göteborg
— förändringen som stannade av

jan jörnmark

innehåll

omslagsbild, Kryddhyllan i Gårdsten
Rapport utförd på uppdrag av Egnahemsbolaget

004. executive summary

006. problemkomplexet

010. ny stadstillväxt och ny bostadspolitik

018. stagnation i nordost

024. det frusna stadsrummet

030. det stagnerade småhusbyggandet

036. den tyska planeringsmodellen

executive summary

Den här studien tar sin utgångspunkt i hur det är möjligt att förändra och permanent förbättra situationen i de stadsdelar som kommit att gå under namnet ”utsatta områden”. Problemet med att ett växande antal svenska stadsområden från och med början av 1970-talet blev alltmer socialt underprivilegierade har varit känt i ett halvsekel och ledde redan under 1980- och 90-talen till att flera statliga utredningar genomfördes. I dessa analyserades en problembild som bestod av att de utsatta stadsdelarna i växande grad valdes bort av resursstarka hushåll och att de därför fick en ensidigt sammansatt befolkning med låg utbildning, svag anknytning till arbetsmarknaden och låga inkomster. När sedan invånarna i problemstadsdelarna fick arbete skedde återigen bortvalet av områdena, till förmån för egenägda småhusområden eller i närbelägna bostadsrättsområden. Problemen uppmärksammades också på ett tydligt sätt i Göteborgs två första översiktsplaner 1993 och 1999.

Den här rapporten pekar på att det framför allt var två reformvågor som i tur och ordning missgynnade de så kallade ”miljonprogramsstadsdelarna”. Den första kom när småhuspriserna liberaliserades samtidigt som räntesubventionerna behölls 1969-70 vilket ledde till en massiv utflyttningsvåg till småhus i kranskommunerna. Den andra reformperioden kom sedan 1993-94 när subventionerna avskaffades, vilket skapade förutsättningarna för en lika massiv omvärderingsvåg av stadsrummet. Det ledde i sin tur till att centralt boende uppvärderades kraftigt. I de inre städerna följde sedan både ombildningsvågor och omfattande ny-

produktion av framför allt bostadsrätter. Båda dessa förändringsperioder ökade segregationen i stadsrummet genom att leda till att medel- och höginkomsthushåll i än högre grad valde bort miljonprogramsområdena, där de senaste tre decennierna till och med sett en minskad variation i utbudet av bostäder. Det har lett till en efterhand förstärkt segregation, trots att betydande möjligheter funnits och för den delen fortfarande finns att bryta dessa negativa tendenser.

Problemen uppmärksammades alltså tidigt och i både utredningar och översiktsplaner som gjordes i slutet av 1990-talet betonades att starkare inslag av blandade ägande- och boendeformer var nödvändiga för att uppnå förändringar i problemområdena. Man pekade på liknande exempel från Holland, som visade att det gick att öppna de både arkitektoniskt och ägandemässigt homogena områdena för en större variation. På det sättet blev boendekarriärer möjliga som hade potentialen att stabilisera socialt utsatta områden inifrån, genom att människor som fick arbete i högre kunde förväntas stanna i områdena.

När sedan omfattande förändringsprogram initierades både nationellt och lokalt i Göteborg under åren kring millennieskiftet hade program som betonade de inre förvaltningsformerna och upprustningen av den rent fysiska miljön stor betydelse. Men den holländska modellen med omfattande rivningar och omstrukturering-ar av det existerande beståndet och betydande förändringar av ökat egenägande var också en del av förändringsarbetet. Den här rapporten ser överskådligt på hur Göteborg utvecklats sedan dess, med en fördjupning i stadsdelarna i nordost och basområdena kring Gårdsten. Efter drygt två decennier kan man konstatera att de strukturer som dominerade kring millennieskiftet fortfarande i många fall har ett ännu starkare grepp över den göteborgska stadsutvecklingen. Det har lett till att utanförskapsområdena inte utvecklats utifrån den förändringspotential de borde haft. Tvärtom har negativa spiraler av en typ som startade för ett halvsekel sedan förstärkts. En viktig förklaring till det förefaller vara att utvecklingen av egenägda småhusområden i utanförskapsområdena efter en lovande inledning avbröts kring år 2010.

De mest uppmuntrande delarna finns ändå i de drag som lyftes fram i de holländska exempel redan för tjugofem år sedan, och på alla sätt borde det idag vara ett mål att stärka de tendenserna. För att förstärka de pågående förändringstendenser som nu behärskar stadsrummet pekar rapporten på holländsk eller tysk stads- och samhällsplanering som möjliga modeller.

problemkomplexet

Utvecklingen i de svenska stadsdelar som går under det samlade namnet ”Miljonprogramsområdena” är sedan mer än fyra decennier ett av landets mest uthålliga och som det verkar olösbara problem. Man får ett perspektiv på den långa problematiken när man söker sig tillbaka till de båda storstadsutredningar som genomförde 1989 och 1998. Utredningen från 1989 blev också första gången Angered och Gårdstensberget uppmärksammades i ett nationellt sammanhang.[1]

Utredningen hade tillsatts några år tidigare för att analysera de växande skillnader som visat sig både mellan de större svenska städerna och glesbygden, men också inom städerna under 1980-talet. Den innehöll därför en av de tidigaste genomgångarna av hur en ny kunskapsekonomi varit på väg att ersätta den äldre industrisektorn, men en ännu större del av utredningen ägnades åt de stora segregationstendenser som uppstått efter 1970. Problemet hade funnits tidigare, men hade sedan dess vuxit i snabb takt. De områden utredningen identifierade som problematiska i Göteborg, Stockholm och Malmö är i hög grad identiska med de som långt senare skulle kallas ”utsatta” och ”särskilt utsatta områden”. Sju av de tio områden som analyserades i Göteborg fanns i Nordost, två i Tynnered och ett i Biskopsgården, vilket gör kontinuiteten och för den delen oförmågan att

1 Lutz Ewert och Henrik Gustafsson på Göteborgs statistikavdelning ska ha ett stort tack för hjälp med materialet, tillsammans med Patrik Sjöberg och Jack Jörnmark som varit ovärderliga i bearbetandet av statistiken. Henrik Kant på Stadsbyggnadskontoret har också varit fantastiskt hjälpsam med att ta fram material när jag plågat honom med frågor under hela sommaren och hösten.

lösa problemen tydlig.

Utredningen definierade sin uppgift som: *Särskild tonvikt läggs vid att beskriva och analysera de bostadsområden inom respektive kommun där koncentrationen av lågresurshushåll är som störst. Här visas hur merparten av dessa områden är inne i negativa spiraler i den meningen att koncentrationen av lågresurshushåll tenderar att förstärkas över tiden. Vidare visas att merparten av dessa bostadsområden är byggda under miljonprogrammets dagar och att de allra flesta bostäderna i dessa områden förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.*

Utredningen noterade också ett särdrag i Göteborg, som redan då sedan flera decennier såg en betydande utflyttning till Kungsbacka och andra mer gynnade förortskommuner: *Det är vidare värt att notera att Göteborgs kommun är den kommun i hela Göteborgsregionen som har högst andel socialhjälpstagare, högst andel förtidspensionärer och högst andel utlandsfödda och den lägsta medelinkomsten*. Den negativa utvecklingen i själva kommunen berodde förstås på att de nybyggda områdena i Nordost och Tynnered omedelbart vid färdigställandet i början av 1970-talet fått konkurrens av småhus i grannkommunerna, vilket lett till en omfattande utflyttning av hushåll till kranskommunerna.

