

MGMT

of Innovation and Technology

Nr. 2 juni 2020

Stadsutveckling i ”särskilt utsatta områden”

— Att leda projekt med många
intressenter och målsättningar

Stadsutveckling i ”särskilt utsatta områden”

— Att leda projekt med många intressenter och målsättningar

Av Sara Brorström,
Pernilla Gluch &
Alexander Styhre

2019 fanns det 22 ”särskilt utsatta områden” i Sverige enligt polismyndighetens bedömning och offentliggjorda listor. Att vända den sociala och ekonomiska utvecklingen i dessa miljöer kräver ett utökat samarbete mellan en mängd privata, kommunala, och statliga aktörer, samt en betydande uthållighet. Sociala och ekonomiska faktorer är inbördes beroende vilket skapar ett behov för nya projektlednings- och samverkansmodeller.

I Göteborgs stad finns för närvarande sex särskilt utsatta områden, varav Hjällbo, beläget i stadsdelsnämndsområdet Angered, är ett av dessa områden som kännetecknas av hög grad av behov av upprustning av fastighetsbeståndet och nybyggnation, en stor andel boende med invandrarbakgrund (närmare 100 språk talas i området), och med förbättringspotential med avseende på social trygghet och skolresultat. Geografiskt är Hjällbo den stadsdel i Nordöstra Göteborg som är närmast beläget centrala Göteborg (det tar cirka 9 minuter att resa med spårvagn till Centralstationen), och stadsdelen är omgiven av skogsbelägna åsar och Lärjeån som rinner ut i Göta Älv ett par kilometer nedströms erbjuder fina rekreationsområden. Trots dessa förutsättningar har det varit en begränsad nybyggnation i Hjällbo efter att miljöprogrammet avslutades vid mitten av 1970-talet. Det kommunala bostadsbolaget Poseidon som äger inte mindre än 94 procent av lägenheterna i stadsdelen och som är en del av bostadskoncernen Framtiden, Sveriges största kommunala bostadskoncern, har initierat ett projekt som syftar till att skapa nya förutsättningar för de boende i Hjällbo och skapa en mer dynamisk lokal bostadsmarknad genom renovering, utbildning till bostadsrätter, samt nybyggnation. Samtidigt som dessa initiativ är del av en ekonomiskt motiverad verksamhet avser projektet att aktivt förbättra sociala förutsättningar för de boende. Projektet är baserat på idén om att sociala utmaningar och bristande inkludering på arbetsmarknaden inte kan lösas endast på basis av upprustning och nybyggnation, utan dessa verksamheter måste genomföras parallellt och i samarbete mellan privata, kommunala, och statliga aktörer.

Hur kan Sveriges särskilt utsatta områden utvecklas?

Politiker, debattörer, och forskare är eniga om

att den problematik som föreligger i några av storstadsregionernas och de större städernas stadsdelar måste hanteras. Social utsatthet, bristande inkludering på arbetsmarknaden, lågt valdeltagande, samt en risk för gängkriminalitet är några av de faktorer som påtalas som alarmerande och som kräver insatser från såväl stat och kommun som privata aktörer. I många fall upplevs den rådande situationen som svår att hantera och vända, men det finns goda exempel på stadsutvecklingsprojekt som har vänt en negativ trend. Vid slutet av 1990-talet var fastighetsbeståndet i Gårdsten i Nordöstra Göteborg svårt eftersatt och området upplevdes som otrött vilket resulterade i att ett större antal lägenheter stod outhyrda. 1997 bildades det kommunala fastighetsbolaget Gårdstensbostäder i ett initiativ att upprusta och utveckla stadsdelen. Gårdstensbostäder köpte en del av fastighetsbeståndet och inledde ett systematiskt arbete med att delskapa en mer attraktiv boendemiljö i området, och delskapa förutsättningar för olika sociala initiativ. Dessa inkluderade meningsfull sysselsättning för barn och ungdomar efter skoltid, tillskapande av arbetstillfällen och praktiktillfällen för de boende, samt ett trygghetsskapande arbete. Efter mer än två decennier har detta arbete resulterat i att Gårdsten idag betraktas som en attraktiv stadsdel att bo i, med ett flertal nya bostadsprojekt genomförda eller planerade, samt en markerad ökning av marknadsvärdet av fastighetsbeståndet och ett ökat finansiellt bidrag till moderkoncernen från Gårdstensbostäder. Gårdsten är även borttaget från polisens lista över särskilt utsatta områden och är idag en referenspunkt för stadsutvecklingsprojekt, bland annat det pågående Hjällbo-projektet. Det samhälls-ekonomiska och symboliska värdet av denna typ av framgångsrika projekt kan knappast överskattas under rådande förhållanden.

