

EXAMENSARBETE ACEX20

# BoStad2021: Utmaningen med samverkan

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

OSKAR LINDQVIST

TOBIAS LARSSON

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för avdelningsnamn

Forskargruppsnamn

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA

Göteborg, 2020

BoStad2021: Utmaningen med samverkan

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

OSKAR LINDQVIST

TOBIAS LARSSON

© OSKAR LINDQVIST/ TOBIAS LARSSON 2020

Examensarbete ACEX20

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Chalmers tekniska högskola 2020

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för Construction Management

Chalmers tekniska högskola

412 96 Göteborg

Telefon: 031-772 10 00

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Göteborg 2020

BoStad2021: Utmaningen med samverkan

*Examensarbete inom kandidatprogrammet*

*Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik*

OSKAR LINDQVIST

TOBIAS LARSSON

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för Construction Management

Chalmers tekniska högskola

## **SAMMANFATTNING**

BoStad2021 är ett samarbete mellan Göteborgs kommun och näringslivet där målet är att, utöver nettotillskottet, bygga 7000 extra bostäder. Under projektet är ett av delmålen att etablera en fungerande samverkan mellan de inblandade parterna, detta har dock visat sig svårt. Syftet för rapporten är att undersöka vad som fungerat bra och vad som fungerat sämre i samverkan inom projektet. Rapporten utgår från 26 semistrukturerade intervjuer med byggaktörer från näringslivet och projektledare från de tre involverade kommunala instanserna, samt en enkätundersökning från de 29 kommunala handläggarna som är involverade i projektet. Intervju- och enkätdata är hämtad från en undersökning gjord av en forskargrupp från Chalmers 2017. Denna data har analyserats och kompletterats med existerande forskning inom det berörda ämnet. Genom att sortera intervjudata i olika kategorier kartlägger rapporten de olika åsikterna respondenterna framförde under intervjuerna. De åsikter som mest frekvent lyftes var bland annat den gemensamma projektlokalen, vilket skapat bra förutsättningar för samverkan mellan de kommunala instanserna, men också flera negativa punkter där respondenterna menar att oklara styrdokument och mandatfrågor genomsyrat projektet. De slutsatser som rapporten härleder till är bland annat att det är ytterst komplex att etablera samverkan mellan flera parter som alla har olika organisationsstrukturer och interna svårigheter. Med styrdokument och avtal där ansvarsfördelning, tider och legala konsekvenser är mer tydligt uttryckta kan samverkan i framtiden fungera bättre. Det bör även ses över möjligheten för näringslivet att avlasta kommunen, där kommunen blir mer granskande istället för utförande.

Nyckelord: Samverkan, planprocesser, kommunen

BoStad2021: The challenge with collaboration

*Degree Project in the Bachelor's Programme  
Business Development and Entrepreneurship*

OSKAR LINDQVIST

TOBIAS LARSSON

Department of Architecture and Civil Engineering  
Division of Construction Management  
Chalmers University of Technology

## **ABSTRACT**

BoStad2021 is a collaboration between the municipality of Gothenburg and the business sector where the goal is, in addition to the net contribution, to build 7,000 extra dwellings. During the project, one of the goals is to establish a working collaboration between the parties involved, but this has proved to be difficult. The purpose of the report is to examine what worked well and what did not in collaboration within the project. The report is based on 26 semi-structured interviews with construction actors from the business sector and project managers from the three municipal authorities involved, as well as survey answers from the 29 municipal administrators involved in the project. The data was gathered by a research group from Chalmers conducted in 2017. This data has since been analyzed and supplemented with research on the topic concerned to find out in the report's discussion. By sorting the interview data into different categories, the report maps the different views respondents made during the interviews. The views that were raised most frequently were among other things, the common project premises, which created good conditions for collaboration between the municipal bodies, but also several negative points where the respondents felt that unclear governance documents and mandate issues permeated the project. The conclusions that the report draws from are, among other things, that it is extremely complex to establish collaboration between several parties, all of which have different organizational structures and internal difficulties, and that it takes time to create a functioning collaboration. With governance documents and agreements where the division of responsibilities, times and legal consequences are clearer, collaboration can work better in the future. It should also be looked at the opportunity for the business community to relieve the municipality, where the municipality becomes more scrutiny instead of execution.

Key words: collaboration, municipality

# Innehåll

1	INLEDNING	1
1.1	Syfte	1
1.2	Om BoStad2021	1
2	VAD ÄR SAMVERKAN?	4
2.1	Informationssökning	4
2.2	Samverkans grunder	4
2.3	Samverkans förutsättningar	7
2.4	Varför samverka?	7
3	UNDERSÖKNINGSSTRATEGI	8
3.1	Metod	8
3.2	Intervjudesign	8
3.3	Intervjudata	8
3.4	Informationsfiltrering	8
4	HUR FUNGERADE SAMVERKAN INOM BOSTAD2021?	9
4.1	Byggaktörernas syn på hur samverkan fungerade med kommun	9
4.1.1	Personalomsättning/kompetensbrist	9
4.1.2	Kommunens engagemang	9
4.1.3	Dialog	10
4.1.4	Styrdokument och avtal	10
4.1.5	Upplevd samverkan mellan kommunala förvaltningar	10
4.1.6	Upplevd samordning mellan kommunala, regionala och statliga förvaltningar	11
4.2	Kommunens syn på hur samverkan fungerade med byggaktörerna	12
4.2.1	Personalomsättning/kompetensbrist	12
4.2.2	Byggaktörernas engagemang	12
4.3	Kommunens syn/uppfattning på/av samverkan mellan kommunala instanser	12
4.3.1	Positiva effekter av samverkan mellan förvaltningarna	12
4.3.2	Organisatoriska svårigheter	13
4.4	Kommunens syn på hur samverkan fungerat med de regionala och statliga förvaltningarna	13
4.5	Handläggarnas uppfattning av samverkan	13
4.5.1	Samlokalisering	13
4.5.2	Kommunikation	14
4.5.3	Förberedelser, mandat och stöd	14

5	DISKUSSION	15
5.1	Byggaktörer	15
5.1.1	Personalomsättning/kompetensbrist	15
5.1.2	Kommunens engagemang	15
5.1.3	Dialog	15
5.1.4	Styrdokument och avtal	16
5.1.5	Samverkan mellan kommunala förvaltningar	16
5.1.6	Samordning mellan kommunala, regionala och statliga förvaltningar	16
5.2	Kommunen	17
5.2.1	Personalomsättning/kompetensbrist	17
5.2.2	Engagemang av byggaktörer	17
5.2.3	Positiva effekter av samverkan mellan förvaltningar	17
5.2.4	Organisatoriska svårigheter	18
5.2.5	Kommunens syn på hur samverkan fungerat med de regionala och statliga förvaltningarna	18
5.3	Självkritik/Ramar	18
6	SLUTSATS	19
6.1	Kärnpunkter i projektet	19
6.2	Åtgärder för framtiden	20
7	REFERENSER	21

## **Förord**

Vi vill rikta ett tack till forskargruppen från Chalmers som bistått oss med rikt material, vilket varit fundamentalt för skapandet av rapporten. Ett speciellt tack till docent Mathias Gustafsson som handlett oss genom hela rapporten och alltid tagit sin tid. Tack.

# Förkortningar

BA	Byggaktörer
BN	Byggnadsnämnden
FK	Fastighetskontoret
Framtiden	Förvaltnings AB Framtiden
LST	Länsstyrelsen
SBK	Stadsbyggnadskontoret
TK	Trafikkontoret
TRV	Trafikverket





# 1 Inledning

Samverkansprojektet BoStad 2021 initierades som svar på bostadsbristen samt den kritik som Göteborgs kommun fått mottaga rörande långsamma planprocesser. Partierna S, V och MP lämnade ett gemensamt yrkande till fastighetsnämnden där man stadgade motiv och inriktning för satsningen som löd:

*”Fastighetskontoret anger att det på några års sikt kan byggas 3 000 – 4 000 bostäder per år i Göteborg. Det täcker befolkningsökningen men kan bara minska bostadsbristen på marginalen. Därför vill vi se en satsning för att åtgärda bostadsbristen där Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret i samverkan med Allmännyttan och det lokala näringslivet i form av långsiktiga fastighetsföretag, byggande arkitekter och markägare formar ett gemensamt projekt som prövar nya former för samverkan ... Områdena ska rymma minst 7 000 bostäder.” - S, V och MP 2014-06-13.*

Göteborgs Stad har anslagit 111 Mkr för tidsperioden 2015–2021 för att täcka de extra kostnader som BoStad2021 kräver för bemanning och ledning. För att öka takten på bostadsbyggandet ämnar samverkan i sak gå ut på en gemensam kommunal projektorganisation, uppförandet av en uttalad samverkansfora med byggaktörer i processen samt att dessa i större grad arbetar parallellt med kommunen, jämfört med den normalt sett mer sekventiella planprocessen (Följeforskning BoStad2021, Delrapport 1, 2017). Samverkan lyfts i nutid som lösningen på mycket, likt ett honnörsord målas det upp hur parter gemensamt ska kunna övervinna alla de hinder och problem man ställs inför. I praktiken, vilket då även har uppdagats i BoStad2021, finns det stora utmaningar med att bilda en samverkan och få denna att fortlöpa framgångsrikt.

