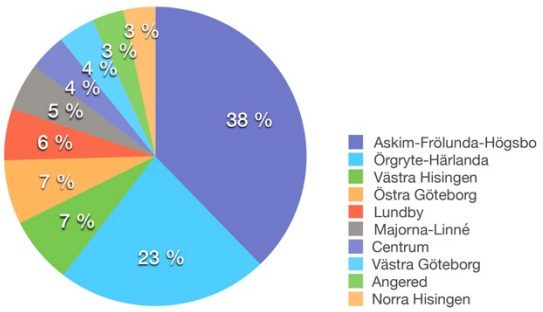
Totalt antal bostäder i pågående planarbete är 11 155, varav 8 795 ska byggas för BoStad2021 och stå inflyttningsklara senast under år 2021.

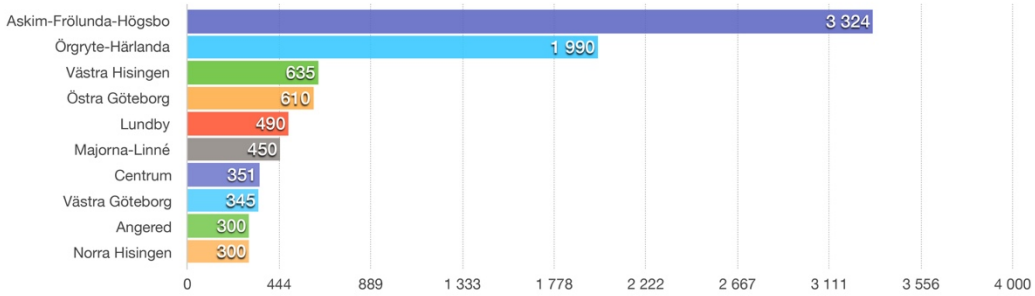
Cirka 65 % av bostäderna för BoStad2021 (5 637 av 8 795) utvecklas av fyra stora aktörer: Framtidenkoncernen har elva planer inom satsningen, med ca 1 739 bostäder för BoStad2021, Fastighets AB Balder har fem planer inom satsningen, med ca 1 723 bostäder för BoStad2021, Stena Fastigheter AB har tre planer inom satsningen, med ca 1 145 bostäder för BoStad2021 och Wallenstam AB har två planer inom BoStad2021, med ca 1 030 bostäder för BoStad2021. Ca 35 % av bostäderna för BoStad2021 (3 158 av 8 795) delas mellan de övriga 22 aktörerna.

Av de 31 projekt som ingår i BoStad2021 är det elva (motsvarande ca 40 % av alla bostäder i satsningen) på befintliga parkeringsplatser. Renovering av de befintliga strukturerna ingår i några av de 31 planerna.

Antal bostäder för Bostad2021 / Stadsdelsnämnd

| STADSDELSNÄMND | ANTAL PLANER |
|---|---|
| Askim-Frölunda-Högsbo | 3 324 |
| Örgryte-Härlanda | 1 990 |
| Västra Hisingen | 635 |
| Östra Göteborg | 610 |
| Lundby | 490 |
| Majorna-Linné | 450 |
| Centrum | 351 |
| Västra Göteborg | 345 |
| Angered | 300 |
| Norra Hisingen | 300 |

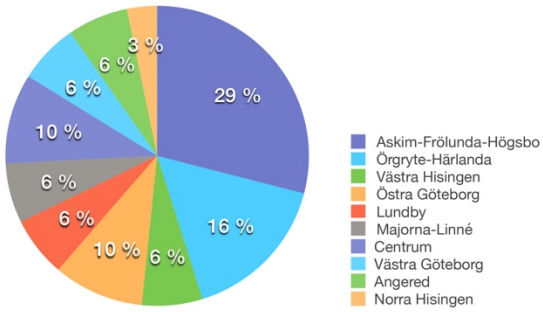


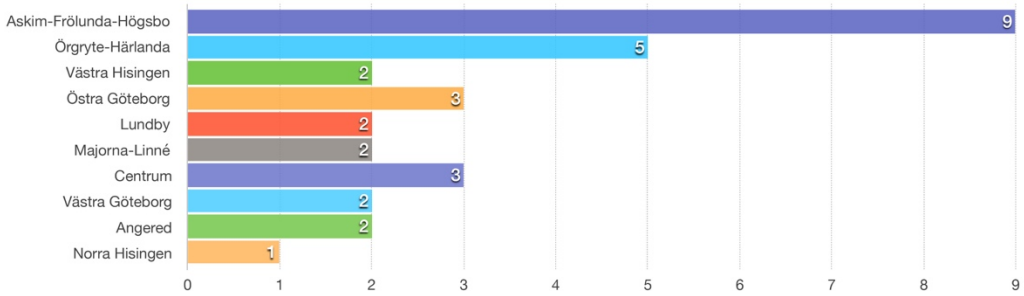




Figur 12. Bostäder för BoStad2021 per stadsdelsnämnd

Antal planer / Stadsdelsnämnd

| STADSDELSNÄMND | ANTAL PLANER |
|---|---|
| Askim-Frölunda-Högsbo | 9 |
| Örgryte-Härlanda | 5 |
| Västra Hisingen | 2 |
| Östra Göteborg | 3 |
| Lundby | 2 |
| Majorna-Linné | 2 |
| Centrum | 3 |
| Västra Göteborg | 2 |
| Angered | 2 |
| Norra Hisingen | 1 |

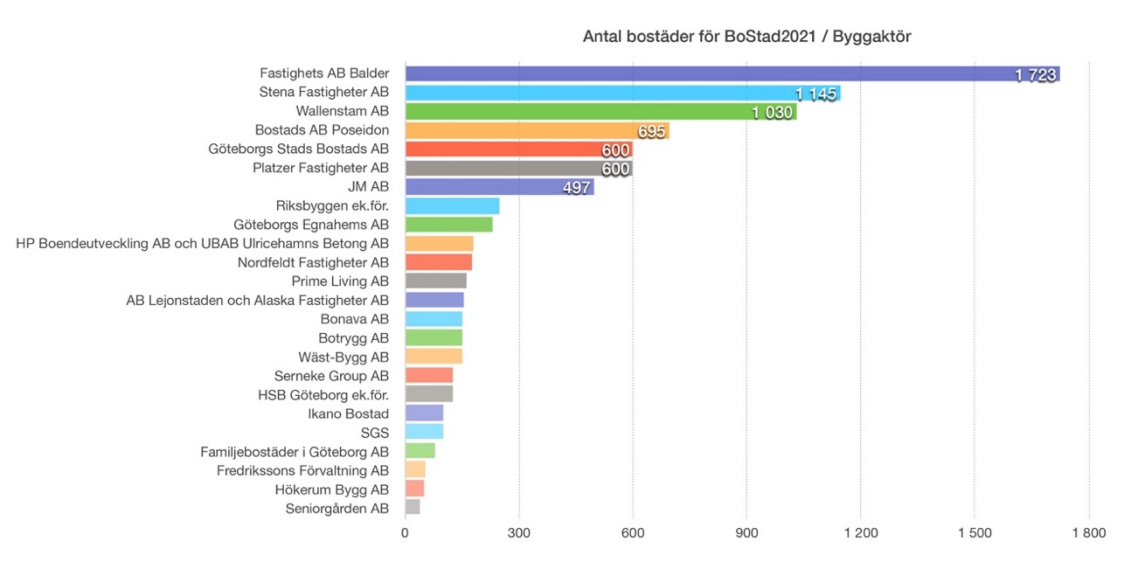


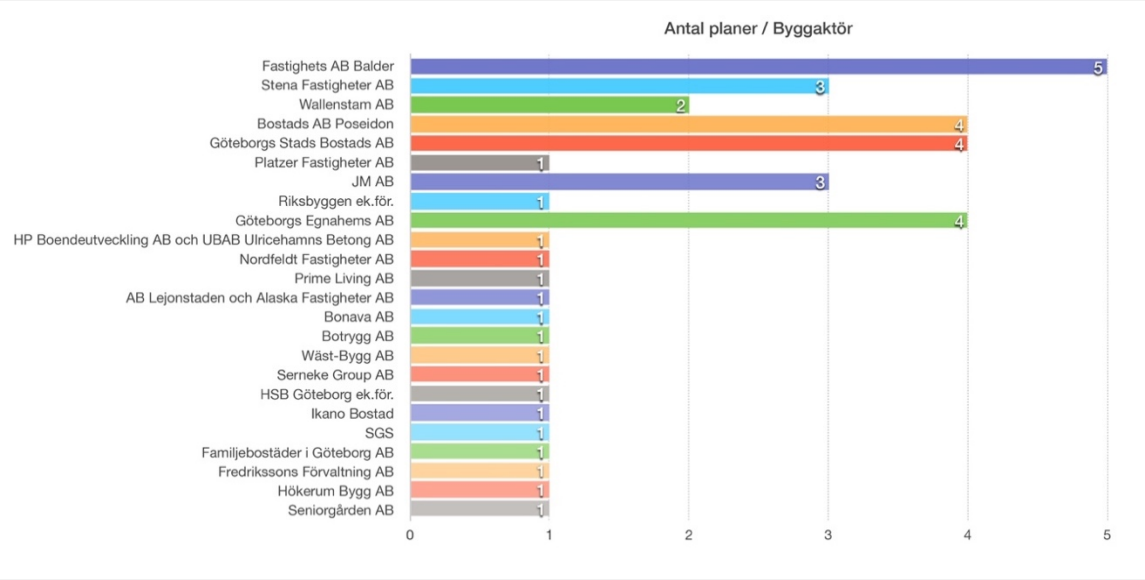

Figur 13. Detaljplaner för BoStad2021 per stadsdelsnämnd

Tabell 1. Fakta om de 31 detaljplaneprojekten (de fem utvalda i delrapporten blåmarkerade)
Källa: uppgifter från den kommunala projektledningen, januari 2017

| Nr | Namn | Byggaktör | Paket | Plan-förfa-rande | Antal bostäder i planen | Antal bostäder för BoStad2021 | Egen mark/markanvisning för BoStad2021<br>EM – egen mark<br>M – markanvisning<br>TR – tomträtt | Riksintresse<br>NRK – nära riksin-tresse för kommu-nikation<br>RKM – riksintresse kulturmiljö<br>RFL – riksintresse friluftsliv |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Radiotorget | Göteborgs Stads Bostads AB<br>JM AB<br>Seniorgården AB | 1 | utökat | 114 | 114 | EM<br>M | NRK |
| 2 | Gitarrgatan | Prime Living AB | 1 | utökat | 160 | 160 | TR | NRK |
| 3 | Smörslottsgatan | Fastighets AB Balder | 1 | utökat | 500 | 500 | EM* Mindre kommunägt markområde överförs (utan markanvisning) till Balders fastighet för ändamålet förskolegård. | |
| 4 | Munspelsgatan | Fastighets AB Balder | 1 | utökat | 470 | 470 | EM/M | NRK |
| 5 | Adventsvägen | Bostads AB Poseidon | 1 | standard | 125 | 125 | EM/M | |
| 6 | Mandolingatan | Bostads AB Poseidon | 1 | utökat | 550 | 310 | EM/M | NRK |
| 7 | Smörgatan | Wallenstam AB | 1 | utökat | 1500 | 830 | EM | NRK |
| 8 | Fyrklöversgatan | Stena Fastigheter AB | 1 | standard | 240 | 240 | EM | |
| 9 | Ättehögsgatan | Bostads AB Poseidon | 1 | standard | 80 | 80 | EM* Mindre kommunägt markområde överförs (utan markanvisning) till Poseidons fastighet. | |
| 10 | Valskvarnsgatan, Eriksbergs Silo | JM AB | 2a | utökat | 250 | 250 | EM | |
| 11 | Kosmosgatan | Fastighets AB Balder | 2a | utökat | 178 | 178 | Litet EM/M | |
| 12 | Långströmsgatan | Fastighets AB Balder | 2a | utökat | 450 | 450 | EM/M | |
| 13 | Briljantgatan | Göteborgs Stads Bostads AB | 2a | standard | 70 | 70 | EM | NRK |
| 14 | Nymilsgatan | Alaska Fastigheter AB<br>Nordfeldt Fastigheter AB<br>AB Lejonstaden | 2a | standard | 320 | 320 | M | NRK |
| 15 | Volrat Thamsgatan | Fredrikssons Förvaltnings AB | 2b | standard | 55 | 55 | EM | RKM |
| 16 | Kaverös | Bostads AB Poseidon | 2b | standard | 180 | 180 | EM | NRK |
| 17 | Merkuriusgatan | Familjebostäder i Göteborg AB<br>Göteborgs Egnahems AB<br>HP Boendeutveckling AB<br>UBAB Ulricehamns Betong AB | 2b | utökat | 307 | 307 | EM<br>M | |
| 18 | Ebbe Lieberathsgatan/ Kristinedalsgatan | JM AB | 2b | standard | 197 | 197 | EM* Mindre kommunägt markområde överförs (utan markanvisning) till JM:s fastighet. | NRK |
| 19 | Olofshöjd | SGS – Stiftelsen Göteborgs Stu-dentbostäder | 2b | standard | 99 | 99 | TR | |
| 20 | Godhemsberget | Wallenstam AB | 3a | standard | 200 | 200 | EM | |
| 21 | Hagforsgatan | Göteborgs Stads Bostads AB | 3a | standard | 280 | 280 | EM/lite M | |
| 22 | Norra Fjädermolnsgatan | Hökerum Bygg AB<br>Göteborgs Egnahems AB | 3b | standard | 185 | 185 | M | |
| 23 | Distansgatan/ Marconigatan | Ikano Bostad<br>Riksbyggen ekonomisk förening | 3b | standard | 540 | 540 | M | NRK |
| 24 | Högsbohöjd | Stena Fastigheter AB | 3b | utökat | 630 | 630 | EM/ lite M | NRK |
| 25 | Briljantgatan, Smaragdgatan | Stena Fastigheter AB | 3b | standard | 275 | 275 | EM* Mindre markområde ägt av Stena köps av kommunen för ändamålet skoltomt. | NRK |
| 26 | Fixfabriken | Fixfabriken II AB<br>(inkl. Fastighets AB Balder och HSB Göteborg ek. för.) | 3b | utökat | 1000 | 250 | EM* BoStad2021:s del | NRK, RKM (delvis inom) |
| 27 | Olof Asklunds gata, Högsbo | Platzer Fastigheter AB | 4 | utökat | 1000 | 600 | EM | NRK |
| 28 | Gunnestorpsvägen, Tuve 3 | Bonava AB (NCC)<br>Wäst-Bygg AB | 4 | standard | 300 | 300 | M | |
| 29 | Nordöstra Gårdsten | Göteborgs Egnahems AB<br>Botrygg AB | 4 | utökat | 350 | 175 | M* Del av planområdet berör en av Gårdstensbostäder ägd fastighet. | |
| 30 | Gårdstens Centrum, Muskotgatan | Serneke Group AB | 4 | utökat | 250 | 125 | M* Del av planområdet berör en av Gårdstensbostäder ägd fastighet. | |
| 31 | Robertshöjdsgatan/ Smörslottsgatan | Göteborgs Stads Bostads AB<br>Göteborgs Egnahems AB | 4 | utökat | 300 | 300 | EM<br>M | RFL (delvis inom) |
| | | | | | 11 155 | 8 795 | | |




Figur 14. Bostäder per byggaktör




Figur 15. Detaljplaner per byggaktör

### Bortfallsanalys

Vid starten av BoStad2021 var listan över detaljplaneprojekten inte fastställd, krävde vidareutveckling och hörde till arbetsmaterial. Den slutgiltiga uppsättningen av 31 detaljplaneprojekt var resultat av en lång urvalsprocess. Under processen var många andra planer uppe till diskussion utöver en första arbetslista. Några planer på den första listan behövde ersättas.

Genom intervjuer med kommunala projektledare och analys av dokument har bortfallet av detaljplaneprojekt inom BoStad2021 fram till årsskiftet 2016/17 kartlagts. Sex projekt med totalt ca 1 240 bostäder har utgått: Lagerströmsplatsen, Övre Hallegatan, Biskopsgården 2 (Jättestensgatan), Gråberget 3 (Slottsskogsgatan/Godhemsgatan), Skra Bro 2 och Ebbe Liberathsgatan/Brynolfsgatan. Med undantag för den sistnämnda planen, där en privat markägare medverkade, skulle projekten utföras på kommunägd mark. I stället för Ebbe Liberathsgatan/Brynolfsgatan lyfte man in i BoStad2021 en del av en annan plan med samma markägare inom planområdet. Två planer av de sex – Lagerströmsplatsen (600 bostäder) och Gråberget 3 (100 bostäder) – lyftes ur BoStad2021 efter startmöten. Den förra utgick på grund av komplexitet överhuvudtaget och olika uppfattningar bland tjänstemännen och politiker kring villkor för markanvisning (direkt eller öppen?), och den senare planen på grund av berg, geoteknik och ledningsfrågor. De återstående fyra planerna utgick ur BoStad2021 redan innan detaljplaneringen hade påbörjats. Här var det många skäl: detaljplanens komplexitet, storlek, lokalisering av planområdet utanför mellanstaden eller på ren naturmark, trafikfrågor, yttrandet om utökning av planområdet i den politiska beslut om start, samt behov av studier i ett större sammanhang där området var delvis aktuellt för förskola eller skola.

## 3.5 De fem utvalda fallen, fakta

Ett representativt urval bland satsningens 31 projekt gjordes under forskningsprojektets uppstartskede. Forskargruppen har först valt ut tolv (grå- eller blåmarkerade i tabell 1) av satsningens detaljplaneprojekt för att få en kombination av bredd och djup i sina analyser och sedan fem projekt blå bland de tolv. Som teoretisk grund till urvalet har begreppet stadsbyggnad definierats ur sex olika dimensioner: den morfologiska, perceptuella, visuella, sociala, funktionella och den tidsmässiga (jfr Carmona m fl 2003). Urvalet har därför syftat till att få variation i fråga om detaljplaner och planprocesser i fråga om:

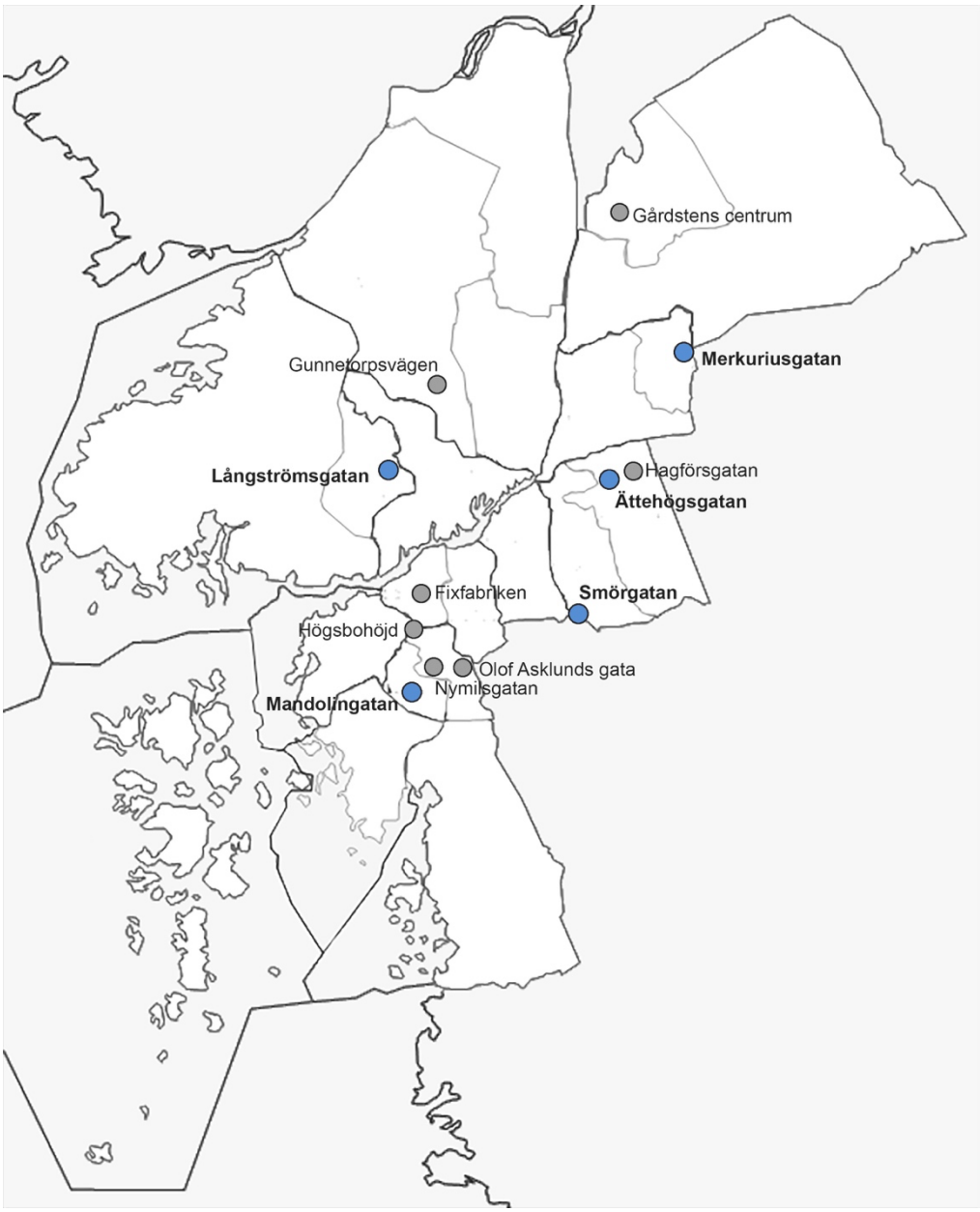
- *Morfologisk dimension* (struktur: antal bostäder, antal byggaktörer inom en plan; lokalisering av planområdet i stadsdelar med olika förutsättningar, grannkommunnära plan),
- *Perceptuell dimension* (komplexitet, risker, riksintressen),
- *Visuell dimension* (ny struktur/komplement, med renovering),
- *Social dimension* (typ av aktör, t ex kommunal, privat; samverkan, olika handläggare, nya aktörer som hittills inte har byggt i Göteborg, koppling till andra planer eller kommuner),
- *Funktionell dimension* (med markanvisning, med varierande innehåll inkl förskolor och skolor, på p-platser, olika upplåtelseformer för bostäder),
- *Tidsmässig dimension* (datum för planstart, datum för planantagande, planförfarande).

De planer som valts ut anses vara representativa för satsningen och dess stadsbyggande, och de ska följas under tidsperioden 2016-2021. Eftersom de 31 detaljplanerna hade valts ut av kommunen med tanke på att vara enkla, fanns det anledning att i viss utsträckning även följa några mer komplexa för att få en överblick över olika utmaningar, möjligheter och angreppssätt som används. De utvalda tolv detaljplanerna är:

- Detaljplan för bostäder och verksamheter vid Mandolingatan, inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg
- Detaljplan för bostäder vid Ättehögsgatan/Gyllenstensgatan inom stadsdelen Kålltorp i Göteborg
- Detaljplan för bostäder vid Långströmsgatan inom stadsdelen Biskopsgården i Göteborg
- Detaljplan för bostäder och verksamheter vid Smörgatan i Kallebäck
- bostäder och förskola vid Merkuriusgatan, inom stadsdelen Bergsjön
- Detaljplan för bostäder i Fixfabriksområdet inom stadsdelarna Sandarna och Kungsladugård
- Detaljplan för stadsutveckling för blandad bebyggelse vid Olof Asklunds gata inom stadsdelen Högsbo

- Detaljplan för bostäder i Högsbohöjd, inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg
- Detaljplan för bostäder vid Nymilsgatan, inom stadsdelen Järnbrott
- Detaljplan för bostäder vid Gunnestorpsvägen
- Detaljplan för bostäder vid Hagforsgatan inom stadsdelen Sävenäs i Göteborg
- Detaljplan för bostäder och verksamheter vid Gårdsten Centrum inom stadsdelen Gårdsten.

I nästa steg har fem av de tolv detaljplanerna (jfr tabell 2) valts ut som objekt för följeforskningens första rapport: Mandolingatan, Smörgatan, Ättehögsgatan, Långströmsgatan och Merkuriusgatan. Forskargruppen har följt dem nära under hela 2016. Datainsamlingen har skett genom mailväxling, telefonsamtal, intervjuer och mer informella samtal i samband med olika möten och aktiviteter, med representanter för både byggaktörer och myndigheter.

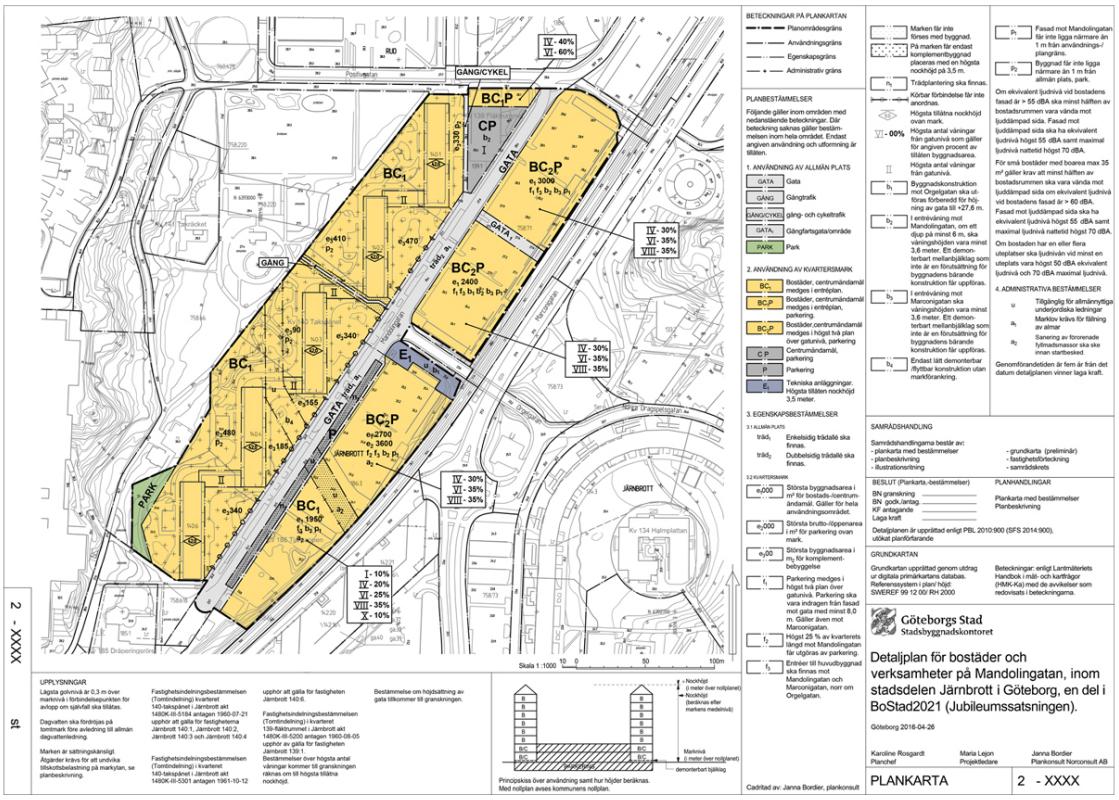



Figur 16. 12 utvalda planer (fem specialstuderade blåmarkerade)

Tabell 2. De fem specialstuderade utvalda detaljplanerna

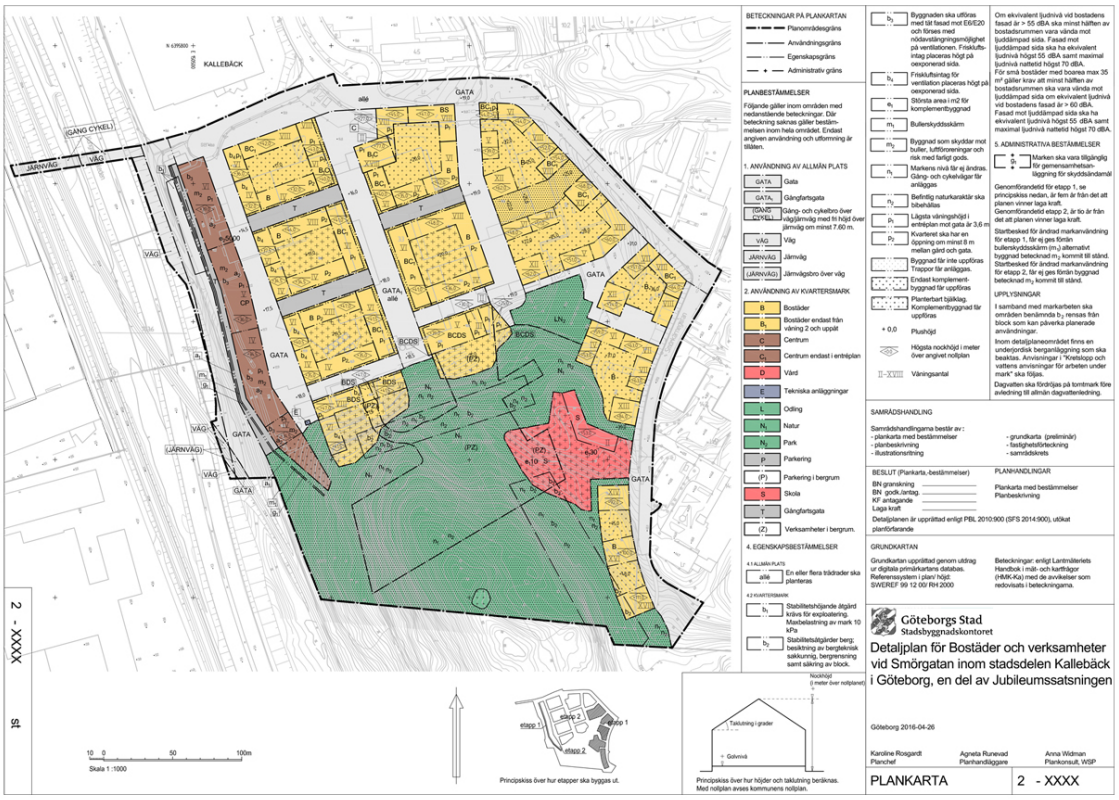
| **Dimension** | **Aspekt** | **Dp 1 Mandolingatan** | **Dp 2 Smörgatan** | **Dp 3 Ättehögsgatan** | **Dp 4 Långströmsgatan** | **Dp 4 Merkuriusgatan** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Morfologisk | Antal bostäder i planavtal | 600 | 1500 | 85 | 500 | 400 |
| | Antal bostäder i planen | 550 | 1500 | 80 | 450 | 307 |
| | Antal bostäder för BoStad2021 | 310 | 830 | 80 | 450 | 307 |
| | Byggaktör(er) | Bostads AB Poseidon | Wallenstam Kallebäck 3:3 AB | Bostads AB Poseidon | Balder Projektutveckling AB | Göteborgs Egnahems AB, Familjebostäder I Göteborg AB, HP Boendeutveckling AB, UBAB Ulricehamns Betong AB |
| | Antal byggaktörer | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| | Markägare | Planområdet omfattar cirka 5,9 ha och **ägs till största del av Bostads AB Poseidon.** | Planområdet omfattar cirka 12 ha. Fastigheten Kallebäck 3:3, som utgör **största delen av området ägs av Wallenstam AB.**<br><br>Planområdet inkluderar även delar av andra fastigheter som **ägs av Eklandia Fastighets AB, KB Sättmaskinen och kommunen** men Stena Fastigheter AB har **tomträtt.**<br><br>Övriga berörda fastigheter är **kommunala.** | Planområdet omfattar cirka 1,7 ha och **ägs till största del av Bostads AB Poseidon.**<br><br>Kommunen äger den allmänna gångvägen genom det södra kvarteret. | Planområdet omfattar cirka fem ha och **ägs till huvuddelen av Göteborgs Stad.**<br><br>En del av fastigheterna ägs av Göteborgs Stad men Fastighets AB Balder har **tomträtt.**<br><br>Fastighets AB Balder har ett **markanvisningsavtal** som ger dem rätten att köpa till kommunal mark för exploatering i enlighet med den nya detaljplanen. | Planområdet omfattar cirka 6,3 ha och ägs till **huvuddelen av Göteborgs Stad.**<br><br>Planområdet består av fastigheten som ägs av Göteborgs Stad samt av fastigheterna som **ägs av Familjebostäder i Göteborg AB.**<br><br>HP boendeutveckling med UBAB, Ulricehamns Betong AB och Egnahemsbolaget har ett **markanvisningsavtal** som ger dem rätten att köpa kommunal mark för exploatering i enlighet med den nya detaljplanen. |
| | Stadsdelsförvaltning | Askim-Frölunda-Högsbo | Örgryte-Härlanda | Örgryte-Härlanda | Västra Hisingen | Östra Göteborg |
| | Stadsdel | Järnbrott | Kallebäck | Kålltorp | Biskopsgården | Bergsjön |
| | Grannkommunnära plan | nej | ja | nej | nej | nej |
| Perceptuell | Riksintresse | ja | ja | nej | nej | nej |
| Visuell | Komplettering | delvis | nej | ja | delvis | nej |
| | Inkl. renovering av befintliga hus | ja | nej | ja | ja | nej |
| Social | Ny byggaktör | nej | nej | nej | nej | ja |
| | Typ av byggaktör | Kommunal | Privat | Kommunal | Privat | Blandning |
| | Koppling | ja | ja | nej | nej | ja |
| Funktionell | Markanvisning | nej | nej | nej | ja | ja |
| | Förskola/skola | nej | ja | nej | ja | ja |
| | På p-platser | ja | nej | ja | ja | nej |
| | Upplåtelseformer i planavtal | Hyresrätter | Hyresrätter, bostadsrätter | Hyresrätter | 50 % hyresrätter<br>50 % bostadsrätter | Hyresrätter, bostadsrätter, äganderätter |
| Tidsmässig | Paket | 1 | 1 | 1 | 2a | 2b |
| | Förfarande | utökat | utökat | standard | utökat | utökat |
| | Dp antas datum | BN 2017-11-28<br>KF 2018-01-18 | BN 2016-12-20<br>KF 2017-11-23 | BN 2017-09-26 | BN 2017-06-21<br>KF ev 2017-09-14 | BN 2017-06-21<br>KF 2017-08-29 |

P
Korttidsparkering
Månadsparkering
(utan bindningstid)
MANDOLINGATAN
VP

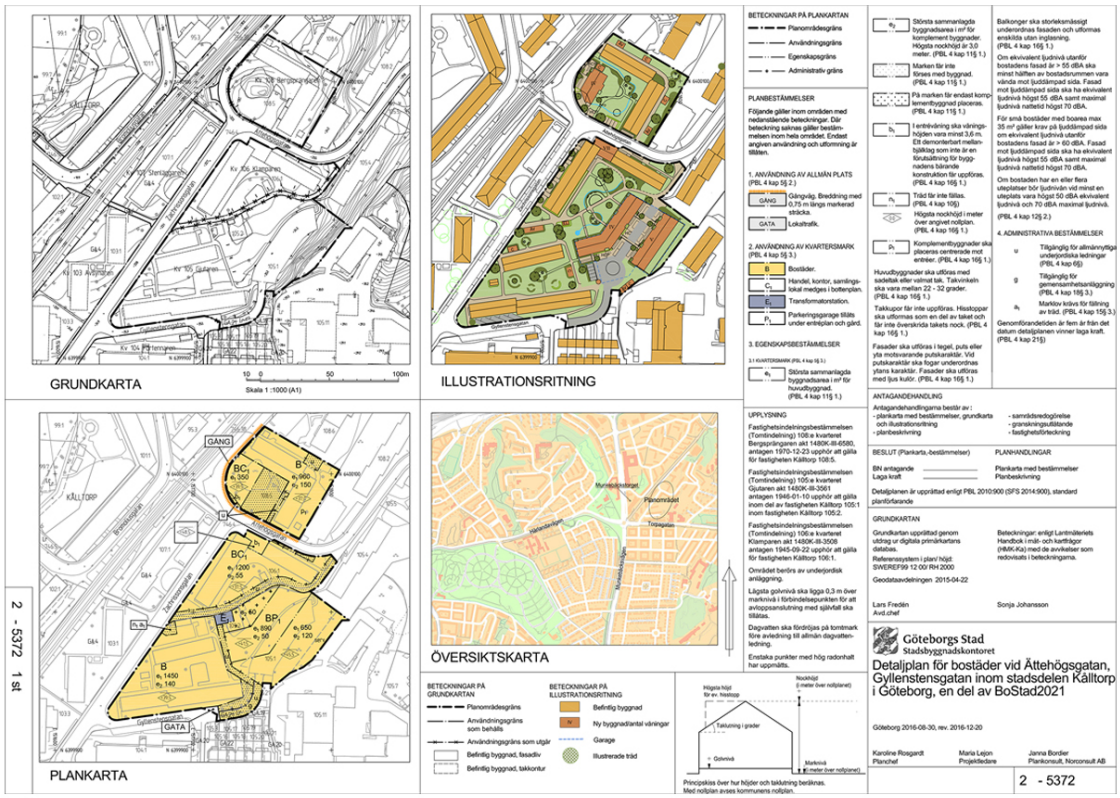

GÅNG/CYKEL
GATA
GÅNG
PARK
JÄRNBROTT
Skala 1:1000
BETECKNINGAR PÅ PLANKARTAN
PLANBESTÄMMELSER
1. ANVÄNDNING AV ALLMÄN PLATS
2. ANVÄNDNING AV KVARTERSMARK
3. EGENSKAPSBESTÄMMELSER
SAMRÅDSHANDLING
BESLUT (Plankarta,-bestämmelser)
PLANHANDLINGAR
GRUNDKARTAN
Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för bostäder och verksamheter på Mandolingatan, inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg, en del i BoStad2021 (Jubileumssatsningen).
Göteborg 2016-04-26
Karoline Rosgardt
Planchef
Maria Lejon
Projektledare
Janna Bordier
Plankonsult Norconsult AB
PLANKARTA
2 - XXXX
UPPLYSNINGAR
Principskiss över användning samt hur höjder beräknas.
Med nollplan avses kommunens nollplan.
Cadritad av: Janna Bordier, plankonsult

Smörgatan
1

Wallenstam
FÖRST RIVER VI. SEDAN BYGGER VI
KALLEBÄCKS TERRASSER.
Wallenstam
OM NÅGRA ÅR KOMMER DET VARA NÅGOT
MYCKET ROLIGARE ÄN EN VEPA HÄR.
KALLEBÄCKS TERRASSER TILL EXEMPEL.

