

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT15]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Filip Eklund och Hanna Thisell

Handledare: Sara Brorström

Examinatorer: Iwona Sobis

Socialt blandat boende i Frihamnen

En fallstudie om hur en kommun kan uppnå kollektiva mål inom stadsutveckling

Förord

Vi vill tacka alla som möjliggjort vår uppsats genomförande. Först vill vi tacka de tjänstemän, politiker och byggherrar som var vänliga och tog sig tid för att ställa upp på intervju. Vi vet att det är svårt att ta sig tid att träffa studenter, eftersom att det är avgörande för möjliggörandet av vår uppsats är vi otroligt tacksamma.

Vidare vill vi rikta ett stort tack till alla vänner och bekanta som på ett eller annat sätt hjälp till att stötta oss i arbetet, framförallt ska Dan Pettersson ha en eloge som varit mycket hjälpsam och kommit med värdefulla kommentarer.

Sist men inte minst vill vi tacka vår handledare Sara Brorström som visat engagemang för vårt arbete och ständigt stått vid vår sida under ett spännande halvår.

Ännu en gång, tack till er alla.

Hanna Thisell och Filip Eklund

Göteborg, 03.01.2016

Abstract

Bakgrund: Urbaniseringen ökar ständigt och idag bor mer än hälften av jordens befolkning i städer vilket innebär stora utmaningar för städerna i form av att utvecklingen är hållbar och långsiktig. Göteborg beskrivs som en av Europas mest segregerade städer. I Frihamnen driver Göteborgs Stad ett stadsbyggnadsprojekt som, trots bostadsmarknadens komplexitet och förändrade förutsättningar för samhällsstyrning, har lyckas med någonting ovanligt: att satsa på social hållbarhet inom den bostadspolitiska sektorn.

Syfte: Syftet med studien är därmed att skapa en djupare förståelse för hur Göteborgs Stad går tillväga för att nå kollektiva mål i form av socialt blandat boende inom bostadspolitiken där kontexten kräver samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Därigenom vill vi förklara vad som möjliggjorde det lyckade utfallet i Frihamnen.

Metod: Vi har tillämpat fallstudiedesign för vår kvalitativa studie där datainsamlingsmetoden har bestått i semistrukturerade intervjuer, observationer samt genomgång av diverse skilda dokument som berör fallet Frihamnen.

Resultat: Resultatet visar att Göteborgs Stad har haft ett förmånligt utgångsläge i och med att kommunen äger attraktiv, centralt belägen mark samt att kommunen har arbetat fram verktyg som har visat sig vara effektiva för processen.

Slutsats: Frihamnenprojektet är tydligare politiskt styrt än tidigare projekt. De mest centrala verktygen Göteborgs Stad har använt har visat sig vara visionen, ägardirektiven för Älvstranden Utveckling AB samt markanvisningstävlingen. Därutöver har kommunen haft flera betydande resurser till sitt förfogande som gett ett förmånligt förhandlingsläge i den höga graden av interagerande som projektet präglats av.

Nyckelord: Frihamnen, stadsutveckling, styrning, social hållbarhet, socialt blandat boende, fallstudie, governance, urban governance

Innehållsförteckning

Förord	1
Abstract	2
Innehållsförteckning	3
1. Inledning	5
1.2. Bakgrund och tidigare forskning	8
1.2.1. Stadsutveckling.....	8
1.2.2. Bostadsmarknaden som politisk arena	9
1.3. Disposition	11
1.4. Problemformulering.....	11
1.5. Syfte och frågeställning.....	12
1.6. Studiens avgränsningar.....	13
2. Metod - En kvalitativ studie	13
2.2. Fallstudiedesign.....	14
2.3. Fallstudiens begränsningar	15
2.4. Frihamnenprocessen i fokus med inspiration från processpåring	15
2.5. Intervju som metod.....	19
2.6. Dokumentgenomgång och observationer	21
2.6.1. Seminariedag och studiebesök.....	21
2.7. Överväganden av forskningsetiska principer.....	22
3. Urban governance-teori som utgångspunkt	22
3.1. Governance - samhällsstyrning nu och då	23
3.2. Urban governances utveckling.....	26
3.3. Från Amerika till Europa	28
3.4. Analysverktyg och centrala begrepp.....	30
4. Resultatredovisning	33
4.1. Processen fram till markanvisningen i Frihamnen	33
4.1.1. Utgångspunkt: <i>Vision Älvstaden</i> växer fram	33
4.1.2. Vision Älvstaden fastställs.....	34
4.1.3. Nya ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB	35
4.1.4. Älvstranden Utveckling AB får uppdraget i Frihamnen	35

4.1.5. Ny markanvisningspolicy i Göteborgs Stad	36
4.1.6. Markanvisningstävling	36
4.2. Verktyg, hinder och möjligheter för blandade hyresnivåer	37
4.2.1. Vision Älvstaden	38
4.2.2. Pilotprojekt	39
4.2.3. Nya ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB	39
4.2.4. Älvstranden Utveckling AB - kommunalt bolag	40
4.2.5. Markägande	41
4.2.6. Ny markanvisningspolicy i Göteborgs Stad	41
4.2.7. Markanvisningstävlingen	42
4.2.8 Processen	42
4.2.9. Politisk tydlighet	45
4.2.10. Bostadsmarknaden - en komplex arena	46
4.2.11. Politisk oenighet	48
4.2.12. Rollfördelning	49
5. Tolkning av resultat	49
5.1. Interaktiv samhällsstyrning	49
5.2. Role of government in governance	51
5.3. Resurser och inflytande	53
5.4. Skilda omvärldstryck	56
5.5. Politisk auktoritet	57
6. Slutsatser	60
6.1. Besvarande av frågeställningar	60
6.2. Avslutande reflektioner och överväganden	63
6.3. Fortsatt forskning och slutord	64
7. Källförteckning	66
7.1. Egen empiri	72
7.2. Bilagor	72

1. Inledning

Urbaniseringen ökar ständigt i världen och idag bor över hälften av jordens befolkning i urbana områden (Kornberger & Carter, 2010:326). Det är därför uppenbart att städer står inför stora utmaningar och städernas utveckling och förändring har stor inverkan på en mängd människors liv. Eftersom så många människor berörs av stadsutveckling är det viktigt att utvecklingen är hållbar och långsiktig som ett sätt att bemöta utmaningarna vilket kopplar stadsutveckling närmre begrepp som hållbar utveckling (Brorström 2011:9; Brorström 2015:21). Hållbar utveckling fick sitt stora genomslag på miljömötet i Rio de Janeiro 1992 där begreppet dessutom delades upp i tre skilda perspektiv; ekologisk, ekonomisk, och social hållbarhet¹. De tre parametrarna är sammanlänkade och ömsesidigt beroende (Olsson, 2012:1). Social hållbarhet som begrepp är tätt kopplat till välfärden och det ansvar som kommuner/städer har, det vill säga att livet skall vara relativt rättvist för alla människor i mån om levnadsstandard och andra liknande aspekter oberoende av vart människor bor (Olsson, 2012:3). Det är dock känt att skillnader mellan människor ökar när städer växer, med andra ord ökar segregationen² (Gibbs & Krueger, 2007:114f) vilket inte är förenligt med social hållbarhet.

Utifrån ett stadsutvecklingsperspektiv blir det därför intressant att se hur städer kan främja social hållbarhet genom att arbeta mot bostadssegregation, eftersom det ofta är i bostadssektorn som frågan hanteras. Litteraturen på området är tydlig med att inkludering är ett centralt begrepp då ett hållbart samhälle eftersträvas. I Sverige har segregation kommit att bli ett allt mer förekommande bekymmer och framförallt i städerna yttrar sig det växande samhällsproblemet (Olsson, 2012:5f). Liksom många andra svenska städer växer Göteborg snabbt och bostadsbristen är ett faktum: för att matcha befolkningsökningen fram till 2015 hade det behövts byggas ytterligare drygt 20 000 nya bostäder sedan 1990 (Hyresgästföreningen, 2015). Konsekvensen av bostadsbristen blir att hyrorna höjs på de befintliga lägenheterna. Det anses

¹ Göteborgs Stad beskriver begreppet **social hållbarhet** enligt följande “Social hållbarhet handlar kortfattat om att två saker ska finnas i ett samhälle. Den ena är välfärd och innebär att människor ska ha en ha en hygglig standard och leva i en trygg miljö. Källord betyder också att fördelningen av livets goda ska vara något rättvis. Den andra saken är jämlikhet och innebär att alla människor ska ha samma rättigheter och skyldigheter. Begreppet segregation beskriver enligt nationella myndigheter som Ulf Finnsjö beskriver i sin bok *Segregation i Sverige* (2015) som “Skillnader i bostadsförhållanden mellan olika sociala och etniska grupper. Segregation kan ske på grundval av socioekonomisk status, hudfärg, religion, etnisk tillhörighet e.d. Den kan vara ofrivillig eller frivillig” (ne.se, 2015). Eftersom att vi behöver operationalisera begreppet segregation, eller kanske främst bostadssegregation, kommer vi att syfta till att det som eftersträvas i vårt fall är att människor med olika socioekonomisk status kommer ha möjlighet att bo på samma plats.

påverka låginkomsttagare och utsatta personer allra mest vilket innebär att segregationen förstärks (Göteborgs Stad, Budget 2016:33). I Göteborgs Stad [nedan Göteborg, kommunen eller staden] ökar segregationen, främst utifrån socioekonomisk status, och staden beskrivs som en av Europas mest segregerade städer vilket delvis grundas i att staden till ytan är stor och det därför är stora avstånd mellan stadsdelarna (Brorström, 2015:50).

I Göteborgs Stads budget, kommunens övergripande styrdokument, är det påtagligt vilken vikt bostadsbyggandet har för stadens utveckling. I budgeten beskrivs hur bostadsmarknaden bör styras tydligare för att kunna bidra till allmännyttan i kommunen. Nybyggnation är en av de lösningar som antas kunna bidra till en socialt hållbar bostadspolitik³ men det kräver att det byggs betydligt billigare än i dagsläget (Göteborgs Stad, Budget, 2016:33). I budgeten poängteras att det krävs nya modeller för att bygga billigare. Jubileumssatsningen 2021 skall bidra med ca 7000 nya bostäder där bland annat Frihamnen, en central del av Göteborg där en ny stadsdel planeras, lyfts fram som en testarena för socialt blandad boende. Allmännyttiga bolag lyfts också upp som en viktig aktör i arbetet mot socialt hållbar bostadspolitik vilket kan framstå som paradoxalt då allmännyttan, precis som andra alternativ, numer har begränsad möjlighet att agera (Göteborgs Stad, Budget, 2016:33ff).

I Göteborg och Frihamnen görs försök att bryta segregationen och fokus för denna uppsats ligger på hur kommunen, som ansvarig för bostadsförsörjningen, arbetar för att skapa en blandad stad⁴ som ett delmål mot en mer socialt hållbar utveckling och säkrad välfärd (Vision Älvstaden, 2012:9f). Den här typen av kollektiva mål bottnar i det ansvar en Göteborgs Stad har gentemot sina medborgare. Med utgångspunkt i att nybyggnation ses som ett verktyg [när inget annat uppges syftar begreppet verktyg till någon form av styrmedel] för att uppnå stadens mål om

³ **Socialt hållbar bostadspolitik** kan bland annat innebära att “*bryta segregationen och skapa mer socialt hållbara stadsdelar*” (Lilja & Perner, 2010:5).

⁴ **Blandad stad**, kan förtydligas genom definiering av “*ett inkluderande boende [...]. Med inkluderande avses ett boende där ingen grupp i samhället är utesluten eller med en mer praktisk definition: även låginkomsttagare ska ha råd att flytta in och bo kvar*”. För att öka förståelsen för begreppet kan vi vända på det “*ett boende som inte exkluderar, utesluter, vissa grupper i samhället. Ett boende för alla [...] Ett boende för en blandad grupp i samhället, ingen skall vara utesluten. [...] en social mix [...] eller åtminstone möjligheten till en social mix*” (Göteborgs Stad Fastighetskontoret et al., 2012:5).

social hållbarhet (Göteborgs Stad, Budget, 2016:33) blir studiens inriktning att belysa hur processen som lett fram till Frihamnenprojektet har sett ut.

Vid första anblick kan det verka konstigt att inte kommuner lyckas med sina byggprojekt eftersom de till synes har goda förutsättningar men bostadsmarknaden är komplex och är av den anledningen intressant att studera. Kommunala byggprojekt innebär komplexa samarbeten över sektorsgränser likväl som med näringslivet och en viktig insikt är att den rådande byggmodellen antas bidra till långsiktiga problem som segregering vilket redan präglar Göteborg (Göteborgs Stad, Budget 2015:34f). Med breda penseldrag beskriver forskningslitteraturen att det har skett en rad förändringar i samhället som har lett till en mer komplex och interaktiv samhällsstyrning vilken ofta benämns som *governance*⁵. De flesta forskare är överens om att samarbeten krävs för att kommunen skall ha kapacitet att handla, samtidigt medförs viss problematik på det demokratiska planet (Montin & Hedlund, 2009:11, 26).

Frihamnenprojektet har hittills satsat stort och prioriterat socialt blandat boende och i vår studie vill vi söka efter svar på vad som har möjliggjort det. Den ovanligt lyckade satsningen på social hållbarhet i Frihamnen (att Göteborgs Stad såhär långt i projektet lyckats prioritera att bygga socialt blandat boende) gör fallet intressant att studera. Målet i Frihamnen är att skapa socioekonomisk blandat boende, vilket fräst skall uppnås genom blandade upplåtelseformer och blandade hyresnivåer. Vi ställer oss frågan vad som har möjliggjort Frihamnens hittills lyckade utfall? Genom att undersöka hur processen⁶ har sett ut skall vi försöka synliggöra faktorer i processen som kan ha varit framgångsbringande så här långt. Oavsett hur utfallet blir på lång sikt blir fallet intressant att studera som ett försök att styra mot mer blandat boende.

⁵ **Governance** är ett begrepp med många olika definitioner men i uppsatsen används begreppet som *styrning genom nätverk*, det vill säga politisk styrning som innefattar samverkan med externa aktörer (Pierre, 2009:45ff)

⁶ En **process** beskrivs av Oxford Dictionary enligt följande "*A series of actions or steps taken in order to achieve a particular end*" (Oxford University press, 2015)

1.2. Bakgrund och tidigare forskning

Det finns gott om litteratur som berör delar av städer, infrastrukturella projekt och marknadsföring av städer men litteratur angående hur städer styrs i praktiken är inte lika förekommande (Brorström, 2015:17). Det finns en rad inbyggda problemområden i bostadsmarknaden som berör huruvida kommunen kan påverka utfallet. Boverket konstaterar att det i praktiken ofta är byggherren som initierar/driver och ombesörjer planprocessen, vilket kan leda till att kommunens inblick och kontroll i processen minskar markant. Vidare kritik som lyfts är att processerna bakom detaljplaner ofta är snävt avgränsade, det vill säga omfattar endast just det projekt som är aktuellt, som leder till en minskad helhetsbild av stadsutvecklingen (Boverket, 2010:39f). Det styrmedel som anses vara starkast är markinnehav. För att markinnehav skall vara ett lyckat styrmedel för kommunen bedömer dock Boverket (2010:40f) att det krävs politiska ambitioner och en väl utarbetad markanvisningspolicy. Äger kommunen planområdet finns det möjligheter att ha en markanvisningstävling. Genom en tävling kan kommunen ha ett bindande civilrättsligt markanvisningsavtal som sedan binder byggherren till den utformning som avtalats om upplåtelseformen, till exempel en viss andel hyresrätter (Boverket, 2010:41).

1.2.1. Stadsutveckling

Verktyg som visioner och strategier har kommit att styra allt fler städer och kommuner, samtidigt har också intresset för ämnet ökat markant inom forskningsvärlden. Det finns en tydlig trend i att städer numer styrs genom ett strategiideal, istället för som tidigare ett traditionellt planeringsideal (Brorström, 2011:6). Inom stadsutveckling är strategi och vision viktiga begrepp. En vision beskrivs kunna möjliggöra politisk enighet och skapa en gemensam målbild för staden. En vision kan samordna en stads olika organisationer och förvaltningar kring ett mål och därigenom kraftsamla och arbeta gemensamt. Visioner och strategier kan skapa handlingsutrymme genom att agera som en ram för olika aktörer att hålla sig till vilket gör att det kan användas som styrmedel (Brorström, 2015:31; Brorström, 2011:11). Då förvaltningar och bolag inom en stad, som har gemensamma mål, har ett gränsöverskridande arbete skapas en effektivare styrning av staden. Nya styrformer anses även vara mindre hierarkiska och sträcker sig på ett annat sätt över organisatoriska gränser (Brorström, 2015:28).

1.2.2. Bostadsmarknaden som politisk arena

I rapporten *Ett socialt blandat boende i Göteborg* (2012:3) som tagits fram av Göteborgs Stads fastighetskontor, Göteborgs Stads social resursförvaltning och Centrala Älvstaden redovisas en rad skäl till varför det är viktigt att bygga staden så att “även de resurssvaga har möjlighet att bo i nya attraktiva områden”. Betoning läggs vid att blandning av grupper av människor är centralt även i nybyggda områden. Det poängteras att faktorer som att minska segregation och polarisering samt att hålla samman samhället är av stor vikt men även aspekter som rättvisa och demokrati är centrala. Rapportförfattarna poängterar även att det är betydande att skapa en nyskapande, levande och föränderlig stad vilket handlar om att bygga en attraktiv stad. Det vanligaste tillvägagångssättet som tillämpas vid arbete för socialt blandade bostadsområden i Sverige är så kallade blandande upplåtelseformer. Problemet med den metoden är dock att byggkostnaderna är så höga att även hyresrätter innebär en för hög kostnad för låginkomsttagare (Boverket, 2010:91). Vilka effekter bostadssegregationen får i det långa loppet är omdiskuterat och svårt att mäta men det finns till synes en samstämmighet kring att någonting måste hända för att säkra en hållbar stadsutveckling (Boverket, 2010:197).

I vilken utsträckning kommuner kan påverka bostadsmarknaden är starkt kopplat till ett antal skilda instanser som i sin tur också kan påverka området. Inom bostadspolitiken påverkar EU, stat, landsting men även privata aktörer. Dels är EU en viktig instans som Niklas Laurin (2013:42) lyfter upp “Sverige bör genom en EU-ansökan be om att få lyfta bort en del av sin bostadsmarknad från den kommersiella marknaden”, i rapporten *Hållbara städer*. EU-direktiv har således en avgörande roll rörande svenska kommuners möjligheter att påverka sin egen bostadssituation. Regional inblandning blir allt viktigare eftersom bostadsfrågan anses påverka hela regioner. Staten påverkar på det sättet att de tar mindre ansvar än tidigare, samtidigt som avregleringen som staten beslutat, anses ha minskat kommuners medel för att påverka marknaden (Statskontoret, 2013:2,4; SOU:2015:58:18ff).

Under de senaste decennierna har bostadsmarknaden förändrats kraftigt. Den svenska bostadspolitiken präglades tidigare av subventioner och detaljreglering, staten tog en betydligt större ekonomisk risk jämfört med marknaden. Idag ligger den risken på kommuner, kreditgivare och byggföretag vilket får konsekvenser för nybyggnation (Statskontoret, 2013:1). Den rådande

samhällssituationen tvingar kommuner att interagera med näringslivet mer intensivt i jakten på producerandet av välfärd. Kommunala byggprojekt är ett fält där det ofta är flera olika aktörer, både privata och offentliga, som samverkar. I dessa så kallade offentlig-privata samarbeten (OPS) finns det en rad inneboende konflikter då de skilda aktörernas värdegrunder bygger på olika logiker. Som organiseringsform kan OPS innebära värdekonflikter eftersom privata och offentliga aktörers värdegrund och uppdrag ofta ser olika ut. Problemet blir påtagligt på bostadsarenan, kommunens mål med byggnationer handlar sällan endast om att producera fler bostäder utan att utgöra ett verktyg för att råda bot på bland annat bostadssegregation. Kommunens mål grundas således i dess välfärdsuppdrag. Byggherrarnas mål är av naturliga skäl att projekt skall vara vinstbringande. Samtidigt är ett uttalat problem med den ökade bostadssegregationen de höga priserna på bostäder. Här råder således en tydlig värdekonflikt mellan offentliga och privata aktörer. Kommunen har ett behov av att sänka priserna då det skulle möjliggöra ett mer blandat boende medan byggherrarna har ett behov av att maximera sin vinst (Forskningsrådet Formas, 2011:59f). I rapporten *Hållbara städer* lyfts just bostadsmarknaden upp som ett samverkansområde där kommunen, trots formella beslutsrättigheter, inte lyckas uppnå sina mål (Jansson, 2013:6).