Man konstaterade också att segregationstendenserna var lika starka inom staden, där skiljelinjerna gick mellan norr och söder. De visade dessutom en tydlig tendens att växa: *Men olikheterna inom kommunen är betydande och betydligt större än de vi kunde iakttaga mellan regionens olika kommuner. De största skillnaderna föreligger mellan å ena sidan centrum och söder å andra sidan de norra och östra distrikten. Dessa skillnader är mycket stora och visar en klar tendens att öka, enligt flera av de använda indikatorerna*.

Man konstaterade också att dessa tendenser var på väg att öka, och att förbättringar borde inriktas på själva förvaltningen av områdena: *Det är svårt att hitta något bostadsområde bland storstadsregionernas minst attraktiva områden som entydigt är inne i en positiv spiral i den meningen att koncentrationen av resurssvaga och utlandsfödda hushåll minskar. Merparten av områdena är [tvärtom] inne i negativa spiraler i den meningen att överrepresentationen av resurssvaga hushåll har accentuerats under perioden 1980 till 1985. Detta trots att betydande insatser [redan har] gjorts i flera av områdena för att höja dessas attraktivitet /…/ Vitaliseringsinsatserna i bostadsområdena bör inriktas på att se över hur förvaltningen skall kunna förändras i riktning mot lokalt ansvar och befogenheter, tidig upptäckt av missförhållanden, snabba och effektiva åtgärder samt kontinuitet och uthållighet. Vitaliseringsåtgärderna måste i grunden föränd-*

ra de boendes möjligheter att själva påverka sitt boende.

Det har gått trettiofem år sedan storstadsutredningen genomfördes, men det verkligt anmärkningsvärda med den bild den beskriver är att alla de problem som analyseras finns kvar, och att hållbara lösningar uppenbart inte skapats sedan dess. Vi kommer därför med utgångspunkt i de områden som identifierades av den utredningen att söka skapa en bild av Göteborg sedan dess, både hur problemen fördjupades och av vilka lösningar som ändå vuxit fram men använts i alltför liten grad.

Bilden bekräftades sedan i nästa storstadsutredning 1997-98, som i hög grad analyserade exakt samma områden och problem. *Som framgår ligger extremt många av låginkomstbostadsområdena i storstadskommunerna. Totalt finns det 49 primärområden i dessa kommuner, som är [tydliga låginkomstområden]. Sammanlagt bodde [cirka] 18 procent av de berörda storstadskommunemas befolkning och drygt 95 procent av den sammanlagda befolkning som bodde i /…/ låginkomstområden i storstadsregionerna. En stor del av dessa bostadsområden finns inom miljonprogrammets bostadsbestånd, d.v.s. bostäder som byggdes under åren 1965-1975.* Utredningen konstaterade att problemen växte, och att det var nödvändigt att lösa dem av rent tvingande samhällsskäl: *I sin yttersta förlängning handlar dessa storstadsproblem om välfärdsstatens förmåga att finansiera sig. Därmed handlar frågeställningen automatiskt om välfärdsstatens överlevnadsförmåga.*

Jämfört med den tidigare utredningen var betoningen större på nödvändigheten av att både bygga om områdena rent fysiskt genom rivningar, och genom att öppna för större inslag av äganderätter i form av småhus för att möjliggöra så kallade boendekarriärer. Särskild uppmärksamhet ägnade man åt Nederländerna, där man hade exakt samma problem som i Sverige. Ett område som lyftes fram var Bijlmermeer i Amsterdam, som hade en i det närmaste parallell historia med till exempel Angeredsstadsdelarna i Göteborg. Det holländska angreppssättet beskrevs i detalj:

Systemet med stora i naturen utlagda huskroppar, 11 våningar höga och ofta flera hundra meter långa, beslutades att delvis förändras. Detta sker genom att delar av huskropparna rivs. Inplanering av nya delar i området sker för närvarande. Det gäller helt nya typer av bostäder. Man satsar på lansering av nya typer av radhus där man ansträngt sig bibehålla holländarnas byggnadstraditioner och iakttaga folks uppfattningar om vad som kan betraktas som trevligt och attraktivt. Resultatet tycks bli mycket lyckat. Husen är inte helt färdiga, men en inspektion på ett flertal arbetsplatser visade att helt nya typer av bostadsområ-

den håller på att växa fram. Tanken bakom dessa satsningar är tvåfaldig, dels gäller det att skapa en trivsam och mångfaldig geografisk och social topografi, dels gäller det faktiskt att inplanera klass-skillnader i området. Självklart skall alla bo bra, att alla lägenheter skall förbättras är en del av programmet, men det är också viktigt att områdets status höjs. Boendekarriär i området är en central del av detta projekt. Det skall således även bo representanter från medelklassen i området. Även då de olika delarna om av området måste ligga en bit ifrån varandra är det viktigt att stadsplaneringen ges en utformning som ger känslan av att de olika delarna hänger ihop.

ny stadstillväxt och ny bostadspolitik

De båda storstadsutredningarna presenterades vid en tidpunkt när Sverige stod inför en radikal förändring. I början av nittiotalet gick landet in i den största strukturella krisen på sex decennier, vilket ledde till att närmare 300 000 industriarbeten försvann under loppet av tre-fyra år. En effekt av den ekonomiska och industriella krisen var att statsfinanserna försämrades drastiskt, vilket i sin tur ledde till mycket omfattande nedskärningar i de offentliga utgifterna och förändringar av den ekonomiska politiken. En hörnsten i de förändringarna var den radikala omläggningen av bostadsfinansieringen, där de omfattande subventionerna försvann.

Den bostadspolitik som bedrevs fram till avsubventioneringen 1993-94 hade på ett paradoxalt sätt gjort det möjligt att samtidigt bygga de områden som omedelbart fick stora problem och som numera ofta går under epiteten ”särskilt utsatta”, parallellt med att politiken också subventionerade det omfattande villabyggandet i kranskommunerna. Det dubbla byggandet av sammanhållna stadsdelar helt dominerade av hyresrätter kombinerat med ett lika omfattande byggande av förorter som dominerades av småhus i kranskommuner var därför det första steget i bostadsmarknadens väg mot växande segregation. Resultatet blev att Göteborg utvecklade de sämsta sociala indikatorerna i hela sitt storstadsområde, samtidigt som pendlingen oavbrutet ökade.