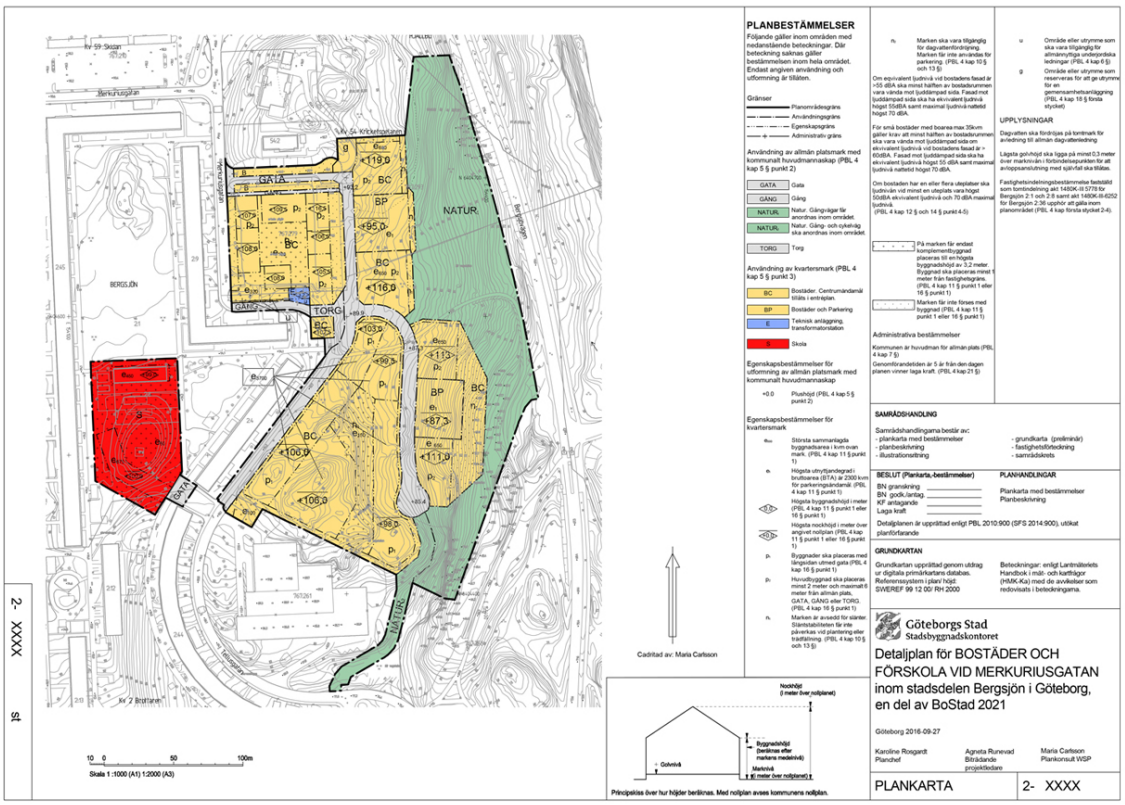

KALLEBÄCK
GATA
GATA, allé
(GÅNG CYKEL)
JÄRNVÄG
VÄG
(JÄRNVÄG)
BETECKNINGAR PÅ PLANKARTAN
Planområdesgräns
Användningsgräns
Egenskapsgräns
Administrativ gräns
PLANBESTÄMMELSER
Följande gäller inom områden med nedanstående beteckningar. Där beteckning saknas gäller bestämmelsen inom hela området. Endast angiven användning och utformning är tillåten.
1. ANVÄNDNING AV ALLMÄN PLATS
GATA Gata
GATA, allé Gångfartsgata
(GÅNG CYKEL) Gång- och cykelbro över väg/järnväg med fri höjd över järnväg om minst 7.60 m.
VÄG Väg
JÄRNVÄG Järnväg
(JÄRNVÄG) Järnvägsbro över väg
2. ANVÄNDNING AV KVARTERSMARK
B Bostäder
B1 Bostäder endast från våning 2 och uppåt
C Centrum
C1 Centrum endast i antiteplan
D Vård
E Tekniska anläggningar
L Odling
N1 Natur
N2 Park
P Parkering
(P) Parkering i bergrum
S Skola
T Gångfartsgata
(Z) Verksamheter i bergrum.
4. EGENSKAPSBESTÄMMELSER
4.1 ALLMÄN PLATS
allé En eller flera trädrader ska planteras
4.2 KVARTERSMARK
b1 Stabilitetshöjande åtgärd kräva för explotatering. Maxbelastning av mark 10 kPa
b2 Stabilitetsåtgärder berg; besiktning av bergteknisk sakkunnig, bergsprängning samt säkring av block.
b3 Byggnaden ska utföras med tät fasad mot E6/E20 och förses med nödavluftningsmöjlighet på ventilationen. Frisklufts-intag placeras högt på oexponerad sida.
b4 Frisklufttsintag för ventilation placeras högt på oexponerad sida.
e1 Stötnta area i m2 för komplementbyggnad
m1 Bullerskyddsskärm
m2 Byggnad som skyddar mot buller, luftföroreningar och risk med farligt gods.
n1 Markens nivå får ej ändras. Gång- och cykelvägar får anläggas
n2 Befintlig naturkaraktär ska bibehållas
p1 Lägsta våningshöjd i meter
p2 Kvarteret ska har en öppning om minst 8 m mellan gård och gata.
p3 Byggnad får inte uppföras
Trappor får anläggas.
Endast komplement-byggnad får uppföras
Plantertbart bjälklag. Komplementbyggnad får uppföras
+ 0,0 Plushöjd
Högsta nockhöjd i meter över angivet nollplan
II - XVIII Våningsantal
Om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är > 55 dBA ska minst hälften av bostadsrummen vara vända mot ljuddämpad sida. Fasad mot ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55 dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
För små bostäder med boarea max 35 m² gäller krav att minst hälften av bostadsrummen ska vara vända mot ljuddämpad sida om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är > 60 dBA. Fasad mot ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55 dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
5. ADMINISTRATIVA BESTÄMMELSER
b1 Marken ska vara tillgänglig för gemensamhetsan-läggning för skyddsändamål
Genomförandetid för etapp 1, se principskiss nedan, är fem år från det att planen vinner laga kraft.
Genomförandetid etapp 2, är tio år från det att planen vinner laga kraft.
Startbesked för ändrad markanvändning för etapp 1, får ej ges förrän bullerskyddsskärm (m2) alternativt byggnad beteckna m2 kommit till stånd.
Startbesked för ändrad markanvändning för etapp 2, får ej ges förrän byggnad beteckna m2 kommit till stånd.
UPPLYSNINGAR
I samband med markarbeten ska områden benämnda b2 rensas från block som kan påverka planerade användningar.
Inom detaljplaneområdet finns en underjordisk berganläggning som ska beaktas. Anvisningar i "Kretslopp och vattens anvisningar för arbeten under mark" ska följas.
Dagvatten ska fördröjas på tomtmark före avledning till allmän dagvattenledning.
SAMRÅDSHANDLING
Samrådshandlingarna består av :
- plankarta med bestämmelser
- planbeskrivning
- illustrationsritning
- grundkarta (preliminär)
- fastighetsförteckning
- samrådskrets
BESLUT (Plankarta,-bestämmelser)
BN granskning
BN godk.,antag.
KF antagande
Laga kraft
Detaljplanen är upprättad enligt PBL 2010:900 (SFS 2014:900), utökat plantförfarande
PLANHANDLINGAR
Plankarta med bestämmelser
Planbeskrivning
GRUNDKARTAN
Grundkartan upprättad genom utdrag ur digitala primärkartans databas. Referenssystem i plan/ höjd: SWEREF 99 12 00/ RH 2000
Beteckningar: enligt Lantmäterietts Handbok i mät- och kartfrågor (HMK-Ka) med de avvikelser som redovisats i beteckningarna.
Principskiss över hur etapper ska byggas ut.
Principskiss över hur höjder och taklutning beräknas. Med nollplan avses kommunens nollplan.
Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för Bostäder och verksamheter vid Smörgatan inom stadsdelen Kallebäck i Göteborg, en del av Jubileumssatsningen
Göteborg 2016-04-26
Karoline Rosgardt Planchef
Agneta Runevad Planhandläggare
Anna Widman Plankonsult, WSP
PLANKARTA
2 - XXXX
2 - XXXX
st

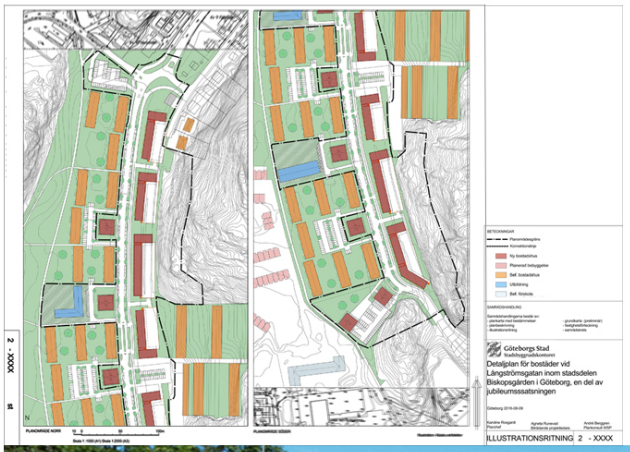
FÖRKLARINGAR
befintligt träd
nytt träd
plantering
gräs
plattor
sand
gummiasfalt
kullerstensränna
Zachrissonsgatan
ÄTTEHÖGSGATAN - UTEMILJÖ
ILLUSTRATIONSPLAN
SKALA 1:300 (A1)
N
Landskapsgruppen
2016 05 25
Ättehögs-
gatan 2-4


GRUNDKARTA
Skala 1 :1000 (A1)
ILLUSTRATIONSRITNING
PLANKARTA
ÖVERSIKTSKARTA
2 - 5372 1 st
BETECKNINGAR PÅ PLANKARTAN
PLANBESTÄMMELSER
1. ANVÄNDNING AV ALLMÄN PLATS
2. ANVÄNDNING AV KVARTERSMARK
3. EGENSKAPSBESTÄMMELSER
UPPLYSNING
ANTAGANDEHANDLING
BESLUT (Plankarta,-bestämmelser)
PLANHANDLINGAR
GRUNDKARTAN
Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för bostäder vid Ättehögsgatan, Gyllenstensgatan inom stadsdelen Källtorp i Göteborg, en del av BoStad2021
Göteborg 2016-08-30, rev. 2016-12-20
Karoline Rosgardt
Planchef
Maria Lejon
Projektledare
Janna Bordier
Plankonsult, Norconsult AB
2 - 5372
BETECKNINGAR PÅ GRUNDKARTAN
BETECKNINGAR PÅ ILLUSTRATIONSRITNING
Befintlig byggnad
Ny byggnad/antal våningar
Garage
Illustrerade träd
Principskiss över hur höjder och taklutning beräknas.
Med nollplan avses kommunens nollplan.

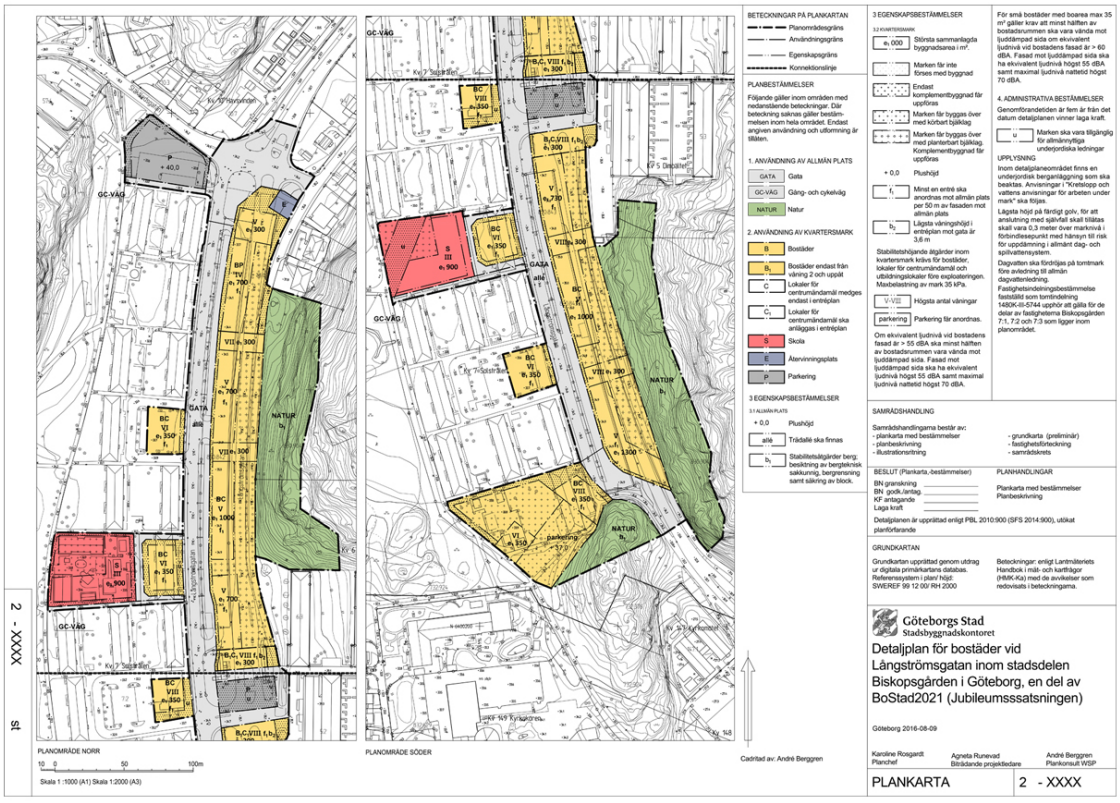
Utsikt
Kv 59 Skogen
Merkuriusgatan
HALLEN
Kvarteret Lägga för hallande av Kreativ
Ny GA Kreativ
Parkering
Parkering
V
IV
IV
IV
IV-VII
VIII-X
VIII-X
VIII-X
Parkeringsgarage med fritytor på taket
Byggrätt 4 våningar prövas
BERGSJÖN
Ny förskola 6 avdelningar
IV
VI-III
VI-III
VI-III
VI-III
VI-III
VI-III
VI-III
Befintligt mäthus
Tillfällig cykelparkering samt gång- och cykelväg till Bergsjön
Bergsjön
Kv 2 Brottaren
10 0 50 100m
Skala 1:1000 (A1) 1:2000 (A3)
Cadrittad av: Maria Carlsson

Merkurius -
gatan 25 - 75


PLANBESTÄMMELSER
Följande gäller inom områden med nedanstående beteckningar. Där beteckning saknas gäller bestämmelsen inom hela området. Endast angiven användning och utformning är tillåten.
Gränser
Planområdesgräns
Användningsgräns
Egenskapsgräns
Administrativ gräns
Användning av allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap (PBL 4 kap 5 § punkt 2)
GATA Gata
GÅNG Gång
NATUR Natur. Gång-vägar får anordnas inom området.
NATUR Natur. Gång- och cykelvägar ska anordnas inom området.
TORG Torg
Användning av kvartersmark (PBL 4 kap 5 § punkt 3)
BC Bostäder. Centrumändamål tillåts i entréplan.
BP Bostäder och Parkering
E Teknisk anläggning, transformatorstation
S Skola
Egenskapsbestämmelser för utformning av allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap
+0.0 Plushöjd (PBL 4 kap 5 § punkt 2)
Egenskapsbestämmelser för kvartersmark
Största sammanlagda byggnadsarea i kvm ovan mark. (PBL 4 kap 11 § punkt 1)
Högsta utnyttjandegrad i bruttoarea (BTA) är 2300 kvm för parkeringsändamål. (PBL 4 kap 11 § punkt 1)
Högsta byggnadshöjd i meter (PBL 4 kap 11 § punkt 1 eller 16 § punkt 1)
Högsta nockhöjd i meter över angivet nollplan (PBL 4 kap 11 § punkt 1 eller 16 § punkt 1)
Byggnader ska placeras med längsidan utmed gata (PBL 4 kap 16 § punkt 1)
Huvudbyggnad ska placeras minst 2 meter och maximalt 6 meter från allmän plats. GATA, GÅNG eller TORG. (PBL 4 kap 16 § punkt 1)
Marken är avsedd för träder. Ståndortsbiotopen får inte påverkas vid plantering eller trädfällning. (PBL 4 kap 10 § och 13 §)
Marken ska vara tillgänglig för dagvattenfördröjning. Marken får inte användas för parkering. (PBL 4 kap 10 § och 13 §)
Om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är >55 dBA ska minst hälften av bostadsrummen vara vända mot ljuddämpad sida. Fasad mot ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
För små bostäder med boarea max 35kvm gäller krav att minst hälften av bostadsrummen ska vara vända mot ljuddämpad sida om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är > 65dBA. Fasad mot ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55 dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
Om bostaden har en eller flera uteplatser ska ljudnivån vid minst en uteplats vara högst 50dBA ekvivalent ljudnivå och 70 dBA maximal ljudnivå. (PBL 4 kap 12 § och 14 § punkt 4-5)
På marken får endast komplementbyggnad placeras till en högsta byggnadshöjd av 3,2 meter. Byggnad ska placeras minst 1 meter från fastighetsgränsen. (PBL 4 kap 11 § punkt 1 eller 16 § punkt 1)
Marken får inte förses med byggnad (PBL 4 kap 11 § punkt 1 eller 16 § punkt 1)
Administrativa bestämmelser
Kommunen är huvudman för allmän plats (PBL 4 kap 7 §)
Genomförandetiden är 5 år från den dagen planen vinner laga kraft. (PBL 4 kap 21 §)
Område eller utrymme som ska vara tillgänglig för allmänn/ttiga underjordiska ledningar (PBL 4 kap 6 §)
Område eller utrymme som reserveras för att ge utrymme för en gemensamhetsanläggning (PBL 4 kap 16 § första stycket)
UPPLYSNINGAR
Dagvatten ska fördröjas på tomtmark för avledning till allmän dagvattenledning
Lägsta golvhöjd ska ligga på minst 0,3 meter över marknivån i förbindelsepunkten för att avloppsanslutning med självfall ska tillåtas.
Fastighetsindelningsbestämmelse fastställd som tomtindelning akt 1480K-I6-5778 för Bergsjön 2:1 och 2:8 samt akt 1480K-I6-6252 för Bergsjön 2:36 upphör att gälla inom planområdet (PBL 4 kap första stycket 2-4).
SAMRÅDSHANDLING
Samrådshandlingarna består av:
- plankarta med bestämmelser
- planbeskrivning
- illustrationsritning
- grundkarta (preliminär)
- fastighetsförteckning
- samrådskrets
BESLUT (Plankarta,-bestämmelser)
BN granskning
BN godk./antag
KF antagande
Laga kraft
Detaljplanen är upprättad enligt PBL 2010:900 (SFS 2014:900), utökat planförfarande
PLANHANDLINGAR
Plankarta med bestämmelser
Planbeskrivning
GRUNDKARTAN
Grundkartan upprättad genom uldrag ur digitala primärkartans database.
Referenssystem i plan/ höjd: SWEREF 99 12 00/ RH 2000
Beteckningar: enligt Lantmäterietes Handbok i mät- och kartfrågor (HMK:Ka) med de avvikelser som redovisats i beteckningarna.
Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för BOSTÄDER OCH FÖRSKOLA VID MERKURIUSGATAN inom stadsdelen Bergsjön i Göteborg, en del av BoStad 2021
Göteborg 2016-09-27
Karoline Rosgardt Planchef
Agneta Runevad Biträdande projektledare
Maria Carlsson Plankonsult WSP
PLANKARTA
2- XXXX
2- XXXX
st
Cadrittad av: Maria Carlsson
Nockhöjd (i meter över nollplanet)
Byggnadshöjd (beräknas efter markens medelnivå)
Golvnivå
Marknivå (i meter över nollplanet)
Principskiss över hur höjder beräknas. Med nollplan avses kommunens nollplan.
10 0 50 100m
Skala 1:1000 (A1) 1:2000 (A3)


Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för bostäder vid Långströmsgatan inom stadsdelen Biskopsgården i Göteborg, en del av Jubileumssatsningen
ILLUSTRATIONSRITNING 2 - XXXX

TILL
LÅNGSTRÖMSGATAN


BETECKNINGAR PÅ PLANKARTAN
Planområdesgräns
Användningsgräns
Egenskapsgräns
Konnektionslinje
PLANBESTÄMMELSER
Följande gäller inom områden med nedanstående beteckningar. Där beteckning saknas gäller bestämmelsen inom hela området. Endast angiven användning och utformning är tillåten.
1. ANVÄNDNING AV ALLMÄN PLATS
GATA Gata
GC-VÄG Gång- och cykelväg
NATUR Natur
2. ANVÄNDNING AV KVARTERSMARK
B Bostäder
B1 Bostäder endast från våning 2 och uppåt
C Lokaler för centrumändamål medges endast i entréplan
C1 Lokaler för centrumändamål ska anläggas i entréplan
S Skola
E Återvinningsplats
P Parkering
3 EGENSKAPSBESTÄMMELSER
3.1 ALLMÄN PLATS
+ 0,0 Plushöjd
träd Trädallé ska finnas
b1 Stabilitetsåtgärder berg: besiktning av bergteknisk sakkunnig, bergrensning samt säkring av block.
3 EGENSKAPSBESTÄMMELSER
3.2 KVARTERSMARK
e1 000 Största sammanlagda byggnadsarea i m².
Marken får inte förses med byggnad
Endast komplementbyggnad får uppföras
Marken får byggas över med körbart bjälklag
Marken får byggas över med planterbart bjälklag. Komplementbyggnad får uppföras
+ 0,0 Plushöjd
f1 Minst en entré ska anordnas mot allmän plats per 50 m av fasaden mot allmän plats
b2 Lägsta våningshöjd i entréplan mot gata är 3,6 m
Stabilitetshöjande åtgärder inom kvartersmark krävs för bostäder, lokaler för centrumändamål och utbildningslokaler före exploateringen. Maxbelastning av mark 35 kPa.
V-VIII Högsta antal våningar
parkering Parkering får anordnas.
Om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är > 55 dBA ska minst hälften av bostadsrummen vara vända mot ljuddämpad sida. Fasad med ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55 dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
För små bostäder med boarea max 35 m² gäller krav att minst hälften av bostadsrummen ska vara vända mot ljuddämpad sida om ekvivalent ljudnivå vid bostadens fasad är > 60 dBA. Fasad med ljuddämpad sida ska ha ekvivalent ljudnivå högst 55 dBA samt maximal ljudnivå nattetid högst 70 dBA.
4. ADMINISTRATIVA BESTÄMMELSER
Genomförandetiden är fem år från det datum detaljplanen vinner laga kraft.
u Marken ska vara tillgänglig för allmännyttiga underjordiska ledningar
UPPLYSNING
Inom detaljplaneområdet finns en underjordisk berganläggning som ska beaktas. Anvisningar i "Kretslopp och vattens anvisningar för arbeten under mark" ska följas.
Lägsta höjd på färdigt golv, för att anslutning med självfall skall tillåtas skall vara 0,3 meter över marknivå i förbindelsepunkt med hänsyn till risk för uppdämning i allmänt dag- och spillvattensystem.
Dagvatten ska fördröjas på tomtmark före avledning till allmän dagvattenledning.
Fastighetsindelningsbestämmelse fastställd som tomtindelning 1480K-00-5744 upphör att gälla för de delar av fastighetema Biskopsgården 7:1, 7:2 och 7:3 som ligger inom planområdet.
SAMRÅDSHANDLING
Samrådshandlingarna består av:
- plankarta med bestämmelser
- planbeskrivning
- illustrationsritning
- grundkarta (preliminär)
- fastighetsförteckning
- samrådskrets
BESLUT (Plankarta, -bestämmelser)
BN granskning
BN godk.,lantag
KF antagande
Laga kraft
Detaljplanen är upprättad enligt PBL 2010:900 (SFS 2014:900), utökat planförfarande
PLANHANDLINGAR
Plankarta med bestämmelser
Planbeskrivning
GRUNDKARTAN
Grundkarten upprättad genom utdrag ur digitala primärkartans databas. Referenssystem i plan/ höjd: SWEREF 99 12 00/ RH 2000
Beteckningar: enligt Lantmäteriets Handbok i mät- och kartfågor (HMK-Ka) med de avvikelser som redovisats i beteckningarna.
Göteborgs Stad
Stadsbyggnadskontoret
Detaljplan för bostäder vid Långströmsgatan inom stadsdelen Biskopsgården i Göteborg, en del av BoStad2021 (Jubileumsssatsningen)
Göteborg 2016-08-09
Karoline Rosgardt Planchef
Agneta Runevad Biträdande projektledare
André Berggren Plankonsult WSP
PLANKARTA
2 - XXXX
PLANOMRÅDE NORR
PLANOMRÅDE SÖDER
Skala 1 :1000 (A1) Skala 1:2000 (A3)
Cadritad av: André Berggren
GC-VÄG
GATA
NATUR
Kv. 7 Jupiterstråt
Kv. 5 Dendrit
Kv. 9 Kyrkogatan
Kv. 8 Kometstråt
parkering

# 4 Förändrat arbetssätt, de tre huvudåtgärderna

I detta kapitel analyserar vi vad vi har kallat de tre huvudåtgärderna inom BoStad2021, alltså gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer och samverkansfora.

## 4.1 Gemensam kommunal projektorganisation

### Beskrivning av åtgärden, bakgrund, vad görs, lite om hur

En av de bärande delarna i det förändrade arbetssättet inom BoStad2021 är etableringen av en gemensam kommunal projektorganisation "för de planerande förvaltningarna". Redan i inriktningsdokumenten från januari 2015 slogs fast att ansvaret för att ta fram organisationen för satsningen skulle ske i samverkan mellan SBK, TK och TF. En gemensam projektarbetsplats är etablerad sedan hösten 2015. Den gemensamma kommunala projektorganisationen sågs som ett sätt att korta kommunikationsvägarna mellan de olika förvaltningarnas handläggare. Projektledningen delas mellan de tre förvaltningarna. En funktion som projektchef inrättades av direktörerna för respektive förvaltning. Denna projektchefsroll varierar mellan de tre förvaltningarna beroende på skede. Under detaljplaneskedet fungerar SBK:s projektledare som projektchef. I praktiken saknas dock särskilda mandat för denna roll, och vårt intryck är att projektledningen i realiteten utövas av de tre projektledarna gemensamt. Den kommunala projektledningen rapporterar primärt till den kommunala Styrgruppen som består av avdelningschefer i de berörda förvaltningarna. Se även figur 6.

### Intryck från intervjuer och workshop

"Effektivare" är det samlande ordet för uppfattningar om Gemensam kommunal projektorganisation. Tydligt fokus på tidplanen för antagande av detaljplanerna driver arbetet – enligt deltagarna i en workshop på Chalmers i november 2016. För byggaktörerna ger det en väg in till alla förvaltningarna, vilket är tidsbesparande. Projektorganisationen ger effektivitet på en rad sätt jämfört med de traditionella stuprören. Många nämner fördelarna med samlad kompetens, snabbare beslutsvägar och besked, bättre kommunikation och att kommunen i större utsträckning än normalt uppfattas som *en* aktör.

Effektivt är också samarbetet direkt vid bordet – undviker ledtider och ger stark kontroll på projektets framdrift. Likaså kontinuiteten – det blir inte så många omtag. Komplexa frågor kan komma upp på bordet och lösas tidigare. Och de som jobbar med flera 2021-projekt kan föra kunskap och erfarenhet mellan de olika detaljplanerna man arbetar med.

> *”Det är roligt att få vara med i satsningen, absolut. Som sagt, lite sammanfattande här, att processerna hade man velat ha lite tidigare, man ville ha allting satt egentligen när man påbörjar en sådan här satsning. Det är mycket enklare för alla inblandade. Annars tycker jag det fungerar jättebra. Och det som är negativt är att man kanske tappar kollegorna här uppe lite.”*

Samlokaliseringen ses som en test av något nytt som på sikt kan bli ett samhällsbyggnadskontor. Alla förvaltningar (nästan) har förståelse för att projektet är prioriterat. Ger en känsla av gemensamt ansvar – inte vi och dom – en teamkänsla av att alla jobbar mot gemensamt mål med samma prioritet. Minskar också bevakande av revir och ökar och ger större förståelse för varandras frågor och kompetens liksom större förståelse för förvaltningarnas skilda intressefrågor.

Kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte är ett plus, liksom den goda stämningen – som flera anser ökar tåligheten för tidspressen.

