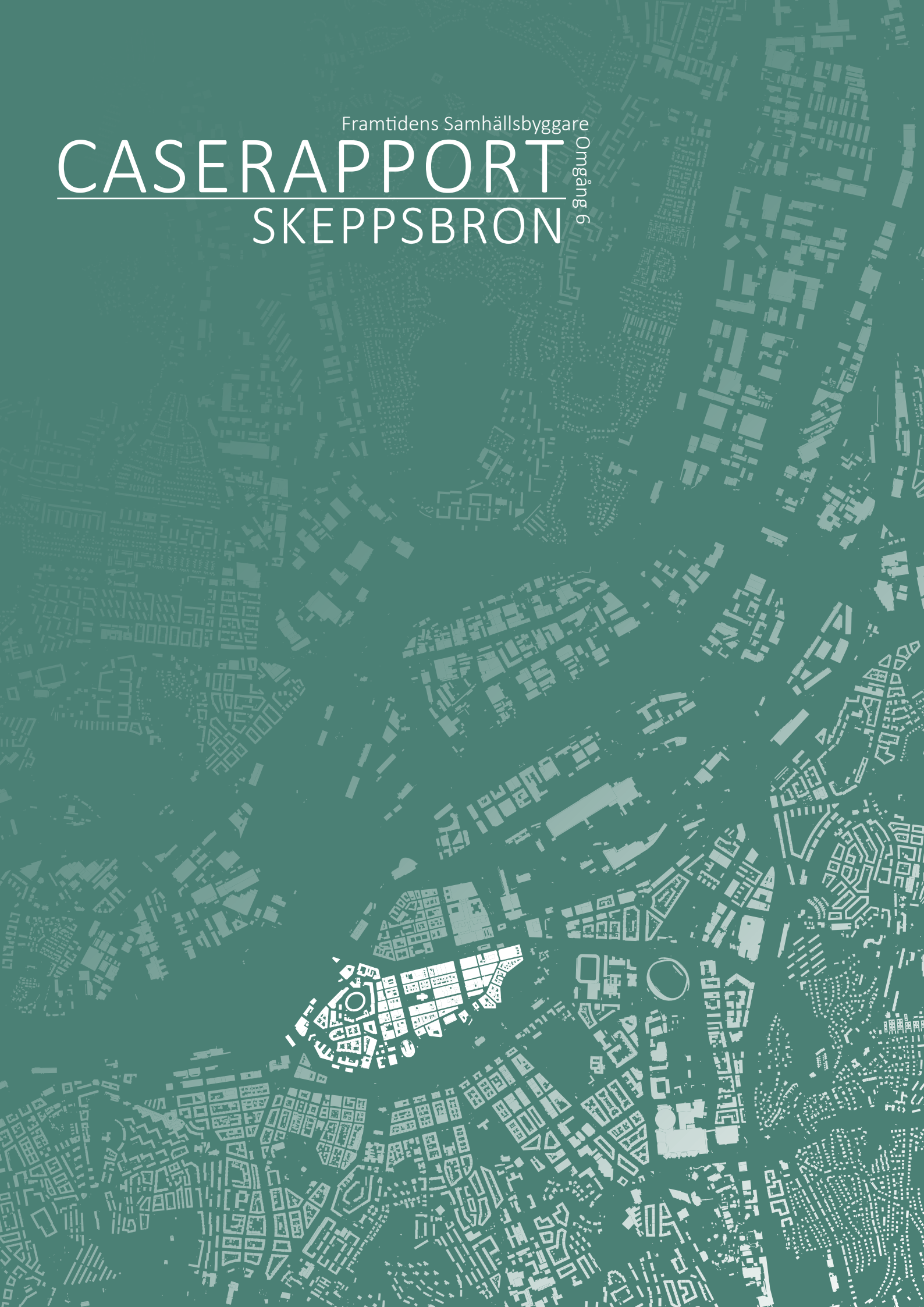


Framtidens Samhällsbyggare

CASERAPPORT

SKEPPSBRON

Omgång 6



DELTAGANDE ORGANISATIONER



WÄSTBYGG



**Göteborgs
Stad**



INNEHÅLL

| | |
|--|--------------|
| 1. FRAMTIDENS SAMHÄLLSBYGGARE | 6-13 |
| Om programmet | 8-9 |
| Årets uppdrag | 10 |
| Beställaren har ordet | 11 |
| Vår vision och frågeställningar | 12-13 |
| 2. EN HISTORISK TILLBAKABLICK | 16-21 |
| Hamnstaden Göteborg växer fram | 18 |
| Huvudentrén till staden | 18-19 |
| Götatunnelns påverkan på platsen | 19 |
| Program Södra Älvstranden antas | 19-20 |
| Vision Älvstaden | 20 |
| 3. PROJEKT SKEPPSBRON | 22-29 |
| Detaljplan Skeppsbron | 24-25 |
| Organisation för genomförande | 25 |
| Markanvisningsprocessen och tilldelade exploitörer | 26 |
| Stadens organisation | 27-28 |
| 4. EKONOMI I PROJEKT SKEPPSBRON | 30-37 |
| Allmän plats | 32-34 |
| Parkeringsgaraget | 34-35 |
| Två decennier av betänketid | 36-37 |
| 5. INTRESSENTERNA TYCKER TILL | 40-47 |
| Det politiska spelet | 42-43 |
| Paradigmskifte | 43 |
| Ett snårigt landskap | 43-44 |
| Vision kontra verklighet | 44-45 |
| Att skapa värden | 45 |
| Tillit | 46 |
| 6. VARFÖR HAR SKEPPSBRON INTE BYGGTS? | 48-53 |
| 7. VÄGEN FRAMÅT FÖR SKEPPSBRON | 54-59 |
| 8. FRAMTIDENS SAMHÄLLSBYGGNAD | 60-67 |



Angelica Lexell

Civilingenjör, Väg och vattenbyggnad, Chalmers tekniska högskola.

Göteborgs Stad, Park- och naturförvaltningen
Markingenjör

Leo Lindegård

Civilingenjör, Väg och vattenbyggnad, Chalmers tekniska högskola.

Göteborgs stad, Fastighetskontoret
Exploateringsingenjör

Mattis Lilja

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik, Chalmers tekniska högskola.

Peab Anläggning AB
Anläggningsingenjör

Matea Corkovic

Fysisk planering. Master i stadsplanering, Blekinge tekniska högskola.

Länsstyrelsen Västra Götaland
Planarkitekt

Christian Olsson

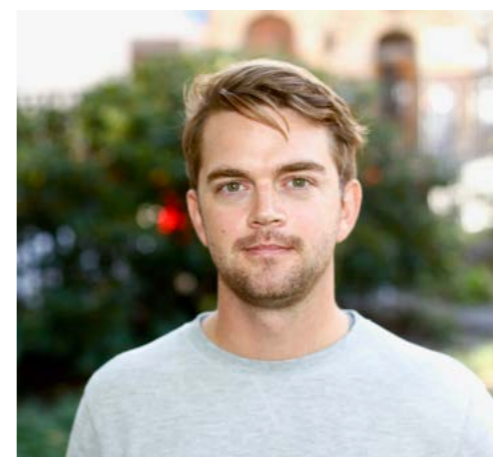
Civilingenjör, Lantmäteri, Lunds tekniska högskola.

Västfastigheter
Projektledare

Hanna Schön

Civilingenjör, Väg och vattenbyggnad, Chalmers tekniska högskola.

Göteborgs stad, Kretslopp och vatten
Projektingenjör



Elisabeth Skogelind

Stadsbyggnad, stadsutveckling och planering, Malmö universitet. Master i strategisk fysisk planering, Blekinge tekniska högskola.

Göteborgs stad, Stadsbyggnadskontoret
Planarkitekt

Sofia Norman

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik, Chalmers tekniska högskola.

AF Gruppen
Arbetsledare

Fatima Haioty

Byggingenjör, Jönköping University.

Göteborgs stad, Trafikkontoret
Projektingenjör

Caroline Damm

Civilingenjör, Väg och vattenbyggnad, Lunds tekniska högskola.

Wästbygg
Arbetsledare

Sebastian Ömar Törnqvist

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik, Chalmers tekniska högskola.

Partille kommun
Mark- och exploateringsingenjör

Najla Arpe

Anläggningsingenjör, Väg och vatten, Teknikhögskolan. Organisations- och personalutvecklare, Borås högskola.

Peab Anläggning AB
Anläggningsingenjör

Ellen Brandt

Civilingenjör, Väg och vattenbyggnad, Chalmers tekniska högskola.

Egnahemsbolaget
Projektledare



Sven Gross

Byggnadsingenjör, Chalmers tekniska högskola.

Göteborgs stad, Trafikkontoret
Planeringsledare

”Ni ska generera nya tankesätt och arbetsformer inom samhällsbyggandet som utmanar gällande”

Framtidens Samhällsbyggare

Om programmet
Årets uppdrag
Beställaren har ordet
Vår vision och frågeställningar

01

OM PROGRAMMET

Framtidens samhällsbyggare är ett traineeprogram inom samhällsbyggnadssektorn. Det startade i augusti 2014 genom ett samarbete mellan CMB (Centrum för Management i Byggsektorn) och GR (Göteborgsregionen). Sedan dess har sex omgångar av programmet avslutats och hösten 2020 började omgång sju.

Syftet med programmet är att skapa nya vägar för samverkan mellan aktörerna i branschen och förbereda deltagarna för de utmaningar branschen står inför. Frågor som effektivitet och kvalitativt byggande är mer aktuella än någonsin. Traineeerna förs samman för att utvecklas och få en bred men även fördjupad förståelse för branschens aktörer och de processer som styr näringsliv och politik.

Programmet pågår i 14 månader och är uppdelat i tre delar:

- breddningar och hemmaperioder
- utvecklingsdagar
- case

Traineeerna tillsvidareanställs på sitt så kallade hemföretag där de fortsätter sin anställning efter programmets slut. Under de 14 månaderna programmet varar har traineen tre breddningsperioder hos några av de förvaltningar, organisationer och företag som medverkar i omgångens program. De två månader långa breddningarna ger traineen en inblick i breddningsföretaget och förståelse för flera aspekter av samhällsbyggnadsbranschen. De delaktiga företagen å sin sida får en ökad förståelse för hur

andra aktörer arbetar samt möjlighet att nå ut med kunskap om den egna organisationen genom traineen.

Under programmet utvecklas traineeerna individuellt och som grupp genom de utvecklingsdagar som leds av två processledare från Göteborgsregionen. De får också en personlig mentor som finns med under hela traineeprodukten. Utvecklingsdagarna har till syfte att skapa ett sammanhang där traineeerna utvecklas genom att utmana sig själva. Traineeerna får en förståelse för hur andra människor fungerar och de utbildas bland annat inom kommunikation, konflikthantering, visions- och målarbete.

Parallellt med breddningsperioderna och utvecklingsdagarna blir traineeerna tilldelade ett case i form av ett aktuellt problem inom stadsutveckling. Beställaren av caset är från en organisation som verkar inom branschen. Syftet med arbetet är att belysa och lösa utmaningar inom stadsutvecklingen. Traineeerna får skapa en egen organisation för att diskutera och utveckla idéer som bidrar till nya infallsvinklar. I slutet av traineeprodukten presenteras caset på ett idéseminarium som är öppet för alla.

Studieresa

I programmet ingår en studieresa för att inhämta information och inspiration att använda i casearbetet. För omgång sex av Framtidens samhällsbyggare var destinationen Hamburg. Där genomfördes studiebesök, intervjuer och workshops som gav insikt och kunskap inför arbetet med caset. Förståelsen för Hamburgs stads stadsutvecklingsmetoder frammanade ett underlag för att kunna diskutera de processer som Göteborgs stad tillämpar inom samma område. De nya perspektiv som resan gav ska användas i strävan efter ett mer effektivt stadsbyggande i Göteborg. En fullständig redogörelse för hela studieresan finns på Framtidens Samhällsbyggares hemsida under omgång 2019/2020, benämnd *Reserapport 2020-04-20*.

CMB och GR

Centrum för Management i Byggsektorn (CMB) är en organisation som verkar för att skapa forum för samverkan i samhällsbyggnadssektorn. I CMB ingår runt 70 av samhällsbyggnadssektorns aktörer från både privata och offentliga verksamheter samt institutioner vid Chalmers tekniska högskola som är anslutna till sektorn. CMB har som mål att vara det främsta forumet i sin sektor för utveckling av management och ledarskap. I forumet arbetar akademi, näringsliv och offentliga aktörer tillsammans för att utveckla sektorn genom forskning, kunskapsutbyte och utbildning.¹

Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner i göteborgsområdet. Kommunerna samarbetar för att driva bland annat utvecklingsprojekt och utbildningar. De har myndighetsuppdrag och är storstadsregionens röst i Västsverige. I nätverken som GR har träffas politiker och tjänstepersoner för att samtala, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar i syfte att regionens invånare ska få ett så bra liv som möjligt.²



”Skanna koden för att komma direkt till reserapporten!”



¹ CMB. *Välkommen till CMB*.

² Göteborgsregionen. *Göteborgsregionen är kommunernas organisation*.

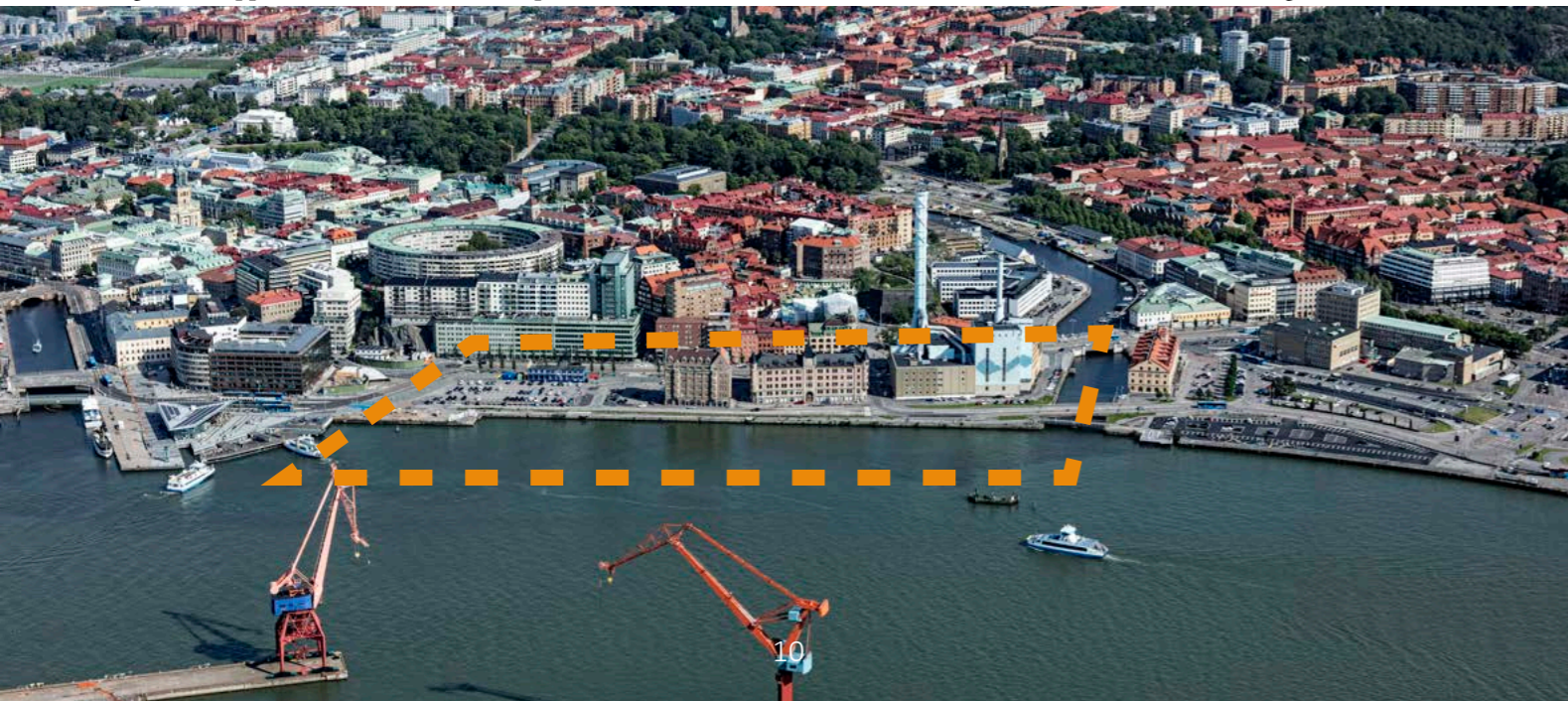
ÅRETS UPPDRAG

Casebeställning

I samarbete med CMB har årets traineer fått en casebeställning av Älvstranden Utveckling AB (ÄU). Det är ett kommunalt bolag inom Göteborgs stad med uppdrag att förverkliga visionen för Älvstaden. Caset utgår från platsen Skeppsbron som har en antagen detaljplan sedan flera år tillbaka. Genomförandet av planen står emellertid still trots att området anses som ett av de mest attraktiva i Göteborg.

Älvstranden Utveckling AB gav traineerna ett antal frågeställningar att utgå ifrån i arbetet. Vad är problemet? Vad får det kosta? Hur ska vi se på investeringen? Vem ska betala? Är idén med Skeppsbron rätt? Hur gör andra? Olika perspektiv? Nyckeltal? Samtidigt betonade bolaget att traineerna var fria att bestämma i vilken riktning de ville föra arbetet. Med glimten i ögat gav de traineerna utmaningen "lös knuten på Skeppsbron!"

Figur 1. Skeppsbron från ovan med Stenpirens resecentrum till vänster vid vattnet och Rosenlundverket till höger.



Om platsen Skeppsbron

Skeppsbron är en central plats i Göteborg mellan älven och Stora Badhusgatan (se figur 1). Norr om platsen ligger Stenpirens resecentrum där älvens färjetrafik knyter an till buss och spårvagn. Söderut avgränsas området av Vallgraven. Där ligger även Rosenlundverket och Esperantoplatsen. Mitt i området är Merkurhuset, Kinesiska muren och ett stort antal parkeringsplatser i markplan belägna. Längs Stora Badhusgatan löper vägar för spårvagn, bil, gång- och cykeltrafik. I bottenvåningarna längs gatan finns hotell, butiker och caféer.

