Ofärdigt utkast

Sammanfattande slutsatser

Notera att detta är ett utkast och inte en slutgiltig text. Vi välkomnar kommentarer, förtydliganden och påpekande om vad som kanske framstår som missförstånd eller felaktiga slutsatser, samt även förslag på hur analysen kan kompletteras eller göras mer robust. Vår förhoppning är att vi genom att dela dokument som ännu inte är fullständiga skall kunna öppna för en bredare delaktighet i projektet.

Innehållsförteckning

Introduktion 3

1. Projektets fokus 4
   - 1.1. Hur visionen bryts ner till delprojekt 4
   - 1.2. Varför frågan om hur visionen bryts ner är så viktig 4
   - 1.3. Tre fallstudier 5

2. Problemen som har identifierats 5
   - 2.1. Avsaknad av rationell underbyggnad 5
   - 2.2. Bristfällig målstyrning 6
   - 2.3. Bristfällig projektstyrning 7

3. De underliggande orsakerna 7
   - 3.1. De stora ambitionerna med projektet 7
   - 3.2. Målstyrningen tappades bort 8
   - 3.3. Otydligt ägande av det institutionella förändringsarbetet 8
   - 3.4. Ett ofullbordat förändringsprojekt 9

Introduktion

Detta dokument sammanfattar några av de observationer som har gjorts och de slutsatser som hitintills har dragits i projekt *Fusion Point Gothenburg*.

Dokumentet är tänkt att tjäna som ett sammanfattande underlag för det seminarium som arrangeras den 16 oktober där dessa initiala slutsatser och förslag på vägar framåt skall presenteras.

Dokumentet har tre avsnitt:

(1) *Projektets Fokus* - beskriver de frågor som har utforskats, varför dessa frågor är viktiga och hur arbetet rent praktiskt har bedrivits.

(2) *Problemen som har identifierats* - beskriver och illustrerar de problem som har identifierats genom projektet och föreslår hur de hänger ihop.

(3) *Orsaken till problemet* - beskriver de tankar och ambitioner som formade Älvstadsprojektet, hur projektet byggdes upp och föreslår utifrån detta en förklaring till varför de problem som har observerats har uppkommit.

De observationer och slutsatser som beskrivs i avsnitt (2) och (3) är mer utförligt beskrivning i separata dokument.

“Frihamnen - a case study”, presenterar den analys som underbygger del 2, och “Älvstrandsprojektet - en kritisk granskning” presenterar de observationer och slutsatserna som underbygger del 3.

Alla dessa dokument bör dock betraktas som utkast som fortsatt är under bearbetning. *Fusion Point Gothenburg* kommer löpa under ytterligare 14 månader. Både analysen och slutsatserna förväntas utvecklas vidare under denna tid. Förhoppningen med att nu öppna upp analysen och lärprocessen är att därmed kunna säkra bredare inspel och samarbeten i projektets sista skede. Kommentarer kring hur dessa dokument kan förtydligas, korrigeras och utvecklas välkomnas därmed.

1. Projektets fokus

1.1. Hur visionen bryts ner till delprojekt

Projekt *Fusion Point Gothenburg* studerar den offentliga styrningen av Projekt Älvstaden.

Fokus i arbetet har legat på hur de brett formulerade mål som beskrivs i visionen tolkas och bryts ner till gradvis mer precist formulerade medel och slutligen resulterar i detaljplaner, budgetar, riskanalyser och genomförandeplaner för de olika delprojekten.

Generell utmaning ***Hur utmaningen manifesterades i Frihamnen***

Baserat på detta utforskar projekt *Fusion Point Gothenburg* två frågor:

(i) Vilar processen med att bryta ner mål till gradvis mer specifika medel i Projekt Älvstaden på en rationell argumentering och faktabaserade antaganden?

(ii) Hur skulle en designmetodik se ut som i högre utsträckning byggde på en sådan rationell underbyggnad?

Målet med projektet är därmed dels att utvärdera hur praktiken i Projekt Älvstaden ser ut, och dels att formulera en mer forskningsbaserad designmetodik som kan bidra till att stärka styrningen av Projekt Älvstaden och andra liknande storskaliga stadsutvecklingsprojekt.