“Kommunalt markägande är formellt sett fortfarande det kraftfullaste styrmedlet. Samtidigt handlar det om en förhandlingssituation mellan parter och kommunens styrka beror i hög grad på vilken efterfrågan som finns på byggbar mark” (Forskningsrådet Formas, 2011:39) som citatet antyder ökar kommunens makt i relation till byggherrarna markant om marken har ett attraktivt läge. Även om kommunens planer är ambitiösa kan det vara svårt för kommunen att hävda sina intressen i genomförandefasen vilket ställer ännu högre krav på att kommunen skriver in krav och regleringar i planarbetet. Givet att kommunen äger marken som är aktuell för byggnation har kommunen rätt att besluta om markanvisning (Forskningsrådet Formas, 2011:39).

Grundat i att Göteborgs Stad både äger bostäder (via kommunala bolag) och mark anses Göteborg ha goda förutsättningar att undvika bostadssegregation. I slutändan handlar problematiken dock om finansiering, det måste till strategiska förändringar som knuffar staden i rätt riktning, men exakt hur det skall gå till är en svår nöt att knäcka (Brorström, 2015:82).

Boverkets rapport *Socialt hållbar stadsutveckling* (2010:41) bekräftar Brorströms påstående: “Ett strategiskt markinnehav är det kraftfullaste styrmedlet en kommun kan ha [...] Men det förutsätter att markinnehavet kombineras med politiska ambitioner och en genomtänkt och väl förankrad markpolicy”.

1.3. Disposition

Efter inledningen och tidigare forskning kring stadsutveckling presenteras problemformulering, syfte och frågeställning. Därefter presenteras den processspåringsinspirerade metod vi har valt att tillämpa, varpå vår teoretiska referensram som grundas i governance-, urban regim- och urban governance-teori följer. Uppsatsen avslutas med resultatpresentation av empiri från dokumentgenomgång, observationer och intervjuer följt av analys samt slutsatser och diskussion.

1.4. Problemformulering

Att skapa en socialt blandad stad innebär idag samarbeten över gränser och i nya former, så kallade governancemodeller. I dagens samhälle lämnas städer att med hjälp av näringslivet skapa sig möjligheter att agera, vilket på ett teoretiskt plan har en del inneboende problematik, viss kritik lyfts kring governance som styrform. Kritikerna menar att governance inte kan ersätta traditionell politisk styrning. Det grundas i argumentet att styrmodellen inte kan garantera att politiska mål uppfylls bland annat eftersom externa aktörer kan få för stort inflytande i nätverken (Pierre, 2009:51f). Pierre (2014:873) belyser att fokus för forskningen på området idag allt för ofta ligger vid *hur* kollektiva mål uppnås och att frågan rörande *om* de uppnås hamnar i skymundan. Han menar att målet ständigt bör vara att producera välfärd och att det är mindre relevant huruvida det sker genom governance eller traditionell politisk styrning (Pierre, 2014:873). Grundat i att utfallet för Frihamnenprojektet är känt för oss, vi vet att kommunen har uppnått sitt kollektiva mål, anser vi att det blir av vikt att förklara hur det har gått till. För att undersöka den problematiken ämnar vi att göra en fallstudie av Frihamnenprojektet där vi bland annat undersöker processen kring projektet och hur kollektiva (kommunens) mål uppnåtts. Projektet kan ge ledtrådar om huruvida kommunen kan skapa *kontroll över resultatet*. Perspektivet blir relevant eftersom litteraturen ofta behandlar bristen av kontroll över resultatet i

styrning genom nätverk vilket ofta leder till att andra mål än kommunens prioriteras men också delvis för att segregering pekats ut som ett problem i staden i Göteborgs Stads budget.

Hur kan en kommun lyckas med satsningar på social hållbarhet inom bostadsarenan? För att nå en förklaring på det är det viktigt att klargöra och förstå processen vilken i sin tur är beroende av dagens kontext. Som ovan beskrivits har det skett en förändring inom den offentliga sfären och kommunens roll har förändrats vilket bland annat har medfört behovet av att utveckla nya styrmetoder.

Det blir intressant att kritiskt utvärdera kommunens möjlighet att styra i dagens kontext vilket lägger grunden till uppsatsen frågeställningar. Litteraturen på governanceområdet är bred men i uppsatsen förstås begreppet governance som *styrning genom nätverk*. Det finns en tro om att governance som styrmetod är effektiv men en kritisk frågeställning som inte besvaras tillräckligt inom litteraturen är hur governance hanterar demokratiska aspekter. Kan styrmodellen leverera samma resultat som föregående, mer hierarkiska, styrmodell kunde? Vår förhoppning är att underlaget skall kunna användas för att fördjupa kunskaperna kring hur styrningen i en stad kan förstås och fylla delar av den avsaknad på empiri som råder inom forskningsfältet.

1.5. Syfte och frågeställning

Grundat i att spelreglerna inom bostadssektorn har förändrats är det idag svårare för kommuner att uppnå mål som grundas i den sociala hållbarhetsdimensionen. Genom att studera Frihamnen är **syftet med studien är att skapa en djupare förståelse för hur Göteborgs Stad går tillväga för att nå kollektiva mål i form av socialt blandat boende inom bostadspolitiken där kontexten kräver samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Därigenom vill vi förklara vad som möjliggjorde det lyckade utfallet i Frihamnen.** Följande frågeställningar har formulerats för att svara på syftet och därmed ge en ökad förståelse om fallet.

1. *Hur har processen från initierandet av visionsarbetet för Älvstaden fram till markanvisningen i Frihamnen sett ut?*
2. *Vilka verktyg har Göteborgs Stad använt i Frihamnenprojektet för att nå blandade hyresnivåer?*

3. *Vilka hinder och möjligheter har Göteborgs Stad stött på i Frihamnenprojektet rörande målet att nå blandade hyresnivåer?*

1.6. Studiens avgränsningar

Studien har avgränsats till en tidsperiod som sträcker sig från arbetet med *Älvstaden - vision och strategier* till idag. Det hade kunnat vara av intresse att studera processen längre tillbaka men en begränsning måste göras på grund utav resurser⁷ vi har till vårt förfogande i mån av tid. Vidare gör studien inte anspråk på att förklara eller redovisa hela händelseförloppet för Frihamnenprojektet, utan endast belysa de mest avgörande aspekterna för hur Göteborgs Stad har arbetat för att nå målet med socialt blandat boende i Frihamnen.

2. Metod - En kvalitativ studie

Eftersom målet om socialt blandat boende i Frihamnen är känt på förhand ämnar uppsatsen att ta reda på vad som gjorts från stadens sida för att nå dit. Fokus i studien är att beskriva och förklara den process som projektet vuxit fram genom. Eftersom fokus ligger på fallet och syftet i studien är att förklara projektets framgångsfaktorer är studiens metod inspirerad av processpåring. För utfallsförklarade studier lämpar sig en kvalitativ metod (Bryman, 2008:74). För att klargöra processen har vi använt oss av intervjuer, direktobservationer samt genomgång av dokument främst bestående av offentliga handlingar från Göteborgs Stads webbarkiv. Intervjuer valdes som primär metod och utgör en central del av studien då det lämpar sig bra på utforskade fall (Esaiasson et al., 2012:280). Studien är således kvalitativ och inom kvalitativ forskning är ett centralt begrepp tolkning. Generellt kan tolkande forskning sammanfattningsvis sägas handla om att med hjälp av teoretiska verktyg utveckla synen på världen omkring oss och tillföra en mer balanserad förståelse av den (Alvehus, 2013:22f).

⁷ **Resurs** beskrivs enligt nationalencyklopedin som *“tillgång som är känd och åtkomlig för viss verksamhet, i vid bemärkelse ett medel för att underlätta uppnående av ett visst mål. Exempel är arbetskraft, kunskap och kapital som är resurser hos en stat, ett företag eller en individ”*

2.2. Fallstudiedesign

Fallstudier förekommer inom många skilda forskningsfält. Vad som kan utgöra ett fall är till det närmsta omöjligt att definiera. I organisationsforskning är ett fall vanligtvis en avdelning eller en organisation (Alvehus, 2013:75), i denna uppsats är vårt fall processen kring en specifik uppgift. Ett sätt att beskriva ett fall är "*ett bland andra*", alltså någonting empiriskt som finns i en mängd där det är möjligt att välja ut ett av dem. Fallet skall vara en avskild enhet som har en egen identitet eller ett specifikt beteendemönster vilket är olikt omgivningen. Avsikten är oftast att genom det valda fallet beskriva ett fenomen (Alvehus, 2013:75; Czarniawska, 2014:40). Fallstudier är speciella på det viset att de förknippas med en viss plats eller en viss tid. Det kan till exempel röra sig om bostadsområde, en organisation eller ett samhälle (Bryman, 2008:74). Eftersom syftet med fallstudier ofta är att intensivt granska ett fall detaljerat, används vanligen ostrukturerade intervjuer och direktobservationer, då det anses fungera bra till syftet. Bryman (2008:76) skriver att fallstudier är lämpligt "*då "fallet" av egen kraft utgör fokus för intresset*" vilket kan anses stämma bra överens med vårt perspektiv på Frihamnenprojektet. Forskarens mål blir helt enkelt att på ett ingående sätt förklara fallet. En av skillnaderna mellan fallstudie och andra forskningsdesigner är att forskaren vill belysa något unikt med fallet, vilket kallas för att forskare har ett *idiografiskt* synsätt (Bryman, 2008:76). Fall är således "*ett bland andra*" men också specifika i någon mån, det är av stor vikt att betona just det avvikande i fallet (Alvehus, 2013:75) vilket gör det viktigt att tydliggöra varför vi studerar just Frihamnenprojektet. Det är till stor del redan besvarat, för att ge ett koncist svar handlar det om att Göteborgs Stad såhär långt i projektet lyckats med någonting (*beslutat att bygga socialt blandat boende*) som staden (och många andra städer och kommuner) vanligen inte lyckas uppnå.

Frihamnenprojektet kan ses som ett delfall av till exempel fallen "Göteborgs Stads måluppfyllelse" eller "Göteborgs Stads bostadspolitik". Att fokusera på ett delfall skapar möjligheter att gå ner från en hög abstraktionsnivå till en något mer detaljerad nivå. Det är således centralt att betona att studien inte har fokus på (hela) "fallet Frihamnen" utan studerar ett visst fenomen i fallet. Det vi vill studera i fallet Frihamnen berör processen bakom där fallet befinner sig idag. Vi vill fylla ut luckan gällande svaret på hur staden har uppnått sitt mål att skapa blandning i ett bostadsområde. Fallet i sig är inte det vi i studien vill lyfta som intressant utan snarare är det intressanta det specifika utfallet som uppnåtts. Vår ambition är att i sitt

empiriska sammanhang skall vårt fenomen kunna relateras till andra, liknande fenomen vilket Alvehus (2013:76f) betonar som centralt i fallstudier.

Utfallsförklarande studier är vanligt förekommande och går ut på att förklara vilka orsaker som har påverkat utfallet i en studie (Beach & Pedersen, 2013:18ff). En kvalitativ fallstudie kan vara deducerande, inducerande och abducerande. Det är sällan det förekommer helt renodlade studier utan snarare blandar de flesta forskare synsätten vilka berör relationen mellan teori och forskning (Beach & Pedersen, 2013:18ff; Bryman, 2008:28). Något som talar för ett abduktivt angreppssätt är att det krävs empiri för att förstå fallet vilket sedan kan kombineras med teori. Ett för snävt teoretiskt deduktivt angreppssätt leder troligen till att viktiga faktorer utelämnas (George & Bennett, 2005:76). Vår studie tillämpar en angreppsmodell som är abduktiv.

2.3. Fallstudiens begränsningar

Kritik som ständigt är anhängig till fallstudier berör att empiriska generaliseringar ofta är problematiska (Alvehus, 2013:75). Begrepp som diskuteras i förhållande till fallstudier är *reliabilitet*, *replikation* och *validitet*. Begreppens bäring och relevans beror enligt Bryman (2008:76f) till stor del på vilken forskare som tillfrågas. Slutsatsen blir att forskarens inriktning och ambition med studien är avgörande för begreppens bruklighet. Beach och Pedersen (2013:19) hävdar starkt att en forskare kan ha generaliserande ambitioner även om många historiker inte rekommenderar sådana ambitioner i samband med designen. Diskussionen kring generaliserbarhet och extern validitet kan trots det sammanfattas med att det är viktigt att forskaren är medveten om att det sällan går att generalisera utifrån ett enskilt fall (Bryman, 2008:76f).

2.4. Frihamnenprocessen i fokus med inspiration från processpåring

Det som kännetecknar utfallsförklarande processpåring, som vår design inspirerats av, är att den går ut på att ”pussla ihop” historia för att förklara hur något kunnat ske. Processpåring lämpar sig bra för en fallcentrerad studie (Beach & Pedersen, 2013:21). Det förklaras som traditionellt ”detektivarbete” och går ut på att forskaren söker efter förklaring. Det är en ”bottom-up analys och ämnar synliggöra ett eller flera X” (Beach & Pedersen, 2013:20; Esaiasson et al., 2012:129).

Efter att ett fall har valts måste en forskare med hjälp av empiriska undersökningar (bevisföring) hitta förklaringsfaktorer, det vill säga söka efter kausala mekanismer. Syftet med processspårning är att finna och bekräfta kausala mekanismer genom att kartlägga det aktuella händelseförloppet i detalj. Metoden syftar till att kartlägga alla möjliga kausala stigar som är konsistenta med utfallets evidens. George och Bennet placerar sin metod som en inomfallsstudie, vars syfte är att i detalj studera orsaker till effekter som uppstår. I vårt fall vad som kan ha lett till det lyckade utfallet i Frihamnen (Esaiasson et al., 2012:129).

Det lämpar sig framförallt bra med processspårningsmetoder när utfallet är välkänt. Det är viktigt att argumentera för varför det är intressant att forska på fallet, det gör vi genom att påvisa att bostadsmarknaden är komplicerat organiserad och satsningar på social hållbarhet inom den är ovanliga vilket gör det till ett intressant fall att studera genom en processspårningsinspirerad forskningsdesign. Vi skall noga spåra kedjan tillbaka för att undersöka vad som påverkade utfallet, genom att starta vid den punkt fallet befinner sig idag arbetar vi oss bakåt i tiden tills något av intresse återfinns. Vi söker att isolera formativa moment som varit avgörande i processen, de kan liknas vid avgörande ögonblick i processen. I vissa fall kan de formativa momenten sedan "låsa fast" aktörer och intuitioner till att agera på ett visst sätt. Det kallas *spårbundenhet* vilket är vanligt i samhällsprocesser. Metodmässigt finns inga begränsningar gällande processspårning, utan det är fritt för forskaren att hämta information på de sätt som kan tänkas behövas för att hitta kausala mekanismer (Esaiasson et al., 2012:131).

Det första steget när en forskare analyserar en process är att definiera centrala, viktiga aktörer för processen samt delbeslut som fattats. I denna studie gjordes inledningsvis en kartläggning av aktörer som varit deltagande i Frihamnenprojektet. Vi studerade således fallet noggrant, gick igenom protokoll, propositioner, beslut, styrdokument, avtal samt en mängd andra dokument. Vi kom, med hjälp av vår handledare som är insatt i närliggande projekt (som Kvillebäcken och Älvstadsvisionsarbetet), fram till ett antal individer vi ansåg var relevanta att intervjua. Vi ville dels få spridning i informanterna rörande yrkesroll (tjänsteman, politiker, byggherre) och även få informanter som var väl insatta i projektet. Urvalet skedde således strategiskt men för att inte riskera att bli *för* strategiska, vilket Johan Alvehus (2013:67f) menar är en risk med strategiskt urval. För att försäkra oss om att urvalet täcker kunskapsbilden kring Frihamnen frågade vi även

olika informanter om vilka de ansåg ha störst kunskap kring fallet. Det strategiska urvalet kompletterades således delvis med inslag av snöbollsurval. Eftersom flera av de nämnda personerna redan var intervjuade konfirmerades att vårt urval varit lyckat.

Bland tjänstemännen föll det sig naturligt att de tillfrågade skulle bli Älvstranden Utveckling AB:s anställda eftersom bolaget äger projektet. Det rörde sig om roller som projektledare, chefer samt tjänstemän som varit med under lång tid. Politikerna var aningens snårigare, vi sökte i Göteborgs Stads sökfunktion efter politiker som varit aktiva inom stadsutvecklingsområdet under en längre tid, helst på höga positioner eller i flera olika nämnder etcetera. De utvalda blev politiker från Älvstranden Utveckling ABs styrelse, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden med mera och det var ett krav att de hade varit med under processen för Frihamnen en tid tillbaka. Byggherrarna var lättast eftersom att vi främst var intresserade av aktörer som valts ut i markanvisningstävlingen och som planerar bygga bostäder. Det blev också självklart att få med såväl privata aktörer som det kommunala bolaget Förvaltnings AB Framtiden. Här stötte vi dock på problematik eftersom samtliga av de privata aktörerna uppgav att de inte hade tid och därmed avböjde att delta, till slut lyckades vi dock få två privata byggherrar att skicka skriftliga intervjusvar. För att inte helt förlora de privata aktörernas perspektiv beslutade vi oss för att ta med empirin även från de skriftliga intervjuerna, men att vara medvetna om att materialet skiljer sig från de övriga intervjuerna. Eftersom att de privata byggherrarna var svårare att få tag på lovade vi dem bland annat anonymitet för att öka våra chanser till svar. Esaiasson et al. (2012:257f) lyfter ett exempel där utlovad anonymitet skapade problem rörande analysen. Den studien var beroende av specifika åsikter och syftade till att belysa unga pars syn på jämställdhet. Vi övervägde på förhand vilka konsekvenser eventuell anonymitet skulle kunna komma att få för vår analys men grundat i att vi vill belysa processen kom vi fram till att vår analys inte är beroende av vem som sagt vad eller huruvida vi kan urskilja specifika åsikter till specifika personer. Däremot ville vi kunna urskilja de skilda yrkesrollerna för att kunna se om deras perspektiv som grupper skiljer sig från varandra. Grundat i det beslutade vi oss för att anonymitet inte skulle bli problematiskt för resultatredovisningen men att vi ville kunna belysa tillhörighet och position. Byggherrarna benämnd dock enligt överenskommelse endast som byggherrar.

Inom kvalitativ forskning är en central faktor bevisföringen. Forskaren behöver nå punkten där ytterligare empiriskt material inte antas förändra slutsatsen. När den punkten nås kallas det för att en mättnad är uppnådd (Aspers, 2011:200f). Inledningsvis intervjuades fem personer. Vid den sjätte intervjun uppfattades en viss mättnad i bevisföringen. Ekengren och Hinnfors (2012:83f) betonar dock att ytterligare några intervjuer bör genomföras efter mättnaden för att försäkra att inte någon central faktor utelämnats samt för att bredda förståelsen ytterligare. Därför genomfördes ytterligare fyra intervjuer. Nedanstående tio individer valdes slutligen ut från Frihamnenprojektet och åtta av intervjuerna pågick mellan 30-70 minuter vardera, två intervjuer genomfördes genom skriftlig korrespondens på grund av att informanterna hade praktiska förhinder. Samtliga intervjuer genomfördes mellan den 21 oktober och den 23 december 2015.

Tjänsteman 1, senior rådgivare Älvstaden Utveckling AB, tidigare tjänsteman stadsledningskontoret. En av två skapare till Vision Älvstaden.

Tjänsteman 2, projektchef Frihamnen, Älvstranden Utveckling AB. En av två skapare till Vision Älvstaden.

Tjänsteman 3, VD Älvstranden Utveckling AB, tidigare byggherre.

Politiker 1, (S), ordförande Älvstranden Utveckling AB, tidigare ledamot Älvstranden Utveckling AB och ersättare byggnadsnämnden.

Politiker 2, (MP), 1:e vice ordförande kommunstyrelsen och ordförande byggnadsnämnden. Tidigare ledamot Älvstranden Utveckling AB och ordförande fastighetsnämnden.

Politiker 3, (L), ledamot Förvaltnings AB Framtiden och Framtiden Public Housing Finance No.6 AB. Tidigare ledamot Älvstranden Utveckling AB, 1:e vice ordförande byggnadsnämnden och vice ordförande Fastighetsnämnden (1999-2010).

Politiker 4, (MP), ersättare kulturnämnden, tidigare ledamot byggnadsnämnden (1999-2014) och ledamot fastighetsnämnden.