BESTÄLLAREN HAR ORDET

“På Älvstranden Utveckling AB arbetar vi med att förverkliga Älvstaden, det stora stadsutvecklingsprojektet i Göteborg, enligt huvudstrategierna ”Möta vattnet”, ”Hela staden” och ”Stärka kärnan”. Vi ansvarar bland annat för Skeppsbron, som ingår i delområdet Södra Älvstranden och har planerats under många år. Skeppsbron ska bli en mötesplats för alla göteborgare. Detaljplanen antogs 2014, men det krävs fortfarande ett politiskt beslut om finansiering för att få sätta igång. Projektet har en hög komplexitet och vi ser att Skeppsbron kan bli ett mycket intressant och utvecklande casearbete både för er som trainee-grupp och som individer.

Vi är ett kommunalt bolag som stöttar innovation och utveckling. I det ingår täta kontakter med högskolor och universitet. CMB är en organisation som kopplar ihop byggsektorns olika aktörer på ett bra sätt varför en grupp som Framtidens Samhällsbyggare lämpar sig mycket bra för denna uppgift. Som trainee står man i början av sin karriär och kan se saker och ting med lite andra ögon. Er grupp består av kompetenser från olika utbildningsområden och inriktningar, vilket ger en möjlighet till variation i hur ni tolkar uppgiften och möjligheten att komma med olika kreativa/lärorika förslag.

Vi har under året som gått haft några givande och intressanta avstämningar kring ert arbete. Vi har själva vridit och vänt på förutsättningarna för Skeppsbron under flera år. Vi ser med spänning fram emot att få ta del av era tankar och förslag. Kanske har ni hittat något nytt eller så bekräftar er analys att vi från staden redan tagit Skeppsbron så långt det går.”

Niclas Malmeling

Projektledare på Älvstranden Utveckling AB

VÅR VISION OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Med avstamp i casebeställningen från ÄU har vi följande vision för årets case:

“Vi tror på ett hållbart och genomförbart stadsbyggande. Genom att analysera och ifrågasätta hanteringen av projektet Skeppsbron ska vi belysa nya perspektiv på hur vi bygger för framtidens Göteborg.”

Visionen har brutits ner i tre frågeställningar som är utgångspunkten i rapporten.

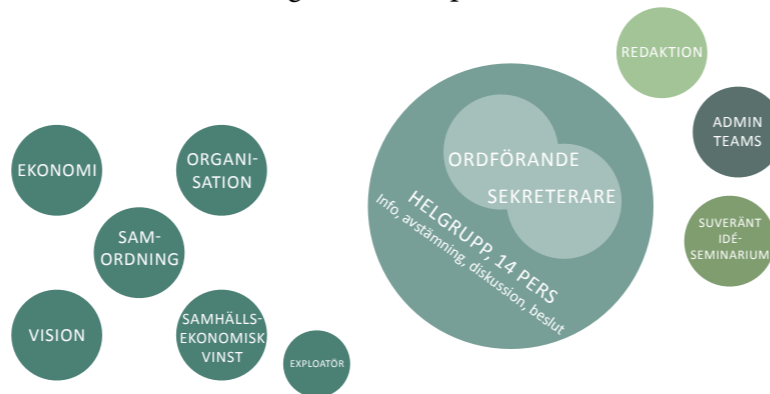
- Varför har Skeppsbron inte byggts?
- Vad är vägen framåt för Skeppsbron?
- Hur vill vi att framtidens samhällsbyggande ska vara?

Rapporten baseras på egna upplevelser och intryck som vi har fått under breddningar, intervjuer, möten och inläsning. Frågeställningarna besvaras genom resonemang snarare än exakta svar. Genom att diskutera och reflektera kring våra upplevelser och intryck vill vi ge perspektiv från olika delar av samhällsbyggnadsbranschen.

Vår arbetsprocess

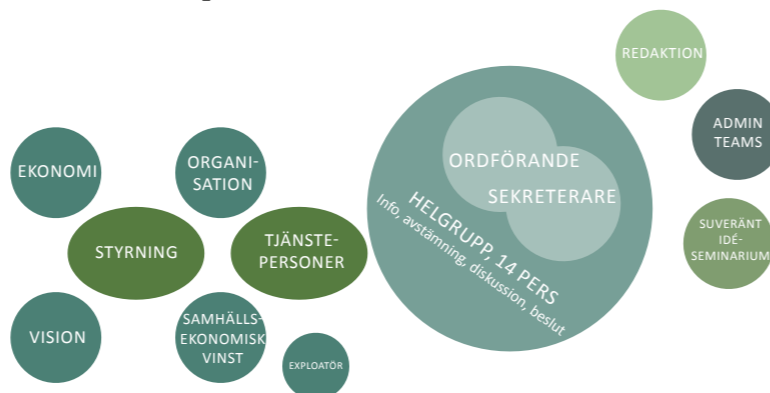
Under arbetets gång har vi organiserat oss i olika konstellationer för att ta oss an uppgiften. Vi har haft veckovisa träffar samt kontinuerliga avstämningar med beställaren och CMB. Arbetet började med diskussioner, workshops och att göra en work breakdown structure (WBS). Utgångspunkten i WBS:en var slutprodukten som strukturerades i delmoment som rapport, lokal för idéseminariet,

presentation under idéseminariet och studieresa. Det var ett första steg mot att skapa hanterbarhet.



Figur 2a.

Inledningsvis arbetade vi i inläsningsgrupper som identifierade och behandlade den stora omfattningen av material kring Skeppsbron. Stort fokus låg även på att forma vår egen organisation och hantera administrativa detaljer. Vi bestämde oss för ett roterande ordförandeskap för att nyttja casearbetet som testarena och utveckla nya färdigheter. Figur 2a visar hur vi strukturerade oss under denna period.



Figur 2b.

Vi delade med oss av kunskaperna från inläsningen och vår organisation genomgick en förändring

enligt figur 2b. Det roterande ordförandeskapet lämnades till förmån för ett mer effektivt ordförandeskap. Samtidigt gjorde Covid-19 intrång och de veckovisa träffarna övergick från fysiska till digitala. En stor del av våren ägnades åt att intervjua aktörer vi fann relevanta för att kunna förstå och analysera projektet.



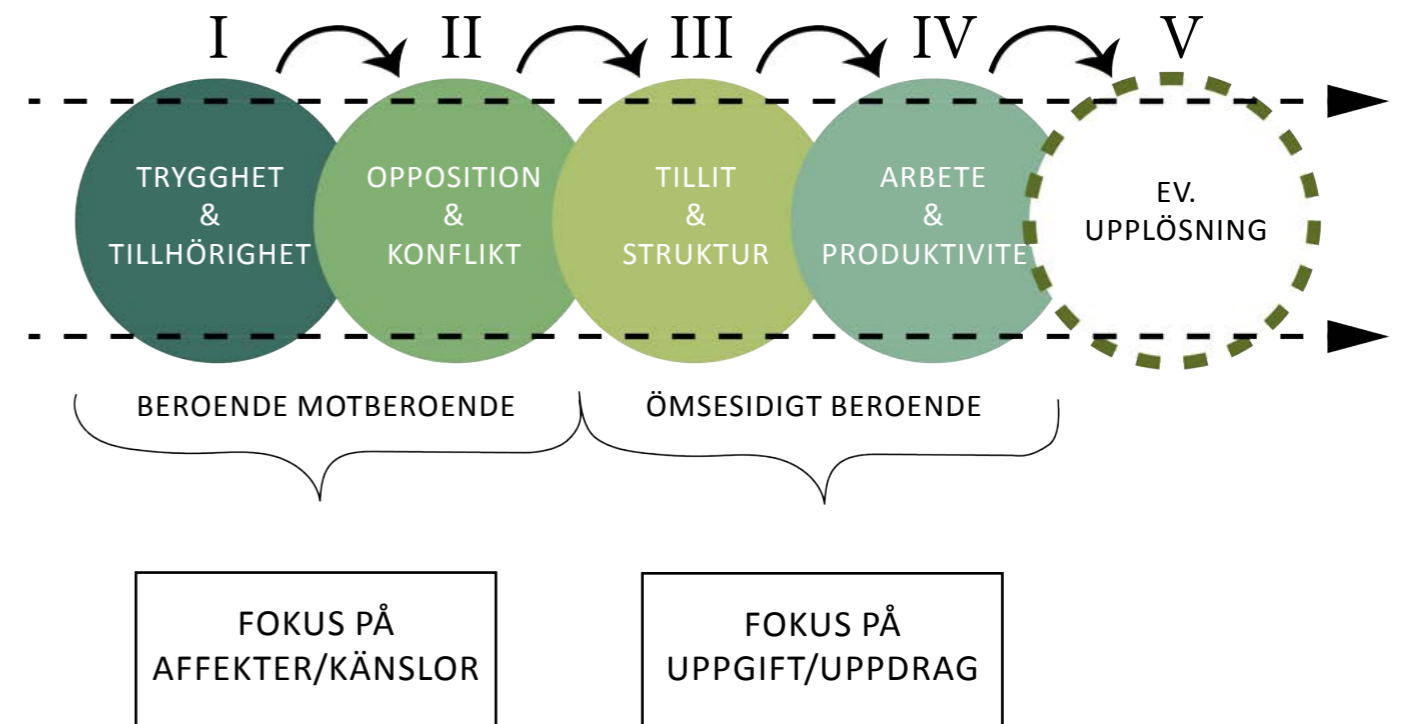
Figur 2c.

Precis innan semestern formades våra tre frågeställningar. Detta ledde till att vi återigen omgrupperade oss, nu till en än mer behovsstyrd organisation med ett tydligare fokus på uppgiften. Vid tidpunkten etablerades en arbetsgrupp för presentationen. Figur 2c visar vår avslutande arbetsstruktur.

Reflektion om arbetsprocessen

Under utvecklingsdagarna tillsammans med våra processledare från GR har vi diskuterat grupputveckling och de faser en grupp går igenom. En av teorierna som presenterades är forskaren Susan Wheelans grupputvecklingsmodell IMGD (se figur 3). Modellen syftar till att underlätta för grupper att identifiera aktiviteter som hjälper gruppen framåt, mot effektivitet och produktivitet.

V har ofta relaterat till modellen, och nu i efterhand kan vi se hur vi har rört oss mellan de olika faserna. Framåt, lite bakåt emellanåt och framåt igen. Med tidens gång har vi lärt känna varandra vilket har lett till att tilliten ökat, och det är tack vare den vi har kunnat gå mot ett tydligare fokus på uppgiften. Att vi efter semestern enades om två personer med ansvar för “styrning” reflekterade behovet av effektivitet.



Figur 3. Illustrationen visar Susan Wheelans grupputvecklingsmodell IMGD.

Del 1

I denna del redogörs bakgrunden till projekt Skeppsbron och projektets beståndsdelar. Den inleds med att ge en tillbakablick i Göteborgs och Skeppsbrons historia för att därefter förklara detaljplanen och organisationen. Vidare redogörs ekonomifördelningen för projektet.

”Från varv till älvstad”

En historisk tillbakablick

Hamnstadens Göteborg växer fram
Huvudentrén till staden
Götatunnelns påverkan på platsen
Program Södra Älvstranden antas
Vision Älvstaden

02

EN HISTORISK TILLBAKABLICK

För att reda ut varför Skeppsbron inte byggts, men också för att se vägen framåt, behöver dess historik förklaras. Skeppsbrons historia väljer vi att börja berätta från Göteborgs grundande. Vidare förklaras vad som varit startskottet för planerna för Skeppsbron som mötesplats för alla göteborgare och bakgrunden till detaljplanen.

Hamnstaden Göteborg växer fram

Tidigt 1600-tal beslöt kung Gustav II Adolf att det skulle byggas en starkt befäst handelsstad. Den skulle ligga mellan de två bergen Kvarnberget och Otterhällan. Statyn på Gustav Adolfs torg sägs föreställa kungen när han från berget Otterhällan pekar ut var den nya staden ska ligga.³

Mellan åren 1619–1621 upprättades en plan för staden efter holländska förebilder, med ett rutnät av rätlinjiga gator och rektangulära kvarter (se figur 4). Platsen var ett älvdelta bestående av uppslammad lera, vattensjuka ängar och uppstickande bergsklackar - utmaningar stadsplanerare både då och nu har fått tackla. För att hantera vattnet, få fyllnadsmassa och koppla ihop staden så byggdes kanaler. Stora och Lilla Bommens hamnbassänger kopplades därigenom ihop via Stora Hamnkanalen, Östra och Västra hamnkanalen.⁴

Stora Hamnkanalen var från Göteborgs grundande till mitten av 1800-talet den stora hamnen.⁵ Stora hamnkanalen är dock ingen djup hamn. När



Figur 4. Stadsplan av Göteborg från 1600-talet.

skeppen blev större fick de förtöjas längre ut. Mindre båtar transporterade varorna till hamnen. Efterfrågan på större industrier och större hamnar ökade under början av 1800-talet, vilket gjorde att flera befästningsverk revs och att älven mer kom att utnyttjas för sjöfart och industri. Fästningsstaden Göteborg blev en handelsstad.

Huvudentrén till staden

År 1845 upprättades den första hamndelen vid Skeppsbron och Stora Bommen i form av en träbrygga och en stenbrygga. Den gamla befästningen användes för att bygga ut kajen i vattnet. Detta blev den första anläggningen längs älven där större fartyg kunde lägga till. Hamnutbyggnaden fortsatte både öster- och västerut. Vid Rosenlund anlades några viktiga industriella verksamheter: gasverket år 1842 och Rosenlunds spinneri 1847. Denna period var betydelsefull för Göteborg, som då utvecklades till

en modern handels- och industriort. Hamnstråket är det område som sträcker sig från Rosenlund via Stora Bommen och Skeppsbron till Lilla Bommens hamnbassäng. Kajerna är främst från 1800-talet och till viss del i natursten.⁶

Trots att miljön på Skeppsbron var av robust karaktär och mer funktionell än vacker, var det en plats för göteborgare och besökare som ville uppleva hamnens liv och rörelse samt få en aning om omvärlden från utländska båtar. Mellan 1880 till 1920 var Skeppsbron ångbåtscentrum. Härifrån reste människor till kustsamhällena. Rederi- och sjöfartsnäringen hade flera palatsliknande byggnader längs Skeppsbron, varav två finns kvar idag. Byggnaderna kallas Merkurhuset och Kinesiska Muren. De är idag skyddade byggnadsminnen.⁷

Götatunnelns påverkan på platsen

Från att Skeppsbron utgjort ett handels- och ångbåtscenter i början av 1900-talet, skärmades platsen allt mer av från centrum. Allteftersom blev den en mindre strategiskt viktig plats. Bilen gjorde under denna period intåg och E45:an skapade en barriär mellan centrum och Skeppsbron. 2006 ändrades förutsättningarna återigen. Trafiken flyttades ner i Götatunneln och trafikbarriären försvann. Götatunnelns huvudsyfte, att möjliggöra en attraktiv södra Älvstrand, uppfylldes och områdets potential ökade.⁸

Frågan om vad som ska göras med Södra Älvstranden dyker upp i politiken och redan 2001 och 2002 påbörjas programarbetet. Men, det är inte förrän 2004 som det börjar bubbla på riktigt. Då inkommer flera motioner från stadens politiker där man önskar möjlighet till bad, bostäder av olika karaktär, en ny gästhamn, värnande om kulturmiljö och minimering av trafiken.⁹ De aktiva medborgarna framhävs och det föreslås att en offentlig debatt om användning och gestaltning ska

föras. Därefter ska en övergripande vision utarbetas. Under samma år beslutas att Norra Älvstranden Utveckling AB även ska vara utvecklingsbolag för Södra Älvstranden och Gullbergsvassområdet.¹⁰

I slutet av 2005 godkänns ett förslag i kommunfullmäktige om en förändrad organisationsstruktur för Norra Älvstranden Utveckling AB. Staden vill tillvarata de goda erfarenheterna från utvecklingen av den norra älvstranden, men ge Älvstranden utrymme för nytänkande samt att involvera göteborgarna i den kommande utvecklingen. Älvstranden Utveckling AB skapas som moderbolag åt Norra Utveckling AB och det nyskapade Södra Älvstranden Utveckling AB, som får i uppdrag att utveckla den Södra Älvstranden. Vid koncernbildningen är Göteborgs Stadskansli, numera Stadsledningskontoret, införstådda med att utvecklingen av Södra Älvstranden kommer medföra både kostnader och intäkter. De poängterar att det är svårt att uttala sig närmare om den totala ekonomin i det tidiga skedet.¹¹

Program Södra Älvstranden antas

Ett programarbete för Södra Älvstranden - området Masthuggskajen via Skeppsbron och Packhuskajen fram till Lilla Bommen - startar 2002 av Stadsbyggnadskontoret på uppdrag av Byggnadsnämnden. År 2003 genomförs det första samrådet inom programarbetet där trafik och allmänna platser behandlas. Parallellt med besluten om Älvstranden Utveckling AB:s övertagande av stadsutvecklingen på Södra Älvstranden genomförs våren 2005 en ny omfattande medborgardialog.¹²

Samtidigt som medborgardialogen fortlöper pågår arbetet med att uppfylla kommunstyrelsens direktiv om "någon form av tävling". Istället för en tävling utförs sex parallella uppdrag med stadsanalys som ska utmynnas i visioner för Södra Älvstranden. Dessa ska delvis baseras på göteborgarnas tankar under

6 Göteborgs Stad. *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i Göteborg – Ett program för bevarande Del 1.*

7 Ibid.

8 Vägverket. *Götatunneln ger staden nya möjligheter!*

9 Göteborgs Stad Kommunfullmäktige. *Handling 2004 nr 179, 180, 181.*

10 Göteborgs Stad Kommunstyrelsen. *Protokoll Sammanträdesdatum 2004-06-16.*

11 Göteborgs Stad Kommunfullmäktige. *Handling 2005 nr 158.*

12 Göteborgs Stad Stadsbyggnadskontoret. *Program för detaljplaner Södra Älvstranden Delen Rosenlund - Lilla Bommen.*

medborgardialogen. Frågor som uppdragen ska besvara är bland annat hur Södra Älvstranden kan stärka och stärkas av existerande city, bli en tillgång för alla och en viktig del av Göteborgs nya ansikte mot älven. Även frågor som berör miljö, kulturhistoria och trygghet skickas med till medborgarna.¹³

Vision Älvstaden

Resultaten av de sex parallella uppdragen, där medborgarna fått tycka till, var önskemål om måttlig exploatering, vikten av stråk och mötesplatser, att befästa Göteborg som hamnstad och en önskan om en badanläggning i området. I uppdragen beskrivs Skeppsbron som en del av blandstaden, med främst bostäder tillsammans med andra funktioner. I ett av uppdragen nämns, möjligen för första gången, visionen om att Södra Älvstranden ska vara alla göteborgares vardagsrum.¹⁴

I och med programarbetet 2006 är en första målbild för Södra Älvstranden skapad. I stora drag säger den: utgå från de kulturhistoriska värdena och planera med öppenhet för det okända, ställ de offentliga rummen i fokus, minimera trafikytorna men ha en god kollektivtrafikförsörjning. Bebyggelsestrukturen ska vara flexibel och varierad med tyngdpunkt på bostäder.¹⁵ Programmet godkänns i kommunfullmäktige i maj 2007. I samma beslut får Stadsbyggnadskontoret i uppdrag att göra detaljplaner för Masthuggskajen och Skeppsbron.