> *”Man är väldigt nära, skulle jag säga, det är väldigt bra. Och både nära i rum och nära i tid liksom. Man glömmer inte bort saker, utan man har alla projekt med sig. Sen finns det problem att det kanske är för mycket möten, att man inte hinner jobba emellan, liksom för att allting är så tätt. Man hinner inte riktigt utvärdera det man gör på möten innan det är dags för nästa möte.”*

*Nackdelar*

”Kompetens” är något som framhålls som ett problem med den gemensamma kommunala projektorganisationen, jämfört med hur det brukar fungera. Det gäller bland annat avsaknad av introduktion till satsningen – ojämn kunskapsnivå hos handläggare plus många inhyrda konsulter utan erfarenhet av att arbeta i kommunen, och projektorganisationen är sårbar vid personalbyte. Snabb process kräver rätt bemanning så att alla hänger med, annars är risken att kvaliteten sjunker.

Inom fältet Styrning och ansvar nämns bland annat att besluten fortfarande tas i stuprören och behovet av en projektchef med mandat; tre projektledare uppfattas inte av alla som funktionellt. Likaså efterlyses tydligare beslut från Styrgruppen (figur 6). Eskalering av beslut i linjen kan leda till långa beslutsvägar, ibland hela vägen till den politiska nivån. En del upplever att mandaten att fatta beslut inte finns hos handläggarna, och att de därmed ganska ofta behöver förankra lösningar i linjeorganisationen, vilket leder till hack i framdriften.

*"Det känns ju som ett bra grepp då att man har det här som man kallar lite war room där borta. (…) Jag kan ju tänka mig att det har underlättat liksom att sätta de alla människorna i samma rum (…) kommunicera. Det är ju utan tvekan positivt. Men sen är det ju det att (…)* [handläggare] *han har rapporterat av till* [förvaltning] *och* [handläggare] *då, och sen så kommer ju de tillbaka, och så får de med sina besked. Vi har en … som det med priset. Vi har en värdering. 'Ni ska få den.' Men vi får den inte. Och det är ju de som sitter där borta, det är inte här inne. Utan det är i någon annan del utav deras organisation som det då sitter fast. Och det andra är ju när* [kommunal projektledare] *då så går via* [bitr kommunal projektledare] *och så till* [annan förvaltning] *och så får kontraorder på de där andra grejerna. Så de* [kommunala projektledare] *har ju inte fått de mandaterna heller här. Så att (…) organiserar man så måste man ju både ge ansvaret och möjligheterna … Man ger ansvaret men inte möjligheterna."*

Andra aspekter som lyfts fram är bland annat 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 nämns att alla förvaltningar inte hinner med och inte är tillräckligt involverade i processen. Det gäller bland annat Park och Natur, LF och andra kritiska aktörer som Västtrafik och Trafikverket.

En annan aspekt som framkommer är att byggaktörerna inte deltar på det aktiva och gemensamma sätt som det var tänkt ursprungligen.

Arbetssituationen för dem som verkar i den gemensamma projektlokalen kan förbättras i flera avseenden. Förbättrad introduktion av nya medarbetare, bättre planering av tid, resurser och innehåll för att processen skall ge avsedd effekt, jämnare arbetsbelastning, mer tid för reflektion och eftertanke, mer resurser, mindre stress, tillvaratagande av konsulternas erfarenheter innan de försvinner ut ur projekten, och dessutom rymligare lokaler.

En stressfaktor uppges vara avsaknad av tydliga förutsättningar från kommunen. En rad frågor som man nu tvingas hantera i detaljplanearbetet skulle ha varit lösta på högre nivå. Det gäller trafik och resande, teknisk försörjning, behov av till exempel daghem som måste lösas inom planområdet, krav på lokaler i bottenvåningar där det inte finns underlag för till exempel butik. Detta gäller även policy för stadsbild, kulturmiljö med mera.

En förbättringsmöjlighet som ofta nämns är gemensamt IT-stöd för ärendehantering[7]. Idag sker arbetet i olika system som inte alla har tillgång till, vilket minskar effektiviteten i framdriften.

## Forskargruppens reflektioner

I intervjuer med samma persongrupp som inbjudits till vår workshop 2016-11-11 framkommer vissa synpunkter som motsäger vad som då sades. Intrycket efter att ha gått igenom en del av dessa intervjuer (alla är inte transkriberade ännu) är att man är mer kritisk i vissa avseenden när man inte pratar i grupp. Exempel på när individuella synpunkter är mer kritiska:

- Beslutsprocess: otydligt vad handläggare kan besluta och vad som måste stämmas av uppåt. Likaså vart man skall lyfta frågor – till den egna chefen eller till projektledare eller nivån däröver.
- Rutiner, riktlinjer och mallar: finns många men passar inte för BoStad2021.
- *En* projektledare behövs: vem är det som leder?

Inlägg vid vår workshop och våra intervjuer pekar mot att det finns förbättringar att göra vad gäller förhållandet projektorganisation – linjeorganisation. En problematik vi får arbeta vidare med är om alltför många frågor måste eskaleras i stället för att lösas på projektnivån.

[7] Systemarbete pågår nu inom staden.

## 4.2 Parallella processer

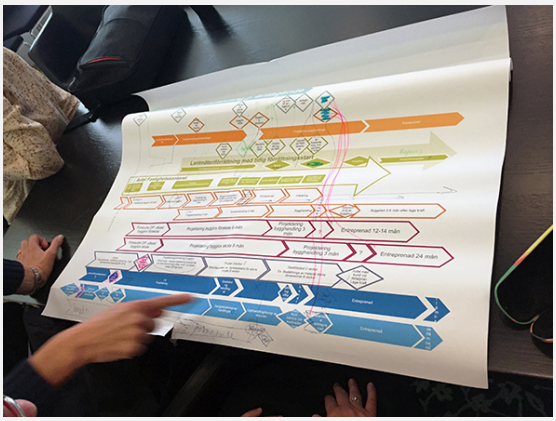
### Beskrivning av åtgärden

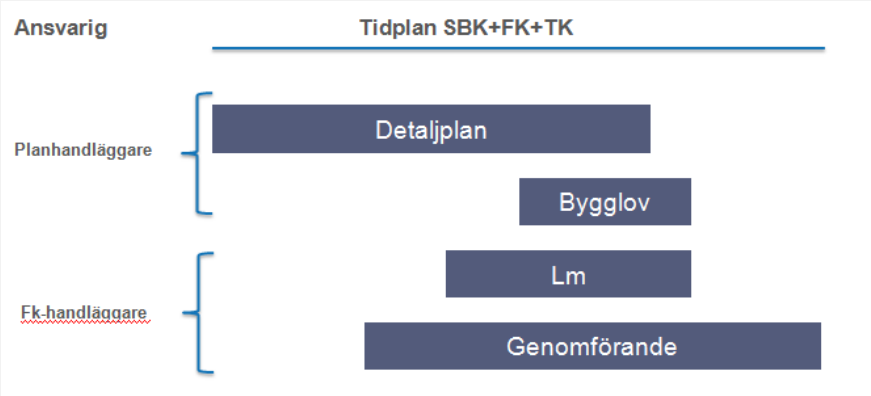
Utdrag ur Handlingsplan för parallella processer, Projektledningsgruppen, 2016-05-12:

*”För att effektivisera plan- och byggprocessen och nå målet att tillskapa 7 000 extra bostäder utöver ordinarie produktion färdigställda senast under 2021 krävs det att de olika delprocesserna pågår parallellt. Ett av BoStad2021:s effektmål är att arbeta med parallella faser. Genomförandeprocessen påbörjas innan detaljplanen är antagen, vilket innebär bland annat att projektering av byggnader och allmän plats påbörjas innan detaljplanen är klar. Bygglovs- och lantmäteriprocesserna påbörjas parallellt med planarbetet.”*

*”Projektledningsgruppen har påbörjat arbetet med att identifiera ingående processer.*

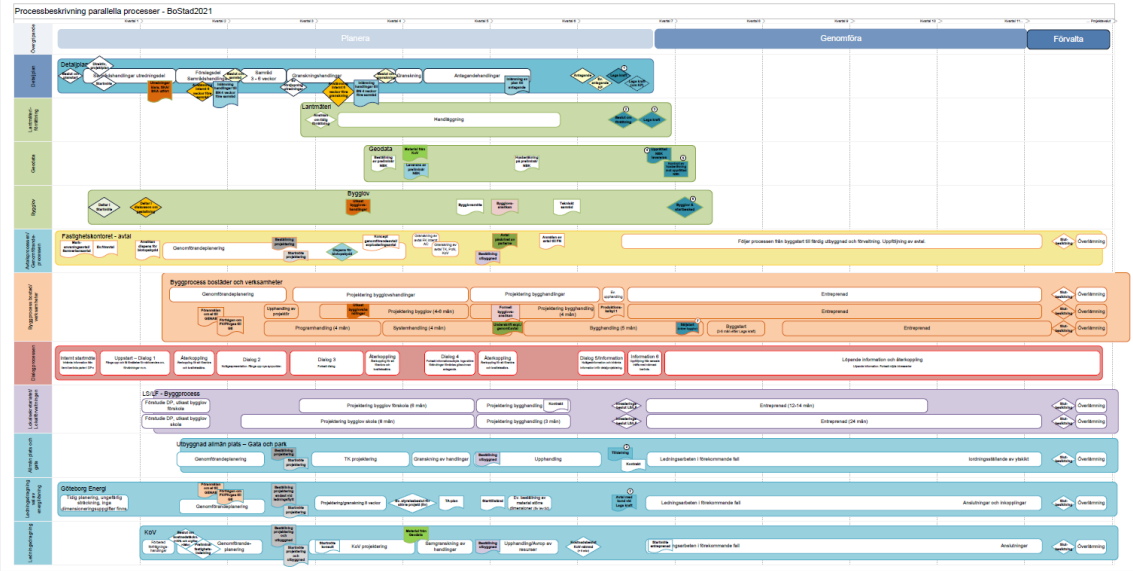
- *Lantmäteriförrättning SBK*
- *Bygglov SBK/Nybyggnadskarta Geodata SBK*
- *Projektering och upphandling entreprenad av Allmän plats gata Fk/Tk*
- *Projektering och upphandling entreprenad av Allmän plats park och torg Fk/ Ponf/Tk*
- *Projektering och upphandling entreprenad av Ledningar Fk/Tk/ K&V/GEAB/ övriga ledningsägare*
- *Projektering hus + kvartersmark Byggaktörer*
- *Entreprenad hus + kvartersmark Byggaktör”*






Figur 17. Allmänna principer för parallella processer

Medan figur 17 åskådliggör de allmänna principerna för parallella processer inom BoStad2021, visar figur 18 hur de parallella processerna kräver närstudier och förklaringar för att förstås i detalj. På samma gång röjer den en hög komplexitet, skapad av de många beroendena mellan delprojekt.




Figur 18. Översikt över parallella processer (Projektledningen, januari 2017)

## Intryck från involverade aktörer

Parallella processer har börjat tillämpas under hösten 2016 varför det inte går att utvärdera detta arbetssätt fullt ut förrän längre fram. Citatet från en handläggare ger ett första intryck:

> *”Jag tänker att man vinner tid. Och det måste vara mycket lättare att ha en övergripande syn på det hela. Att man ser vad man faktiskt behöver göra, och har man missat någonting så kan man direkt åtgärda det. Det har inte gått så långt att när man kommer fram till nästa process, så kommer man på att det skulle vi ha gjort där borta.”*

Det övergripande intrycket från involverade aktörer är att parallella processer är nödvändiga för att korta tidsåtgången i detaljplaneskedet och därmed kritiska för att nå målen för BoStad2021. Därtill lyfter flera aktörer fram andra fördelar med det nya arbetssättet. Genomförandefrågor kommer upp tidigt och kan lösas i samband med övriga planfrågor och övergången mellan plan och genomförande underlättas därmed. Planhandlingen får högre kvalitet tack vare att fler frågor lyfts tidigare, t ex genom att bygglov tas fram tidigare och att byggaktören samarbetar nära med de kommunala förvaltningarna. Risken för brister i planhandlingens kvalitet minskar liksom risken för överraskningar i sent skede som kan äventyra tidplanerna. Vidare betonas värdet av kunskapsöverföring mellan aktörer som ett resultat av parallella processer. Överföringen ökar förståelsen för respektive aktörs processer och överväganden, vilket leder till en tidseffektivare process och ett lösningsorienterat arbetssätt med högre kvalitet, allt enligt de framkomna synpunkterna. En byggaktör hävdar:

*"Att lyfta upp de parallella processerna, att få fokus på de olika frågorna är väldigt positivt."*

De nackdelar som nämns oftast är risk för högre kostnader, ökat beroende av samtliga aktörer och risk för kvaliteten. Risken för ökade kostnader, för såväl byggaktörer som kommun, ligger i att en större andel än vanligt av projekteringen görs innan detaljplanen vunnit laga kraft, t ex bygglovshandlingar och detaljprojektering. Risk finns för att planen ändras fram till antagande eller överprövas. Omtag blir kostsamma för samtliga inblandade, och risken för omtag ökar när planen inte kan genomföras direkt. Då många processer ska löpa samtidigt ökar beroendena mellan olika aktörer, såväl hos byggaktörer som hos staden. *Faller en faller alla* är en typisk synpunkt i denna kategori. Parallella processer ställer krav på att varje aktör som ingår i processen har beredskap och resurser att svara upp med sin insats i exakt rätt tid. Detta innebär ganska stora krav på resurser hos alla inblandade, något som mindre byggaktörer och ibland även förvaltningar kan ha svårt att uppfylla. Flera lyfter fram att för att de parallella processerna ska bli riktigt effektiva krävs att fler nyckelaktörer integreras i den samordnade processen. Det räcker inte med SBK-TK-FK-byggaktörer. Framdriften är beroende av att andra, till exempel LF och Miljöförvaltningen, Västtrafik och Trafikverket, också integreras i processen tidigt. Inte minst den politiska beslutsprocessen vad avser kommunala investeringar i infrastruktur och service måste koordineras med plan- och genomförandeprocessen. En kommunal handläggare framhåller:

*"Så då är det ju så klart en risk att jobba med parallella processer, eftersom vi inte vet vad som händer mellan antagande och laga kraft liksom. Det är ju så klart den största risken som är svår att ta på."*

Flera framförda synpunkter lyfter riskerna för kvaliteten i detaljplanerna till följd av det höga tempot med många frågor löpande parallellt. Viktiga frågor kan missas på grund av detta, samrådsskedet är kortare än normalt vilket ibland leder till att kritiska utredningar kommer senare i processen och då riskerar att leda till tids- och resurskrävande omtag. En aspekt som framförs av några är att den jämförelsevis långt drivna detaljeringen under planskedet kan leda till låsningar om förutsättningarna ändras, att planen inte blir tillräckligt flexibel, och att avvikelser i bygglovsskedet ändå måste hanteras på grund av detta.

Farhågor har rests från kommunala företrädare att byggaktörerna inte påbörjar projekteringen innan detaljplanen vunnit laga kraft, tendenser till detta har kunnat skönjas i en del av planärendena. Enligt kommunala företrädare måste genomförandet ske successivt; om byggaktörerna väntar med projektering och bygge riskerar alla projekt att hamna nära sluttiden för BoStad2021, och då finns inte resurserna på den kommunala sidan att klara genomförandet av alla projekt.

Slutligen lyfts vikten av tydlig och effektiv styrning fram. De parallella processerna kräver en väl genomarbetad process med en engagerad ledning. Några framhäver att bristande erfarenhet hos staden att utveckla och leda parallella processer är en risk.

> *”Vi hade ett arbetsgruppsmöte nu precis, och man tittar på tidplanen där så är det: vi jobbar ett halvår, sen tar det ett år att ta beslut. Och det känns bara, ja, ska vi verkligen behöva stressa nu ett halvår för att det tar ändå tre gånger så lång tid innan planen blir klar. Det kan jag tycka är lite … det är något man inte riktigt nått fram till än, den politiska beslutsgången där.”*

> *”Och vi har jobbat med h-es massa förslag för kommande här, för det är kuperat, det är buller, det är* [området]. *Och så har vi då ett arkeologiskt fynd, en besvärlig biotop och så har vi hackspettar, så det blir en sju-åtta besvärligheter. Men vi har kommit fram nu och börjar närma sig, nu har vi en struktur som börjar hålla … och så ska vi gå ut <på> samrådet. Då får vi: ’Nej men det duger inte det här, vi måste ha mer exploatering’, säger man. Och då har vi gått ut och markanvisat och ritat utifrån markanvisningen. Så kan vi inte hantera våra byggintressenter. De måste också få ha tydliga instruktioner från oss (…) Gör man på det här viset, då visar man att då har man inte varit tillräckligt ute, eller så har man inte gett tydliga instruktioner någonstans i någon organisation. Fel är det i alla fall. När jag fick höra detta så reagerade jag ju väldigt snabbt och fick väl återkopplingen, nu har man fått reda på det, och sedan så hörde jag det, nej men de står på sig att det ska till höjd exploatering. Då gick jag raka vägen till* [namn] *när jag såg honom här ute och så sade jag: ’Är det så det ska vara eller är det markanvisningen som gäller? Du får snacka med dina kompisar på andra sidan och höra hur f-n det ligger till’. Han sade: ’Det är markanvisningen som gäller, det är det som ska vara’. I det här aktuella projektet ligger vi med markanvisning på* [antal] *bostäder sammanlagt. Vi ligger idag på* [högre antal], *det är det förslaget vi har, när man från* [annan förvaltning] *säger då, nej vi måste öka exploateringen. Sådant gnissel får vi in.”*

> *”Informationen i arbetsgrupperna tycker jag fungerar bra. De flesta arbetsgrupperna i alla fall.* [Detaljplan] *är det absolut inga problem med i där. Det går väldigt smidigt. Man har en mailkedja som går ut. Och som sagt, vi blir väldigt sammansvetsade så det blir väldigt lätt för vem som helst. Och kommer det upp en fråga så kan man lösa den med en gång. Däremot är väl information uppifrån och ner lite svårare. Det är inte riktigt genomtänkt … De har inte satt allting och det är väldigt tydligt. Och det gör att det blir väldigt rörigt när vi hinner ikapp och har hunnit förbi saker som vi kanske skulle ha gjort tidigare. Den informationen, det här kommer att komma, eller det här måste vi tänka på. Det är mindre bra. (…) Jag har inte så mycket koll på vad de pratar om på de nivåerna. För det har vi inte. Ibland nämns det om det är någon specifik fråga som tagits upp. Men annars vet jag inte riktigt vilken nivå de diskuterar saker på. Jag vet ju när jag behöver lyfta våra (…) frågor och hur jag ska lyfta dem. Men när det lyfts inom arbetsgruppen, då är det oftast att det lyfts inom* [förvaltning]. *(…) Så när det är någonting som berör hela projektet, jag vet inte om vi har stött på, ja, det är väl alla parkeringsfrågor. Lokaler har vi också diskuterat i och för sig. Det är väl när de har träffat våra exploatörer så är det kanske bra om de berättar vad det är de har pratat om ifall de har sagt någonting som kommer att tas upp på alla arbetsgruppsmöten och diskutera inom dem också. För har det varit uppe där och de har sagt någonting, då kanske det inte är någon idé att vi sitter och pratar om det.”*

> *”Men där upplever jag att där har vi en dialog, även om den inte är så systematiserad som man skulle vilja ha den, så finns den ju ändå där. Jag har ju startat dialoger med stadsdelsförvaltningarna, med tanke på att de ska ha BmSS-boende. Nu när vi har ny representant ifrån lokalförvaltningen, bra, då kan jag starta dialogen med trygghetsboendet, som vi också ska ordna upp. Vi har haft med stadsdelsförvaltningen i området, det är förskolan där vi tog fram ett alternativ men de bestämde sig för*

*att gå vidare på egen mark utanför. Så jag tycker nog vi haft en dialog, vi har haft med Trafikkontor och Park och natur, och det har jag ju sagt till* [chef] *att vi vill ha med dem. (…) Där borde staden haft en mall, när ska de in i projekten, detaljplaner (…) och då även de tekniska bolagen, alltså. Kretslopp och vatten, Göteborg Energi, Skanova är några sådana här som borde ha varit med."*

### Forskargruppens reflektioner

Tre huvudpunkter bör framhävas som viktiga att arbeta vidare med för att parallella processer ska bli en framgång fullt ut och genom hela processen:

*1 Fortsätt utveckla processen!*

- Det krävs ett kontinuerligt arbete för att förtydliga processer, samband och ansvarsförhållanden. Det bör ske i nära samverkan mellan samtliga aktörer.
- Förvaltningsövergripande processtöd i form av dokument- och ärendehanteringssystem behöver utvecklas. Idag är systemen i stor utsträckning förvaltningsknutna.

*2 Integrera fler nyckelaktörer i de parallella processerna!*

- Den politiska beslutsprocessen för investeringar i infrastruktur och service måste koordineras med tidplanerna för BoStad2021.
- De kommunala förvaltningar och bolag som inte är med i kärnan (= SBK-TK-FK) måste integreras i de parallella processerna. Till exempel LF, Miljöförvaltningen och ledningsägare.
- Regionala och statliga aktörer som Västtrafik och Trafikverket behöver knytas tidigare till processerna i BoStad2021.

*3 Varje aktör behöver säkerställa rätt resurser i rätt tid!*

- Såväl byggaktörer som Göteborgs Stad behöver öka ansträngningarna för att säkerställa resurs- och kompetenstillgången, den är avgörande för att de parallella processerna överhuvudtaget ska fungera. Detta bör vara en fråga för ledningen inom respektive aktörs organisation.
- Den risk för förgävesprojektering som byggaktörerna löper är en konsekvens av åtagandena i avtalen för BoStad2021. För att få en utspridning i tid av genomförandet och därmed minska resursbristen nära 2021 är det av stor vikt att byggaktörerna faktiskt tar denna risk.

## 4.3 Samverkansfora

### Beskrivning av åtgärden

Samverkan mellan staden och byggaktörerna har varit en av utgångspunkterna för att effektivisera arbetssättet i BoStad2021. Samverkan på flera nivåer, som vi har tolkat det, fyller flera funktioner: att skapa en gemensam bild av processerna, vilka steg som ingår och övergripande hur arbets- och ansvarsfördelning mellan staden och byggaktörerna ska se ut, klara ut gemensamma övergripande förutsättningar, till exempel parkering, utbyggnad av allmän plats och trafik, men också att gemensamt finna former för att utveckla arbetssättet inom BoStad2021.

Samverkan har etablerats på tre nivåer: i Arbetsgrupperna för respektive detaljplan, på projektledarnivå (Projektgruppen) och på chefsnivå (Samordningsgruppen). I Arbetsgrupperna deltar handläggare från kommunen och byggaktörernas projektledare. I Projektgruppen deltar stadens projektledning för BoStad2021 och byggaktörernas projektledare. I Samordningsgruppen deltar alla byggaktörer, den kommunala projektledningen och avdelningschefer för flera förvaltningar.

## Intryck från intervjuer och workshop

Nyttan av gemensam behandling av frågor som gäller många eller alla projekt framhävdes av flera deltagare i den workshop som hölls 2016-11-11. Man får en gemensam målbild för BoStad2021, gemensam problemlösning, riskanalys och erfarenhetsåterföring. Man har kunnat bjuda in och diskutera viktiga frågor med politiker och företrädare för myndigheter. Det uppfattas som en fördel att kunna skapa tillfälliga arbetsgrupper, till exempel som har skett med parkeringsfrågan. Ett annat exempel är att man har arbetat fram ett gemensamt dialogverktyg så att alla har samma utgångspunkt för att arbeta med rätt ansvar kring tidig dialog. Det kvarstår dock samordningsproblem i fråga om trafik och VA, där följderna av olika beslut kan bli komplexa.

En viktig fråga gäller kretsen av deltagare i olika fora. Man kan konstatera att byggaktörer har olika förutsättningar för att aktivt medverka: små byggaktörer kan sakna personresurser, medan erfarna och större företag har andra möjligheter. Från de kommunala handläggarnas och projektledarnas sida har efterlysts ett starkare engagemang från byggaktörerna i att utveckla processen. Man kan även notera att byggaktörerna saknas i den nya kommunikationsgruppen. Överhuvudtaget framstår det som att flera viktiga aktörer har saknats i dessa fora, till exempel Lokalförvaltningen, Trafikverket och Västtrafik. Å andra sidan finns det en risk att ett ökat deltagarantal kan förskjuta tyngdpunkten från gemensam problemlösning i ett forum till ett större inslag av enkelriktad information.

Betydelsen av de olika nivåerna understryks av en kommunal projektledare:

> *”Jamen det som är väldigt positivt tycker jag är att man har de här olika nivåerna (…) dels har vi ju de här på detaljplaneprojektnivå (…) och sedan är det ju frågor som vi ser återkommer i flera projekt, som man då kan lyfta liksom uppåt, och man har de här olika forumen. Jag tycker att det är (…) en väldigt bra grej egentligen, och det ökar förståelsen för aktörernas jobb, och det ökar förståelsen för att de får mer förståelse för vad vi gör här. För tanken har varit mycket att de ska få en större insyn i planprocessen. Det blir väldigt lätt att: ’Ja men det tar sådan tid, vad gör ni egentligen, eller vad är det som tar sådan tid?’. Men jag tror att de får en större förståelse för att det faktiskt ligger väldigt mycket jobb bakom. Att det hänger inte bara på en person (…) utan alla dessa utredningar som ska handlas upp och det ska gå rätt till och (…) sedan ska det bearbetas och stämmas av med olika personer och så vidare.”*

Intervjuerna vittnar om att många uppfattar arbetsgruppen som ett forum där arbete och problemlösning inte dominerar, utan att gruppmötena mer fungerar som forum för information. Ett problem som kommer upp är frågan om vilka mandat som olika aktörer har. Arbetsgruppens arbete handikappas av att det kan saknas mandat att fatta beslut på plats. En byggaktör säger:

*”Vi var färdigritade med lösningar som vi var överens om i gruppen, men sen så kom det ju att så vill man inte ha det på* [förvaltning] *när vi har ju jobbat för ett halvår. (…) Och sen har det varit trafiksidan. ’Vi kan inte säga någonting före vi vet vad ni har ritat.’ Och sen så har vi ritat, och ’det där blir inte bra’. Och så får vi rita om. Trots att man sitter med på mötena. (…) De försvarar ju liksom sitt arbetssätt på* [förvaltning]. *Men det känns inte som att deras arbetssätt är i strömlinjen med vårt arbetssätt. (…) ’Det kan man inte ha det så, parkeringar får inte vara så, de ska hålla bredden’ och alla de där sakerna. Även om man har en arbetsgrupp så blir det bara en rapporteringsplats. Det är problemet att från kommunens sida har man inget beslutsmandat. Vi har ju det, det har de inte. Det är lite synd, det är ju hämmande för framfarten.”*

En röst från en kommunal förvaltning:

*”Ja, för jag tycker att man banar väg (…). De är lite förberedda på vilket ansvar de har i processen, vad som ligger på den ena och andra aktören. Så av den anledningen har man ju samma målsättning. Vi vet var vi ska. Det är inte så att kommunen har en helt annan inriktning, utan alla ska vi dit. Sen kanske kommunen vill att vägen går så här, medan byggherren kanske vill att den ska gå så. Och då måste vi försöka enas. Men det är ju vårt jobb, där i mitten.”*

Vad gäller engagemanget från de olika aktörerna är bilden fragmenterad. Vissa – här en handläggare – uttrycker sig positivt om det tätare samarbetet:

*”Men att jobba intensivt och nära en byggherre är inget som jag känner är jättenytt för mig. Det som är det nya är kanske att involvering av byggherren är på ett bredare plan. De hjälper till kanske mer. Eller framför allt är mycket mer införstådda i att de ska medverka. Det vill säga förarbetet är lite gjort.”*

Några uppfattar att olika byggaktörer engagerar sig olika mycket:

*”Det varierar lite. Vissa har ju verkligen tagit uppdraget på allvar, medans andra kanske bara, ’nej men vi hinner inte, vi, våra arkitekter hinner inte med det’.”*

Liten byggaktör om möten:

*”Vi var väldigt ambitiösa och gick på alla möten i början. Sen så kändes det som ’vart kommer vi någonstans?’ (…) och vi har prioriterat annat (…) och sen har vi känt att det är vårt första projekt, och vi är i sammanhanget en liten aktör. Så att (…) dels så har vi funderat på vad vår påverkan, vad vi säger, hur det spelar liksom i matchen, och det andra är ju att vi har ju mycket av annat att göra. Vi måste faktiskt se till att vårt företag fungerar och våra projekt fungerar. (…) Arbetsgruppen är ju prioriterad; där är vi alltid representerade med en eller flera, projektgrupp och samordningsgrupp blir ju nedprioriterade kan jag väl säga. Och i en normal process så existerar inte de, så det blir ju extra (…). Det är väldigt mycket extra som görs här. Jag inser ju att man måste ha detta för att få någon styrning för förändringsprocessen. Men jag tror fortfarande implementeringen inom Göteborgs kommun, den har ju inte tagits med det allvar som det krävs, enkelt utryckt.”*

Vid sidan om de tre kommunalt definierade nivåerna finns det en byggherregrupp (byggaktörgrupp) som utgör ett eget forum:

*”Vi blir sampratade i byggherregruppen. Så vi blir ju starka, tillsammans driver vi olika frågor. Det var nog en nytta som ingen av oss hade sett riktigt. För att även om vi träffas i olika sammanhang och på olika seminarier, så pratar man ju inte såna detaljer eller konkreta frågor som vi har faktiskt fått möjlighet att göra här. Det är jättestort plus – det tror jag inte någon, varken vi eller staden, har sett nyttan av.”*

## Forskargruppens reflektioner

*Samverkan och samordning*

En väsentlig fråga för både parallella processer och samverkansfora är formerna för intern samordning mellan kommunala organ. Här finns det skäl att anknyta till statsvetare som utvecklat analyser av stuprörsfenomen i offentlig organisering och olika sätt att förbättra koordination inom och mellan myndigheter (Alexander 1993, Peters 2006). I England har det gjorts studier av intern kommunal samverkan mellan olika förvaltningar med inriktning på förhållandet mellan fysisk planering och bostadsbyggande (Nicol 1998). I sammanhanget är de drivkrafter viktiga som uppstår när man överhuvudtaget ställer krav på effektiva processer i stadsbyggandet (Sager 2011, Mäntysalo m fl 2011, Falleth & Saglie 2011).

Samordning kan ske vertikalt i en hierarki eller horisontellt, eller genom kombinationer av vertikal och horisontell samordning. Samverkan kan ses som en form för horisontell samordning, en form som har större eller mindre inslag av förhandling. Svenska Akademiens Ordbok uppger att ordet samverkan används ”om förhållandet att personer l. grupper av personer samverka; samarbete; samordnad verksamhet”. Det finns alltså knappast några skarpa gränser mellan innebörderna av samordning och samverkan i det allmänna språkbruket.

I managementlitteraturen har det växt fram en samstämmig uppfattning om generella strategier för samordning av inbördes beroenden (Srikanth & Puranam 2011):

1. Omforma arbetsuppgifter för att minska eller förenkla beroenden, utgående från standardiserade procedurer (också känt som modularisering)
2. Skapa möjligheter för omfattande kommunikation mellan inbördes beroende aktörer så att de uppnår ömsesidig förutsägbarhet i fråga om vad de gör
3. Förstärka tyst samordning (dvs utan inbördes kommunikation) genom tillgång till gemensamma databaser eller genom att placera ut individer som tidigare har arbetat tillsammans.

Man får inte glömma att samordning är resurskrävande i sig. Detta innebär att det kan vara klokt att parallella processer organiseras så att samordningsbehoven minimeras.

I följeforskningen kan vi se att BoStad2021 i första hand har satsat på strategi 2 genom samlokaliseringen av handläggare och tillkomsten av samverkansfora. Strategi 1 kräver mer grundläggande insatser för att analysera och standardisera aktiviteter och processer, och strategi 3 kan särskilt när det gäller gemensamt IT-stöd vara mer resurskrävande och ta längre tid att åstadkomma än att följa strategi 2.

I byggsammanhang har begreppet samverkan kommit att förknippas främst med samverkansinriktade upphandlingsstrategier i byggandet (partnering) och privatfinansierade koncessionsprojekt (Offentlig-Privat Samverkan, OPS). Huvudsyftet med partnering kan beskrivas som att skapa goda affärsrelationer mellan projektdeltagare genom ömsesidigt engagemang och öppen kommunikation. När det gäller fysisk samhällsplanering kompliceras samverkan mellan kommunala organ och privata initiativtagare av den kommunala rollen som regelansvarig aktör (Fog m fl 1989, s 43). Ett grundläggande problem är att utveckla samverkansprocesser som tillgodoser kraven på rättssäkerhet och demokratiska former för beslutsfattande i planärenden (Elander 2005).

Centraliserat, hierarkiskt beslutsfattande kan föregås av en vertikal dialogprocess, där intern samordning har åstadkommits genom förhandlingar på lägre nivåer i organisationen. Primärt handlar samordning annars om vad som kallas horisontell samordning i statsvetenskapliga sammanhang (interorganisatorisk, dvs mellan organisationer i vid mening). I vissa organisationer löser man konflikter genom att ganska omgående hänskjuta dem till en högre hierarkisk nivå i stället för att förhandla direkt, horisontellt på samma nivå. Att lyfta frågor till en högre nivå kan leda till mer långvariga processer, men inte nödvändigtvis.

Projektsamordning svarar som regel mot något slags matrisorganisation, där en mer långlivad linjeorganisation står för individernas anställningsförhållanden och tillhandahåller en infrastruktur för projektarbete. Samordningen mellan linjechefer och projektledare kan vara utmanande. Projektledningsansvaret kan vara placerat någonstans i en linjeorganisation, men projektledningen kan alternativt vara fristående.