Hjällbo-projektet och samarbetet mellan privata och kommunala aktörer

2017 gav Göteborgs Stad den kommunala bostadskoncernen Framtiden uppdraget att genomföra ett förändringsprojekt i Hjällbo med syfte att skapa mer blandade boendeformer i stadsdelen, bland annat fler bostadsrätter och nyproduktion av såväl lägenheter som fristående villor och radhus. Utmaningen ligger i att utbildning till bostadsrätter och nybyggnation kräver att de boende (den primära målgruppen) upplever att det finns sociala förutsättningar, t ex en god trygghet i området, för att vilja göra denna investering. Detta innebär att stadsutvecklingsprojektet måste bedrivas utifrån ett flertal målsättningar, bland annat att öka kvaliteten på lokala skolor. Det skapar i sin tur ett behov av en projektledningsmodell som är mer komplex och interorganisatorisk än vad som ofta är fallet i reguljära byggprojekt. Ett flertal av projektdeltagarna, vilket inkluderar flera privata aktörer som Egnahemsbolaget, BoKlok, Riksbyggen, HSB, Johanneberg Science Park samt representanter för kommunal förvaltning, ansåg att det kommunala bostadsbolaget skulle spela en mer aktiv roll än vad som i regel förväntas av en fastighetsägare. Statsvetare som Peter Esaiason vid Göteborgs Universitet som bedrivit fältstudier i bland annat Hjällbo påtalar att de kommunala bostadsbolagen i många fall är de boendes enda betydande kontakt med det svenska samhället, vilket ger dessa aktörer både en central roll och ett tydligt ansvar i att hantera ett antal frågor av betydelse för de boende. VDN för Poseidon påtalade vikten av att vara medveten om denna förväntan, och menade att de kommunala bostadsbolagen bör bygga vidare på dessa förutsättningar: ”Man har en stor grundtillit till fastighetsägaren, vad fastighetsägaren åstadkommer i det lokalsamhället... Där har vi också ett förtroendekapital att spinna vidare på.” Projektledaren för Hjällbo-projektet

delade denna uppfattning men argumenterade för att även kommunala förvaltningar (såsom skolförvaltningen) måste involveras om stadsutvecklingsprojektet skulle bli framgångsrikt:

Man säger ofta att bostadsföretagen måste ta 'lead' i frågan: det måste vara de som driver frågan för de är närmast. Men grundskoleförvaltningen har sitt ansvar, stadsdelen har sitt och idrottsföreningen har sitt: alla har ansvar för att detta ska uppfyllas. Men det är nog så att vi måste vara mitt i smeten och ta ansvaret. Jag tror det—vi måste driva frågorna.

De kommunala bostadsbolagen har starka incitament att utveckla attraktiva bostäder och bostadsområden i vad som uppfattas som otrygga eller eftersatta bostadsområden då detta minskar risken för outhyrda lägenheter och ökar marknadsvärderingen av fastighetsbeståndet. Samtidigt som de kommunala bostadsbolagen har en central roll så tillvida att de utgör en primär kontakt mellan de boende och kommunal och statlig verksamhet så finns det utmaningar med att lägga över kommunalt och statligt ansvar på bolag som finansieras av hyresintäkter och som drivs på företagsmässiga grunder. Kostnader för trygghetsfrämjande åtgärder, vilket är ett polisärt åtagande, kan exempelvis utgöra en del av budgeten hos kommunala bostadsbolag. Gränsen för vad som är ett rimligt åtagande för de kommunala bostadsbolagen bör därför diskuteras.

Hjällbo-projektets organisering vittnar dock om en bred uppslutning av såväl kommunala som privata aktörer. Stadsutvecklingsprojekt och bostadsbyggande är ett intrikat område med avseende på dess ekonomiska, politiska, och juridiska komplexitet, men den svenska stadsutvecklingsmodellen (som förvisso påstås ha en distinkt lokal prägel beroende på politiska traditioner och förhållanden) bygger på ömsesidigt förtroende och förhandlande. Privata aktörerna uppvisar god vilja att bidra till en ansvarsfull stadsutveckling, även under förhållanden där köpkraften är begränsad vilket sätter gränser för marknadspriset på en nybyggd lägenhet eller mindre radhus eller villa. Lärdomar från bland annat Gårdsten vittnar även om att en hög ambition med avseende på att tillskapa arbetstillfällen och praktikplatser inom ramen för pågående projekt är en framgångsfaktor. Även Hjällbo-projektet är baserade på dessa målsättningar.