## 1.1 Syfte

Syftet med studien är att undersöka samverkan inom projektet Bostad2021, samt hur samverkan definieras och de olika parternas förväntningar av detta. Undersökningsmaterial som redan insamlats från olika aktörer involverade i projektet har antytt att en viss samverkan har fungerat bra, men det finns även andra som lyfts fram som sämre. Detta examensarbete avser, genom analys av existerande teori kring samverkan och intervjumaterial, utröna vad det är under processens gång som påverkar olika nivåer av samverkan och hur detta lever upp till de ställda förväntningarna inom projektet. Vissa svar förväntas kunna återfinnas i hur processen från markanvisning till färdigställande är uppbyggt där vissa moment är mer krävande än andra. En annan aspekt vid undersökningen av hur väl samverkan fungerat är de olika involverade parternas engagemang och drivkrafter med att delta i projektet. Det resultat undersökningen utmynnar i är tänkt att skapa en grund för en rekommendation kring framtida samverkansprojekt av liknande karaktär.

Som syftet antyder så är målet att undersöka vad som fungerat bra, och vad som fungerat dåligt, kring samverkan inom projektet BoStad2021. Detta kräver att information erhålls från samtliga inblandade för att skapa en helhetsbild. Det finns även ett behov av implementering av befintlig forskning kring ämnet för att validera de slutsatser som kan dras från en dokumenttextanalys.

## 1.2 Om BoStad2021

BoStad2021 är ett samarbete mellan Göteborgs stad och näringslivet, upprättat 2014, för att öka tempot på bostadsbyggandet (BoStad2021.se). Målet är, att utöver den planerade

mängden bostäder, upprätta och färdigställa 7000 extra bostäder till jubileumsåret 2021 för att möta bostadsbehovet. Ett annat delmål är också att öka effektiviseringen av delmomenten i byggprocessen för att påskynda bostadsbyggandet. De involverade aktörerna i projektet är följande (BoStad2021.se):

Göteborgs Stad • Alaska Fastigheter • Balder • Bonava • Botrygg • Bostadsbolaget • Egnahemsbolaget • Familjebostäder • Framtiden Byggutveckling • Fredrikssons Förvaltning • HP Boendeutveckling • HSB Göteborg • Hökerum Bygg • Ikano Bostad • JM • Lejonstaden • Nordfeldt Fastigheter • Platzer • Poseidon • Riksbyggen • Serneke • Seniorgården • SGS Studentbostäder • Stena Fastigheter Göteborg • UBAB • Wallenstam • Wästbygg

För att utveckla och utvärdera arbetet, har sedan 2016, en forskargrupp på Chalmers publicerat delrapporter om arbetet och kommit med rekommendationer om hur det fortsatt bör bedrivas. Projektet utvecklar det normala förfarandet av arbetssättet genom huvudsakligen tre utvalda åtgärder som presenteras nedan.

### **Gemensam kommunal projektorganisation**

Etablering av en gemensam kommunal projektorganisation som delas av de “planerande förvaltningarna” bestående av Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret. Projektledningen delas därför av de tre cheferna för dessa tre förvaltningarna som primärt rapporterar till kommunens styrgrupp som består av chefer i berörda förvaltningar. Denna åtgärd ha under projektets gång lyfts som positivt av både forskargruppen, byggaktörer och kommunen.

### **Parallella processer**

En modell har tagits fram som innebär att moment kan löpa parallellt, vilka i normalprocessen löper mer sekventiellt, för att komprimera processen främst från projektinitering till byggstart. Det vill säga att genomförandeprocessen initieras parallellt med planprocessen innan denna är antagen. Detta är en risk då dessa investeringar för genomförande är förgäves om planen inte i slutändan blir antagen, men denna åtgärd bedöms som tidsbesparande.

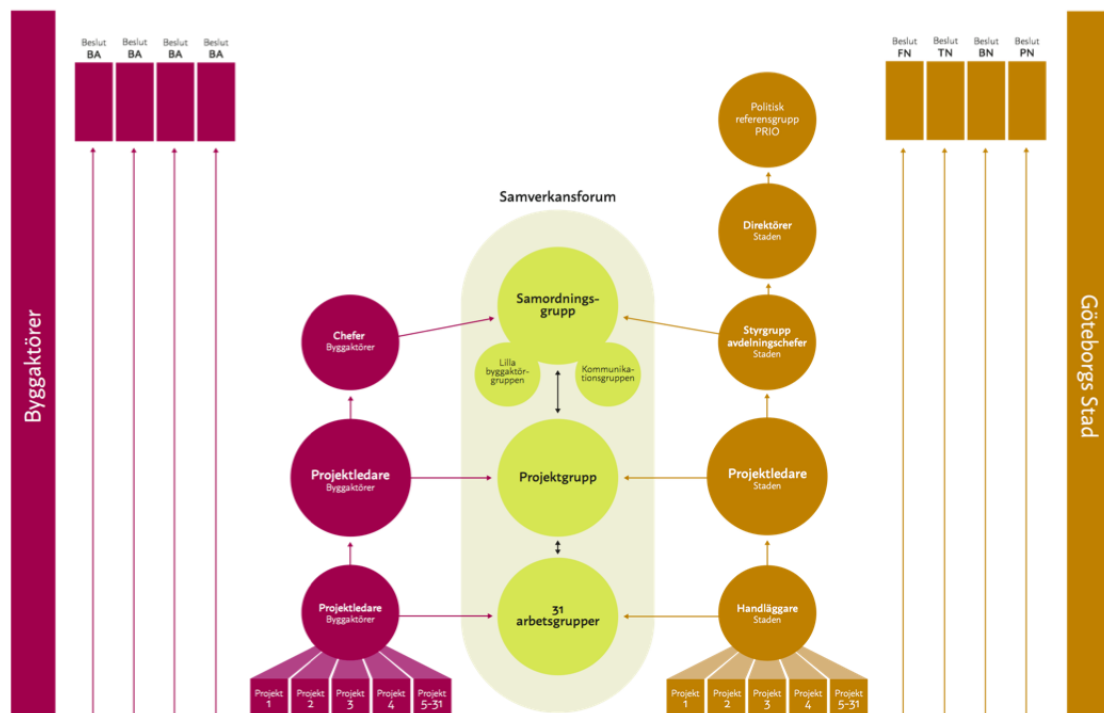
### **Samverkansfora**

I Delrapport 1(2017) beskriver forskargruppen behovet av denna samverkansfora som valts:

*“Samverkan fyller flera funktioner: att skapa en gemensam bild av processerna, vilka steg som ingår och övergripande hur arbets- och ansvarsfördelning mellan staden och byggaktörerna ska se ut, klara ut gemensamma förutsättningar, till exempel parkering, utbyggnad av allmän plats och trafik, men också att gemensamt finna former för att utveckla arbetssättet inom BoStad2021.”*

Praktiskt har samverkan etablerats på tre nivåer enligt följande: Arbetsgrupperna för respektive detaljplan, projektledarnivå (Projektgruppen) och chefsnivå (Samordningsgruppen). I arbetsgrupperna deltar kommunens handläggare och byggaktörers projektledare. I projektgruppen deltar kommunens projektledning för BoStad2021 och byggaktörernas projektledare för samtliga detaljplanerplaner. I den högsta nivån, samordningsgruppen, deltar byggaktörernas chefer, kommunens projektledning samt avdelningschefer från berörda förvaltningar sittandes i kommunens styrgrupp. De nämnda nivåerna återspeglas i figuren nedan där byggaktörer från vänster sida och kommunen från höger möter varann i samverkansforumet stadgat i BoStad2021.

## BoStad2021 - samverkan under plan- och byggprocessen



Figur 1. BoStad2021 – samverkan under plan- och byggprocessen. Gemensam kommunal projektorganisation i relation till samverkansfora.

Källa: Organisationskiss\_k8.pptx 2017-02-03

Dessa åtgärder har följeforskningen lyfts som positiva men bedömt som icke tillräckliga för att uppnå målen. I nuläget är prognosen att 5200 bostäder kommer att stå inflyttningsklara till det utsatta året, vilket inte uppfyller målbilden om 7000 bostäder netto jämfört med normal produktion.

## 2 Vad är samverkan?

Ordet samverkan används flitigt i det svenska samhället idag där talaren vanligtvis syftar på någon typ av gemensam ansträngning mot ett mål. De flesta är troligen införstådda med vad begreppet syftar på inom en bredare ram, det blir dock svårare att specifikt förklara ordet samverkan i jämförelse med dess alla synonymer. Nedan följer de synonymer som hemsidan Synonymer.se listar till begreppet samverkan.

*samarbete, gemensamt uppträdande, samspel, interaktion, koordination, medverkan, Kooperation, allians, koalition, förenade ansträngningar, gemensam aktion, hand i hand, kollaboration, kompanjonskap, lagspel, samgående, samröre, synergi, synergism, nätverk*

Begreppet är relativt brett och definitioner skiljer sig därför svagt gentemot varann. Exempelvis används samverkan, samarbete och samordning i liknande kontext där Svenska Akademiens Ordbok definierar begreppen enligt följande:

**Samverka:** handla eller fungera gemensamt för visst syfte

**Samarbeta:** Arbeta tillsammans (med andra) för ett gemensamt mål

**Samordna:** organisera (olika verksamheter) för ett gemensamt syfte särsk. i politiska, administrativa och ekonomiska sammanhang men äv. allmänna

Den svenska forskaren Berth Danermark som har flera publicerade rapporter inom området väljer att definiera samverkan som "*medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte*" (Danermark, 2005, sid 15).