1.2. Varför frågan om hur visionen bryts ner är så viktig

Frågan om processen med att bryta ner visionen till delprojekt är rationellt underbyggd eller inte har stor betydelse.

- För det första är en rationell underbyggnad en förutsättning för att en process skall kunna klassas som demokratiskt transparent. Utan tydliga svar på vilka antaganden som har gjorts och varför, samt vilka slutsatser som har dragits när och på vilka grunder, så är det inte möjligt att kritiskt granska en process utifrån ett demokratiskt perspektiv.

- För det andra så utgör en rationell underbyggnad en kontroll över tjänstemän som annars ges utrymme att falla tillbaka på sina egna personliga favoritidéer, att ägna sig åt önsketänkande kring vilka effekter olika insatser kan förväntas ha, eller att bli allt för influerade av karismatiska personer eller externa intressenter som driver sina agendor.[1]

[1] Att dessa risker finns är väl underbyggt i den akademiska litteraturen. Se, t.ex. Flyvbjerg, “Power and Rationality”

- För det tredje så är en rationell underbyggnad en förutsättning för en effektiv och disciplinerad implementeringsprocess. Om olika inblandade tjänstemän ges utrymme att göra sina egna tolkningar av vad syftet och därför inriktningen på ett visst projekt är så blir en effektiv koordinering av insatser väldigt svår, och risken ökar för konflikter, förseningar och ökade kostnader.[2]

1.3. Tre fallstudier

I utvärderingen av arbetet i Älvstaden så har *Fusion Point Gothenburg* fokuserat på tre fallstudier som representerar kompletterande sammanhang, och olika skeden i arbetet med att bryta ner visionen till tydligt definierade delprojekt:

- upphandlingen av en strukturplan för Centrala Lindholmen
- utvecklingen av en kulturstrategi för Masthuggskajen, samt
- framtagandet av en antal detaljplaner i Frihamnen.

Frågan som har stått i centrum har hela tiden varit i hur hög grad processen med att bryta ner visionen till delprojekt är underbyggd av rationella argument och tydliga, faktabaserade antaganden.

I arbetet har de underliggande styr och strategidokument studerats och interaktiva sessioner har hållits med de aktörer som varit aktivt inblandade i arbetet. På så sätt har det varit möjligt att både ställa frågan om hur processen med att bryta ner visionen hanterats och uttryckts i den formella styrningen av projektet, men också hur processen hanterats i praktiken av de inblandade aktörerna.

Detta är viktigt eftersom det är möjligt att en process på pappret ser ut att styras av en logik, men i verkligheten visar sig följa en annan informell logik. En sådan informell logik kan sitta i invanda beteenden och/ eller i informella samförstånd om hur saker och ting skall drivas, vilka dock aldrig sätts på pränt och därmed aldrig blir synliga i de formella styrdokumenten.

2. Problemen som har identifierats

2.1. Avsaknad av rationell underbyggnad

De observationer som har gjorts kring problemen i Projekt Älvstaden utvecklas och illustreras utförligt i dokumentet “Frihamnen - a case study”. Som namnet antyder ligger fokus i det dokumentet på processen i Frihamnen. De iakttagelser som har gjorts och de slutsatser som har dragits där speglar dock väl de som gjorts i de fallen som har studerats.

Den övergripande slutsatsen är att det sätt på vilket visionen bryts ner till detaljplaner och operativa projektplaner, inklusive budgetar och riskanalyser, i Projekt Älvstaden inte är tillfredsställande.

Denna övergripande slutsats kan i sin tur brytas ner i följande observationer:

- De olika vägval och designval som kontinuerligt görs i denna process vilar inte i tillfredsställande utsträckning på underbyggda antaganden och en rationellt försvarbar argumentering.

---

[2] För en genomgång av hur offentligt drivna projekt nästan undantagslöst underskattar kostnader och överskattar vinsterna av olika offentliga insatser, se t.ex. Cass Sunnstein, Bent Flyvbjerg, “The Malevolent Invisible hand”

- Allt för ofta förefaller dessa val istället vara styrda av outtalade antaganden eller etablerade sanningar hos tjänstemän, t.ex. om hur staden ser ut, hur staden håller på att utvecklas, eller om vilka effekter olika stadsbyggnadsinsatser förväntas få på det bredare livet i staden.