Subventionernas eliminering blev sedan det andra stora steget i bostadsmarknadens förändring. Utan subventioner blev verkliga preferenser och marknadspriser styrande för byggandet, vilket innebar att läge i form av närhet

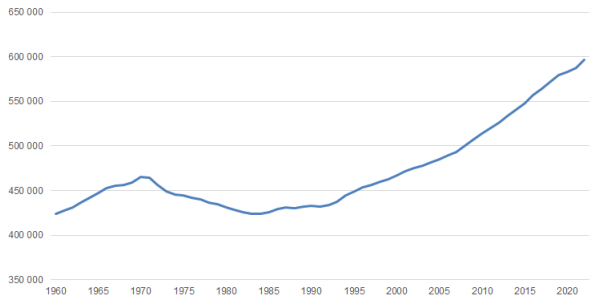
till arbetsplatser, handel och kommunikationer blev styrande för bostadsefterfrågan. Fram till dess hade både de omfattande regleringarna och subventionerna lett till att prisskillnaderna mellan olika områden jämnades ut. När dessa sedan försvann ledde det till mycket kraftfulla omvärderingar av stadsrummet. Utan att det egentligen var meningen med reformerna ledde det därför till att tendenserna till segregation ytterligare riskerade att öka.

Den centrala delen av avsubventioneringen var att endast byggande på marknadsmässiga villkor blev möjligt. Starkt förenklat talar man om Tobins Q, som säger att nybyggande bara kan genomföras när priset på begagnade bostäder når upp till produktionskostnaden. Redan innan subventionerna togs bort hade det gjorts bedömningar som sade att det skulle innebära att allt byggande utanför de centrala delarna av Stockholm och Göteborg skulle bli omöjligt. När reformerna sedan genomfördes visade det sig att det antagandet i stort sett var riktigt, och byggandet föll verkligen under en kort period med mer än 80 procent. Raset var värre ju längre ut man kom från städernas kärnområden man kom.

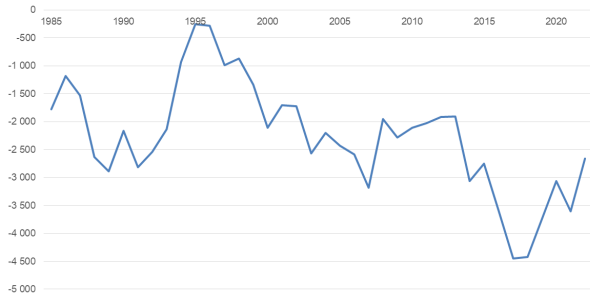
Eftersom Göteborg hade det överlägset mest centrala och attraktiva läget i regionen skapade avsubventioneringen förutsättningarna för en helt ny tillväxtfas för kommunen. Under hela sjuttio- och åttiotalen hade befolkningen stagnerat och till och med fallit, vilket i början av nittiotalet gjorde att folkmängden befann sig på samma nivå som den varit tre decennier tidigare (figur 1). Åren när trenden definitivt vände var 1993-95. Den totala befolkningen växer på de tre åren med 15 000 personer, samtidigt som byggandet i kommunen faller kraftigt. Den paradoxala situationen sammanfattas i figur 1: under 1993-2000 ökade befolkningen med 33 000 personer, samtidigt som det nyproduceras knappt 7 000 bostäder. Det kan jämföras med perioden 1970-93 när befolkningen hade fallit med 30 000 personer samtidigt som det tillkom cirka 40 000 bostäder.

När de verkliga värdena på marken och bostäderna slog igenom, ledde det alltså till en kraftfull uppvärdering av både de existerande bostäderna i Göteborg och marken som fanns i de områden som gränsade till staden. Under andra halvan märktes också denna nya attraktivitet tydligt, när utflyttningen till kranskommunerna tydligt minskade (figur 2). Enbart den minskade utflyttningen under andra halvan av 1990-talet förklarar närmare hälften av den befolkningsökning som skedde i kommunen under de här åren. Man ska också lägga märke till att det finns en dynamisk effekt i den minskningen, eftersom just de yngre familjer som oftast flyttar också är de som får barn under de

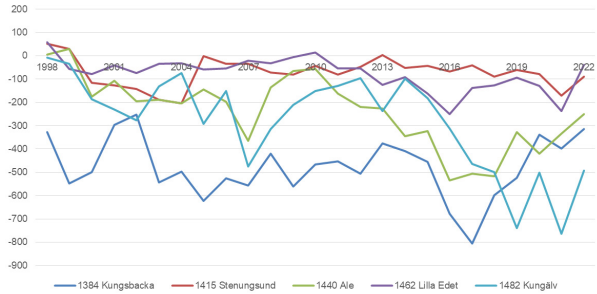
Figur 1. Befolkning Göteborg 1960-2020
Källa: SCB



Figur 2a. Nettoutflyttning Göteborg 1960-2020
Källa: SCB



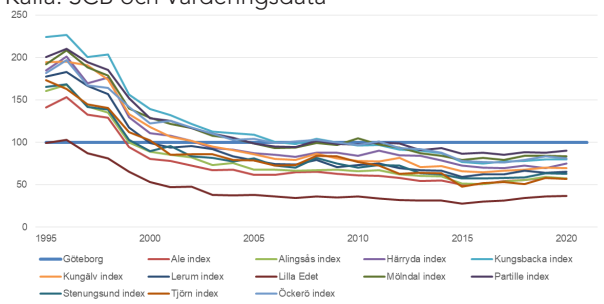
Figur 2b. Nettoutflyttning Göteborg till utvalda kommuner1998-2022
Källa: SCB



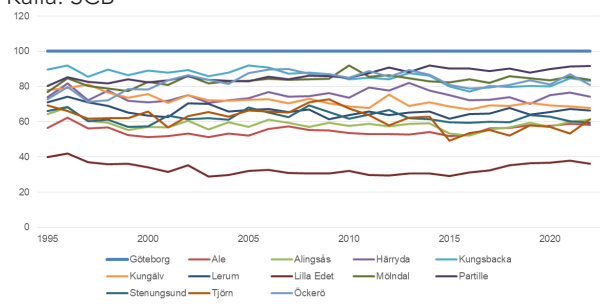
Figur 1 och 2 a-b
Göteborgs befolkning stagnerade och minskade under en lång tid. Vändningen till en uthållig tillväxt kom när den nya bostadspolitiken genomfördes under början av 1990-talet. Som ses av figur 2a var det också unika år, när den ständiga utflyttning till kranskommunerna som pågått sedan 1960-talet bröts. I början av 2000-talet kom det gamla mönstret av utflyttning tillbaka, med den skillnaden att de norra kranskommunerna nu har den största inflyttningen från Göteborg.

Figur 3 a-d
Figurerna demonstrerar Göteborgs större attraktivitet jämfört med kranskommunerna. 3a visar på hur villor i kransen inledningsvis faktiskt är dyrare än bostadsrätter i Göteborg. Efter en stark återhämtning förändras sedan den prisrelationen helt. De höga priserna på bostadsrätter gjorde sedan att en ny dynamisk marknad som gjorde att omfattande nyproduktion växte fram i staden. Eftersom inget motsvarande hände i nordost ledde det snarast till att segregationen ökade i staden. 3b visar villapriserna i regionen i förhållande till Göteborg och figur 3c och 3d visar sedan hur de utvecklats i olika delar av regionen. De starka utvecklingen på södra och västra Hisingen är den största avvikelsen mellan 1996 och 2022. De östra och norra delarna av Göteborg ansluter sig däremot till det något lägre prisläge som råder i de norra grannkommunerna och som gjort ett starkt nybyggande möjligt där. Det ska jämföras med den svaga utvecklingen i Göteborg, se även figur 6.

