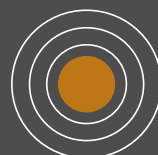


UTGÅNGSPUNKTER OCH ARBETSMETOD

STADSUTVECKLINGSZONER



UTGÅNGSPUNKTER OCH ARBETSMETOD

BESKRIVNING AV RAMVERKET FÖR ARBETET INOM STADSUTVECKLINGSZONER I GÖTEBORG

ARBETSGRUPP

Åsa Jellinek (projektledare)	Älvstranden Utveckling
Lisa Wistrand	White
Axel Heyman	White
Siri Lönnroth Himmelman	White
Sofie Granberg	White

KONTAKT

Älvstranden Utveckling AB
Telefonväxel: 031-368 96 00
E-post: info@alvstranden.goteborg.se

Rapporten är framtagen under 2019

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Vad är Stadsutvecklingszoner?	4
Utgångspunkter och metod	6
Göteborgs arbetsmetod	8
Case	10
Målkonflikter i en tät och blandad stad	13
Ramverk och organisatoriska kompetenser	14

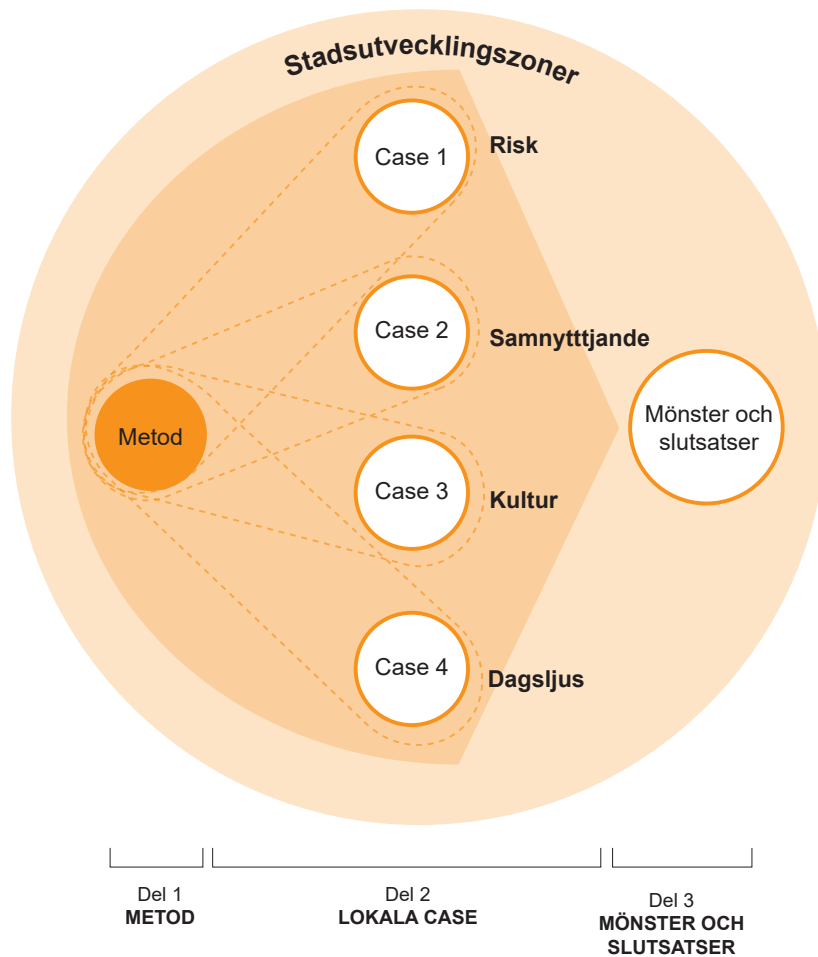
VAD ÄR STADSUTVECKLINGSZONER?

Stadsutvecklingszoner är ett projekt finansierat med stöd av Vinnova som syftar till att utforska, göra erfarenheter och dra slutsatser om målkonflikter inom stadsutvecklingsprocessen i Göteborg. Projektets erfarenheter dras ur arbetet med Älvstaden, ett av Nordens största stadsutvecklingsprojekt i centrala Göteborg. Speciellt fokus har projektet på lagstiftning- och policyfrågor.