Praktiska lärdomar från stadsutvecklingsprojekt

Stadsutveckling och samhällsbyggnad är ofta projekt-baserade verksamheter och i regel inkluderar de aktörer med skiftande intressen och målsättningar. Detta förhållande ställer stora krav på såväl visionärt tänkande och lång-

siktighet som ett mer praktiskt, ekonomiskt och finansiellt orienterat arbete som möjliggör att boendestandard och urbana miljöer kan förbättras. I ett flertal fall finns det politiska eller juridiska förhållanden där exempelvis privata aktörer kan uttrycka en viss frustration över då dessa kan förhålla beslutsprocesser, men på det hela taget finns det en uttalad konsensus om att stadsutvecklingsprojekt i särskilt socialt utsatta storstadsområden måste bedrivas med flera målsättningar i åtanke och gemensamt av flertalet aktörer. Privata aktörer har därför en viktig roll i stadsutvecklingsprojekt men det krävs att dessa aktörer också förmår hantera den institutionella logik som kommunala och statliga aktörer agerar utifrån. I synnerhet om privata aktörer är involverade i stadsutvecklingsprojekt i miljöer där sociala utmaningar och låg köpkraft är rådande förhållanden krävs en bred förståelse för hur olika kunskapsområden och kompetenser bidrar till att social och ekonomisk välfärd kan säkerställas för de boende, samt skapa förutsättningar för kommersiellt drivna aktörerna. Privata aktörer och kommunala bostadsbolag som samarbetar inom ramen för stadsutvecklingsprojekt bör beakta följande frågeställningar:

- Vilka legala eller regulatoriska förhållanden utöver de som gäller vid reguljära stadsutvecklingsprojekt måste aktörerna vara medvetna om och förhålla sig till? Finns det exempelvis outtalade eller underförstådda politiska förväntningar som måste beaktas?
- Hur kan strikt ekonomiska marknadsförhållanden, som köpkraft och möjligheten

för presumtiva köpare att erhålla bostadslån, kompletteras med mer sociala och kulturella hänsynstaganden såsom stödandet av civilsamhället i utsatta områden? Hur bör dessa verksamheter i sin tur finansieras: genom direkta politiska bidrag eller genom att exempelvis fastighetsägare tillskrivs ett utökat ansvarstagande för hyresgästernas välfärd?

- Vilken erfarenhet har privata bygg- och fastighetsbolag av att samarbeta med kommunala och statliga myndigheter, och vilken möjlighet har offentliga organisationer såsom kommunal skolförvaltning att frångå det regelverk som styr verksamheten när det finns ett behov av särskilda satsningar?
- Kommande forskning bör undersöka huruvida det finns begränsningar i reguljära projektledningsmodeller så tillvida att de riskerar att i alltför hög omfattning reducera komplexiteten i projektuppdraget och i relationerna mellan deltagande aktörer? Ett vanligt problem i stadsutvecklingsprojekt är exempelvis att projektdeltagare inte har ett gemensamt beslutsmandat utan måste förankra beslut i sina hemorganisationer. Detta riskerar att fördröja beslut och skapar en känsla av bristande kontroll samt skapa osäkerhet med avseende på projektets praktiska genomförbarhet.

Studien av Hjällbo-projektet finansieras av Center för Management i Byggssektorn vid Chalmers Tekniska Högskola.



SARA BRORSTRÖM

sara.brorstrom@handels.gu.se

Docent i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Brorström studerar stadsutveckling med fokus på hållbarhet samt organisation- och ledningsfrågor.



PERNILLA GLUCH

Pernilla.Gluch@chalmers.se

Professor i projektbaserad organisation, Teknikens ekonomi och organisation vid Chalmers. Gluch studerar förändringsåtgärder i projektintensiva verksamheter med fokus på hållbarhet och organisation.



ALEXANDER STYHRE

alexander.styhre@handels.gu.se

Professor i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Styhre studerar organisering av innovativ verksamhet samt institutionella och legala förändringar i det samtida ekonomiska systemet.