- Detta problem döljs av att flera av de begrepp som använts i styrdokumenten och mer generellt i den offentliga debatten - t.ex. “blandstad” eller “tät innerstad” - är såpass vaga att underliggande vägval och möjliga målkonflikter inte tydliggörs.

- På ett djupare plan speglar denna brist på precision och rationell underbyggnad att de olika möjliga analytiska steg som kan utforskas och utvärderas i designprocessen inte har analyserats och utforskats på ett tillräckligt utförligt sätt.

Bristen på rationell underbyggnad underminerar både vad som kan kallas målstyrning och projektstyrning i det bredare arbetet med Projekt Älvstaden.

2.2. Bristfällig målstyrning

Målstyrningen sker då Visionen skall översättas till den breda riktning man vill att ett delområdes utveckling skall få. Detta får i Projekt Älvstaden sin praktiska manifestation i att det översättningsskede som sker då den breda visionen översätts till ett planprogram.

Det val som görs i detta skede handlar om vilken roll man tycker att ett visst område bör spela i staden för att bidra till de övergripande ambitioner som uttrycks i visionen. Det kan t.ex. handla om att man vill skapa platser för intensiv social interaktion, kommersiell aktivitet eller rekreation.

Detta val handlar dels om vad man kan åstadkomma i ett visst område, dvs. vad som är praktiskt möjligt att genomföra på en viss plats till en viss kostnad och med en viss risknivå. Vissa stadsbyggnadsambitioner kan helt enkelt medföra så stora infrastrukturkostnader, eller innebära att så stora intäkter försakas, att det inte motiveras av de bredare världen som skulle skapas.

Dels handlar detta om vad man bör försöka åstadkomma i ett visst område, givet vilka djupare utvecklingstrender man tycker sig se i staden, så som t.ex. nya livsmönster, nya teknologier, eller konjunkturutvecklingen. Detta kan t.ex. handla om att man från politiskt håll skulle vilja se ett mer intensivt stadsliv på en viss plats eller i ett visst område, men att man samtidigt inser att stadens bredare utveckling inte verkar understödja en sådan utveckling.

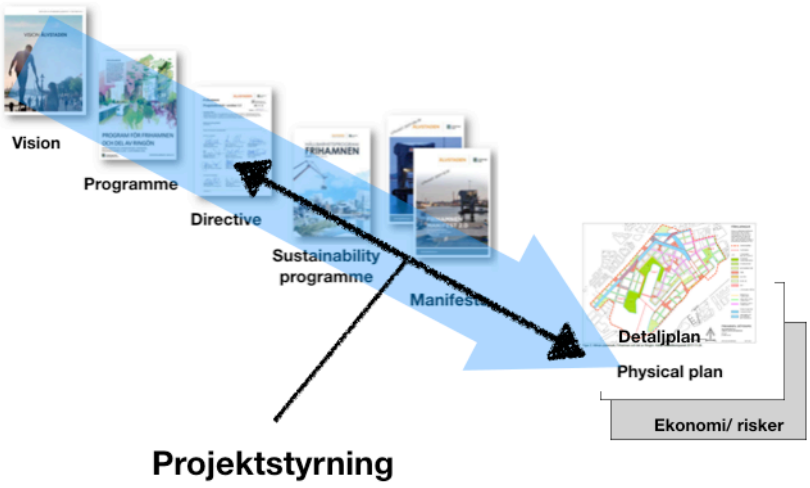
Den generella poängen är att alla områden i en stad varken kan eller bör fylla samma funktioner och därmed ge samma bidrag till helheten. Vilka val som görs på denna målstyrningsnivå kan därmed få avgörande betydelse för hur effektivt en politiskt ambition, eller vision, kan implementeras. Gör man fel saker på fel plats blir utväxling på offentliga insatser låg; gör man rätt saker på trätt plats blir utväxlingen på offentliga insatser högre.

När de centrala valen i målstyrningen görs utan rationell underbyggnad riskerar detta därmed att få stora konsekvenser för möjligheten att realisera de beslutade politiska ambitionerna på ett effektivt sätt.