Projektet är ett samarbete mellan Älvstranden Utveckling AB, Stadsbyggnadskontoret i Göteborgs Stad och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Projektet bedrivs gemensamt med Malmö stad, Länsstyrelsen i Skåne och Boverket.

Läs mer i projektets rapport Utgångspunkter och arbetsmetod - beskrivning av ramverket för arbetet inom Stadsutvecklingszoner i Göteborg.





LÄSANVISNING

Stadsutvecklingszoner består av en metodbeskrivning och ett antal lokala case, där problemformulering och hypotes testas i pågående projekt. I varje case dras ett antal slutsatser, och ur de slutsatserna identifieras gemensamma mönster som ingår i en slutrapport. Slutsatserna innehåller även rekommendationer till lag- policy och arbetsmetodsförändringar på olika nivåer, lokalt till nationellt.

UTGÅNGSPUNKTER OCH METOD

SYFTE OCH BAKGRUND TILL STADSUTVECKLINGSZONER

Projektet Stadsutvecklingszoners syfte är att belysa och utmana regelverk som omfattar en hållbar stadsutveckling med inriktning mot en tät och blandad stad. Det görs genom att utgå från olika verkliga exempel där projektet, tillsammans med berörda aktörer på lokal, regional och statlig nivå, identifierar och synliggör målkonflikter och dilemman inom befintlig lagstiftning och policys.

Projektet ska analysera tillämpning av och utrymmet inom befintlig lagstiftning utifrån ett långsiktigt och holistiskt perspektiv. Förslag till tillämpning till lagändringar ska ges där sådant behov identifieras.

Deltagande parter är Malmö stad med Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs stad med Älvstranden Utveckling AB och Stadsbyggnadskontoret, Boverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Länsstyrelsen i Skåne. Stadsbyggnadskontoret i Malmö och Älvstranden Utveckling i Göteborg är huvudaktörer inom projektet och arbetar utifrån varje stads definierade problemområden, utmaningar och möjligheter inom stadsutveckling.

Stadsutvecklingszoner är en del av Vinnovas satsningen på Policy labs. Projektet sträcker sig från hösten 2017 med avslut i december 2019.

PROJEKTETS GEMENSAMMA UTGÅNGSPUNKT OCH ARBETSSÄTT

Projektet börjar i förståelsen att stadsutveckling är ett komplext system där målkonflikter är en naturlig del.

Upplevelsen från beställare (politik och ledningsfunktioner) och berörda aktörer (privata och offentliga) är samtidigt att hantering av lagrum, samverkan och bristande kommunikation i många fall fördröjer och fördyrar processer. Resultaten upplevs också ibland som ogynnsamma för att nå de rådande visionerna.

Stadsutvecklingszoner utgår från att transparenta och lösningsorienterade arbetssätt i stadsutvecklingsprocessen ökar förmågan att ta om hand målkonflikter.

Det gemensamma arbetet utvecklar kunskap och ger viktiga erfarenheter att vidare implementera i syfte att ytterligare förbättra kommunikation, samverkan och beslutsfattande i komplexa stadsutvecklingsfrågor. Städerna som deltar i projektet genomför därför regelbundet gemensamma lärandeseminarier för att fånga och diskutera exempelfall, lagtillämpning och utmaningar, samt projektarbetets utveckling.

GÖTEBORGS ARBETSMETOD

Utöver förståelsen av komplexitet arbetar projekt stadsutvecklingszoner i Göteborg utifrån några ytterligare utgångspunkter, som beskrivs nedan. Slutsatserna i projektets delrapporter tar avstamp i dessa utgångspunkter.

MÅLKONFLIKTER ÄR EN GIVEN DEL AV STADSUTVECKLING

(Mål)konflikter inom stadsutveckling uppträder då olika samhällsgruppers behov och intressen uppträder i en specifik avgränsad kontext; fysisk eller resursmässig. I den specifika kontexten behöver gruppernas behov och intressen avvägas. Inte sällan, på grund av ekonomisk hushållning eller begränsade markresurser, kommer behov och intressen att ställas emot varandra.