I vilken turordning som olika samordningsaktiviteter utförs spelar stor roll, särskilt om förutsättningar ändras efter att processen har inletts. Förutsättningar kan även ändras genom att någon eller några medverkande har begått fel (eller sådant som senare bedöms ha varit fel). Här kan man tala om olika grad av flexibilitet hos olika processupplägg. Tidig signalering om att egna processer är försenade, eller har avslutats tidigare än förutsett, är exempel på en mekanism som höjer effektiviteten i samordningen. Samordning kan stödjas av mellanhänder, som har till uppgift att underlätta överföring av relevant information. Projektledare kan ses (i olika utsträckning) som mellanhänder. Det kan finnas särskilda mekanismer (processer) för att medla mellan svårförenliga ståndpunkter.

Ett grundproblem är att kunskaper är spridda på olika individer. Djupare kunskaper förutsätter specialisering, och specialisering förutsätter att individen har en marknad för sina specialiserade kunskaper. Kunskaperna kan enklast delas in i yrkeskunskap och kunskap om (i någon mening) lokala förhållanden. Deltagande individer i möten kan eller bör inte alltid fatta beslut vid sittande bord. Det finns gränser för vad en individ kan bära med sig av kunskaper och möjligheter att förutse följder av möjliga beslut. Detta är särskilt uttalat när beslut gäller tekniska system, framför allt nätverk, som går utanför den egentliga geografiska ramen för ett projekt, t ex ett planärende. Successivt ökad grad av detaljering har betydelse. Olika tekniska system som berörs kan ha behov av detaljer från andra som medverkar i processen – för att kunna dra upp huvudlinjerna i de egna ståndpunkterna. Detta aktualiserar även mekanismerna för *intern* samordning inom en medverkande organisation. Möjligheterna för individer och deras linjeorganisationer att bygga upp kunskaper beror också på kontinuitet i (lokalt?) lärande över tiden.

Samverkan kan ha karaktären av en ömsesidig lärprocess, en dialog där en eller flera medverkande successivt upptäcker att den egna positionen skulle vinna på ett annat förhållningssätt än vid processens början. Å andra sidan kan det principiellt inte uteslutas att en samverkande organisation medvetet avstår från att lämna information som har betydelse för processresultatet eller tidsåtgången i processen, liksom att det kan förekomma att någon lämnar oriktiga uppgifter.

*Kompetens och lärande*

En viktig aspekt av BoStad2021, parallellt med målet att bygga 7 000 bostäder, framhålls vara lärande, dvs att utifrån de erfarenheter som görs under processens gång skapa nya, bättre och snabbare arbetssätt. Det är även av stor vikt att lärdomar systematiseras, inte minst för att på ett effektivt sätt kunna sätta in nya medarbetare i de rutiner och arbetssätt som används inom BoStad2021. Särskilt blir detta viktigt för förvaltningar som i hög utsträckning förlitar sig på konsulter. Vi har inom ramen för intervjuerna undersökt i vilken utsträckning deltagarna, från kommunens sida såväl som från byggaktörssidan, uppfattar hur lärande sker samt vilka förutsättningar som finns för att så ska kunna ske.

I allmänhet kan vi urskilja ett stort driv och engagemang för att arbeta inom ramen för BoStad2021. Genomgående i våra intervjuer framkommer dock inga tydliga tecken på att det funnits någon systematisk idé om hur erfarenheter ska tas tillvara under arbetets gång. Detta gäller såväl från den kommunala förvaltningssidan som byggaktörsidan. Månadsmöten och veckomöten spelar en viss roll, och det finns en medvetenhet om att lärdomar görs samt att det finns ett behov av att på något sätt ta hand om dessa. Från SBK:s sida nämns specifikt bekymret med de erfarenhetstapp som sker när konsulter slutar. På en direkt fråga om det finns några strukturer för systematisk utvärdering så är svaret från samtliga intervjuade nej men att det vore önskvärt:

> *"(…) det, jag vet inte om det finns faktiskt. Man skulle önska att det fanns, ja, att man gör en utvärdering varannan månad eller något, själva arbetssättet."*

Det finns dock arbetsgrupper som själva tagit fram egna rutiner för utvärdering av sitt interna arbete. Det torde finnas goda möjligheter att sprida denna typ av initiativ till andra arbetsgrupper och organisationen i stort. I övrigt finner vi att reflektion och erfarenhetsutbyte i hög utsträckning sker på ett mer informellt sätt:

> *"(…) så dialogar vi ju hela tiden med alla så jag tror nog att det sprids ändå, erfarenheterna sprids ju ändå på våra olika avdelningar och olika förvaltningar, kontinuerligt utan att vi liksom har skrivit ner det och levererat det, så liksom. Så att mycket sprids ju genom att man träffas och pratar liksom. (…) För mig är det lätt, får gå och fråga dem andra liksom, hur gjorde ni detta och liksom hur brukar ni bedöma det här eller liksom, vad det kan vara. Sen har vi ju veckomötena, då lyfts ju mycket frågor."*

Lärande sker även i interaktionen mellan handläggare och byggaktörer:

> *"Och jag har ofantligt bra byggherrar att jobba med, för de är mycket kreativa, kommer med mycket idéer, och tillför någonting. Både ifrågasätter och ställer på ända och så, så att jag får agera. Samtidigt som jag hoppas att jag också kan ge dem, liksom, ja, vänta lite här nu, det här och det här ska vi göra, jaja. Det här att interagera med varandra är väldigt lärande i den processen. Kul är det!"*

Det faktum att man inom BoStad2021 gör bruk av ett gemensamt projektrum upplevs i stort sett som positivt, inte minst vad gäller möjligheter att dela erfarenheter. De veckovisa möten som hålls uppfattas i viss utsträckning som ett forum där man kan lyfta frågor och dela med sig av erfarenheter. Det höga arbetstempot ses dock som ett hinder för att hinna reflektera i tillräcklig utsträckning. Det är, utifrån de intervjuer som är genomförda, tydligt att lärande och erfarenhetsutbyte sker, men inte på något övergripande systematiserat sätt.

De byggaktörer som intervjuats instämmer även de i att det finns ett behov av ett mer systematiskt arbete med att samla erfarenheter som görs, dock framkommer inte att de från deras sida gör några systematiska ansatser.

I intervjuerna med de kommunala handläggarna framstår det vidare med stor tydlighet att BoStad2021 inte tydligt ses som även ett lärande- och utvecklingsprojekt. Det som lyfts fram i intervjuerna är i överskuggande utsträckning målet om 7 000 bostäder.

En reaktion på våra frågor kring lärande har varit: *"det är väl det ni som följeforskare ska bidra till?"*. Det ligger mycket i detta, men för att komma med några rekommendationer krävs en insikt om vikten av att på alla nivåer förankra BoStad2021 som ett utvecklingsprojekt. Ur ett organisationslärandeperspektiv kan man se projektet som ett exempel på att double-looplärande är aktuellt. Denna typ av lärande kännetecknas av att man formulerar frågor och betraktar sina handlingar ur nya perspektiv så att insikter, kunskaper och rutiner förändras. Double-looplärande kontrasteras mot single-looplärande, som endast förfinar redan etablerade rutiner. BoStad2021 handlar om att utveckla ett nytt arbetssätt med parallella processer och ett tätare samarbete mellan byggaktörer och kommunala förvaltningar, såväl som inbördes mellan förvaltningar, och antar då karaktären av double-looplärande.

Sammanfattningsvis ser vi att det finns goda förutsättningar för att kunna ta vara på den stora mängd lärdomar och erfarenheter som görs. Detta kräver dock en mer systematisk ansats, från den kommunala projektledningen såväl som från byggaktörsidan, men lika viktigt, och en grundläggande förutsättning är att BoStad2021 tydligt kommuniceras inom medverkande organisationer som ett utvecklingsprojekt vid sidan om själva volymmålet.

# 5 Är åtgärderna effektiva?

## 5.1 Håller tidplanen?

Utgångspunkten för de ursprungliga tidplanerna var att alla detaljplaner ska antas senast 2017-12-31 för att byggtid och eventuell överklagandetid ska hinnas med före utgången av 2021. De 31 planerna är uppdelade i fyra paket med olika starttider: juni 2015, augusti-september 2015, december 2015 och mars 2016.

I en uppföljning av tidplanerna (161221 Aktuell lista jubileumssatsningen Tidplaner, se figur 19) bedöms sex planer inte bli antagna förrän i början av 2018: Mandolingatan, Fixfabriken, Olof Asklunds gata, Nordöstra Gårdsten, Gårdsten centrum och Smörslottsgatan/Robertshöjdsgatan. Dessa planer innehåller sammanlagt 1 985 bostäder. Överdraget är dock begränsat till någon månad in på 2018 och bedöms inte i sig orsaka att dessa projekt inte kan hålla den totala tidplanen.

Vid årsskiftet 2016/17 var tre planer antagna respektive godkända i Byggnadsnämnden: Radiotorget (114 bostäder), enligt tidplan, Adventsvägen (125) som antogs en månad tidigare än vad tidplanen angav och Ättehögsgatan (80), enligt tidplan. Den totala tidsåtgången för dessa tre planer var 18 månader, att jämföra med den målsättning på i snitt 17 månader som gäller för BoStad2021.

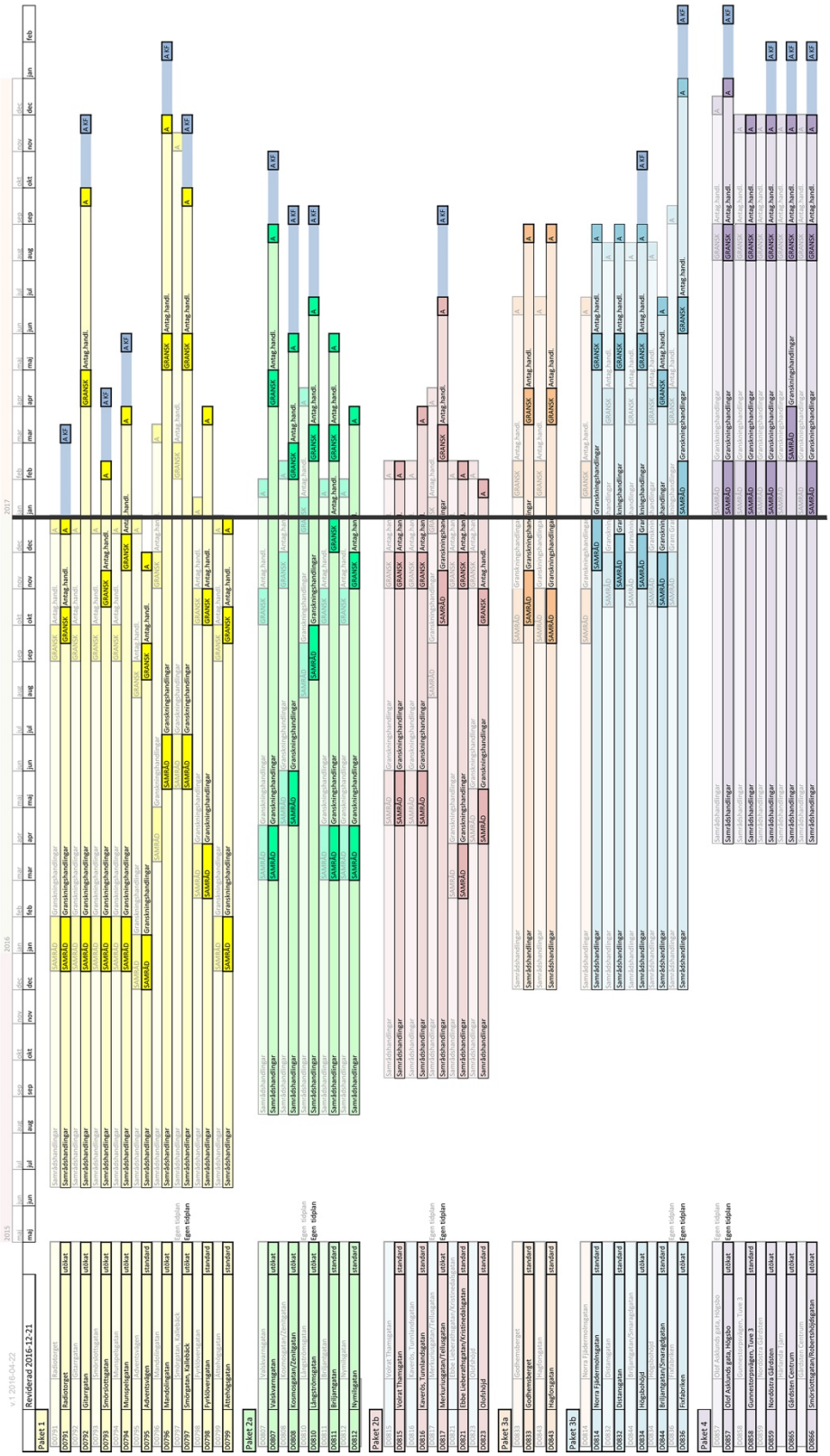
Ett stort antal detaljplaner har förskjutningar i tidplanerna, som mest uppåt 11 månader. Sluttiden bedöms dock i stort sett kunna bli 31/12 2017 eller strax därefter.

SBK gör kontinuerligt statusuppdateringar för samtliga detaljplaner inom BoStad2021 där flera faktorer stäms av för respektive plan: Skede, Projekt kostnad, Projekt tidplan, Måluppfyllelse kvantitet, Resurs, Måluppfyllelse kvalitet, Risk, Genomförandekalkyl och driftskostnad. I den samlade bedömningen från november 2016 (Projektöversikt Jubileumssatsningen november 2016) ges hälften av planerna grön färg, hälften orange och en plan röd färg. Ser man enbart på faktorn Projekt tidplan ges cirka 23 planer orange färg och resten grön, det vill säga cirka 3/4 av planerna är behäftade med någon form av osäkerhet.

Det totala antalet bostäder inom BoStad2021 som finns i pågående planer uppgår till omkring 8 795 vilket innebär att det finns en buffert för att en del planer kan komma att utgå av olika skäl.

### Forskargruppens reflektioner

Det går inte på nuvarande tidpunkt att bedöma huruvida alla planer kommer att vara antagna kring årsskiftet 2017/2018. Det vi kan konstatera är att trots förskjutningar i tidplanerna bedömer projektledningen att samtliga planer kan antas ungefär enligt ursprunglig tidplan. Med tanke på att planerna i paket 3 och 4 befinner sig i ett relativt tidigt skede finns en risk att tidplanerna behöver förlängas i samma omfattning som en del av planerna i paket 1 och 2. För paket 4 är detta kritiskt då planerat antagande ligger mycket nära 2017-12-31. För att dessa planer ska klaras inom tidsgränsen krävs att de genomförs helt enligt tidplanen, vilket få av de övriga planerna har uppnått. En annan risk är att planer med många bostäder ofta också är komplexa och därmed tar längre tid än planerat, en försening av de två-tre största planerna får konsekvenser för antalet bostäder som kan färdigställas i tid.




Figur 19. Jämförelse mellan tidplan 2016-04-22 (grå i bakgrunden) och reviderad tidplan 2016-12-21

## 5.2 Framdrift i de fem utvalda fallen

Genom mailväxling med kommunala handläggare och projektledare samt byggaktörer har vi kartlagt arbetsläget för de fem utvalda detaljplaneprojekten vid årsskiftet 2016/17. Förseningarna som anges i tabell 3 är beräknade genom att jämföra tidplan upprättad 2016-04-22 med tidplan 2016-12-21. Skälen till förseningarna visar sig vara många: detaljplanens komplexitet överhuvudtaget, bristande samfasning med markanvisning, oklarheter om gatuprojektering och dagvattenhantering, parkering, spårvägsdragning, ledningssystem, förskolebehov, buller-frågor, arkeologi, biotopskydd, stadsmässighet och exploateringsgrad, bristande kontinuitet vid chefsbyte. Man kan lägga märke till att olika tillfrågade personer har lämnat olika uppgifter om skäl till förseningar i de enstaka projekten.

Tabell 3. Framdrift i de fem utvalda detaljplaneprojekten

| PLAN | SAMRÅD | GRANSKNING | ANTAGANDE | ANTAGANDE KF | HELHET | MÅL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Mandolingatan** | Försenad<br>ca 2 månader | Försenad<br>ca 6 månader<br>(prognos) | Försenad<br>ca 8,5 månader<br>(prognos) | Ja | Försenad<br>ca 10,5 månader<br>(prognos) | RISK |
| **Smörgatan** | Enligt plan | Försenad<br>ca 3 månader<br>(prognos) | Tidigare<br>ca 1,5 månad<br>(prognos) | Ja | Försenad<br>ca 2 månader<br>(prognos) | OK |
| **Ättehögsgatan** | Enligt plan | Försenad<br>ca 0,5 månad | Enligt plan | Gäller ej | Enligt plan | Enligt plan |
| **Långströmsgatan** | Försenad<br>ca 0,5 månad | Försenad<br>ca 2 månader<br>(prognos) | Försenad<br>ca 3 månader<br>(prognos) | Ja | Försenad<br>ca 4,5 månader<br>(prognos) | OK |
| **Merkuriusgatan** | Försenad<br>ca 2 månader | Försenad<br>ca 2 månader<br>(prognos) | Försenad<br>ca 3 månader<br>(prognos) | Ja | Försenad<br>ca 4,5 månader<br>(prognos) | OK |

# 6 Vilka är konsekvenserna?

Viktiga dimensioner i den fortsatta följeforskningen kommer att vara vilka konsekvenserna av BoStad2021 är för kvalitet i stadsbyggandet, liksom för rättssäkerhet och demokrati. Frågor om risk och ekonomi är också betydelsefulla och tas upp redan här. Än så länge kan vi endast dra upp de stora linjerna för konsekvensanalysen.

## 6.1 Kvalitet

### Hur behandlas kvalitetsbegreppen?

Huvudfrågeställningen i följeforskningen är huruvida de åtgärder som genomförs inom BoStad2021 för att effektivisera planerings- och exploateringsprocessen är verkningsfulla och vilka konsekvenserna är för kvalitet, rättssäkerhet/demokrati och ekonomi för involverade parter. Frågan tar sin utgångspunkt i konstaterandet att processen kan effektiviseras, tiden för genomförande av respektive projekt kortas, och resurser sparas hos såväl offentliga som privata aktörer, utan att det säger något om kvaliteten i det färdiga resultatet. Därav följer att kvaliteten i det färdiga resultatet behöver följas upp för att belysa om processen ledde till den önskade kvaliteten, utöver att de kvantitativa målen för tid och antal bostäder utvärderas.

Hur ska då *kvalitet* definieras och utvärderas i det här sammanhanget? Vi betraktar kvalitetsbegreppet som relativt och situationsbundet. Kvaliteten definieras i de styrande dokument som gäller nationellt – planlagstiftning och andra myndighetsregler – och dem som gäller regionalt, till exempel Länsstyrelsens syn på riksintressen, samt dem som gäller lokalt: olika typer av program och styrdokument beslutade av staden, men också överenskommelser och andra styrdokument som gäller särskilt för BoStad2021 och för respektive exploateringsprojekt inom BoStad2021 – kvalitetsprogram, detaljplaner och liknande dokument. De färdiga bostäderna utvärderas mot de styrande dokument som är relevanta för det enstaka projektet. Detta kan ske genom dels intervjuer med involverade parter, dvs staden och byggaktörerna, och dels genom enkäter eller intervjuer med boende, närboende och grannar till projektet. Dessa grupper har sannolikt inte tagit del av vilka ambitioner för kvaliteten som gällde för projektet initialt, men kan bidra med att belysa sina upplevelser av kvaliteten i det färdiga resultatet.

### Kommunala styrdokument och riktlinjer

Göteborgs Stad siktar mot en samordnad markplanering. *Översiktsplan för Göteborg* (2009) är kommunens vision för den framtida utvecklingen. Den utgör grunden för en utbyggnad av staden. Utöver översiktsplanen finns andra styrdokument av betydelse för samhällsbyggandet i kommunen. Följande presenteras och analyseras i detta avsnitt:

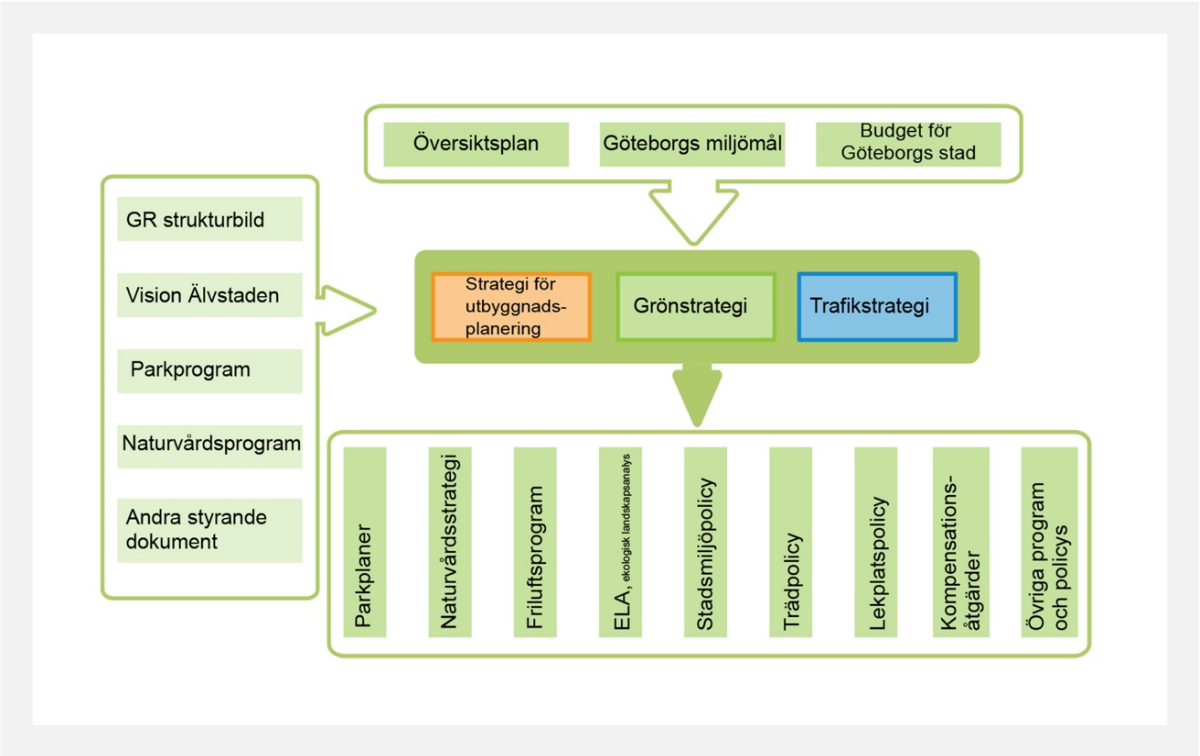
- Fyra strategidokument inklusive gällande modell för stadsutveckling:
  - Strategi för en tät och grön stad, Göteborg 2035
  - Strategi för utbyggnadsplanering, Göteborg 2035
  - Trafikstrategi för en nära storstad, Göteborg 2035
  - Vision Älvstaden
- Miljömål (2016)
- Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017
- Stadsbyggnadskvaliteter (2008)
- Stadslivet i centrala Göteborg (2012)

*Fyra strategidokument*

Göteborg Stad har antagit fyra strategidokument som utgår från översiktsplanen och visar hur Göteborg ska utvecklas till en grön och nära storstad fram till år 2035: 1) *Strategi för en tät och grön stad, Göteborg 2035*, 2) *Strategi för utbyggnadsplanering, Göteborg 2035*, 3) *Trafikstrategi för en nära storstad, Göteborg 2035*, 4) *Vision Älvstaden*. Tillsammans skapar de förutsättningar för stadens framtida expansion och stadsbyggande och anger en riktning för Göteborgs markanvändning de närmaste 20 åren[8].

De fyra strategidokumenten befinner sig i ett bredare sammanhang. *Strategi för en tät och grön stad Göteborg 2035* beskriver det på följande sätt (s 7):

> *"Grönstrategin, liksom Strategi för Utbyggnadsplanering och Trafikstrategi för en nära storstad utgår från övergripande styrdokument, framförallt Göteborgs Översiktsplan, Göteborgs miljömål och Budget för Göteborgs stad. Andra styrdokument som påverkar grönstrategin är till exempel GR:s strukturbild. Grönstrategin kommer att ligga till grund för ett antal planer, policys och program, som till exempel parkplaner, friluftslivsprogram och Trädpolicy för Göteborgs Stad."*

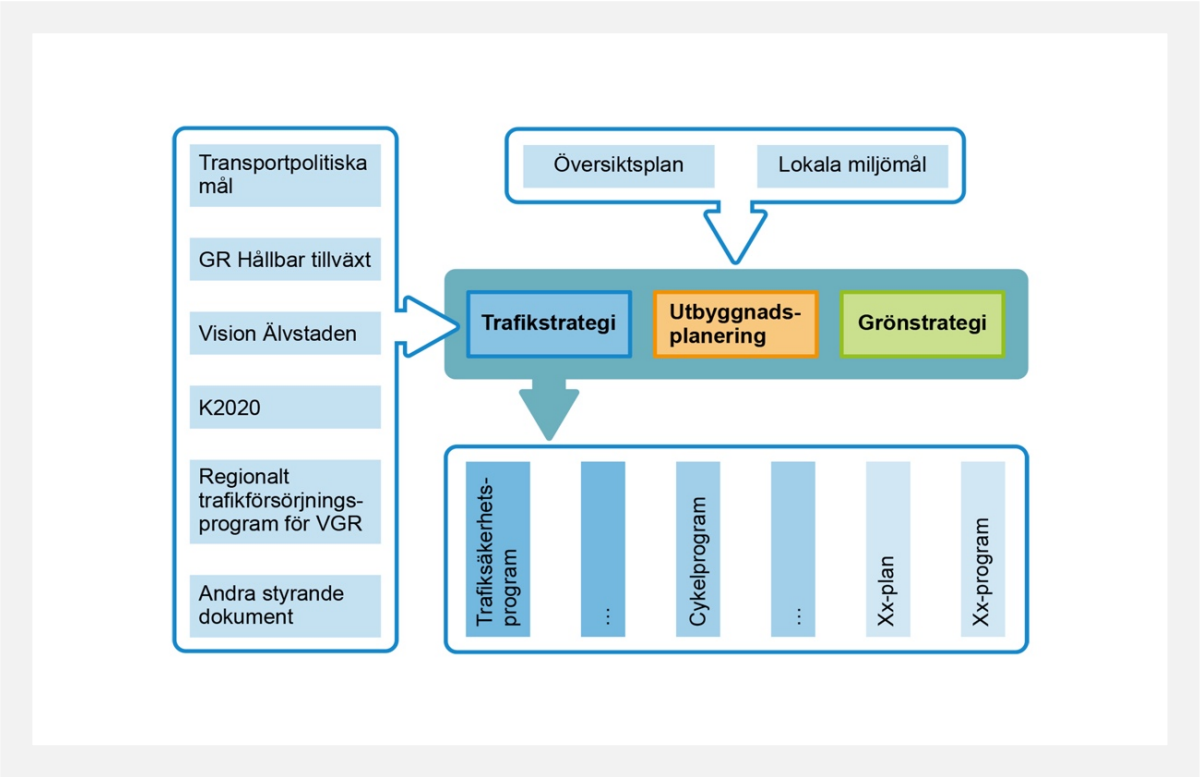



Figur 20. Grönstrategin i sitt sammanhang (Strategin s 7)

Kontexten för *Trafikstrategi för en nära storstad Göteborg 2035* presenteras så här (s 13):

> *"De tre parallella uppdragen utgår från övergripande styrdokument, framförallt översiktsplanen och lokala miljömål. Andra styrdokument som påverkar trafikstrategin är till exempel de transportpolitiska målen och strukturbild för Göteborgsregionen. Trafikstrategin ska sedan mynna ut i ett antal planer, där exempelvis arbetet med cykelprogrammet pågår och ett trafiksäkerhetsprogram finns framtaget."*

[8] Göteborgs Stad har 2015 tagit fram *Ordbok för stadsutvecklare, Göteborg 2035*. Ordboken ska ge en introduktion till strategierna och en djupare förståelse för vad man menar med ett grönt och nära Göteborg.




Figur 21. Trafikstrategin i sitt sammanhang (Trafikstrategin s 13)

I tabell 4 har vi sammanställt alla mål och strategier som är uttryckta i de fyra antagna strategidokumenten, och i tabell 5 har vi sedan sammanställt alla uttryck som innehåller ordet kvalitet i de fyra antagna strategidokumenten.

*Modell för stadsutveckling*

I den antagna *Vision Älvstaden* redovisas en modell för att utveckla sättet att arbeta med stadsutveckling. *Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035* framhäver att detta arbetssätt bör eftersträvas även i det fortsatta arbetet med att utveckla *mellanstaden* (s 53). Modellen drivs av *ledarskap, helhetssyn, delaktighet, samarbete och lärande.* Modellen är dynamisk. Tanken är att den ska utvecklas i en lärandeprocess genom de erfarenheter som man gör. Kopplingen som de två strategiska dokumenten gör mellan utveckling av ett arbetssätt och mellanstaden tyder på att modellen kan ses som en relevant jämförelsegrund för BoStad2021 (processen för framtagandet av BoStad2021 samt framtagandet av resultaten av BoStad2021).

*Miljömål*

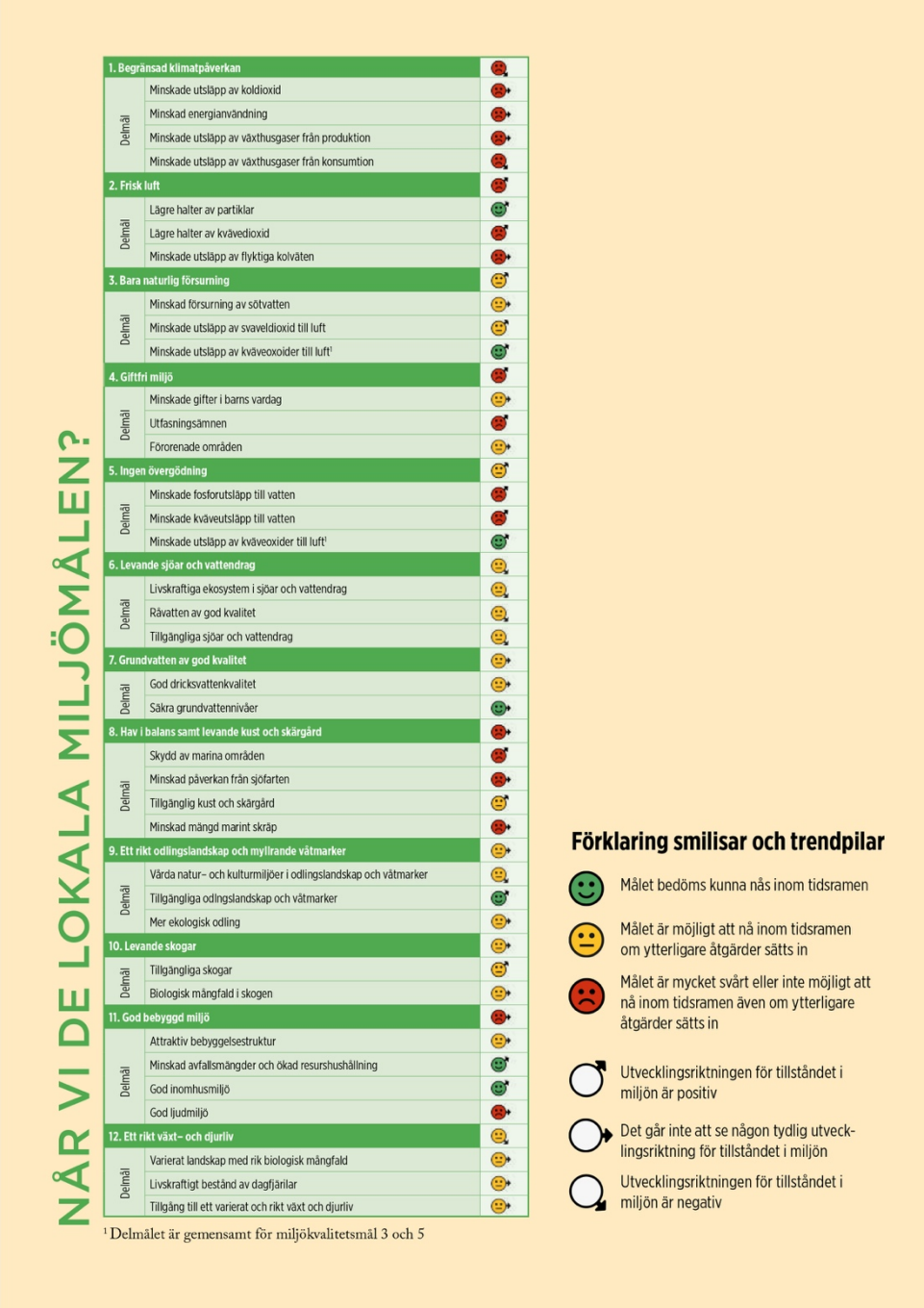
Göteborg har 12 lokala miljömål inklusive 37 delmål som är beslutade av kommunfullmäktige. Ett av de 12 lokala miljömålen är *god bebyggd miljö*, med fyra delmål (inkl indikatorer): *attraktiv bebyggelsestruktur, minskade avfallsmängder och ökad resurshushållning, god inomhusmiljö, och god ljudmiljö.* Enligt *Miljön i Göteborg 2016* är två av de fyra delmålen – *attraktiv bebyggelsestruktur* och *god ljudmiljö* – svåra att nå inom tidsramen och kräver ytterligare åtgärder (figur 22).