Byggherre 1, projektchef (Frihamnen) Förvaltnings AB Framtiden

Skriftliga intervjuer inkom från ytterligare två aktörer från Frihamnenprojektet:

Byggherre 2, VD privat byggbolag i Frihamnenprojektet

Byggherre 3, fastighetsutvecklare, privat byggbolag i Frihamnenprojektet

2.5. Intervju som metod

Semistrukturerade intervjuer genomfördes vilket lämpar sig bättre än strukturerade intervjuer när det rör beskrivningar och synsätt. Därutöver tillåts intervjuaren att ställa följdfrågor friare vilket är positivt när vi söker efter olika delar av en process (Beach & Pedersen, 2013:20f). Ordningsföljden har situationsanpassats och informanterna har tillåtits relativt stort utrymme att berätta fritt samtidigt som vi stundtals har knuffat intervjun i en viss riktning. Till stöd under intervjuerna fanns en intervjuguide med skilda teman och frågor för att undvika att missa någonting av vikt även om samtliga frågor oftast inte behövde ställas. Kvale och Brinkmann (2014:215) menar att ostrukturerade intervjuer är en legitim metod och forskaren liknas vid en resenär som söker efter ett svar. Samtliga intervjuer har spelats in, i kombination med att anteckningar har tagits och sedan transkriberats för att lättare struktureras inför analysen. Vid förfrågan om intervjuer har informanten själv fått välja plats, vilket kan göra att informanten känner sig bekväm. Upplägget på frågor har varierat mellan öppna och stängda, vilket Ekengren och Hinnfors (2012:84) menar är främsta metoden för att få ut bästa möjliga resultat utan att styra för mycket. Intervjuerna bearbetades genom att först tematiseras, sedan delas in efter informantens yrkesroller och därefter strukturerat kodats utifrån centrala teoretiska begrepp i ett slags kodschema (Aspers, 2011:173f).

Forskare väljer informantintervjuer före respondentintervjuer då intresset ligger i att få reda på information om något, med hjälp av någon som har god inblick (Ekengren & Hinnfors, 2012:83). Eftersom fallstudiens syfte är att belysa en process har informantintervjuer valts eftersom det går ut på att forskaren söker svar på frågor genom att använda informanter som källor (Esaiasson et al., 2012:225ff) det anses även vara ett bra tillvägagångsätt för att få inblick i en process (Esaiasson et al., 2012:132f). Ekengren och Hinnfors (2012:83) hävdar att det kan vara lämpligt att använda politiker, tjänstemän eller andra insatta personer när en process eller ett beslut ligger i fokus. Vidare understryker Esaiasson et al. (2012:228f) att svaren och informanterna bör hanteras utifrån källkritiska principer. Intervju som metod har enligt vissa forskare en del inneboende problematik men det har å andra sidan mer eller mindre alla metoder. Det är dock

viktigt att känna till vilka begränsningar den metod som används har (Kvale & Brinkmann, 2014:210f). Till en början kan det vara av vikt att punktera föreställningen om att empiri insamlad genom intervjuer inte är vetenskap, det finns ingen auktoritär definition på exakt vad vetenskap är eller inte är. Det handlar snarare om att rätt metod används på rätt sätt, vid rätt tillfälle. Det viktiga är att forskare är tydliga med hur de går tillväga så att andra forskare kan se det. Kvalitativ forskning handlar, i kontrast till kvantitativ forskning, mycket mer om forskarens förmåga att ifrågasätta, tolka och kontrollera resultat (Kvale & Brinkmann, 2014:213). Kvale och Brinkmann (2014:213) menar att den kritik som riktas mot subjektivitet i kvalitativ forskning ofta kan vändas till en styrka och att det medvetna användandet av det subjektiva perspektivet inte behöver medföra något negativt utan snarare kan medföra en receptiv och specifik förståelse av vardagslivet. En forskares mänsklighet kan vara en viktig parameter för att kunna förstå samhället och den explorativa karaktären på studien kan öppna upp en helt ny, mycket rikare, förståelse och skapa ett underlag. Senare kan kunskapen appliceras på ett annat fall vilket i sin tur kan kombineras med kvantitativa studier och därigenom valideras och dessutom öppna för generaliserbarhet (Kvale & Brinkmann, 2014:213).

Det finns även en diskussion inom samhällsvetenskapen som berör huruvida en positivistisk eller hermeneutiskansats skall tas och vilka för- och nackdelar det kan innebära. En vanlig föreställning inom positivismen är att en forskare skall kunna vara helt neutralt när data samlas in vilket kan anses svårt att uppfylla. En oro som är omskriven inom intervjumetoden är risken med att ställa ledande frågor, åsikterna går dock isär, Kvale och Brinkmann (2014:215) menar att en forskare inte tvunget behöver undvika ledande forskningsfrågor. Författarna betonar att det är rimligt att utifrån ett hermeneutiskt angreppssätt vara mycket noga med att förmedla förförståelsens roll till läsaren för att ge dem förutsättningar att själva avgöra vilken roll den kan ha haft för validiteten i resultatet. En vanlig metafor är att se forskaren som en resenär som letar efter svar, kanske genom ledande frågor, men det viktiga anses vara vad dessa frågor leder till. Om resultat anses leda till något värdefullt menar författarna att materialet mycket väl kan användas (Kvale & Brinkmann, 2014:215).

2.6. Dokumentgenomgång och observationer

När vi gick igenom dokumenten sökte vi allmänt på Frihamnen men gick även metodiskt bakåt och spårade formativa moment, till stor del med hjälp av sökmotorer på internet. Som kompletterande datainsamlingsmetod, utöver dokumentanalys och informant intervjuer, deltog vi även vid två seminarier och observerade centrala aktörer i Frihamnenprojektet. Inom historieforskning och processspårningsmetoder handlar det mycket om att samla in data från så många olika källor som möjligt för att försäkra sig om att datan som samlats in kan antas vara sann. Ju fler källor som pekar på samma sak desto säkrare kan forskaren vara på sitt resultat. Offentliga nämndhandlingar, bolagshandlingar, protokoll och andra dokument används vanligen som bevisföring vilket även vi har använt. En annan säker metod är direktobservation då det möjliggör att forskaren kan se med egna ögon och är därmed mindre beroende av att förlita sig på andras uppfattning av något (Esaiasson et al., 2012:288f, 303).

2.6.1. Seminariedag och studiebesök

Seminarieriet “*Är vi hållbara nu?*” hölls i Frihamnen måndagen den 9 november 2015 mellan klockan 9-17. Boverket tillsammans med Mistra Urban Futures stod som arrangörer. Syftet med seminariet var enligt Boverket “*att reflektera och lära av projekten inom Delegationen för hållbara städer*”. Deltagande under dagen var forskare, tjänstemän, politiker och studenter från olika delar av Sverige. Under seminariet uppmärksammade vi generella åsikter men även perspektiv för att undersöka uppsatsens frågeställning och dess relevans i det verkliga livet. Under seminariet deltog bland annat personer som finns med som informanter i studien. Seminariet gav oss god inblick i politikområdet, vi observerade hur politikernas och tjänstemäns perspektiv stundtals hade en inneboende diskrepans. Vem som hade vilken roll framstod emellanåt som otydligt.

Vi blev inbjudna till att delta under ett sammanträde Socialdemokraterna höll om Frihamnen. Under seminariet gick bland annat tjänstemän från stadsutvecklingsavdelningen på Älvstranden Utveckling AB igenom hur det var tänkt att projektet skulle finansieras. Framförallt klargjordes tydligt planerna med Frihamnen och arbetssättet vilket gav oss ökad förståelse för dels projektet men också rollen politiken har. Deltagande vid seminariet gav oss framförallt en tydligare förståelse för hur politiker tänker kring den här typen av projekt. De interna diskussionerna som

uppstod förtydligade vilka hinder och möjligheter som politikerna såg ur sitt perspektiv. Syftet med vår medverkan vid seminariet och det politiska studiebesöket var att skapa oss en generell bild över området samt se om våra frågeställningar var relevanta i förhållande till den operativa verksamheten. Vidare ville vi undvika att missa några centrala aspekter.

2.7. Överväganden av forskningsetiska principer

Överväganden har gjorts i enlighet med forskningskravet, vi anser att väsentliga frågor har ställts, och individskyddskravet, data vi har samlat in har inte varit av det slag att det bör riskera negativa konsekvenser för uppgiftslämnare (Vetenskapsrådet 2002:5). Viss grad av anonymitet har dock tilldelats intervjupersonerna för att minimera risken de utsätter sig för, främst då gällande de privata aktörerna som deltagit i studien. Samtliga av individskyddskravets fyra principer har efterlevts, det vill säga informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt utnyttjandekravet (Vetenskapsrådet, 2002:7-14), inga uppgifter som lämnats anses dock vara av till exempel direkt etiskt känslig karaktär.

3. Urban governance-teori som utgångspunkt

Det finns en gränsdragning mellan förklarande och beskrivande teorier, de bägge innefattar uppsättningar av närbesläktade och intill liggande begrepp. Begreppen i sin tur kan således ha för avsikt att försöka förklara vad som påverkar vad och varför, eller beskriva vad som är vad. Med hänsyn till vårt fall och den tidigare litteraturen som presenterats blir det av stor vikt att använda teorier eller ett ramverk som lämpar sig för stadsutveckling och kan hjälpa oss att förstå det komplexa interagerandet som präglar den bostadspolitiska arenan. Eftersom fallet inkluderar flera aktörer, både privata och offentliga, finns inom forskningsfältet en oro kring hur mycket inflytande externa aktörer får i nätverk (se bl.a. Pierre, 2009). Det kan kopplas till projektformen, därför har vi valt att använda ett teoretiskt ramverk som kan hjälpa oss att identifiera centrala aktörer och händelser. Nedan följer ett kapitel som redogör för urban governance-teori tillsammans med de närbesläktade teorierna urban regim-teori och urban governance-teori som anses applicerbara, samt en kortare diskussion kring hur teorierna som vi anser är av både beskrivande och förklarande karaktär är relevanta för vår studie, avslutningsvis presenteras det analysverktyg vi kommer grunda vår analys i.

3.1. Governance - samhällsstyrning nu och då

Det är ett ständigt ökande antal samhällsvetare som hävdar att de politiska systemen i västvärlden befinner sig i en omvandlingsprocess. De politiska systemen övergår gradvis, långsamt från hierarkiskt organiserade, enhetliga system där politiken styr genom lagar, regler och ordning, till mer horisontellt organiserade och relativt fragmenterade system för styrning vilka styr genom reglering av självreglerande nätverk (Sørensen, 2002:693). Sørensen (2002:693) pekar ut flera skilda orsaker till att utvecklingen ser ut som den gör. Däribland finns den ökade betydelsen av internationella politiska institutioner, nya administrativa metoder som främjar institutionell självreglering inom de politiska systemen samt ett intensifierat samarbete mellan offentliga myndigheter och privata aktörer, både marknadsaktörer och aktörer från det civila samhället. Det sammantagna resultatet av förändringarna är politiska system som består av flera lager av instanser vilka smälter samman allt mer med det samhälle de styr och som i allt högre grad är internt splittrade (Sørensen, 2002:693f).

Government, den tidigare hierarkiska styrmodellen, karaktäriseras av att styrmetoden inbegriper en god förmåga att fatta beslut och att verkställa dem. Mer specifikt förstås government genom att se på den formella och institutionella processen som drivs på nationalstatsnivå för att bevara den allmänna ordningen och underlätta för kollektivt handlande. Governance å andra sidan handlar om styrning genom nätverk, samhällsutvecklingen har lett till att de statliga institutionerna måste ta hjälp av externa aktörer för att kunna uppnå sina kollektiva mål. Teoretiskt arbete som bedrivits inom governanceområdet återspeglar intresset på den samhällsvetenskapliga arenan i ett skiftande mönster av sätt att styra (Stoker 1998:17). Stoker (1998:17) menar att det traditionella sättet att använda begreppet governance, liksom ordboksdefinitionen, är synonymt med begreppet government. I den växande litteraturen på governance finns dock en diskussion rörande governances användning. Rhodes (1996:652f) beskriver begreppen government och governance förhållande till varandra som att metoden ändrats snarare än målet, *'Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed'* (Rhodes, 1996:652f). Governanceprocessen ämnar leda till utfall vilka är parallella med utfall från governments traditionella institutioner. Governances yttersta ändamål är att skapa förutsättningar för beordrade regler och kollektivt handlande.

Outputen från governance skiljer sig därigenom inte från outputen från government. Det rör sig snarare om skilda processer styrmodellerna emellan. En slutsats som kan dras gällande begreppet governance är att det kan användas på en rad olika sätt och har en mängd skilda betydelser. Det som är gemensamt rörande begreppets skilda definitioner är dock att det alltid inbegrips av att det handlar om en styrmetod där gränserna mellan och inom privata- och offentliga sektorer har blivit otydliga (Stoker, 1998:17). Jan Kooiman (2000:138f) belyser att de tydliga linjerna mellan privat och offentlig sektor stegvis luckrats upp och intressen är idag ständigt delade mellan både de offentliga och privata aktörerna. Det har skett en förändring och statens klassiska *command-and-control*-modell är delvis passé. Den offentliga sektorns förståelse för dess ökade behov av interagerande över institutionella gränser har ökat och allt oftare utförs kollektiva uppdrag av den privata sektorn. Inom governancelitteraturen ses styrning som en interaktiv process eftersom att ingen ensam aktör, offentlig eller privat, har kunskap eller kapacitet i form av resurser att hantera problemet på egen hand (Stoker, 1998:22).

Kärnan i governance är dess fokus på styrningsmekanismer vilka inte vilar på resurser till auktoriteten och sanktioner från staten (Stoker, 1998:17). Istället ser Rose (1999:15) governance som resultat/effekten av de interaktioner som sker, mellan stat och de olika aktörerna som de delar nätverket med. Rose (1999:16ff) belyser även att det finns anledning till att titta på strategier och logiker i de självstyrande nätverken då de ofta fungerar som enskilda självstyrande enheter (Rose, 1999:16ff). I sin mest abstrakta form utmanar governance den långvariga balansen mellan staten och det civila samhället (Stoker, 1998:21). Peters och Pierre (1998:223) ifrågasätter om politiken har samma roll som den tidigare haft inom ekonomi, policyprocesser och samhället i stort (Peters & Pierre, 1998:223). Gerry Stoker menar att policys och implementering numera kan förstås som ett förhandlande mellan offentliga, privata och volontära aktörer (Stoker, 2000:98f). Ett uttryck som kommit att symbolisera utvecklingen är "Governance without government". Utvecklingen har även uttryckts som: "*The 'hollowing out of the state' means simply that the growth of governance reduced the ability of the core executive to act effectively, making it less reliant on a command operating code and more reliant on diplomacy*" (Rhodes, 2007:1248). Det finns en oro mot den ovan nämnda utvecklingen vilken grundas i att nya aktörer tros ha fått för stort inflytande i skapandet av politik (Peters & Pierre, 1998:223f). Staten ses som försvagad och inkapabel till att styra och kontrollera till exempel ett

välfärdssamhälle. Inte minst har dessa tendenser blivit tydliga i Europa där välfärdsstatens betydelse historiskt varit väldigt stor (Peters & Pierre, 1998:224). Peters och Pierre argumenterar vidare för att det handlar om kollektiva värden och de blir extra viktiga att belysa i OPS-projekt med avsikt att skapa välfärd (Peters & Pierre, 1998:224f).

Samtidigt blir styrning en allt viktigare del för staten, inte minst på grund utav nedskärningar men även för att det krävs en ny samordnande roll eftersom arenan har förändrats (Peters & Pierre, 1998:231f), inte till följd av privatisering utan snarare till följd av nätverk av olika aktörer som producerar civila tjänster (Rose, 1999:15). Utvecklingen inom NPM ledde till att det blev mer "styrning" eftersom en del av välfärdsproduktion blev extern i och med privatisering. Staten behövde därmed förbättra sin möjlighet att strategisk agera i interorganisatoriska nätverk (Peters & Pierre, 1998:231f).

Pierre (2009:39) anser att en av de mest intressanta ansatserna med begreppet *governance* är att problematisera de konstitutionella regler som finns och ställer sig den empiriska frågan "Är det politiken som styr riket?". Han menar att vi alla har uppfattningen av att det skall vara politiken som styr, men utvecklingen som har skett under de senaste decennierna har inneburit att politik delvis även produceras i nätverk av andra aktörer än politiker. Av den anledningen är det således rimligt att ifrågasätta om det faktiskt är politiken som styr. En relevant fråga i sammanhanget som lyfts av Pierre är vilken roll politiker spelar i nätverken "*role of government in governance*". Det är också relevant att undersöka hur nätverken förhåller sig till politiska institutioner, vilket kan förstås som hur de är kopplade (Pierre, 2009:39f). Politikens uppgift är att sätta upp mål för nätverket och politisk närvaro anses vara en förutsättning för att kunna uppnå kollektiva mål (Pierre & Peters, 2000:31; Pierre, 2009:51ff). Att det är intressant att belysa utvecklingen och samspelet mellan offentliga och privata aktörer bottnar i att det krävs en grundläggande demokratisk förankring i allt som är kopplat till den offentliga sfären. Pierre (2009:42) menar att förändringen inte tvunget är negativ men att följande funktioner bör vara tydligt formulerade för att politisk styrning skall vara funktionell: *måldefinition, resursmobilisering, implementering, utvärdering, demokratisk input och ansvarsutkrävande*". Med utgångspunkt i funktionerna frågar sig Pierre (2009:42) vilken roll politiken spelar i de rådande samordnings- och styrprocesserna?

Pierre (2014:873) riktar kritik mot den befintliga forskningen inom governance då den inte tar upp problematiken kring *governance som kollektivt handlande*. Han menar att mycket av forskningen bara berör *hur* kommuner/staten styrs och inte *vad* styrningen faktiskt leder till. Pierre menar att traditionell governance som styrmodell byggde på att transparens, tydlighet och kollektiv måluppfyllelse skulle nås genom politisk auktoritet. Governance som politisk beslutsprocess kan, enligt Pierre, förstås på olika nivåer och att den kanske fungerar bäst där det finns en flexibilitet och balans. En institution som är tillräckligt stark och tydlig för att driva sina mål men tillräckligt flexibel för att kunna dra nytta av betydelsefulla partners med resurser. Pierre menar att fokus idag bör ligga vid *om* kollektiva mål uppnås snarare än *hur* de uppnås, alltså oavsett om det är genom governance eller traditionell styrning så är målet att producera välfärd (Pierre, 2014:873). Pierre (2009:53) belyser att både för hård och för svag auktoritet troligtvis leder till bristfälliga kollektiva resultat. Det rör sig om en hårfin balans vilken Pierre belyser genom metaforen "*alldeles för stora och stela träd välter i en storm, för klena böjs. Det finns de som är tillräckligt starka för att stå men inte så stela så de knäcks*" (Pierre, 2009:53). Kontentan är att governanceprocessen bör präglas av politisk auktoritet vilket numera inte är självklart. Målet är att sätta den politiska agendan vilket skulle lösa problematiken kring demokratiskt underskott som diskuteras inom litteraturen (Pierre, 2009:51ff).

3.2. Urban governances utveckling

Vilken aktör som har makt och styr har sedan mitten av 1900-talet intresserat organisationsforskare. Redan 1953 studerade exempelvis Floyd Hunter styrning och makt. Hans studie var en av de första samhällsvetenskapliga studierna som visade att makt inte endast är koncentrerad till de formella institutionerna utan även kan återfinnas utanför dem, vilket han kom att kalla för dold makt. Resultatet visade att makten besatts av en sammanhållen, informell elit (elitism), främst bestående av aktörer från den ekonomiska sektorn (Boogers, 2014:341). Senare studerade Robert A. Dahl i sin studie *Who governs?* från 1961 makten i skilda beslutsprocesser. Resultatet visade att det inte fanns en koncentrerad elitistisk maktgrupp, som Hunter visat, utan att makten var specialiserad (fördelad). I varje beslutsprocess var en skild grupp vid makten (Boogers, 2014:342). Forskningen kring vem som styr, fattar beslut och har inflytande i samhället har sedan Hunter och Dahl fortsatt att belysas genom en rad olika forskare

som angripit problematiken på en rad skilda sätt. Marcel Boogers (2014:340) menar att det idag i allra högsta grad är viktigt att titta tillbaka på “community power”, som var ett begrepp som Dahl använde, och annan litteratur då det kan ge värdefull insikt i dagens “local governance” och dess strukturer.

En teori som ursprungligen härstammar från USA och har använts för att analysera samhällsstyrning är *urban regim-teori*. Teorin har använts flitigt som analysverktyg under många år för att belysa styrning inom politik och policyprocesser, den har bidragit till insikt om nätverk och dess strukturer. Från början var urban regim-teori ett instrument för att förklara OPS i amerikanska städer men begreppet har vidare används på en rad olika områden, som stadsdelar, regioner samt för att utvärdera hur olika intressen appliceras i styrande nätverk (Mossberger & Stoker, 2001:810).

Stone (1993:1) som grundat urban regim-teorin menar att styrning kräver samarbeten/koalitioner/nätverk. För att resurser skall mobiliseras måste aktörers syften flätas samman med den politiska agendan (Stone, 1993:1). Samarbeten/regimer är ett politiskt spel som handlar om att lyckas samla rätt typ av resurser för det som behöver göras. Det ställer höga krav på politiker vilka måste ha förmågan att kunna skapa koalitioner för att nå samhälleliga mål. Regim-teori sägs delvis härstamma från ett snarlikt begrepp, *governing coalitions*, som står omskrivet i Dahls “*Who governs?*”. Det finns dock vissa skiljelinjer varav den största är att Dahl grundar sina antaganden i pluralism medan Stone, likt Hunter, utgår från att en ensam elit styr allt. Ytterligare skillnader är att regim-teori utgår ifrån politisk ekonomi istället för, som *governing coalitions*, politisk kultur (Stone, 1993:2). En urban regim samlar resurser i en komplex politisk kontext där offentliga krafter inte på egen hand räcker till. Det finns ingen förbestämd sammansättning av aktörer utan den avgörs från fall till fall (Mossberger & Stoker, 2001:829). Genom att blanda sina resurser, förmågor och syften vinner aktörer och institutioner kapacitet att agera. Etablerandet av en livskraftig regim är ett starkt makthandlande i kontexten av ett framväxande governancesystem. Svårigheten i att bilda regimer varierar beroende på vilken typ av politiska mål som eftersträvas. Genomförbarhet är starkt kopplat till resursstarka aktörer, det är dessutom kopplat till mål som inte är problematiska och svårbehandlade.