Gruppernas behov och intressen är fördelade på olika roller i samhället (privata, offentliga och ideella) och företräds inte sällan av olika offentliga uppdrag. De beskrivs och formaliseras också ofta genom politisk målstyrning och lagstiftning. Det innebär att när behov och intressen ska avvägas, och ibland till och med kompromissas omkring, så kommer olika offentligt framtagna mål, olika offentligt formulerade uppdrag och olika lagstiftning att ställas emot varandra. Avvägningarna är det som utgör stadsutveckling.

Det är Stadsutvecklingszoners övertygelse att medvetna avvägningar endast möjliggörs genom att synliggöra konfliktlinjer och att ständigt ha igång samtalet om på vilken systemnivå avvägningar och beslut behöver göras.

STÄDER, ORGANISATIONER OCH UTVECKLING FÖRSTÅS BÄST GENOM ETT SYSTEMISKT PERSPEKTIV

Ett system är en avgränsad storhet där helheten blir större än delarna tillsammans. Systemets egenskaper och utveckling framträder ur interaktioner och relationer mellan delarna. Genom att betrakta staden och organisationen som ett system skiftar fokus från delarnas egenskaper till interaktioner och relationer mellan delar.

Det är således aktörernas gemensamma förmåga att väga mellan perspektiv och intressen som möjliggör de resultat och den utveckling som syns i Göteborg.

Många gånger är det omständigheter som styrning, organisation, person och relation som avgör förmågan att kompromissa och komma till gemensamma lösningar.

PROJEKTET GÖR ERFARENHETER GENOM SPECIFIKA CASE OCH FÖRETRÄDER DÄRMED INGEN SPECIFIK AKTÖR

Ibland är målkonflikterna svåra att få syn på bland alla andra konflikter som omständigheterna ger upphov till.

Projektet Stadsutvecklingszoner ska bidra till resultat genom att ”klä av målkonflikterna omständigheterna”, för att på så vis synliggöra den sakmässiga substansen och genom det möjliggöra avvägningar inom dem. Särskilt fokus ska projektet lägga på lagstiftning och regelverk

Projektet ska utforska, göra erfarenheter och dra slutsatser om målkonflikterna och utröna om de är av sådan art att det behöver lyftas och hanteras på lokal, regional och/eller nationell nivå.

För att lyckas kommer projektet arbeta utifrån ett antal utforskande case.

CASE

Göteborgs case är baserade på frågor eller problem i arbetet med Älvstaden.

Genom att arbeta utifrån dessa lokala exempel, dessa case, som beskriver faktiska projekt och arbetsgångar i Göteborg får målkonflikter en specifik kontext och tas från en övergripande, abstrakt nivå till en mer operativ, konkret nivå. Frågorna eller problemen formuleras så att de förenklar komplexa frågeställningar.

Ambitionen är att utifrån de konkreta casen kunna identifiera allmängiltiga mönster inom lagrum och regelverk och koppla dessa till behov av kommunalt policyarbete och organisatoriska kompetenser.