I mars 2010 initieras arbetet med att formulera en vision och strategi för utvecklingen av Älvstaden. Arbetet görs i dialog med göteborgarna samt i samråde med företrädare från näringsliv, akademi, regionala organ och statliga organ. Göteborg stads egna förvaltningar är också delaktiga. Utgångspunkten i arbetet är de tre hållbarhetsdimensionerna; sociala, ekonomiska och ekologiska. I oktober 2012 antas visionen med tre strategier i fokus: hela staden, möta vattnet, stärka kärnan.¹⁶

- Hela staden – vi ska bygga samman staden; den ska helas fysiskt och socialt.
- Möta vattnet – vattnet ska vara närvarande i stadsrummet; det ska vara en tillgång för alla.
- Stärka kärnan – för att möta de utmaningar som vi står inför måste kunskaperna och idéerna hos alla, stora som små, tas tillvara och utvecklas.



”Dyrt, billigt eller mittemellan?”

Projekt Skeppsbron

Detaljplan Skeppsbron
Organisation för genomförande
Markanvisningsprocessen och tilldelade exploatörer
Stadens organisation

03

PROJEKT SKEPPSBRON

Med Projekt Skeppsbron menas den antagna detaljplanen "Skeppsbron - en ny mötesplats vid älven", genomförandet av och organisationen kring denna. Skeppsbron är ett projekt med otaliga pusselbitar och ständiga förändringar. Efter många år som del i Göteborgs hamn är det åter dags för Skeppsbron att länka samman staden med älven. Det strategiska läget kvarstår, likaså den leriga och sankta marken.

Detaljplan Skeppsbron

Programarbetet på Södra Älvstranden mynnade ut i två detaljplaner för Skeppsbron. De två planerna benämns "Spårväg Skeppsbron" (etapp 1) och "Skeppsbron - en ny mötesplats vid älven" (etapp 2), se figur 5. Uppdelningen gjordes för att underlätta för genomförandet av den förstnämnda planen som innefattade Stenpiren, Stenpirens resecentrum, Stora Badhusgatan och Skeppbroplatsen. Detaljplanen vann laga kraft 2012. Knutpunkten var färdig och kunde invigas 2016. Planen och dess genomförande blev avsevärt dyrare än planerat. Det medförde att finansieringsmöjligheterna för den efterföljande detaljplanen starkt begränsades.

"Här hittar ni detaljplanen för Skeppsbron"



I juni 2014 antas detaljplan etapp 2 i kommunfullmäktige och vinner laga kraft i april 2015 med en genomförandetid på tio år. Detaljplanen antogs ett år och två återremitteringar efter att den var uppe för första gången för beslut i kommunfullmäktige. I planbeskrivningen är huvudsyftet med detaljplanen att "föreina staden med vattnet efter att Götatunneln tagits i bruk och att hela en idag trasig stadsbild".¹⁷ Tillsammans ska torg, gator, kajområde och andra platser forma göteborgarnas nya mötesplats vid älven. Skeppsbrokajen föreslås fyllas och flyttas ut 15 till 40 meter i vattnet. Det ska möjliggöra större utrymme för de flexibla ytor som planeras samt för lek, rekreation och gångtrafik. Längst söderut planeras "fast mark" och ett offentligt bad. Framför Merkurhuset planeras en park och i norra vattenområdet en turistbåtshamn.



Figur 5. En illustrationsritning över detaljplanen för Skeppsbron. Plangränsen för etapp 2 är markerad med svart streckad linje.

Planen ger plats för nya kvarter med omkring 400 lägenheter och 30 000 m² handel, kontor och hotell. Kvar sedan tidigare blir två av Skeppbrons äldsta byggnader, Merkurhuset och "Kinesiska muren", eftersom de har stor kulturhistorisk betydelse och anses tillföra värde till den nya stadsmiljön. Rosenlundsverket som används för att producera energi och fjärrkyla ska behållas på obestämd framtid.¹⁸

Parkeringsfrågan löses med ett underjordiskt garage på 24 000 m² med utrymme för 1 200 parkeringsplatser. Garaget är placerat under kajområdet och är en del av utfyllnaden av kajen och är därigenom grundläggning av allmän platsmark.

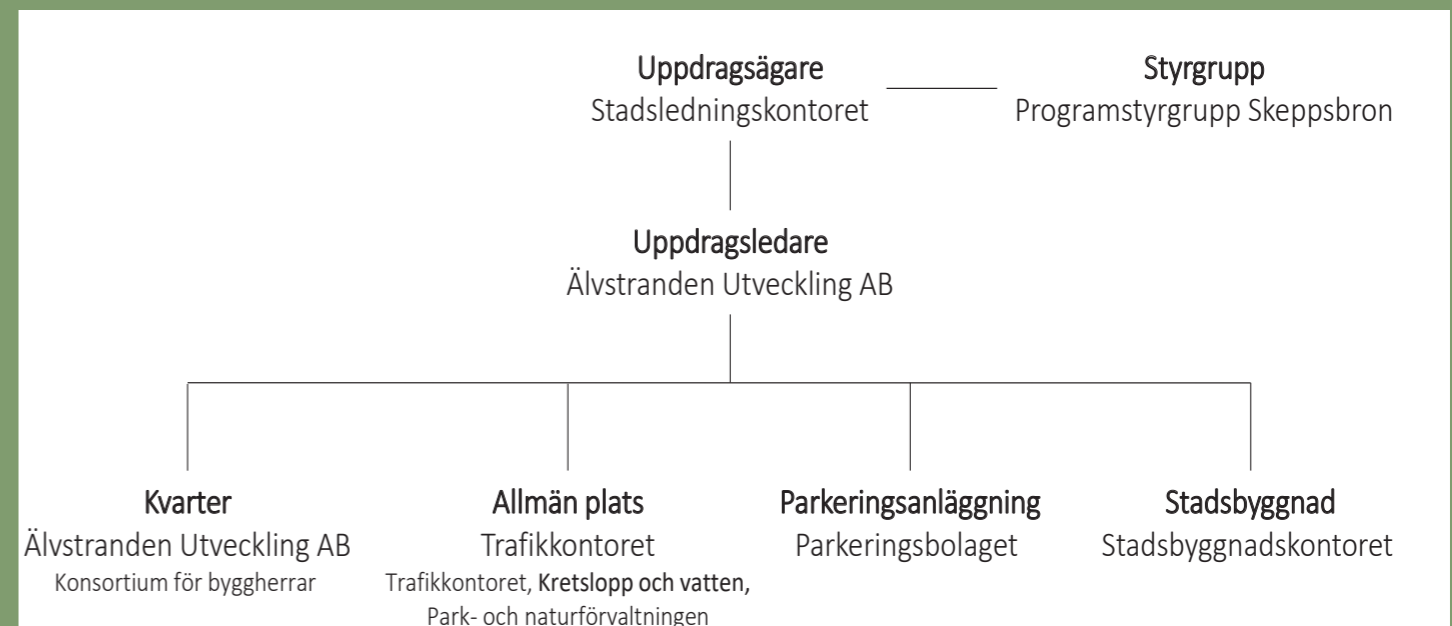
Organisation för genomförande

Arbetet för att genomföra detaljplanen leds av ÄU med Stadsledningskontoret som uppdragsledare och stöttning av programstyrgruppen, se figur 6.

I detaljplanen ansvarar ÄU för utbyggnaden av kvartersmark. De fastigheter i planförslaget som benämns kvartersmark överförs till bolaget. Utbyggnad och finansiering ska ske i konsortiesamverkan med valda byggherrar, med undantag för de befintliga byggnaderna inom planområdet.

Göteborgs kommun är ansvarig för att bygga ut allmän platsmark. De fastigheter som benämns allmän platsmark och ägs av ÄU har reserverats för kommunen. Byggnationen ska ske i samverkan med ÄU, men kostnaderna står ÄU för genom exploateringsbidrag. I Göteborgs stad har Trafikkontoret fått ansvaret för att bygga ut den allmänna platsen. De anlitar i sin tur andra förvaltningar inom staden för att genomföra olika delar inom planen.

Ansvarig för parkeringsgaragets byggnation och kostnad var vid detaljplanens antagande inte bestämt. Uppgiften tillföll sedermera det kommunalägda bolaget Göteborgs Parkering AB (Parkeringsbolaget). Eftersom Skeppsbron ligger inom området Älvstaden så ingår det i Göteborgs stads samverkansorganisation med samma namn.



Figur 6. En förenklad struktur över genomförandeorganisationen för detaljplanen.

Markanvisningsprocessen och tilldelade exploatörer

I inbjudan till markanvisningen 2017 från Älvstranden Utveckling stod följande att läsa:

”Vi söker aktörer som vill möta utmaningen och utveckla Skeppsbron tillsammans med staden. Genomförande av detta komplexa projekt ställer höga krav på alla inblandade. De aktörer vi söker ska tillföra projektet hög kompetens, gedigen erfarenhet och hög grad av samverkan. Tillsammans kommer vi att utveckla Skeppsbron till en förebild för modern hållbar stadsutveckling.”

ÄU framhöll att de kommer att verka för att långsiktigt utveckla området mot den framtagna målbilden, där en av de viktigaste komponenterna uppges vara lokalerna i kvarterens bottenvåningar. Strategin för långsiktighet är att ÄU tar ansvar för utformning, utveckling och förvaltning av lokalerna. Som ovan nämns möjliggörs det genom att äganderätten till lokalerna i byggnadernas bottenvåning tillfaller ÄU genom tredimensionell fastighetsbildning. Byggherren förbinder sig alltså till att projektera och bygga lokalen samt att utan köpeskilling överlåta lokalerna i bottenplan till ÄU.¹⁹

En ytterligare förutsättning som gavs var att exploatörerna har rätt att hyra p-platser i det tänkta parkeringsgaraget för 290 000 kr styck i 25 år framöver – utöver den månadsavgift som betalas till det kommunalägda parkeringsbolaget. Dessa 290 000 kr per parkeringsplats används för att finansiera allmän plats. En förutsättning för att det ska vara möjligt är att garaget byggs. Gör det inte det behöver exploatörerna bygga egna underjordiska garage för att uppfylla Göteborgs stads parkeringsnorm. Det medför förändrade förutsättningar på den markanvisning som gjordes och påverkar de ekonomiska kalkylerna för allmän plats negativt, då intäkten för markförsäljningen blir lägre än tänkt.

Älvstranden tillämpade ett jämförelseförfarande på ansökningarna, med en urvalsmodell i två steg, kvalificeringsfasen och utvärderingsfasen. I

kvalificeringsfasen kontrollerades att de sökande uppfyllde kraven i markanvisningen och accepterade kraven i underlaget. Därefter, i utvärderingsfasen, gjordes en sammanvägd bedömning av anbudspris, genomförande-beskrivning, referensprojekt och målpuppfyllelse. Exploatörerna valdes ut och tilldelades en byggrätt.

De större byggrätterna, mellan 12 000 och 13 000 m², i kvarter a och b tilldelades Veidekke Bostad och AF Projektutveckling, se figur 7. De mindre byggrätterna, 300 till 400 m², längs med kajstråket (c, d, e, f) tilldelades Studor, BJC Group, TB Projekt Väst och BJC Group. De byggherrar som fick en byggrätt ingick sedan, enligt markanvisningen, i ett konsortium med ledning av Älvstranden Utveckling. Därefter har byggherrarna blivit lovade marken, men något avtal har inte skrivits mellan parterna.

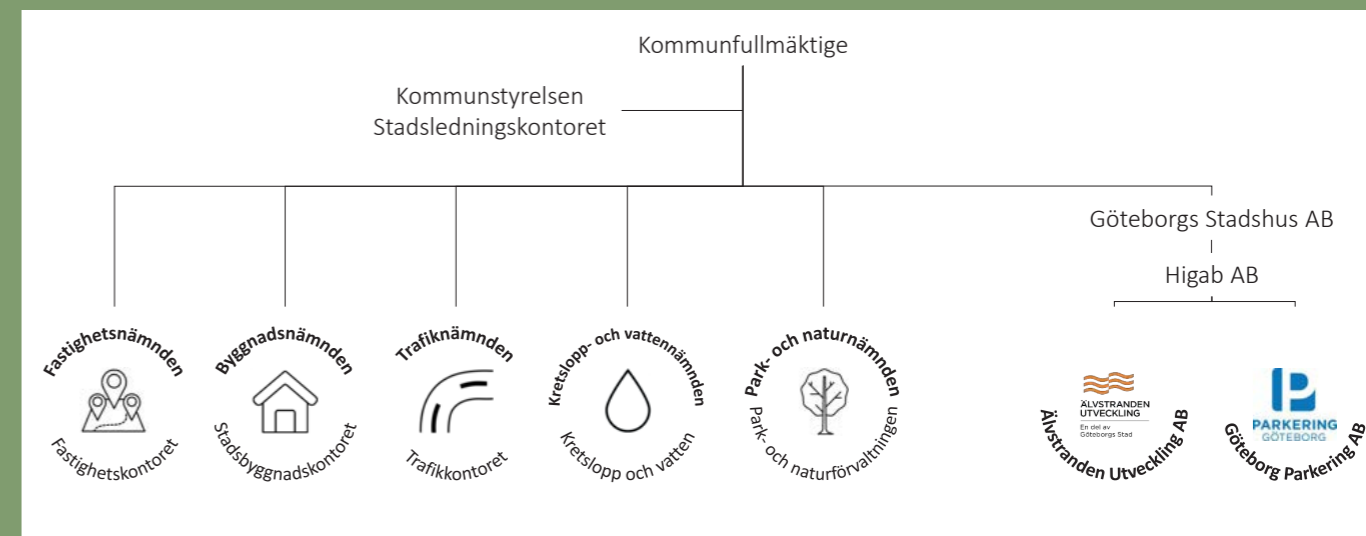
Det bör noteras att markanvisningsavtalet inte är juridiskt bindande. Avtalet är en överenskommelse som förhoppningsvis leder fram till ett köpe- och överlåtelseavtal. Markanvisningsavtalet är en option för byggherren om att få köpa marken i framtiden. Byggaktören kan känna större säkerhet och därmed lägga mer tid och resurser för att utforma ett projekt som båda parter är nöjda med.



Figur 7. Illustrationsritning över detaljplanen för Skeppsbron med markerade byggrätter.

Stadens organisation

I projektet Skeppsbron finns en bakomliggande organisation som innehåller nämnder, förvaltningar, bolag och politiskt styrda organ som alla har en del i projektets framdrift. Nedan förklarar vi i korthet deras syfte och uppdrag.



Figur 8. Organisationsschema över det politiska styret i Göteborg. Fackförvaltningarna med tillhörande nämnder till vänster och kommunalägda aktiebolagen till höger.

KOMMUNFULLMÄKTIGE OCH KOMMUNSTYRELSEN

Kommunfullmäktige är det högst styrande organet i kommunen som visas i figur 8. Under kommunfullmäktige sitter kommunstyrelsen som ansvarar för att följa upp och utföra de uppdrag de blivit tilldelade av kommunfullmäktige. Göteborgs stads organisation består av flera fackförvaltningar, stadsdelsförvaltningar och bolag. Den förvaltning som tjänar kommunstyrelsen är Stadsledningskontoret. De har i uppdrag att utföra kommunstyrelsens uppgifter.

PARKERINGSBOLAGET

Göteborgs Parkering AB (Parkeringsbolaget) är ett kommunalt bolag inom Göteborgs Stad med uppdrag att främja Göteborgs utveckling. Tillsammans med ÄU är det ett dotterbolag till Higab AB, som i sin tur ingår i Stadshus AB. Parkeringsbolaget ska bära sig själv vad gäller intäkter och kostnader. Det har som mål att göra staden hållbar, tillgänglig och attraktiv. Parkeringsbolaget har i uppdrag att bygga det underjordiska garaget som är en del av förverkligandet av Skeppsbron. Till skillnad från förvaltningarna i Göteborgs stad går Parkeringsbolaget under aktiebolagslagen och har därmed andra krav gällande ekonomisk redovisning.

NÄMNDER OCH FÖRVALTNINGAR

Nämnder har ansvar för specifika områden med olika inriktningar och de leder stadens fackförvaltningar. En nämnd består av politiker som är utsedda av kommunfullmäktige. De flesta som sitter i nämnderna är fritidspolitiker som arbetar politiskt vid sidan av ordinarie arbete eller studier. Varje nämnd har i uppdrag att genomföra det kommunfullmäktige definierat i reglementet eller i andra fullmäktigebeslut riktat till nämnden. Nämnderna ska bereda ärenden, redovisa och/eller återrapporera till kommunfullmäktige.