2.3. Bristfällig projektstyrning

Projektstyrningen tar vid då vissa breda mål har formulerats för ett område. Frågan handlar då inte längre om vilken bred riktning man vill att områdets utveckling skall ta, utan snarare om hur man så effektivt som möjligt skall realisera de mål som formulerats.

Projektstyrningen manifesteras i steget från ett planprogram till själva genomförandet av en viss detaljplan



Projektstyrning handlar delvis om att avgöra vilken slags stadsbyggnad (dvs vilken slags byggd miljö) som på effektivast möjliga sätt understödjer de breda stadsutvecklingsmål (dvs. stadens bredare mål så som t.ex. näringslivsutveckling) som formulerats för området. Skall man t.ex. välja en stor bro, eller flera små för att säkra rätt kopplingar till ett område? Eller, skall man utforma gatunätet på det ena eller det andra sätter?

Det handlar också om vilka sorters stadsstrukturer som kan realiseras till en rimlig kostnad. Det gör att projektstyrningen måste vara följsam för vad marknaden vill, inte nödvändigtvis för att man skall göra det marknaden vill, utan snarare att vad marknaden vill avgör vilken draghjälp stadens offentliga aktörer kan få i att realisera de demokratiskt beslutade ambitionerna. Följsamhet mot marknaden är därmed ett sätt att få större utväxling på begränsade offentliga resurser.

Utan en fungerande målstyrning så blir dock en disciplinerad projektstyrning omöjlig. Detta är ganska självklart, för om det inte är tydligt definierat vad ett projekt skall uppnå så är det inte möjligt att avgöra huruvida projekt är på rätt väg eller inte. Det är heller inte möjligt att lösa målkonflikter som uppkommer eller tvister mellan olika institutioner om hur olika värden skall vägas av mot varandra.

3. De underliggande orsakerna

3.1. De stora ambitionerna med projektet

När Projekt Älvstaden inleddes 2010 var ambitionerna väldigt höga.

En socialt integrerad, hållbar och expansiv stad skulle byggas på en plats där de tekniska förhållandena redan var utmanande. Samtidigt skulle arbetssätten i staden förändras: mot större demokratisk transparens, effektivare koordinering av förvaltningarna och av regionala och kommunala intressen samt mot en större följsamhet för marknaden och civilsamhället.

Projektet var därmed tänkt att samtidigt fungera som ett institutionellt förändringsprojekt och som ett konkret stadsbyggnadsprojekt.

Det uttalade syftet var att markera en nystart för Göteborg. Detta var en tid då mutskandaler, ökat segregationstryck och ett växande fokus på Stockholm och Malmö sammantaget hade skapat en spridd känsla av att Göteborg höll på att halka efter.

Att simultant driva ett ambitiöst institutionellt förändringsprojekt och ett storskaligt stadsbyggnadsprojekt är dock ingen enkel uppgift. Det ställer stora krav på en hög precision i de underliggande problembeskrivningarna, samt i arbetet med att bygga de strukturer och processer som krävdes för att hantera de problem man identifierat.

Här har projektet delvis misslyckats.

3.2. Målstyrningen tappades bort

Den institutionella förändringsambitionen har gått fel framförallt i att de konkreta stadsbyggnadsprocesserna, dvs. projektstyrningen, aldrig på ett tillfredsställande sätt bäddats in i en tydlig modell för att bestämma vad de olika stadsbyggnads-processerna skall uppnå, dvs. målstyrningen.

Som ett resultat av detta sätts nu delprojekt i Älvstaden igång utan att man först tydliggjort mer precis vad de skall uppå. Detta leder till en situation där det är omöjligt att skapa disciplin i styrningen av dessa projekt. Utan en tydlig och vedertagen bild av vad ett projekt skall uppnå är det även teoretiskt omöjligt att avgöra huruvida projektet är på väg i rätt eller fel riktning.

När vi tar detta bredare perspektiv på Älvstadsprojektet så är det inte särdeles förvånande att också projektstyrningen har fallerat. Ytterst handlar ju trots allt styrning om att ha en tydlig idé om vart man vill. Utan det hjälper inte den bästa kompassen och kartan i världen.