### 2.1 Informationssökning

Informationssökningen har gjorts genom att på scopus söka på "COOPERATION" OR "COLLABORATION". Två artiklar har tillhandahållits via handledare Mathias Petter Gustafsson. Flera referenser har lokaliserats i text/referenslistor i artiklar som först hittats genom ovanstående metoder.

För att förstå begreppet och dess innebörd bättre används i denna undersökning den frekvent citerade artikeln *Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage* (Huxham & Vangen, 2005). Författarna delar in samverkan i fem huvudteman de isolerat som påverkar samverkansprocessen; gemensamma mål, maktstrukturer, tillit, medlemsstrukturer och ledarskap. Huxham försöker belysa vilka teman som behöver beaktas och hur de praktiserande medlemmarna tenderar att uppleva arbets sättet som sådant inom samverkan.

### 2.2 Samverkans grunder

Nedan lyfts de huvudteman som enligt den utvalda referensramen är de främsta faktorerna för hur väl en samverkan kan etableras och drivas.

#### Gemensamma mål

Deltagare i samverkansprojekt lyfter frekvent behovet av att ha en gemensam målbild, där dessa lyfter detta faktum som allmän kunskap att detta krävs för att kunna operationalisera en gemensam målpolicy. I den praktiska tillämpningen menar dock författarna att det finns tydliga svårigheter med att acceptera de gemensamma målen rakt av på grund av de organisatoriska och individuella agendorna som samverkansaktörerna driver. De menar att det

kommer finnas en mängd olika mål som här delas in i uttalade mål, de som tas för givet (tolkningsfråga från person till person) samt de medvetet gömda. Vidare har forskning visat att människor tenderar att ha en överdriven övertygelse om att andra delar ens uppfattning och förståelse för saker, vilket är känt som den så kallade falska konsensuseffekten (eng. *false consensus effect*) (Ross, Greene & House, 1977). Huxham & Vangen (2005) menar att på grund av de naturliga svårigheterna att komma överens om alla mål så bör man sätta igång delar av processen innan parterna fullt ut kommit överens om alla mål. Adderat till dessa utmaningar tyder viss forskning inom svensk kultur och byggbranschen på att den svenska kulturen uppvisar svårigheter med att formellt ta konflikter och ställa krav på andra parter (Bröchner, Josephson, Kadefors, 2002). De praktiserande inom sina yrken har, menar författarna, utvecklat vissa personlighetsdrag av en nationell ledningsstil baserad på låg maktavstånd, låg kontroll samt lågt osäkerhetsundvikande. Vidare skriver dessa att kulturen främjar löst ledande och delegering av ansvar, vilket mottagaren av avtal och styrdokument visat sig tolkas som överflödigt dokumentation och byråkrati snarare än effektiv förståelse och ledning.

### **Maktstrukturer**

Det är vanligt att deltagare som inte har kontroll över projektets ekonomiska resurser upplever att de automatiskt inte är berättigade eller har någon makt att kunna påverka i den grad de önskat. Huxham & Vangen (2005) menar dock i sin undersökning att detta i praktiken är mer av en känsla än ett faktum, där de flesta deltagare faktiskt har ett visst utrymme att handla inom. Det är oavsett detta förekommande för dessa individer att handla baserat på deras uppfattning vilket tenderar att utmynna i uppvisande av försvarlighet och aggression. Uppenbar makt besitts av personer i viktiga roller som har ansvar och befogenhet till att fatta beslut som påverkar hela projekt. Makt kan dock finnas på alla nivåer och flyttas mellan människor eller grupper under processens gång beroende på vilket skede detta är i. Huxham & Vangen (2005) nämner att genom att förstå aspekterna av makt i projektet kan de involverade bedöma vart och vilka som utövar makt och anpassa sig till det som ibland kan uppfattas som ett manipulativt handlande, vilket andra kan argumentera för inte ligger i linje med samverkansmodellen. Bör nog vara något mer följande här kring analys och medvetande av maktstrukturer och dess inverkan på processen.

### **Tillit**

Tillit är ett otydligt och komplext fenomen med en psykologisk koppling, snarare än en beteendemässig sådan (Kadefors, 2004). Vidare kan tillit delas upp i kategorier som samtliga har sina egna grunder och produktionsprocesser av tillit. Kadefors använder sig av tre huvudkategorier av tillit enligt följande:

- Beräkningsbaserad tillit: Ett rationellt perspektiv där den andre parten förmodas genomföra den aktuella aktiviteten baserat på exempelvis ekonomiska incitament i form av en belöning eller risk för en sanktion om aktiviteten inte genomförs.
- Relationsbaserad tillit: En tillit som byggs upp mellan individer över tid till följd av kontinuerlig interaktion. Parterna utvecklar en relation där personlig erfarenhet av den andra samt utbyte av information lägger grunden för en uppbyggnad av tillit.
- Institutionsbaserad tillit: Denna typ av tillit syftar på institutioners formande av förutsättningar för tillit att kunna uppstå. Exempel på denna typ av tillit är landets och branschens juridiska system och sociala normer.

Inom Huxhams studier av samverkan lyfts tillit frekvent av praktiserande inom detta där de argumenterar för att tillit är en direkt förutsättning för samverkan. Detta delas av flera forskare inom ämnet, exempelvis beskriver T. K. Das och Bing-Sheng Teng att en miniminivå av tillit är oumbärlig för en samverkan att fungera, där attityden gentemot

andras reliabilitet över tid förbättras tills tillit infunnit sig (Das & Teng, 1988). Enligt Huxhams (2005) erfarenhet är det vanligt förekommande att parterna i samverkansprocessen initialt uppvisar skepticism snarare än tillit gentemot varandra. Då parter tenderar att paras ihop för samverkan utan att ha möjligheten att välja detta föreslås att resurser läggs på "team building".

Huxham och Vangens forskning inom tillit indikerar på att det huvudsakligen är två faktorer som är viktiga för att etablera en tillitsfull relation. Den första faktorn är formatering av förväntningar på den kommande samverkan vilket baseras på rykte eller tidigare beteende, alternativt mer formella kontrakt eller överenskommelser. Den andra är att parterna som vill etablera samverkan visar varandra i det initiala skedet att man är villig att ta en risk, vilket ska generera tillit som även har en positiv inverkan på det första temat om att stadga gemensamma mål.

### **Medlemsstrukturer**

Detta tema har Huxham och Vangen (2005) delat upp i tre kategorier enligt följande: otydlighet, komplexitet och dynamik. Den förstnämnda innefattar kortfattat hur otydlighet rörande vilken roll man själv och andra har och hur detta skapar osäkerhet. Huxham beskriver erfarenheter där involverade inte utan hjälp av uppstyrd dokument kan nämna vilka de faktiskt ligger i samverkan med, vilket han lyfter som överraskande. Undersökningsobjekt nämner att de upplever otydligheter vad som förväntas av dem i olika roller samt ett citat från en annan som är publicerad i samma skrift: "it is often difficult to tell which hat other group members are wearing at any particular time" sid 411, syftande på att en och samma person kan ha olika roller och driva olika agendor. Vidare under nästa punkt komplexitet menar Huxham att första punktens otydligheter; vem som är i partnerskap med vem är kopplat till hur komplext samverkansarrangemanget är i fråga. Det vill säga hur många parter och avdelningar som förväntas samverka med varandra där vissa individer kan stå till svars mot eller representera flera olika läger samtidigt. Tredje kategorin är dynamik, som utöver otydlighet och komplexitet, påverkar deltagarna då exempelvis aktörer tillkommer, mål rekonstrueras eller personer i olika roller byts ut. Detta har visat sig vara en dynamisk process där hela samverkansarrangemanget tvingas anpassa sig till det nya oavsett om detta är på organisationsnivå eller individnivå.

Summeringen av detta tema är att det är svårt att sätta gemensamma mål, bygga gemensam förståelse samt sköta maktrelationer i en struktur där de praktiserande upplever otydligheter vilken roll de själva och andra har tillsammans med en otydlighet vilken samverkan som hör till vilken del. Till detta adderas dynamiken som gör tillitsuppbyggnad svårt när exempelvis en nyckelorganisation ändras eller en nyckelindivid lämnar sin post. Som svar på dessa utmaningar skriver Huxham "nurture, nurture, nurture" där han påvisar att om en lyckad samverkan ska både etableras och fortsatt fungera över tid krävs en fortsatt och permanent vårdnad av denna.

### **Ledarskap**

Ledarskapet i en samverkan presenteras som mekanismen som "får saker att hända", om en framgångsrik sådan kan etableras vill säga. Den teori som Huxham och Vangen har utvecklat inom detta område påvisar att mediet som ledarskapet statueras inom, syftande på strukturen och processen, är lika viktig som de involverade individerna. Strukturer och processer beskrivs som något deltagarna har låg kontroll över, dessa skapas oftast ovanifrån. Om en sådan struktur eller process inte styrs ovanifrån tenderar i stället tidigare handlingar hos medlemmar styra strukturen snarare än en uttalad tilldelning av ledarskap av medlemmarna själva. Utöver det påtalas att nyckelindivider som driver en stark agenda oavsett roll kan influera spelplanen för andra individer. Detta gäller även för aktörer som inte är med i den aktuella samverkan men som har befogenhet eller tar sig befogenhet att påverka samverkansgruppen utifrån, exempelvis chefer som är anställda att styra över samverkan eller

ett annat företag involverade i frågan. Huxham lyfter återigen vårdnad av samverkansrelationerna som medel för projektet att fortsätta i riktning mot målen.