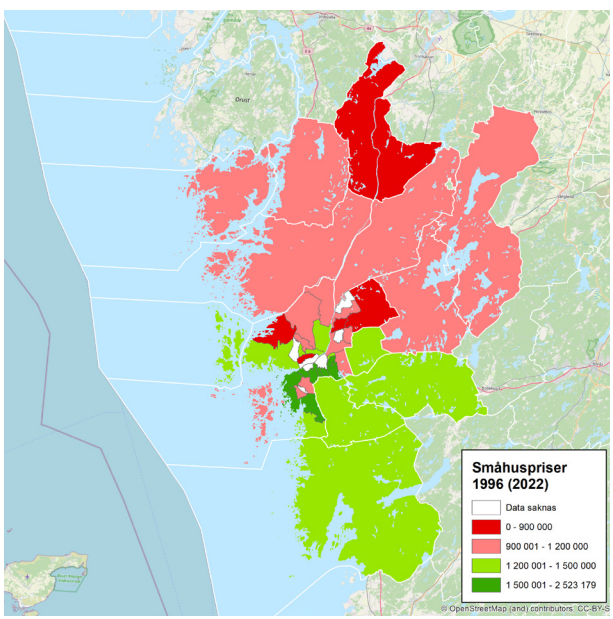
Figur 3a. Priser på småhus i kranskommunerna i förhållande till bostadsrätter i Göteborg (Göteborg=100)
Källa: SCB och Värderingsdata



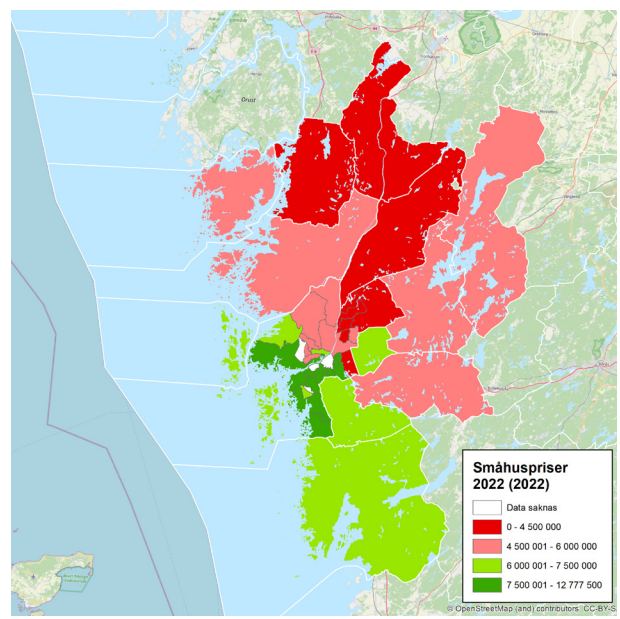
Figur 3b. Pris på småhus i kranskummunerna i förhållande till småhus i Göteborg (Göteborg=100)
Källa: SCB



Figur 3c. Småhuspriser i Göteborg och kransen 1996 (2022 års priser)
Källa: Värderingsdata



Figur 3d. Småhuspriser i Göteborg och kransen 2022 (2022 års priser)
Källa: Värderingsdata



närmsta åren. Ett mönster som går att urskilja under de här åren är att kommunens starkaste områden är de helt centrala stadsområdena som mycket snabbt stärker sin konkurrenssituation mot kransen (figur 3), samt stadsnära villaområden av den typ som finns i Björlanda, Gerrebacka eller Eklanda. En av de stora utmaningarna i den processen har varit en utveckling av de redan existerande satellitliknande områden av den typ som dominerar i Angered och de andra stadsdelarna i norr. Att utveckla villaområden var både en möjlighet och prioritet under de här åren.

Men förändringen i Göteborg började från centrum och rörde sig utåt. Huvudorsaken till den starka utvecklingen var att regleringarna och subventionerna fram till dess gjort äldre delar av stadsrummet oattraktiva. När subventionerna sedan försvann blev den utvecklingen uppenbar, vilket ledde till en kraftig uppvärdering av stadens inre delar. Den starka folkökningen samtidigt som bostadsproduktionen var begränsad pekar också på att bostadsbeståndet på 1990-talet var starkt underutnyttjat.

Omvärderingen och den starka utvecklingen i Göteborgs kärnområden är tydlig i figur 5, där man ser hur sociala indikatorer förbättras i Linné och Centrum under tiden mellan 1996-2021. Samtidigt steg också priserna kraftigt på boende i Göteborg i förhållande till kranskommunerna (figur 3). Till detta kom att en mycket stor del av det ökade utbudet av ägt boende i Göteborg koncentrerades till dessa stadsdelar i den inre staden. Här fanns alltså ett av rotsystemen till de nya segregationstendenserna: tidigare hade perifera villaområden gynnats. Men efter 1995 växte en liknande segmentering fram som gynnade de centrala delarna av stadsrummet. Utvecklingen syns tydligt i figurerna 3a-3d.

Men parallellt med den starka utvecklingen i centrum började också nya småhusstadsdelar växa fram i lägen mellan den inre staden och kranskommunerna. Under några år vid millennieskiftet gjorde det att småhusdominerade områden på södra, västra och norra Hisingen i omedelbar närhet till Angered och Gårdsten hörde till stadens snabbast växande. Under 2000-talets första decennium utvecklades dessutom flera eftersökta småhusområden i Angered och Kortedala. Alldeles uppenbart skapade den nya bostadspolitiken möjligheter att utveckla stadsområden som tidigare varit bortglömda eller setts som oattraktiva.

Produktionen av dubbla förstäder, vilket sedan följdes av en liberalisering av kapitalmarknaderna, var generella drag som återfinns i de flesta andra europeiska länder. Det är därför de erfarenheter som ledde fram till den radikala omstruktureringen av Bijlmermeer är högst relevanta även i ett svenskt sammanhang. I de

holländska utredningarna uttryckte man det som att det samtidiga byggandet av villaförorter i andra delar av Amsterdams utkanter eliminerade efterfrågan på hyreslägenheterna. Men det var också den möjligheten som holländarna bestämde sig för att utnyttja, genom att göra Bijlmermeer mer likt det övriga stadsrummet i Amsterdam, både genom att omstrukturera själva bebyggelsen och den ägarmässiga strukturen i området.

Samma möjligheter fanns uppenbart även i svenska storstadsområden, och vid millennieskiftet stod det klart att den nya bostadspolitiken öppnat två nya stadsutvecklingsmöjligheter i Göteborg. Dels växte en ny central marknad för bostadsrätter fram, men nybyggnadsmässigt var det lika tydligt att det hade skapats utrymme för nyproduktion av småhus och i förlängningen så kallade trädgårdsstäder i områdena mellan staden och kranskommunerna. Det öppnade även för tydliga stadsutvecklingsmöjligheter i nordöstra Göteborg och de välkända problemområdena. Under decenniet kring millennieskifte ledde det fram till flera projekt som påminner om den holländska utvecklingen, där inte minst småhusproduktion i anslutning till de utsatta områdena både prioriterades och verkligen genomfördes.