Tabell 4. Mål och strategier i de fyra strategidokumenten

| STRATEGIDOKUMENT | MÅL | STRATEGI |
|---|---|---|
| GRÖNSTRATEGI | *Socialt mål:* Göteborg är en tät och grön stad där de offentliga platserna bidrar till ett rikt och hälsosamt stadsliv.<br>*Ekologiskt mål:* Göteborg är en tät och grön stad med ett rikt växt- och djurliv och där ekosystemens tjänster tas tillvara. | • Stärk de gröna kilarna<br>• Stärk de blågröna stråken<br>• Säkerställ god tillgång till parker och naturområden<br>• Skapa ett varierat innehåll i parker och naturområden<br>• Stärk de gröna kopplingarna i staden<br>• Utveckla mer grönt i den hårdgjorda staden<br>• Utveckla de gröna områdena genom skötsel<br>• Synliggör stadens grönområden och gör medborgarna delaktiga<br>• Nyttja och utveckla ekosystemtjänster |
| UTTBYGGNADSSTRATEGI | Strategin har tre huvudsakliga *syften*: att tydligt visa hur staden vill utvecklas, att ge berörda nämnder underlag för prioriteringar i planarbeten och i kommunens investeringar samt att trygga stadens bostadsförsörjning.<br>*Målet* är att åstadkomma den täta staden med kvaliteter som förenklar vardagslivet. För att åstadkomma det, är det viktigt att arbeta kontinuerligt och målinriktat. | • Dra nytta av det som finns: Förtäta, komplettera och utveckla staden där befintliga resurser och redan gjorda investeringar kan nyttjas effektivt, till exempel infrastruktur, service, kollektivtrafik. I dessa områden finns det redan ett underlag som kan stärkas och behovet av nya investeringar är mindre.<br>• Utveckla tyngdpunkter: Genom att förtäta kring utpekade platser i staden utvecklas lokala tyngdpunkter där handel, service, kollektivtrafik med mera utvecklas.<br>• Kraftsamla där det gör skillnad: Kraftsamling innebär att arbete sker utifrån en övergripande idé, med ett helhetstänkande och under längre tid. Kraftsamling innebär också en bred samverkan mellan alla berörda aktörer. |
| TRAFIKSTRATEGI | *Resor:* Ett lättillgängligt regioncentrum som skapas ur översiktsplanens mål: Göteborgs roll i en växande region (1) och Förändrat transportbehov (8). Målet inkluderar även Göteborgsregionens kommunalförbunds måldokument Uthållig tillväxt och Strukturbild för Göteborgsregionen. | • Stärka resmöjligheterna till, från och mellan stadens tyngdpunkter och viktiga målpunkter (struktur)<br>• Öka tillgången till nära service, handel, mötesplatser och andra vardagliga funktioner (samhällsplanering)<br>• Effektivisera användningen av vägar och gator (nyttjande) |
| | *Stadsrum:* Attraktiva stadsmiljöer och ett rikt stadsliv (2) | • Ge gående och cyklister förtur och anpassa hastigheter efter i första hand gående (rörelse)<br>• Omdisponera gaturummet och skapa mer yta där människor vill vistas och röra sig (yta)<br>• Skapa ett mer finmaskigt och sammanhängande gatunät utan barriärer (struktur) |
| | *Godstransporter:* Nordens logistikcentrum (7) | • Säkerställa en god framkomlighet för godstransporter i Göteborg och samtidigt minska de lokala, negativa miljökonsekvenserna<br>• Samverka regionalt vid lokalisering av logistikcentraler och transportintensiva verksamheter<br>• Stimulera innovationer i samverkan med akademi och näringsliv |
| VISION ÄLVSTADEN | Målet är att skapa en attraktiv och hållbar stad ur ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv. | • Hela staden<br>• Möta vattnet<br>• Stärka kärnan |

Tabell 5. Kvalitetsuttryck i de fyra strategidokumenten

| STRATEGIDOKUMENT | BEGREPP |
|---|---|
| GRÖNSTRATEGI | • grön stad med stora kvaliteter,<br>• stad med stora gröna kvaliteter,<br>• livskvalitet,<br>• grundvatten av god kvalitet,<br>• nationella miljökvalitetsmålen,<br>• lokala miljökvalitetsmålen,<br>• kvalitet för olika biotoper,<br>• stadsbyggnadskvaliteter,<br>• stadskvalitet,<br>• sociala och de ekologiska kvaliteterna i stadens gröna områden,<br>• hög kvalitet, god ljudkvalitet i park- och naturområden,<br>• miljökvalitetsmål för god bebyggd miljö,<br>• gröna historiska kvaliteter,<br>• luftkvalitet,<br>• naturvårdskvaliteter,<br>• social och ekologisk kvalitet,<br>• luftkvaliteten i staden,<br>• kvalitet på grönytor,<br>• upplevelsekvaliteten på industri- och hamnmiljöerna,<br>• hög kvalitet,<br>• stora kvaliteter. |
| UTTBYGGNADSSTRATEGI | • kvalitet,<br>• staden med kvaliteter,<br>• stad med stora gröna kvaliteter,<br>• stadskvaliteter,<br>• kvalitetsplatser,<br>• offentliga rummets kvaliteter,<br>• kvaliteter: lekytor, nära till butiker, promenadområden, kollektivtrafiken<br>• kvalitetssäkra stadsbyggnadsprocessen. |
| TRAFIKSTRATEGI | • gröna kvaliteter,<br>• livskvalitet,<br>• kvaliteten i gaturummet,<br>• luftkvaliteten,<br>• miljökvalitetsnormen för kvävedioxid,<br>• mål för livskvalitet,<br>• stadskvaliteter,<br>• stadslivskvaliteter,<br>• kvalitet,<br>• lokala gång- och cykelstråkens samt cykelparkeringarnas kvalitet,<br>• kvaliteten för alla trafikanter och verksamheter,<br>• kvalitet i spårbunden trafik och annan kollektivtrafik,<br>• kvalitetssäkrad information,<br>• kundkvalitetsstyrd utformning,<br>• parkeringsplatserna av god kvalitet,<br>• stadsbyggnadskvaliteter,<br>• kvalitet i kollektivtrafiken,<br>• kvaliteter som möten, service, mat, hälsa, rekreation eller arbete,<br>• urbana kvaliteter,<br>• kvaliteten i kollektivtrafiksystemet,<br>• kvalitativa begrepp. |
| VISION ÄLVSTADEN | • kvalitéer som älven och vattnet erbjuder,<br>• stadens kvalitéer,<br>• stadsrummets största kvalitéer,<br>• befintliga kvalitéer,<br>• livskvalitet,<br>• luft- och ljudkvalitet,<br>• innerstadens kvaliteter,<br>• kvalitéer i den historiska kärnan och närheten till älven,<br>• lokala kvalitéer. |




Figur 22. Göteborgs miljömål (Miljömålsdokumentet s 5)

*Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017*

När det gäller *Stadsutveckling och bostäder* i *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017* är målet att bostadsbristen ska byggas bort och bostadsbehoven tillgodoses bättre. Inriktningar som anges inom detta område är bland annat:

- att kraftigt öka bostadsbyggande med inriktningen att bygga hyresrätter
- att minska segregationen och utjämna skillnader i livsvillkor och hälsa
- att planera områden för att uppnå en mångfald av upplåtelseformer och bostadstyper
- att skapa hälsofrämjande och hållbara livsmiljöer (jämlikhetsarbete)
- att bidra med nybyggnation till effektivt markutnyttjande, genom att komplettera och utveckla staden främst i redan exploaterade lägen med god kollektivtrafik
- att bidra till en högre täthet samt en större mångfald av både innehåll och människor
- att utgå ifrån Stadens strategi för utbyggnadsplanering, trafikstrategin och grönstrategin
- att prioritera arbetet med Dag Hammarskjölds boulevard gällande stadsutveckling och trafiklösning
- att ha människan i fokus och utveckla Sociala konsekvensanalyser
- att säkerställa inom gångavstånd god kollektivtrafik, service, affärer, skolor, torg och grönområden
- att bygga staden så att bilen blir mindre nödvändig, torgen blir mer levande och lokala verksamheter stärks
- att utveckla en blandstad med mer liv och rörelse, ökad trygghet och fler mötesplatser
- att integrera kulturen och stadsutvecklingen
- att arbeta med kulturplanering i ett tidigt skede i planprocessen
- att tillgängliggöra stadsrummet och stimulerar spontana kulturyttringar där utrymme för kreativitet ges
- att säkerställa fler kulturupplevelser och lekmiljöer, som exempelvis interaktiva skulpturer och lekmöbler
- att tillämpa en procentsregel för konstnärlig gestaltning vid nybyggnation
- att bygga staden som är tillgänglig för alla
- att öka den fysiska tillgängligheten till hela stadsrummet genom att bygga bort fysiska hinder
- att utveckla staden som präglas av barnperspektivet och säkerställas i konsekvensanalyser
- att säkerställa grönområden nära bostäderna
- att utveckla Jubileumsparken i Frihamnen till en urban stadspark med ett stort inflytande för göteborgarna över hur den utformas och växer fram
- att ge fler möjligheter till odling i staden
- att arbeta med dagvattenfrågan tidigt i den fysiska planeringen
- att eftersträva lokalt omhändertagande av dagvatten
- att inte bygga eller planera nya externa köpcentrum, men utveckla dem som finns på ett hållbart sätt, göras tillgängliga med kollektivtrafik och utbudet gå mot sällanköpshandel
- att öka möjligheten att hitta en lämplig bostad i hela staden
- att öka andelen hyresrätter i nybyggnation
- att öka planeringen för nya bostäder för att höja utbyggnadstakten än mer kommande år
- att öka antalet markanvisade bostäder för att möjliggöra ökningen av takten i bostadsbyggandet
- att initiera fler bostadsprojekt där hyresnivåerna hålls nere, exempelvis genom på förhand förhandlade hyror eller markanvisningstävlingar
- att tillgodose olika behov genom att utveckla olika boendeformer såsom gemensamhetsboende, studentbostäder, bostäder med särskild service och trygghetsboenden
- att säkerställa att fler småskaliga byggbolag ges möjlighet att bygga i staden
- att använda tillfälliga bostäder för att snabbt bygga bort bostadsbristen
- att prioritera Projektet BoStad2021 (Jubileumssatsningen)
- att möta hemlösheten enligt modellen ”bostad först” och individuellt anpassade insatser
- att skapa möjligheter att dela på hyreskontrakt genom så kallade kompiskontrakt
- att verka för att personer som utsätts för våld i nära relationer ska kunna få förtur till vissa lägenheter (arbetet med den nationella samverkan som ger våldsutsatta möjlighet att byta bostadsort ska fortsätta)
- att göra alla bostäder tillgängliga
- att skapa fler boenden och fortsätta arbetet med att reservera lägenheter enligt f100

- att samverka mellan de allmännyttiga bostadsbolagen och stadsdelsnämnderna för att utveckla förvaltningen av bostäder
- att arbeta med upprustning av bostäder i dialog med hyresgäster så att människor inte ska behöva lämna sina hem på grund av kostnadsökning
- att göra energieffektivisering vid renovering
- att använda stadens modell för social hänsyn som ett medel att skapa sysselsättning och arbete åt invånarna i de bostadsområden som ska upprustas
- att fortsätta med den påbörjade upprustningen av gatumiljön på Avenyn.

En rad olika uppdrag ges till Fastighetsnämnden, Park- och naturnämnden och GöteborgsLokaler:

- fler projekt för *nybyggda lägenheter med låg hyra* ska initieras (FN)
- en lokal handlingsplan ska tas fram för att vid behov snabbt kunna få fram *stor mängd nya temporära och/eller permanenta bostäder och kommunala verksamhetslokaler* (FN)
- antalet *bemannade lekplatser* ska utökas genom att även Byggleken i Biskopsgården bemannas (PN)
- minst 10 procent av alla markanvisade hyresrätter ska anvisas med *hyrestak* om max 1000 kr per kvadratmeter och år (FN)
- insatser för att *rusta upp de lokala torgen* ska genomföras (GL).

*Stadsbyggnadskvaliteter (2008)*

I Göteborg är skriften *Stadsbyggnadskvaliteter* (2008) ett komplement till Göteborgs översiktsplan med fokus på hur stadsmiljöer bör utformas. Skriften godkändes 2008 av Byggnadsnämnden. *Stadsbyggnadskvaliteter* är tänkt att ge vägledning i den konkreta utformningen av Göteborgs stadsmiljöer: ”De ska vara ett arbetsverktyg i den praktiska stadsplaneringen, i såväl detaljplaner som i handläggningen av bygglov och bygganmälan samt i lantmäteriärenden.” Skriften behandlar tre teman i stadsplaneringen: den fysiska miljön, människan i staden och stadsbyggandets processer.

*Den fysiska miljön* inbegriper åtta aspekter – Göteborg och omvärlden, stadens karaktär, skalan och tätheten, de offentliga rummen, skönheten, vattnet och det gröna, rörelser och samband, miljöanpassat byggande. *Människan i staden* beskrivs av tre huvudbegrepp – integration, vardagsliv och folkhälsa. Vidare behandlar skriften *stadsbyggandets processer* som utgår från samtalet om staden och gemensamma förhållningssätt. På det sättet driver Göteborgs Stad diskussionen om *kvalitet i miljön* samtidigt med *kvalitet i processen* – där miljön analyseras så att mänskliga och fysiska komponenter lyfts fram, liksom att dialog och samverkan i livsmiljöns produktionsprocess betonas. *Stadsbyggnadskvaliteter* har i fokus relationen mellan stadens mänskliga och fysiska dimension samt produktionen av stadens rum som en process, där livsmiljön konstrueras och rekonstrueras i dialog och samverkan.

Skriften påpekar att planprocessens upplägg har en stor betydelse för både kvalitet i miljön och kvalitet i processen. Olika delprocesser måste påbörjas tidigt i planarbetet och hanteras simultant. De följande citaten skissar Göteborgs Stads bild av en bra planprocess för en bra livsmiljö. I bilden ingår aspekter som har en utvecklad representation i form av konkreta procedurer och tjänster men även de som är inte lika mycket formaliserade (våra kursiveringar):

- De ekonomiska *genomförandefrågorna* ska belysas tidigt i planprocesserna. (…)
- *Dräneringsbehov,* dagvattenhantering och höjdsättning bör utredas tidigt i varje planeringsprocess och vid exploatering. (…)
- De som handlägger *bygglov* ska dock så tidigt som möjligt i processen föra en dialog med byggherrar om utformningen av bostadsprojekten, diskutera bra förebilder, ge råd och informera om samhällets syn på ett *bra bostadsbyggande.* (…)
- I en bra planprocess är det alltså fundamentalt att deltagarna från olika förvaltningar skapar en väl förankrad samsyn kring de *kvaliteter* som ur allmän synvinkel bör uppnås. (…)
- Tidigt i en planprocess måste en *ekonomisk kalkyl* göras för att klarlägga förutsättningarna för genomförandet. (…)

- I ett tidigt skede i planprocessen identifieras sådana *förbättringar* som byggherren genom ett avtal bekostar, helt eller delvis. Det är viktigt för byggherrens säkerhet i plan- och byggprocessen att dessa åtaganden blir tydliga så tidigt som möjligt och successivt kan konkretiseras.

*Stadslivet i centrala Göteborg (2012)*

*Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035* pekar på vikten av *Stadslivet i centrala Göteborg* (2012) – analysen som är avsedd att användas som underlag i både strategisk stadsplanering och mer detaljerade planeringsprojekt: ”Studien har formulerat 10 rekommendationer för att stärka stadslivet i centrala Göteborg. Dessa har alla sin bakgrund i stadens mål, som de är formulerade i ’Förslag till budget 2012’, Göteborgs översiktsplan del 1(2009), Barnkonsekvensanalys (2011), Social konsekvensanalys (2011) och Göteborgs parkprogram (2009). Rekommendationerna kan ses som medel för att uppfylla dessa. Till hjälp för att kvalitetssäkra stadsbyggnadsprocessen har också förslag på mått för att analysera nya planer tagits fram.” (s 51).

## Forskargruppens kommentarer

Det finns väldigt många styrdokument i Göteborgs Stad:

> *”Det tar sig fram väldigt mycket dokument i staden (skratt,) ibland lite för många skulle jag säga …”* (intervjuad handläggare)

Det finns många mål i kommunala styrdokument som på ett eller annat sätt ligger till grund för både *utformning av stadsmiljö* och *genomförande av detaljplanerna och andra stadsutvecklingsprocesser*. Det finns fler uppsatta mål kring framtida stadsmiljöer än kring framtida *genomförande av detaljplanerna och andra stadsutvecklingsprocesser*.

Som ett paket skapar de en närmast omänsklig uppgift att greppa, vilket gör att det är svårt att ta fram ett tydligt mål för detaljplanprojekt utgående ifrån den strategiska helheten och inte de olika tematiska fragmenten. Personer som arbetar med detaljplaneprojekten i BoStad2021 och som är anställda utanför den kommunala strukturen upplever att det är svårt att snabbt sätta sig in i materialet:

> *”Det är ju så, dels är det ett högt tempo som konsult tycker jag, i varje … Oavsett var man jobbar, vilken kommun det ens är, så räknas ju verkligen timmar. Här räknas inte timmar på samma sätt, men vi har högt tidstryck liksom, och det gör ju att jag ofta som konsult känner en brist i att hinna sätta mig in i alla styrdokument och sådant som finns. Jobbar man på en arbets- … jobbar man på kommunen … (…) Då tar man till sig dem efterhand de kommer, och det är väl en brist jag ofta ser som konsult. Alltså inte bara här utan generellt* (skratt).*”*

I styrdokumenten växlar man mellan olika begrepp som innehåller ordet kvalitet, t ex stadskvaliteter, stadsbyggnadskvaliteter, urbana kvaliteter, stadsrumskvaliteter och lokala kvaliteter. Vad betyder de här begreppen? Betyder de samma sak? Är *stadskvaliteter* samma sak som *stadsbyggnadskvaliteter*? Vad menas med *stora kvaliteter* eller med *stora gröna kvaliteter*?

## Kvalitet enligt PM för Jubileumssatsningen för bostäder

I *PM – Uppdrag, organisation och ekonomi för Jubileumssatsningen för bostäder*, i avsnitt 2.1 Organisation, står det att arbetet föreslås drivas i projektform och förslag till organisation utgår från målen att bl a *”möjliggöra en snabbare tidplan för detaljplanearbetet än i normalproduktionen”* och *”kvalitetssäkra resultatet av satsningen – rättssäkra planer, bostäder och stadsmiljö med kvalitet”*.

I avsnitt 3. Huvudtidplan står det att utgångspunkten för samverkansplanen har varit att *”inte minska kvaliteten på resultatet, dvs. att inte minska på tanketid/arbetstid utan att korta, helst eliminera, ledtider och att minimera risker för stopp och förseningar.”*.

Under rubriken 6. Risker står det att: *“(…) satsningen ska genomföras på kort tid och delvis med ändrat arbetssätt. Nya processer ska prövas. En förutsättning för framgång med satsningen är att samtliga ingående parter arbetar aktivt för att tidplaner hålls, att avtal tecknas i tid, att utredningar kommer fram och att underlag till beslut finns framme i god till för samverkan, beredning och kvalitetssäkring.*”.

## Kvalitet hos BoStad2021: vad tycks fungera och inte fungera?

Vid den workshop som hölls 2016-11-11 på Chalmers frågade forskagruppen om deltagarnas reflektioner kring det bästa och det sämsta med BoStad2021. I gruppen med fokus på det bästa ägnades tiden främst åt diskussioner om närhet och gemenskap. "Nära" och "gemensam" är de två ord som sticker ut mest i materialet. Flera deltagare betonade att det bästa med BoStad2021 är att projektet utformas för att öka delaktighet genom att tidigt möjliggöra möten och främja samverkan mellan olika människor, kunskaper, förvaltningar, tidplaner, processer och intressen. Den positiva utvecklingen av gemenskap diskuterades utifrån flera olika dimensioner av begreppet "nära". I gruppen talade man om geografisk, tidsmässig, funktionell, social och perceptuell närhet. De viktigaste synpunkterna som togs upp handlade om gemensam projektlokal, samordnade processer med gemensam deadline och mål, närvaro av olika frågor, kompetenser, aktörer, intressen, förvaltningar, god stämning i gruppen, ökad förståelse för varandras verksamheter, känsla av samhörighet och visuell identitet.

I den workshopgrupp som diskuterade vad som var sämst blev det fördjupade diskussioner om resurser, osäkerhet, tidspress och kvalitet. Ett nytt arbetssätt som utvecklas inom BoStad2021 präglas i högre grad än tidigare av osäkerhet, vilket i samband med resursbrist och tidspress kan påverka kvaliteten. Samtliga deltagare var överens om att projektet lider av resursbrist, hög arbetsbelastning och stress. En viktig orsak till att arbetet inte drivs snabbare är att det råder brist på personal och kompetens. Man påpekade att alla inblandade organisationer inte har hunnit bemanna utifrån den ökade produktionen. Samtidigt riktades deltagarnas fokus mot stressad uppstart av BoStad2021 och vikten av gemensam projektplan, och ett genomtänkt tidigt skede (både för BoStad2021 och varje delprojekt) betonades. En bland flera negativa aspekter som lyftes under denna workshop var att det i projektlistan för BoStad2021 finns för många och för komplexa planer. En annan negativ aspekt som diskuterades var att i BoStad2021 ingår för många och för olika byggaktörer. Det resonerades också kring deras ojämna engagemang.

Många deltagare har upplevt problem med hantering av osäkerheten och bevakning av förändringar. Man talade om att hantering av utvecklingsdynamiken och osäkerheter – kring till exempel ”oprövad metod”, oskrivna eller ej färdiga rutiner, nödvändiga investeringar, otydliga riktlinjer, ingen åtkomst till varandras portaler, tid för förberedelser som krävs inför de parallella processerna och deras tidsbevakning, byte av handläggare – tar mycket energi. Några personer ansåg att den tidspress som finns i projektet kan ge avkall på kvalitet för att hålla tidplanen, att vissa frågor inte ges nog tid och att vissa frågor prioriteras bort. Man upplevde att tiden för reflektion minskades.

## Forskargruppens kommentarer

Att kvalitetssäkra *resultatet av satsningen* är ett av satsningens mål. I PM för Jubileumssatsningen ingår tydliga formuleringar om vad kommunen menar med *kvalitet på resultat av satsningen*. Diskussionen om *kvalitet på resultat av satsningen* är ganska utvecklad, medan frågor om kvalitetssäkring av själva satsningen, alltså *kvalitet på hela satsningen som projekt och dess utveckling* inte tas upp.

Intervjumaterialet innehåller många kommentarer där ordet kvalitet kopplas framförallt till *planhandlingar, stadsmiljö* och *bostäder*. Många respondenter gav uttryck för att det finns en tydlig brist på diskussion om kvalitet på arbetsprocessen, dvs samverkan, arbetssätt och dess framtagande. Se följande citat om kvalitet på arbetsprocessen:

*”Det är svårt att säga. De får nästan du (…) när du är på mötena kan du studera det eller tänka på det, tänker jag.”*

*”(…) det ryms inte i min tidsplan över huvud taget, vi hinner knappt med, vi drar alltid över tiden på mötena för vi har så mycket att prata om.”*

*”Nu sätter du mig på pottan tycker jag. Dels så tycker jag inte det var speciellt tydligt vad kvalitetsmålen är.”*

*”(…) kvaliteten i processen, och det var egentligen det vi var inne på, att jag kan ju inte värdera eller reflektera, eftersom jag inte riktigt vet hur de andra gör. Utan i så fall är det ju en input jag behöver ha utav … Men det vet jag inte riktigt om man har fått. (…) Jag driver ju arbetsgrupperna lite så som jag individuellt önskar, för att ha lite ordning på det, och det är ju baserat på tidigare erfarenhet och detta input och så vidare. Men – hade man fått vara en liten fluga på väggen i något annat sammanhang, så kanske det arbetsmötet hade drivits på ett helt annat sätt. Så där ges ju inte jag egentligen reflektionen. Hade man kunnat korsa det så, då tror jag vi hade fått en mycket, mycket större utväxling. Men jag uppfattar att den tiden finns inte riktigt.”*

I intervju- och workshopmaterialet och av våra dokumentstudier framgår det tydligt att i praktiken minskar man på tanketid, att vissa avtal inte tecknas i tid och att vissa utredningar inte kommer fram i tid:

*”Det som man kan känna ibland är att det är mycket som ska fram på kort tid. Ibland hinner man kanske inte fördjupa sig riktigt. Man skulle kanske vilja ha lite mer tid men samtidigt så är det ganska tight, tidplanerna.”*

*”Jag har liksom haft ett sånt här dokument, det som jag kontinuerligt fyllt på liksom, men sen, nu hinner jag inte att skriva i någonting i det. (…) Att man själv sätter sig en gång i månaden och har avsatt en tid för vad det är man vill reflektera över liksom för att kunna verkligen ta tillvara på det. Nej, för just nu, det går ju i liksom i sånt spinn så man hinner ju liksom inte.”*

*“Och så måste jag säga att i* [namn på detaljplan] *så var inte alla aktörer med på banan när vi hade startmötet, därför att paketet skulle igång, men markanvisningen var inte klar för den sista aktören. Så vi hade inte med dem på startmötet.”*

*”Utredningarna är försenade. För att få klart samrådshandlingar enligt plan måste utredningarna vara klara i början av oktober månad. (…)* [namn] *informerade om att upphandling för tre dagvattenutredningar avbrutits p g a resursbrist för de konsultfirmor vi kontaktat.”*

*”Bullerutredningar och luftmiljöutredningar har försenats p g a resursbrist hos* [förvaltning] *och trafikförslagen därmed blir försenade. (…) Markanvisning – ett genomgående problem att planerna startas men att markanvisningen inte kommer förrän i samrådet. Arbete pågår med att försöka hitta ett bra arbetssätt.”*

*"Men det ser jag som en brist i egentligen hela stadens förvaltning liksom, att man inte riktigt följer upp det man har gjort tidigare. Ja, jag hoppas ju att vi blir bättre på det, men det krävs ju lite insatser."*

Många respondenter gav uttryck för att kvalitet på framtagandet av projekt inom BoStad2021 skulle ha kunnat utvecklas med välplanerad uppstart och tydligare introduktion till satsningen och bättre urval av planer.

## Målen för BoStad2021 i relation till kvalitet på resultaten av plan- och byggprocesser

En viktig fråga som rör kvalitet inom BoStad2021 rör huruvida fastställda mål för slutdatum och antal bostäder har betydelse för resultatet av satsningen. När det gäller hur man ska nå det fastställda målet för slutdatum har kommunen och byggaktörer olika uppfattningar. Ett exempel kan vara prefab- och moduldiskussioner. Enligt den kommunala projektledningen diskuteras sådana lösningar av andra anledningar än den att de sparar tid:

*"Vi har ju en del prefab- och moduldiskussioner, men det tänker jag att det hade vi haft ändå. Att det är inte för att det ska gå snabbt liksom tänker jag nog inte. Utan, jamen än så länge kan jag nog inte säga att jag tycker att de vill liksom få fram något bara för att liksom."*

Från byggaktörsidan är man väl medveten om att tidspress kan resultera i alternativa produkter som inte kräver så mycket projektering och klarar leveranstempot.

*"Jo men det handlar också om att det kommer påverka till och med vilka entreprenadformer jag gör. Det kan ju tvinga fram att jag måste jobba med kombohus. Vet jag inte om ni vet vad det är för någonting men det är* [SABO som] *har tagit fram prefab-standardhus till låga kostnader som är snabbt, det behövs inte mycket projektering, det är gjort redan, så det är egentligen bara att anpassa marken runtikring. Och det riskerar att bli – om jag ska vara ärlig – Miljonprogram 2.0. Men jag tror att vi kan behöva göra det. Sen får vi kanske hyfsa till fasaderna, gårdarna, balkongerna, kosmetiskt lite grann. Det är nog bra byggkvaliteter, den estetiska kvaliteten är stora frågetecken kring. Men bara för att hålla uppe tempot, leveranstempot, så måste jag nog välja väldigt mycket olika produkter här. Så att jag har reserverat två kvarter för det, att vi ska nog försöka hitta en optimal lösning med kombohus där."*

Några personer ansåg att den tidspress som finns i projektet kan ge avkall på kvalitet då för att hålla tidplanen, att vissa frågor inte ges nog tid och vissa frågor prioriteras bort. Intrycket efter att ha gått igenom en del av intervjumaterialet är att man ofta väger kvalitet mot bostadsbristen:

*"Man kan tänka med att det är väldigt många som inte har någon bostad alls, att i det perspektivet kanske vi inte (…) Då kanske vi inte kan ha högsta liksom kvalitet på precis allting. Alltså arkitektur och så vidare. Jag vet inte men man kan ställa sig frågan, vad är det som är det viktigaste just nu."*

*"Tidplanen är kortare så du hinner inte med allt. (…) Ja, det tror jag ju i och med att bostadsbristen är så akut så tror ju jag att man måste egentligen göra allt man kan för att få fram bostäder som människor kan bo i så snabbt som möjligt. Och då kanske man får rucka på vissa … Allt behöver kanske inte vara ..."*

Från byggaktörshåll är man också tydlig om att ett fastställt mål för antal bostäder har påverkan på utformningen av bostadsområden och kvalitet:

*"I* [detaljplan] *(…) en markanvisning (…) där vi hade tävling med (…) där vi hade gått in och visat 'Så här kan vi tänka oss' utan egentligen göra några utredningar alls då. Och det tyckte de var jättefint. Det var en jättefin markanvisningstävlings förslag. Det var det. Sen så tittar man ju då så fanns det lite dåligt berg. Där kunde vi inte bygga på grund av dåligt berg, och där kunde vi inte bygga på grund av lite naturvärden och så där. Så varje gång vi var på möte plockar vi bort ett hus, men det var ju väldigt viktigt att vi håller fast vid de här* [antal] *lägenheter, så de husen som var kvar måste man höja då. (…) Det allra viktigaste var att vi håller BTA då. Det märker man ju i det."*

*"Vi har fått en markanvisning på marknära bostäder, det är fyrbohus där man har en egen trappa utifrån i alla fall då, bor uppe och där nere, och vi ska bygga någonting som är annorlunda, vi ska komplettera området, vi ska inte bygga mer lameller i* [stadsdel]*, och där säger ju* [förvaltning] *att det är för lite exploaterat, och så då måste vi gå upp med en våning till då, vilket gör att det blir en lamell istället för ett litet gulligt hus då. Vilket gör att vi då i planen säger att vi kan bygga tre våningar så bygger vi ändå bara två våningar, vilken kan ju verka lite (…) lite fel just när det är BoStad2021 där man liksom ska göra en plan för det man ska bygga. (…) Vi löser det bra där. (…) De gäller ju också att förklara vad vårt uppdrag faktiskt är. (…) Det bli lite färre bostäder än vad som är möjligt att bygga, men jag tror att det blir bättre område."*

## Forskargruppens kommentarer

Satsningen upprättar och befäster nya former för planeringsprocessen genom att rikta fokus mot ett visst antal bostäder (det morfologiska i produkten) och tiden från initiering till inflyttning som ska kortas (det tidsmässiga i processen) som huvudmål. Den gemensamma målbilden omfattar i nuläget de fastställda målen för slutdatum och antal bostäder. I varje detaljplan bör denna målbild utvecklas med flera andra aspekter så tidigt som möjligt för att så bra som möjligt beskriva projektets helhet. *"Hade man mer samsyn på vad det är man gör så hade det varit enklare"* – sa en av de intervjuade. Det är därför viktigt att söka efter en planeringsprocess och ett mål som utgår från staden som komplex struktur (produkt/process) där alla stadsbyggnadsdimensioner – den morfologiska, perceptuella, sociala, visuella, funktionella och tidsmässiga (Carmona m fl 2003) – ses som drivande för utveckling av bostäder.

## Kvalitet i planbeskrivningarna till de fem utvalda planerna

En genomgång har även gjorts av de många kvalitetsuttalanden i planbeskrivningarna till de fem utvalda detaljplanerna. Beskrivningarna är normalt uppställda enligt

PLANENS SYFTE OCH FÖRUTSÄTTNINGAR
Planförhållanden
Sociala aspekter
Fornlämningar, kulturhistoria och befintlig bebyggelse
Mark, vegetation och fauna
Trafik och parkering, tillgänglighet och service
Störningar

DETALJPLANENS INNEBÖRD OCH GENOMFÖRANDE
Bebyggelse
Trafik och parkering
Tillgänglighet och service
Friytor
Sociala aspekter
Teknisk försörjning
Övriga

ÖVERVÄGANDEN OCH KONSEKVENSER
Nollalternativet
Sociala konsekvenser och barnperspektiv
Miljökonsekvenser

Under samtliga dessa rubriker är det vanligt att det återfinns minst ett kvalitetsuttalande. Omfattningen betyder att det inte har varit möjligt att skapa en effektiv överblick över textmaterialet i de fem planbeskrivningarna.