Som tidigare nämnt är den svenska synen på ledning speciell där hierarkin och ledningsutövningen är mindre formell jämfört med andra kulturer. Forskning kring kvalitet och beslutsfattande inom den svenska byggsektorn indikerar på att det finns ett behov av att gå emot de kulturella krafterna och precisera smalt och tydligt vilket ansvar som ligger på specifika personer (Bröchner, Josephson & Kadefors, 2002).

## 2.3 Samverkans förutsättningar

En lyckad samverkan uppstår inte automatiskt enbart för att man bestämt att man ska införa en samverkan mellan ett antal parter. För att uppnå en fungerande samverkansprocess behöver en mängd olika förutsättningar etableras, där deras forskning pekar mot följande centrala förutsättningar (Tholén & Danermark, 2017).

- *Var tydlig vad gäller uppdrag, ansvar och organisation*
- *Förankra på alla nivåer i verksamheten, från den politiska nivån till första linjens chefer*
- *Engagemang från alla parter på alla nivåer av verksamheterna*
- *Kunskap om varandra och om det man samverkar om samt att man utvecklat en helhetssyn på de frågor man arbetar med*
- *Delning av information om målgruppen så att alla parter vet vad den andre gör*
- *Se över status och maktrelationer så att de inte förhindrar respekt och jämlikt bemötande*
- *Brukarnas delaktighet*

Tholén mfl riktar främst ansvaret för att stadga dess förutsättningar på ledningarna i de involverade verksamheterna. De menar följande att ledningarna behöver ha god förståelse för samverkansprocessens grundläggande förutsättningar, veta vilka mekanismer som är avgörande samt anta sig uppgiften att bygga långsiktiga och hållbara strukturer för samverkan.

## 2.4 Varför samverka?

Mycket svårigheter och utmaningar har lyfts i samband med hur man etablerar samverkan, men vad är då fördelarna? Huxham och Vangen (2005), Tholén och Danermark (2017) belyser båda svårigheterna med att etablera och bedriva en samverkan. Detta gäller oavsett bransch då det är djupt kopplat till hur vi människor bygger tillit och värnar om våra egna och andras intressen. Exempelvis belyser (Balasubramanian & Tewary, 2005) svårigheterna med olika typer av samverkan inom försörjningskedjor. Författarna ställer sig skeptiska till att samverkan ska vara den bästa och effektivaste arbetsmetoden, de menar istället att olika typer av samverkan har varierande lämplighet beroende på varje samverkans förutsättningar. De är noga med att poängtera svårigheterna med olika typer av samverkan nämner dock i slutsatserna att samverkanssystem, om det etableras på rätt sätt, bär med sig tydliga vinster som är svåra att ifrågasätta. Det börjar likna ett mönster där majoriteten i teorin lyfter arbetsmetoden samverkan som det verktyg som har potential till att vara det bästa i många avseenden, men samma personer uppmärksammar även utmaningarna med att få detta att fungera i praktiken. I forskning som inriktar sig på samverkan inom infrastruktur beskriver man samverkan mellan organisationer som en kärnmekanism för ökad effektivitet och innovation (Eriksson, Volker, Kadefors, et al. 2019). Här beskriver man dock utmaningar med arbetssättet, då byggbranschen till stor del styrs av projekt som bedrivs under begränsade tidpunkter och med ett stort antal aktörer och andra aktiviteter finns risken att relationer inte hinner byggas upp innan uppdragen och samarbetet upphör.



## **3 Undersökningsstrategi**

### **3.1 Metod**

En forskargrupp från Chalmers har genom ett kvalitativt undersökningssätt, i form av semistrukturerade intervjuer, tagit fram material som skapar ett underlag för en dokumenttextanalys. Denna analys kompletterat med befintlig forskning inom kategorin samverkan, utgör grunden för denna rapports undersökningsmetod. Valet av dokumenttextanalys som metod, istället för egna intervjuer, gjordes främst på grund av brist på resurser och tid, samt att det redan insamlade materialet som fått tas del av givit en rikare bild av det berörda ämnet.

### **3.2 Intervjudesign**

Intervjufrågor återfinns i appendix.

### **3.3 Intervjudata**

Intervjudata utgjordes av sammanlagt 26 transkriberade intervjuer som varierade från 30–90 minuter, samt ett excel över handläggarnas enkätsvar. Intervjuerna hölls med alla delaktiga parter i BoStad2021 och undersökte på en rad olika frågor som handlar om hur väl de olika momenten, samt hur de implementerade strategierna i projektet fungerat.

### **3.4 Informationsfiltrering**

Från forskargruppens intervjuer har relevant information filtrerats och strukturerats för att få en bild av respondenternas bild av samverkan inom projektet. Ur intervjuerna har citat och svar lyfts ut och färgkoordinerats efter vilken underkategori de föll under. De fyra kategorierna som informationen sorterats efter är:

- Personalomsättning/kompetensförlust
- Kontakt och samarbete med kommunala instanser
- Upplevd samordning mellan kommunala förvaltningar

Upplevd samordning mellan kommunala, regionala och statliga förvaltningar

## **4 Hur fungerade samverkan inom BoStad2021?**

Här presenteras de mönster som identifierats under dokumenttextanalysen av de 26 intervjuerna som gjordes av forskargruppen inom BoStad2021.

### **4.1 Byggaktörernas syn på hur samverkan fungerade med kommun**

Här presenteras de synpunkter BA lyft upp i intervjuerna för hur samverkan fungerat med de kommunala instanserna inom BoStad2021

#### **4.1.1 Personalomsättning/kompetensbrist**

Flera av de tillfrågade byggaktörerna (BA) såg den stora personalomsättningen och personalbristen som ett av huvudproblemen för en lyckad samverkan i BoStad2021. Även brist på kompetens från stadens sida och flera "juniora" handläggare var något som respondenterna lyfte i intervjuerna. I flera fall upplevde BA att de blev tilldelade oerfarna handläggare av kommunen att arbeta tillsammans med, då det uppfattades som att det var brist på personal i de kommunala verksamheterna. Somliga lyfte upp behovet av att från kommunens sida, tillhandahålla internutbildningar för sina handläggare i hur man leder och styr projekt, samt att hitta en bättre mandatuppdelning inom organisationen, då handläggare tog upp frågor internt istället för att hitta en lösning tillsammans med byggaktörerna.

##### **4.1.1.1 Byte av handläggare**

Ett stort antal byggaktörer upplevde att handläggarna, både från kommunen och från trafikkontoret, kontinuerligt byttes ut. Detta skapade i vissa fall både förvirring och problem för de berörda byggaktörerna. Somliga upplevde att de nya handläggarna hade ett helt annat synsätt vid frågan om utformning, vilket ledde till att planer som tidigare skulle antas fick bearbetas på nytt. En annan negativ aspekt enligt respondenterna var att skillnaden på kompetens mellan handläggarna varierade i stor grad samt att den personliga kemin inte alltid stämde. I en av intervjuerna tryckte dock respondenten på att handläggarytet gav en positiv effekt då den nya handläggaren kom med nya infallsvinklar.

##### **4.1.1.2 Underbemanning och tidsbrist**

Mer än hälften av de tillfrågade byggaktörerna tryckte på hur personalbrist, i flera av de kommunala instanserna, var en betydande faktor för hur snabbt planen kunde vinna laga kraft. Många upplevde att de fick ta fram material och göra förundersökningar på eget bevåg då det fanns en överbelastning hos handläggarna som alla var ansvariga för flera planer. Handläggarna uppfattades i flera fall som kunniga, men att bristen på resurser skapade flaskhalsar genom projektet och att detta ledde till att arbetsprocessen blev seriell istället för parallell.

#### **4.1.2 Kommunens engagemang**

Det råder en splittrad bild över hur kommunens engagemang för de olika projekten har varit. Flera aktörer menar på att kommunen inte varit delaktiga i dialogmöten med närboende, trots att byggaktörerna skapat alla förutsättningar för det, vilket lett till att förtroendet för instansen minskat. I andra fall, där kommunen deltagit på träffarna, har det skapats en bra bild över hur samverkan har fungerat. Den dubbla plantaxan har även det varit ett moment där flera ifrågasatt kommunens engagemang. Respondenter har i flera fall upplevt att de förväntas göra egna förundersökningar trots att de avlägger en fast taxa för att kommunen ska ta fram underlaget, samt att kommunen tagit lång tid på sig i de fallen där de gjort förundersökningar. Somliga har även upplevt att kommunen skyndat på och gjort färdigt vissa planer utan att

upprätta dialoger med byggaktörerna för att avsäga sig ansvar, vilket ledde till dubbelarbete då målbilden inte stämde överens för parterna. Oklara och sena besked från kommunen lyftes även av ett flertal svarande, vilket i många fall lett till att arbetet med de parallella processerna stagnerat.