Sammanfattningsvis kan man säga att åren mellan 1995-2005 blev unika i kommunens utveckling, i meningen att det var första gången på fyra decennier som utflyttningen av yngre hushåll från Göteborg minskade, och att stadens starkare attraktionskraft tydligt tilläts att bryta igenom både pris- och produktionsmässigt. Det ledde också till att pendlingen för första gången på mycket lång tid bromsades upp (figur 2).

Från och med början av millennieskiftet förändras åter den bilden, genom att befolkningen fortsätter att växa — men att utflyttningen också återigen ökar trendmässigt. Det är omöjligt att tolka den utvecklingen på annat sätt än att kommunen till en betydande del inte förmådde tillfredsställa den efterfrågan på bostäder som existerar. Det fanns goda skäl att försöka tillfredsställa den efterfrågan som fanns från yngre barnfamiljer på småhus i en ytmässigt så stor kommun som Göteborg. Som vi kommer att se inriktades också planeringen mot det målet under millenniets första år, men den utvecklingen bröts sedan i slutet av 2000-talets första decennium. Ända sedan dess har kommunen (och därmed regionen) återgått till sitt gamla mönster av ökad utflyttning och pendling.

Det skedde trots att Göteborgs kommun uppenbart hade goda förutsättningar att klara utvecklingen. I och med den nya subventionsfria bostadspolitiken premierades närhet till centralorten, vilket både möjliggjorde ett tätt centralt byggande och en utveckling av blandstadsom-

råden med starka inslag av småhus i kanten av de stora arbetsområdena på Hisingen och i sydväst. När — trots mycket goda förutsättningar — inte den utvecklingen genomfördes i Göteborg var det självklart att den kom att ske i kranskommunerna efterhand som Tobins Q rörde sig utåt i regionen.

Vad man kan se är ett systematiskt problem, där de fulla effekterna av de möjligheter som den nya bostadspolitiken gav inte realiserades. Den mycket positiva arbetsmarknadsutvecklingen skapade, tillsammans med den starka efterfrågan på centrala och halvcentrala bostäder, till sist en chans att fylla de stora hål som uppstått mellan Göteborgs kranskommuner och stadsdelar som Gårdsten och Lövgärdet. Misslyckandet att ta de möjligheterna har skapat betydande och växande kostnader, såväl socialt som ekonomiskt och miljömässigt.

till höger, småhus på Kryddhyllan i Gårdsten

stagnation i nordost

På samma sätt som i Nederländerna lyftes frågan om en mer blandad förvaltning i olika utredningar när de sociala och ekonomiska problemen i Nordost började bli tydliga under 1980- och 90-talen. Det fanns då cirka 32 300 bostäder i Angered, Bergsjön och Kortedala. Cirka 25 400 av dessa var upplåtna som hyresrätter och 6 900 som egenägda. Av dessa 6 900 var ungefär en tredjedel småhus och resten bostadsrätter. Summerar man decennier senare resultaten av de förändringar som skett i Göteborg sedan mitten av 1990-talet är dock inte resultaten uppmuntrande. Trots de stora möjligheter som skapades har stadsrummet och de socioekonomiska förutsättningarna i olika delar av det förändrats i mycket liten grad (figur 3a-d).

Går man till de göteborgska översiktsplanerna från 1993 och 1999 som skulle vara vägledande för stadens utveckling är temat om behovet av blandad bebyggelse och småhus genomgående. Under 1994-95 togs också en fördjupad översiktsplan fram för Nordost. I den konstaterade man att *I hela landet har de storskaliga förortsområden som byggdes under miljonprogrammets tid blivit ett bekymmer som visat sig svårbemästrat. Många försök har gjorts för att förbättra miljön med olika åtgärder /…/ trots i många fall stora ekonomiska satsningar på teknisk och visuell upprustning har oftast de sociala problem som är förknippade med lågstatusområden bestått*. Den fördjupade översiktsplanen analyserade olika alternativ för att lösa problemen. En viktig del av lösningen menade man var att öka variationen i bebyggelsen genom att skapa fler småhusområden. Därför analyserade

man också cirka ett dussin utvecklingsområden där framför allt småhus pekades ut.

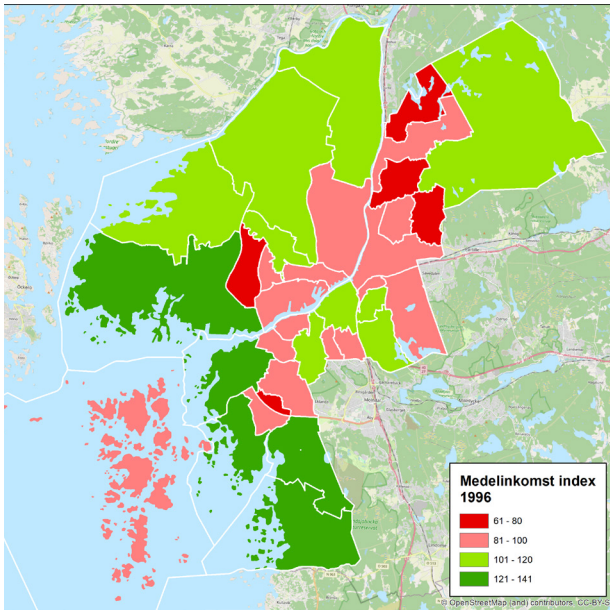
I underlagen för översiktsplanen för 1999 tog lokala program för Lärjedalen, Gunnared, Bergsjön och Kortedala fram. Formuleringen från programmet från Lärjedalen är typiskt: *I stadsdelen måste det finnas attraktiva bostäder som stimulerar till inflyttning och kvarboende. Detta kan tillskapas genom ytterligare kompletteringsbebyggelse i form av småhus, villor, ungdomsbostäder och andra boendeformer*. Programmet pekade sedan på att områden mot Gråbovägen och Storås Ängar redan planerades för småhus.

Utvecklingen av småhus och bostadsrätter i de utsatta områdena prioriterades alltså upp på ett tydligt sätt under dessa år. I Hammarkullen och Lövgärdet togs närmare tusen bostäder bort, och i Hammarkullen ersattes det rivna storhuset av radhus. I Kortedala började ett större område vid den så kallade Alivallen projekteras om för mindre hus. Exakt samma förändring inleddes i Gårdsten, där den så kallade Lill Salvian revs och ersattes av bostadsrätter. I Gårdsten fortsatte sedan förändringen av Lill Salvian med utvecklingen av Kryddhyllan. Vi kan se resultaten av det som hände i figurerna 4 och 5. Det som då blir påtagligt är hur små förändringarna ändå är. Under hela perioden från 1995 fram till 2022 nyproduceras cirka 250 småhus i Angeredsområdena, och tar man även hänsyn till utvecklingen av antalet bostadsrätter ökningen av äganderättter mindre än hundra enheter. Totalt sett innebär det att andelen egenägt boende i stadsdelen minskade med en knapp procent, till 20,5 procentenheter 2021. Eftersom numera produktionen av hyresrätter återigen överstiger nyproduktionen av egenägt boende fortsätter minskningen. Den låga produktionen av bostäder i områdena har också lett till trångboddhetstendenser, när medelantalet boende per lägenhet i Angered, Bergsjön och Kortedala ökat med mer än tjugo procent.