## Forskargruppens kommentarer

Kvalitetsambitionerna i planbeskrivningarna hänvisar till intentionerna i stadens strategidokument. I dessa dokument uttrycks de kvaliteter som planer avses ge upphov till med vaga begrepp och otydliga kopplingar mellan avsedd kvalitet och de medel som anges. I stort sett saknas kvantifiering av effektsamband. Det gäller t ex huvudåtgärden förtätning – som skall ge upphov till befolkningsunderlag för mera service "nära". De flesta kvalitetsbegreppen framstår som något allmänna och inte helt lätta att följa upp då bebyggelsen står klar. Hur vet man att tryggheten ökat? Hur utvärderar man variation, blandning, social stabilitet och ändrad identitet i det aktuella projektet? För följeforskningen i anslutning till BoStad2021 reser detta förhållande tre frågor:

- Hur ska vi mäta kvaliteter i plandokumenten?
- Hur ska vi följa upp kvaliteter 2021 när bebyggelsen är färdig?
- Hur ska vi utveckla förslag till förbättrade kvalitetsstyrning?

Det är alltså komplicerat att besvara frågan om hur BoStad2021 påverkar kvaliteten hos de miljöer som skapas. Även om man nöjer sig med att undersöka om olika kvaliteter hos de ingående projekten kan väntas bli högre eller lägre än i andra planområden stöter man på problem. Till att börja med kan man skilja mellan de kvaliteter som påverkas redan i valet av alla de projekt som tillsammans ingår i BoStad2021 och dem som sedan kan styras i detaljplaner, markanvisningar, exploateringsavtal och bygglov.

Eftersom det inte finns en tydlig konsensus i den internationella planeringslitteraturen om vad som utgör god stadsplanering (Gregorowicz-Kipszak 2015) har vi valt att analysera kommunens övergripande programdokument och detaljplanebeskrivningarna för de fem projekt som vi har valt ut. Det omedelbara intrycket av vår analys av de textställen där ordet kvalitet förekommer i programdokumenten är att ordet uppträder så ofta att det inte är självklart hur intentionerna är vägledande i den faktiska detaljplaneringen.

För att bedöma kvaliteten måste man först veta både om kvalitet (vad begreppet innebär) och dess relation till stadsbyggandet. Eftersom begreppet är mångtydigt och levande har bedömningsprocesserna en viktig roll i själva meningsskapandet. Att prata om kvaliteter i relation till stadsbyggnad är inget nytt, men en teoretisk diskussion om relationen mellan stadsbyggandets konstnärliga praktik och kvalitet och dess kritiska potential är sällsynt.

## 6.2 Medborgardialog och samråd

### Medborgardialoger i BoStad2021

I BoStad2021 har intentionen varit att lägga ett särskilt fokus på tidig dialog i syfte i att minska risken för överklaganden, som i förlängningen kan hota de uppsatta tidsmålen. Av intervjuerna, med både den kommunala projektorganisationen och byggaktörsidan, framkommer en något splittrad bild. Från kommunalt håll finns uppfattningen att byggaktörerna, som är ålagda att driva dialogprocessen, inte riktigt lever upp till sina åtaganden:

*"… alltså det ligger ju på byggaktörens ansvar och det har vi ju avtalat med dem. Det enda vi gör är ju att vi så klart påminner dem och ligger på och påminner. För att här har vi ju faktiskt lagt ett ansvar på byggaktören i en verkligen specifik fråga som jag nog tycker att de inte riktigt har matchat upp (…) De är väldigt fega med att gå ut och prata med omgivningen utan att ha ritat igenom projektet och tänkt och har bilder, och det är ingen som vill, eller vågar, gå ut och ha ett möte på ett blankt papper liksom. Det tycker jag, det är jätteläskigt. Så att där tycker jag att de fegar."*

*"Det är en sådan tjatgrej såhär, jag tjatar och tjatar och tjatar om de här dialogerna varenda arbetsmöte, de säger ingenting, och sedan helt plötsligt såhär: 'Nej vi tänker inte göra det'. Bara nähä. – Vi har ändå kommit överens om att ni ska göra det. – 'Jamen de är så upprörda med alla renoveringar vi ska göra, så det kommer ändå inte bli några frågor kring planen.' – Men varför kunde du inte säga det här till mig för tre månader sedan, så hade vi ändå kunnat landa i det här gemensamt om det är en bra idé eller inte, och inte en vecka innan vi ska på samråd?"*

Vad gäller byggaktörsidan är det inte tydligt att man nu jobbar på ett klart förändrat sätt med dialog jämfört med i ”normal” produktion:

> *”Jag kan inte säga om vi jobbar annorlunda eller inte annorlunda här. Här har vi gjort en analys av deras behov, av husens behov, och det kommer att leda till en process där.”*

Från byggaktörshåll ser man också med viss tvekan på tidig dialog, eftersom man anser att det från medborgarhåll kan uppfattas som alltför abstrakt om vad som ska byggas:

> *”Ibland kan vi uppfatta det som overkill (…) Vi skickade ut 700 brev och det kom 20 (…) och de undrade ’Vad tänker ni bygga?’ Och vi säger ’Vi vet inte’ (…) – ’OK, men varför är vi här då?’ I* [stadsdel] *är människorna lite överforskade och trötta på frågor, och där fick vi starka rekommendationer att inte gå ut innan vi hade fakta. Sen ligger* [förvaltning] *på oss hela tiden och undrar hur det går. Vårt svar har varit att människor vill veta vad vi tänker göra (…), det är för abstrakt för människor.”*

Man upplever även att SBK trycker på kring tidig dialog, samtidigt som detta anses från byggaktörshåll kunna fungera kontraproduktivt:

> *”Om man har tidig dialog och människor säger ’Bygg vad ni vill bara det inte bullrar!’ Och så gör inte* [annan förvaltning] *något åt detta, då har man bara i stället retat upp folk.”*

### Forskargruppens kommentar

Kommunikation kan vara enkelriktad, envägskommunikation som när man enbart informerar om en planfråga. Dialog är däremot tvåvägskommunikation, i princip ett samtal. Ett specialfall av dialog är samråd enligt PBL. Även överklaganden är ett slags dialog. Demokrati som styrelseskick är sedan det klassiska Aten kopplat till dialog mellan medborgare.

Redan innan PBL hade tillkommit föreskrev 14 § byggnadsstadgan att den som upprättar en plan är skyldig att *samråda*. I och med PBL vidgades kretsen av dem som ska beredas tillfälle till samråd. Dessutom tillkom en paragraf om syftet med samråd och underlag för samråd. Texten ändrades vid PBL-revisionen 1996 och bestämmelserna om samråd finns nu i 3 kap 9 § och i 5 kap 11-12 §§ PBL (SFS 2010:900). I prop 1994/95:230 (s 38) förklarade regeringen att medborgarnas medverkan är viktig av flera skäl: ”Beslut som har tillkommit utan att allmänheten har beretts möjligheter att medverka i beslutsprocessen har ofta svårt att bli allmänt accepterade. Medverkan från allmänheten är nödvändig också för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt.” Regeringen konstaterade vidare att ”Medborgarinflytandet i planprocessen kan inte ersätta den representativa demokratin, men utgör ett viktigt komplement till denna”. I PBL har detta uttryckts genom att syftet med samråd är ”att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan”.

Ett bredare begrepp än samråd är *medborgardialog* vid fysisk planering. Boverket rekommenderar kommunerna att ta initiativ till medborgardialog redan innan de ställningstaganden har gjorts som är nödvändiga för samråd om en översiktsplan eller en detaljplan. Tanken är att medborgarna, av Boverket tolkat som ”alla dem som bor eller verkar i det aktuella området eller på annat sätt är berörda av planeringen”, ”får insyn i planeringen och ges möjlighet att kunna påverka den”.

Uppenbart är att byggaktörer i de studerade detaljplaneprojekten inom BoStad2021 har svårt att se det positiva i de former för medborgardialog som hittills har utvecklats.

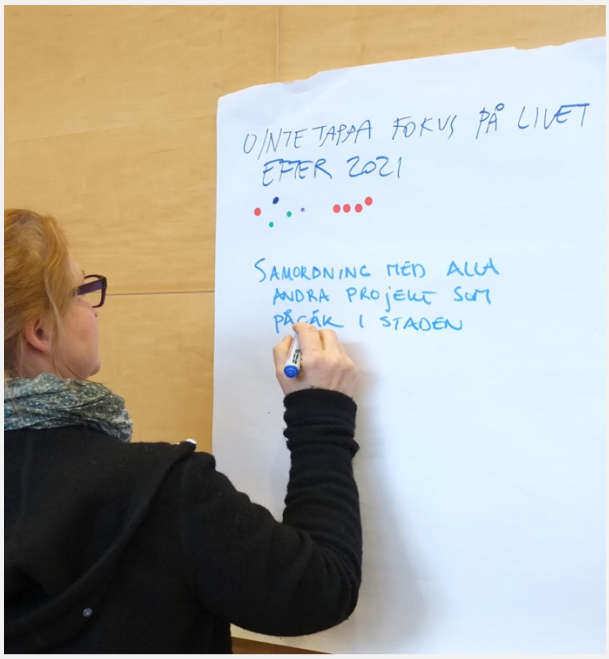
## 6.3 Ekonomi och risk

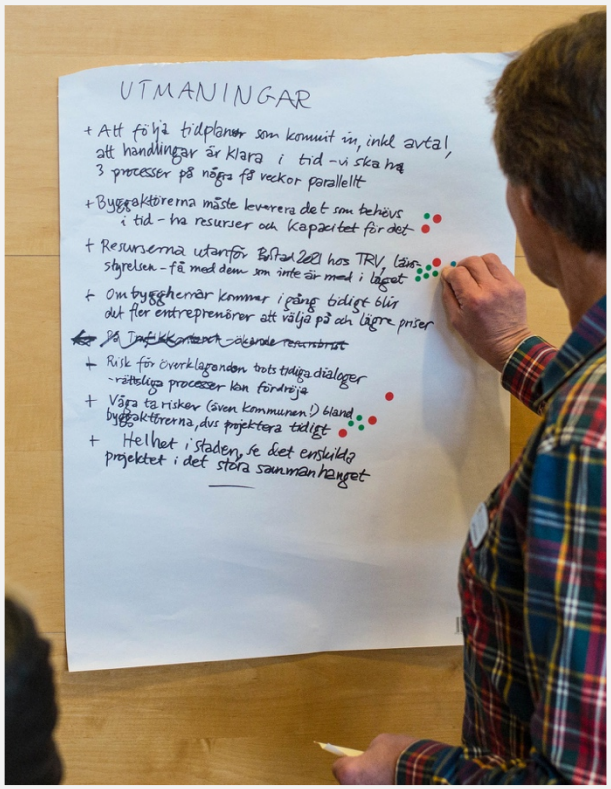
Tydligt är att det är frågor som rör resurstillgång som är de som anses vara de största utmaningarna. Hur kan kommunen och byggaktörerna se till att de har de resurser tillhanda som krävs för att BoStad2021 ska ros i hamn? En stor utmaning ligger även i att tillse att det finns tillräckliga resurser på byggmarknaden. Även frågan om resurstillgång som ligger utanför själva BoStad2021, där särskilt Trafikverket och Länsstyrelsen ses som viktiga aktörer, framhålls som en viktig utmaning.

Ytterligare en utmaning som nämns är att inte tappa fokus efter 2021, att drivet och de arbetssätt som gestaltar sig inom BoStad2021 inte klingar av när projektet är klart. ”Efter 2021” handlar också om de bostadsmiljöer som skapas.

Att våga ta risker från byggaktörerna sida är även det en utmaning som uppfattas om viktig. I detta innefattas att våga påbörja projektering i ett tidigt skede. Att våga ta risker är dock inte bara en utmaning för byggaktörsidan utan gäller även kommunen. I ett sådant tidsmässigt bestämt projekt som BoStad2021 innebär ses även att få till alla funktioner kring bostaden som en viktig utmaning. Kopplat till detta är behovet av att ha en helhetssyn – att se det enskilda projektet i det stora sammanhanget – såväl inom BoStad2021 som inom det som händer i staden i stort. Relaterad till utmaningen kring tillgängliga resurser på byggmarknaden är utmaningen att byggaktörerna måste leverera det som behövs i tid – ha resurser och kapacitet för det. En oro ligger i det att alla aktörer möjligen inte är lika långt komna, och här ligger utmaningen få med dem som hamnat på efterkälken. En utmaning ligger även i att hantera risk för överklaganden trots det fokus som finns på tidiga dialoger, där rättsliga processer kan fördröja projekten inom BoStad2021. Man ser även en utmaning att ligga ”steget före” i det parallella processerna, både från stadens sida och gemensamt i projektet. Avslutningsvis lyfts även resursbristen på Trafikkontoret som en utmaning. Vi återkommer till riskfrågor i avsnitt 7.2 (Resursbrist).

De utmaningar som inte sågs som de mest betydande innefattade ”Preliminära bygglov sökas för hela projektet och inte bara för etapp 1”, ”Om byggherrarna kommer igång tidigt blir det fler entreprenörer att välja på och lägre priser”, ”Samordning med alla andra projekt som pågår i staden” samt ”Samordna upphandling av entreprenörer”. Dessa utmaningar ligger dock relativt nära eller sammanfaller i stort med ett flertal av de utmaningar som skattades vara av störst betydelse för BoStad2021 framgent.



# 7 Påverkansfaktorer

## 7.1 Inledning

Utgångspunkten för BoStad2021 är att förändra arbetssättet jämfört med den normala produktionen på tre fronter: en gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer och samverkansfora mellan staden och byggaktörerna. Under det första året av satsningen har vi kunnat konstatera att det finns fler faktorer som påverkar framdriften i minst lika hög grad som de tre huvudåtgärderna. Det handlar om generella förutsättningar som rör alla eller flera detaljplaner. Några handlar om bristen på översiktlig planering, inte minst för infrastruktur där full samsyn inte råder mellan staden och Trafikverket. Länsstyrelsens tolkning av hur riksintressena ska hanteras i de planer där sådana förekommer är också något som ofta uppdagats i efterhand.

Men även generella förutsättningar som staden själv råder över har inte varit tydliga i starten, vilket i vissa fall fördröjt tidplanerna, till exempel hur p-normen ska tolkas, på vilket sätt byggaktörernas medverkan i detaljplanearbetet och genomförande ska organiseras. En liknande osäkerhet har gällt generella utformningsfrågor: vad innebär begreppet ”stadsgata”?

Dessa generella förutsättningar har stor påverkan på framdriften och därmed också i förlängningen betydelse för att nå målen för BoStad2021. Vi vill därför belysa dessa frågor och ge våra reflektioner om hur de kan utvecklas.

De faktorer som vi tar upp i detta kapitel är resursbrist, byggherrens medverkan i detaljplanearbetet, möjligheten att låta byggaktörer bygga ut allmän plats, trafikplanering och åtgärdsvalsstudier samt länsstyrelsens roll i detaljplaneringen.

## 7.2 Resursbrist

### De medverkandes uppfattningar

En viktig fråga som rör framdriften av BoStad2021 är om det finns tillräckliga resurser. Från byggaktörsidan är man väl medveten om att det på grund av en överhettad byggmarknad kan bli svårt att finna de produktionsresurser som kommer att krävas samt att priserna kan komma att påverkas:

> *”Sen så har vi överhettningen, alltså, Göteborg 2021 i sig skapar en överhettning i en redan överhettad situation. Så att där har vi också en ekonomisk risk. Och sen så har vi då, den sista ekonomiska risken, och det är att inte vi får, alltså vi kan få fel priser, ingen som räknar alls eller som kan göra jobben.”*

För att försäkra sig om erforderliga resurser har en del byggaktörer redan bundit upp produktionsresurser fram i tiden, även om detta innebär en ekonomisk risk om inte projekten löper enligt tidplan:

> *”Vi är medvetna om att det kommer råda brist på produktionsresurser framöver, har garderat oss för detta och redan nu knutit upp entreprenörer för flera år framöver”.*

Även den kommunala projektledningen är väl medveten om de problem som den överhettade marknaden riskerar att föra med sig för projekten, och ser redan nu i viss mån hur BoStad2021 påverkas:

> *”(…) det är ju så klart en risk som drabbar byggaktörerna. Och sen så är det ju så klart en risk att allting samlar sig i slutet (…) Så står man där dels med planerna att vissa - alltså om vi får så många projekt som skjuter sig att det chokar ihop sig, och sen också då får till följd att saker och ting ska byggas samtidigt, och det här då som vi har pratat om flera gånger med överhettad marknad och som vi pratade om igår på styrgruppsmötet, att det finns inte betongelement liksom, utan att de har*

*börjat leta i Tyskland. Alltså, kommer alltså brist på betong liksom, brist på borrvagnar har vi också redan stött på (…). Vi har problem med att få folk till det vi vill, så det är brist på resurser, personella resurser. Det är liksom brist på material-resurser."*

För den kommunala förvaltningen innebär också den överhettade byggmarknaden att resursfrågan blir kritisk för tillgången till konsulter som kan gå in i den kommunala handläggarrollen.

En konsekvens av resursbristen är även att nettotillskottet av 7 000 byggda bostäder riskeras när planer inom BoStad2021 prioriteras framför planer i den normala produktionen. Detta är en risk som ges uttryck för både från den kommunala sidan och från byggaktörsidan.

### Forskargruppens reflektioner

Vad gäller byggprojekt under resursbrist finns det en äldre litteratur som baseras på optimerad användning av olika slags resurser, även i ett sammanhang som präglas av osäkerheter (Yang & Chang 2005). Som regel har optimeringsmetoderna ett databehov som inte kan tillgodoses i praktisk användning. På senare år har det gjorts intressanta studier av hur återuppbyggnaden har organiserats efter naturkatastrofer (Chang m fl 2012).

Det är en utbredd uppfattning att genomförandet av BoStad2021 påverkas av resursläget, och då i första hand tillgången till kompetent personal hos alla medverkande. Bakgrunden är välkänd, det vill säga att ökade insatser inom hela Sverige för planering och bostadsbyggande, liksom för större offentliga infrastrukturprojekt har skapat en hård konkurrens om kvalificerad arbetskraft. Situationen leder till frågan om vilka ansatser som återfinns i tidigare forskning i syfte att säkra programgenomföranden under brist på mänskliga resurser. För det första finns det traditionella rekommendationer för att göra processer mer effektiva, då främst att satsa på utveckling av rutiner. Ett omedelbart problem är att även rutinutveckling kräver arbetstid för kompetenta personer. Vidare är det vanligt att rekommendera utveckling av (bättre) digitala stödsystem, men även detta är resurskrävande och tar tid.

## 7.3 Byggherrens medverkan i detaljplanearbetet inklusive plantaxan

### Bakgrund

I avsnittet om BoStad2021s tillkomst (3.1) framgick att både de privata initiativtagarna till Tempohöjning av bostadsbyggandet i Göteborg och den politiska majoritetens kontring Jubileumssatsning Göteborg förutsätter att en volymökning i bostadsbyggandet utgår från samverkan mellan kommun och näringsliv. För att en sådan samverkan skulle kunna komma till stånd yrkade 2015-12-15 samtliga partier i byggnadsnämnden, MP, S, M, V, KD, att stadsbyggnadskontoret skulle utreda detaljplanetaxan och återkomma till nämnden med förslag på revideringar av taxan vid nämndens sammanträde i april 2016. Politikernas motiv var

- att medverkande bolag skall kunna ansvara för en del av arbetet med framtagande av detaljplaner och att det därför är lämpligt att kunna minska plantaxan för dem motsvarande deras kostnad och
- att stadsbyggnadskontoret utrett detaljplantaxan utifrån Jubileumssatsningens speciella förutsättningar och kommit fram till att det inte är möjligt att sänka taxan med nuvarande konstruktion, så som redovisas nedan.

Göteborgs Stads stadsbyggnadskontors "PM Beträffande rättsläget vid kompensation genom reduktion eller avräkning mot planavgiften för exploatör" 2015-08-14 konstaterar att

1. Exploatören har kostnadsansvar för utredningar som normalt inte åvilar kommunen. Sådana utredningskostnader ingår inte i plantaxan.
2. Planavgift tas ut för kostnader som normalt åvilar kommunen. Avgiften tas inte ut som timdebitering utan som "genomsnittlig utredningskostnad".
3. En förutsättning för att exploatören skall få reduktion av planavgiften är att kostnaden denna haft "avser avgiftsgrundade åtgärder eller tjänster". "Avgiftsgrundade tjänster eller åtgärder är sådana som normalt åvilar kommunen, annars hade kommunen inte kunnat begära att de skulle ligga till grund för avgiften".

Den centrala frågan är då vad som normalt åvilar kommunen. Frågan får inget svar i promemorian. I stället hänvisas dels till ett rättsfall från EU-domstolen (La Scala) kopplat till LOU och dels till sanktioner mot otillåten direktupphandling.

*Återrapportering av plantaxa till byggnadsnämnden 2016-06-21*

Stadsbyggnadskontorets avdelning för verksamhetsstyrning återrapporterar utfört arbete till BN 2016-06-21 med förslag till beslut: ”Att anteckna informationen till protokollet”. Förvaltningen bygger förslaget på konstaterandet att frågan om rättsläget kring ”att låta exploatörer göra ytterligare utredningar med påföljande reduktion av planavgift är oklar, främst med avseende på upphandlingslagstiftningen”.[9] Förvaltningen konstaterar att det därför ”inte varit möjligt att redovisa förslag till förändring av gällande plantaxa”.

Som skäl till oklarheten anförs åter formuleringen ”utredningar som normalt åvilar kommunen vid planarbete” – dvs dem som KF beslutat. Sådana, menar förvaltningen, ska handlas upp enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling, LOU. Det vill säga att om kommunen låter fastighetsägare och byggaktörer utföra sådana utredningar och får nedsatt plantaxa, så är det otillåten direktupphandling.[10] Här anförs EU-domstolens La Scala-dom som gällde tolkningen av direktiv 93/37/.[11] Direktivet och domen handlade emellertid om förfarandet vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten – i domen särskilt huruvida sådana anläggningsarbeten skulle få kvittas mot stadens planavgift. Det vill säga inte om ”tjänster” som nämns i SBK:s tjänsteutlåtande. SBK åberopar cirkulär 2003:109 från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) där de bedömer EU-domen. Det finns inget i cirkuläret som anger att plankostnader omfattas av domen eller cirkulärets slutsatser. Prejudikatet RÅ 1997 ref 66 stämmer väl in på det yrkande från Byggnadsnämnden som SBK utrett. Regeringsrätten slog fast att BN i Linköping handlade i strid mot likställdhetsprincipen när den vill ta ut planavgift enligt taxa utan att dra av de kostnader bolaget hade haft för detaljplanen.

Förvaltningen skriver vidare – tvärt emot reglerna i 1 kap 2 § PBL – att man måste beakta ”att detaljplanering utgör myndighetsutövning”, vilket medför att ”en kommun alltid måste agera opartiskt och se till att utredningar i planärenden får en relevant och ändamålsenlig omfattning”.[12]

## Forskargruppens slutsatser

Frågan framstår som komplex. 1 kap 2 § PBL slår fast att ”Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten”. Paragrafen innebär att det råder kommunalt planmonopol i Sverige. Det som omfattas av den kommunala ensamrätten är planläggning i betydelse befogenheten att handlägga och anta planer (förvaltningsbeslut). Själva arbetet med att utarbeta planförslag och underlag enligt de krav som anges i PBL kan kommunen uppdra åt icke kommunalt organ, t ex konsult, eller åt fastighetsägarna.[13]

I PBL finns det inga angivna utredningar (beslutsunderlag) som ”normalt åvilar kommunen”. Det är helt enkelt kommunen själv som bestämmer hur man anskaffar och säkerställer att de utredningar som krävs för att anta detaljplan uppfyller de krav på kvalitet, saklighet och opartiskhet som åvilar en myndighet. Väljer byggnadsnämnd att utföra arbete i egen regi har man rätt att ta ut avgifter (s k plantaxa) i enlighet med 12 kap 8-11 §§ för kostnader man haft.[14] För att avgift skall kunna tas ut för byggnadsnämndens tjänster måste det beslutas av kommunfullmäktige (10 §).
Stadsbyggnadskontorets skrivning ”Utredningar som normalt åvilar kommunen” betyder således utredningar som Göteborgs kommunfullmäktige beslutat att byggnadsnämnd skall genomföra i egen regi.

[9] Tjänsteutlåtande 2016-06-02 (Dnr 0142/16), s 1.
[10] A a s 6.
[11] Europadomstolens mål C-399/98 Ordine degli Architetti med flera.
[12] Tjänsteutlåtandet s 6. Efter yrkandet om ändring av plantaxan den 15 december 2015 återremitterades/återrapporterades ärendet vid fyra tillfällen under 2016 (26/4, 21/6, 30/8, 27/9). Politikernas vilja att korta tiden för detaljplanearbetet genom att stödja större insatser från exploatörernas sida i detaljplanearbetet förverkligades alltså inte på detta sätt.
[13] Prop. 1985/86:1, s 460-461; Didón m fl 1987, s 90.
[14] Motsvarar 11 kap 5 § i PBL 1987.

Således finns det

- Inga generella lagliga krav på att utredningar och handlingar i detaljplaneärenden skall upphandlas enligt LOU av kommunen.
- Inga lagliga hinder för att en exploatör upprätta de utredningar och handlingar - inklusive plankarta med bestämmelser samt planbeskrivning – som krävs för att BN skall kunna handlägga, bedöma och fatta ett korrekt myndighetsbeslut i ett detaljplaneärende[15].

Partiernas yrkande om ändrad plantaxa kunde därför ha lösts genom ett beslut i kommunfullmäktige

- att antingen vissa utredningar togs bort ur plantaxan, eller
- att erbjuda att kommunen kan utföra dessa utredningar mot timdebitering.

Förvaltningen verkar ha haft svårt att skilja på kommunens myndighetsutövning att anta detaljplan och utredningsarbetet som föregår antagningsbeslutet. Det är planläggning som är myndighetsutövningen, vilket innefattar att se till att antagande av detaljplan bygger på fullgoda beslutsunderlag – på bra ”planering”.

Kommuner runt om i Sverige tillämpar det stora handlingsutrymme som PBL ger väldigt olika. Hur mycket byggaktörerna kan medverka i processen att ta fram 7 000 nya lägenheter utöver ordinarie produktion till 2021 inom ramen för BoStad2021 är en främst en fråga om politiska beslut – inte om ”vad som åligger kommunen” och inte om att frågan om rättsläget kring ”att låta exploatörer göra ytterligare utredningar med påföljande reduktion av planavgift är oklar, främst med avseende på upphandlingslagstiftningen”.

## 7.4 Möjligheten att låta byggaktörer bygga ut allmän plats

### Bakgrund

Byggaktörer har ansett det lämpligt och rationellt att de svarar för utbyggnad av allmän plats – t ex angöringsgata – då det kan ske i samband med att man genomför anläggningsarbeten på sin kvartersmark. Skäl som anges kortare upphandlingstid, samordnad färdigställandetid och bättre masshantering inom hela planområdet = lägre kostnad.

Kommunen anger att SKL rekommenderar att kommunen ansvarar för byggande av allmän plats och kommunala anläggningar. Skäl som anges är konkurrensutsatt upphandling och rätt kvalitet. Man påpekar att Kretslopp och vatten samt Göteborg Energi också måste medge att byggaktören bygger ut sina ledningar om det ska ge någon vinst.

Frågan har varit uppe på samverkansforum på grund av skilda uppfattningar hos kommun och byggaktörer.

### Följeforskarnas kommentar

SKL:s rekommendation i cirkuläret 2003:109 är ifrågasatt och tolkas olika ute i kommunerna. Till skillnad från frågan om att möjliggöra att byggaktörer får rätt att utföra och bekosta utredningar i samband med framtagande av detaljplan är La Scala-domen relevant för byggaktörers möjlighet att bygga ut allmän plats. Europadomen C-399/98 gällde tolkningen av direktiv 93/37/EEG, som handlar om reglerna för offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten. Syftet med reglerna är att skapa effektiv konkurrens och motverka korruption. SKL anger i cirkuläret 2003:109 - med stöd i EEG-direktivet och La Scala-domen – att uppförande av gemensamma anläggningar alltid bör upphandlas i konkurrens.

När det gäller upphandling av bygg- och anläggningsarbeten på kommunal mark gäller direktivet och LOU ska tillämpas. Situationen är densamma vid försäljning av kommunal mark till privat byggaktör genom markanvisningsavtal eller på annat sätt.

[15] Frågan om privata initiativ vid detaljplanehandläggning har tagits upp i riksdagen (bet 2014/15:CU10, rskr 2014/15:180). Regeringen har nyligen tillkallat en särskild utredare (En utvecklad översiktsplanering, dir 2017:6) som även ska se på denna fråga.

SKL har hittills ansett att kommuner inte bör upprätta exploateringsavtal (där byggherren äger marken) som har innebörden att byggherren ska avstå mark som behövs för allmän plats samt att denna ska utföra och bekosta anläggandet av gator och vägar samt anordningar för vatten och avlopp, samt efter färdigställandet överlåta dessa till kommunen mot att kommunen inte tar ut avgifter för dessa anläggningar – så kallad kvittning.

SKLs policy är således ifrågasatt och rättsläget oklart.

## 7.5 BoStad2021 och den översiktliga planeringen

### Bakgrund

De 31 detaljplaneprojekten i satsningen BoStad2021 har valts ut av kommunen

- för att de ligger i linje med Göteborgs utbyggnadsstrategi som utgår från översiktsplanen 2009 och visar hur Göteborg ska utvecklas till en grön och nära storstad fram till år 2035
- och för att de bedömts vara enkla att genomföra.

*Strategi för en tät och grön stad, Strategi för utbyggnadsplanering, Trafikstrategi för en nära storstad,* samt *Vision Älvstaden* har som syfte att tillsammans skapa förutsättningar för stadens framtida expansion och stadsbyggande. Vi har redan tagit upp dessa dokument i avsnitt 6.1, liksom *Ordbok för stadsutvecklare, Göteborg 2035*, som har kommit till för att förklara strategierna och ge en djupare förståelse för vad man menar med ett grönt och nära Göteborg.

### Problem

Vi har i tidigare avsnitt visat att många av de 31 detaljplaneprojekten i satsningen BoStad2021 inte varit så enkla att detaljplanelägga som man avsett. Likaså att styrande dokument har en mångfald av kvalitetsmål och begrepp. Intervjuer och workshop visar att både de som arbetar med detaljplanerna och byggaktörer har svårt att förhålla sig till antagna strategier och kvalitetsmål (avsnitt 6.1).

I vårt hittillsvarande arbete med att beskriva och analysera hur framdriften av detaljplanerna i BoStad2021 går är brist på användbara mallar och rutiner ett frekvent intervjusvar. Ett annat problem är att det finns många kvalitetsbegrepp som inte har någon preciserad innebörd när de ska användas vid planutformningen – exempelvis ”stadsgata”, som medfört oenighet mellan förvaltningar samt ”nära” som gett upphov till meningsskiljaktigheter om krav på lokaler i lägen där byggaktörer inte anser att det går att hyra ut verksamhetslokaler. Ett tredje är att detaljplanerna har brister i behandlingen av riksintressen när de lämnas för granskning av länsstyrelsen.

### Frågeställningar

Vi frågar oss hur det kan komma sig att den här typen av problem dyker upp i detaljplaneprocessen, där man inom BoStad2021 också ska bedriva parallell projektering. Det är ju frågor som borde ha varit lösta på övergripande nivåer.

### Styr- och ledningssystem i stadsbyggandet

Plan- och bygglagen (PBL) ger kommunen planmonopol och ett styrnings- och ledningssystem för planläggning av mark, vatten och byggande. PBL anger att en kommun måste:

- Ha en byggnadsnämnd (eller motsvarande) som ansvarar för genomförande av planarbete samt fattar beslut om detaljplaner och bygglov (med undantag av beslut om detaljplaner som har stort allmänt intresse eller strider mot översiktsplan, vilka fattas av kommunfullmäktige).
- Ha en politiskt antagen och aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande.
- Använda detaljplan för en juridisk reglering av hur den byggda miljön och markanvändningen ska förändras eller bevaras inom avgränsade områden. Detaljplanen är kommunens instrument när den ska förverkliga de mål som anges i översiktsplanen och pröva lämpligheten att bygga enligt de allmänna

intressen som anges i 2 kap PBL och 3, 4 kap miljöbalken. När lämpligheten prövats antas detaljplanen, som sedan ger byggrätt genom en bygglovsprövning.

Kommunallagen anger att

- Kommunstyrelsen ska ha en ledande ställning med överblick över hela kommunens verksamhet samt ha uppsikt över nämndernas och de kommunala aktiebolagens verksamhet.
- De kommunala nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs enligt mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige i Göteborg har i budget under flera år prioriterat bostadsbyggande och att stadens nämnder och styrelse ska arbeta aktivt med att öka produktionen genom en snabb, effektiv och säker process.

En snabb, effektiv och säker styrning av stadsbyggande kräver

- En kontroll av att förfrågningar och förslag till detaljplaner överensstämmer med översiktsplanens mål och prioriteringar i budget *i mycket tidiga skeden.*
- *Fungerande verktyg och arbetsmetoder* vid framtagandet av detaljplaner.
- System för uppföljning av att intentionerna och målen i översiktsplan och budget faktiskt nås när beslut om att anta en detaljplan sker.

## Analys översiktsplan

Syftet med en översiktsplan är att visa hur bebyggelsen och infrastrukturen ska utvecklas och hur mark och vatten ska användas på längre sikt, samt visa hur olika statliga intressen beaktas (i samråd med länsstyrelsen). Översiktsplanens markanvändningsdel är inte juridiskt bindande, men ska vara vägledande när kommunen upprättar och antar detaljplaner samt prövar bygglov, liksom när andra myndigheter fattar beslut som rör mark- och vattenanvändningen. En detaljplan kan strida mot översiktsplan, men det ska i så fall motiveras.