### **4.1.3 Dialog**

Flera respondenter upplevde att kvaliteten på dialogen med de kommunala instanserna har varit avgörande för hur bra samverkan fungerat mellan parterna. Somliga har upprättat en dialog som fungerat bra och därför kunnat bolla frågor med bygglovshandläggare och övriga instanser för att kontinuerligt följa upp arbetet och för att undvika sena ändringar. De nämner även att det har varit positivt med tillgängligheten till tjänstemän samt att arbetet utförs tätare tillsammans och att det varit bra att ha en direktkontakt med kommunen och andra berörda myndigheter under mötena. Andra svarande har en annan bild av dialogen med kommunen och upplever att flera beslut kommit fram sent i processen utan någon utläggning om varför besluten blev som de blev samt att samtalen varit av bristfällig kvalitet under planmötena. Två respondenter beskriver hur SBK kommit in så sent som dagen innan handlingarna läggs ut offentligt med ändringar i planen. Andra menar också på att det har funnits en dålig kontakt med stadsbyggnadskontoret och att det varit bristfällig delaktighet från deras sida. Flera har även svarat i intervjuerna att de hade velat se en mer gedigen dialog mellan sig och övriga instanser för att gemensamt komma fram till fler beslut och dessutom arbeta tätare tillsammans. (Flera har specifikt efterfrågat att få arbeta tätare tillsammans med SBK vid upprättningen av detaljplanen).

### **4.1.4 Styrdokument och avtal**

Ett flertal respondenter uttryckte ett missnöje med den vaga målbilden och de bristande styrdokumenterna inom projektet BoStad2021. Ett antal upplever att styrdokumenterna är "fluffiga" och oklara, andra har dålig koll på vilka styrdokument som gäller eller vad dessa innehåller och menar på att flera tydligare "spelregler" kan behövas. Under intervjuerna har det även uppkommit frågor som handlar om ansvarsfördelning. Vissa byggaktörer tycker det är oklart om vem som ska göra vad och vems område saker hamnar inom.

Det har även dykt upp frågor kring målbilden för projektet, utöver det uppsatta målet på 7000 nya bostäder. Flera byggaktörer upplevde en oklarhet kring målbilden och känner att det hade behövts vidare utläggning om vilken kvalitet på bostäderna som eftersträvas, vad som ska innefattas i de kringliggande ytorna samt vad som ska inkluderas utöver de nybyggda bostäderna. I några fall har respondenterna fått utöka antalet bostäder eftersom kommunen efterfrågat fler våningar och fler lägenheter, detta har lett till en fråga för byggaktörerna, om det är kvalitet eller kvantitet som är målet.

Det råder även frågor kring avtalet som upprättas mellan byggaktörerna och Göteborgs Stad. Ett fåtal av byggaktörerna har inte skrivit på något avtal över huvud taget och andra har inte fått någon formell inbjudan, men har via rykten om projektet på eget initiativ involverat sig i en förfrågan till kommunen. Andra menar att avtalet är direkt otydligt. Det bör även noteras att avtalet inte är juridiskt bindande.

### **4.1.5 Upplevd samverkan mellan kommunala förvaltningar**

Flera av respondenterna från BA uttryckte sig positivt kring samverkan mellan de kommunala förvaltningarna. Till skillnad från tidigare projekt, utan koppling till BoStad2021, så upplevde dessa byggaktörer att de olika instanserna var mer informationsuppdaterade och samordnade än vanligt. Däremot fanns det flera negativa aspekter kring samverkan mellan instanserna enligt respondenterna. Det var flera anmärkningar kring hur mandaten var uppdelade samt hur

splittrad målbilden var mellan de olika parterna. Något som också lyftes av de svarande var att instanserna ej låg i fas med varandra, vissa arbetade väldigt snabbt, medan det gick långsamt för andra. Detta ledde i somliga fall till att vissa förvaltningar ibland glömdes bort och att handläggarna glömde att förankra internt innan beslut togs.

#### **4.1.5.1 Mandatfrågor mellan kommunala instanser**

Flera BA antydde att handläggarna hade ett för litet mandat och att projektledarna för de olika instanserna satt på all makt.

#### **4.1.5.2 Instansernas arbetstakt**

Ett flertal av respondenterna upplevde att de olika kommunala instanserna inte var i synk med varandra. Somliga ansåg att trafikkontoret inte höll samma tempo som de övriga instanserna samt att det var en blandad grad av delaktighet mellan dessa. BA menade att när dessa inte var i synk ledde det till att vissa förvaltningar glömdes bort och att detta i sin tur skapade en hierarki inom kommunen, vilket ledde till att vissa beslut togs snabbare än andra. Något som också lyftes var att fastighetskontoret ville göra färdigt avtalet så sent som möjligt.

#### **4.1.5.3 Dialog mellan instanserna**

I flera av intervjuerna nämner BA hur de kommunala instanserna upprättat en bättre dialog mellan varandra inom BoStad2021 jämfört med den normala proceduren. De anses arbeta tätare tillsammans och har på förhand pratat ihop sig bättre. Flera BA nämner även att de kommunala förvaltningarna tar ett gemensamt ansvar för planen och att det är bra att de sitter tillsammans. Några av respondenterna tycker även det är tydligare strukturer och regler i projektet än tidigare, det nämns även att det är positivt med de parallella processerna då BA inte behöver vänta på att en sak i kedjan ska bli färdig, utan att arbetet kan fortgå i flera plan. Några negativa synpunkter som lyfts upp med dialogen mellan de olika instanserna är bland annat den splittrade målbilden mellan de olika förvaltningarna. Det upplevs som att de olika instanserna vill dra åt olika håll och har olika kärnpunkter som just de vill driva igenom i planen. Somliga BA nämner också att det upplevs finnas ett splittrat ledarskap i Göteborgs kommun och att det tar tid för kommunen att samordna sig själva, och att detta hade kunnat motverkas genom att ha en överordnad projektledare för samordningen. De svarande som nämner detta upplever också att förvaltningarna måste jobba tightare och reda upp oklarheter kring vem som ska behandla vissa frågor.

### **4.1.6 Upplevd samordning mellan kommunala, regionala och statliga förvaltningar**

De finns från en rädsla från nästan samtliga byggaktörer att de regionala och statliga förvaltningarna ska komma in sent i projektet och ändra förutsättningarna. Eftersom det är kommunen som ansvarar för all kontakt med LST och TRV upplever byggaktörerna det som en risk att dessa instanser, som inte initialt involverats i samtalen i samma utsträckning, faller det slutgiltiga beskedet. Flera respondenter uppgav att de hade uppskattat fler dialogmöten mellan sig själva och LST. Vissa respondenter menar att staden inte hittat rätt i dialogprocessen med TRV och LST, och att kommunikationen varit dålig mellan dessa parter. Andra uppger att kommunen och handläggarna skött kommunikationen och kontakten bra med de statliga och regionala instanserna. Detta har lett till inkonsekventa beslut och krav från LST och TRV samt att vissa beslut tagits i sista stund. Det finns också en bild av att det är ett splittrat ledarskap inom Göteborgs kommun och att det är en dålig dialog med politikerna om målbilden för staden.

## **4.2 Kommunens syn på hur samverkan fungerade med byggaktörerna**

Här presenteras synpunkterna de kommunala projektledarna och framtiden haft i intervjuerna för hur samverkan fungerat med BA från näringslivet.

### **4.2.1 Personalomsättning/kompetensbrist**

Det råder konsensus över vad som fungerat och vad som inte fungerat mellan projektledarna för de kommunala instanserna. Alla respondenter menar på att personalbrist i både sin och andras instanser varit ett stort problem under projektets gång. I flera fall har rutinerad personal slutat och konsulter och nyanställda fått ta över befintliga projekt, vilket skapat kompetensbrist i flera planer.

Det råder även en delad bild av att det varit brist på spetskompetens inom vissa områden i organisationerna. Respondenterna berättar även om exempel från projekt där man inte kunnat göra förundersökningar på grund av resursbrist och personalbrist. Flera menar även på att TK haft det speciellt svårt då de genomgått en stor personalomsättning samt nästan konstant legat efter de andra förvaltningarna. Somliga menar också på att det saknas någon koordinator i projektet som styr samordningen mellan de olika instanserna.

### **4.2.2 Byggaktörernas engagemang**

Projektledarna från kommunen har under intervjuerna gjort anmärkningar på dåligt engagemang och dålig attityd från BA. De flesta respondenter har upplevt att det varit en negativ stämning i både projektgrupperna och samordningsgruppen samt att kommunen dragit i alla möten trots att båda parter har ett gemensamt ansvar för detta. Flera projektledare från förvaltningarna anser även att det ofta klagas på resursbrist och att BA inte får vara delaktiga i besluten. Det finns även en uppfattning hos de svarande om att BA inte själva har levererat det material som de ska uppvisa i tid samt att de vill göra sena ändringar i planen och justerar detaljer inför antagande. De finns även en uppfattning om att så fort BA fått igenom detaljplanen så har intresset av att samverka och delta på mötena mattats av. Majoriteten av respondenterna delar uppfattningen att alla inte är intresserade av huvudmålet på 7000 bostäder, utan att den egna planen är enda fokuset.

## **4.3 Kommunens syn/uppfattning på/av samverkan mellan kommunala instanser**

Här presenteras synpunkterna de kommunala projektledarna och framtiden haft i intervjuerna för hur samverkan fungerat mellan de olika förvaltningarna inom BoStad2021.

### **4.3.1 Positiva effekter av samverkan mellan förvaltningarna**

Näst intill alla respondenter ansåg att det varit positivt att förvaltningarna jobbat tätt ihop och att alla förvaltningar har verkat på samma plats. Detta har i sin tur inneburit att det skapats en större förståelse för varandra vilket av respondenterna anses som en av de mest positiva effekterna. Det har även lyfts av de svarande att det funnits en positiv inställning och attityd till projektet som helhet och till varandra. Projektledarna nämner hur de olika instanserna genom projektet skapat en tilltro till varandra och att det varit en bra dialog och ett lösningsorienterat tankesätt genom projektet. Det har genom processens gång skapats bättre arbetssätt inom de olika organisationerna, speciellt i utvecklingen av de parallella processerna samt att genomförandemöten har påbörjats i ett tidigare skede. Somliga svarande upplever

även att det går bättre att kompromissa med varandra genom förvaltningarna.