Fackförvaltningarna är verksamheter som utför de uppdrag facknämnderna blivit tilldelade av kommunfullmäktige. Alla förvaltningar har i uppgift att samordna mellan varandra. Varje avdelning i respektive förvaltning har en ram för budget och mandat. I frågor som faller inom dessa ramar kan nämnden fatta beslut. Överskrider frågorna nämndens gränser sker besluten i kommunfullmäktige och bereds av kommunstyrelsen.

Göteborgs stads planerande förvaltningar, som driver stadsutvecklingen, är Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Park- och naturförvaltningen.

ÄLVSTADEN

Kommunfullmäktige har givit kommunstyrelsen i uppdrag att leda och styra Älvstaden, som är en samverkansorganisation mellan förvaltningar i staden för planering av stadsutveckling. Principen är att organisationen ska fungera som forum för samverkan och diskussion där processbeslut fattas, medan sakbeslut fattas inom linjen på respektive förvaltning. För att tydligare koordinera framdriften av arbetet och hålla samman staden över förvaltnings- och bolagsgränserna fick Stadsledningskontoret den 20 september 2017 förstärkt uppdrag att aktivt samordna, leda och följa upp Älvstaden.

Älvstaden inkluderar Stadsledningskontoret, Älvstranden Utveckling AB, Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret, Park- och naturförvaltningen, Trafikkontoret, Stadsdelsförvaltningarna Centrum, Lundby och Majorna-Linné och Business Region Göteborg (BRG). Organisationen har genomgått flera olika förändringar och använder idag XLPM. Det är en projektmetodik som bygger på olika portföljer. Göteborgs Stad använder denna metodik för att få ett enhetligare arbetssätt inom organisationen. Stadsledningskontoret är portföljägare och har stöd från portföljstyrgruppen, portföljledaren och portföljkontoret. Varje område i Älvstaden är indelat i huvudprogram som i sin tur kan delas in i etapper. Förvaltningarna och bolagen ska därefter förverkliga huvudprogrammen.

ÄLVSTRANDEN UTVECKLING AB

Älvstranden Utveckling AB (ÄU) är ett kommunalt bolag inom Göteborgs stad som sedan 2012 har huvuduppdraget att förverkliga Vision Älvstaden. ÄU är sprunget ur det av staden uppköpta bolaget Eriksbergs Förvaltning AB, och skapades för att utveckla den mark kommunen erhållit från den konkurssatta varvsindustrin.

Alla stadens bolag är ägarstyrda av Göteborgs Stadshus AB. De flesta av bolagen, inklusive ÄU, är en del av sju underkoncerner. Inom lokalkoncernen är fastighetsbolaget Higab AB moderbolag åt ÄU. Bolaget har i sin tur två dotterbolag, Norra Älvstranden Utveckling AB och Södra Älvstranden Utveckling AB.

I förverkligandet av Vision Älvstaden ska ÄU "förvalta, utveckla och avyttra fastigheter inom exploateringsområdena". Exploateringsområdena innefattar delar längs norra och södra älvstränderna. Bolaget ska fungera som utvecklingsbolag, men även som byggherre. Arbetet med att uppfylla visionen ska vara långsiktigt och utgå från social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Under arbetet ska bolaget samarbeta med staden. I synnerhet vid markanvisning och beställning av detaljplaner. Där ska samverkan med fastighetsnämnden/fastighetskontoret ske. Under tiden ska en stabil ekonomi säkras för att ha resurser till genomförande. När visionen är uppnådd anses uppdraget som färdigt.²⁰



”En miljon per p-plats”

Ekonomi i projekt Skeppsbron

Allmän plats
Parkeringsgaraget
Två decennier av betänketid

04

EKONOMI I PROJEKT SKEPPSBRON

Skeppsbron har varit ett omdebatterat projekt i Göteborg i flera år. Diskussionerna kring projektet har främst rört ekonomin för allmän platsmark på Skeppsbron samt parkeringsgaraget. Båda frågorna har under det senaste året varit hetta ämnen i media och bland beslutsfattarna. Nedan görs ett förtydligande kring problematiken som rör ekonomin i projekt Skeppsbron.

Allmän plats

Den främsta anledningen till de många turerna i politiken beror på att ekonomin för allmän plats i projekt Skeppsbron är kostsam för skattebetalarna. Redan från start har det konstaterats att utbyggnad av allmän platsmark på Skeppsbron kommer att belasta den skattefinansierade kommunkassan med hundratals miljoner. Flera utredningar har gjorts för att för att få en bättre ekonomi i projektet utan att behöva göra en ny detaljplan. Det skulle innebära nya utredningar och ytterligare utgifter.

I samband med att detaljplanen antogs 2014 gjordes en kostnadsutredning för projektet. Trafikkontoret redovisade kostnader för utbyggnad av allmän plats om 465 mnkr. Kostnaderna inkluderade grundläggning av kajkonstruktion, gator, parker, torg samt ett utomhusbad i älven. År 2017 gjordes ett omtag som resulterade i en ny uppskattning. Den presenterades i genomförandestudien 2018 (GFS2018).²¹ I GFS2018 uppskattas Trafikkontorets kostnad för allmän plats uppgå till 1 500 mnkr. Ökningen på drygt 200 procent beror till stor del på att de olika kostnadsuppskattningarna baseras på underlag som inte är jämförbara.

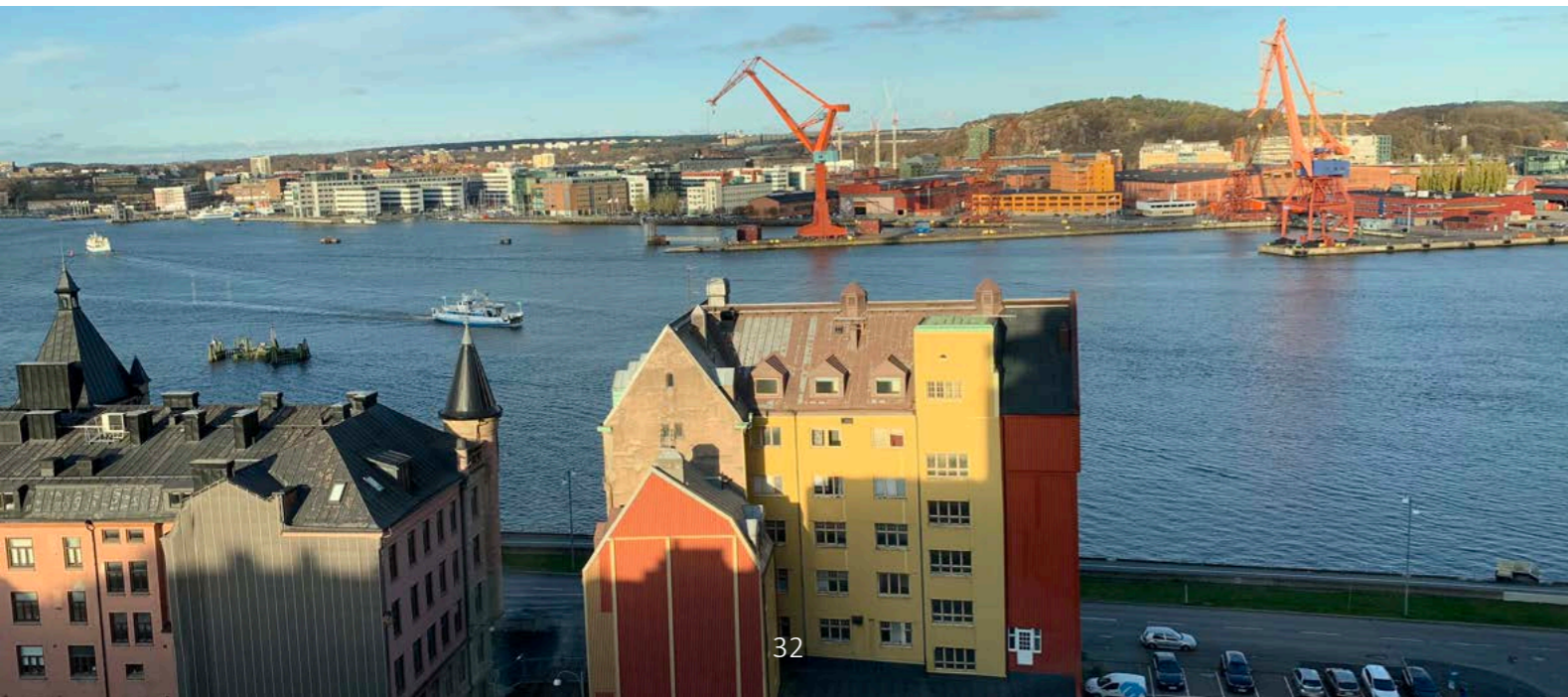
En av anledningarna till den stora differensen mellan kostnadsuppskattningarna 2014 och 2018 är att fler och mer grundläggande undersökningar gjordes i arbetet med genomförandestudien. Dessutom var den första kostnadsuppskattningen främst baserad på den trafikutredning som gjordes i detaljplanen. Utöver det fanns en rad andra punkter som påverkade skillnaderna i de två kostnadsuppskattningarna. Några av dem är listade till höger.

Efter att kostnaden för genomförandestudien presenterades har flertalet återremisser och utredningar gjorts. Syftet har varit att hitta en utformning av Skeppsbron som är billigare än det ursprungliga förslaget. Genom återremiserna har investeringsbehovet för alternativet som presenterades i GFS minskat från 1 240 mnkr till 830 mnkr. Besparingen har kunnat göras genom mindre justeringar som inte innebar att ny detaljplan behöver startas. Därför kallas alternativet fortsättningsvis GFS2018. I den senaste återremissen är det tre förslag som presenteras.²² Det är GFS2018, Utredningsförslaget och Rak kajlinje/ny detaljplan, se figur 9 och 10.

- Skarpare krav efter miljödomen 2014 avseende påseglingsskydd resulterade i en kostnadsökning på 70 – 90 mnkr.
- Dagvattenutredning gjordes efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Anläggning av dagvattenmagasin ledde till en kostnadsökning på 80 – 100 mnkr. Skeppsbron behöver kapacitet att ta hand om långt mycket mer dagvatten än det som genereras inom området.
- Ledningsomläggningar fanns inte med i detaljplaneskedet och beräknas kosta 30 – 50 mnkr.
- Kostnad för gator, gatuplantering, parker och torg uppskattades till 440 – 540 mnkr år 2017 jämfört med 149 mnkr i tidigare skede. Ökade byggkostnader i landet är en faktor som påverkat kostnadsuppskattningen.
- I genomförandestudien 2018 har man tagit bort badet ur detaljplanen och samtidigt lagt över kostnaderna för Kinesiska muren på Älvstranden Utveckling AB, vilket resulterar i en kostnadsreducering på 139 mnkr.
- En riskreserv på 250 mnkr har lagts till. Riskreserv fanns inte med i de tidigt upprättade kalkylerna.

| Skeppsbrons nyttor/kvaliteter | GFS2018 | Utredningsförslaget | Rak kajlinje/ny detaljplan |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| Variations i innehåll och uttryck | Variations i innehåll och uttryck | Variations i innehåll och uttryck | Variations i innehåll och uttryck |
| Staden möte med vattnet | Staden möte med vattnet | Staden möte med vattnet | Staden möte med vattnet |
| Variationsrikt gång- och cykelstråk | Variationsrikt gång- och cykelstråk | Variationsrikt gång- och cykelstråk | Variationsrikt gång- och cykelstråk |
| Levande kaj- och båtliv | Levande kaj- och båtliv | Levande kaj- och båtliv | Levande kaj- och båtliv |
| Grön mötesplats | Grön mötesplats | Grön mötesplats | Grön mötesplats |
| Flexibla ytor för aktivitet | Flexibla ytor för aktivitet | Flexibla ytor för aktivitet | Flexibla ytor för aktivitet |
| Parkering och mobilitet | 700 pl. i kajgarage | 400 pl. i parkgarage 200 pl. i kvartersgarage | 200 pl. i kvartersgarage |
| Lokaler och bostäder | 450 bostäder + lokaler | Ca. 400 bostäder + lokaler | Påverkan på antalet bostäder och lokaler. |

Figur 9. Jämförelse mellan de tre förslag på hur Skeppsbron skulle kunna utformas. De olika färgerna representerar hur förslaget uppfyller kvaliteter och nyttor som är beskrivna i vänstra kolumnen. Grönt = Fullt uppfylla nyttor, gult = Påverkan på nyttor, orange = Stark påverkan på nyttor, rött = ej uppfylla nyttor. Hämtad från PM återremiss Skeppsbron och reviderad.



Utredningsförslaget innebär i grova drag att kajkanten flyttas in cirka 30 meter. Konsekvensen av det blir att parkeringsgaraget under allmän platsmark utgår och ersätts med kvartersgarage. Även kajhusen uteblir. Dessutom påverkas Skeppsbrons kvaliteter (se figur 9). I alternativet Rak kajlinje/ny detaljplan, flyttas kajlinjen in cirka 30 meter utan bryggor för att kunna möta vattnet. Liksom i utredningsförslaget uteblir parkeringsgaraget och ersätts med kvartersgarage. Den största förändringen är att Redareparken kraftigt reduceras och att Skeppsbropiren slopas.²³

GFS2018 resulterar i ett uppskattat investeringsbehov om 830 mnkr. Utredningsförslaget uppskattades kunna generera besparingar omkring 90 mnkr i jämförelse med GFS2018. Värt att notera är att arbetet med återremisser under denna period har kostat cirka 60 mnkr. Med förslaget Rak kaj tror staden sig kunna spara ytterligare 200 mnkr. Då är kostnaderna för framtagande av en ny detaljplan inte medräknade, vilket i sig är en omfattande procedur.

Parkeringsgaraget

Parkeringsgaraget är en viktig del av grundläggningen för allmän plats. Byggnationerna är separerade både organisatoriskt och politiskt men det går inte att ändra den ena utan att den andra påverkas. Parkeringsbolagets totala kostnad för garaget har beräknats till 830 mnkr. Denna investering har främst hanterats inom Parkeringsbolaget och dess styrelse medan utbyggnad av allmän plats hanterats av Trafikkontoret. Både frågorna har väckt debatt och hanterats i kommunfullmäktige.

Det har diskuterats om parkeringsgaraget på sikt kommer att stå sig som investering genom parkeringsavgifter. Givet en hög belägningsgrad skulle ett större garage generera högre intäkter. Huruvida garaget ska innehålla en eller två våningar har debatterats. Att bygga det i en våning innebär ett högre pris per parkeringsplats eftersom kostnader för grundläggning och kajkonstruktion inte halveras när antalet parkeringsplatser halveras.



Figur 10. Tre illustrationer över respektive förslag på Skeppsbrons alternativa utförning. Hämtat från PM återremiss Skeppsbron.

Inom ramarna för denna diskussion har Parkeringsbolagets syn på garaget som en investering ifrågasatts. Den stora frågan är hur parkeringsbehovet ser ut på lång sikt. Parkeringsbolagets kalkyler bygger på att garaget har en hög beläggning i 50 år från det att det invigs. Om garaget inte kan ses som en lönsam investering menar Parkeringsbolaget att man inte kan betala 330 mnkr för kajer och grundläggning, som även är en förutsättning för anläggandet av allmän plats, utan att det är staden som ska ta denna investering.

Detta innebär att uppförandet och kostnaden för allmän plats är direkt beroende av att parkeringsgaraget blir av och på sikt kan generera tillräckligt med intäkter. Ansvaret för första instansens politiska beslutsfattande ligger hos Trafiknämnden och Parkeringsbolagets styrelse, som i sin tur är beroende av Älvstranden Utveckling och Stadsledningskontoret.

TVÅ DECENNIER AV BETÄNKETID

2065?

15 april Antagande av detaljplan för väg 45 Götatunnelns östra anslutning inom stadsdelarna Gullbergsvass och Nordstaden

18 juni Götatunneln invigs

7 februari Detaljplan för Skeppsbron upprättas

4 september Detaljplanen revideras

11 oktober Vision och strategier för centrala Älvstaden antas

5 juni Detaljplanen antas av Kommunfullmäktige med tillhörande ekonomi

6 december Information till Kommunstyrelsen angående ökade kostnader för etapp 2 av Skeppsbron

13 december Yrkande om ny detaljplan

13 december Ärendet bordläggs

16 januari Ärendet bordläggs

30 januari Ärendet bordläggs

6 februari Ärendet återremitteras

12 mars Revidering av rapporten sker

27 mars Ärendet bordläggs

25 april Ärendet bordläggs i KF

23 maj Ärendet återremitteras till KS

12 juni Ärendet bordläggs

19 juni Beslut för omtag om Skeppsbron där uppdrag fördelas mellan olika instanser

21 april Beslut om att Norra Älvstranden Utveckling AB ska utveckla Södra Älvstranden

17 november Omfördelning av aktier och pengar. Koncernbildning av Älvstranden Utveckling AB

10 maj Godkännande av program för detaljplaner Södra Älvstranden-delen Rosenlund-Lilla Bommen

10 maj Stadsbyggnadskontoret får i uppdrag att upprätta detaljplan(er) för Heurlins Plats - Skeppsbron - Lilla Torget

31 januari Ägardirektiv för Älvstranden Uteckling AB

13 juni Beslut om att anta detaljplan för Skeppsbron återremitteras till Byggnadsnämnden

17 november Detaljplan för Skeppsbron återremitteras till Kommunstyrelsen

7 april Detaljplanen vinner laga kraft

Beslut tas om bättre ekonomisk styrning (GFS)

24 januari Yrkandet om ny detaljplan går upp i Kommunfullmäktige pga orimliga kostnadsökningar

22 februari Beslut om att ge Kommunstyrelsen i uppdrag att titta mer på Skeppsbron. Kommunstyrelsens förslag vinner

16 maj Ärendet om ny detaljplan bordläggs

23 maj Ärendet bordläggs igen

13 juni Beslut om återremittering

28 november Ärendet bordläggs

19 december Ärendet bordläggs

30 januari Ny rapport presenteras

26 februari Ärendet bordläggs

11 mars Ärendet bordläggs

25 mars Beslut, upp till KF

16 april Ärendet skickas tillbaka till Parkeringsbolagets styrelse

15 oktober Ärendet bordläggs i KF

Vilket år tror du punkten "Skeppsbron invigs" tillkommer?