*Översiktsplan för Göteborg* (2009) anger att staden ska växa genom att ”Bygga och utveckla centralt; Koncentrera vid strategiska knutpunkter; Komplettera och blanda; Spara ytterområden för att skapa handlingsfrihet för framtiden; Skapa plats för hamn och verksamheter”. Denna översiktsplan innehåller också

- 13 strategiska frågor som besvaras med mål och strategier för att nå målen
- en utbyggnadsordning – hur utbyggnaden ska ske geografiskt och i tid.

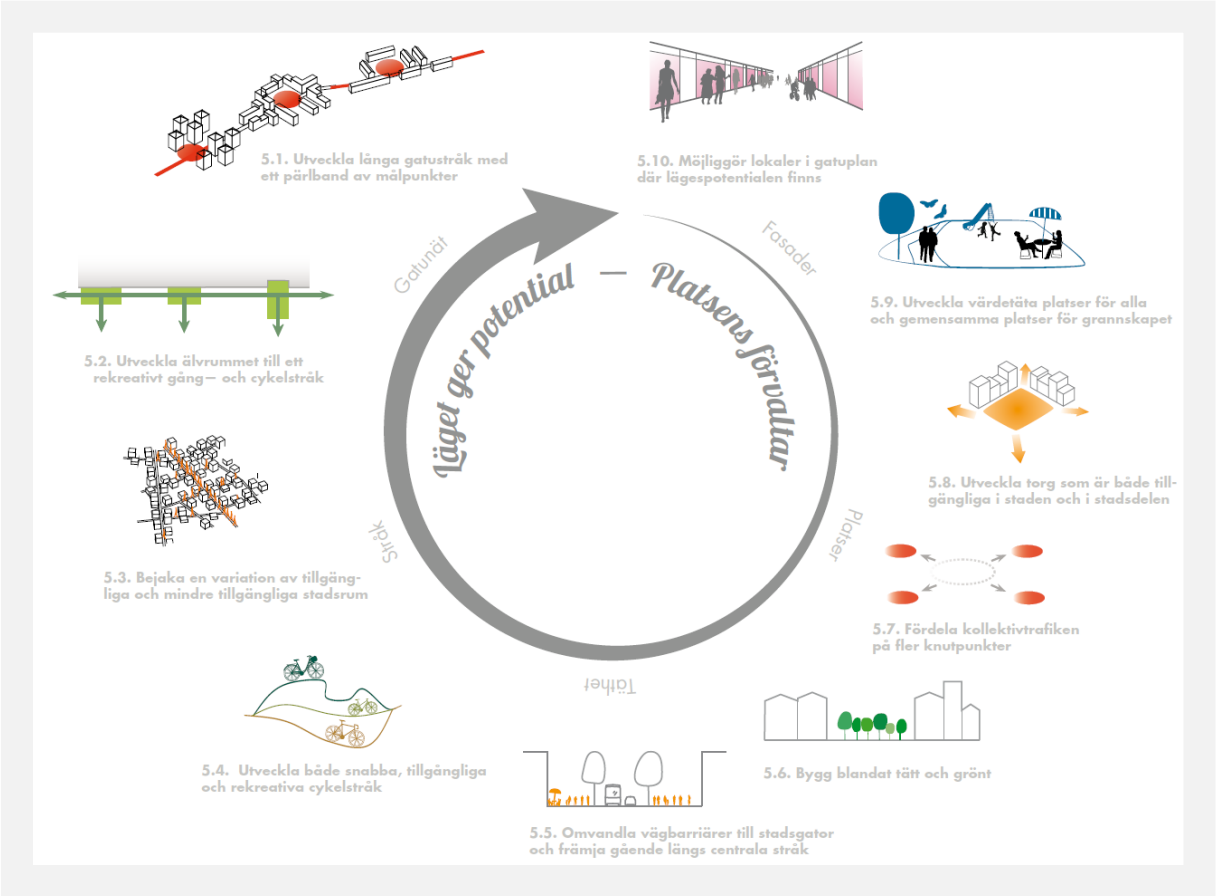
*Kommentar*

Det är i tidiga skeden – när förfrågningar om köp av kommunal mark för byggande görs, respektive planförfrågan om byggande på privat mark - som konkreta förslag till bostadsbyggande och blandstadsbyggande bör stämmas av mot översiktsplanens mål och strategier samt utbyggnadsordning. Vi har ännu inte i detalj undersökt hur Göteborgs system för tidig prövning fungerar[16], men det förefaller ha brustit vid valet av ett antal av projekten i BoStad2021.

## Analys utbyggnadsstrategier 2035

Göteborg har valt att förtydliga målen och strategierna för att nå dem genom sina utbyggnadsstrategier som ska göra att Göteborg utvecklas till en grön och nära storstad fram till år 2035. I Strategin för utbyggnadsplanering finner vi tio rekommendationer (figur 23):

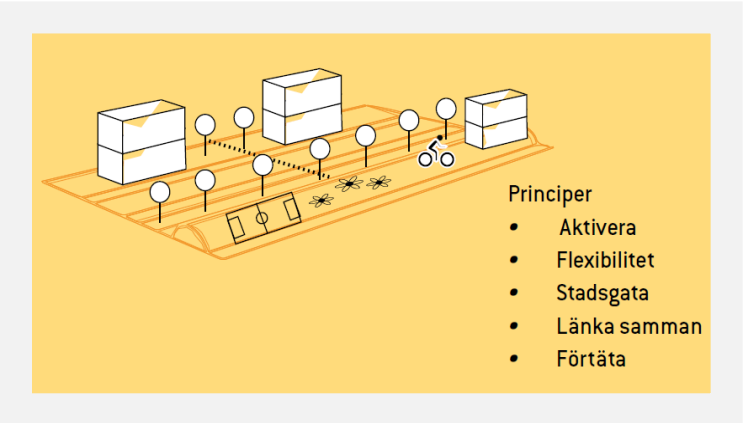
[16] Stadsrevisionen har i sin rapport (2014-11-11, dnr 288/13) Stadens planering för bostadsbyggande – i enlighet med den politiska viljeinriktningen? analyserat kopplingen mellan politiska mål och de detaljplaner som vunnit laga kraft under 2013.




Figur 23. Tio rekommendationer återgivna i *Strategin för utbyggnadsplanering* (s 51), hämtade ur *Stadslivet i centrala Göteborg – Upplevelsen, användningen och förutsättningarna* (Göteborgs Stad och Spacescape, oktober 2012, s 94)

*Kommentar*

Vi finner att rekommendationerna är av schematiskt och principiellt slag och att de inte utan vidare – som påstås – kan användas i ”mer detaljerade planeringsprojekt” om detta betyder utveckling av detaljplaner. Samma kritik kan riktas mot *Mellanrummens möjligheter i mellanstaden* (ur *Strategin för utbyggnadsplanering, s 43)* framtagen som praktikarbete vid fastighetskontoret 2013. I anslutning till texten ”Genom att använda sig av ett antal principer kan mellanrummen få en ny framtid som passar platsen” anvisas ett exempel på hur ytor för markparkering kan omvandlas (figur 24):

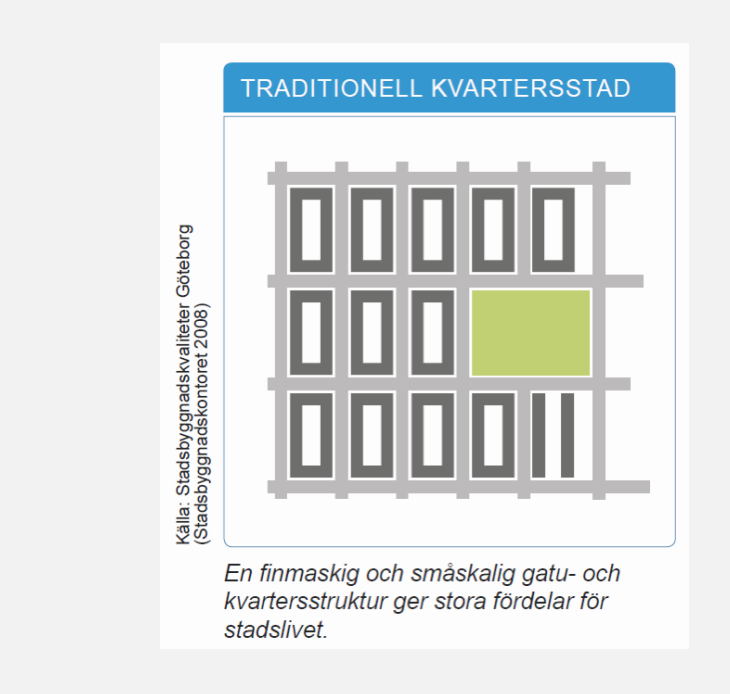



Figur 24. Ur *Strategin för utbyggnadsplanering* (s 43), hämtad ur *Mellanrummens möjligheter i mellanstaden*

I *Trafikstrategi för en nära storstad* redovisas tre strategier: Strategi för resor, Strategi för stadsrum och Strategi för godstransporter. Inte heller i detta dokument finns verktyg som kan användas på detaljplanenivå. I Strategi för stadsrum redovisas en schematisk förklaring av hur en kvartersstruktur byggs upp (figur 25):

*Kommentar*

I en traditionell kvartersstruktur delas gator normalt in i huvudgator och lokalgator, som har olika funktion och utformning. I några av detaljplaneprocesser inom BoStad2021 uppfattar vi att skilda uppfattningar hos SBK och TK beror på att frågan dyker upp i detaljplaneprocessen, där den inte hör hemma eftersom trafiknätsfrågor ska behandlas på övergripande nivå. Det är heller inte konstruktivt att hantera hur en stadsgata utformas i plan och sektion när det handlar om något hundratal meter.




Figur 25. Struktur enligt *Trafikstrategi för en nära storstad* (s 50)

### Slutsatser

Det finns ett glapp mellan de strategiska dokumenten – som ska förtydliga översiktsplanens strategier och kvalitetsmål – och de operativa arbetsredskapen på detaljplanenivån i BoStad2021 i form av checklistor, mallar och utformningsråd.

Det tycks även ha funnits brister i tidiga skeden då fastighets- och stadsbyggnadskontoren valde ut enkla projekt.

Vi har sökt men inte funnit checklistor eller mallar för hur

- byggnadsnämnden kan följa upp om den politiska viljeinriktningen och målen i översiktsplanen får genomslag i detaljplanerna
- kommunstyrelsen kan ha kunskap om de mål och strategier som uttryckts i översiktsplan (och budget) nås.

Sammanlagt konstaterar vi att arbetssättet i BoStad2021, så som det har varit till och med december 2016, inte har en tydlig koppling till hur kommunens uttalade mål och strategier, många som de är, kan uppnås.

## 7.6 Trafikplanering och åtgärdsvalsstudier

### Allmänt

Ett antal av BoStad2021s detaljplaneprojekt, cirka hälften av de 7 000 planerade bostäderna, påverkar riksintressen (jfr 3 kap 8 § miljöbalken) genom att de enligt Trafikverket kommer att generera ökad trafik på det statliga vägnätet. Detta hotar det primära syftet med dessa trafiksystem, som är att garantera framkomlighet och tillgänglighet på de nationella och regionala vägarna.

Trafikverket har genomfört Åtgärdsvalsstudie Hisingen och Åtgärdsvalsstudie Östra Storgöteborg och kommer att sammanfatta dessa analyser samt utveckla tänkbara åtgärder i en kommande rapport Åtgärdsvalsstudie Storgöteborg.[17] Trafikverkets slutsatser så långt är:

- Att de nationella och regionala vägarna redan idag är överbelastade vilket kommer till uttryck i omfattande köbildningar i högtrafik beroende på att det statliga vägnätet i hög utsträckning används för lokal person-, distributions- och godstrafik – i stället för att använda det lokala gatunätet.
- Att en större funktionell arbetsmarknadsregion med en attraktiv kärna - regionförstoring - är ett mål för både kommunerna i GR och regionerna VGR och Halland.
- Att den glesa bebyggelsestrukturen och den radiella trafiksystemuppbyggnaden i Göteborgsregionen inte låter sig förändras snabbt – trots ökat byggande av bostäder, lokaler och trafiksystem för en växande befolkning och ett växande näringsliv.
- Att vägtransporterna i det övergripande vägtrafiksystemet kommer att öka till 2035 – även om Göteborgs Stads målbilder och strategier genomförs.

Göteborgs Stad delar inte Trafikverkets uppfattning, eftersom detaljplanerna följer kommunens antagna trafik- och utbyggnadsstrategier – som bygger på att förtätning skall öka närheten samtidigt som åtgärder i trafiksystemet ska minska bilresandet och öka gång-, cykel och kollektivresandet. Trafikkontoret arbetar med en åtgärdsvalsstudie[18] (ÅVS) för södra mellanstaden som ska visa att målsatta effekter uppnås med de åtgärder som föreslås. Arbetet beräknas vara färdigt först i juli 2017.

Situationen med att ett antal av detaljplanerna inom BoStad2021 påverkar riksintressen återspeglas i Stadsbyggnadskontorets riskanalys, som visar på hög risk för att ett antal planer kan tvingas utgå.

## Följeforskarnas kommentarer och slutsatser

Trots att projekten i BoStad2021 uttalat är valda för att de ska vara enkla att genomföra – dvs ha låg risk – dyker problematiken med trafikalstring på det statliga vägnätet upp under pågående planering och projektering. Det är ett tecken på att det finns brister i översiktsplaneringen och den strategiska utbyggnadsplaneringen.[19]

Vår genomgång av fem detaljplaner inom BoStad2021 (samt intervjuer med dem som arbetat med dem och deltagande i möten) visar:

- att de innehåller samma visionära begrepp som de strategiska dokumenten – hållbar, nära, grön, attraktiv, trygg, sammanhållen, stadsmässig osv
- att de saknar kvalificerade konsekvensanalyser som visar att avsedd effekt kan uppnås.

Efter en genomgång av de strategiska dokumenten finner vi att även dessa är vaga när det kommer till samband mellan hur strategierna påverkar målsatta effekter, t ex den övergripande strategin ”nära” – som i sin tur skall förändra invånarnas val av färdsätt. Här finns en betydande forskning som visar bland annat hur samspelet mellan täthet (boende/arbetande per hektar) och trafikarbete (mätt i t ex årsmedelsdygnstrafik/färdmedelsfördelning) ser ut. Det finns med andra ord ett glapp mellan viljeinriktning och hur denna ska bli verklighet.

Vi vill också peka på att meningsskiljaktigheterna mellan stat och kommun förefaller att bottna i dels två helt olika planeringsmetoder, dels två olika systemavgränsningar. Trafikverket använder ett system för trafikprognoser och scenarioanalyser. Göteborgs Stad tillämpar viljestyrd planering som utgår från en vision om hur Göteborg ska se ut och fungera i framtiden. Trafikverket har ett regionalt perspektiv på markanvändning, trafiksystem och transporter – och i åtgärdsvalsstudien pekar man på en bristfälligt samordnad fysisk planering i Göteborgsregionen. Göteborgs Stad har sitt kommunperspektiv med stark betoning på ”närhet” och ”tillgång” till utbud och funktioner.

---

[17] Sammanfattande rapport Åtgärdsvalsstudie Storgöteborg. Dialog om markanvändning och transportsystem. Arbetsmaterial 2016-06-17.

[18] En åtgärdsvalsstudie är en metod som i Trafikverkets verksamhet skall föregå alla formella planeringsprocesser och utföras i tidiga planeringsskeden. Syfte med och rutiner för ÅVS finns på http://www.trafikverket.se/atgardsvalsstudie/

[19] *Strategi för Utbyggnadsplanering Göteborg 2035, Trafikstrategi för en nära storstad Göteborg 2035 samt Grönstrategi för en tät och grön stad Göteborg 2035.*

## 7.7 Länsstyrelsens roll i detaljplaneringen

### Allmänt om situationen

Länsstyrelsen har både en granskande och en rådgivande funktion som kommer till uttryck i detaljplaneläggningens samråds- och granskningsskeden. Länsstyrelsen ska även tillhandahålla planeringsunderlag.

Det föreligger risker för att detaljplaner i BoStad2021 inte kan genomföras i tid till följd av länsstyrelsens ingripandegrunder. Efter en genomgång av våra fem utvalda representativa projekt har vi kunnat konstatera att fyra av dessa detaljplaner under samråd har brister enligt tabell 6 nedan.

Tabell 6. Brister i pågående detaljplanearbeten

| Projekt, detaljplan | Fas | Riksintresse kommunikation | Miljökvalitetsnorm | Buller | Hälsa och säkerhet | Risk för försening |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mandolingatan | Samråd | väg | vatten | x | vibration | x |
| | Granskning | | | | | |
| Merkuriusgatan | Samråd | | vatten | x | markinstabilitet | |
| | Granskning | | | | | |
| Långströmsgatan | Samråd | väg | vatten | | vibration, geoteknik | |
| | Granskning | | | | | |
| Smörgatan | Samråd | jvg, väg | luft, vatten | x | geoteknik, risk, vibration, översvämning | x |
| | Granskning | | | | | |
| Ättehögsgatan | Samråd | - | - | - | - | |
| | Granskning | - | - | - | - | |

Vid ett möte 2017-01-12 med handläggare vid länsstyrelsen för de fem detaljplaner som vi har valt ut framfördes flera synpunkter på de detaljplaner inom BoStad2021 som man hittills yttrat sig över:

- De håller genomgående något lägre kvalitet jämfört med vad som är normalt för planer från Göteborgs Stad – med något lägre kvalitet menas då att underlagsmaterialet (från vilket Länsstyrelsen gör sina bedömningar om markens lämplighet för det föreslagna ändamålet) inte är komplett i samma utsträckning som normalt.
- Därför har Länsstyrelsen tvingats göra förhållandevis långa skrivningar om de problem (prövningsgrunder) som kommunen måste visa hur man löser på godtagbara sätt
- Detta innebär inte i sig att risken för verklig överprövning är hög – endast att det finns påtagliga brister i kommunens utredningar eller att kommunens bedömning om markens lämplighet strider mot Länsstyrelsens uppfattning – vilket kan hanteras genom kompletterande utredningar eller bedömningar och justeringar av planutformningen
- Vad gäller riksintressena väg och järnväg konstateras
    - Att ÅVS pågår och
    - Att alternativet ”raka spåret” innebär påtagliga problem för detaljplanen för Smörgatan. I den pågående lokaliseringsutredningen som är ute på samråd finns det just nu tre alternativ: r=raka alternativet, m1=Mölndal 1, m2=Mölndal 2. För detaljplanen Smörgatan är alternativ m1 och m2 likvärdiga, dvs de går i samma linje och påverkar planen likvärdigt. Utöver att det är oklart vilket av de tre alternativen som man kommer att välja, är det för samtliga alternativ oklart i detalj var spåren kommer att gå – alternativen i sig är ännu bara korridorer. Eftersom detaljerna är oklara är det egentligen svårt att säga hur påtagliga problem alternativ r och alternativen m1 eller m2 kommer att innebära. Korridoren för r ligger över en något större del av planområdet än vad korridoren för m1 eller m2 gör. Det förefaller som att alternativ r innebär större problem för detaljplanen eftersom korridoren är större, men det är mycket som är oklart, och oklart är det därför att det är så tidigt i processen vad gäller banan. Klart är att detaljplanen kommer att påverkas för samtliga alternativ.

- Man finner det slutligen underligt att kommunen går fram med detaljplaner inom det område där det pågår programarbete för hur Frölunda skall utvecklas – bland annat vad gäller trafiklösningar.

## Följeforskarnas synpunkter och slutsatser

Det är i översiktsplaneringen som kommunen ska visa hur man avser att tillgodose riksintressena samt hur ett riksintresse harmonierar med andra riksintressen och den utveckling som kommunen önskar. Det är också där som en politisk bedömning normalt görs. Kommunen har möjligheter att både

- förstärka de kvaliteter som finns i de utpekade områdena och slå vakt om dessa i arbetet med kommunens utveckling och
- argumentera emot, ifrågasätta och säga sin mening om anspråket.

Eftersom riksintressena går före allmänt intresse att bygga bostäder är det viktigt att det blir tydligt i översiktsplanen (och eventuella fördjupade översiktsplaner och andra strategiska planer) om kommunen och staten i form av länsstyrelsen har olika uppfattningar. Om länsstyrelsen har en annan uppfattning än kommunen ska det framgå av det granskningsyttrande över översiktsplanen som ska lämnas då översiktsplanen ställs ut.

I arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till detaljplan ska kommunen samråda med länsstyrelsen, vars roll vid samrådet är att:

- Ta tillvara och samordna statens intressen
- Ge råd om tillämpningen av 2 kap plan- och bygglagen
- Verka för att
    a) riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken tillgodoses
    b) miljökvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken följs
    c) strandskydd enligt 7 kap miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser
    d) mellankommunal samordning av frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner sker
    e) bebyggelse och byggnadsverk planeras och utformas lämpligt med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt risk för olyckor, översvämning eller erosion enligt 5 kap 14 § PBL

Länsstyrelsen ska sedan under granskningstiden yttra sig över planförslaget. I granskningsyttrande bedöms om planförslaget enligt länsstyrelsens bedömning

- inte berör någon prövningsgrund
- inte brister i något avseende enligt a)-e) ovan
- brister i något avseende enligt a)-e) ovan

När kommunen har antagit detaljplanen ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen om beslutet

- innebär att brister angivna i granskningsskedet kvarstår
- på annat sätt innebär att de statliga intressen som länsstyrelsen ska bevaka under granskningstiden inte tillgodosetts

Om det vid överprövningen visar sig att kommunens antagandebeslut inte kan godtas, på grund av exempelvis att planlagd bostadsbebyggelse innebär att en kulturmiljö eller en väg av riksintresse skulle skadas; eller om en planerad bostadsbebyggelse blir utsatt för vägtrafikbuller över norm alternativt medför risk för hälsa, säkerhet och risk ska länsstyrelsen upphäva kommunens antagandebeslut – helt eller, om kommunen medger det – i en viss del.

I samband med samråd och granskning anpassas normalt detaljplaner – vilket leder till få överprövningar. Vad gäller riksintressen ska det enligt PBL ske en fortgående dialog mellan kommun och länsstyrelse för att så tidigt som möjligt identifiera problem och lösningar på frågor som eventuellt kan ligga till grund för överprövning. I Västra Götalands län - liksom i hela Sverige – överprövar länsstyrelsen endast ett fåtal av antagandena under

ett år, vilket beror på att kommunerna anpassar planerna efter länsstyrelsens påpekanden i samråden och granskningen. I hela riket är Hälsa, säkerhet och risk den vanligast ingripandegrunden, följt av riksintressen.

*Slutsatser*

Vi kan konstatera att fyra av fem planprojekt som är utvalda för att de bedömts vara enkla att genomföra har drabbats av problem som är kopplade till riksintressen. Den fråga vi ställer oss är om detta beror på brister i översiktsplanen eller på att hela urvalet av de 31 projekten skett utan tillräcklig hänsyn till redovisningen av riksintressen i översiktsplanen. Vi kan konstatera att *Översiktsplanen för Göteborg* är antagen 2009, samt att det finns ett krav på aktualitet i 3 kap 1 § PBL. Vi avser att undersöka denna fråga i det kommande arbetet.

En andra fråga som vi kommer att gå vidare med är länsstyrelsens handläggningstider. I vissa fall krävs besked från länsstyrelsen i en viss fråga för att kommunen ska kunna arbeta vidare i planprocessen. I intervjuer framgår att det inte är ovanligt att de besked kommunerna behöver från länsstyrelsen kan ta lång tid att få – och att det anges som ett skäl till att planprocessen förlängs. Vi frågar oss om detta gäller länsstyrelsen rådgivande funktion, där det inte finns några tidsgränser – eller om det även gäller när länsstyrelsen skall lämna granskningsyttrande under granskningstiden.

# 8 Slutsatser och rekommendationer

## 8.1 Allmänt

Det är för tidigt att dra några slutsatser huruvida det förändrade arbetssättet i BoStad2021 innebär en effektivisering av processerna och om kvaliteten blir den önskade. Målen för projektet, 7 000 bostäder utöver den normala produktionen, kan inte utvärderas förrän 2021. Inte heller delmålet att alla planer ska vara antagna senast den 31/12 2017 kan utvärderas i nuläget. Det är därför inte möjligt att på fast grund rekommendera vad i det förändrade arbetssättet som kan lyftas in i den normala produktionen.

Trots dessa osäkerheter har forskargruppen ändå dristat sig till att på basis av nuvarande kunskap om satsningen resonera om förslag på förbättring och utveckling:

### Projektifiering och paketering.

Projektifiering och paketering verkar gynna framdriften i planeringsfasen. Det vill säga tydliga politiskt fastslagna mål för kvantitet och tid: 7 000 bostäder utöver normal produktion till 2021. Därtill resursförstärkningen på 15 mkr/år på den kommunala sidan och formandet av en förvaltningsövergripande kommunal projektorganisation samt strukturerad samverkan mellan staden och byggaktörerna. Ett ”vi” håller på att växa fram även om mycket återstår innan organisationen är fullt ut projektstyrd. Intrycket är att den tydliga målstyrningen förändrat arbetssättet i planerna inom BoStad2021 jämfört med den normala produktionen på så sätt att viljan och förmågan till problemlösning har ökat. De allra flesta strävar efter att komma framåt enligt tidplanerna och därmed kommer dels lösningar fram snabbare och dels kommer det fram nya lösningar i gränssnittet mellan kommunala förvaltningar och mellan staden och byggaktörerna.

Trycket från beslutsfattarna i politiken har här sannolikt stor betydelse för åtminstone de kommunala förvaltningarnas agerande.

*Forskargruppen rekommenderar:*

*Studera möjligheterna att i fler sammanhang paketera och projektifiera exploateringsprojekt. Antalet planer/projekt bör vara mindre och grundläggande förutsättningar tydligare än i Bostad2021. Hitta vägar att sätta tydliga och fasta tidplaner för detaljplaner även för enskilda detaljplaneprojekt. En väg att gå kan vara att staden och byggaktören skriver avtal om en sluttid för antagande.*

### Det förändrade arbetssättet

De tre huvudåtgärderna (forskargruppens benämning) för att förändra arbetssättet jämfört med den normala produktionen är väl mottagna och upplevs positivt av många av de involverade aktörerna. Gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer och samverkansfora mellan staden och byggaktörerna bidrar till närmare samarbete som skapar tillit, ökad förståelse för varandras roller och kunskapsöverföring mellan aktörer, såväl mellan kommunala förvaltningar som mellan staden och byggaktörerna. Sammantaget är intrycket att detta bidrar till en effektivisering av processen.

De upplevda nackdelarna är till exempel att när många saker ska ske parallellt i högt tempo ökar risken för att kvaliteten minskar. Arbetsklimatet präglas av stress och press, tid saknas för reflektion och eftertanke. Framdriften blir starkt beroende av enskilda aktörer som inte alltid har tillräckliga resurser.

Utveckling av detaljer i arbetssättet upplevs inte ske fullt ut i samverkan mellan staden och byggaktörerna. Flera berättar om att dynamik och återkoppling brister mellan arbetsgrupperna för detaljplanerna och nivåerna över i samverkansorganisationen. Fler kommunala förvaltningar och enheter behöver engageras tidigare för att de parallella processerna ska bli effektiva. Infrastruktur och stödfunktioner som underlättar projektfokus saknas eller har betydande brister, det gäller såväl beslutsordningar som gemensamma ärendehanteringssystem. Lärandet i organisationerna begränsas då många av handläggarna är konsulter vars förvärvade erfarenheter riskerar att ”försvinna ut ur huset” när projektet är klart.

*Forskargruppen rekommenderar:*

*Fokus på projektet, den gemensamma detaljplanen behöver stärkas på bekostnad av linjen, det gäller såväl den kommunala organisationen som byggaktörernas. Till följd av stark sektorisering av ansvaret för olika frågor inom staden, i kombination med krav på snabba beslut för stark framdrift, krävs en ny ordning för avvägning av målkonflikter mellan kommunala enheter och förvaltningar liksom mellan staden och byggaktörerna. Vi tror att vägen går över en projektorganisation med mandat att hantera i stort sett alla frågor. Dagens eskaleringsordning från projektet upp i linjeorganisationerna är inte optimal utan flyttar enbart lösningarna till en annan plats, utanför projektets kontroll. En tydlig projektledning med mandat och som rapporterar till en styrgrupp med byggaktörer och stadens direktörer kan vara ett sätt att både effektivisera organisationen och säkra kvaliteter ur ett helhetsperspektiv. De senare riskerar att osynliggöras om ingen har grepp om helheten utan delbeslut fattas i linjen med bristande förståelse för konsekvenserna för helheten, det vill säga detaljplanen med överenskomna kvaliteter.*

*Avsätt resurser för att arbeta systematiskt med BoStad2021 som ett utvecklingsprojekt. Gemensamma rutiner behöver utvecklas, kommuniceras och implementeras tydligare i alla nivåer av projektorganisationen. Det handlar om till exempel hur introduktionen av medarbetare kan stärkas, hur lärandet inom och mellan organisationer underlättas, hur inhyrda konsulters förvärvade erfarenheter kan tas tillvara och utveckling av gemensamma stödfunktioner som ärendehanteringssystem.*

## Kvalitetsstyrning

Följeforskningsprojektet har ambitionen att belysa kvaliteten i de färdigbyggda bostäderna och stadsmiljöerna samt processen i förhållande till uppställda mål på kommunal nivå. Nationella regler och lagar förutsätter vi har respekterats i de antagna planerna. Den genomgång forskargruppen gjort av de dokument som på kommunal nivå ska styra kvaliteten i de enskilda detaljplanerna, det färdigbyggda resultatet och processen, ger vid handen att kvalitetsmålen utgör en närmast omänsklig uppgift att greppa. Det finns mål för den kommunala budgeten, ett flertal strategier, ett antal policies för bostads- och stadsmiljön, områdesprogram av olika slag, kvalitetsmål för BoStad2021 och kvalitetsmål i respektive planbeskrivning som på ett eller annat sätt ligger till grund för utformning och genomförande av detaljplanerna. Forskargruppen ställer sig frågande till om det är möjligt att utvärdera kvaliteten i de färdigbyggda bostäderna och stadsmiljöerna utifrån de kommunala styrdokumenten. Dels finns målkonflikter mellan olika dokument, dels utgör mängden i sig en stor utmaning att utvärdera mot i varje enskilt projekt. Därtill är flertalet av kvalitetsmålen och kvalitetsdefinitionerna oftast inte mätbara. Slutligen konstaterar vi att ambitionerna i styrdokumenten är mycket höga för vad den byggda miljön förväntas åstadkomma, inte minst i sociala termer, utan att sambanden är tydliga mellan ambition och fysisk lösning.

Vi har också noterat att de planbeskrivningar som vi har studerat innehåller relativt många och omfattande kvalitetsambitioner, inte minst kring hållbarhetsfrågorna och att skapa stadskvaliteter i existerande stadsdelar. Det är dock ofta svårt att se hur de angivna kvalitetsambitionerna ska uppnås, följas upp och vem som ansvarar för det. I några fall, med relativt blygsamma exploateringar, kan ambitionerna att skapa ”stad” i en existerande förortsmiljö te sig väl höga.

*Forskargruppen rekommenderar:*

*Om de kommunala styrdokumenten ska ha en verkan i den byggda miljön behöver de bli färre, precisare, uppföljningsbara och koordinerade. Rutiner behöver utvecklas för hur kvaliteten ska följas upp och utvärderas under planerings- och genomförandeskedet.*

## Resursbrist

Bristen på kompetenta resurser i planeringsskedet är redan nu påtaglig för vissa handläggargrupper. Till exempel inträffar det att Trafikkontoret inte får några anbud på sina förfrågningar om konsulttjänster. Risken för att resursbristen på entreprenadsidan kan äventyra målen för BoStad2021 är reell enligt många vi pratat med. På vår workshop med ett fyrtiotal deltagare rankades resursbristen inom involverade aktörers organisationer och på entreprenadsidan som den största utmaningen för att nå målen med BoStad2021. Det pågår arbete på flera håll för att möta resursbristen. Vårt intryck är att dessa ansträngningar dock sker inom respektive organisation och det verkar saknas ett gemensamt och systematiskt arbete inom satsningen för hur resursbristen ska mötas. Eftersom resursbristen generellt i regionen identifierats som utvecklingshämmande (se till exempel rapporter från CMB) ter det sig än mer angeläget att ta upp denna fråga inom BoStad2021.

*Forskargruppen rekommenderar:*

*Byggaktörer och staden behöver utarbeta en gemensam handlingsplan med konkreta åtgärder hur resursbristen kan minskas. Troligen behövs här ett antal nya och oortodoxa grepp som inte prövats tidigare och koordinering med andra branschgemensamma initiativ i samma riktning.*

*Ett fält som bör prövas i större utsträckning än hittills är att se på vilka arbetsuppgifter som byggaktörerna kan ta ansvar för under såväl planerings- som genomförandeskedet. Oklarhet råder fortfarande kring utökning av ansvaret för byggaktörerna i detaljplanearbetet och därmed sammanhängande frågor kring plantaxan. Likaså har förutsättningarna för att byggaktörer ska kunna utföra arbete på allmän plats diskuterats sedan BoStad2021 startade, här behövs snarast tydliga beslut för att undvika att staden blir en flaskhals i genomförandeskedet.*

## Generella förutsättningar

Ett av de ursprungliga kriterierna för projekt som skulle antas till BoStad2021 var okomplicerade exploateringar. Vi konstaterar att flera av planerna är betydligt mer komplexa än vad som förutsattes i de korta tidplanerna.