### **4.3.2 Organisatoriska svårigheter**

Det fanns flera upplevda organisatoriska svårigheter som framfördes av respondenterna, bland annat så upplevde vissa svarande att det tredelade ledarskapet mellan projektledarna från SBK, FK och TK var svårhanterat då de delaktiga inte visste vem som bestämde, somliga önskade därför att det funnits någon som "höll ihop det hela". Det var även flera som svarade att det skapades "organisatoriska fällor" vid överlämningsfasen som gjorde att det fanns risk att missuppfatta varandra och ledde till att beslut tog längre tid att ta. Vidare lyfts det upp hur det funnits målkonflikter i styrgruppen, samt att det var "tjafs" mellan de olika parterna. Det har också framkommit hur engagemanget varierat mellan de olika förvaltningarna och hur olika rustade, både personalmässigt och kompetensmässigt, de varit. Projektledarna menar även på att det finns en rädsla att göra fel inom vissa förvaltningar, då det kan medföra skadeståndskrav, vilket i vissa fall lett till att det tar längre tid att gå färdigt bygglovshandlingarna. Andra negativa punkter som framförts är att de olika förvaltningarna konkurrerar om samma konsulter och entreprenörer då det fanns en brist på dessa.

#### **4.3.2.1 Trafikkontoret**

Vid intervjuerna var det flera av respondenterna som upplevde att TK legat tidsmässigt efter de resterande förvaltningarna. Den svarande för TK menade på att det skett flera organisatoriska förändringar inom instansen på kort tid, som resulterat i en helt ny struktur och ett nytt arbetssätt, vilket gjort det svårt att implementera den nya processen i projektet. Andra projektledare från de olika instanserna menar på att TK:s projektledare haft för lite erfarenhet och mandat och att det är svårt att samordna sig inom förvaltningen då de besitter väldigt många spetskompetenser. Däremot framför även somliga respondenter hur TK, under projektets gång, hittat ett bättre arbetssätt och blivit mer uppstyrt än tidigare.

## **4.4 Kommunens syn på hur samverkan fungerat med de regionala och statliga förvaltningarna**

Under BoStad2021 har projektledarna för de kommunala instanserna verkat som en medlare mellan BA och de statliga och regionala förvaltningarna. Respondenterna har i intervjuerna framfört att det finns konflikter mellan riksintresset och BAs intresse vilket skapat hinder under processens gång. Trafikverket har lyfts av de svarande som ett orosmoment, då de upplever att de ibland ställt sig negativa till somliga planer i helhet, samt att det har varit svårt att skapa en bra dialog med dem. En annan negativ aspekt är att högre instanser har valt att gå vidare med bostadsmålet trots att plansamordnarna ställt sig kritiska kring genomförbarheten och har haft svårt att få stöd och gehör.

## **4.5 Handläggarnas uppfattning av samverkan**

Här presenteras de synpunkter som de 29 kommunala handläggarna framfört i en enkätundersökning som utfördes 2017.

### **4.5.1 Samlokalisering**

Respondenterna för enkätundersökningen hade en positiv bild av samlokaliseringen, där de tre förvaltningarna arbetade tillsammans. I första frågan, som undersökte om det fungerade bra att arbeta i projektrummet, tyckte majoriteten av handläggarna att det hade fungerat bra. Respondenterna upplevde inte att deras arbete stördes av att de var samlokaliserade, däremot var det delade åsikter kring om det fanns tillräckligt mycket plats i projektrummet. Den mest

positiva aspekten kring samlokaliseringen var enligt handläggarna att samarbetet mellan förvaltningarna påverkades positivt.

#### **4.5.2 Kommunikation**

Majoriteten av handläggarna upplevde att kommunikationen fungerat bra inom den kommunala organisationen under projektets gång samt att de handläggartäffar som skedde månadsvis var givande. Vid frågan om kommunikationen fungerat bra med BA:s projektledare fanns det även där en positiv majoritet.

#### **4.5.3 Förberedelser, mandat och stöd**

Majoriteten av de svarande upplevde att de hade tillräckligt mandat för att effektivt kunna utföra sina uppgifter. Dock ska det noteras att några svarande upplevde att de knappt hade något mandat. Vid frågan om de givna direktiven var tillräckligt tydliga var resultatet likt den förra frågan, en positiv majoritet men några som inte alls höll med. Vidare så upplevde den svarande majoriteten att förberedelserna för att arbeta inom projektet inte var tillräckliga.

## 5 Diskussion

### 5.1 Byggaktörer

#### 5.1.1 Personalomsättning/kompetensbrist

Flertalet BA uttrycker personalomsättning och kompetensbrist hos kommunen som ett hinder inom plan och samverkansprocessen. Kommunen har svårt att behålla anställda med erfarenhet och spetskompetens vilket gör att handläggare i många fall består av unga och oerfarna i början av sina karriärer. Uppfattningen hur väl samverkan med kommunen har fungerat har varit påverkat av vilka handledare olika BA har blivit tilldelade, samt om dessa har bytts ut under processens gång eller inte. I flera fall då handledare bytts ut har förutsättningar ändrats vilket har varit frustrerande för BA som arbetat upp en relation med den tidigare och investerat tid och aktiviteter i enlighet med vad denna har sagt. En tydlig parallell går här att dra till temat medlemsstrukturer, mer specifikt underkategorin dynamik, då saker hela tiden ändras tvingas parterna inom samverkan anpassa sig och återigen bygga upp en relation (Huxham & Vangen, 2005). Vidare influerar dynamiken av personal tillitstemat där vid ett byte av handledare innebär att den relationsbaserade tilliten börjar om från ruta ett, vilket med rådande upplägg är en mycket viktig tillitsform då den beräkningsbaserade och den institutionella tilliten inte är speciellt stark i detaljplaneprocessen (Kadefors, 2004). Vidare upplever BA att vissa handläggare är överbelastade och otillgängliga vilket skapar sämre förutsättningar för dessa att engagera sig i aktiviteter som gynnar samverkansrelationen. BA har inte tillräckligt med insyn i hur kommunen styrs inifrån men deras erfarenheter av ändrade förutsättningar på grund av personalombyte kan vara kopplat till en lös eller splittrad kultur inom organisationen där för mycket eget tolkningsutrymme finns och för lågt stöd från utbildning, styrdokument och liknande erbjuds.

#### 5.1.2 Kommunens engagemang

Kommunens engagemang har upplevts olika starkt i olika projekt. Detta kan vara beroende på handläggarens syn på engagemang samt dennes belastning under tidsperioden. Vissa svar från BA har antytt att de upplever att de själva inte kan påverka kommunen i speciellt stor grad, kommunen sitter med makten att välja hur mycket de vill delta i olika frågor. Detaljplaneprocessen är uppbyggd som så att FK äger detaljplanen och BA tvingas anpassa sig efter förutsättningar, dessa nödvändiga maktpositioner kan sätta BA i en sits där de upplever sig underminerade enligt temat maktstrukturer (Huxham & Vangen 2005). Det är svårt att mäta hur väl en parts förväntningar på den andra partens engagemang uppfylls, vilket högst troligen kan bottna i gemensamma mål, där missförstånd tenderar att uppstå när målen inte är uttalade Huxham och Vangen (2005). Det kan även diskuteras om de förutsättningar Tholén och Danermark (2017) nämner har etablerats, främst för den här delen syftande på förståelse och samsyn på frågor samt informationsdelning, eftersom många BA känner sig utanför beslutsfattande och går och väntar på svar på obestämd tid (Tholén & Danermark, (2017).

#### 5.1.3 Dialog

Hur väl dialogen med kommunen visade sig skilja sig mellan olika BA. Samverkansforan har överlag haft en positiv inverkan på hur väl dialoger kunnat etablerats, vilket av BA upplevts givit snabba svar och byggt upp förståelse och samsyn. Vissa BA har dock upplevt att de inte kunnat etablera dialog med aktuella parter för just deras projekt där de upplevt sig utestängda från vitala frågor. Maktstrukturer gör att det är svårt för BA att etablera vissa dialoger där kommunen kan uppleva att de har monopol på vissa kontakter, exempelvis dialog med LST



eller högre tjänstemän inom kommunen. I de fall dialogen har upplevts bristfällig kan anledningen vara så simpel att det är påverkat av enskilda individer där det på personlig nivå inte kunnat etableras en bra dialog.

### **5.1.4 Styrdokument och avtal**

Denna punkts brister återfinns som konsekvenser under andra rubriker. BA lyfter frekvent brister kopplat till detta tema. Den litteratur som refereras till i denna rapport trycker på liknande behov av tydliga ramar för projekt. Kadefors (2017) lyfter tillitsfrågan där två av de tre tillitskategorierna är påverkade av styrdokument och avtal som trygghet. Bland grundförutsättningarna statueras tydliga roller och ansvarsfördelning, utöver det leder styrdokumentet och avtalen till ökad förståelse för hur de andra parterna arbetar (Tholén & Danermark, 2017). För att minska oklarheter där många gemensamma mål är utsagda (tas för givet) finns det tydlig vinning i att precisera vad som gäller redan i avtalet gällande exempelvis ansvar, aktiviteter, tid för genomförande och konsekvens vid avtalsbrott. Från ledarskapssidan finns ett ansvar att bygga den struktur och process som de praktiserande förväntas vara verksamma inom, dessa organisatoriska förutsättningar har visat sig vara lika påverkande som brukarna själva (Huxham & Vangen, 2005).