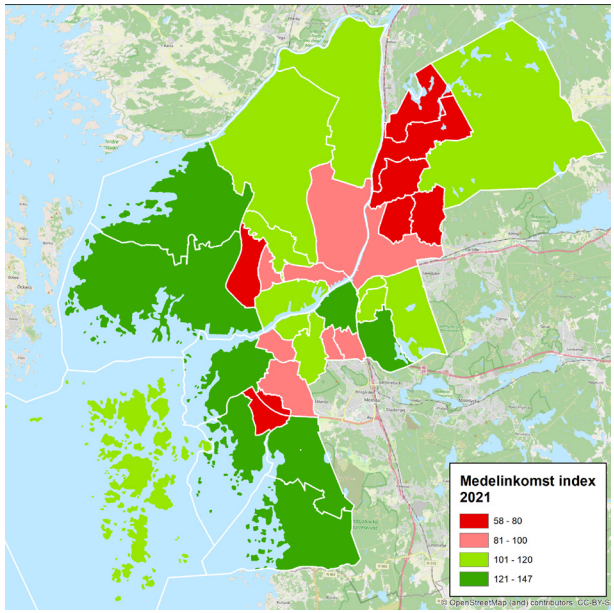
De småhusområden som anlades under 2000-talets första decennium i Gårdsten, Kortedala och Storås Ängar har uppenbart inte växt vidare. Det finns därför anledning att fråga sig varför omstruktureringen och utvecklingen av de nordöstra stadsdelarna stannade av. En orsak man kan peka på är att planeringen av större sammanhållna områden som Kryddhyllan har blivit mer sällsynt. Det sista planarbete med ett större småhusområde som pågick var i Rösered, som ligger mellan Gårdsten och Angered centrum, men det arbetet stannade av kring 2010.

I ljuset av den minskande småhusproduktionen finns det anledning att ställa frågan om vad den ofta använda frasen ”blandad bebyggelse” i realiteten kan bestå av. En tolkning är att radhus och villor ska finnas inne i flerfamiljshusområden, snarare än i sammanhållna större eller

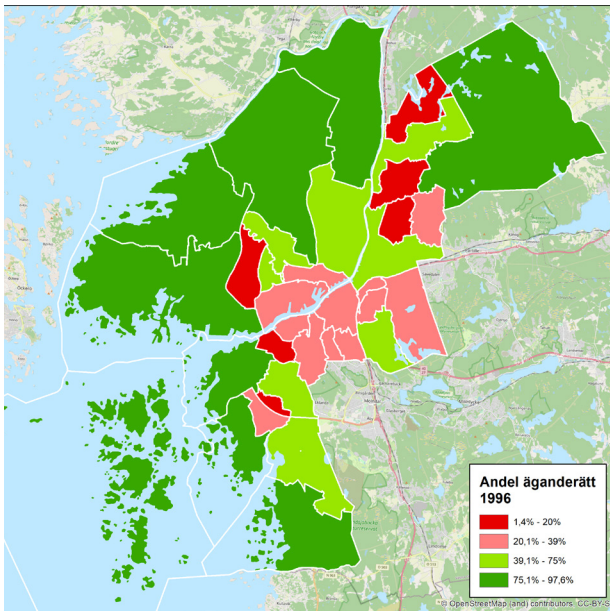
Figur 4a. Medelinkomst Göteborg 1996
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



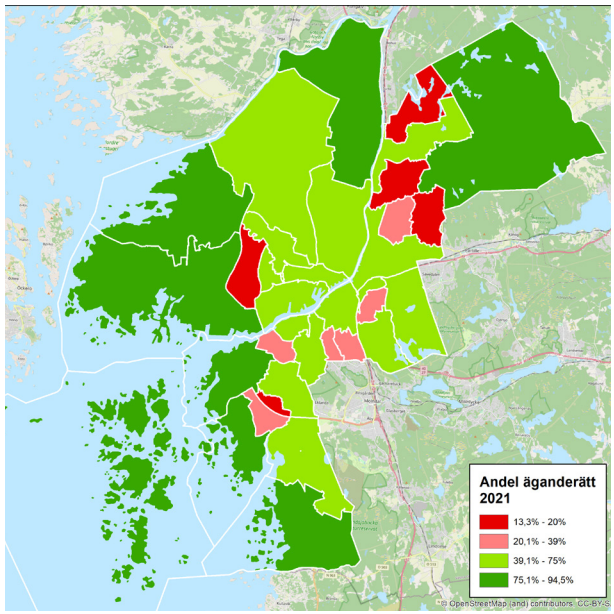
Figur 4b. Medelinkomst Göteborg 2021
Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad



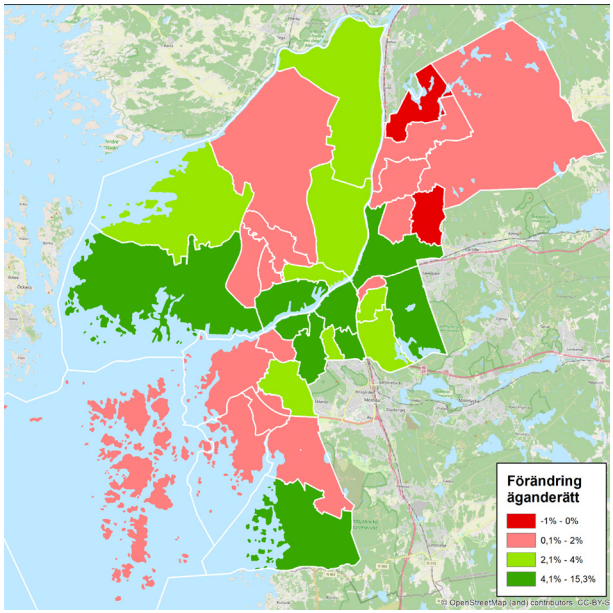
Figur 4c. Andel äganderätt Göteborg 1996
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



Figur 4d. Andel äganderätt Göteborg 2021
Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad



Figur 4e. Förändring andel äganderätt Göteborg 1996-2021
Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad



Figur 4 a-e
Figurerna ansluter i hög grad till de föregående kartorna. Vi ser hur de mellanområden som domineras av äganderätter är de som har de högsta inkomsterna såväl 1996 och 2022. De svaga ställningen i nordost 1996 snarare förstärks fram till 2021. Påtagligt är också i figur 4e hur äganderätternas ökning som kommer i de områden som redan är starka 1996 och som sedan förstärker den ställningen fram till 2021. I delar av Angered och övriga norr sker den motsatta utvecklingen: skillnaderna mot Göteborg ökar samtidigt som äganderätten går tillbaka som andel av bostadsbeståndet.
Utvecklingen analyseras vidare i figur 5.

mellanstora områden. Det innebär att områden som Kryddhyllan idag sannolikt skulle ha svårt att få planbesked, eftersom det inte ligger mitt inne i den äldre bebyggelsen. Men den tendensen innebär också att villa- och radhusenheter som planeras blir små, eftersom det är svårt att hitta mark för mer än något tiotal mindre enheter mellan existerande hus. Det höjer både tidsåtgången och plankostnaden för varje enskild detaljplan, vilket nu också tycks ha fått omstruktureringen av områdena att stanna av. I den befintliga översiktsplanen för Göteborg lyfts dessa samband i liten grad.