2025?

TIDSLINJEN VISAR BESLUT OCH MILSTOLPAR SOM VARIT BETYDANDE FÖR PROJEKT SKEPPSBRONS FRAMFART OCH PÅ SENARE TID DESS FÖRDRÖJNING. DEN TAR AVSTAMP I GÖTATUNNELN SOM KAN SES SOM STARTSKOTTET OCH AVSLUTAS I DE SENASTE TURERNA I KOMMUNFULLMÄKTIGE (KF) MED ÅTERREMITTERINGAR, BORDLÄGGNINGAR OCH NYA UTREDNINGAR.

INFORMATIONEN ÄR TILL STÖRSTA DEL HÄMTAD UR PROTOKOLL FRÅN KF OCH KOMMUNSTYRELSEN (KS).

Del 2

I denna del skildras åsikter och resonemang kring hanteringen av projektet Skeppsbron. Först återges tankar från intervjuade intressenter. Därefter resonerar vi traineer i syfte att besvara våra tre frågeställningar och således arbeta mot vårt mål med casearbetet.

*”En inkluderande, grön och dynamisk innerstad
- öppen för världen”*

Intressenterna tycker till

Det politiska spelet
Paradigmskifte
Ett snårigt landskap
Vision kontra verklighet
Att skapa värden
Tillit

05

INTRESSENTERNA TYCKER TILL

Följande avsnitt är en sammanställning av hur Skeppsbrons intressenter ser på projektets problematik och dess orsaker. Med intressenter menar vi medverkande parter – politiker, tjänstemän, byggaktörer och näringslivet (se figur 11). Texten bygger på att deras utsagor och intervjuvaren har sammanställts utifrån sex identifierade teman. Syftet med intervjuerna är att få en inblick i hur de upplever projektet och vad som motiverar dem.

Det politiska spelet

Det finns en politisk vilja att bygga Skeppsbron. Men projekt av Skeppsbrons storlek kräver bred politisk enighet. Förr bestämde majoriteten och politiker tog beslut tillsammans med dem man styrde staden med. Idag måste man finna vänner i enskilda frågor, vilket bland annat lett till att Moderaterna och Socialdemokraterna samarbetar kring Skeppsbron. Det blir mycket spring i trapporna, som en politiker uttryckte det.

Skeppsbron har blivit en arena för det politiska spelet. En politiker är frustrerad över att de förslag som läggs fram snarare handlar om att berättiga det egna partiet och att trumfa politiska motståndare. Man uppfattar en tendens att inte ta ansvar för hur projektet hanterats. Istället skyller partierna på varandra. Det handlar i mångt och mycket om dynamiken mellan styrande och opposition. Det finns en ömsesidig kritik mot att vissa ställningstaganden formuleras med utgångspunkt att behålla makten, vinna väljare eller lägga över ansvaret på de styrande. Här nämns



Byggaktörer med markanvisning på Skeppsbron

Figur 11. Samtliga aktörer i figuren är representerade som intervjupersoner.

Socialdemokraternas krav på klassisk arkitektur, som av andra partier ses som ett strategiskt drag för att vinna över konservativa väljare. Man ser även hos oppositionen en benägenhet att undvika obekväma lösningar, lägga ner röster och en ambition om att hålla ryggen fri.

De intervjuade märker att diskursen om kostnader anpassas efter ideologisk hemvist och/eller om man befinner sig i opposition eller inte. Tjänstemännens underlag ses som tydliga av politikerna, men tolkas och används olika. Det pratas om bland annat organiserad misstänksamhet, som syftar till att medvetet splittra, för att vinna mark eller behålla sin position.

Samtliga intervjuade medger att det politiska spelet skapar problem i det långsiktiga arbetet med att utveckla staden. Fortsättningsvis borde både styrande och opposition avhålla sig från att

ta politiska poäng i samband med genomgripande utvecklingsprojekt. Det upplevs som om man har nått vägs ände med detaljplanen i och med att man har fastnat i en ideologisk debatt, där bland annat parkeringsfrågan blivit en stötesten. Aktörerna upplever en stor okunskap från politikerna eftersom det är en laga kraft-vunnen detaljplan som innebär ett antal åtaganden, "vilket politikerna inte verkar ha begripit vad det innebär".

Paradigmskifte

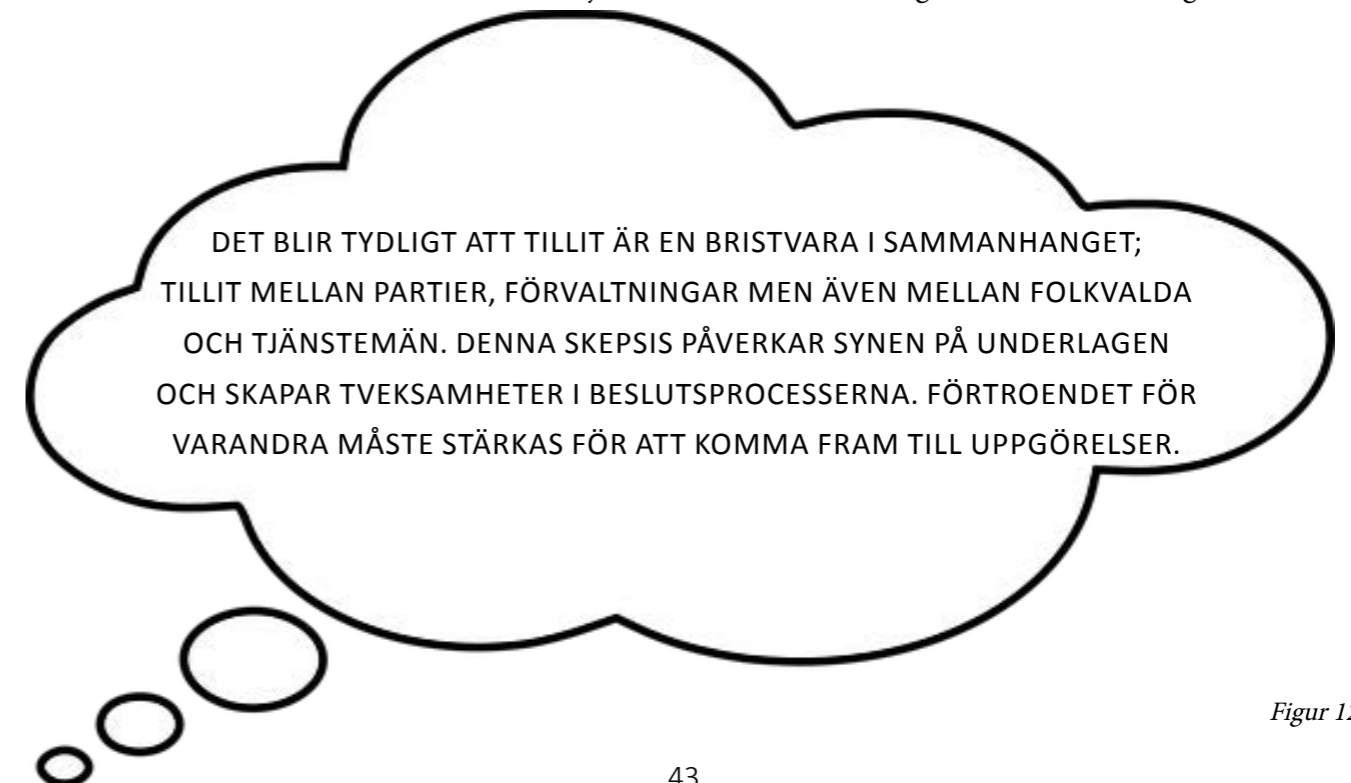
Att Skeppsbron dröjt härleds delvis till det skifte av politiker som skedde på 00-talet. Det innebar ett paradigmskifte. De intervjuade beskriver styret fram till dess som informellt, centrerat och mer koncentrerat. Beslutsfattarna satt närmare varandra i färre och snävare kretsar. Även om det riktas kritik mot dåtidens ledarstil så är man eniga om att man fick saker gjorda, trots att det inte alltid "var snyggt". En av de intervjuade menar att mycket av den "mutkultur" som rådde innan skiftet städades undan när en ny generation tog över. Att lösa problem i korridorerna var inte längre acceptabelt.

De intervjuade tjänstemännen vittnar om det var annorlunda innan skiftet. Att bygga Skeppsbron var en självklarhet och därför fanns inte ett lika stort behov av en detaljerad kostnadsuppskattning att presentera och övertyga politikerna om. Man hade inte gjort alla utredningar som krävdes för att komma fram till en mer exakt och detaljerad

slutkostnad. Det var ett arbetssätt som var vanligt förr och fungerade i det politiska läge som rådde då. Projektet Skeppsbron fördröjdes i detta byte av ledarstil i samband med mer transparens och konsensusorientering. När allianspartierna tog över efter de rödgröna fanns det inte många politiker kvar från projektets uppstart. En av de intervjuade folkvalda antar att Skeppsbron hade gått igenom om inte de drivande politikerna slutat eller bytts ut. Ett annat skifte uppstod när stadens styrande frigjorde sig från ett tänk som var anpassat till ett läge av lågkonjunktur. När ekonomin hettades upp var man tvungen att omorganisera efter växande behov av infrastruktur, bostäder och företagsetablering.

Ett snårigt landskap

Även om paradigmet har skiftat så finns strukturerna kvar. De är formade efter dåtidens ledarskap vilket gör det nya tänket svårt att tillämpa. Instanser som tidigare prioriterades är nu jämbördiga med andra bolag, allas åsikter blev lika mycket värda. Visserligen urholkades det forna sättet att styra, men i dess kölvatten föddes konflikter mellan förvaltningarna. Det kan förekomma politisk majoritet i en instans som äger en specifik fråga, medan en annan politisk riktning råder i ett annat organ. Eftersom den rödgrönrosa gruppen tillsammans med Demokraterna har majoritet i Parkeringsbolaget äger de den kritiska frågan om parkering. Det har lett till en osäkerhet i vad de olika förvaltningarna står i olika frågor. Vem som



Figur 12.

har majoritet varierar från fråga till fråga. Det är svårt att sja om hur en omröstning ska falla ut inför uppstarten av ett projekt. Det förekommer även slitningar inom partierna, där mer miljöinriktade grupperingar motsatt sig sitt partis planer för stadsutvecklingen.

En intervjuperson anser att olika instanser går i otakt, stundtals motarbetar varandra, och har uppdrag där de saknar mandat att ta beslut. Processerna blir utdragna vilket har lett till att Skeppsbron bygger på flera år gamla idéer. Dessa idéer är svåra att göra sig av med och ny information får svårt att få genomslag. Man upplever att nämnderna fungerar som stuprör och att relationerna mellan dem inte är bra. Frågan om parkering återkommer. En instans drar slutsatsen att behovet av parkering är kritiskt, medan en annan slår fast att ett sådant behov saknas. Det har även påverkat känslan av en gemensam strategi negativt. En förvaltning kan arbeta med att lösa specifika knutpunkter men samtidigt sakna inblick i den övergripande strategiska planeringen och de ekonomiska förutsättningarna.

En tjänsteman med bakgrund hos Parkeringsbolaget berättar om en projektorganisation med flera svårigheter. Beslut, mandat och avgränsningar går in i varandra och förändras över tid. För bolaget var projektet större än något de tidigare genomfört, vilket ledde till nyanställningar för att täcka kompetensbehov. Det har upplevts som ett stort problem, att ÄU har ett uppdrag att samordna genomförandet men att det inte har mandat för det.

Aktörerna menar att långa processer och ledtider i stadsutvecklingsprocessen tillhör vanligheterna inom stadsbyggnation. Men trots det upplever man Göteborg som tungrott. Det är en *”för stor apparat, med för många kockar”*. Det finns för många förvaltningar, stadsdelar och bolag. Det är en myriadororganisation som är svår att få en överblick över. De byggaktörer som också verkar i mindre kommuner upplever att det är en stor skillnad gentemot Göteborg. I mindre kommuner är det lättare att få framdrift då organisationen är mindre och har en enad front både politiskt och på tjänstemannasidan. I Göteborg är det svårt att få överblick över vem som har ansvar för vad och

vem som ansvarar för helheten. En representant från näringslivet ställer sig frågande till vem som faktiskt har mandatet att utveckla platsen. Med nuvarande projektorganisation ser vederbörande visionen som svår att genomföra.

Vision kontra verklighet

I Göteborg har det aldrig varit brist på visioner och storslagna idéer. Däremot har de sällan gått i takt med ekonomiska realiteter. Visionen om Skeppsbron är en idealbild utan ekonomiskt tänk där kalkylerna haltar betänkligt. Det visionscentrerade arbetssättet ses av intervjupersonerna som en problematisk metod, eftersom visionerna är närapå omöjliga att uppfylla. Det leder till misstro mot politikerna. Ett par politiker befarar att det leder så långt som till politikerförakt. Efter fallet med linbanan, där kostnaderna ökade markant efter de primära presentationerna, fruktar de intervjuade att tilliten hos göteborgarna kommer att urholkas om även kostnaderna för Skeppsbron drar iväg. Man måste få en bättre markkontakt så att projekten inte blir tre gånger dyrare än vad som utlovas initialt. Vidare nämns det planerade centralbadet i Gullbergsvass. Kalkylen gick från en 1 mdkr till 3 mdkr enligt en informant. Vederbörande frågar sig hur allmänheten ser på att man tilldelar 300 mnkr till en välfärd med stora behov samtidigt som staden anlägger ett bad för 3 mdkr?

Ett borgerligt parti pekar ut det långa socialdemokratiska maktinnehavet som orsak till diskrepansen mellan vision och verklighet, under vilket man föredrog att fokusera på nytta och kvalitet men oftast missade den ekonomiska styrningen. Flera politiker medger att de valde ligga lågt och undvika att engagera sig i frågan när de ökade kostnaderna uppdagades. Det bidrog till att bromsa processen.

Tjänstemännen upplevde att Älvstranden Utveckling hade stort fokus på kvaliteterna på platsen och ett mindre fokus på ekonomin och genomförbarheten av detaljplanen. Bolaget hade svårt att kommunicera innebörden av detaljplanen för styrelsen. Det gjordes därför inte tillräckliga prioriteringar mellan de olika kvaliteterna i planen. Konsekvensen blev därmed en detaljplan som

innehöll mer än man hade kapacitet att genomföra.

Byggaktörerna ser att det finns en målkonflikt mellan visionen, utbyggnad av allmänplats och dess standard samt vad det får kosta. Näringslivet ifrågasätter nivån på den inledande medborgardialogen som de menar uppmuntrade till önsketänkande. Staden hade höga ambitioner, lovade mycket, skapade stora förväntningar för projektet som de idag kämpar med att uppfylla.

Att skapa värden

Exploateringsekonomi och parkeringshuset är två frågor som lyser igenom och som bildar läger. Diskussionen om exploatering innefattar frågan om vad som ska hända med klassiska byggnader som Rosenlundsverket, Kinesiska muren och Merkurhuset. Det finns inget direkt motstånd mot att riva Rosenlundsverket då det skapar mer plats åt Skeppsbron, men det finns inte heller något skarpt förslag om vad marken skulle användas till. SD ser gärna exploatering via hyres- och bostadsrätter, men inte på bekostnad av Kinesiska muren och Merkurhuset. Partiet poängterar vikten av den kulturhistoriska miljön. Liberalerna frågar sig om det var rätt att byggminnesmärka Kinesiska muren, som har en mycket attraktiv och värdefull tomt. Partiet funderar även på om man ändå skulle ha tillåtit högre hus och därmed möjliggjort högre intäkter. Liberalerna allierade sig med de rödgröna för att begränsa hushöjden och hamnade i konflikt med Moderaterna som med högre hushöjd ville öka exploateringsgraden.

Partier med skilda ideologiska fundament förenas i motståndet mot att förtäta staden ytterligare och riskera grönområdena. Man ser byggnationen i ett större folkhälsoperspektiv. Genom förtätning och höga hushöjder befarar de att folkhälsan försämras. De månar om att även väga in sociala och ekologiska värden i planeringen. För att komma vidare med Skeppsbron ser en majoritet av politikerna att man måste få låta det kosta. Att utveckla en stad är kostsamt. Socialt motiverade ytor behöver inte vara ett nollsummespel. En politiker flaggar för risken med att prata kostnader vilket kan leda till att allmänheten säger stopp på basis av siffror och inte ser till andra, inte så omedelbara, vinster och

värden som inte är fullt så kvantitativa.

Byggaktörerna uttrycker ett ansvar och en vilja att leva upp till de höga förväntningarna som omgärdar projektet. Det finns en tydlig vilja hos dem att bygga något bra på sin byggrätt, något man kan känna sig stolt över och kan hänvisa till som ett referensobjekt i framtiden. Men en av byggaktörerna menade att man dribblar bort huvudfrågan genom allt fokus på kostnader och glömmer vad det är man vill uppnå.

När man nu försöker sänka kostnaderna för projektet infinner sig en viss oro hos byggaktörerna. De befarar att många kvaliteter i projektet kommer att lyftas bort. Bantas visionen tummas även på kvaliteten och därmed förändras förutsättningarna som byggaktörerna gick in under i markanvisningsskedet. Byggaktörerna ifrågasätter nedskärningarna av visionens innehåll dels på grund av kortsiktiga lösningar som riskerar att bli dyrare i det längre perspektivet samtidigt som de inte överensstämmer med vad som utlovades i markanvisningen.

Exploatörer och andra privata aktörer har möjlighet att bidra med mer innovation och hållbara initiativ. De anser att staden borde samverka mer med dem för att lyckas med en hållbar stadsutveckling. Staden saknar resurserna och har svårigheter att prioritera när de ska fördela mellan viktiga områden som vård och skola. Aktörerna nämner badet i älven. Det skulle kunna finansieras och drivas av en privat aktör. De betonar att delar av samhällsbyggnad genererar pengar tillbaka till staden.