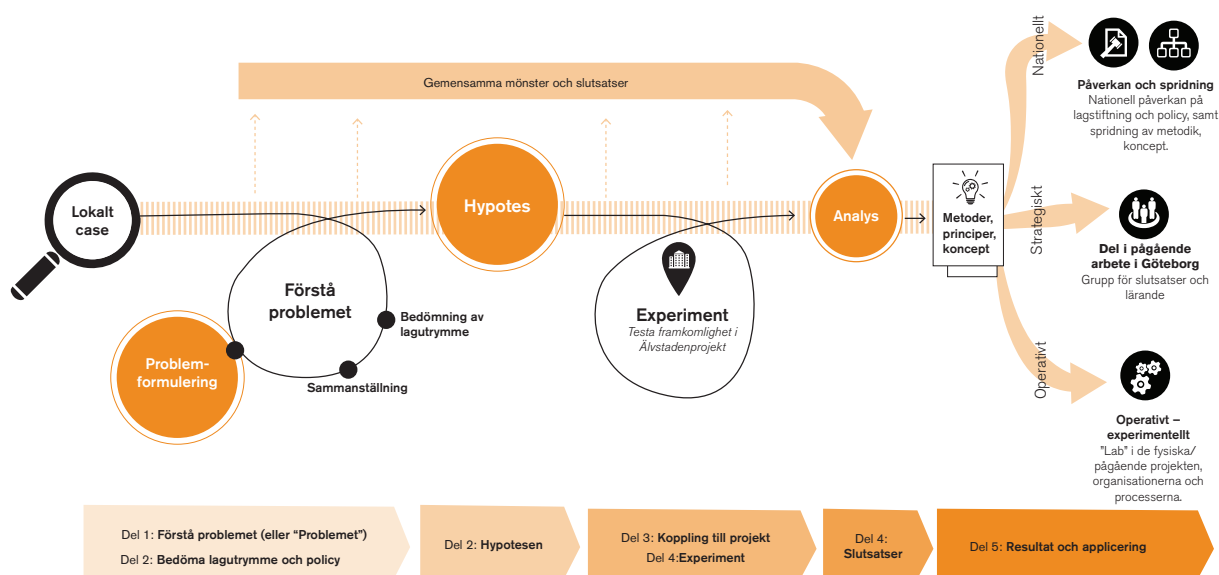
Arbetsprocessen sker i ett antal steg.

Göteborg

- » Kultur
- » Samnyttjande
- » Risk
- » Dagsljus

Malmö

- » Tema 1: Industrinära bostäder
- » Tema 2: Buller
- » Tema 3 och 4: Allmän plats och samnyttjande



1. FÖRSTÅ FRÅGAN ELLER PROBLEMET

En problemformulering kopplad till frågan identifieras, definieras och sammanställs.

Projektet väljer att arbeta med frågor eller problem där det finns tolkningar och avvägningar mellan mål, uppdrag och lagrum som kan leda till onödiga fördröjningar eller fördyrande processer i genomförandefasen av stadsutvecklingsprojekt.

2. GENOMGÅNG AV JURIDIK OCH POLICY

De juridiska och policymässiga förutsättningarna går igenom och presenteras.

3. FORMULERA HYPOTES

En hypotes utifrån frågans problemformulering definieras och adderas.

Hypotesen tar sin utgångspunkt i de dilemman och målkonflikter aktörerna inom frågan eller problemet ställs inför och vilka förhållningssätt och/eller handlingar det kräver.

4. KOPPLING TILL PÅGÅENDE PROCESS ELLER PROJEKT

Problemformulering och hypotes får en koppling till pågående process eller projekt inom Älvstaden.

5. EXPERIMENT

Hypotesen testas i pågående process eller projekt.

Utgångspunkten är att utforska framkomligheten för frågan/ problemet i befintligt arbete, med befintliga aktörer.

Förslag till förändring av tillämpning av lag och/eller lagändringar identifieras och lyfts i detta skede.

6. SUMMERING OCH SLUTSATSER

Caset summeras i en delrapport.

Delrapporten drar slutsatser utifrån frågan eller problemets målkonflikter och dilemman, samt presenterar reflektioner från gjorda erfarenheter när hypotesen testats.

Ofta har frågan eller problemet från början uppmärksammats i en pågående process, och i detta skede återknyts frågan, tillsammans med hypotesen, till samma eller mer avsmalnad definierad process eller projekt.

Specifika aktörer och människor i pågående process eller projekt bjuds in till nästa steg, för att tillsammans testa hypotesen.

ÄLVSTADEN

Arbetet med Stadsutvecklingszoner i Göteborg tar utgångspunkt från hur Vision Älvstaden är formulerad. Visionen ligger som grund, varifrån målkonflikter och juridiska dilemman prövas.

Älvstaden presenteras som ett av Nordens största stadsutvecklingsprojekt.

Visionen talar om att centrala Göteborg ska växa till dubbel storlek genom att stärka kärnan, möta vattnet och skapa en inkluderande, grön och dynamisk innerstad som är öppen för världen.

Älvstaden växer fram längs båda sidor om älven i Backaplan, Centralenområdet, Frihamnen, Gullbergsvass, Lindholmen, Ringön och Södra Älvstranden.