Problemen och utmaningarna med kollektivt handlande intensifieras då regimer föreslår mer radikal och socialt inkluderande förändring (Stoker, 1998:23).

En central poäng som lyfts i urban regim-teori är beroendeförhållanden mellan de olika aktörerna: *“Both local government and business possess resources needed to govern”* (Mossberger & Stoker, 2001:812). En annan betydande aspekt som teorin synliggör är intressekonflikter som kan uppstå i nätverken. Oavsett vilka ambitioner som finns hos de skilda aktörerna i ett specifikt nätverk är det viktigt att belysa att aktörernas deltagande ofta grundas i olika logiker, vilket antas skapa intresse- och värdekonflikter. Även om problematiken är välkänd krävs samverkan mellan aktörer, grundat i ett resursbehov. Slutsatsen blir att en stad inte kan klara av att uppnå sina mål om resursstarka aktörer utelämnas ur koalitioner (Mossberger & Stoker, 2001:822ff).

Urban regim-teori har dock vissa begränsningar utanför USA. Offentliga institutioner har generellt ett större inflytande i en Europeisk kontext, vilket oftast leder till en mer betydande roll i nätverken. Kontexten gör att teorin inte är applicerbar på Sverige i samma utsträckning som på USA. En tydlig effekt av de skilda kontexterna berör att nätverken i Europa blir kortvariga och mindre stabila. I Europa styrs nätverken vanligtvis av offentliga institutioner vilket kan förflytta fokus från enbart ekonomiska mål vilket urban regim-teori oftast grundas i. Trots sin begränsade applicerbarhet i andra kontexter inspireras många av urban regim-teori, bland annat har regimer liknats vid policynätverk (Mossberger & Stoker, 2001:819–822).

3.3. Från Amerika till Europa

2014 publicerade Jon Pierre artikel *“Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics: Can Urban Regimes Travel in Time and Space?”* med ambitioner att undersöka urban regim-teorins applicerbarhet i en europeisk kontext. Det finns en rad likheter mellan urban regim-teori och urban governance-teori, de båda teorierna grundas i antagandet om att städer inte har institutionell kraft att på egen hand uppbringa de nyckelegenskaper som krävs (Pierre, 2014:873). En central skiljelinje teorierna emellan är att urban governance-teori trycker på att en viktig roll för lokalpolitiken är att samordna och koordinera interagerandet mot kollektiva mål och skillnaden mellan auktoritet (politik) och agent (övriga aktörer) betonas

tydligare. Auktoriteten har den formella beslutsrätten och agenten utför, det är av stor vikt att dessa uppdrag separeras för att det skall bli absolut tydligt varifrån beslut härstammar. Tjänstemännen förväntas styra mot och kontrollera mål som politiker beslutar. Andra aktörer förväntas bidra med resurser som krävs för kollektiva projekt och dess implementering. I realiteten återfinns allt från stabila projekt som styrs exklusivt av den offentliga sfären men även ad hoc-projekt där styrningen sker genom konsensus i nätverk (Pierre, 2014:873ff).

Centralt i såväl urban governance- som governance-teori är att teorierna härstammar från de processer som sker när städer/kommuner inte längre kan förvänta sig statligt stöd på samma sätt som tidigare och därmed tvingas till alternativa lösningar för att hitta medel till att uppnå sina kollektiva mål (Pierre, 2014:873). Urban governance belyser betydelsen av samverkan för städer för att kollektiva mål skall kunna uppnås. Teorin menar att förutsättningarna ser annorlunda ut beroende på ort men oftast rör det sig om komplexa arrangemang, både vertikala och horisontella, där allt från företag till statliga institutioner och organiserade intressen inkluderas. Urban governance-teorin menar att nätverk, som skapas med de aktörer som besitter de kritiska resurserna, krävs för att det skall vara möjligt att styra (Pierre, 2014:876). Det innebär inte att teorin förespråkar någon särskild typ av koalition men att det bör råda en förförståelse för vart den formella makten skall finnas. Städernas/kommuners kapacitet att styra anses begränsad, den privata sektorns resurser kan många gånger innebära att de får stor makt vilket är problematiskt (Pierre, 2014:874).

Vidare kan det även vara problematiskt när kommuner använder tvingande och påtryckande styrmedel mot starka företag som kan förflytta sig till kommuner som är mindre hårda eller har mindre makt. Det ekonomiska beroendet innebär att städer som organisation ibland måste balansera mellan att ställa krav och stryka företag medhårs. Pierre (2014:870ff) och Stoker (2000:93) lyfter att balansgången kan vara problematisk ur ett demokratiskt perspektiv. En stad/kommun utsätts alltid för mer eller mindre tryck vilket begränsar kommunens svängrum. Trycket grundas delvis i kommunens resursbehov men kan även vara kopplat till lagar och regler inom landet. Den största resursen som kommuner besitter beskrivs som politiskt förtroende, kontroll över processer och framförallt laglig rätt, vilket medför att väldigt få projekt kan genomföras utan kommunens delaktighet: ”*The strength of the political sphere in urban*

governance is derived from the fact that very few projects of any magnitude in a city can be implemented without those resources”. Resurser som en kommun behöver från andra aktörer kan vara till exempel finansiella medel, kunskap, anseende eller kontakter (Pierre, 2014:880).

Urban governance-teori förklarar att en stads möjlighet att agera grundas i dess grad av självständighet. En mindre attraktiv stad kan hamna i situationer där de måste locka till sig aktörer vilket skapar ett tryck, det kan leda till att städer sitter fast med tryck från olika håll, både vertikalt och horisontellt. Svårigheten för städer grundas i det faktum att deras politiska uppdrag överstiger deras kapacitet att agera och att de därmed är beroende av näringslivet. Glappet mellan mål och medel tvingar in städerna i samarbeten som producerar kollektiva mål, främst med näringslivet. Pierre menar att upplägget teoretiskt sett kan fungera oproblematiskt förutsatt att staden är tydlig rörande beslutsfattande och styrning mot politiska mål (Pierre, 2014:871, 873ff, 879ff).

3.4. Analysverktyg och centrala begrepp

Utifrån teorierna har vi valt att plocka ut nedanstående begrepp som vi anser är centrala för att kunna besvara våra frågeställningar. Begreppen kommer att användas i analysen för att öka vår förståelse om fallet. Analysbegreppen hjälper oss att diskutera i vilken utsträckning den interaktiva samhällsstyrningen innebär hinder eller möjligheter i fallet Frihamnen. Vårt analysverktyg utgår ifrån urban governance-teori som är influerat av urban regim-teori och governance-teori. Inledningsvis förutsätter samtliga teorier en **interaktiv samhällsstyrning**, det vill säga att samverkan mellan olika aktörer i samhället sker för att stadsutvecklingsprojekt skall kunna drivas. Projekten kan genomföras i olika former men grundas ofta i att staden gör någon form av beställning av tjänst från aktörer inom näringslivet som besitter de resurser som krävs för att projektens mål skall kunna uppnås. Det följs ofta av en inneboende förhandlingssituation. *Graden av interagerande avgörs bland annat av vilken typ av projekt det är kommunen ämnar genomföra. I kommande analys kommer vi försöka avgöra graden av interagerande i projektet, det vill säga undersöka hur många aktörer som deltar i projektet. Vi väljer att skilja mellan hög och låg grad av interagerande, det kan lite förenklat förklaras som att styrformen innefattar mer eller mindre intensiv samverkan med fler eller färre externa aktörer. Det går inte att dra någon skarp gräns och är till det närmsta omöjligt att explicit skilja på. Grundat i teorierna kan vi anta*

att interagerande är nödvändigt för att kommuner i den rådande samhällskontexten skall kunna uppbringa kapacitet att agera samtidigt som vi utifrån teorierna kan anta att en hög grad av interagerande leder till högre grad av problematik.

Urban governance teorin menar att samverkan med näringslivet inbegrips av viss komplexitet vilket kan leda till en viss problematik rörande demokratiska värden. En central del i teorin blir således **role of government in governance**. Dels måste kollektiva mål, till följd av förhandlingssituationen staden hamnar i, till viss del anpassas till näringslivet i den bemärkelsen att näringslivet måste se något värde i att delta. Staden måste till viss del även ta hänsyn till vad som är genomförbara mål även utifrån samverkansaktörernas perspektiv. *Här är den centrala analysfaktorn huruvida nätverket/samverkan styrs av politiken. Hur tydlig politikens roll är i nätverkssamarbeten varierar kraftigt från fall till fall, ibland kan det vara väldigt tydligt att kommunen bestämmer medan det också finns nätverkssamarbeten där aktörer enas och det råder konsensus. Vi förstår role of government in governance som att politiken har representanter i nätverket och det blir således viktigt att undersöka politikens roll i projektet. Politisk närvaro innebär att politiken har en tydlig roll i nätverket medan politisk frånvaro kan ses som att politiken har förlorat sin avgörande roll i nätverket.*

I vilken utsträckning kollektiva mål måste anpassas tros dessutom till viss del vara kopplat till stadens styrka och attraktivitet. Teorierna pekar på att resurser är en central faktor och kopplar starkt ihop **resurser och inflytande**. Stadens resurser är därmed direkt kopplade till stadens självständighet och kapacitet att agera. Om staden kontrollerar en stor del av de resurser som krävs i ett projekt ökar deras inflytande. *Analysingången till resurser och inflytande berör att identifiera de skilda aktörernas resurser vilket är kopplat till interaktiv samhällsstyrning där aktörerna identifieras. Om kommunens resurser är stora i relation till de aktörer som är deltar i projektet menar teorierna att kommunens möjlighet att agera ökar. Analysen söker svar på vart resurserna finns och vad det får för effekter för kommunens möjligheter att uppnå sina kollektiva mål.*

Målen med projekten kan på ett övergripande plan förklaras som stadsutveckling men ofta finns även delmål. Målen i helhet benämns i teorierna som kollektiva eller samhällseliga mål och

grundas i det ansvar en stad har gentemot sina medborgare. Utifrån teorin är stadens kapacitet att agera (mot kollektiva mål) tätt sammanlänkat med vilka **skilda omvärldstryck** staden är utsatt för. Trycket kan som nämnt komma från såväl horisontella som vertikala håll och är starkt kopplat till stadens styrka och självständighet. *Omvärldstryck är, enligt teorierna, också en viktig faktor för en stads möjlighet att agera. Det kan förklaras genom att olika aktörer utgör ett tryck mot staden och därmed påverkar hur den agerar. Hårt tryck kan förstås som försvårande för en stad vilket innebär mindre möjlighet att agera, mindre tryck innebär således större möjlighet att agera.*

Vidare lyfter teorierna att det krävs en viss **politisk auktoritet** från stadens sida för att kollektiva mål skall kunna uppnås. Det kan förstås som i vilken utsträckning kommunen styr. *Politisk auktoritet i form av tydlighet i vilka mål kommunen har anses vara direkt kopplat till möjligheten att kunna uppnå kollektiva mål. Den politiska auktoriteten bör dock enligt teorierna inte heller vara för hård eftersom att det riskerar att minska möjligheten till kollektiv måluppfyllelse. Det krävs därför fingertoppskänsla för att klara av balansgången som krävs för att kunna uppnå kollektiva mål. Resultatet kommer att analyseras utifrån graden av politisk auktoritet, och tydlighet, där en balans eftersöks.*

I vår studie ämnar vi söka förklaringar och förstå hur Göteborgs Stad hittills ser ut att ha lyckats med sin politik och uppnå ett specifikt kollektivt mål (socialt blandat boende). Utifrån teorierna kan vi se att följande begrepp är mest intressanta för vår studie och erbjuder den lämpligaste analysingången för vår studie. Begreppen nedan är hämtade från teorierna kommer fungera som ramverk (glasögon) när empirin analyseras:

1. *Interaktiv samhällsstyrning*
2. *Role of government in governance*
3. *Resurser och inflytande*
4. *Skilda omvärldstryck*
5. *Politisk auktoritet*

4. Resultatredovisning

För att på bästa sätt redogöra för processen som lett fram till den punkt Frihamnenprojektet befinner sig idag har vi valt att inleda resultatredovisningen genom att kronologiskt beskriva processen. Här utgår vi ifrån vad vi uppfattat som formativa moment i processen. Inledningsvis berörs arbetet bakom Vision Älvstaden och dess fastställande, därefter lyfts; att det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling AB fått nya ägardirektiv; att bolaget fått i uppgift att bygga socialt blandat boende i Frihamnen; att Göteborgs Stad fått en ny markanvisningspolicy samt; markanvisningen för 1/3 av etapp ett i Frihamnen. I den inledande delen av resultatredovisningen som berör beskrivningen av processen redovisas främst material i form av dokument medan intervjumaterial redovisas löpande blandat med andra typer av empiri i den andra delen av resultatredovisningen som berör verktyg, möjligheter och hinder. Den andra delen av resultatredovisningen är mer tematiserad, främst utifrån intervjumaterialet, med starkare koppling till frågeställning två och tre.

4.1. Processen fram till markanvisningen i Frihamnen

Inledningsvis presenteras empiri kopplad till den första frågeställningen som berör kartläggningen av processen fram till markanvisningen i Frihamnen, *Hur har processen från initierandet av visionsarbetet för Älvstaden fram till markanvisningen i Frihamnen sett ut?*

4.1.1. Utgångspunkt: Vision Älvstaden växer fram

I november 2009 initierades *Projektet Centrala Älvstaden* genom att kommunstyrelsen beslutade att ge stadskansliet i uppdrag att samverka med förvaltningar och bolag om projektets utformning. Tillsammans med Älvstranden Utveckling AB arbetades en projektorganisation fram som skulle projektledas av en ledningsgrupp där sociala, ekonomiska och ekologiska perspektiv skulle representeras (Göteborgs Stad kommunfullmäktige, Handling 2010 nr 39, Göteborg den 3 mars 2010:1). I mars 2010 togs beslut i kommunfullmäktige om att kommunstyrelsen fick i uppdrag att svara för ledning och samordning av projektet som skulle leda till visionen samt att besluta om projektets tidsplan, bemanning, finansiering och organisering. Berörda bolag och nämnder fick samtidigt uppdraget att bistå kommunstyrelsen i arbetet (Göteborgs Stad Kommunfullmäktige, protokoll 2010-03-25:18(44)). Efter kommunfullmäktiges beslut tillsattes

en grupp med uppdraget att formulera en vision och strategi för Älvstaden. Visionen skulle ta sin utgångspunkt i sociala, ekologiska och ekonomiska dimensioner samt skapas i dialog med Göteborgs invånare och andra berörda. Arbetet skulle ske med öppenhet och genom utbytande av kompetens från världens hörn och en rad skilda aktörer (Vision Älvstaden, 2012:10).

4.1.2. Vision Älvstaden fastställs

I oktober 2012 antogs i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande *Älvstaden - vision och strategier* (Göteborgs Stad stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2012 nr 23, 2013:1). Vision Älvstaden syftar till att skapa en hållbar utveckling i Göteborg och Västsverige. Visionen skall vara hållbar utifrån tre kriterier, ekonomiskt, ekologiskt och socialt. För att nå visionen har följande tre strategier utformats: *hela staden*, *möta vattnet* samt *stärka kärnan*. *Hela staden* syftar främst till att ena staden och motverka segregation, *möta vattnet* syftar till att använda stadens potential för att leva hållbart och *stärka kärnan* syftar till att främja ekonomisk tillväxt (Visionen Älvstaden 2012:10).

Kommunstyrelsens uppdrag att ansvara för ledning och samordning av *Vision Centrala Älvstaden* anses enligt beslut från mars 2010 fullgjort. I samband med kommunfullmäktiges antagande av *Älvstaden – vision och strategier* (Göteborgs Stad stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2012 nr 23, 2013:1), som inledningsvis benämns som *Vision Centrala Älvstaden* (Vision Älvstaden, 2012:3), i oktober 2012 beslutade kommunfullmäktige att också ge stadsledningskontoret ett uppdrag att i samverkan med berörda nämnder och styrelser ta fram en plan för genomförande av Vision Älvstaden. Uppdraget bestod i att lägga Vision Älvstaden till grund för framtida planerings- och genomförandearbete (Göteborgs Stad stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2012 nr 23, 2013:1). I februari 2013 ställer sig kommunfullmäktige bakom förslaget om planen för genomförandet av Visionen och Strategier för Älvstaden utifrån stadsledningskontorets tjänsteutlåtande från 8 januari 2013. Kommunfullmäktiges uppdrag att ta fram en genomförandeplan ansågs därmed fullgjort (Göteborgs stad kommunfullmäktige, handling 2013 nr 23, 2013:1).

4.1.3. Nya ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB

I samband med att Vision Älvstaden antogs, beslutade kommunfullmäktige även om nya ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB. Ändamålet med det de nya ägardirektiven från kommunens sida var att främja stadsutvecklingen i området Älvstaden. Mer specifikt ämnades ägandet innebära att vision Älvstaden skulle förverkligas. De visioner och strategier som tidigare antagits skulle förverkligas och bolaget skall bidra till en helhetssyn för Göteborgs Stad. Enligt de nya ägardirektiven skall Älvstranden Utveckling AB samverka med andra förvaltningar för att bidra till en hållbar stadsutveckling där alla tre hållbarhets dimensioner får utrymme (Göteborgs Stad kommunfullmäktige, Handling 2013 nr 15).

4.1.4. Älvstranden Utveckling AB får uppdraget i Frihamnen

Göteborgs kommunfullmäktige gav 2013 det kommunala stadsutvecklingsbolaget Älvstranden Utveckling AB i uppdrag att bygga socialt blandat boende i Frihamnen, som ett medel för att minska segregationen i staden vid nybyggnation (Älvstranden aktuellt, 2014). Frihamnen är ett pilotprojekt som inom staden anses vara ett verktyg för att bana väg för kreativa lösningar och nytänkande inom stadsutveckling. I Vision Älvstaden uttrycks att Frihamnen specifikt skall vara en testarena för sociala hållbarhetsfrågor (Inbjudan till markanvisning Frihamnen etapp 1).

Frihamnenprojektet är indelat i tre etapper, totalt rör det sig om 15-20 000 bostäder och lika många arbetsplatser. I inbjudan till markanvisning etapp 1 beskrivs den övergripande idén för Frihamnen enligt följande: *“Frihamnen ska vara en stadsdel för alla i enlighet med Vision Älvstadens principer om att hela staden, möta vattnet och stärka kärnan. Bebyggelsen ska vara tät [...] Hur segregation ska motverkas är en nyckelfråga. Detta innebär att företräde ges för de aktörer som vill medverka till ett blandat innehåll och en bred variation av boendeformer, verksamheter och stadsrum”* (Inbjudan till markanvisning i Frihamnen:4f). Markanvisningstävlingen grundades i en målbild (Inbjudan till markanvisning i Frihamnen:6) och ett antal projektspecifika behov, så kallade urvalskriterier, som Älvstranden Utveckling AB presenterade i markanvisningsinbjudan (Inbjudan till markanvisning i Frihamnen:10f). Älvstranden Utveckling AB ville att antalet hyresrätter och bostadsrätter skulle vara lika, eller fler hyresrätter, och de uppmuntrade även till alternativa upplåtelseformer. Hyresrätternas målbild rent ekonomiskt beskrevs enligt följande, *“25 % – 1000 kr/kvm och år, 25 % – 1400*

kr/kvm och år, 25 % – 1850 kr/kvm och år, 25 % –? ”. Dessutom kommer regleringar tillkomma för hyresrätterna som förhindrar möjligheten att ombilda dem till bostadsrätter (Inbjudan till markanvisning i Frihamnen:12). I praktiken innebär målbilden att en hyresrätt med tre rum på den lägsta hyresnivån kommer att kosta maximalt 6000 kr i månaden (SVT Nyheter Väst, 2014).

I planeringsfasen uppgav Älvstranden Utveckling AB:s VD för SVT att social hållbarhet prioriterats i satsningen vilket skett genom stort fokus på socialt blandat boende. För att lyckas bygga blandat boende har bolaget ställt hårda krav på samtliga inblandade aktörer. Älvstranden Utveckling AB:s VD förklarar att byggherrarna fått följande ultimatum *“bygg billigare annars får ni inte markanvisningen”*. Vd:n uttryckte i slutet av 2014 att det inledningsvis rått skepsis kring om projektet skulle lyckas locka byggherrar i och med kraven (SVT Nyheter Väst, 2014).