Tillit

Den politiserade situationen måste desarmeras menar intervjupersonerna. Prestigen måste ge vika och partiföreträdarna bör undvika att ta politiska poänger. Istället ska man fråga sig vad som är bäst för invånarna och fokusera på vem man bygger för, förhandla och se till att man tillsammans når visionen. De beslutande måste komma närmare varandra och stärka förtroendet sinsemellan. Om parterna riktar in sig på mer samordning, lämnar stuprörsmodellen och lyssnar in synpunkter och idéer från samtliga inblandade, så kan man formulera en mer hållbar linje. Samtliga intervjupersoner påpekar att det finns viktig kunskap hos flera instanser som kan bidra till en realistisk kostnadsbild.

Exploatörerna involverades inte i arbetet med genomförandestudien. De ser det som problematiskt eftersom det finns ett antal kontaktytor mellan exploatörerna och allmän plats som inte berördes, till exempel grundläggningsarbeten och teknisk försörjning av bottenvåningarna. Man kunde därför inte identifiera några samordningsvinster mellan exploatörerna och allmän plats. Ett annat exempel är grundläggningsproblematiken. Respektive exploatör ansvarar för grundläggningen av sin byggrätt medan Trafikkontoret får sköta resterande mark i en separat etapp. Konsekvensen av det blir att varje aktör suboptimerar sin del vilket får negativa följder på helheten.

De upplever att Älvstranden Utveckling inte vill ta tillvara på den kompetens och kunskap om marknaden som byggaktörerna besitter genom lång erfarenhet av arbete med kommersiella lokaler. Vissa byggaktörer känner sig exkluderade i processen och i arbetet med levande bottenvåningar. Man upplever att kommunen är rädd för att släppa in byggaktörerna i vissa frågor, för att tappa kontrollen om byggaktörerna är med och påverkar för mycket. Byggaktörerna önskar en ökad öppenhet, bättre samverkan och ett större förtroende för varandra inom konsortiet.

Tilliten är ett problem som framkommer även i samtalen med tjänstepersonerna. En tjänsteperson såg det låga förtroendet mellan dem och politiker som en följd av gamla mutskandaler. "Muteborg" har satt sina spår. Att det oftast saknas sakkunniga i de kommunala bolagens styrelse påverkar även det förtroendet. Upplevelsen är att politiker är lekmän och har svårt att ta till sig de underlag som presenteras.



”Göteborgarnas nya och spännande mötesplats vid älven”

Varför har Skeppsbron inte byggts?

Vision, värde och verklighet
Politiserat projekt
Komplexa beroenden
Sammanfattning

06

VARFÖR HAR SKEPPSBRON INTE BYGGTS?

Det enkla svaret till varför Skeppsbron ännu inte har byggts är att det ännu inte fattats ett avgörande investeringsbeslut för allmän plats i kommunfullmäktige. Naturligtvis finns det många anledningar till varför det beslutet inte tagits. Vi anser att de kan delas in i tre huvudspår, under rubrikerna vision, värde och verklighet, politiserat projekt och komplexa beroenden.

Vision, värde och verklighet

Vision Älvstaden och detaljplanen för Skeppsbron togs fram utan ekonomisk förankring. Nu när Skeppsbron ska genomföras är det just i ekonomin de stora svårigheterna ligger. Vi ser att en av anledningarna till att Skeppsbron inte byggts beror på diskrepansen mellan visionen för platsen och den ekonomiska verkligheten.

Fram till detaljplanens antagande år 2014 var diskussionerna kring Skeppsbron främst riktade mot ”vad vill vi bygga?”. Ett omfattande dialogarbete genomfördes och önskemål samlades in. Detaljplanen för Skeppsbron fylldes med många av de kvaliteter som önskats, så som utomhusbadet och fokus på allmän plats. Kostnaden för genomförandet fick mindre fokus. Det gjordes begränsningar i detaljplanen som påverkade kostnaderna. Beslutet att bevara Merkurhuset och Kinesiska muren har fått stora ekonomiska konsekvenser. Grundläggningen av de kulturmiljöskyddade byggnaderna har varit kostsam. Dessutom kan marken inte säljas till någon exploatör. Byggnadshöjderna begränsades i resterande delar av planen; även det innebär minskade exploateringsintäkter. Nedan, i figur 13, visas en visionsbild för Skeppsbron, där de samlade drömmarna visualiseras.



Figur 13. Visualisering för detaljplan Skeppsbron som skapades av Link Arkitektur för Älvstranden Utveckling.

År 2017 kom den ekonomiska chocken. Genomförandestudien visade att prislappen för Skeppsbron hade tredubblats mot vad som redovisats i samband med detaljplanen. Hur var detta möjligt? I Älvstadens tidiga skeden var de involverade medvetna om att Skeppsbron skulle bli ett minusprojekt men ge bestående långsiktiga värden för staden. De goda erfarenheterna från utbyggnaden av norra älvstranden skapade en tro på att exploateringsnettot för resten av Älvstaden skulle vara starkt positivt och därmed väga upp kostnaderna. Det var först vid anläggningen av detaljplanen för Stenpirens resecentrum med omnejd (etapp 1) som man blev varse om hur dyr etapp 2 egentligen skulle kunna bli. Samtidigt vägdes fler krav och aspekter in i genomförandestudien.

Den politiska diskussionen skiftade från *vad vill vi bygga till vad kan vi tänka oss att ta bort*. I och med den juridiska innebörden av en lagakraftvunnen detaljplan går det endast att göra mindre avsteg. Frågan från politikerna till tjänstepersonerna blev därför: vad är möjligt att ta bort inom detaljplanen för Skeppsbron utan att planen behöver göras om? Görs detaljplanen om hamnar Skeppsbron återigen på ruta ett.

Den ekonomiska osäkerheten och framtagande av utredningar har förlängt processen, från detaljplanens antagande till att det avgörande beslutet för byggnation kan tas i kommunfullmäktige. Utredningarna har varit mer djupgående och utrett fler parametrar än den inledande kalkylen. Det har medfört fler och större kostnadsposter. Det är en förklaring till att genomförandestudien redovisade en tre gånger så stor prislapp tillsammans med ökade krav som tillkommit efter detaljplanens antagande. Därför blir det svårt att göra raka jämförelser mellan kalkylerna från olika år. Samtidigt är det förståeligt att politiker stoppar ett projekt där kostnaderna uppfattas som skenande. Under tiden projektet står still fortsätter även samhällsförändringarna, vilket i sin tur påverkar det avgörande beslutet.

Politiserat projekt

Sedan detaljplanens antagande har det skett stora förändringar i det politiska landskapet. År 2018 skedde ett maktskifte som kan ses som historiskt. Figur 14 visar sammansättningen efter valet. Moderaternas överpostens som Kommunstyrelsens ordförande från Socialdemokraterna efter 24 obrutna år. Moderaterna skapade ett minoritetsstyre tillsammans med de andra allianspartierna. Oppositionen delas in i tre block: Demokraterna, Socialdemokraterna och rödgrönrosa. Med ett minoritetsstyre blir vägen framåt en utmaning. Politikerna behöver hitta vänner i enskilda frågor för att förankra och komma vidare i projektet.

Politisk splittring och oenighet kan innebära döden för ett projekt. I projektet Skeppsbron är parkeringsgaraget ett exempel på en politiserad fråga som bidrar till att det avgörande beslutet inte tas. Parkeringsbolaget ser ett behov av att bygga ett större garage för lönsamhet i investeringen. En del politiska partier anser tvärtom att staden inte behöver bygga fler och kostsamma parkeringsplatser i innerstaden.

Bilens utrymme i innerstaden har blivit allt mer ifrågasatt. Trafikkontoret arbetar med nya modeller för att minska bilberoendet i staden och öka andra mobilitetslösningar. Ingen kan veta hur behovet av bilar och parkeringsplatser kommer se ut om 50 år. Parkeringsgaraget är en knut som måste lösas för att komma vidare i projektet, men med ett splittrat styre är lösningen avlägsen.

Samtidigt är realiseringen av allmän plats direkt beroende av att parkeringsgaraget blir av. Parkeringsgaraget är beläget under allmän plats, vilket innebär att allmän plats behöver mer grundförstärkning om inte garaget finns där. Det skulle innebära en ungefärlig kostnad på 330 mnkr för staden, vilket kan ställas i relation till parkeringsgaragets totala kostnad på 830 mnkr. För finansiering av allmän plats behövs parkeringsgaraget.



Figur 14. Mandatfördelning i Göteborgs Stads kommunfullmäktige efter valet 2018.

Under våren år 2020 var investeringsbeslutet för Skeppsbron närmare en någonsin. Alliansen och Socialdemokraterna valde att enas för att bygga Skeppsbron trots att inga av partierna var hundra procent nöjda. Men när beslutet skulle tas upp i kommunfullmäktige lades ett yrkande om minoritetsåterremiss för att utreda kostnaderna för parkeringsgaraget av Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Feministiskt initiativ och Demokraterna. En snäv majoritet i kommunfullmäktige röstade för att ta investeringsbeslutet, men minoritetsåterremissen gick igenom vilket innebar att beslutet bordlades på nytt.

Anledningen till att Skeppsbron går på grund i just den politiskt tillsatta parkeringsbolagsstyrelsen är att den politiska majoriteten skiljer sig i kommunfullmäktige och parkeringsbolaget. Minoritetsåterremissen användes som ett sätt att driva igenom en politisk agenda som inte är möjlig i Kommunfullmäktige, där Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Feministiskt initiativ och Demokraterna utgör en minoritet. Det politiska läget får konsekvenser för Göteborgs stadsutveckling. Politikerna använder stadsbyggnadsprojekt, som Skeppsbron, för att plocka politiska poäng. De undviker att ta obekväma beslut för att inte reta upp väljarna, lägger ner röster och ser till att hålla ryggen fri.

Komplexa beroenden

En anledning till att flera politiska beslut skjutits upp är att de olika delprojekten är beroende av varandra. Delprojekten är uppdelade på olika förvaltningar och bolag och har anpassats efter respektive organs uppdrag. Uppdelningen blir problematisk eftersom delprojekten är sammanlänkade. Ett beslut i ett delprojekt får direkta konsekvenser för ett annat delprojekt.

I det ovan nämnda exemplet med parkeringsgaraget innebär att beslut som fattas i Parkeringsbolaget direkt påverkar Trafikkontorets projekt. Problemen med projektens beroenden blir ännu tydligare i och med den politiska splittring som råder. Tjänstepersonerna får olika budskap från nämnderna och styrelserna, vilket gör det svårt för tjänstepersonerna att veta vad de ska förhålla sig

till. En konsekvens är att ingen känner sig manad att ta upp uppenbara och problematiska frågor som därmed fortgår längre än nödvändigt, vilket leder till ökade kostnader. Kostnaderna kan innebära att politiker öppet ifrågasätter det underlag som tas fram av stadens tjänstepersoner.

Stadsbyggandet i Göteborg hanteras av en svåröverskådlig mängd bolag och förvaltningar med mandat som i vissa fall tangerar varandra. Samtidigt finns det berörda bolag som helt saknar mandat. En svårighet som vi identifierat är att Älvstranden Utveckling saknar ett tydligt mandat med rätt befogenheter för att utföra sitt uppdrag, det vill säga uppfylla Vision Älvstadens tre huvudstrategier *Möta vattnet*, *Hela staden* och *Stärka kärnan*. Stadens bolag och förvaltningar arbetar utifrån de egna uppdragen och saknar möjlighet och perspektiv för att kunna påverka den gemensamma slutprodukten.

Ansvar för att genomföra projekt Skeppsbron, som är en del av att uppfylla Vision Älvstaden, ligger dels på Älvstranden Utveckling och dels på stadens övriga organisation där gemensamma frågor hanteras. I organisationen för Älvstadens styrgrupp behandlas frågor som kräver samordning mellan två eller fler förvaltningar för att uppnå "bästa nytta" för staden. Organisationen har genomgått flera förändringar längs vägen i syfte att fungera mer effektivt. Samtidigt har involverade personer skiftat över tid, vilket bidragit till att den informella historiken förlorats. Det har uppfattats som otydligt i vilka grupper involverade personer ingår och vad de kan, bör eller får lyfta i de olika forumen.

Stadsledningskontoret har genom sitt ordförandeskap i styrgruppen för Älvstaden ansvar för att tydliggöra vad som ska diskuteras i vilka forum. De har också ansvar för att leda diskussionen i styrgruppen samt att fatta beslut vid konsensus. Detta har vållat problem då styrgruppens medlemmar ofta har vitt skilda uppdrag och konflikerande direktiv. Tanken är att frågor som berör minst två olika förvaltningar ska diskuteras i styrgruppen. Där ska de komma överens om en bra helhetslösning som direktörerna sedan tar med tillbaka till sin förvaltning och nämnd. Detta

har skapat en tröghet i organisationen eftersom direktörer ibland måste bolla saker mellan styrgrupp och förvaltning. Portföljkontoret och styrgruppen har således inga beslutsmandat utan använder sig uteslutande av dialog för att utforma beslut som sedan formaliseras i stadens linjeorganisation.

Göteborgs kommun är uppbyggd kring en organisation från 90-talet. Den innebär att ingen förvaltning äger mandat för helheten i stadsbyggnadsfrågor. Varje förvaltning har sin egen budget, sitt eget uppdrag och styrdokument. Stadens förvaltningar har många förvaltningsspecifika styrdokument som dessvärre är utformade som önskelistor utan att vara ekonomiskt grundade. Det stora antalet förvaltningsspecifika styrdokument målar in förvaltningar och i förlängningen stadsutvecklingen i ett hörn. Det begränsar flexibiliteten och valmöjligheterna i stadsutvecklingsprojekt samt driver på en stuprörsmentalitet.

Vi ser att Älvstranden Utvecklings avsaknad av befogenhet för att genomföra projektet i sin helhet, tillsammans med den tröga linjeorganisationen, har fördröjt processen. Skilda uppdrag och beslut som går fram och tillbaka för att nå konsensus gör det svårt att få framdrift och uppnå den bästa lösningen för göteborgarna.

Sammanfattning

Att kommunfullmäktige inte tagit något investeringsbeslut för Skeppsbron beror på flera anledningar. Ekonomi och vision går inte i takt. När kostnaderna eskalerade ändrades debatten, från att handla om vad vi vill ha till vad kan vi ta bort. Förra valet resulterade i ett splittrat politiskt landskap, med avsaknaden av en tydlig majoritet i Kommunfullmäktige. Politiska majoriteter och konstellationer ser olika ut i olika nämnder. Stadsbyggnadsprojekt stoppas i vissa nämnder men inte i andra. Partier som är i minoritet i fullmäktige men majoritet i Parkeringsbolaget använde bolaget som ett verktyg för att driva politiska agendor som inte är möjliga i andra beslutsorgan. Parkeringsgaraget, som blivit något av en gordisk knut, är förknippat med ideologiska ställningstaganden om nivå på innerstadstrafiken. Det politiska läget har även påverkat tilliten mellan tjänstepersoner och politiker, men även mellan förvaltningarna. Det har fått konsekvensen att ingen känner sig manad att ta upp uppenbara och problematiska frågor som därmed fortgår längre än nödvändigt. Vi ser ett behov av en instans som är ytterst ansvarig för projektet.

”Är idén med Skeppsbron rätt?”

Vägen framåt för Skeppsbron

Bortglömda aspekter
Nollalternativet utan nolla
Ny detaljplan
Bygga enligt detaljplan
Utmaningarna framåt

07

VÄGEN FRAMÅT FÖR SKEPPSBRON

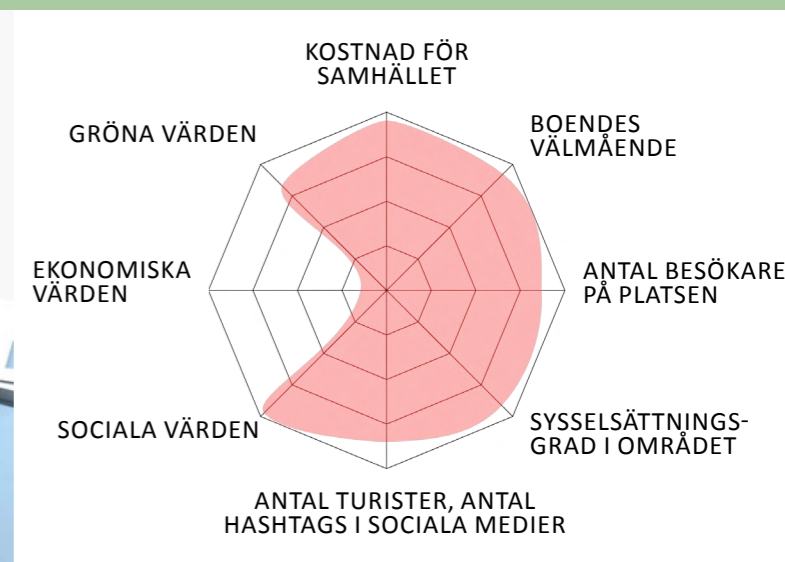
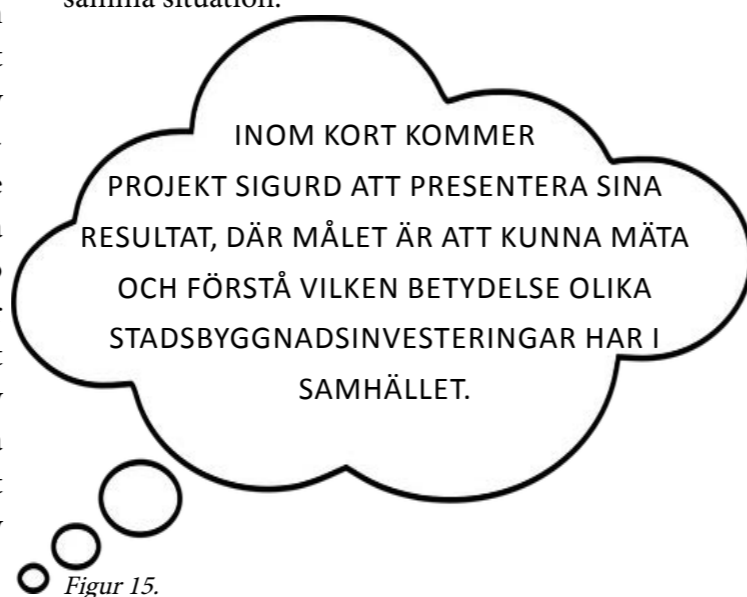
Vägen framåt för Skeppsbron är omdebatterad och, som framgått i tidigare delar, komplicerad. I detta kapitel kommer vi att presentera vad vi tycker bör få mer fokus framgent i Skeppsbrons framfart, resonera kring vilka alternativ vi ser utifrån rådande läge och argumentera för varför ett bebyggt Skeppsbron kan anses var ett billigt alternativ för staden.