### **5.1.5 Samverkan mellan kommunala förvaltningar**

BA visar sig uppleva att projektets samverkansform med den gemensamma projektorganisationen har fungerat väl. Det tycks vara så att kommunens olika förvaltningar på tjänstemannanivå är bättre samordnade där kunskapen om varandras aktiviteter och roller har förbättrats, vilket ligger i linje med grundförutsättningarna för samverkan (Tholén & Danermark, 2017). Engagemang och olika målbilder upplever BA varierar och ibland brister i leden där politiker, chefer och tjänstemän ibland kan vara i otakt. Maktstrukturer och medlemsstrukturer kan behöva ses över, BA upplever att vissa inte har mandat att påverka, beslut fattas utan deras input. Kritik riktas mot en bristande struktur och process där konsekvensen blivit att man inte lyckats förankra beslut inom samtliga påverkade instanser, vilket sedan försenat planer i ett senare skede.

### **5.1.6 Samordning mellan kommunala, regionala och statliga förvaltningar**

Flera BA uttrycker ett visst vemod för den makt LST och TRV besitter inom känsliga frågor där BA upplever att de har mycket liten chans att kunna etablera en dialog med dessa. Maktstrukturerna är troligen svåra att ändra då dessa instanser genom sina beslut värnar om större intressen i enlighet med deras ansvar. Då brist på makt, som BA i sammanhanget upplever, till viss del är baserat på känslan att inte kunna påverka kan dialog eller åtminstone kontinuerlig uppdatering kring deras frågas aktuella status ge BA en känsla av att vara delaktig, vilket är förmånligt för fortsatt bra attityd i projektet (Huxham & Vangen, 2005). Det råder en splittrad uppfattning kring hur dialog mellan kommunen, LST och TRV fungerat beroende på erfarenhet i deras egna projekt. Om detta är kopplat till inblandade individer, komplexitet i olika frågor eller om detta kan härledas till en bristande struktur och process för denna typ av kontakt är svårt att bedöma.

## 5.2 Kommunen

### 5.2.1 Personalomsättning/kompetensbrist

Utifrån de givna svaren från projektledarna om personalbrist och kompetensbrist inom instanserna kan detta kopplas till de maktstrukturer som Huxham och Vangen (2005) framför. Respondenterna menar på att de i vissa fall inte kan utföra förundersökningar då de är underbemannade, vilket leder till en frustration då de känner att de inte kan påverka i den grad de önskat samt att deras överordnade inte gett dem de resurser som är nödvändiga. Respondenterna nämner även hur det finns en avsaknad av spetskompetens vilket även går att koppla till detta. Vid den höga grad av personalomsättning som förvaltningarna haft genom projektet där nya unga och oerfarna handläggare, som inte besitter samma kompetens, kommit in tappar även instanserna den makt de förväntas ha som i sin tur påverkar ledarskapet. Detta går även att koppla till Huxham och Vangens (2005) resonemang kring medlemsstrukturer, främst avseende kategorin dynamik, där personalomsättningen leder till att nya relationer måste upprättas, vilket tar tid eftersom tillit måste byggas på nytt. Den relationsbaserade tilliten som måste byggas upp på nytt, sker via kontinuerlig interaktion och informationsutbyte (Kadefors, 2004). Vid personalbyten inom handläggarsidan måste även bättre styrdokument appliceras då flera BA nämner hur varierande de olika handläggarna tar sina beslut.

### 5.2.2 Engagemang av byggaktörer

Projektledarna från de kommunala förvaltningarna uttryckte under intervjuerna ett missnöje med BA:s engagemang och attityd under projektets gång. Enligt Tholén och Danermark (2017) är "engagemang från alla parter på alla nivåer av verksamheterna" ett kriterium som måste uppfyllas för att en samverkan ska kunna fungera, vilket inte är utfallet. De menar även på att brukarnas delaktighet är nödvändigt för att samverkan ska fungera, vilket de svarande inte upplever. Respondenterna nämner att de haft förväntningar på BA vilka inte uppfylls, detta kan ses i ljuset av vad Huxham och Vangen (2005) beskriver om gemensamma mål där de påtalar vikten av att ha gemensamma uttalade mål som båda parter är underförstådda med. De svarande nämner att BA ofta klagat på att de inte fått vara delaktiga i beslut vilket enligt Huxham och Vangen (2005) kan ha att göra med maktstrukturer mellan de två parterna. BA kan då, när de inte får vara delaktiga, känna sig förminsade och därför bidra med mindre engagemang och detta skapar en splittring i projektet. En annan aspekt som, enligt Kadefors (2004) måste fungera i en samverkan, är att relationsbaserad tillit måste etableras mellan de två parterna i projektet, detta genom kontinuerlig interaktion och informationsutbyte, då de svarande från förvaltningarna nämner att BA kommer in med sena ändringar i projektet.

### 5.2.3 Positiva effekter av samverkan mellan förvaltningar

De svarande har under projektets gång upplevt att det har varit gynnsamt med det gemensamma projektkontoret då detta lett till större förståelse för varandra. De nämner även hur det har funnits en bra attityd till varandra och till projektet. Genom att skapa denna förståelse för varandra bidrar det till skapandet av en gemensam målbild, både uttalade mål men även att de målen som tas för givet stämmer överens mellan alla parter vilket gynnar samverkan (Huxham & Vangen, 2005). Danermark och Tholen (2017) nämner även hur kunskap om varandra samt det man samverkan om är av stor vikt för att få samverkan fungera, vilket enligt respondenterna verkar fungera tack vare det gemensamma projektkontoret. Genom att det finns en positiv inställning gentemot varandra och att projektgruppen arbetar tätt tillsammans etableras en relationsbaserad tillit mellan de olika parterna (Kadefors, 2004). Detta sker genom att individerna kontinuerligt interagerar och delar information med varandra. Vidare så kan det också konstateras att respondenterna

upplever att de har sin plats i projektet och vet sin roll, vilket medför att samverkan inte blir lika komplex, detta kopplat till det Huxham och Vangen (2005) nämner i stycket om medlemsstrukturer. Alla dessa nämnda punkter leder i sin tur till att samverkan mellan förvaltningarna vårdas och blir bättre med tiden.

#### **5.2.4 Organisatoriska svårigheter**

Respondenterna nämner hur det har funnits organisatoriska svårigheter som genomsyrat projektet, mycket på grund av det tredelade ledarskapet som enligt de svarande upplevts rörigt. Detta kan kopplas till vad Huxham och Vangen (2005) skriver om medlemsstrukturer, där det skapar problem i samverkan när det blir oklart vilken roll och ansvar som ligger på vems axlar. Detta kan motverkas genom att upprätta bättre styrdokument då projektledarna upplever att de är tre personer som är på samma nivå och ingen som vet vem det är som har sista ordet. Kadefors (2004) illustrerar hur det finns en kulturell syn på ledning, där vi i Sverige inte förväntas att ta konflikter och vara hårda mot varandra, medan det i andra delar i världen är en mer ansvarsbaserad uppdelning, där det är den personen som står på avtalet som får ta konsekvenserna. Med den lösa typen av ledning där ansvar inte är specificerat uppstår otydligheter för de praktiserande, vilket kopplar an till den första av de grundförutsättningar samverkan som enligt Tholén och Danermark (2017) behövs.

#### **5.2.5 Kommunens syn på hur samverkan fungerat med de regionala och statliga förvaltningarna**

Respondenterna menar i detta stycke att det finns en splittrad målbild och konflikter mellan sig själva och regionala och statliga förvaltningar vilket både kan kopplas till maktstrukturer och målbild (Huxham & Vangen, 2005). De statliga och regionala förvaltningarna har i detta fallet det Huxham och Vangen beskriver som "uppenbar makt" vilket innebär att de har befogenhet till att fatta beslut som påverkar hela projektet. Detta har bland de kommunala projektledarna gjort att de känner sig maktlösa i vissa skeden och att det ändå är högre instanser som har sista ordet. Det har även framkommit att de kommunala projektledarna upplever att det finns en splittrad målbild, vilket också leder till att samverkan mellan dessa två parter blir mer komplex (Huxham & Vangen, 2005)

### **5.3 Självkritik/Ramar**

Under arbetets gång har det framkommit somliga hinder och felkällor till följd av att informationsinsamlingen inte gjorts själva. Det har tidvis, under dataanalysen, varit svårt att tolka respondenternas svar på frågor då allt material varit textbaserat och tonläge och kroppsspråk uteblivit. Vid sällningen av information har det även varit svårt att utarbeta ramar till vad som hamnar inom kategorin samverkan, då mycket kan härledas till detta ämne. Det är värt att poängtera att allt intervjumaterial är framtaget 2017, vilket var i ett relativt tidigt skede av projektet. För att se hur samverkan påverkats under processens gång hade uppföljningsintervjuer gett upphov till rikare information och resultat. Det finns även ytterligare personer som kunde intervjuas för att skapa en bättre helhetsbild av projektet, t.ex. politiker, nyckelpersoner från LST, BN och TRV samt chefer från TK, SBK och FK. Under informationsinsamlingen fick handläggarna från kommunen svara på en enkätundersökning för hur det upplevt att samverkan fungerat under projektet. Det hade även varit intressant att göra en liknande undersökning för hur BA:s anställda i arbetsgrupperna upplevt att samverkan fungerat.