4.1.5. Ny markanvisningspolicy i Göteborgs Stad

Redan under 2011 antogs ett mål- och inriktningsdokumentet av fastighetsnämnden. Syftet beskrevs vara att skapa ett bättre verktyg som kunde bidra till kontinuerlig uppföljning i markanvisningsprocesser vilket betonas vara ett betydelsefullt politiskt styrmedel. Ökad tydlighet beskrivs som centralt för att effektivt kunna styra mot kommunala mål (Göteborgs Stad, Fastighetskontoret, Tjänsteutlåtande 2012-12-17, 2014-06-13 Diarienummer 6014/12; Göteborgs Stad, Fastighetsnämnden, Protokoll, Sammanträdesdatum 2011-10-03).

I juni 2013 tog sedan Fastighetsnämnden beslut om att implementera en ny markanvisningspolicy med avsikten att lättare kunna nå politiskt beslutade mål och kunna leva upp till tidigare visioner och strategier som antagits. Fastighetskontoret betonade att markanvisning är ett viktigt verktyg som dessutom kan användas för att skapa högre transparens då valet av aktörer synliggörs ytterligare. Policyn tar upp vikten av markanvisning i stadsutveckling (Göteborgs Stad markanvisnings policy, 2014, Fastighetsnämnden Yttrande MP, S, V, ärende 5 Utveckling av markanvisningsprocessen, 13 juni 2014).

4.1.6. Markanvisningstävling

I november 2014 står det klart vilka som fått markanvisning i Frihamnen när Fastighetsnämnden ställer sig bakom Älvstranden Utveckling AB:s förslag om vilka aktörer som skall få

markanvisning i Etapp 1 i Frihamnen (Göteborgs Stad Fastighetsnämnden Snabbprotokoll nr 10 Sammanträdesdatum 2014-11-24; Tjänsteutlåtande till Fastighetsnämnden 2014-11-24 diarienummer 0642/13). Etapp ett utgör 3000 bostäder och 2000 arbetsplatser varav 1000 arbetsplatser och 1000 bostäder planeras vara utbyggda till 2021. Den aktuella markanvisningen berör $\frac{1}{3}$ av Etapp ett (Inbjudan till markanvisning i Frihamnen:4f). Ett av de projektspecifika bedömningskriterierna för markanvisningen var “*inhåll och variation*” som skulle bidra till att uppfylla målbilden av en tät och varierad blandstad med socialt blandat boende (Göteborgs Stad Fastighetsnämnden Snabbprotokoll nr 10 Sammanträdesdatum 2014-11-24; Tjänsteutlåtande till Fastighetsnämnden 2014-11-24 diarienummer 0642/13).

I markanvisningen ställdes ovanligt höga krav och flera tjänstemän uttryckte initialt oro över att aktörer inte skulle attraherats av markanvisningen. Den utbredda oron som tidigare uttryckts (visade sig vara överflödigt när det inkom totalt 64 ansökningar till fastighetskontoret, det var betydligt fler ansökningar än normalfallet (Älvstranden, våra delområden). Totalt fick åtta blandade, såväl storleksmässigt som utförandemässigt, aktörer markanvisning. Samtliga av aktörerna som skall bygga hyresrätter har uppgett att de kan klara bilden för hyresnivåerna (Göteborgs Stad Fastighetsnämnden Snabbprotokoll nr 10 Sammanträdesdatum 2014-11-24; Tjänsteutlåtande till Fastighetsnämnden 2014-11-24 diarienummer 0642/13).

4.2. Verktyg, hinder och möjligheter för blandade hyresnivåer

Efter att processen fram till (den första) markanvisningen i Frihamnen kartlagts kommer nu resultatredovisningen gå över till att presentera empiri främst kopplad till de övriga två frågeställningarna.

2. *Vilka verktyg har Göteborgs Stad använt i Frihamnenprojektet för att nå blandade hyresnivåer?*
3. *Vilka hinder och möjligheter har Göteborgs Stad stött på i Frihamnenprojektet rörande målet att nå blandade hyresnivåer?*

Vi har valt att förstå verktyg som ett styrmedel som Göteborgs Stad använder för att påverka utfallet. Möjligheter och hinder däremot ser vi som något i kontexten som på ett eller annat sätt är kopplat till fallet. Verktygen är därför också något som kan användas för att påverka kontexten

och utnyttja möjligheter eller undvika hinder. Med resultatet kring möjligheterna och hindren vill vi primärt möjliggöra en djupare förståelse kring hur och varför verktygen används. Majoriteten av empirin nedan är insamlad genom de intervjuer som genomförts.

4.2.1. Vision Älvstaden

Det grundliga arbetet med visionen och dess starka koppling till Älvstranden och därigenom Frihamnen är något som flertalet av informanterna tror har banat vägen för det lyckade utfallet i Frihamnsprojektet. Informanterna betonar även betydelsen av att Vision Älvstaden var beslutad av kommunens högsta beslutade organ (kommunfullmäktige) och att visionsarbetet som projekt dessutom låg direkt under kommunstyrelsen. Flera tjänstemän betonade särskilt hur ovanligt det är med den här typen av upplägg vilket en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB beskriver, *“det här var ju egentligen första gången som kommunstyrelsen, [de] agerade ju själva styrgrupp för projektet, [...] det var ju väldigt annorlunda jämfört med hur man brukar jobba.”* En annan tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB betonade att det var unikt, något hen aldrig tidigare sett och understryker att agerandet är ett tydligt politiskt ställningstagande.

Med visionen i ryggen beskriver samtliga intervjuade individer att visionen har inneburit en stabil och trygg grund för projektet att stå på. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB pekar på vikten av att politikerna verkligen har vågat styra genom att på ett unikt sätt betona den sociala dimensionen i Vision Älvstaden, *“Visionen säger bostäder för alla, och om Älvstaden skall vara till för alla handlar det om att utmana hela vårt system“*. En annan tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB pekar på att kraven varit höga och att den sociala dimensionen från visionen tagit uttryck i Frihamnenprojektets markanvisningstävling, hen uttrycker att det visar på att styrningen har varit tydlig och att visionen har varit en stabil grund att stå på.

Samtliga informanter är överens om att politikerna har varit tydliga med vad de vill uppnå och beslutet om att kommunstyrelsen agerade styrgrupp för visionsarbetet lyfts som en styrkedemonstration vilket betonar att visionen var högt prioriterad. En tjänsteman på Älvstranden Utveckling AB lyfter att *“Vision Älvstaden är beslutad av kommunfullmäktige, enhälligt, politiskt. Det är den stora grundbulten i att man kan jobba framgångsrikt, det ger ett tydligt mandat [...] Det är inte förhandlingsbart då”*. Hen förklarar att visionen är ett central i

kommunens stadsutvecklingsarbete och att den får extra tyngd av att den är beslutad i kommunfullmäktige eftersom att det gör visionen politiskt förankrad.

4.2.2. Pilotprojekt

Flera informanter uttrycker att det faktum att Frihamnen är en testarena ger projektet helt andra förutsättningar. En byggherre från Förvaltnings AB Framtiden beskriver att Frihamnens roll som testarena och vilka effekter det har för projektet *“det är också väldigt tydligt uttalat att Frihamnen skall vara en testarena, vilket också är en styrka för att testa nya grepp och nya sätt att arbeta och nya lösningar. [...] det går ju inte att göra som man alltid gör om vi skall nå den här visionen”*. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB pekar på att grunden till den stora satsningen bottnar i politiska värderingar att vilja bygga en stad som håller ihop bättre. Att Frihamnen är ett pilotprojekt, eller en så kallad testarena, lyfts bland annat av en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB ha effekt på hur politiken kring projektet fungerar. Att det är ett uttalat pilotprojekt säger tjänstemannen minskar det politiska trycket *“det blir inte politiskt laddat när man säger att man testat olika modeller [...] då blir politiken lugn också för då blir det inte politik utav det”*. Tjänstemannen betonar att det är viktigt att omfattande projekt av det här slaget inte blir vardagspolitik, för att kunna komma framåt krävs att tjänstemännen inte får problem vid varje litet beslut som skall fattas. En politiker Förvaltnings AB Framtidens styrelse beskriver Frihamnen som ett embryo, en testarena som väntas bana vägen för andra kreativa projekt.

4.2.3. Nya ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB

Sen ägardirektivet tillkom hävdar många av informanterna att det är mycket tydligare hur organisationen skall arbeta. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB säger *“Älvstranden Utveckling fick ju därefter sitt ägardirektiv något halvår senare, och ägardirektivet är ju att implementera visionen, den är ju kristallklar. Det finns inget annat som gäller, det här är vårt uppdrag. Stadsutveckling och att implementera visionen”*. Även en politiker lyfter att de bedömer att ägardirektivet och visionen har varit framgångsfaktorer. Det nya uppdraget som gavs anses tydligt, hen uttrycker att de nya riktlinjerna i kombination med den nya Vd:n har revolutionerat hela bolaget, som tidigare beskrevs ha fungerat som en *“satellit”* som snurrade

ensamt runt Göteborg. Nu beskrivs Göteborgs arbetssätt av flera informanter som mer sammansvetsat och alla bolag och förvaltningar arbetar på liknande sätt.

Älvstranden Utveckling AB:s ägardirektiv kommer från kommunfullmäktige och betonas därför ha god politisk förankring. Förankringen och tydligheten säger en tjänsteman på Älvstranden Utveckling AB förstärks ytterligare genom bolagets styrelse som leder och styr arbetet. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB beskriver vikten av de nya ägardirektiven *“det gamla sättet att vara kommunalt bolag, det var ungefär att man skulle leka lite affär. Man skulle liksom vara lite som privat”* hen förklarar fördelarna med ett tydligt ägardirektiv *“vi är ju väldigt tydliga med att vi gör det som ingen privat aktör kan göra, vi ger förutsättningar för de privata men vi säkerställer de politiska besluten, så vi är hundra procent kommunalt. Vi är ju liksom inte mittemellan, eller lite privat, eller någonting.”*

4.2.4. Älvstranden Utveckling AB - kommunalt bolag

Vidare pekar en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB på en rad andra resurser som har underlättat bolagets arbete mot Göteborgs Stads politiska mål i Frihamnen. Bland annat lyfts en kommunal verksamhet i bolagsform som en viktig resurs. Hen beskriver bolagsformens fördelar och dess effekter *“kan vi ta risker i våra affärsplaner som man inte kan göra som privat då kan man få väldigt engagemang och driv i de privata aktörerna. Så det är att sitta här emellan, marknad och kommunal verksamhet, och förstå båda sidorna och sen kunna jobba strategiskt med att pussla ihop förutsättningar och ambitioner, vi blir som en katalysator för hela stadsutvecklingen”*.

En tjänsteman på Älvstranden Utveckling AB förklarar hur bolaget fungerar som *“en tydligt förlängd arm till fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret, vi är ett verktyg för staden”*, vilket står i direkt kontrast till hur bolaget har fungerat tidigare. Hen beskriver att bolaget idag inte på något sätt är särkopplat från den offentliga förvaltningen. Bolaget är till för att bredda möjligheterna för den offentliga förvaltningen att kunna arbeta i en kontext där privata och offentliga aktörer samverkar. Att bolaget kan ackumulera resultat, skriva civilrättsliga avtal och paketera byggrätter i bolag lyfts som fördelar med att *“ha ett AB”*. Om det istället hade varit fastighetskontoret som ägt projektet hade de enligt jordabalken endast kunnat reglera avtalen i

två år men eftersom att Älvstranden Utveckling AB är ett bolag har de möjlighet att reglera i 15 år. Tjänstemannen sammanfattar det hela *“det är egentligen bara för att få ett visst sorts verktyg som man sätter ett “AB” på oss”* vilket även en politiker från Älvstranden Utveckling AB:s styrelse håller med om. Den kommunala bolagsformen lyfts även som någonting positivt i förhållande till de externa aktörerna, tjänstemannen från Älvstranden Utveckling AB beskriver det som, *“Det blir väldigt mycket kraftfullare att ha ett AB som verkligen är 100 % kommunal verksamhet och inte någon halvhybrid”*. Hen förklarar vidare att bolaget inte bygger någonting på egen hand som andra aktörer kan bygga, bolaget och styrformen som det medför, skall göra kommunen attraktiv att investera sina pengar i, *“vi skall vara både styrning och service som gör att det blir attraktivt att investera [...] Man tror att privat verksamhet bara vill ha lugn och ro och ingen styrning men så är det inte, man vill ha jättemycket styrning. Ju mer man vet ju lättare blir det att förutse hur mycket man skall investera”*.

4.2.5. Markägande

En annan tillgång flera informanter lyfter fram är markinnehav. Det som framförallt lyfts fram är att markägande kan användas om marken är attraktiv, vilket är något som Älvstranden Utveckling AB arbetar med kontinuerligt. Vidare uttrycker en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB, liksom samtliga av de övriga informanterna, vilken central resurs markägande är för kommunen *“genom att staden äger en stor del av marken, så sitter vi också på en enorm, man kan säga både makt och, liksom att "vill ni, så vill ni och då är det detta som gäller" och där behöver man inte vara blygsam, för vi sitter på tillgången, staden, så varför kan vi inte säga att det här är det vi vill?”*. Flera informanter berättar att det är betydligt svårare att utöva makt om marken är mindre attraktiv. Bland annat lyfts det upp en jämförelse mellan Norra Älvstranden då kommunen snarare var glad för att någon byggde överhuvudtaget, vilket dels grundades i att området var helt oetablerat och dels i att det rådde lågkonjunktur. Numera är Göteborgs Stad generellt en attraktiv kommun förklarar en politiker från Älvstranden Utveckling AB:s styrelse.

4.2.6. Ny markanvisningspolicy i Göteborgs Stad

En politiker från kommunstyrelsen förklarar att markanvisningspolicyn förbättrats avsevärt, den skapar bättre underlag för beslut och kraven är även skärpta i den nya policyn. Vidare pekar andra politiker på att den nya policyn har blivit tydligare, dels internt för kommunen men även

utåt sett. De beskriver situationen som att alla bolag och förvaltningar inom kommunen arbetar efter samma policy som ställer högre krav och förenklar urvalet. Det beskrivs leda till att företag numera enklare kan förstå vad som krävs för att få bygga inom Göteborg. Göteborgs markanvisningspolicy har medvetet förbättrats och har blivit betydligt mer strukturerad säger en politiker från kommunstyrelsen. Göteborgs Stad föregående policy beskrivs som ett bristfälligt urvalsinstrument där till det närmsta samtliga bolag som ansökte uppfyllde kraven i den gamla policyn. Samma politiker berättar hur policyn skruvats åt några varv nu för att den skall kunna erbjuda ett bättre beslutsunderlag, även om hen påpekar att den nya markanvisningspolicyn kunde innefattat ännu högre krav.

4.2.7. Markanvisningstävlingen

Markanvisningstävlingen som nämnts tidigare lyfts även fram bland informanterna som ett viktigt moment. Tävlingen som hölls för 1/3 av etapp 1 bedömdes före ansökningarna inkommit av en del personer knutna till projektet som en risktagning. Samtidigt som oron inledningsvis var utbredd säger många av informanterna nu i efterhand att kommunen har haft stor möjlighet att påverka utfallet, en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB uttrycker det som att, *”Frihamnen är ju kommunens mark så man har ju ett starkt instrument från kommunens sida”*. Även en del av politikerna håller med och pekar på att det bör vara möjligt att uppnå målet, en politiker från kommunstyrelsen uttryckte, *“grejen är ju att Frihamnen är så himla centralt, det är så attraktivt mark att bygga på så vi vet ju att de vill det”*.

4.2.8 Processen

Vidare nämner flera informanter processen runt projektet. Processen förklaras som arbetet som sker inom konsortiet som bildats. Flera informanter hävdar att samtliga aktörer är med och påverkar utfallet inom konsortiet vilket lyfts som en styrka då alla är måna om utfallet. Många informanter uttrycker dessutom att modeller i processen som används har förbättrats avsevärt i jämförelse med processen från tidigare projekt. En privat byggherre beskriver att det som skiljer Frihamnenprojektets markanvisningstävling från andra projekt är *“den grad av delaktighet som vi får i framtagandet av detaljplanen och området, oftast är allt detta arbete klart när man går in i en markanvisning”*. Älvstranden Utveckling AB har skapat en ny arbetsmodell med flera moment som skall förbättra arbetet (Älvstranden Utveckling AB, 2015). Upplägget förklaras

som att alla aktörer arbetar under okunnighetens slöja. Det innebär att de tillsammans utvecklar hela området utan att från början veta vilken lott de skall få. Det anses bidra till bättre mer konstruktivt klimat och därmed bättre helhetsresultat. Inom projektet anses trycket litet och arbetet i konsortiet beskrivs som fruktbart och Älvstranden Utveckling AB är likställda de andra aktörerna säger en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB. Flera intervjupersoner betonar att det finns en god stämning i konsortiegruppen och ett öppet arbetsklimat. En byggherre från Förvaltnings AB Framtiden uttrycker att samarbetet fungerar bra och att kommunen är lyhörd, *“[Älvstranden Utveckling AB] är lyhörda och tar till sig våra synpunkter”* vidare beskriver hen konsortiet som *“ett öppet klimat”, “konstruktivt”* och *“väldigt transparent”*. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB berättar att den goda stämningen grundas i att alla frivilligt anmält intresse om att uppnå målen genom sitt deltagande. Tjänstemannen lyfter Backaplan som ett exempel där samarbetet inneburit betydligt mer problem än i Frihamnen, i form av mer förhandlande. Vidare säger en tjänsteman att mycket av framgången med Frihamnenprojektet kan härledas till just processen som tjänstemännen byggt upp. Arbetssättet möjliggör att projektet kan drivas mot kommunens mål, *“Projektchefen vet ju att processen är ett redskap. [...] Man kan inte bara säga nu ska ni göra det här, för då kommer alla slita och försöka frigöra sig från tvångströjan, men om man har vart delaktig i processen och känner att man får uttrycka sina behov och har utrymme att jobba på sitt sätt tillsammans med de andra, får man mycket strakare kraft”*. Den typen av insikt finns inte hos alla projektchefer förklarar tjänstemannen. I kontrast till den positiva beskrivningen från tjänstemännen beskriver en privat byggherre att arbetsprocessen som stöttats av visionen har varit tydlig men förklarar att en del byggherrar tenderar att vilja frångå visionen.

Vidare uttrycker en tjänsteman på Älvstranden Utveckling AB att bolaget har utvecklat sitt sätt att arbeta mot externa aktörer och därmed lagt stor vikt vid att ställa hårda men samtidigt rimliga krav på byggherrarna *“vi har varit väldigt noga med att tänka oss in i deras olika situationer, att det finns en rimlighet [...] och det tror jag kanske är lite unikt att vi har jobbat jättemycket med det att se ifrån byggherreperspektivet [...] Vi checkade också av, som jag tror är en viktig del, vi tog möten med branschen”*. Att kommunicera med branschen innan något samarbete var initierat lyfts också fram som ett starkt instrument, samma tjänsteman fortsätter *“[vi] fick liksom ett bra gensvar och kunde påverka vissa saker så att vi inte gjorde helt fel, marknaden var ju inte på*

något sätt i chock när detta kom ut, utan de visste vad det gällde [...] man har kunnat ställa frågor och det har varit ett dialogarbete innan". Även en privat byggherre lyfter den höga graden av delaktighet och dialog som prioriterade perspektiv.

En tjänsteman på Älvstranden Utveckling AB betonar också att bolaget inte har anpassat kraven efter marknaden, utan de har haft tillräckligt med kraft att satsa ändå, det enda de har gjort är att undersöka rimligheten i kraven bolaget har ställt *"Vi anpassar oss inte efter marknaden på så sätt att vi letar efter någon som kan göra detta, det gör vi inte, utan vi ser att "är det rimliga krav?" och sen, genom att vara väldigt bestämd med det anpassar sig marknaden och levererar"*. Dessutom lyfter samma tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB att det inte är värre än att de byggherrar som inte kan uppfylla kraven får bygga någon annanstans, hen förklarar att det är av stor betydelse att stå fast vid sina krav. Det skall vara lika för samtliga som ansöker, men samtliga kanske inte kan uppfylla profilen som eftersöks. Tjänstemannen betonar att det dock är centralt att vara modig och hålla fast vid kraven, *"för man behöver liksom inte tillfredsställa alla på marknaden, det är inte då man gör ett bra jobb"*. Det finns en alltför utbredd rädsla från kommunalt håll att ställa krav säger hen, och fortsätter, *"det uppskattas jättemycket från marknaden när man har en tydlighet [...] det uppskattas otroligt mycket och det skapar värde, det gör att man vill jobba med oss"*.