Ett antal generella framdriftspåverkande förutsättningar har identifierats. Några handlar om översiktlig planering, inte minst för infrastruktur där samsyn inte råder mellan stadens och Trafikverkets uppfattningar om behov och åtgärder och ansvarsfördelning. Förtätningens konsekvenser för kollektivtrafiken är också en viktig förutsättning. I båda fallen fattas besluten utanför stadens kontroll vilket gör det ännu viktigare att så grundläggande förutsättningar är på plats. Oklarheterna kring infrastrukturfrågorna har lett till utsträckta tidplaner i flera av detaljplanerna kring lederna i södra Göteborg.

Länsstyrelsens tolkning av hur riksintressena ska hanteras i de planer där sådana förekommer är också något som ofta uppdagats efterhand. Länsstyrelsen vittnar om att flera av samrådshandlingarna inte verkar ha utrett förutsättningarna kring riksintressen.

Men även generella förutsättningar som staden själv råder över har inte varit tydliga i starten. Här kan nämnas hur p-normen ska tolkas, på vilket sätt byggaktörerna kan medverka i detaljplanearbetet och därmed sammanhängande plantaxa och generella utformningsfrågor som till exempel vad begreppet ”stadsgata” innebär.

Vi har alltså noterat att flera detaljplaner verkar brista vad gäller utredning av grundläggande förutsättningar. Bullerfrågor, riksintressen, dagvatten, trafik och andra frågor kommer inte sällan in i ett senare skede, efter det att koncept för utformningen tagits fram.

*Forskargruppen rekommenderar*

*Den översiktliga planeringen behöver stärkas så att grundläggande förutsättningar beträffande till exempel infrastruktur är fastlagda. Samsyn behöver uppnås mellan staden och regionala och statliga huvudmän. Detta blir extra viktigt när stadens utbyggnadsstrategi innebär omfattande förtätning med belastning på befintlig infrastruktur som följd.*

*Mer resurser behöver läggas initialt i detaljplanearbetet för att utreda grundläggande förutsättningar. Detta minskar risken för tidplanefördröjande omtag i sent skede och för förgävesprojektering.*

## 8.2 Fortsatt arbete i följeforskningen

Nästa fas i följeforskningsprojektet, fram till årsskiftet 2017/2018, kommer att fortsätta att kretsa kring huvudfrågeställningarna. Det återstår minst ett år av planeringsfasen i BoStad2021, processer och rutiner förändras och utvecklas hela tiden och alla förändringar av processen är ännu inte prövade fullt ut. Det finns alltså all anledning att fortsätta följa projektet utifrån huvudfrågeställningarna. Därtill kommer ett antal nya frågor att belysas, se avsnitt 8.3 nedan.

### Vilka åtgärder vidtas för att effektivisera samhällsbyggnadsprocesserna?

Här kommer vi att fortsätta följa och analysera de tre huvudåtgärderna och hur de implementeras, utvecklas, uppfattas och fungerar. Gränssnittet projekt-linje behöver undersökas djupare. Troligtvis behöver fler beslut föras närmare projektet. Här är det fråga om delegationsordning, eskaleringstrappa, en eller tre projektledare, målavvägningar mellan förvaltningarna, samt handläggarnas mandat. Det är viktigt att studera hur BoStad2021 uppfattas av allmänna och enskilda aktörer som inte är med i kärnan. Det är även angeläget att undersöka politikens roll, både de folkvaldas uppfattning om den roll de har i BoStad2021 och hur tjänstemän och byggaktörer uppfattar deras roll och bidrag till effektivisering av processerna.

### Är åtgärderna effektiva?

Fortsatt uppföljning av tidplaner och analys av framdriften. Innehålls tidplanerna? Varför, varför inte? Fungerar det parallella processerna och kommer detaljprojektering igång enligt planerna? Hur samordnas processen kring markpriser och värderingar med genomförandet? I en situation med resursbrist måste man fråga sig om det görs rätt saker och om saker görs rätt. Kan processen behöva mindre resurser utifrån svaren på dessa frågor? Hur kan processerna göras tillräckligt flexibla för att kunna hantera förutsättningar som förändras under ett detaljplaneärendes gång? Hur skulle effektiviteten påverkas av fixerade tidsgränser för ärendehanteringen hos olika myndigheter?

### Vilka är konsekvenserna?

Kvalitet: fortsatt uppföljning av hur kvalitet definieras i de enskilda planerna som utgångspunkt för utvärdering av det färdiga resultatet. Hur kan den arkitektoniska kvaliteten säkras i snabba processer?

Rättssäkerhet och demokrati: Här behöver vi fördjupa studierna kring hur dialogarbetet bedrivs i praktiken och vad det bidrar till, inklusive om det har någon påverkan på framdriften och på benägenheten att överklaga.

Ekonomi och risk: Här vill vi fördjupa studierna dels av hur kommunen respektive byggaktörerna hanterar risken för förgävesprojektering och dels se närmare på hur den gemensamma riskbedömningen och hanteringen fungerar.

### Vad kan lyftas in i den ”normala” processen?

De preliminära svar vi kommit fram till i denna rapport kvalificeras under den kommande fasen som kommer att tillföra ett utökat underlag för att svara på frågan om den ”normala” processen.

## 8.3 Nya frågeställningar

Under arbetet med att följa BoStad2021 har en mängd frågeställningar uppstått runt och utöver projektets huvudfrågor. Två frågor har återkommande aktualiserats, påverkan av BoStad2021 på den ”normala” produktionen och ”vad görs i andra kommuner, är BoStad2021 en unik satsning?”. Forskargruppen bedömer att dessa

har stor relevans för frågan om effektivisering av samhällsbyggnadsprocesserna och kommer att se närmare på dem under det kommande året:

## Påverkan på den ”normala” produktionen

Eftersom målet för BoStad2021 är 7 000 bostäder till 2021 *utöver* den normala produktionen är det intressant att undersöka och i möjligaste mån ringa in vad som kan vara ”normal” produktion under den aktuella perioden fram till 2021. Likaså är det intressant att undersöka om BoStad2021 har en påverkan på den normala produktionen, konkret uttryckt om resurser som allokeras till BoStad2021 minskar produktionstakten i övrigt. Trots allt är det nettotillskottet fram till 2021 som är intressant. Målet 7 000 bostäder till 2021 kan ju uppnås utan att den totala produktionen ökar.

Frågeställningar: Vad kan betraktas som ”normal” produktion av bostäder under den aktuella perioden 2015-2021? Har BoStad2021 någon påverkan på takten i den ”normala” produktionen?

## Resurstillgången

Det kanske största hotet mot att målet för BoStad2021 ska kunna uppnås är bristen på resurser i form av kompetent arbetskraft. Detta har framkommit genom ett flertal kanaler och på flera sätt under året. Det gäller såväl i planeringsskedet som i genomförandeskedet. Flera rapporter har konstaterat att tillgången på kompetent arbetskraft i Göteborgsregionen inte räcker för de projekt som nu ligger i pipeline och ett antal initiativ har satts igång för att möta farhågorna. Vi vill gärna studera närmare hur frågan hanteras i BoStad2021:s organisation.

Frågeställningar: Hur ser involverade aktörer på bristen på resurser, kompetens och arbetskraft? Vilka åtgärder vidtar man? Finns det planer på samordning eller samutnyttjande mellan byggaktörer? Tas det några initiativ som är gemensamma för kommun och byggaktörer?

## Benchmarking

Benchmarking mot andra kommuner avser processer och organisationer med syfte att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Dels är det intressant att se vilka övergripande modeller för kvalitetssäkring som finns och kan vara relevanta, och dels är det intressant att studera kommuner som arbetar systematiskt med liknande åtgärder som i Göteborg: gemensam kommunal projektorganisation, parallella processer och utökad samverkan mellan kommunen och byggaktörerna. Digitalisering är en viktig fråga. Urvalet av kommuner bör göras utifrån projekt i skala och med komplexitet som i Göteborg.

Frågeställning: Vad kan BoStad2021 lära av relevanta kommuners försök att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen?

## Betydelsen av projektifiering

Vi har noterat att de flesta medverkande upplever att framdriften i stort är bättre i BoStad2021 än i normalfallet. Detta innebär inte i sig automatiskt att målen kommer att uppfyllas vad gäller tidplaner och antal bostäder. Men det är intressant att studera betydelsen av att BoStad2021 är ett omfattande projekt med tydliga mål, styrning, organisation och resurssättning. Det kan vara så att själva projektifieringen är en av flera framgångsfaktorer när det gäller att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Egentligen är det inget nytt eller förvånande i detta antagande, men kanske är betydelsen större än vad initiativtagarna var medvetna om?

Frågan i fortsättningen blir om projektifieringen kan användas i fler sammanhang i samhällsbyggnadsprocessen och i så fall på vilket sätt och under vilka förutsättningar.

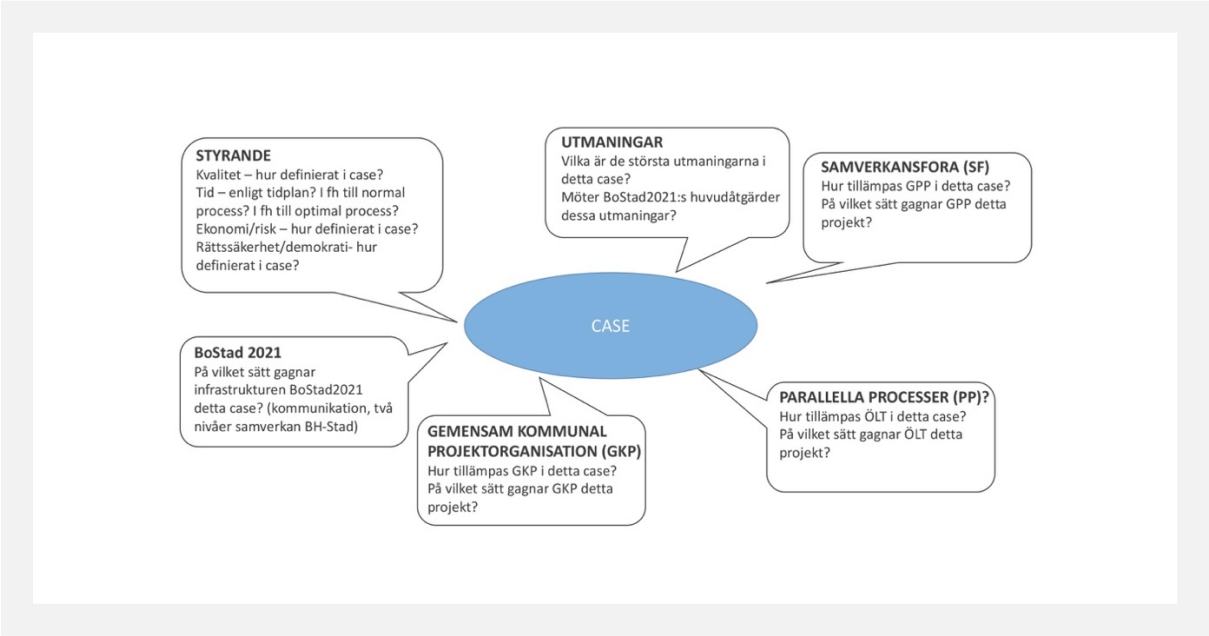
# Källor och litteratur

Det empiriska material som utgör grunden i denna rapport har sitt ursprung i en sammanhållen process som beskrivits tidigare i avsnitt 2.3 och inkluderar dokumentinsamling, mötesobservationer, workshop vid Chalmers och intervjuer.

## Dokument

Inom följeforskningen har en mängd data samlats in med fokus på BoStad2021:s grundläggande förutsättningar (infrastrukturnivå) och på detaljplanenivå (= casenivå) för de utvalda fem planerna.

Som utgångspunkt för vad som görs i varje case har det varit viktigt att vi dokumenterar och analyserar drivkrafter, mål och åtgärder för BoStad2021 som helhet. För infrastrukturens nivå gjordes valet att samla planeringsdokument och processer som beskriver BoStad2021 som helhetsprojekt, med särskild inriktning på uppdragets bakgrund och organisation, myndigheternas roller och styrdokument, projektets mål, konstituerande element och huvudåtgärder, samt myndigheternas urval av detaljplaneprojekt.




Figur 26. Datainsamling för case (detaljplaneprojekt inom BoStad2021)

För casenivån gjordes valet att samla detaljplanedokument och arbetsgruppsprocessdokument med särskild inriktning på projektspecifika utmaningar, effektiviteten hos BoStad2021, inkl samverkansform, gemensam kommunal projektorganisation och parallella processer, samt kvalitet, tid, ekonomi/risk och rättssäkerhet/demokrati. Ett PM Datainsamlingen med en lista över olika dokument skickades ut av forskargruppen i mars 2016. Tillgång till BoStad2021-mapp i databas markexploatering beviljades först ca sex månader senare, i september 2016.

## Mötesobservationer

Observationer har gjorts i anslutning till möten och aktiviteter:

- möten för samverkansfora, inkl. samordningsgruppen, projektgruppen och arbetsgrupper
- stadens styrgruppsmöten

- veckomöten för kommunala projektledare
- möten för kommunala projektledare kring caserelaterade knäckfrågor
- lilla byggherregruppen/byggaktörgruppens möten
- möten för lilla byggherregruppen/byggaktörgruppen och kommunala projektledare
- månadsmöten med stadens handläggare
- arbetsgruppsmöten
- fika i gemensam projektlokal

Observationerna noterades i ett anteckningshäfte.

## Workshop Chalmers

Den 11 november 2016 arrangerades i Göteborg (Chalmers Kårhus) en workshop i regi av Chalmers Tekniska Högskola. Syftet med workshopen var att summera de viktigaste lärdomarna hittills av arbetet med BoStad2021, att ge en grund för förbättringar och utveckling av processen, samt att sprida erfarenheter tvärs arbetsgrupper och aktörer.

Inbjudan gick ut till kommunala och byggaktörers projektledningar (projektledare för Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och representanter för byggaktörernas chefer – lilla byggherregruppen/byggaktörgruppen) och till arbetsgrupper för de tolv detaljplaner som initialt valts ut för följeforskningen, inkl kommunala handläggare från Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret – Planavdelningen, Trafikkontoret, byggaktörernas detaljplanprojektledare, samt deras konsulter/arkitekter. Dessutom har handläggare från förvaltningar och avdelningar inbjudits utanför de tre kärnförvaltningarna som är direkt involverade och utövar påverkan på processerna. Här rör det sig om Park och natur, Kretslopp och vatten, Stadsbyggnadskontoret – Byggavdelningen, Lantmäteri, Geodata, Lokalsekretariatet, Lokalförvaltningen, ledningsägare, kommunikatörer och jurister.

Sammanlagt hade 143 personer bjudits in till workshopen. Totalt 44 personer hade anmält sig varav 37 kom. Alla samverkansparter var delaktiga. Utav 37 personer representerade 11 byggaktörerna och deras konsulter och 26 Göteborg Stad (varav ca 60 % den gemensamma kommunala projektorganisationen). Alla tre nivåer av samverkansforum var representerade.

Statliga myndigheter som Trafikverket och Länsstyrelsen hade däremot inte bjudits in då utgångspunkten var att deltagarna huvudsakligen skulle komma från ”verkstaden”, dvs handgripligen arbetar med detaljplaneprojekten. Samtidigt hade forskargruppen identifierat risk för positionering.

Huvudfrågan som ställdes var: Vilka är lärdomarna hittills beträffande hur samhällsbyggnadsprocessen kan effektiviseras utifrån BoStad2021:s förändrade process? Den innehöll tre delfrågor: 1) Vilka är lärdomarna kring den förändrade processen avseende de tre huvudåtgärderna: gemensam kommunal projektledning, parallella processer och gemensam processplanering stad – byggaktörer?, 2) Vilka är de viktigaste knäckfrågorna i planprocesserna, hanteras de annorlunda i BoStad2021 än normalt?, 3) Vad har fungerat bra och vad har fungerat mindre bra?

Deltagarna arbetade i fem smågrupper (om ca åtta personer) med en ansvarig från följeforskarna i varje grupp. Diskussionspunkterna har varit följande: Toppar och floppar/bäst och sämst, Tema #1 Gemensam kommunal projektorganisation, Tema #2 Parallella processer, Tema #3 Samverkansfora, Utmaningar framöver (tabell 7).

Forskargruppen har samlat in dokumentation av diskussionerna och denna workshop har rapporterats till alla deltagare: Dokumentation av Workshop BoStad2021 2016-11-11, Göteborg.

Tabell 7. Diskussionspunkter, frågor, metoder vid workshop 2016-11-11

| DISKUSSIONSPUNKT | FRÅGOR | METOD |
|---|---|---|
| Toppar och floppar | Vad är det bästa med BoStad2021 så här långt jämfört med hur vi brukar arbeta (i Göteborg)?<br>Vad är det sämsta med BoStad2021 så här långt jämfört med hur vi brukar arbeta (i Göteborg)? | På bordet: två blädderblocksblad med rubriken BÄST resp SÄMST<br>1-3 punkter per pers, skrivs ned individuellt på Post-IT, klistras på blädderblock, laget runt, (3 min/fråga).<br>Reflektera i grupp över det som kommit fram, gå laget runt (15 min). Häng upp bladen på väggen med hjälp av häftmassa. ”Röstning” (8 min).<br>Alla deltagare får tre gröna pluppar och tre röda som de ska sätta på punkter man tycker är de bästa respektive sämsta. Efter första rundan kan man ju ha kommit på andra saker än vad man själv skrev ned först. |
| Tema #1<br>Gemensam kommunal projektorganisation | Vilka fördelar ser ni med den gemensamma kommunala projektorganisationen jämfört med hur det brukar fungera?<br>Vilka nackdelar ser ni med den gemensamma kommunala projektorganisationen jämfört med hur det brukar fungera?<br>Vad är de viktigaste punkterna att förbättra? | 1-3 punkter skrivs ned individuellt på Post-It och sätts upp på blädderblocksblad (3 min), FG skriver rubrik på bladet: TEMA 1/Fördelar<br>1-3 punkter skrivs ned individuellt på Post-It och sätts upp på blädderblocksblad (3 min), FG skriver rubrik på bladet: TEMA 1/nackdelar<br>Diskussion i gruppen kring det som kommit upp, utbyte av erfarenheter (20 min), FG antecknar stödord. Häng upp bladen på väggen med hjälp av häftmassa. |
| Tema #2<br>Parallella processer | Vilka fördelar ser ni med parallella processer jämfört med hur det brukar fungera?<br>Vilka nackdelar ser ni med parallella processer jämfört med hur det brukar fungera?<br>Vad är de viktigaste punkterna att förändra? | 1-3 punkter skrivs ned individuellt på Post-It och sätts upp på blädderblocksblad (3 min), FG skriver rubrik på bladet: TEMA 1/Fördelar<br>1-3 punkter skrivs ned individuellt på Post-It och sätts upp på blädderblocksblad (3 min), FG skriver rubrik på bladet: TEMA 1/nackdelar<br>Diskussion i gruppen kring det som kommit upp, utbyte av erfarenheter (20 min), FG antecknar stödord. Häng upp bladen på väggen med hjälp av häftmassa. |
| Tema #3<br>Samverkansfora | Vilken nytta har de enskilda planprojekten av samverkansfora Projektgrupp och Samordningsgrupp?<br>Vilken betydelse för att nå målen har det att BoStad2021 är ett sammanhållet projekt? | Fråga 1, (10-15 min).<br><br>Fråga 2, (10-15 min).<br>FG antecknar stödord, lyssnar runt om det kommer fram andra synpunkter kring Samverkansfora |
| Utmaningar framöver | Vilka är de största utmaningarna framöver för nå målen för BoStad2021? På projektnivå respektive på BoStad2021-nivå? | Storgrupp, 2 från FG skriver på var sitt blädderblocksblad, blad hängs upp på väggen. Gå från bord till bord fånga upp synpunkter (20-25 min).<br>Röstning med blåa pluppar: Vilka är de viktigaste punkterna? 3 pluppar per pers, kan sättas på en två eller tre punkter (10 min). Summering av vad som kommit fram (5 min). |

FG = medlem av följeforskargruppen

## Intervjuer

Forskargruppen har använt sig av semistrukturerade intervjuer för att samla in data till studien, dvs intervjuer där man utgår från frågeområden snarare än exakta, detaljerade frågor. Genom att ha ett antal större frågeområden i stället för många detaljerade frågor kunde forskarna föra samtalet mer naturligt och låta respondenten själv i viss utsträckning styra i vilken ordning olika synpunkter kommer upp. Följande fem frågeområden har använts: Varför BoStad2021, Samverkansfora, Gemensam kommunal projektorganisation, Parallella processer, Konsekvenser. Därutöver har ett antal mer informella intervjuer och samtal genomförts med tjänstemän inom kommunen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Syftet med intervjuerna är att få en persons uppfattning av verkligheten och att den intervjuade får ett tillfälle att reflektera och utveckla sina idéer och får dessutom en chans att förklara hur han eller hon tänker[20]. Några mer projektspecifika frågor ställdes till respondenterna på arbetsgruppsnivå, dvs verksamma i respektive planprojekt (case). I princip ställdes samma frågor rakt igenom hierarkierna för att dels få eventuella skillnader mellan personer/organisationer och dels skillnader mellan olika nivåer i BoStad2021.

Inför föreliggande rapport har 34 intervjuer genomförts under perioden maj 2016 – januari 2017 på de tre organisatoriska nivåerna för BoStad2021, dvs samordningsgrupps-, projektgrupps- och arbetsgruppsnivå, samt utanför projektets kärna. Materialet har inhämtats genom intervjuer med ett urval av handläggare inom Göteborgs Stad (de från den gemensamma kommunala projektorganisationen och de övriga), ett urval av byggaktörernas detaljplanprojektledare, alla kommunala projektledare för BoStad2021, ett urval av representanter från samordningsgruppen (lilla byggherregruppen/byggaktörgruppen) och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Urvalet av kommunala handläggare skedde genom att alla involverade i arbetet med de fem planerna valdes. Detta innebar ett urval av 15 kommunala BoStad2021-handläggare, varav fem från Stadsbyggnadskontoret, sex från Fastighetskontoret och fyra från Trafikkontoret. Urvalet av handläggare från förvaltningar och avdelningar utöver de tre kärnförvaltningarna gjordes bland dem som utövar påverkan på processer inom BoStad2021. Urvalet skedde genom att en handläggare var från Park och Natur, Kretslopp och Vatten, Stadsbyggnadskontoret – Byggavdelningen, Stadsbyggnadskontoret – Lantmäteri, som handlägger de flesta av de fem utvalda detaljplanerna, samt en jurist från Stadsbyggnadskontoret togs ut. Urvalet av byggaktörernas detaljplanprojektledare skedde genom att alla de involverade i arbetet med de fem planerna valdes. Detta innebär sju av byggaktörernas detaljplanprojektledare, varav fyra från kommunala bostadsföretag och tre från privata bostadsföretag. Alla de tre kommunala projektledarna för BoStad2021 intervjuades så att de tre kärnförvaltningarna skulle vara representerade. Urvalet av representanter från lilla byggherregruppen/byggaktörgruppen siktade på de medlemmar som forskargruppen inte hade fått input från i någon annan form tidigare (t ex genom mailkonversationer eller telefonsamtal). Detta innebär ett urval av tre byggaktörer av de fem som tillhör gruppen, varav en från kommunala bostadsföretag och två från privata bostadsföretag.

Två intervjutillfällen med Länsstyrelsen i Västra Götalands län arrangerades. Flera personer intervjuades, varav en chef och några handläggare med koppling till de fem utvalda detaljplanerna för följeforskningen kring BoStad2021.

Alla intervjuer varade mellan 40 minuter och två timmar. Samtliga intervjuer utom en genomfördes på de intervjuades egna arbetsplatser. Av totalt 34 intervjuer genomfördes 28 av två forskare, två av tre forskare och fyra av en forskare. Vid alla intervjuer användes digital ljudupptagning för senare transkribering.

[20] Grange (2016) diskuterar planerares förutsättningar för frispråkighet, utgående från Foucaults tolkning av förhållandena i den atenska demokratin och den utveckling mot politisering av samhällsplaneringen som hon ser strida mot de svenska traditioner som uttrycks i 12 kap 2 § regeringsformen. Vi uppfattar att våra intervjuade planerare har varit frispråkiga.

Tabell 8. Intervjuer

| DATUM OCH TID | NAMN OCH KONTOR | PLAN | AV VEM? |
|---|---|---|---|
| 12 maj 2016<br>kl 8-9 | Anders Nilsson<br>Poseidon | Ättehögsgatan | Anders H<br>Joanna |
| 12 maj 2016<br>kl 9-10 | Camilla Hagström<br>FK | Ättehögsgatan och Mandolingatan | Anders H<br>Joanna |
| 12 maj 2016<br>kl 10-11 | Janna Bordier<br>SBK (Norconsult) | Ättehögsgatan och Mandolingatan | Anders H<br>Joanna |
| 13 maj 2016<br>kl 8-9 | Lars Andersson<br>TK | Ättehögsgatan, Smörgatan och Mandolingatan | Anders H<br>Joanna<br>Mathias |
| 24 maj 2016<br>kl 10.30-11.30 | Magnus Bergström<br>FK | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 31 maj 2016<br>kl 12.45-13.45 | Anna Widman<br>SBK (WSP) | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 2 juni 2016<br>kl 10.45-11.45 | Malin Lorentsson<br>FK | Långströmsgatan och Merkuriusgatan | Joanna<br>Mathias |
| 7 juni 2016<br>kl 11-12 | Fredrik Asphult<br>TK | Långströmsgatan | Joanna<br>Mathias |
| 7 juni 2016<br>kl 12.15-13.15 | Markus Jansson<br>TK | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 8 juni 2016<br>kl 10.45-11.45 | André Berggren<br>SBK (WSP) | Långströmsgatan | Joanna<br>Mathias |
| 9 juni 2016<br>kl 10.30-11.30 | Sara Gustafsson<br>FK | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 10 juni 2016<br>kl 13-14.30 | Mikael Lindberg<br>Poseidon | Mandolingatan | Joanna<br>Mathias |
| 11 oktober 2016<br>kl 8-10 | Hans Svensson<br>Wallenstam | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 14 juni 2016<br>kl 7.30-8.30 | Tordh Lindgren<br>FK | Långströmsgatan och Merkuriusgatan | Joanna<br>Mathias |
| 14 juni 2016<br>kl 10-11 | Agneta Runevad<br>SBK (SBK) | Smörgatan | Joanna<br>Mathias |
| 14 oktober 2016<br>kl 10.15-11.45 | Erik Lavehall<br>Balder | Långströmsgatan | Joanna<br>Mathias |
| 9 september 2016<br>kl 13-14 | Maria Carlsson<br>SBK (WSP) | Nymilsgatan och Merkuriusgatan | Joanna |
| 29 september 2016<br>kl 8.30-9.30 | Mikaela Löndén,<br>FK | Mandolingatan | Joanna |
| 14 oktober 2016<br>kl 8.30-9.30 | Agneta Lapidus Muregård<br>TK (ÅF) | Merkuriusgatan | Joanna |
| 15 november 2016<br>kl 8.30-10.00 | Håkan Jansson<br>HP + UBAB | Merkuriusgatan | Joanna<br>Mathias |
| 8 november 2016<br>kl 10.00-11.30 | Anders Ohlsson<br>Familjebostäder | Merkuriusgatan | Joanna<br>Mathias |
| 27 oktober 2016<br>kl 8.00-10.00 | Linda Holm<br>Egnahemsbolaget | Merkuriusgatan | Joanna<br>Mathias |
| 22 september 2016<br>kl 8.00-9.30 | Maria Lejon<br>SBK | PL-STAD | Joanna<br>Mathias |
| 28 september 2016<br>kl 10.00-12.00 | Magnus Uhrberg<br>FK | PL-STAD | Joanna<br>Mathias |
| 30 september 2016<br>kl 10.30-12.00 | Agneta Thörnqvist<br>TK | PL-STAD | Joanna<br>Mathias |
| 8 november 2016<br>kl 8.00-9.30 | Christian Bylin<br>KoV | Smörgatan, Långströmsgatan, Merkuriusgatan, Ättehögsgatan m.fl. | Joanna<br>Mathias |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 november 2016<br>kl 8.30-10.00 | Mattias von Geijer<br>SBK-Bygglov | Smörgatan och Mandolingatan | Joanna<br>Mathias |
| 7 november 2016<br>kl 10.30-12.00 | Kalle Magnér<br>Ponf | Mandolingatan, Långströmsgatan, Merkuriusgatan, Ättehögsgatan m.fl. | Joanna<br>Mathias |
| 18 november 2016<br>kl 11.00-12.30 | Jan Tärnemark<br>LM | Mandolingatan och Långströmsgatan | Joanna<br>Mathias |
| 18 november 2016<br>kl 13.15-14.30 | Inga Palmqvist<br>SBK-jurist | Jurist | Joanna<br>Mathias |
| 9 november 2016<br>kl 11.00-12.00 | Helena Carling<br>LST | Samhällsbyggnadschef<br>Samhällsavdelningen<br>Länsstyrelsen Västra Götalands län | Anders H<br>Joanna<br>Mathias |
| 28 november 2016<br>kl 10.15-12.00 | Ulrika Arensberg<br>Framtiden | LBH-PL | Joanna<br>Mathias |
| 28 november 2016<br>kl 8.00-9.45 | Agneta Kores<br>Stena | LBH-PL | Joanna<br>Mathias |
| 24 november 2016<br>kl 8.30-10.00 | Lena Josgård<br>HSB | LBH-PL | Joanna |

## Publikationer


Alexander, E R (1993) Interorganizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 328-343.

Boverket (2011) Analys av bostadsbyggandet i Norden – nordiska plansystem. Rapport 2011:27.

Carmona, M, Heath, T, Oc, T & Tiesdell, S (2003) *Public places – urban spaces: the dimensions of urban design.* Oxford: Architectural Press.

Chang, Y, Wilkinson, S, Potangaroa, R & Seville, E (2012) Managing resources in disaster recovery projects. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 19(5), 557-580.

Didón, L U, Magnusson, L, Millgård, O & Molander, S (1987) *Plan- och bygglagen. En kommentar.* Stockholm: Norstedts.

Elander, I (2005) Kan partnerskap förenas med demokrati? I: *Spelet om staden,* Frank, G. (red). Stockholm: Forskningsrådet Formas, s 181-191.

Falleth, E, & Saglie, I L (2011) Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research & Practice*, 4(1), 58-71.

Fog, H, Bröchner, J, Törnqvist, A & Åström, K (1989) *Det kontrollerade byggandet.* Stockholm: Carlssons.

Fred, M (2015) Projectification in Swedish municipalities: A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration,* 19(2), 49-68.

Grange, K (2016) Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech. *Planning Theory,* doi: 110.1177/1473095215626465.

Gregorowicz-Kipszak, J (2015) *Rethinking Social Impact Assessment through Urban Design: Towards designerly evaluation with a socio-form approach.* Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola. (Avh.).

Lindblom, C E (1959) The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Meyerson, M & Banfield, E C (1955) *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago.* Glencoe, IL: The Free Press.

Mäntysalo, R, Saglie, I L & Cars, G (2011) Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*, 19(12), 2109-2126.

Nicol, C (1998) Collaboration and co-ordination in local government: Lessons from practice in housing and planning departments. *Local Government Studies,* 24(3), 51-66.

Peters, B G (2006) Concepts and theories of horizontal policy management. I: Peters, B G & Pierre, J (red) *Handbook of Public Policy*, s 115-138. London: Sage.

Sager, T (2011) Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147-199.

SOU 1942:27 *Stadsplaneutredningen 1941. I. Förslag till åtgärder för snabbare handläggning av stadsplane- och tomtindelningsärenden m. m.*

SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess.* Betänkande av Plangenomförandeutredningen.

Srikanth, K & Puranam, P (2011) Integrating distributed work: Comparing task design, communication, and tacit coordination mechanisms. *Strategic Management Journal*, 32(8), 849-875.

Sweco (2016) Stadsbyggnadsbenchen: Slutrapport Boverket. Sweco Management AB. Maj.

Yang, I-T & Chang, C-Y (2005) Stochastic resource-constrained scheduling for repetitive construction projects with uncertain supply of resources and funding. *International Journal of Project Management*, 23(7), 546-553.

## Rapportens frågeställningar

Vilka åtgärder vidtas i projektet för att korta ledtiderna 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?

## Slutsatser och rekommendationer

- För tidigt att dra några långtgående slutsatser huruvida arbetssättet leder till effektivisering jämfört med den “normala“ processen eller inte. Det kan göras först efter 2021.
- Inte heller delmålet att alla planer ska vara antagna senast 31/12 2017 kan utvärderas i nuläget.
- Projektifiering med tydliga, politiskt antagna, mål verkar främja en snabbare framdrift och bör prövas i fler sammanhang. Hitta vägar att sätta tydliga och fasta tidplaner även för enskilda detaljplaneprojekt. En väg att gå kan vara att Staden och byggaktörer skriver avtal om sluttid för antagande.
- Det förändrade arbetssättet verkar gynna framdriften, men kan utvecklas i flera avseenden, inte minst ökat projektfokus på bekostnad av linjen.
- Kvalitetsstyrningen behöver utvecklas. Färre, precisare, uppföljningsbara styrdokument och gemensamma kvalitetssystem.
- Systematiska och samordnade åtgärder behöver vidtas för att förebygga och dämpa resursbristen, byggaktörernas medverkan i planering och genomförande bör öka.
- Den översiktliga planeringen bör stärkas. Samsyn kring bland annat infrastruktur behöver skapas mellan olika huvudmän.