Målet är 25 000 nya lägenheter och 45 000 nya arbetsplatser.

Vision Älvstaden är antagen av kommunfullmäktige. Arbetet med att förverkliga visionen sker genom projekten inom Älvstaden och är ett samverkansprojekt som leds av Stadsledningskontoret inom staden. Arbetet har en fastlagd organisation med Älvstranden Utveckling, stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret, park – och naturförvaltningen, trafikkontoret, stadsdelsförvaltningen Lundby, samt stadsledningskontoret.

ORGANISATION OCH KOPPLINGAR TILL STADEN

Projektet Stadsutvecklingszoner i Göteborg är organisatoriskt förlagt på det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling, med projektledare och styrgrupp.

Kopplad till projektet finns också en strategigrupp som består av chefer från stadens planerande förvaltningar (stadsbyggnadskontoret, förvaltningen för kretslopp och vatten, park och naturförvaltningen, fastighetskontoret, samt trafikkontoret), miljöförvaltningen, samt Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Strategigruppen är ett forum där aktörerna träffas regelbundet för att synliggöra och arbeta med målkonflikter som uppstår inom stadsutvecklingsprocessen i Göteborg. Målet med strategigruppen är att identifiera hur projektets arbete på bästa sätt kan koppla an till pågående arbete i staden, samt bidra till strategiska framåtblickar.

MÅLKONFLIKTER I EN TÄT OCH BLANDAD STAD

Det är i städerna vi förväntar oss att många av våra samhällsutmaningar ska lösas idag, perspektiv ska brytas mot varandra och intressekonflikter lösas ut. Målkonflikter är således essensen av stadsutveckling.

Samhällets beställning på städer är ett kluster av ”godheter” inom samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling; ekonomisk, ekologisk och social.

Städer ska vara tillväxtmotorer, locka till sig kapital och människor, och planeras så att de minskar samhällets miljöpåverkan. Samtidigt ska de minska segregation och spänningar i samhället.

AVVÄGNINGAR

”Godheterna” beskrivna ovan behöver avvägas när staden ska träda fram, planeras, ta fysisk form och förvaltas.

Avvägningar behöver ske på olika systemnivåer och i olika skeden av processen. När systemnivåer och processkedan kombineras utkristalliseras tre övergripande kategorier av aktörer som behöver aktiveras vid avvägningarna.

Stadskärnorna ska vara den plats där tillväxt, klimatomställning och omfördelning av rumsliga och ekonomiska resurser möts. Här ska den attraktiva och hållbara staden genereras.

Innehållet går dock inte att förena i sin helhet. Anledningen är två, den ena att idéinnehåll i beställningen är fylld av motstående mål och den andra, att den täta blandstaden inte är definierad som målbild utifrån staden som en avgränsad fysisk plats med begränsade markresurser.

KATEGORI 1: STATLIG STYRNING

Nationell politik, nationell lagstiftning och policys, samt statliga myndigheter

KATEGORI 2: KOMMUNAL/ REGIONAL STYRNING

Kommunal politik och kommunala policys, Länsstyrelse och eventuell region, samt kommunal förvaltning

KATEGORI 3: GENOMFÖRANDE, DRIFT OCH FÖRVALTNING

Till exempel projektchefer och planhandläggare, exploatörer och kommunala förvaltningar

RAMVERK OCH ORGANISATORISKA KOMPETENSER

Lagrum och policys utgör ramverket för stadsutveckling.

Det finns en naturlig spänning mellan centrala och lokala nivåer inom ramverk. Genomförande av nationell policy och nationella projekt är beroende av en lokal kontext och utformningen av förvaltningen på lägre nivåer. Av den anledningen behöver ramverket balansera dilemmat att, å ena sidan, vara öppenhet för tolkning och skapa möjlighet för lokala anpassningar och, å andra sidan, erbjuda strikta regleringar för att ge säkerhet och på bästa sätt skapa förutsättningar för effektivt genomförande och förvaltning med hög kvalitet.