Ser man idag till hur basala sociala indikatorer som inkomst och utbildning utvecklats i dessa områden (figur 5) är resultaten anmärkningsvärda: i de nya småhusområdena i den så kallade mellanstaden har ett befolkningsskikt med medelinkomster och hög förvärvsfrekvens etablerat sig. I motsats till profilen på befolkningen i de centrala delarna av staden är däremot inte invånarna i de nybyggda småhusområdena utbildningsmässigt priviligierad. Uppenbart är det ett mellanskikt av befolkningen som etablerat sig i de nya stadsområdena. Det är exakt den typen av blandad och stabiliserande befolkning man i högre grad önskat skulle förmås att stanna kvar i de utsatta områdena i utredningarna från de sista åren av 1990-talet. Precis som den gjort i Holland — eller för den delen i Tyskland — verkar det alltså som att den strategi man lanserade med ökade inslag av blandade upplåtelseformer verkligen fungerade.

Men för att utvärdera vad dessa ytterst små förändringar som genomfördes i Nordost verkligen kunde uppnå är det lämpligt att jämföra med det holländska exempel som lyftes fram av utredningarna 1997. I Bijlmermeer fanns det vid inledningen av ombyggnadsprogrammet 12 500 lägenheter, alla i höga flerfamiljshus. Av dessa revs sedan mer än hälften, samtidigt som lägre flerfamiljshus och villor och radhus anlades. Samtidigt ökades antalet egenägda lägenheter radikalt. Parallellt med det flyttades Amsterdams arenaområde till Bijlmermeer. Det innebar att ett stort antal helt moderna anläggningar byggdes, vilket både skapade förutsättningar för en modern arenaindustri, tillsammans med att ett stort antal arbetstillfällen.

till höger, småhus i Kortedala, byggda 2003-2004

det frusna stadsrummet

Den svaga utvecklingen i nordost har gjort att den gamla klyvningen av det göteborgska stadsrummet i nord-sydlig riktning har bestått under de tre decennierna sedan storstadsutredningarna gjordes och den nya bostadspolitiken genomfördes. På figur 4 och 5 är det tydligt att de högsta inkomsterna, utbildningsnivåerna och förvärvsfrekvenserna finns precis som tidigare i söder och sydväst. Den förskjutning som syns är att påtagliga förbättringar skett på södra och västra Hisingen. Samtliga dessa tendenser är också tydliga i förändringar i priser på både småhus och bostadsrätter.

En mycket påtaglig effekt är också att förändringar i äganderättsmönster följer dessa variationer. De största ökningarna av äganderättsformer sker i centrala och södra Göteborg. Framför allt är det i centrum och Linnéområdet och västra delen av den inre staden som dessa genomfördes. Det innebar också att dessa områden kunde bibehålla eller stärka sina redan starka positioner i den göteborgska stadsbilden. Liknande förändringar ser man på södra Hisingen, där det nya området på Norra Älvstranden ansluter till de starkare områdena i staden både socialt och ägandemässigt. I de stora småhusdominerade områdena på södra och västra Hisingen ökade det egenägda boendet på ett tydligt sätt under perioden.

I östra Göteborg är förändringarna svagare, och de försvagas ju längre nordost man kommer. Bristen på förändring är också tydlig på den del av norra Hisingen som ligger i direkt anslutning till Angered och Gårdsten. Den svaga förändringen är anmärkningsvärd, inte minst därför att man ständigt tryckt på behovet av förändra-

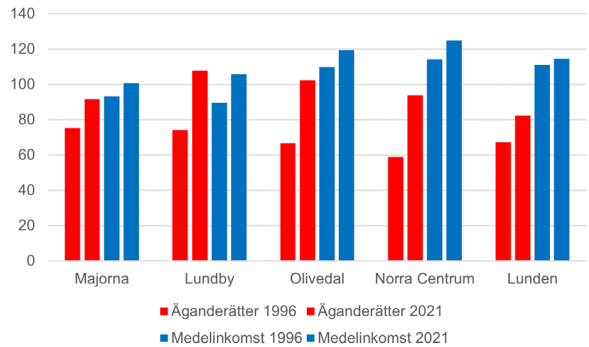
de äganderättsformer i utredningar och andra politiska ställningstaganden ända sedan slutet av 1990-talet. Dessutom är den kommunala dominansen både vad gäller äganderätten till bostäderna i Nordost och för markinnehav i hela området stort. Trots dessa som det — åtminstone på ytan — goda förutsättningar har mycket litet hänt i området sedan millennieskiftet.

På figur 4 och 5 ser man att de områden i staden som 1996 dominerades av hyreslägenheter uppvisar exakt samma dominans 2022, och att de i samtliga fall också fanns med i storstadsutredningens genomgång av de tio mest utsatta områdena i Göteborg 1989. Påtagligt för de sociala indikatorerna 2022 är att de uppvisar liknande svagheter som de gjorde för fyra decennier sedan. Bristen på förändring är det mest påtagliga, tillsammans som befolkningen i områdena ökat. Med det har också andra problem i form av trångboende med mera ökat.

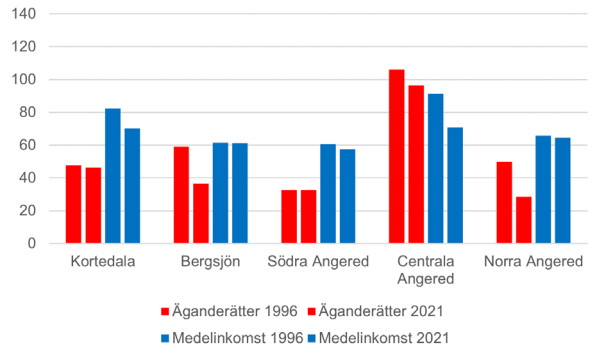
De områden i Göteborg där ägandeformerna förändrats mest återfinns i de centrala delarna av staden. Det gäller såväl Linné-Majorna som Centrum och Lunden. Här har alltså den ökade attraktiviteten i det centrala boendet tillåtits att slå igenom prismässigt. Men i de områdena är också de framtida expansionsmöjligheterna begränsade, eftersom planeringsprocesser mycket sällan tar mindre än 10-12 år, om de ens i slutänden är möjliga att genomföra.