Precis som andra informanter uttrycker en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB att det med nuvarande arbetssätt blir tydligare för de privata aktörerna. Vad som eftersöks från den offentliga verksamheten framgår tydligt och ingen behöver slösa resurser för att ta reda på hur arbetet skall gå till. Det leder till ett effektivare samarbete, något tjänstemannen hävdar är önskvärt från samtliga aktörer. Dessutom säger hen att tydligheten kan leda till innovation *"om man är väldigt tydlig som offentlig aktör med innovation och pratar mycket om vad man vill ha, då driver man också innovationsprocesser hos de privata aktörerna"*. Tjänstemannen förklarar att det kan ses som en strategi där kommunen slipper lägga resurser på att komma på hur någonting skall lösas, är kommunen tydlig med vad den söker leder det till att kommunen driver på innovation genom offentligt kravställande. Tjänstemannen lyfter upp arbetet med de blandade hyresnivåerna som ett resultat av hur kommunen drivit på innovation, *"flera utav dem [de*

privata aktörerna] har ju varit väldigt uppskattande och sagt att - bara ni är konsekventa och håller på detta så är vi med, men det gäller att ni sätter ner foten jättetydligt?.

4.2.9. Politisk tydlighet

En viktig faktor som lyfts fram av många informanter, inklusive byggherrarna, är att byggherrarnas arbete förenklas om politiken är tydlig. Många informanter förklarar bland annat att marknaden anpassar sig snabbt till regler och en politiker säger att till och med de stora bolagen intresserat sig för arbetsmodellen i Frihamnen, trots att de tidigare uttryckt stark kritik. Det är så det fungerar, marknaden anpassar sig till regler och om de stora aktörerna anpassar sig så startar en trend som gör att andra aktörer följer efter, förklarar politikern.

Samtliga informanter är överens om att byggbranschen uppskattar tydliga direktiv från kommunens sida. Vikten av att vara tydlig med vad som skall göras lyfts av en politiker från Älvstranden Utveckling AB:s styrelse, *”Det här med att inte säga någonting och luta sig tillbaka [...] Det tror jag är nästan något av det farligaste”*. Vidare uttrycker en politiker från kommunstyrelsen *“när vi är tydliga kommer det någon som kan, det är ju liksom den positiva sidan men en marknadsekonomi [...] alla anpassar sig, de lyssnar noga”*. Att politikerna skall vara tydliga och modiga håller flera andra informanter med om, en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB förklarar, *“Politikerna måste vara tuffa. Men det där handlar ju om ledarskap som i alla andra organisationer”*. En privat byggherre uttrycker att arbetet fungerat bra och har varit tydligt angående vad man har velat, processen har utifrån uppfattas som korrekt och tydlig.

Informanterna betonar att politikerna har varit handlingskraftigare än tidigare, en politiker från kommunstyrelsen säger *“min bild är att staden tidigare har varit alldeles för försiktig och osäker. Vi kan gå längre fram. Det tycker jag vi har visat nu och det tänker jag att vi skall fortsätta med”*. Hen förklarar att det krävs, utöver tydlighet i mål, en stadigt styrande politik som inte vacklar. En annan politiker från Älvstranden Utveckling AB:s styrelse förklarar att *“Vill vi påverka och förändra staden är jag är övertygad om att vi måste finnas med från politiken och sätta upp vissa spelregler”*. Flera informanter, både byggherrar, tjänstemän och politiker, belyser också att social hållbarhet “ligger i tiden” och just nu är ett mycket aktuellt begrepp och ämne.

Det beskrivs som en underlättande faktor till att frågor som till exempel blandade hyresnivåer generellt har varit lättare att lyfta upp, prioritera och driva hårdare.

4.2.10. Bostadsmarknaden - en komplex arena

Trots att det enligt informanterna finns styrmedel för att påverka utfallet av projekt så lyfts bostadsmarknaden som komplex. En politiker från Förvaltnings AB Framtidens styrelse beskriver bostadsmarknaden som problematisk. Det finns för mycket regler som gör den snårig och samtidigt är de stora aktörerna för dyra och tjänar för mycket pengar. Den modellen kommunen tidigare använt sig av har inte varit tillräckligt bra för att kunna uppnå kollektiva mål betonas. Flera andra informanter bekräftar politikerns uttalande om att kommunen nu har tänkt annorlunda vilket har resulterat i att flera aktörer som hävdar att marknaden skall klara sig själv retats upp. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB uttrycker skepsis kring att Sverige inte har hanterat bostadspolitiken bättre. En politiker från Förvaltnings AB Framtiden håller med och trycker på att politiker har en uppgift att uppfylla gentemot sina medborgare, hen säger att om medborgarna vill ha billiga bostäder då måste politikerna se till att ordna det.

En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB förklarar att Sverige är ett av mycket få länder som inte bett EU om undantagstillstånd på bostadsmarknaden. Ett undantag hade inneburit större subventioneringsmöjligheter. Vidare lyfter en politiker från Förvaltnings AB Framtidens styrelse att den svenska bostadsmarknaden inte fungerar som den skall just nu och att bostadsmarknaden i Sverige är konservativ och betydligt dyrare än i resten av Europa. En anledning till detta anses vara Sveriges starka monopoltradition. Politikern förklarar att det inte blir någon konkurrens, *“Det är något fel på den [svenska bostadsmarknaden]”*. Ett annat stort problem med bostadsmarknaden är när bolag börsnoteras, då kommer krav från aktieägarna som drastiskt försvårar alternativa upplägg och möjligheter för byggbolag att bygga billigare säger politikern. Hen fortsätter genom att betona att ett annat stort problem inom bostadspolitiken är vem som bär ansvaret, *”man tittar på varandra och säger det här måste ni göra och exploitören säger nå det är kommunen [...] det är att peka finger [...] och än så länge tycker inte jag man kommit åt kärnan, det var längesedan vi hade en fungerande bostadspolitik”*.

En politiker från kommunstyrelsen berättar att tryck utifrån kan komma från en rad aktörer, som till exempel Länsstyrelsen men att trycket utspelar sig mer i periferin genom att det påverkar regleringar. Dessutom finns visst tryck från näringslivet, det har dock yttrats mest i form av gnäll som inte fått institutionellt fäste förklarar flera informanter. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB säger att de större aktörerna påverkats av kommunen och har fått anpassa sig. Kommunen beskrivs i projektet som en aktör som sätter ramar och skapar tryck på andra aktörer.

En politiker från Förvaltnings AB Framtidens styrelse förklarar också hur viktigt det är att näringslivet kan göra vinst i projekt, även om målet är kollektivt. Hen förklarar att om näringslivet inte hade kunnat göra vinst hade upplägget redan från början varit dåligt. Upplägget måste möjliggöra att krav efterlevs samtidigt som vinster kan göras, eftersom kommunen bara är förmedlare och inte bygger själva, *“kommunen bygger inte själv. Vi har inget eget byggbolag. Vi skall inte ha det. Utan vi är förmedlare. Vi har marken. Det är vår makt. Och vi kan sätta regler om vi vill. Det är så vi har makt.”*. Hen berättar att kommunen även har makt genom bland annat planarbetet. Makten lyfts också fram som ett ansvar. Det finns en tröghet och ibland klarar inte kommunen av att färdigställa marken i tillräckligt hög takt säger politikern och fortsätter med att förklara att ett annat bolag mycket väl hade kunnat få utföra den uppgiften istället. Kommunen har oavsett möjlighet att styra mot politiska mål. Det finns en del andra lyckade exempel där kommunen varit mindre involverad men trots det uppnått ett lyckat resultat.

I Göteborgs Stads budget (2016:34) lyfts att allmännyttan skall spela en viktig roll för att möjliggöra att hållbarhetsmålen nås vilket en politiker från Förvaltnings AB Framtiden lyfter *“En viktig del med allmännyttan är att vi kan se långsiktigt”*. Med ett långsiktigt perspektiv möjliggörs satsningar med längre återbetalningshorisont, vilket öppnar upp för en annan typ av tänk. Samtidigt lyfter en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB en viss tveksamhet kring vad vilken roll allmännyttan verkligen kan spela, *“i Sverige har vi inget. Vi lever i föreställningen att vi löser det där med den gamla modellen som vi hade fram till 94 någon gång där allmännyttan hade till uppgift att leverera bostäder. Nu har man ju också vinstkrav på allmännyttan [...] det pekar på ett dilemma”* och fortsätter förklara att det mer eller mindre bara är Sverige som inte subventionerar bostäder på något sätt. En annan problematik som hen lyfter fram är, *“det är min oro över att [projektet] reduceras ner till stadsbyggnads projekt, att man*

tappar stadsutveckling. Stadsutveckling är så mycket mer och alla som kommer in nu, chefer, som har ansvar för olika områden har tuffa uppgifter”.

4.2.11. Politisk oenighet

Informanterna lyfter framförallt upp att oenighet inom politiken är ett av de största hindren för denna typ av projekt. Informanten förklarar att det tar tid och skapar förvirring: *“den svåraste delen handlar om att komma överens politiskt [...] förra mandatperioden hade vi majoritet men nu har vi inte det, så att det är en bredare förhandling, lite svårare”* säger en politiker från kommunstyrelsen. Även en tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB lyfter sin oro kring att politikerna skall börja politisera kring Frihamnenprojektet, projekt som sträcker sig över så lång tid får inte politiseras uttrycker hen. Överlag betonar informanterna att de största farhågorna för projektet har funnits internt inom staden. De beskriver hur visionen ska agera som ett medel för att ena staden, vilket uttrycks vara en grundförutsättning. En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB förklarar *“Målet med det [visions-] arbetet var ju också att den skulle vara skriven så att en bred politisk överenskommelse. Så att det inte ändrar sig när man går in i en ny mandat period utan huvudriktningen är klar [...] så det var ju lite grann att känna efter vad är politiskt möjligt att vara överens om i det här skedet”.*

En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB lyfter att en av de största svårigheterna är just implementering av politiska beslut, *“om ni [politiker] inte tar besluten som är viktiga för att komma framåt [...] då händer det ingenting. [...] och ingen vill kliva fram. Då måste politikerna vara klara över vem den rollen ligger på”.* Vidare poängteras att det inte räcker med att politikerna gör sitt utan därefter måste direktörerna vara helt med på tåget och kanalisera uppdragen ut i sina organisationer. Hen förklarar att det fortfarande finns en viss otydlighet i visionen beträffande vems den är. För att en vision skall fungera måste den genomsyra hela organisationen (Göteborgs Stad) och löpa hela vägen ut i alla led säger tjänstemannen. Flera andra kommunala informanter beskriver även hur staden numer har ett helhetsgrepp och sitter vid sammabord och gränsöverskridande diskuterar frågor som berör skilda sektorer.

4.2.12. Rollfördelning

En viktig observation från seminariet “Är vi hållbara nu?” var att tjänstemän och politiker båda upplevde att det generellt fanns en brist i kommunikationen mellan dem och om ansvarsfördelningen. Det beskrevs som en “hönan och ägget-problematik” där båda parterna kände sig osäkra kring vilket mandat de hade beträffande olika uppgifter. Politikerna efterfrågade specifikt tjänstemännens klarspråk och initiativförmåga och sa att “*bara ni [tjänstemän] kommer och säger så här vill vi göra, så kan vi säga ja eller nej*”. Medan tjänstemännen snarare sa att bara politikerna säger till oss vad vi skall göra så agerar vi i enlighet med det. En annan viktig iakttagelse som gjordes var att det överlag kändes som att det rådde en osäkerhet kring vad begreppet hållbarhet faktiskt betydde och att det saknades övergripande riktlinjer och definitioner. En känsla som uppstod var att det fanns en rad olika tankar på vad som var rätt metod kring genomförande och upplägg av Frihamnenprojektet bland de olika politiska tillhörigheterna. Oppositionens resonemang kunde på ett annat sätt kopplas till ekonomiska nyttor vilket vi uppfattade skulle ha förändrat hur projektet hade utförts. Slutligen observerades en kritik kring visioner och hur arbete präglad av visioner kan utvecklas i konsortier. En oro lyftes fram kring att visioner kan tolkas då de är abstrakta och övergripande. De kan enkelt formas till att “passa alla” vilket potentiellt antogs kunna skapa demokratiskt underskott. En del av det som lyftes på seminariet var generellt och skall inte enbart tas som kopplat till Frihamnen.

5. Tolkning av resultat

Nedan redovisas för resultatets tolkning och analys. Utifrån vårt analysverktyg har vi, som tidigare nämnt, slutligen kodat resultatet under de fem nedanstående begreppen vilka samtliga är närliggande och beroende av varandra.

5.1. Interaktiv samhällsstyrning

Samtliga informanter bekräftar att Frihamnenprojektet inkluderar en rad olika aktörer med en rad olika kompetenser, det kan utifrån teorierna ses som interaktiv samhällsstyrning. Teorierna lyfter fram att det är viktigt, om inte nödvändigt, att kommunen/staden samverkar med näringslivet för att kunna uppbringa nog med resurser för att ha möjlighet att utföra sina uppdrag.

En tjänsteman från Älvstranden Utveckling AB förklarar också hur de medvetet använder sig av näringslivet för att spara sina egna resurser genom att använda näringslivet till utveckling och innovation. Det kan tolkas som att interagerande även till viss del sker på kommunens villkor (Stone, 1993:2; Mossberger & Stoker, 2001:829; Stoker 1998:23; Pierre, 2014:873). Att interaktiv samhällsstyrning krävs för att projektet skall kunna genomföras framkommer i samtliga intervjuer och är i enlighet med teoriernas antaganden (Pierre, 2014; Sørensen, 2002:693f; Stoker, 1998:22; Stone 1993:1). Interagerandet kan därmed teoretiskt förstås som en förutsättning men interagerande antas även innebära vissa utmaningar. Analysbegreppen nedan är ett instrument för att diskutera i vilken utsträckning den interaktiva samhällsstyrningen innebär hinder eller möjligheter i fallet Frihamnen.

Eftersom att bostadsmarknaden de senaste decennierna har avreglerats är det statliga stödet mindre vilket kan antas vara en bidragande orsak till att interagerande krävs i projektet. Resursbehov från externa aktörer bekräftas även på ett teoretiskt plan vara ett skäl till interagerande (Stoker, 1998:17; Pierre, 2014:873). Situationen tvingar helt enkelt kommuner till interaktion. En informant lyfter att kommunen inte kan bygga på egen hand, regleringar från flera olika instanser, till exempel EU, påverkar offentliga institutioners handlingsutrymme, främst gällande konkurrens. Det kan förstås som att det från kommunens sida finns ett resursbehov vilket medför att interagerande är nödvändigt och Göteborgs Stad måste därför samverka med diverse externa aktörer. Det kan också förstås i en svensk kontext som att kommunen är beställare och tillfrågar olika aktörer som skall kunna utföra. I projektet har det inneburit både privata och allmännyttiga byggherrar. Utifrån ett urban governance-perspektiv kan det förstås som att Göteborgs Stad tvingas interagera för att kunna styra (Pierre, 2014:873ff).

Flera informanter betonar att det är starkt samarbete i konsortiet, upp till åtta olika byggherrar har varit involverade och därutöver en rad övriga aktörer. En informant beskriver kommunens roll i konsortiet som likställd de andra aktörerna. Konsortiet förklaras även av andra som en sammansvetsad arbetsgrupp där alla inklusive kommunen beskrivs som lyhörda. Teoretiskt kan detta förstås som hög grad av interagerande vilket teoretiskt kan innebära att hinder uppstår till exempel i form av att externa aktörer får för mycket inflytande över processen. Dock betonar informanterna att interaktionen i processen har varit en framgångsfaktor i projektet och flera av

informerarna förklarar att processen har präglats av en unik sammansvetsning. Interagerande ser ut att ha lett närmare det kollektiva målet om socialt blandat boende. Samtidigt som interagerande är en förutsättning för att nå kollektiva mål kan interagerandet i sig skapa problematik, främst på ett demokratiskt plan. Governance-teorier beskriver det som att interagerande kan fungera framgångsrikt men det förutsätter att det råder tydlig politisk styrning, så kallad politisk auktoritet (Pierre, 2009:42, 51f), vilket bland annat visionen och markanvisningen kan anses ha bidragit till i Frihamnenprojektet. Politisk auktoritet analyseras mer utförligt nedan.

5.2. Role of government in governance

Här ligger fokus vid att undersöka huruvida politiken finns tydligt representerad i nätverket. Vi har som nämnt valt att förstå begreppet "role of government in governance" som att politiken är närvarande i nätverket genom någon kommunal representant. Det kompletteras nedan av begreppet politisk auktoritet som å andra sidan förstås som att politiska beslut och mål varit tydliga.

Den höga interaktionen som beskrivs ovan lyfts inte i någon av intervjuerna som riskfylld. Eftersom vårt teoretiska ramverk pekar på att intensivt interagerande kan leda till att projektmål förhandlas i nätverket finns således en viss diskrepans mellan vår teori och empiri (Stoker, 2000:98f; Rhodes, 2007:1248; Peters & Pierre, 1998:223f; Pierre, 2009:39). Eftersom teorierna lyfter interagerande som ett potentiellt problem kräver resultatet reflektion. Till följd av det frågade vi oss vilken roll Göteborgs Stad har i projektet. Göteborgs Stads roll är högst väsentlig då projektet präglas av ett demokratiskt uppdrag. Trots att intensivt interagerande lyfts upp som problematiskt inom litteraturen beskriver många informanter (tjänstemän, politiker och byggherrar) det höga interagerandet inom konsortiet, det projektspecifika nätverket, som en framgångsfaktor. Informanterna har inte gett något sken av att tycka att interagerandet som framgångsfaktor är något konstigt eller häpnadsväckande utan pekar på att det finns uppsatta mål för projektet att följa. Det förklarar informanterna genom att peka på att alla som deltagit i nätverket har ett gemensamt mål. Det kan teoretiskt förstås som att det har varit styrt av både politisk närvaro och politiska målsättningar (Pierre, 2009:37-54). Role of government kan anses ha varit hög. Flera av informanterna förklarar att det funnits mycket som har bidragit till den

goda styrningen, så som markanvisningstävlingen och visionen. Det kan förstås dels som politisk auktoritet vilket beskrivs mer genomgående nedan. Role of government in governance är starkt kopplat till auktoritet och kan i vissa fall förstås som en effekt av det.

Informanterna är tydliga med att peka på hur vision och andra styrdokument upprättats och att det finns en bred samstämmighet rörande att projektet styrs utifrån politiska ambitioner. Det tyder på att de politiska representanterna haft en drivande roll i projektet (Pierre, 2014:871, 873ff, 879ff). Informanterna beskriver att den politiska rollen i nätverket har varit stark vilket kan tolkas som att risker i form av intresse- eller värdekonflikter minskat (Mossberger & Stoker, 2001:822ff). Samtliga kommunala informanter är tydliga med att berätta hur politiken styr projektet men samtidigt indikerar en privat byggherre att det finns externa aktörer som tenderar att stundtals vilja frångå visionen. Från observationen vid seminariet “Är vi hållbara nu?” finns det också indikatorer på att visionen trots allt kan innebära vissa bekymmer. På seminariet lyftes att visionen är abstrakt vilket kanske kan göra den för formbar. Det kan förstås som att det kan finnas tendenser till motsättningar inom konsortiet vilket teoretiskt skulle kunna innebära en försvagad politisk roll i nätverket. Det kan förstås som att det finns en del osäkerhet i visionen, att politiken trots allt inte har haft en lika framträdande roll. Eftersom visioner är abstrakta finns det en viss risk att målbilder som sätts upp med visionen som grund influeras av andra aktörer vilket hade kunnat förstås som att all politik inte skapas av kommunen. Det kan teoretiskt sett kunna innebära ett hinder (Pierre 2009:39, 42, 51ff). Att de kommunala representanterna framhäver sitt goda styre medan de externa aktörerna är mer tveksamma är föga förvånande. Kommunen har ett större egenintresse i att lyfta projektet som helhet positivt medan de externa aktörerna kan anses ha bättre förutsättningar att vara kritiska.

Något som lyfts av informanter är att det funnits ett visst motstånd mot den politiska styrningen rörande bland annat hyresnivåerna. Motståndet har yttrat sig genom att en del aktörer i samhället har riktat skarp kritik mot den politiska inblandningen vilket kan ses som ett potentiellt hinder. Det har funnits en opinion som menat att marknaden inte skall detaljstyras. Skulle den typen av tryck få fäste skulle det kunna förstås som att government får mindre möjlighet att agera och därmed utgöra ett potentiellt hinder (Pierre, 2009:42). Vi tolkar dock inte trycket som tillräckligt stort för att ha påverkat Göteborgs Stad vilket bland annat kan grundas i att kommunen är

attraktiv. Markanvisningspolicyn och andra styrdokument som informanterna nämner kan förstås som motreaktioner på att kommunen tidigare inte kunnat kontrollera utfall. Vi tolkar det som ett tillvägagångsätt från kommunen för att koppla grepp om processerna för att kunna påverka utfallet vilket kan förstås som att graden av role of government in governance blir högre (Pierre, 2009:42).

Informanterna uttrycker att stadens krav måste vara rimliga för att projekt skall vara genomförbara. Det kan därmed problematiseras genom att ifrågasätta om målen influeras av regler som sätts upp av näringslivet eller tvärtom vilket lyfts i teorierna (Pierre 2009:39, 42, 51ff). Informanterna ger uttryck för att målen är politiskt styrda men rimligheten som påtalas kan antyda att det kanske inte fullt ut är politiskt förankrat. En tjänsteman skiljer dock här på att påverkas av näringslivet och att justera målen till en rimlig nivå.