## 6 Slutsats

Slutsatsen innefattas av de kärnpunkter som uppkommit under undersökningens gång. Detta betyder främst de uppgifter som frekvent lyfts av de praktiserande, samt som med stöd av litteraturen, bedöms ha en betydande påverkansgrad avseende projektets samverkan.

### 6.1 Kärnpunkter i projektet

#### **Gemensamt projektkontor**

Projektorganisationen som uppförts med ett gemensamt projektkontor för FK, SBK och TK verkar ha haft god effekt på samverkan. BA har i flera fall upplevt att förvaltningarna är mer samspelade och har kortare vägar till beslutsfattande. Förvaltningarna har även de uttryckt positiva effekter av projektkontoret där gemensamma mål, engagemang, tillit, samhörighet och förståelse för varandra smidigare kunnat etableras.

#### **Attityd och engagemang**

Både BA och de kommunala projektledarna har uttryckt en positiv attityd till projektet BoStad2021. De båda parterna anser att det är bra att något görs för att korta ledtiden för bostadsbyggande i Göteborg och ser projektet som ett steg i rätt riktning. De kommunala projektledarna har även antytt att attityden gentemot varandra i de tre instanserna har varit bra under processens gång. Däremot existerar det en bild från både BA:s och projektledarnas sida om att motpartens engagemang och attityd gentemot varandra varit dålig. Detta har lett till att förtroendet för varandra är lågt och att det finns en brist på tillit i projektet.

#### **Styrdokument och avtal**

Inom detta tema har det nuvarande upplägget för projektet mött stark kritik. Det finns indikationer som tyder på att brister inom främst avtalen genomsyrar flera aspekter på ett negativt sätt för främjandet av god samverkan. Diffust uttryckta mål och förväntan från kommunens sida har lett till otydligheter avseende gemensamma mål, engagemang från båda sidor, ansvar och tillit. Flera av de problem som uppdragats inom BoStad2021 skulle kunna avhjälpas eller mildrats genom tydliga avtal med striktare tider, förväntat deltagande, uttryckta ansvarsroller samt betydande konsekvenser då avtal ej uppfylls. Vissa svar indikerar att styrdokumentet för kommunen är för många och för diffust uttryckta vilket skapar för mycket tolkningsutrymme för enskilda personer och då ett inkonsekvent handlande inom processen.

#### **Ledning**

Kommunen upplevs ha en bristande struktur där det finns oklarheter vem som ansvarar för vad och vem som har det yttersta beslutsfattandet. Projektledningen som är tredelad upplevs splittrad utåt sett samtidigt som det verkar råda brist på samsyn mellan tjänstemän och politiker. Sakkunniga inom praktiska frågor upplevs sakna mandat för att ta beslut då förvaltningarna istället centraliserat makten.

#### **Trafikkontoret**

Trafikkontoret har blivit hårt kritiserat från flera håll, där den enskilt största anledningen tycks vara brist på resurser. Detta är en ekonomisk fråga som bör lösas för att främja processen framgent. Respondenten från trafikkontoret upplever själv att det finns brister på både personal och kompetens.

## 6.2 Åtgärder för framtiden

- Upprätta tydliga avtal där gemensamma mål, förväntningar, tider, ansvar, engagemang och legala konsekvenser framgår tydligt.
- Projektifiera med en gemensam projektorganisation och tydligt förankrade mål
- Se över detaljplaneprocessen och möjligheter för näringslivet att tillföra mer och avlasta kommunen. Låt kommunen vara granskande istället för utförande när möjligt.
- Se över kommunens förvaltningar och den struktur som råder avseende ledning, ansvar och mandat.

## 7 Referenser

Balasubramanian, P., Tewary, A.K. *Design of supply chains: Unrealistic expectations on collaboration. Sadhana* 30, 463–473 (2005). <https://doi.org/10.1007/BF02706256>

BoStad 2021, (2020) *Om BoStad 2021*, Hämtad: 2020-04-30 från: <http://hostad2021.se/om-hostad2021/>

Das, T. K., Teng, B.-S. (1998). *Between trust and control: Developing confidence in partner cooperation in alliances*. *Academy of Management Review*, 23 (3), pp. 491-512. DOI: 10.5465/AMR.1998.926623

Eriksson PE, Volker L, Kadefors A et al. (2019) *Collaborative procurement strategies for infrastructure projects: a multiple-case study*. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Management, Procurement and Law* 172(5): 197–205, <https://doi.org/10.1680/jmapl.19.00016>

Följeforskning BoStad2021, (2017). *Delrapport 1*.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge.

Bröchner, J., Josephson, P-E., & Kadefors, A. (2002) *Swedish construction culture, management and collaborative quality practice, Building Research & Information*, 30:6, 392-400, DOI: 10.1080/09613210210159866

Kadefors, A. (2004). *Trust in project relationships—inside the black box*. *International Journal of Project Management* 22. 175–182.

Ross, L., Greene, D., & House, P. (1977). The 'false consensus effect': An egocentric bias in social perception and attribution processes. *Journal of Experimental Social Psychology*. 13(3), 279–301.

Svenska Akedemiens Ordböcker (u.å) Hämtad 2020-05-26 från <https://svenska.se>

Synonymer.se (u.å) Hämtad 2020-05-03 från <https://www.synonymer.se/sv-syn/samverkan>

Tholén, S. L., & Danermark, B. (2017). *Hur samverkan fungerar och vad som uppfattas som viktigt för att utveckla samverkan mellan parterna inom Gävleborgs län*.

## Följeforskning BoStad2021 Frågor till byggaktörer

1. Skulle det vara mer effektivt för er att anlita egna konsulter som upprättar färdiga detaljplaneförslag?
2. Har planavgiftsfrågor stor betydelse för ert engagemang i BoStad2021?
3. Är det effektivt för er att även bygga ut vad som är allmän plats i detaljplanen?
4. Vilka stadsplanekvaliteter anser ni vara särskilt viktiga för att attrahera bostadskunder?
5. Har ni engagerat er i dialog med närboende före det samråd som krävs i PBL?
6. Vad ser ni som för- och nackdelar med att engagera sig i en tidig dialog?
7. Har ni ändrat utformning och exploateringsgrad i något projekt till följd av synpunkter som lämnats i tidig dialog – eller vid det formella samrådet?
8. Tror ni att ändringar som görs till följd av tidig dialog eller samråd minskar risken för att detaljplaner överklagas?
9. Vilka aktiviteter (projektering, uthyrning/försäljning, entreprenadupphandling) anser ni att ni kan påbörja innan en detaljplan har nått laga kraft? Förklara gärna riskbilden som ni brukar utgå från.
10. Är er tidplanering för bostadsprojekt starkt påverkad av läget på entreprenadmarknaden?
11. Har ni haft direktkontakter med länsstyrelsen i miljö- eller trafikfrågor som rör ett planärende där ni är engagerade?
12. Vilka var era huvudmotiv för att skriva på samverkansavtalet med kommunen?
13. Kan ni se några uppsnabbande eller andra positiva effekter i BoStad2021:s planeringsprocesser?
14. Kan ni ge exempel på försenande effekter av bristande samordning inom och mellan de kommunala förvaltningarna?

Intervjuer BH projektledare

Intervjuer Kommun projektledare

- Inspelning/hantering av data/anonymitet **MG**
- Presentation av projektet. **JG**
- Bakgrund om dig själv / hur länge på FK /utbildning **JG**
- VAD ÄR URSPRUNGET TILL Bostad2021? **MG**
- Vad är din uppfattning om vad Bostad2021 innebär? **MG**
- Hur kommer det sig att du arbetar med ett projekt inom ramen för Bostad2021? **MG**
- Hur har Du FÖREBERETTS inför att arbeta inom ramen för Bostad2021? **MG**
  - Hur introducerades Du till arbetet? **MG**
- Arbetar du på ett annorlunda sätt jämfört med hur du arbetat tidigare? (**Generellt**) **MG**
  - Med avseende på hur kommunikationen fungerar ("internt"? med BH?)
  - Hur upplever du att samlokaliseringen har fungerat?
  - Hur påverkas arbetet av samlokaliseringen?
    - fördelar?
    - Nackdelar?
- VISA ORGANISATIONSSKISSEN? Känner du igen dig i den här organisationen? Var befinner du dig? **JG**
  - Fungerar det på detta sättet?
  - På vilket sätt har den bäring på detaljplaneringsprocessen?
- Nu tänkte vi höra med dig lite om **parallella processer**. Vad innebär parallella processer? hur ser du på dem inom projektet (X)? **JG**
  - Ser DU i nuläget positiva effekter? Vad tror du om det på sikt?
  - Ser DU i nuläget risker Vad tror du om det på sikt? (**kvalité, ekonomi, demokrati/rättssäkerhet**)
- Hitintills, upplever du att du kan återkoppla dina erfarenheter från detaljplanearbetet så att det kan förbättras framöver? **MG**
  - Finns det någon infrastruktur för att åstadkomma detta?
  - Finns det tid att göra det?

AVSLUTANDE TANKAR? **JG**

Vad är lätt och svårt med att jobba i den här typen av samverkan?

((Vad innebär gemensamt DP-arbete? Hur tar det sig uttryck i hur ni arbetar (struktur, hierarki, tidsplanering)? (*Gemensam processplanering*)?))