Bortglömda aspekter

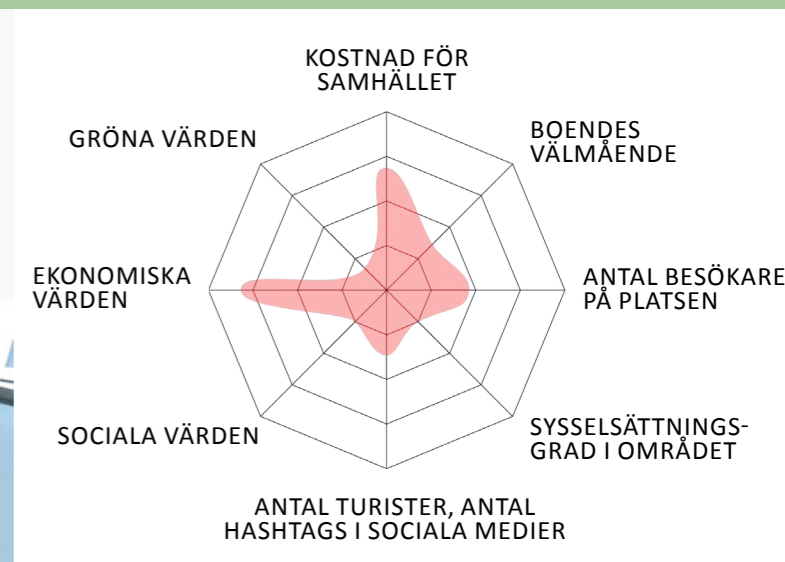
Vad vi upplever saknas i ekonomiska utredningar och diskussionerna om vägen framåt är hur platsen kommer bidra till Göteborg i ett längre perspektiv. Avsaknaden av investeringsbeslut kommer delvis av att det politiska klimatet och landskapet gör det svårt att ta långsiktiga beslut. Vi vill se en ökad förståelse för att effekten av en investering är långsiktig och indirekt. Att bygga billigt och snålt medför lägre kostnader idag men kan innebära desto högre kostnader för framtida generationer.

Ett exempel på långsiktig investering är allmän platsbyggnationen på Skeppsbron. Man har utfört beräkningar för att visa huruvida olika alternativ genererar nyttor och kvaliteter (se figur 16a-c på nästkommande sida). En kompletterande metod för att visualisera de långsiktiga värdena för olika alternativ är en värderos. Figur 16a-b visar värderosen för två scenarier, där 16a visar en väl tilltagen allmän plats, medan 16b visar ett nedbantat alternativ. Rosen illustrerar resultatet av olika beslut. Vi tycker att arbetsmetoder som denna är viktiga för branschen, för att kunna fatta beslut utifrån ytterligare en dimension som inte präglas av enbart kostnader.

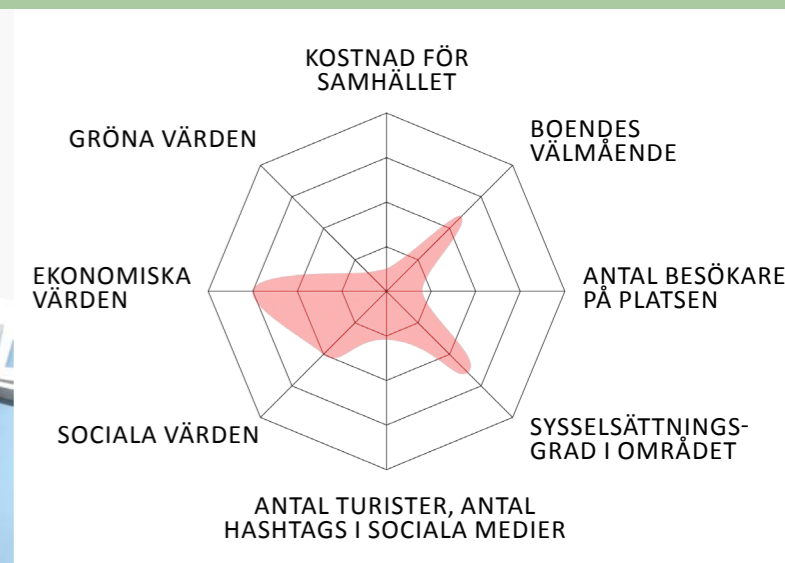
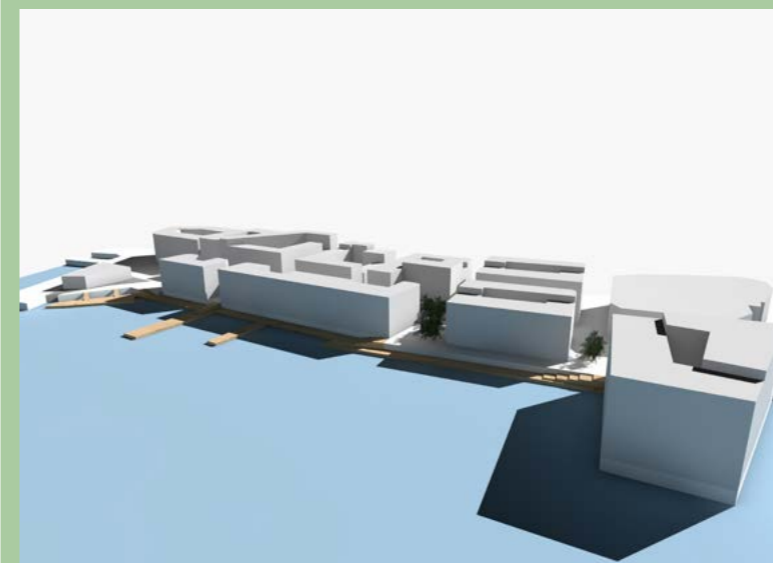
En annan bortglömd aspekt är stadens rykte. Turerna kring Skeppsbron har pågått i över 20 år. Intervjuerna med tjänstepersoner och byggaktörer speglar en erfarenhet av projektet som omständigt och förvirrande. Kapital som investeras i Göteborg av både nationella och internationella investerare ger staden många möjligheter till expansion och fortsatta skatteintäkter. Om byggandet upplevs som problematiskt riskerar det att fläcka Göteborg som varumärke och dess förtroendekapital hos lokala och globala investerare. Det riskerar att avskräcka företag från att etablera sig i staden. Om genomförande upplevs jobbigt, oberäkneligt och tidskrävande riskerar investeringskapital att försvinna, och skatteintäkter med det. Som en byggaktör sa: blir det för tungrott att bygga i Göteborg blir den yttersta konsekvensen att ingen vill satsa i staden. Vi tror att genomförandet av Skeppsbron har ett starkt signalvärde, med förbehållet att framtida projekt inte hamnar i samma situation.



Figur 16a. En variant med väl tilltagen allmän plats. Värderosens syfte är att visa följd effekter för platsen och staden utav investeringsbeslut.



Figur 16b. En nedbantad variant. Värderosens syfte är att visa följd effekter för platsen och staden utav investeringsbeslut.



Figur 16c. En maxad variant. Värderosens syfte är att visa följd effekter för platsen och staden utav investeringsbeslut.

Nollalternativet utan nolla

I diskussioner om vägen framåt för Skeppsbron förekommer åsikten om att inte göra någonting med platsen. Huvudargumentet är att kostnaderna för att genomföra detaljplanen har blivit för höga. Nedan reder vi ut vad ett nollalternativ innebär.

Nollalternativet definierar vi som det som definitivt måste göras på platsen inom 10 till 20 år för att området ska finnas kvar i befintligt skick. En ny kajförstärkning krävs då utfyllnadsmaterialet på Skeppsbron är på väg ut i älven av geotekniska orsaker. Älvkantsskydd behövs för att skydda lågt liggande områden mot stigande havsnivåer.

En exakt kostnad för att upphäva detaljplanen och upprusta kajen är svår att uppskatta. En upprustning av den närbelägna Packhuskajen, med liknande förutsättningar, kostar ungefär 750 – 800 tkr/meter inklusive älvkantsskydd. Det kommer troligtvis att innebära att kajförstärkning och älvkantsskydd på Skeppsbron kostar omkring 250 mnkr och den kostnaden kan antas bli densamma för ett nollalternativ. Utöver kostnaden för dessa tekniska åtgärder kommer vi inte ifrån de 350 redan nedlagda miljonerna. Denna kostnad härleds till byggd nedfart till parkeringsgaraget, utredningar och nedlagda timmar. Att inte fullfölja byggnation enligt detaljplan kan också innebära skadestånd till exploatörer som har blivit tilldelade marken. Det innebär att uppskattad kostnad för nollalternativet landar på minst 600 mnkr.

Att inte realisera Skeppsbron i enlighet med den lagkraftvunna detaljplanen är inte bara kostsamt för projektet i sig utan påverkar även närbelägna projekt, som Masthuggskajen och Packhuskajen. Anledningen till att Masthuggskajen har kunnat tillåtas ha en hög exploateringsgrad är grannprojektet Skeppsbrons generösa yta för allmän plats. Det gäller även Skeppsbrons pir "Nocken" som ger det nödvändiga påseglingsskyddet för Masthuggskajen. I översiktsplanen planeras ett sammanhängande kajstråk längs älven vilket kommer att försvåras vid en utebliven byggnation. Helhetsupplevelsen längs kajstråket är viktig. Om den brister påverkas närliggande områden som

Packhuskajen och Masthuggskajen.

Jämfört med det senaste aktuella förslaget (GFS2018) motsvarar nollalternativet uppskattningsvis 70 procent av kostnaden för en fullständig utbyggnad enligt detaljplan. Under hösten 2020 har Parkeringsbolaget flaggat för att ytterligare 330 mnkr bör bäras av Trafikkontoret istället för bolaget då det tillhör kajkonstruktion och annan infrastruktur. Ju längre tid det tar innan Skeppsbron får grönt ljus desto mer närmar sig nollalternativet kostnaden för att genomföra projektet.

Ny detaljplan

En annan väg framåt för Skeppsbron är att tänka om och göra nytt. Det argumenteras för att anta en ny detaljplan efter genomförandetidens slut år 2025.

Ett förslag som medför en ny detaljplan är alternativet Rak kaj. Med förslaget, som innebär en nedbantad version av Skeppsbron, tror staden sig kunna spara 290 mnkr i jämförelse med GFS2018. Då är kostnaderna för framtagande av en ny nödvändig detaljplan inte medräknade. 290 mnkr är en rejäl besparing, men vad offerar vi? Värden som stadens möte med vattnet, variationsrikt gång- och cykelstråk, levande kaj- och båtliv samt parkering och mobilitet går förlorade, det vill säga många av de kvaliteter som beslutats i Vision Älvstaden.

En ny detaljplan är kostsam, omfattande och tidskrävande. Hittills nedlagda kostnader på 350 mnkr kommer kvarstå samtidigt som de utredningar som gjorts tappar i aktualitet. En detaljplan som är mer gynnsam för stadens exploateringsekonomi riskerar att tappa de värden som långsiktigt gynnar staden och det som är tänkt att bli göteborgarnas vardagsrum.

Bygga enligt detaljplan

Det förslagsomäraktuell är att bygga enligt GFS2018. Förslaget röstades igenom under våren 2020, men ärendet återremitterades genom en minoritet för fortsatt utredning. Flera utredningar pågår och har genomförts för att öka exploateringsnettot men ändå bygga inom befintlig detaljplan. I återremiss

Skeppsbron²⁴ presenterades ett utredningsförslag som skulle kunna ge besparingar på 90 mnkr jämfört med GFS2018. Återremisser under denna period har kostat cirka 60 mnkr och resulterade i förlorade nyttor och kvaliteter. Den relativt låga besparingen i relation till de förlorade värdena gjorde att politikerna beslutade att gå vidare med förslaget i GFS2018. GFS2018-förslaget för Skeppsbron förväntas medföra ett investeringsbehov om 860 mnkr. Det är en enorm summa som kan vara svår att relatera till. Men att väga 860 mnkr gentemot byggandet av Skeppsbron är missvisande då nollalternativets åtgärder och uppskattade kostnader på 600 mnkr måste beaktas.

Göteborgs stad växer och förväntas ha 115 000 fler invånare inom femton år. För att tillgodose behovet av offentliga rum behöver nya allmänna platser skapas. Därför tycker vi att det är viktigt att Skeppsbron blir det vardagsrum göteborgarna har utlovats genom att binda samman staden, skapa bestående värden och möta vattnet. Det mest tid- och kostnadseffektiva sättet att skapa denna plats är att genomföra GFS2018.

Utmaningarna framåt

Den information som tillkom under hösten 2020, att 330 mnkr bör bäras av Trafikkontoret istället för Parkeringsbolaget, visar på att projektet fortfarande bär på stora ekonomiska osäkerheter. Om politikerna beslutar att bygga Skeppsbron enligt nuvarande detaljplan står fler utmaningar på tur. De komplicerande förhållandena i organisationen, mellan Älvstranden Utveckling, Älvstaden och stadens linjeorganisation kvarstår. Vi tror att ansvar- och mandatfrågor behöver förtydligas och förenklas, för att göra projektet hanterbart. En uppstartsträcka kommer behövas för tjänstepersoner för att sätta sig in i handlingar. För att återskapa samarbete bör fokus ligga på att bygga tillit mellan de involverade i projektet genom dialog.

De byggaktörer som har fått markanvisning på Skeppsbron väntar på att få komma igång. Pris har lämnats utifrån Vision Älvstaden. Skulle ett nedbantat alternativ inom befintlig detaljplan gå igenom kan det få konsekvenser för byggaktörernas pris, vilket påverkar exploateringskalkylens intäktspost. Hur detta i så fall ska hanteras kommer kräva förhandling mellan staden och byggaktörerna. En risk för staden är att en byggaktör avstår att använda sin markanvisning. Det skulle innebära att staden står med obebyggd mark. Den begränsade ytan och en komplicerad konstruktion kommer vara ytterligare en utmaning. Det kommer att ställas stora krav på samordning mellan exploatörer och entreprenörer vad gäller både bygglogistik och grundläggning.

I diskussioner om Skeppsbron vill vi se en ökad förståelse för hur stadens helhet kan sammanfogas, hur ryktet påverkas och för det arbete som har utförts. Svaret på frågan om vägen framåt för Skeppsbron varierar, men en sak är säker - det är dyrt att förhala beslutet.

Om vi hade kunnat väga in följdeffekterna av ett utbyggt Skeppsbron enligt GFS2018 ser vi det som ett värdeskapande stadsutvecklingsprojekt. Med en längre tidshorisont vore det ett billigt alternativ. Ska hittills nedlagda kostnader ge utdelning för göteborgarna är det dags att ta konsekvenserna av de redan fattade besluten och agera omedelbart.

”Det är tillsammans, inte i konkurrens eller var och en för sig, vi ska utveckla och bygga Göteborg”

Framtidens samhällsbyggnad

En förlegad organisation
En organisation anpassad för samtid och framtid
HafenCity
Stärka tilliten
Innovationscentrum
Inspiration från Norge
Synen på investeringar och kostnader
Värdet med offentliga rum
Självbärande detaljplaner
Avslutande ord

08

FRAMTIDENS SAMHÄLLSBYGGNAD

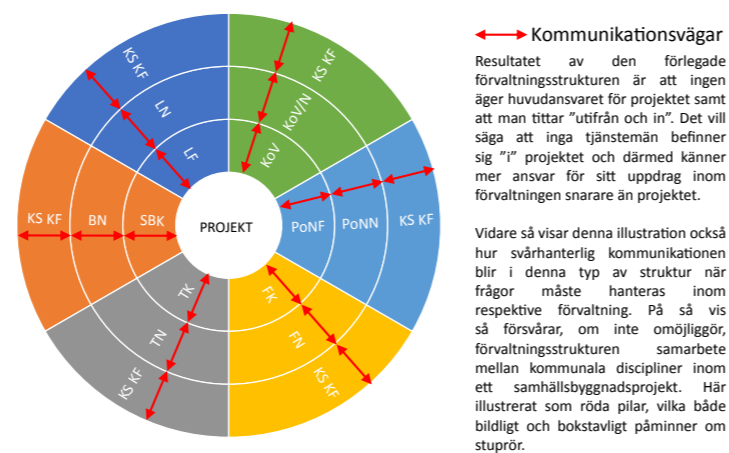
I det här kapitlet är det vi traineer som tycker till om den bransch vi ska jobba i. Vi lyfter därför blicken något från Skeppsbron och använder våra slutsatser till att visa hur vi vill att framtidens stadsutveckling ska se ut. Vi hoppas att vi på så vis kan bidra med nya tankegångar och inspirera till att se med nya ögon och finna möjliga lösningar inför framtiden, bland annat för att kommande projekt inte ska hamna i samma situation som Skeppsbron. Vi har valt att fokusera på stadens organisation, samarbetsmöjligheter och synen på investeringar kontra kostnader. De är de primära problemområdena inom samtida stadsutvecklingen.

En förlegad organisation

Göteborgs stads organisation för stadsbyggnad är omodern och inte anpassad för dagens utmaningar. Staden har gått från att bygga frimärksplaner till att ta sig an de riktigt svåra och komplexa projekten men organisationen har inte anpassats efter dagens utmaningar. De kräver mer samarbete och snabbare kommunikationsvägar.

Organisationen är uppbyggd enligt figur 17. Projektet är kärnan i organisationen och det förgrenas ut i de olika förvaltningarna, respektive nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Utöver projektet så finns det grupper i staden som verkar för ett bättre samarbete mellan förvaltningarna och lösa strukturella problem som inte går att lösa i projektet.

NUVARANDE FÖRVALTNINGSTRUKTURS INVERKAN PÅ PROJEKT



Figur 17. Nuvarande förvaltningsstrukturens inverkan på projekt.