Vidare uttrycks av en informant att det är en trög process och att kommunen har haft en tydlig riktning. Inledningsvis var en del större privata aktörer kritiska till kommunens målbild men de verkar nu, efter första markanvisningen, ha en vilja att anpassa sig till kommunens krav i kommande markanvisningar inom projektet. Viljan till anpassning kan förstås som att politiken har varit styrande och satt upp ramar som externa aktörer måste förhålla sig till (Pierre, 2009:51ff), trots det uttrycker flera kommunala informanter att de kunde ställt hårdare krav.

5.3. Resurser och inflytande

Centralt i såväl urban governance- som urban regim-teori är resurser och dess betydelse för kollektiv måluppfyllelse (Pierre, 2014:873ff; Stone, 1993:1f). Grundat i att Göteborgs Stad saknar betydande resurser för att kunna genomföra den typen av stadsutvecklingsprojekt som Frihamnen är har det från kommunens sida funnits ett stort resursbehov och kommunen har varit tvungen att interagera med externa aktörer som besitter de resurser kommunen saknar. Resurser är den faktor som teoretiskt skapar makt och avgör hur beroende en kommun är av andra aktörer (Mossberger & Stoker, 2001:822ff; Pierre, 2014:880; Stoker, 1998:23). Samtliga av informanterna betonar att Göteborgs Stad har haft värdefulla resurser i Frihamnenprojektet vilket enligt urban regim- och urban governance-teorierna minskar externa aktörers möjlighet till inflytande. Det har bekräftats från samtliga informanter samtidigt som en del externa aktörer

hävdar att de har ett eget driv att uppnå stadens mål. Det är emellertid svårt att utröna om drivet grundas i ett genuint intresse för social hållbarhet eller i markens attraktivitet. Teorierna beskriver situationen som ett förhandlande och det återspeglas väl genom att en del externa aktörer som inte ville anpassa sig till stadens målbild vid första markanvisningen nu har ändrat sin inställning i frågan (Stoker, 2000:98f). Det är dock av vikt att belysa att Göteborgs Stad, mycket tack vare den attraktiva marken, har haft en ovanligt fördelaktig förhandlingssituation i Frihamnenprojektet vilket bekräftas av både de kommunala informanterna och en byggherre. Det finns dock en skillnad mellan urban regim- och urban governance-teori. I en amerikansk kontext är det betydligt vanligare med förhandling medan det i en europeisk kontext blir mindre förhandlande eftersom offentliga institutioner generellt har mer inflytande i Europa (Mossberger & Stoker, 2001:819–822). Vi kan tydligt se att det är de politiska institutionerna som sätter upp ramverk och politiska målbilder vilka blir grunden till projekt. Till exempel i Älvstadsområdet har kommunen i samtliga av projekten satt upp regleringen men flera informanter uttrycker dock att kommunens möjlighet att ställa krav på de externa aktörerna har ökat eftersom kommunen i Frihamnen har den attraktiva, oexploaterade marken i sin ägo.

Flera informanter berättar att markägandet har varit en central framgångsfaktor och förklarar att situationen i mindre attraktiva områden inneburit mindre möjlighet att ställa krav. Om resurser förstås som något som ger inflytande kan således mark tolkas som en resurs vilket teoretiskt pekar på att Göteborgs Stads inflytande och därmed möjlighet att ställa krav bör ha ökat genom markägandet (Pierre, 2014:880; Boverket, 2010:39f). Det bekräftas av en rad informanter att Frihamnens läge vid vattnet mitt i centrala Göteborg har ökat markens attraktivitet och att resursen därmed har värderas högre och stärkt stadens inflytande. Älvstranden Utveckling AB utvecklingsarbete i bland annat Frihamnen kan därutöver förstås som en metod för att öka Göteborgs Stads inflytande. Inflytandet som resursen ger kan ses ökade möjligheter för Göteborgs Stad att uppfylla kollektiva mål. Flera informanter säger att kraven kunnat sättas högt tack vare markens attraktivitet, vilket bekräftar resursens värde. Göteborgs Stads möjlighet att agera ökar därmed markant (Pierre, 2014:876) vilket är tydligt i fallet Frihamnen.

Urban governance-teori lyfter *kontroll över processen och beslutanderätt* som centrala resurser (Pierre, 2014:880), i praktiken kan det dock anses vara mindre betydelsefulla om resurserna inte

kombineras med någon annan kraftfull resurs, som till exempel attraktiv mark. Som ett exempel hade Göteborg Stad problem med att utöva inflytande i områden som Backaplan då marken inte ansågs lika attraktiv, det leder till att beslutanderätten undermineras. Upplever inte näringslivet att det finns goda vinstmöjligheter med byggen pressas städer och deras grundläggande maktresurser blir svåra att utnyttja, vilket kan ses runt om i Sverige. Att målen beskrivits som rimliga behöver därmed inte tvunget tolkas som svaghet utan kan förstås som ett medvetet val grundat i att kommunen enklare uppnår mål i en kontext där näringslivet kan göra vinst. Teoretiskt finns en risk att bekymmer har skapats vilket utifrån ett demokratiskt perspektiv kan förstås som problematiskt. Pierre (2009:53) menar att det mest demokratiskt korrekta sällan är helt förenat med vad som är effektivast.

En annan viktig faktor som lyfts fram som en möjlighet av informanterna är att Älvstranden Utveckling AB är ett bolag och inte en förvaltning. En informant beskriver att bolagsformen möjliggör att Göteborgs Stad kan knyta byggherrar vid civilrättsliga avtal i upp till 15 år vilket möjliggör för kommunen att de kan ställa krav och påverka utfallet. Förstår vi resurser som något som ökar inflytande kan bolagsformen förstås som en resurs för kommunen. Därutöver kan även bolagsformen ses som ett verktyg som skapar möjligheter.

Markanvisningstävlingen och markanvisningspolicyn visar tydligt att Göteborg Stad söker externa aktörer med specifika kompetenser. Göteborgs Stads nya markanvisningspolicy kan ses som ett verktyg för staden gällande att ställa krav på byggherrar i nya projekt. Även om flera informanter betonar att kraven i Frihamnenprojektet har varit högre än kraven i den generella policyn har många grundläggande krav skärps och det har i sin tur skapat en övergripande tydlighet för de externa aktörerna. Markanvisningstävlingens krav kan också förstås som en förfrågan om kunskap hos externa aktörer och därmed ett försök att samla resurser som krävs för att nå kollektiva mål (Stone, 1993:2; Pierre, 2014:880). Byggbolagens kunskaper och investeringsmöjligheter kan förstås som att de har stora resurser men det måste ställas i relation till att Göteborgs Stad har attraktiva resurser som marken i Frihamnen.

5.4. Skilda omvärldstryck

Resurser och inflytande är tätt kopplat till omvärldstryck. I Sverige är städer till stor del som egna enheter vilka är utsatta för horisontella och vertikala tryck. Trycket kan antas öka och minska beroende på hur självständig en stad är (Pierre, 2014:880). Att marken är attraktiv kan antas leda till att möjligheten för externa aktörer att utgöra tryck begränsas. Informanterna uttrycker att de externa aktörerna trots kraven kommer att kunna göra ekonomisk vinst. Informanterna berättar dock att det stundtals har framkommit negativa åsikter gällande kommunens krav men trycket det har utgjort har varit litet och som många representanter från staden påvisar behöver aktörerna inte delta i projektet om de inte vill leva upp till kraven som ställts. Den inställningen kan också förstås som att trycket är litet. Det bekräftas vidare genom att det trots kraven kom in rekordmånga ansökningar. Teoretiskt är stadens möjlighet att agera starkt kopplat till vilket tryck staden har på sig. Trycket i sin tur är starkt kopplat till om en stad är beroende av andra aktörer i form av resurser samt vilka resurser kommunen själv har (Pierre, 2014:880) grundat i att Göteborgs Stad kan anses ha flera värdefulla resurser kan trycket på kommunen således antas vara mindre än det annars skulle ha varit.

En informant betonar att Göteborg Stad generellt är en attraktiv kommun just nu vilket över lag minskar trycket utifrån. Det tryck som finns utgör låg grad av inflytande i Göteborgs Stad. På en annan, mindre attraktiv och därmed mindre självständig, ort hade trycket förmodligen fått mer fäste. Det tryck som framkommit i intervjuerna härstammar från opinion genom olika företag och föreningar men det har trots opinionen funnits många intressenter vilket lett till att opinionen inte fått något fäste. Bland annat lyfter informanterna att visionen och därmed planeringen av Frihamnen skapats delvis genom medborgardialog, men även i samråd med näringslivet, det kan förstås som att staden arbetat för att minska det horisontella trycket. Informanterna lyfter också att Frihamnenprojektet ligger "rätt i tiden", vilket kan förstås som att tajmingen har minskat eventuellt tryck. På den vertikala nivån finns staten, landsting etcetera men enligt en informant har det horisontella trycket varit lågt i projektet. En annan informant lyfter dock upp att det är den nationella politiken som satt upp besvärliga krav som hämmar utvecklingen på marknaden. Sammantaget kan det förstås som att trycket utifrån har varit relativt litet. Ett tryck som lyfts upp är politisk oenighet men tack vare visionen finns ett ramverk där politiker är överens om hur arbetet bör och skall ske. Urban governance-teori menar att en stads möjlighet att agera ökar om

omvärldstrycket är litet. Då trycket uppfattas som litet i fallet och utfallet är positivt kan det ses som att vårt teoretiska ramverks antaganden stämmer. Flera informanter pekar på att det faktum att Frihamnen är en testarena och att det till stor del har underlättat arbetet. Därigenom beskrivs bland annat interna politiska motsättningar minska när projektet beskrivs som ett pilotprojekt. Det kan vi förstå som att trycket på projektet minskar.

5.5. Politisk auktoritet

Flera informanter lyfter att det är unikt att arbetet med visionen som lett fram till Frihamnens målbild har letts av en styrgrupp från kommunstyrelsen. Agerandet lyfts från flera informanter som ett tydligt politiskt ställningstagande. Det kan tillsammans med att visionen sedan beslutats enhälligt i kommunstyrelsen tolkas som att det har varit hög grad av politisk auktoritet (Pierre, 2009:53) vilket därutöver även gäller för de nya ägardirektiven för Älvstranden Utveckling AB som beslutats i kommunstyrelsen och således har god politisk förankring. Flera informanter menar att tydligheten som funnits hos politiken har bidragit till att staden, i alla led, har arbetat mot samma mål uppsatta av politiken, vilket kan förstås som politisk auktoritet (Pierre & Peters, 2000:31).

Enligt teorierna behöver governance präglas av politisk auktoritet för att kollektiva mål skall kunna uppnås. Det måste dessutom råda en balans då för stark auktoritär politik anses omkullkasta projekt (Pierre, 2009:53). En av informanterna lyfter att målen har varit rimliga, kraven är hårda men har ställts i relation till vad som anses rimligt på marknaden. En annan informant lyfter att om kraven som ställs är för hårda riskerar de att uppfattas som en tvångströja, för mycket regler kan begränsa byggherrarnas potential och styrka. Givet att byggherren håller sig inom ramen för målbilden är det bättre att låta aktörer agera friare, säger en informant. Att politiken har satt upp en tydlig men flexibel målbild kan teoretiskt tolkas som att det har varit en balanserad politisk auktoritet i Frihamnen (Pierre, 2009:53).

Flera av informanterna uttrycker att projektmålet från politiskt håll har varit mycket tydligt vilket även de externa aktörerna uppges uppskatta. De kommunala informanterna berättar att om näringslivet vet i vilken riktning de vill gå kan näringslivet anpassa sig. Projektet kan på ett teoretiskt plan förstås som mycket tydligt, bland annat genom att en markanvisningstävling med

mycket tydliga kriterier genomförts. Genom tävlingen kunde kommunen vara tydlig med vilka typer av ansökningar de ville ha in och genom att endast anta de tävlande som uppfyllde kraven blev det tydligt. Den politiska auktoriteten antas även bidragit, genom bland annat visionen, till att staden har samlats kring ett spår vilket också uppfattas som problematiskt tidigare. Genom vårt teoretiska ramverk kan agerandet i anslutning till markanvisningstävlingen anses vara tydligt och auktoritärt (Pierre, 2009:53).

Samtliga informanter pekar på att politiken har varit tydlig vilket vi förstår som att politikerna har varit mycket auktoritära. Samtidigt tolkar vi även att byggherrar har uppfattat det tydliga agerandet som positivt. Governance-teori efterfrågar en auktoritär medelväg för att kollektiva mål skall kunna uppnås. Pierre (2009:53) beskriver att auktoriteten varken får vara för hård eller för mjuk. Stundtals tyder empirin på att det har varit hög grad av auktoritet, vilket teoretiskt skulle innebära att "träden välter" (Pierre, 2009:53) men resultatet tyder på istället på att det är positivt. Dock talar flera informanter om att krav och mål varit rimliga vilket kan tolkas som att en auktoritär balans ändå rått. Vi kan se att det finns en skiljelinje mellan att vara *tydlig* från politiskt håll och att politiskt ställa *tekniskt hårda* krav, det är något som teorierna eller vårt analysverktyg inte till fullo skiljer på. Att informanter oavsett yrkesroll har uttryckt en positiv inställningen till att politikens auktoritet kan tolkas som att det funnits tydlighet rörande målbilden snarare än hårda tekniska krav.

Ett intryck från seminariet var att det verkar finnas en viss otydlighet kring hur samarbetet mellan politiker och tjänstemän fungerar. Känslan var att varken politiker eller tjänstemän var helt säkra på vem som skulle göra vad och i vilken ordning. En önskad tröghet verkar förekomma, där politiker och tjänstemän "väntar" på varandras agerande. Ett exempel som en tjänsteman belyste berörde att hen önskade tydliga riktlinjer för att kunna agera, medan det besvarades med att politiker väntade sig att tjänstemän skulle föreslå "så här gör vi". Det kan teoretiskt förstås som att politiker inte varit auktoritära, att besluten inte är tillräckligt tydliga (Pierre, 2009:51ff). Framförallt lyftes problematiken fram i ett mindre lyckat projekt. I Frihamnenprojektet kan vi snarare se bevis på motsatsen, både tjänstemän och politiker uppger sig vara överens om att rollfördelningen har varit tydlig. Flera informanter nämner att visionen bidragit till klarhet vilket kan tolkas som politisk tydlighet. Det blir även påtagligt att interna

aktörer behöver tydlighet från politiken som därmed påverkar både offentliga organisationer och externa aktörer, inte minst påverkar det role of government in governance. Problematiken rörande att politiker och tjänstemäns roller är otydliga kan uppfattas som en av de punkterna där Frihamnen särskilt sig mest från andra projekt. Det skulle därmed också kunna vara en av framgångsfaktorerna till att projektet blivit lyckat.

Tjänstemännen belyser även i intervjuerna att politisk tydlighet på ett internt plan är av vikt för organisationen. Visionen och ägardirektiven som kommer från politiken är tydliga vilket hjälper tjänstemännen att ta ut kursen, de uttryckte att så länge de har ett tydligt, politiskt förankrat mål är det sedan deras uppgift att i form av kompetens och andra redskap nå dit. Här blir det centralt att tjänstemännen har en viss frihet i hur målen uppnås, så länge de uppnås. Vidare ger politiska beslut tjänstemännen ett helt att mandat att förverkliga politiska mål. Vårt teoretiska ramverk skiljer inte mellan intern och extern politisk auktoritet på ett tydligt sätt men empirin visar att politisk auktoritet även har ett positivt värde internt.

Att ha en tävling och ställa krav på hur det skall byggas möjliggör att en stad kan styra utveckling i önskad riktning. En stor fördel med upplägget är att de som vill ansöker. Det skapas därmed naturligt mindre motsättningar i form av olika synsätt. Det blir en tydlig skillnad mellan beställare och utförare. Markansvisningstävlingen kan förstås ha varit ett verktyg som har gjort att Frihamnenprojektet trots hög grad av interagerande har fungerat väl. Markansvisningstävlingen kan tolkas ha fungerat som ett filter i Frihamnenprojektet vilket kan ha lett till att nätverket i utgångsläget har haft låg nivå av värdekonflikter och ett gemensamt mål vilket enligt vårt teoretiska ramverk lyfts som en av de stora farhågorna med hög grad av interagerande (Mossberger & Stoker, 2001:822ff). Om aktörerna inte uppfyllde den gemensamma målbilden blev de inte insläppta i nätverket. Det kan förstås som att Göteborgs Stad både stärker sin roll i nätverket och är mycket tydliga med kriterier och mål för projektet (Pierre, 2009:39). Frihamnenprojektet backas upp tydligt av en skärpt markansvisningspolicy och de nya ägardirektiven.

6. Slutsatser

Efter diskussionen avslutas uppsatsen med att kortfattat ge ett mer konkret svar på frågeställningarna och därigenom uppfylla syftet med studien som är att *skapa en djupare förståelse för hur Göteborgs Stad går tillväga för att nå kollektiva mål i form av socialt blandat boende inom bostadspolitiken där kontexten kräver samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Därigenom vill vi förklara vad som möjliggjorde det lyckade utfallet i Frihamnen.*

6.1. Besvarande av frågeställningar

Med hjälp av analysverktyget har vi skapat en djupare förståelse för fallet och därmed kan frågeställningar besvaras. Uppsatsens inledande frågeställning är av beskrivande karaktär *hur har processen från initierandet av visionsarbetet för Älvstaden fram till markanvisningen i Frihamnen sett ut?* Den redovisas mer uttömmande i den tidigare kartläggningen av processen i resultat- och analyskapiteln, med fokus på de moment som vi har bedömt som formativa. Inledningsvis kan vi konstatera att regleringar och samhällstrender har lett till att Göteborgs Stads metod för byggnation numera innefattar samverkan med en rad aktörer. En slutsats som dras är att interagerade krävs i projektet och är inget Göteborgs Stad kan välja bort. Interagerande ses som en förutsättning för att kommunen skall kunna agera, grundat i det resurs- och kompetensbehov kommunen har. I Frihamnen har interagerande hittills inte skapat nämnvärda problem. Vi drar slutsatsen att den höga graden av interagerande har fungerat väl tack vare de kontextspecifika förutsättningarna som beskrivs nedan.

Vi kan konstatera att följande moment varit de mest betydande i Frihamnenprojektet: Vision Älvstaden, Älvstranden Utveckling AB:s nya ägardirektiv och markanvisningstävlingen eftersom de har skapat en spårbundenhet vilken har bibehållit de politiska målen i projektet. Vidare kan vi även se att momenten har fungerat som verktyg vilka Göteborgs Stad har använt för att driva och styra projektet i önskad riktning mot kollektiva mål. Det knyter an till uppsatsens andra frågeställning som är *vilka verktyg har Göteborgs Stad använt i Frihamnenprojektet för att nå blandade hyresnivåer?* Följande moment har genom analysen kunnat identifieras som verktyg grundat i att de på ett eller annat sätt har styrt utfallet i Frihamnen: *visionen, den nya markanvisningspolicyn, markanvisningstävlingen, processen, markutveckling (kommunens*

attraktivitet och markägande i kombination), Älvstranden Utveckling AB:s nya ägardirektiv och utvecklingsbolaget Älvstranden Utveckling AB.

Då vårt ramverk belyser hur interagerande skapar både möjligheter och hinder inom stadsutveckling kan de moment som påverkar Göteborgs Stads förutsättningar anses vara centrala. Utifrån analysen kan vi se att Göteborg Stad stegvis lärt sig att hantera skilda former av nätverk och därigenom insett att det krävs allt fler verktyg för att kunna styra mot kollektiva mål. Vi drar slutsatsen att Göteborgs Stads arbetsmodell är ett exempel på ett verktyg som utformats för att kunna agera i en governancekontext. Verktygen är starkt kopplade till uppsatsens tredje frågeställning som är *vilka hinder och möjligheter har Göteborgs Stad stött på i Frihamnenprojektet rörande målet att nå blandade hyresnivåer?* Eftersom verktygen kan användas för att påverka kontexten och därigenom dra nytta av möjligheter eller undvika hinder kommer svaret på de två sista frågorna presenteras parallellt i slutsatsen.

Som diskuterat i analysen ses visionen som ett verktyg som inneburit en tydlig politisk målbild vilket kan förstås som politisk auktoritet. En slutsats som därmed kan dras är att visionen har varit ett politiskt styrande verktyg som bidragit till att ge tydliga politiska riktlinjer, inte minst grundat i att den beslutats enhälligt i kommunfullmäktige och det faktum att kommunstyrelsen agerade styrgrupp. Vi tolkar det som en mycket viktig aspekt som särskiljer projektet. Den politiska enigheten kring visionen har spelat en avgörande roll för vad som kan genomföras och därmed fått stora konsekvenser för projektets måluppfyllelse. Det kan tolkas som att ett beslut av den magnituden i det högsta politiskt beslutande organet det har fått stora positiva konsekvenser. Vidare kan vi konstatera att visionen även kan tolkas som att politiken har varit närvarande i nätverket, *role of government in governance* har varit tydlig vilket har lett till att projektets intensiva interagerande resulterat i positiva effekter. Vi drar slutsatsen att politiker vågat ta modiga och tydliga beslut tack vare att Frihamnen varit en uttalad testarena vilket bland annat har visat sig minska politiserandet kring projektet.