Detta problem både döljs och förvärras av att en redan befintlig brist på disciplin i hur man förstår och talar om skillnader mellan olika sorters stadsstrukturer.

3.3. Otydligt ägande av det institutionella förändringsarbetet

En faktor som kan bidra till att förklara varför målstyrningen har tappats bort är sannolikt att man i projektets tidiga skeden aldrig på allvar dök ner i en djuplodande analys av vilka mer precisa problem som målstyrningen måste kunna hantera och översatte detta till tydligt definierade förändringsstrategier för hur styrningen i staden skulle utvecklas och hur rätt sorts kompetenser skulle säkras.

(Vad dessa utmaningar består i utvecklas utförligt i de två dokument som underbygger dessa slutsatser: *Älvstadsprojektet - en kritisk granskning*, och *Frihamnen - a case study*)

Sådana förändringsstrategier hade sannolikt för att bli effektiva behövt ha en mycket stor tydlighet och precision kring hur mandat och ansvar i det övergripande stadsutvecklingsarbetet skulle fördelas mellan olika förvaltningar och mellan förvaltningar och bolag.

Sådana tydligt formulerade förändringsstrategier hade också sannolikt behövt ha en tydlig ägare som också sannolikt hade behövs ha en närvarande i projektet under den ganska långa tid det tar för att förändringsprocesser av detta slag att "sätta sig". På så sätt hade ett tydligt ansvar kunna utkrävas för att de nödvändiga strukturerna, processerna och arbetssätten som planerades faktiskt också kom på plats-

Detta tydliga ägande över helhetsstyrningen av projektet har dock inte funnits. Istället förefaller det som om kommunstyrelsen i ett allt för tidigt skede lämnade över ansvaret för Älvstadsprojektets övergripande styrning till de aktörer som skulle driva de mer specifika stadsbyggnadsprocesserna.

Konsekvensen av detta blev att de aktörer som skulle driva de konkreta processerna med att utveckla den byggda formen (stadsbyggnadsprocesserna) tvingades agera i ett bredare sammanhang (stadsutveckling) som var allt för otydligt definierat för att ett disciplinerat stadsbyggnadsarbete skulle vara möjligt.

Den konkreta manifestationen av detta är att Stadsbyggnadskontoret gavs ordförandeskapet i styrgruppen för Älvstadsprojektet.

3.4. Ett ofullbordat förändringsprojekt

Sammantaget pekar denna analys mot att den institutionella förändringsambitionen, som var en tydlig del av Älvstadsprojektet, förefaller ha avslutats innan det var färdigt. De konkreta stadsutvecklingsprocesserna sattes dock igång med full kraft. Här uppstod gapet mellanakt som här kallas målstyrning och det som kallas projektstyrning.

Det är intressant att reflektera över varför detta tilläts ske. Det är då värt att notera hur diskussionerna i den visionsprocess som inledde Älvstadsprojektet speglade en väldigt stor tilltro till att de nya arbetssätt som sågs som nödvändiga för att praktiskt driva projektet skulle växa fram mer eller mindre organiskt och av sig själva. Detta i sin tur skulle ske genom en öppen samverkan mellan olika offentliga enheter under den övergripande guidningen av visionsdokumentet.

Denna tilltror till att förändringsambitioner självorganiserar sig på detta sätt förefaller utifrån något naiv, åtminstone då man talar om förändringsprojekt med den höga komplexitet och med de inneboende spänningar som Älvstadsprojektet bär med sig.

Det är samtidigt viktigt att poängtera att Älvstadsprojektet i dess tidiga skeden växte fram i en miljö där det fanns starka och ofta skilda åsikter om hur arbetet skulle utvecklas och drivas. Älvstadsprojektet slets därmed hela tiden i olika riktningar av olika krafter. Detta gäller bland annat frågan om hur mandat skulle fördelas mellan projektet och de befintliga förvaltningarna.

Det är i ett sådant sammanhang förståligt att det institutionella förändringsprojektet var svårt att driva och den mer precisa målstyrning som behövs inte har varit särdeles enkel att få på plat.

Hur detta nu skall ske är dock en huvudfråga som måste hanteras. Den institutionella dimensionen av det breda förändringsprojekt som sattes igång 2010 måste helt enkelt fullföljas.