Kommunikations- och beslutsvägen från projektet till beslutsfattarna är lång. Det finns en risk att nämnderna fattar ett beslut kring ett projekt som går emot ett beslut i en annan nämnd. Det blir svårt att få framdrift i projekt när politiker vill annorlunda i olika nämnder. Det hade underlättat om tjänstepersonerna hade kunnat arbeta närmare varandra och kunna lösa problem innan det lyfts till politikerna.

För att hantera projekten i organisationerna finns det ett stort antal styrdokument och policys hos respektive inblandad part. Riktlinjerna och bestämmelserna i dessa styrdokument och policys går ofta emot varandra. Följdefekten blir att en stor del av framtagandet av projektet ägnas åt att avgöra vem som behöver göra avsteg från riktlinjerna. Det är skäl till konflikter mellan de ingående parterna trots att de i slutändan måste förhålla sig till samma budget.

En organisation anpassad för samtid och framtid

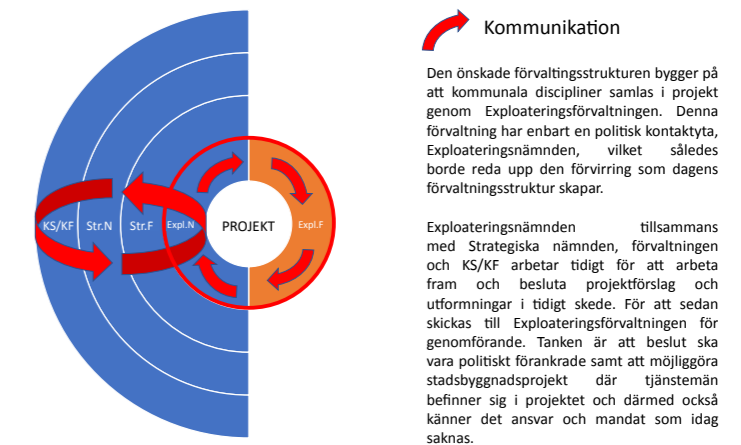
För att möta dagens och morgondagens utmaningar tror vi att förvaltningsstrukturen behöver göras om. Vi i Framtidens Samhällsbyggare vill jobba i och samverka med en förvaltningsstruktur som drar full nytta av drivna och kompetenta medarbetare. En struktur som inte skapar frustration och där tjänstemän inte behöver lägga sin tid på att kompromissa kring styrdokument och policys, utan ges utrymme att verka utifrån sina professioner. Den framtida stadsbyggnation vi vill se innehåller ett stort mått av tillit mellan politiker, tjänstemän och förvaltningar.

Vi vill att den nya organisationen bidrar till ett stadsbyggande där Göteborgs stad arbetar med en enad front för att skapa en trivsamt och trygg miljö för invånarna. En intervjuad byggaktör nämnde att organisationen kring satsningen i Bostad2021 fungerade på detta sätt. Då kommunicerade aktörerna med en distinkt projektgrupp. Den kan ses som ett lyckat exempel på hur man kan utföra stadsutveckling i Göteborg.

För att realisera detta är vårt förslag att de planerande förvaltningarna samlas under en organisation. Till dess räknas Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Fastighetskontoret, Lokalförvaltningen, Kretslopp- och vattenförvaltningen, Park- och naturförvaltningen samt Idrotts- och föreningsförvaltningen. En viktig del i förslaget är att en projektledare tillsätts för varje projekt. Ledarskapet har en styrfunktion och ett mandat att göra prioriteringar för att avgöra vilka sakfrågor som ska prioriteras. Utöver projektledaren tillsätts övriga projektmedlemmar utifrån efterfrågade kompetenser och behov. Figur 18 illustrerar hur den önskade förvaltningsstrukturen påverkar projektet.

Genom närmare samarbete mellan förvaltningarna, tydligare ansvarsfördelning mellan projektmedlemmarna och ett fokus på projektet framför förvaltningen så kan processen effektiviseras. Det ökar möjligheten för organisationen att agera, ta snabbare beslut baserade på faktiska omständigheter och därmed få ett mer kvalitativt resultat. Det innebär en bättre stad för göteborgarna.

ÖNSKAD FÖRVALTNINGSTRUKTURS INVERKAN PÅ PROJEKT



Figur 18. Önskad förvaltningsstrukturens inverkan på projekt.

HafenCity

Ansvarsförvirring, en snårig organisatorisk terräng samt politisk osämja nämndes som huvudanledningar till att byggnationen av Skeppsbron dragit ut på tiden. För att komma till rätta med problemen efterlyses en ytterst ansvarig instans i intervjuerna. I detta avseende kan man titta på HafenCity, stadsbyggnadsprojektet i Hamburgs hamn som vi besökte februari 2020. Bolaget HafenCity Hamburg GmbH ledde hela stadsomvandlingsprojektet som inleddes 2006. Likt Älvstranden Utveckling AB är det ett kommunalt bolag. Skillnaden mellan dem är att HafenCity Hamburg GmbH inte är lika beroende av förvaltningar och nämnder. I bolagets styre ingår cheferna för förvaltningarna som ansvarar för finansiering, ekonomi, kultur, utbildning och stadsutveckling. Bolaget har samlat ett brett spektra av kompetens, som stadsplanering, stadssociologi och fastighetsväsende. Framförallt har bolaget mandat att driva projektet på egen hand, utan att behöva involvera andra instanser.

Arrangemanget är möjligt eftersom det präglas av en påtaglig tillit mellan aktörerna. Förtroendet för HafenCity Hamburg GmbH är högt. Bolagets VD har täta kontakter med förvaltningarna och stadens borgmästare. Intresset för stadsbyggnad i staden är starkt och man har lyckats skapa en organisation som driver projektet i en tydlig riktning och med bred politisk uppslutning.

Stärka tilliten

Vi behöver lära oss att dra nytta av varandra inom branschen. För att gynna dialog och tillit mellan politiker och tjänstepersoner behövs platser som möjliggör ömsesidig inspiration. För att möta framtida utmaningar i stadsbyggnadsbranschen är tillit inom och mellan organisationer en av nycklarna till framgång. En tillit av den typ som funnits mellan myndigheter och politiker under den rådande coronakrisen är något som saknas i stadsutvecklingen i Göteborg. Politikerna bör fokusera på vad medan tjänstepersonerna fokuserar på hur. Vad-frågorna rör till exempel bad, hyresrätter, parkeringsgarage. Hur-frågorna besvarar hur vad-frågorna ska lösas: storlek på badet, utformning av hyresrätterna och planering av byggnationen av parkeringsgaraget. Vi anser att det finns ett behov av ett forum där politiker och tjänstepersoner möts för att diskutera stadsbyggnadsfrågor. Det bör göras för att öka förståelsen för varandras uppgifter och processer samt finna lösningar som är förankrade på både politiker- och tjänstepersonnivå.

Bostad2021 har i våra intervjuer framkommit som ett bra exempel på vad ett bra samarbete i staden kan innebära. En byggaktör uttryckte att det var lätt att veta vem man skulle kontakta. Vi tror att en av anledningarna till det är att projektgruppen haft möjlighet att arbeta nära varandra. Det har skapat en kultur där det finns tillit till att en annan projektmedlem inte tar beslut som missgynnar någon annan part.

Under vårt år som traineer är tillit något vi arbetat med. Tilliten stärks främst genom goda erfarenheter av att arbeta med andra. Att den andre visar engagemang bidrar till ökad tillit. Det måste finnas transparens och öppenhet i gruppen och visshet om att det man kommit överens om blir gjort. Att våga visa sig sårbar är ytterligare en faktor som stärker tilliten i en relation. Tillit minskar när förväntningarna inte uppnås. Det kan ske när motparten inte har samma prioritering. Den kan rubbas när personer ändrar uppfattning, tvekar eller missar en deadline.

Innovationscentrum

För att möjliggöra ett mer innovativt och hållbart stadsbyggande bör kompetens och projektledning samlas centralt och ha inflytande. Älvstranden Utveckling hade initialt sådana förutsättningar och genomförde flera projekt på Norra Älvstranden. En vidareutveckling vore att skapa ett innovationscentrum, kallat Innovationscentrum i Göteborg (In-GBG). Vi tänker att In-GBG ska vara en avdelning för innovation och hållbara initiativ inom stadsbyggande. In-GBG ska bestå av ett antal specialister som kan vägleda stora som små aktörer för att nytänkande förslag ska bli verklighet. De ska vara en del i varje projektgrupp i ovan nämnda organisation där de vägleder organisationens övriga verksamhet, hanterar inkomna förslag och stöttar olika aktörer i staden. In-GBG ska även kunna avgöra om en aktör kan göra avsteg från stadens krav, i syfte att uppnå en högre nivå i ett annat mål.

Uppdraget att stötta projektledare inom organisationen innebär bland annat att In-GBGs projektledare ska medvetengöra risken för att platsen kommer att påverkas av klimatförändringar och komma med förslag på hur klimatpåverkan kan minskas. Det kan även handla om att utforma stadsdelar för ökad integration och trygga gaturum. In-GBG ska ha olika verktyg och indikatorer för att mäta ett förslags ekologiska och sociala aspekter. Med det underlaget ska de kunna besluta om en aktör ska få ekonomisk stöttning eller en "hållbar markanvisning". Genomförs inte förslaget ska det ekonomiska stödet återbetalas till staden. Både aktören och eventuella köpare ska vara väl medvetna om förutsättningar i projektet.

Inspiration från Norge

Inspiration och lärdomar från andra organisationer är viktigt inför förändring och nytänkande. Ett exempel att låta sig inspireras av är Norges statliga projektmodell för stora investeringar – KS ordningen (se figur 19). Modellen bygger på att större investeringsprojekt, med en beräknad total kostnadsram på mer än en miljard norska kronor, måste genomgå extern kvalitetssäkring innan beslutsunderlaget läggs fram för regeringen och Stortinget. Modellen kan också användas i mindre

projekt. Målet med modellen är att undvika felaktiga investeringar, hålla god kontroll över kostnader och lättare kunna få fördelar genom planering och genomförande av projekten. Därigenom säkerställs att samhällets resurser utnyttjas optimalt. De två kontrollpunkterna i systemet är KS1 och KS2.

KS1, kvalitetssäkring av konceptvalet, ska genomföras i slutet av konceptfasen och före beslutet av regeringen om åtgärder tas. Det skall vara fastställt vilket koncept som ska användas som grund för vidare planering i förprojektet. Med begreppet koncept menas vilken konceptuell lösning man väljer för att lösa ett problem. Det kan handla om att länka en ö-region med fastlandet, ett behov som kan täckas av en bro, havsbaserad tunnel eller fortsatt färjelösning som idag (nollalternativet). Syftet med KS1 är att en extern kvalitetssäkring ska hjälpa till att tillhandahålla en professionell och oberoende grund för det politiska beslutet. Om KS1 visar på oklarheter kan vidare utredningar krävas.

KS2, kvalitetssäkring av ledningsdokument såväl som kostnadsberäkningar, ska utföras i slutet av förprojektet och före beslutet om godkännande i Stortinget och projektstart. Huvudsyftet med KS2 är att kontrollera beslutsunderlaget. Om KS2 visar på oklarheter kan vidare utredningar krävas.

KS-ORDNINGEN



Figur 19. Exempel på kvalitetssäkring inför beslut. Illustration inspirerad av KS-ordningen i Norge.

Vi tror att en extern kvalitetsgranskning kan hjälpa politiker med beslut och även hjälpa tjänstemän i kvalitetsutveckling. Det kan jämföras med den konkurrensutsättningandrabranscherkontinuerligt utsätts för men som samhällsbyggnadsbranschen undgår eftersom projekten skiljer sig åt. Risken med detta förslag är dock att kostnader drivs på utan att resultatet påverkas till det bättre.

Synen på investeringar och kostnader

Vi upplever att dagens samhällsbyggande lägger för stort fokus på det kortsiktiga ekonomiska genomförandet. Frågan "vad kostar det" är viktigare än ett värdeskapande samhälle. Vi vill se ett stadsbyggande med förmågan att värdera effektskapande stadsbyggnation. Vi tror även på vikten av att göra en distinktion mellan hushållning och snålhet. Att bygga billigt och snålt medför lägre kostnader idag men kan innebära desto högre kostnader för framtida generationer. Om man sätter mer tilltro till icke-monetära effekter av ett stadsbyggnadsprojekt kommer staden och dess invånare att gynnas. Idag är frågor som natur, rekreation och sociala möten poster i ett Excel-ark om kostnader för allmän plats.

I Göteborg bromsas processen delvis på grund av bristande samsyn på värden. I HafenCity, en nybyggd statsdel i Hamburg är värdeskapande i fokus. Ramverket för utvecklingsprocessen för området har varit en masterplan, som år 2000 godkändes av senaten. Dokumentet består av planer och primära mål som skissar upp grundverket för området, men är flexibelt och uppdateras kontinuerligt. Hållbarhet är ett centralt värde i planeringen av miljö, ekonomi och sociala aspekter. Genom hållbar utveckling av energiförsörjning, byggnader och transporter bidrar stadsdelen till att nå Hamburgs klimatmål. Man har även andra uttalade värdeskapande mål, som att HafenCity ska vara en plats för konst och kultur, för social utveckling och sammanhållning mellan de boende. Hälsomässiga värden gynnas genom god tillgång till torg, parker och promenadstråk.

Värdet med offentliga rum

Dagens invånare sätter stort värde på de allmänna platser och offentliga rum som skapades för länge sedan. Hur mycket mervärde har platser som Slottsskogen, Götaplatsen, Trädgårdsföreningen, Kungsparken, Botaniska trädgården och Plaskdammen skapat för stadens invånare och kommer fortsätta skapa? Med dagens kostnadsperspektiv hade dessa platser varit svåra att motivera. Med ett investeringsperspektiv kan vi skifta fokus till hur dagens kostnader kan sänka de framtida, eller till och med skapa intäkter och uppskattade mervärden över tid.

Vi inspireras av Gardens by the Bay, ett stadsutvecklingsprojekt i Singapore. Vid marinan i den attraktiva stadskärnan har en park om 101 hektar byggts. Kostnaden uppgick till en miljard singaporianska dollar (ca 6,4 mdkr). Beslutsfattare i staden såg värdet av en vattennära, grön plats för alla att besöka och förundras över. Platsen ger idag stadsborna en tillflyktsort och är en av de platser som lockar mest turister. Illustrationen i figur 20 visar hur en kostnad i form av träd blir en investering över tid. Vi vill att denna modell ska prägla stadsbyggandet även i Göteborg. Det är nu upp till både tjänstemän och politiker att omvärdera sin syn på kostnader. Det kommer alltid finnas ett mått av osäkerhet. Därför kommer det att krävas både förnuft, mod och tillit för att skapa framtidens stad och stadsbyggnation.

Självbärande detaljplaner

Vi ställer oss kritiska till detaljplaner som bär sina egna kostnader, så kallade självbärande detaljplaner. De inskränker förmågan och möjligheten att planera för helheten. Om Skeppsbron skulle vara självbärande innebär det förändringar i detaljplanen, inte minst för allmän platsmark. Det skulle då få konsekvenser för bland annat Masthuggskajen eftersom antagandet av planen för Skeppsbron var en förutsättning för den höga exploateringen på Masthuggskajen.²⁵

Det är dyrt att bygga allmän plats. Skeppsbron är ett bra exempel på det. Det blir emellertid svårt att bygga allmän plats om projekten tvingas stå för sig själva och när staden inte vill investera i allmänna ytor. Vi vill ha ett stadsbyggande som ser till Göteborg som helhet. Där plus- och minusprojekt balanseras och utgår från stadens samlade behov och förutsättningar. Ett av stadens kommunala bolag, Egnahemsbolaget, jobbar redan idag på ett liknande sätt. Egnahemsbolaget bygger främst bostadsrätter i utvecklingsområden, där andra byggaktörer inte ser en ekonomisk vinning. Bolaget strävar efter en balanserad projektportfölj och att ha projekt som går med vinst på tio till femton procent, som kan bära andra projekt som går minus. På så vis kan de leva upp till avkastningskravet på fem procent över en femårsperiod. Vi vet att Fastighetskontoret har liknande principer idag. Vi önskar dock att dessa principer kommuniceras tydligare gentemot politiker och media och på så vis får ett större genomslag.

Avslutande ord

Den förändring vi vill se i framtidens samhällsbyggande behöver ske både på ett fysiskt och på ett mentalt plan. Det fysiska planet är stadens organisation och det mentala planet utgörs av inställningen till kostnader och investeringar. Förändring behöver ske på båda nivåer om vi vill kunna utveckla värdeskapande platser. Vi upplever att det råder en pajkastningskultur. Man pekar hellre finger åt andra aktörer än tar ansvar för sin egen del och sina egna frågor. Vi behöver utveckla en dialog, se bortom särintressen och det egna territoriet. Det är tillsammans, inte i konkurrens eller var och en för sig, som vi ska utveckla och bygga Göteborg.



Figur 20. Möjliga följd effekter över tid av plantering av träd.



Angelica Lexell

Leo Lindegård

Mattis Lilja

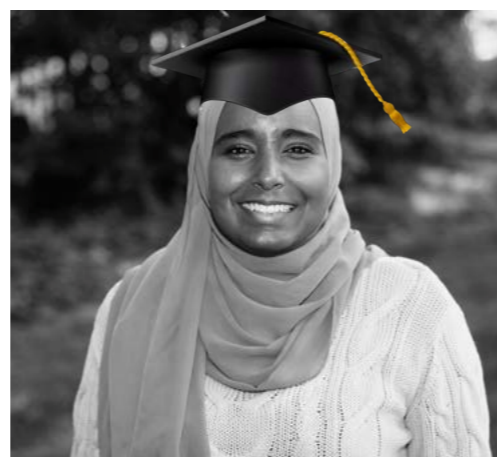
Matea Corkovic

Christian Olsson

Hanna Schön

Cheers

Cheers



Elisabeth Skogelind

Sofia Norman

Fatima Haioty

Caroline Damm

Sebastian Ömar Törnqvist

Najla Arpe



YEAR OF 2020

Ellen Brandt



Sven Gross

YEAR OF 2020