Urban regim- och urban governance-teori synliggör att resurser är centrala för att uppnå kollektiva mål. Bolaget Älvstranden Utveckling AB, vars ägardirektiv är att uppfylla visionen, kan förstås genom vårt teoretiska ramverk som ett verktyg delvis eftersom bolaget förädlar

markresursen vilket bidrar till att öka Göteborg Stads inflytande men även för att direktiven stärker den politiska auktoriteten i bolagets arbete. Tydligheten i politiken är grundläggande för att Göteborgs Stad skall kunna uppnå kollektiva mål. Utan övergripande direktiv har de enskilda bolagen och förvaltningarna svårt att greppa helheten och uppnå mål som utgår från ett *hela staden*-perspektiv. Ytterligare en orsak till varför Älvstranden Utveckling AB förstås som ett verktyg är att bolagsregleringen skiljer sig från förvaltningsregleringen, därmed säkras att politiska mål under en längre tid kan präglade ett färdigbyggt område. Sammanfattningsvis kan både visionen och bolagsformen förstås ha påverkat Göteborg Stads möjlighet att driva projektet i Frihamnen mot kollektiva mål. Markanvisningstävlingen kan tolkas som ett verktyg som minskar risken för förhandlingar, konflikter samt andra inbyggda motsättningar eftersom att de som inte kunnat uppfylla målbilden redan på förhand har filtrerats bort. Utifrån analysen kan vi dra slutsatsen att markanvisningstävlingen har fungerat som ett kraftfullt verktyg i en kontext av hög grad av interagerande.

Trots att interagerandet initialt kan uppfattas som komplext, eftersom det innefattar en rad olika aktörer kan vi genom analysen dra slutsatsen att det inte orsakat betydande bekymmer utan snarare har interagerandet lett till att de olika aktörerna har kraftsamlat. Vi kan se att de olika aktörerna i stort arbetar mot samma mål. Ovanstående verktyg har påverkat processen genom att de skapat en tydlig riktning för de berörda aktörerna. Markanvisningstävlingen ledde in aktörerna i processen på en "stig" som kan svänga lite åt olika håll men leder mot det avsedda målet. Spårbundenheten kan förklara hur den starka graden av interaktion inte inneburit nämnvärd problematik.

Vårt syfte grundas i det faktum att politikens roll i en governancekontext har kommit att bli allt mer komplex vilket kan innebära demokratiska brister. Vi kan dock se att politiska institutioner har haft en ständigt närvarande och drivande roll i projektet vilket vi tolkar som att graden av role of government in governance är hög. Vi kan konstatera att den politiska närvaron har möjliggjort att, trots den höga interaktionen, kollektiva mål som blandade hyresnivåer har kunnat prioriteras.

Göteborgs Stad arbetar aktivt med att nyttja externa kompetenser och har lyckats samla de resurser som behövs för att genomföra projektet. Arbetsmodellen som använts i Frihamnenprojektet pekar tydligt på hur externa kunskaper och erfarenheter skall användas. Genom analysen kan vi se att resurser som marken Göteborgs Stad äger skapar inflytande och därmed är avgörande för projektet. Vi kan således dra en övergripande slutsats att den attraktiva marken har legat till grund för prioriteringar på socialt blandat boende.

Kommunens tillgångar i kombination med tydliga politiska mål har möjliggjort att kommunala representanter har kunnat ställa krav på byggherrar som deltagit i Frihamnenprojektet. Samtidigt har Älvstranden som stadsdel ur ett större perspektiv kommit att bli ett mer attraktivt vilket också påverkar kommunens möjligheter att ställa krav. Därutöver kan vi konstatera att kommunens möjlighet att prioritera social hållbarhet är kopplat till att ämnet numera är aktuellt. Därigenom anses omvärldstrycket i fallet som litet vilket leder till att Göteborgs Stad bedöms ha stora möjligheter att agera. På ett övergripande plan kan vi konstatera att det är avgörande att resurser måste kombineras med en tydlig politisk målbild och ett handlingskraftigt politiskt agerande för att kommunen skall kunna uppnå kollektiva mål i den här typen av projekt.

6.2. Avslutande reflektioner och överväganden

Varför Göteborgs Stad valt att satsa som de gör nu är inget vi undersökt men en reflektion utifrån studien är att satsningen uppfattas som en reaktion på en tidigare mindre lyckad period inom bostadsarenan. Reaktionen förklaras genom de omorganiseringar, förtydliganden och hårda satsningar som skett. Det är rimligt att anta att den starka handlingskraften är en reaktion på den kritik som Göteborg Stad tidigare fått rörande kommunens problematik kring segregering och intern organisering.

Eftersom markanvisningstävlingen kan anses ha fungerat som en gallring av de externa aktörerna påverkades resultatet på så sätt att dynamiken i konsortiet blev mindre intressant att undersöka. Redan under studiens inledning blev det tydligare än vi först förväntat oss vem som var beställare och vem som var utförare. Det innebar även att möjligheten till en analys om den typen av samverkan uteblev till stor del. Det finns dessutom en rad övriga aspekter att ta hänsyn till rörande uppsatsen och dess resultat. Vi bör ta hänsyn till att vi har valt att studera ett fall där

kollektiva mål har uppnåtts, det antas ha påverkat möjligheten att få tag i de berörda aktörerna (vilka kan ha ett egenintresse i att delta). Naturligtvis bör det alltid finnas med i beräkningen att informanterna inte alltid, medvetet eller omedvetet, håller sig till sanningen. Grundat i att det hos intervjupersonerna finns ett egenintresse att framhålla sig själva och projektet som lyckat är det även av vikt att som forskare visa en medvetenhet kring partiskhet. Vårt förhållningssätt till teorierna har varit att i kombination med empiri skapa ökad förståelse för fallet och därmed kunna besvara våra frågeställningar och vårt syfte. Vår bedömning är att analysinstrumentet har bidragit till djupare förståelse för stadsutveckling.

Pierre (2009:54) menar att governancediskussioner kantas av såväl empiriska som normativa element vilket är centralt att bära med sig. Forskarens förförståelse för studieobjektet och ämnet är högst troligt färgat av hur hen undermedvetet tycker att samhället skall styras, det bör tas i beaktning även i vår studie. En reflektion som kan göras efter att studien genomförts är att vår förförståelse för governancestyning innan studien var att det var en modern och bristfälligt styrmetod som efter studiens genomförande ses i betydligt ljusare dager. Förförståelsen antas dessutom ha influerat utformningen av studies syfte och frågeställningar.

6.3. Fortsatt forskning och slutord

Huruvida nätverksstyrning är positivt eller negativt känns inte längre som den mest relevanta frågan, precis som Pierre (2009) betonar kan styrmodellen leverera välfärd. Studiens resultat visar att styrmetoden fungerar och därför bör fokus för fortsatta studier enligt oss röra hur en stad på bästa sätt kan påvisa att det arbetet som genomförs bestäms av dess medborgare samt hur en transparent process kan säkerställas.

Något som vi möjligen bör lyfta ett litet varningens finger angående är att Frihamnenprojektet endast har beslutats och påbörjats med inte ännu fullt implementerats. Huruvida implementeringen i sig kommer gå enligt de planer och strategier som har satts upp kan vi inte sja om. De inblandade aktörerna hade vid intervjutillfällena dock gott hopp om att projektets mål skulle uppnås. De hinder som kunde uttydas i processen berörde dock främst implementeringsproblematik, allt från att tidschemat var väldigt tigt planerat till att frågor som till vem och hur de billiga hyresrätterna skulle fördelas lyftes. En annan aspekt som också bör

betonas i slutordet rör att kommunen ständigt i Frihamnenprojektet använder sig av begreppet målbild istället för mål. Vi tolkar det delvis som att kommunen vill skydda sig mot ett eventuellt, större eller mindre, implementeringsmisslyckande genom att använda sig av det mer abstrakta uttrycket målbild. Därutöver kan det ses som ett sätt att undvika att styra marknaden, är det inget fixerat mål utan endast en mer abstrakt målbild som kommunen önskar att de externa aktörerna skall uppfylla vilket kan tänkas skapa något av en gråzon rörande kommunens styrning av den fria bostadsmarknaden.

Avslutningsvis ställer vi oss frågan om vi har undersökt det vi utgav oss för att göra? Vi har studerat vår insamlade empiri med hjälp av vårt teoretiska ramverk och kommit fram till en rad orsaker till att Frihamnsprojektet har uppnått sina kollektiva mål. Därigenom har vi bidragit till forskningen inom stadsutveckling ur ett governanceperspektiv. Vi har klargjort processen, belyst flera möjligheter och hinder och förklarat hur olika styrverktyg kunnat hjälpa Göteborgs Stad att uppnå kollektiva mål i en snårig bostadspolitisk kontext där social hållbarhet eftersträvas. Kontexten är dock fallspecifik och även om vårt resultat kan ge ledtrådar om andra likande fall är det av stor relevans att vara medveten om att generaliserbarheten utifrån en fallstudie är begränsad. Oavsett kan som sagt vår studie kring fallet Frihamnen ge ledtrådar om hur stadsutveckling med kollektiva mål i form av social hållbarhet kan nås i en governancekontext. Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att tjänstemännen genom sin närvaro tydligt kunna styra projektet mål politiskt beslutade mål. Den politiska auktoriteten har skapat en tydlighet för externa aktörer som har bidragit med de resurser som kommunen behövt för att de kollektiva målen skall kunna uppnås. Trots att vi inte vet hur implementeringsfasen kommer gå kan vi hittills, i linje med Pierre (2014:873ff), rimligen se Frihamnsprojektet som stabilt och exklusivt styrt av den offentliga sfären.

7. Källförteckning

Alvehus, Johan. 2013. *Skriva uppsats med kvalitativ metod: en handbok*. 1. uppl. Stockholm: Liber.

Aspers, Patrik. 2011. *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 2. [uppdaterade och utökade] uppl. Malmö: Liber.

Beach, Derek och Pedersen, Rasmus Brun. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Boogers, Marcel. 2014. Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities. *Local Government Studies* 40 (3): 339-355. doi: 10.1080/03003930.2013.841579.

Boverket. 2010. *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*. Regeringsuppdrag IJ2009/1746/IU. Karlskrona: Boverket internt.

Boverket. 2013. *Främjande av hållbar stadsutveckling - Slutrapportering av ett regeringsuppdrag till Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet*. 2013:10 Regeringsuppdrag. Karlskrona: Boverket internt.

Brorström, Sara. 2011. *Centrala Älvstaden - höga förväntningar och stora utmaningar*. KFi-rapport nr 115. Göteborg.

Brorström, Sara. 2015. *Styra städer - om strategier, hållbarhet och politik*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, Allan. 2008. *Social Research Methods*. 3. uppl. Oxford: Oxford University Press.

Czarniawska, Barbara. 2014. *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*. Lund: Studentlitteratur.

Ekengren, Ann-Marie och Hinnfors, Jonas. 2012. *Uppsatshandbok: Hur du lyckas med din uppsats*. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Forskningsrådet Formas. 2011. *Hållbar stadsutveckling - Forskningsöversikt*. Rapport 2:2011. Stockholm: Edita.

George, Alexander L, och Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gibbs, David och Krueger, Rob. 2007. Containing the Contradictions of Rapid Development? New Economy Spaces and Sustainable Urban Development. i Krueger, Rob och Gibbs David (red.). *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the United States and Europe*. New York: The Guilford Press, 95-122.

Göteborgs Stad Fastighetskontoret, Göteborgs Stad Social resursförvaltning och Centrala Älvstaden. 2012. *Ett socialt blandat boende i Göteborg - En kunskapsöversikt om bostäder för låginkomsttagare och socialt blandade boenden i Europa och möjligheterna att finna nya verktyg i Göteborg*.

Göteborgs Stad fastighetskontoret, tjänsteutlåtande 2012-12-17, 2014-06-13, diarienummer 6014/12.

Göteborgs Stad fastighetsnämnden, protokoll, sammanträdesdatum 2011-10-03.

Göteborgs Stad fastighetsnämnden, snabbprotokoll nr 10, sammanträdesdatum 2014-11-24.

Göteborgs Stad kommunfullmäktige, handling 2010 nr 39, Göteborg den 3 mars 2010:1.

Göteborgs Stad kommunfullmäktige, handling 2013 nr 15.

Göteborgs Stad kommunfullmäktige, handling 2013 nr 23, 2013:1.

Göteborgs Stad kommunfullmäktige, protokoll 2010-03-25:18(44).

Göteborgs Stad markanvisnings policy, 2014, fastighetsnämnden yttrande MP, S, V, ärende 5 utveckling av markanvisningsprocessen, 13 juni 2014.

Göteborgs Stad stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2012 nr 23, 2013:1.

Göteborgs Stad. 2012. *Vision Älvstaden*, Antagen av kommunfullmäktige 11 oktober 2012.

Hyresgästföreningen. 2015. Senast uppdaterad 2015-05-27.
<http://hurvibor.se/lanssidor/goteborgsregionen/bostader/laget-i-goteborg/> Avläst 2015-10-29.

Jansson, Märit. 2013. Introduktion: Planering och förvaltning – praktik för en hållbar stadsutveckling? I Jansson, Märit, Bolin, Maria, Urde, Ie, Larsson Lindersköld, Siri, Enquist, Kristoffer, Fehler, Joanna, Laurin, Niklas, Österberg, Tove, Karlsson, Ida, Sjöblom, Jenny, Lemberg, Jolanda och Gren Sofia. *Hållbara städer – tankar från kursen Stadens utmaningar*. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap. Rapport 2013:11. Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning. Alnarp, 5-8.

Kooiman, Jan. 2000. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction i Pierre, Jon (red.). *Debating Governance Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 138–164.

Kornberger, Martin och Carter, Chris. 2010. Manufacturing Competition: How Accounting Practices Shape Strategy Making in Cities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 23 (3): 325-349.

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend. 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Laurin, Niklas. 2013. Social housing – svaret på en socialt hållbar bostadsmarknad? I Jansson, Märit, Bolin, Maria, Urde, Ie, Larsson Lindersköld, Siri, Enquist, Kristoffer, Fehler, Joanna, Laurin, Niklas, Österberg, Tove, Karlsson, Ida, Sjöblom, Jenny, Lemberg, Jolanda och Gren Sofia. *Hållbara städer – tankar från kursen Stadens utmaningar*. Sveriges lantbruksuniversitet. Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap. Rapport 2013:11. Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning. Alnarp, 40-43.

Lilja, Elisabeth och Pemer Mats. 2010. *Boendesegregation – orsaker och mekanismer En genomgång av aktuell forskning*, Bilaga 1 till rapporten Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt.

Montin, Stig och Hedlund, Gun. 2009. Governance som interaktiv samhällsstyrning - Gammalt eller nytt i forskning och politik? I Montin, Stig och Hedlund, Gun (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, 7-36.

Mossberger, Karen, och Stoker, Gerry. 2001. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review* 36 (6): 810-835. doi: 10.1177/10780870122185109

Nationalencyklopedin, resurs. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/resurs> Avläst 2015-12-16.

Nationalencyklopedin, segregation. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/segregation> Avläst 2015-10-06.

Nymark, Helena. *Om social hållbarhet*. Göteborgs Stad - Social resursförvaltning. <http://socialhallbarhet.se/om-social-hallbarhet/> Avläst 2015-10-16.

Olsson, Sören. 2012. *Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv*.

Oxford University Press. 2015. <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/process> Avläst 2015-11-12.

Peters, B. Guy och Pierre, John. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 8 (2): 223-243.

Pierre, Jon och Peters, B. Guy. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: Macmillan, Basingstoke.

Pierre, Jon. 2009. Tre myter om governance. I Montin, Stig och Hedlund, Gun (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, 37-56.

Pierre, Jon. 2014. Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review* 50 (6): 864-889.

Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (4): 652-67.

Rhodes, R.A.W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28 (8): 1243-1264. doi: 10.1177/0170840607076586.

Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Socialdemokratierna, Miljöpartiet de gröna, Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ (2016) *Budget 2016 - För ett jämlikt och hållbart Göteborg*. Mål och inriktingsdokument för Göteborgs Stad.

SOU 2015:58. Betänkande av utredningen EU & kommunernas bostadspolitik. *EU och kommunernas bostadspolitik*.

Statskontoret. 2013. Remissvar - Diarienummer 2012/216-11. *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen samt avsnitt 7.3 i Statskontorets rapport om mark, bostadsbyggande och konkurrens*.

Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50 (1): 17-28.

Stoker, Gerry. 2000. Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. I Pierre Jon (red.). *Debating Governance Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 91–109.

Stone, Clarence, N. 1993. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs* 15 (1): 1-28. doi: 10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x

SVT Nyheter Väst. 2014. *2500 lägenheter mot segregation*. Wiklund, Lars. Publicerad, 2014-12-15, Uppdaterad 2015-12-22. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/vast/2500-lagenheter-mot-segregation> Avläst 2015-09-19.

Sørensen, Eva. 2002. Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis* 24 (4): 693-720, DOI: 10.1080/10841806.2002.11029383

Tjänsteutlåtande till fastighetsnämnden 2014-11-24 diarienummer 0642/13

Vetenskapsrådet. 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Elanders Gotab.

Älvstranden aktuellt. 2014. *Att bygga för ett socialt blandat boende*. Andersson, Lena. 2014-05-23. <http://aktuellt.alvstranden.com/bygga-for-ett-socialt-blandat-boende/> Avläst 2015-09-17.

Älvstranden. Våra delområden. *Frihamnen*. <http://alvstaden.goteborg.se/vara-delomraden/frihamnen/> Avläst 2015-10-27.

Älvstranden Utveckling AB. 2015. Modell för stadsutveckling. <http://alvstranden.com/stadsutveckling/sample-page-subpage/> Avläst 2015-11-03.

7.1. Egen empiri

1. Intervju Tjänsteman 1 2015-10-23
 2. Intervju Tjänsteman 2, 2015-10-19
 3. Intervju Tjänsteman 3, 2015-11-23
 4. Intervju Politiker 1, 2015-10-21
 5. Intervju Politiker 2, 2015-10-27
 6. Intervju Politiker 3, 2015-11-06
 7. Intervju Politiker 4, 2015-11-18
 8. Intervju Byggherre 1 2015-10-27
 9. Intervju (skriftlig) Byggherre 2, 2015-12-10
 10. Intervju (skriftlig) Byggherre 3, 2015-12-23
- Politisk observation med Västsvenska Socialdemokratiska riksdagsledamöter - samtal om bostäderna i Frihamnen, i Älvrummet och Frihamnen, 2015-10-16
 - Boverkets seminarie “Är vi hållbara nu?”, i Frihamnen, 2015-11-09

7.2. Bilagor

- Intervjuguide

Inledning

- Beskriv **kort** din yrkesroll idag!
- Vilken har varit din roll i Frihamnenprojektet?
- Hur såg din roll ut och vad innebar den?
- Kan du beskriva generellt hur processen för Frihamnenprojektet har sett ut?
- Hur fungerar processen mellan politiska mål/beslut och implementering?
- Vad anser du skiljer projektet i Frihamnen från andra byggprojekt i Göteborg?
- Vilka perspektiv har prioriterats i projektet?
- Har ni varit hårdare med social hållbarhetsperspektivet i Frihamnen än i andra fall (som Norra Älvstranden eller Kvillebäcken)?
- Hur har ni arbetat för att implementera hållbarhetstänkandet?
- Vad anser du har möjliggjort satsningen på socialt blandat boende i Frihamnen?
- Vilka medel har ni använt för att lyckas?

Makt...

- Vem eller vilka anser du har haft stort inflytande i processen?
- På vilket sätt har inflytandet yttrat sig?

Avslut...

- Hur ser du på genomförandefasen? (Vilka tänkbara problem kan uppstå? Hur skall ni tackla dem?)
- Är det något som du vill tillägga?
- Kan du rekommendera någon annan som vi kan vända mig till för mer information kring dessa frågor eller som du anser haft en central roll i processen?

Kompletterande, byggherrar

- Hur har er roll från ansökan tills idag sett ut?
- Hur har ni uppfattat modellen med markanvisningstävling och de krav som kommunen/Älvstranden Utveckling AB ställer?
- Hur har ni uppfattat kommunens agerande och direktiv?
- Vem anser ni har haft inflytande i processen? och varför?
- I vilken utsträckning har ni kunnat influera projektet?
- Vilka perspektiv tycker ni har prioriterats?

- Upplever ni att det är stor skillnad med att ingå i projekt med där kommunen äger marken i jämförelse med andra projekt ni deltagit i?

Generella teman för oss:

- Visionen
- Politiska målsättningar (hur drivs politiken igenom?)
- Vad är nytt i fallet Frihamnen? (strategi, vision, stysätt etc...?)
- Prioriterade perspektiv