Naturligt behöver också avvägningar gjorda inom ramverket följas av organisatoriska kompetenser som klarar av att genomföra och förvalta dess konsekvenser. Med organisatoriska kompetenser avses till exempel ekonomiska resurser, uppdragsbeskrivningar, organisationsutformning med beslutsnivåer, kunskap, kompetens och förståelse

LAGSTIFTNING OCH STATLIG STYRNING

Lagstiftning kan ses som en gemensam, statlig formalisering av den sociala sfären, en institutionalisering av rättigheter.

Den fysiska planeringen regleras främst genom processlagstiftning. Det är i spänningsfältet mellan rättsens roll och nationell policy, och föreställningar om beslutsfattande på olika nivåer som effektivitet och verkningsfullhet i planeringen avgörs.

Förutom lagstiftning är nationella mål för till exempel miljö kvalitet eller energisystem genom bindande gränsvärden och normer och målstyrning för mjukare värden en viktig del av ramverket för fysisk planering och stadsutveckling. När staten på grund av osäkerheter inte kan eller av politiska skäl inte vill uttrycka sina substantiella mål tydligt ökar byråkratins tolkningsutrymme kraftigt på alla nivåer.

Den representativa demokratin är organiserad så att individuella intressen ska påverka ambitionerna för det allmänna genom politiska val. Idag deltar dock ofta såväl invånare, föreningar och inte minst företag i planering och genomförande av staden. Det är en delikatt uppgift att lämna utrymme för påverkan i det operativa arbetet och samtidigt värna de demokratiska processerna.

KOMMUNALA OCH REGIONALA POLICYS OCH ROLLER

Länsstyrelsen är en regional aktör som agerar på statens uppdrag. Uppdraget är att ha ett statligt helhetsperspektiv i sitt arbete och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. De ska också följa utvecklingen och informera regeringen om länets behov. Det innebär att länsstyrelsen är en viktig länk mellan människor och kommuner i länet å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter å den andra.

Den kommunala organisationen besitter planmonopolet som är en av de viktigaste förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen i Sverige. Planmonopolet innebär att kommunen bestämmer hur mark ska användas och bebyggas inom kommunen.

En decentraliserad samhällsförvaltning genom kommuner anses väsentlig inte minst från demokratisk synpunkt; besluten fattas nära de berörda människorna och samhällsinsatserna kan utformas med hänsyn till skiftande lokala förhållanden.

Det är således på den lokala nivån som politikens olika ambitioner ska samsas, ta fysisk form och bli stad. Särintressen ska vägas mot det allmännas och de beställda ”godheterna” avvägas i varje plan och fysisk plats.

Samsynen kring avvägningarna kan vara svår att göra eftersom stadsutveckling styrs och organiseras utifrån olika lagrum, politiska sakområden, sektorsmyndigheter och kommunala nämnder/förvaltningar, reglementen och ekonomiska kalkyler et cetera. Alla olika aktörer är samtidigt viktiga för att kunna bygga och utveckla den stad som visionen beskriver.

GENOMFÖRANDE, DRIFT OCH FÖRVALTNING

Lokalt beslutsfattande spelar stor roll för resultaten av hela planeringssystem. Särskilt utmanande blir det då lokal planering möter systemet med flera nivåer för överklagande och för tillståndsgivning.

Varje aktör utgår från sitt specifika uppdrag och sin tilldelade budget. Genomförande, drift och förvaltning regleras genom lagstiftning, reglementen, ägardirektiv, budget, organisationsformer och kulturella normer och föreställningar. Aktörer aktiva inom stadsutveckling har också till viss del egna logiker. Det är till exempel stor skillnad på marknadsaktörernas och planmonopolets regleringar och logik, eller det kommunala uppdraget gentemot statliga intressen.

Stadsutvecklingens aktörer behöver de gemensamma och individuella förhållnings- och arbetssätt som krävs för att klara av att göra de sakmässiga avvägningarna vid planering och genomförande. Liksom drift och förvaltning behöver förmåga och nödvändiga resurser för att långsiktigt ta hand om stadens uttryck, funktion och innehåll.

REFERENSER

Larsson, Stefan; Emmelin, Lars. Lunds universitet. (2016). Rätten i den fysiska planeringen. Tre teoretiska perspektiv.

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-lansstyrelsen-i-vastra-gotaland/om-oss.html>