bilduppslag 28-29, Kryddhyllan i Gårdsten

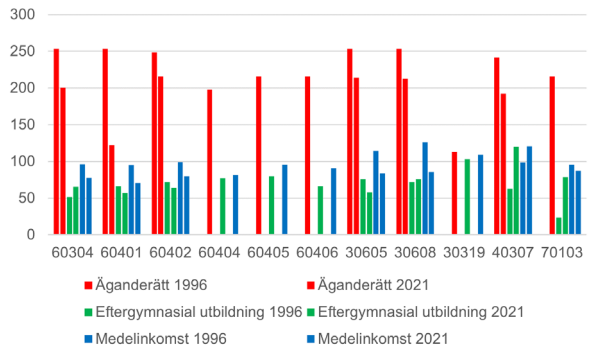
Figur 5a. Jämförelse mellanområden
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



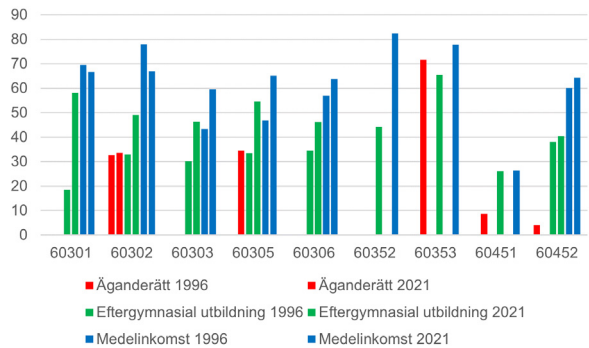
Figur 5b. Jämförelse mellanområden
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



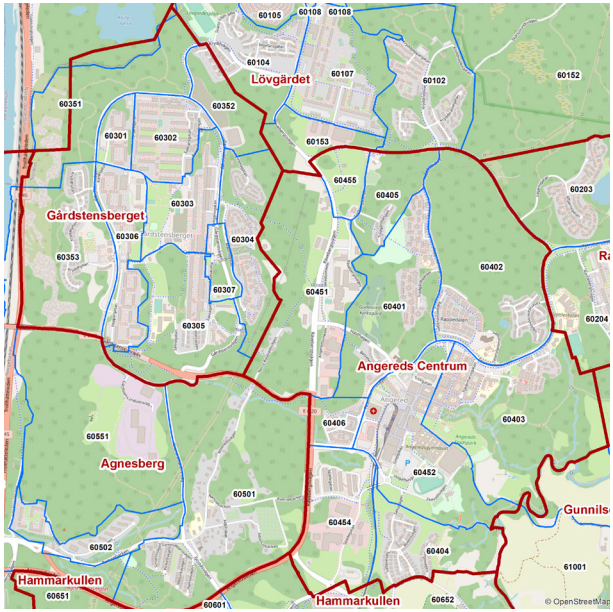
Figur 5c. Jämförelse basområden
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



Figur 5d. Jämförelse basområden
Källa: Statistik och analys, Stadsledningskontoret



Figur 5e. Översikt basområden Angered Centrum och Gårdsten
Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad



Figur 5 a-e
Figurerna 5a och b visar hur ägandet ökar tillsammans med medelinkomsterna i de centrala stadsdelarna. I takt med att attraktiviteten för ägt boende ökade gjorde det att centrala Göteborg kunde konkurrera med grannkommunerna om medelinkomsttagare. I nordöstra Göteborg ser vi den exakt motsatta utvecklingen, trots att blandat ägande länge varit ett av de politiska målen. Orsakerna till de fallande andelarna ägt boende är en kombination av att några bostadsrättsföreningar gick i konkurs i krisen under 1990-talet, och att småhusbyggandet bromsade in på ett tydligt sätt i dessa stadsdelar efter 2008-2009.
Figurerna 5c och d utvecklar dessa sammanhang i Gårdsten och centrala Angered, tillsammans med några jämförande områden (30605 och 30608 är två småhusområden i Bergsjön, 30319 ligger i Kortedala, 40307 ligger i Biskopsgården och 70103 är Hildedal). 5c visar basområden med svaga inslag av småhus eller bostadsrätter. Mellan 1996 och 2021 är tendenserna att närma sig göteborgssnittet små i dessa områden. Tvärtom stannar de på nivåer med som mest halva kommunens medelinkomst och utbildningsnivå. I 5d ser vi områden med större inslag av ägande. Inkomster och utbildningsnivåer är högre där, men visar också en tendens att minska i förhållande till göteborssnittet, vilket är den exakta motsatsen till det vi såg i figur 5a. Samma utveckling ser vi också i de två Bergsjöområdena.
Sannolikt behöver den utvecklingen ses i förhållande till det som hänt i hela Nordost. Att utvecklingen av fler småhusområden stannade upp, vilket förhindrat att sammanhållna områden med medelinkomsttagare växt fram, kan ha påverkat attraktiviteten. När nu åter hyresrättsdominansen i Nordost ökar riskerar småhusområdena ännu mer att bli isolerade enklaver som driver på utflyttningen mot de norra kranskommunerna.

140

det stagnerade småhusbyggandet

Sammanfattningsvis visar denna studie att man misslyckats att producera just den typ av bostäder som efterfrågats av marknaden. Det innebär också att det skapats starka incitament till ökad pendling, vilket också är tydligt i statistiken. De tendenser som fanns i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet att utflyttningen till kranskommunerna för första gången på tre decennier bromsade in bröts sedan i början av millenniet. Dessutom öppnade sig då det helt nya perspektivet att Kungälv, Ale, Lilla Edet och Stenungssund växte snabbare som pendlingsorter (figur 2). Den förändringen skedde dessutom exakt samtidigt som småhusproduktionen bromsade in och föll i Göteborg.

Man får perspektiv på fallet i småhusproduktion i nordost när man ser på hela Göteborgs utveckling (figur 6). Den generella tillbakagången i småhusproduktion startar under 2000-talets första decennium, och fortsätter sedan oavbrutet. Samma utveckling av avstannat småhusbyggande ser man alltså även i övriga delar av stadsrummet. Utvecklingen är anmärkningsvärd, eftersom det som skedde åren 2000-2010 visade att småhusbyggande uppenbart var möjlig i de delar av mellersta Göteborg som tidigare dominerats av flerfamiljshusbebyggelse. Fallet i Nordost är alltså alldeles tydligt en del av en större trend. Sedan början av 2000-talet har småhusproduktionen i stor sett halverats, trots att politiska mål om motsatsen gång efter annan artikulerats. Orsakerna till det kan inte klarläggas i den här studien, men på grund av konsekvenserna i just mellanstaden är de ändå viktiga att försöka förstå. En möjlig tolkning är då att den uppsnabbade tillväxten i regionen gjorde

större planer med fler bostäder nödvändiga att prioritera. Men det räcker inte som förklaring. För att fullt ut förstå varför planer på småhus kombinerat med blandad bebyggelse — alltså det som ofta går under namnet ”trädgårdsstad” — systematiskt valts bort i Göteborg de senaste femton åren skulle en systematisk undersökning av avslagna eller uppskjutna planer var nödvändig. En sådan undersökning skulle då också ge en möjlighet att bedöma vilka konsekvenser nedprioriteringen av sådana planer fått för både segregationen i Göteborg och för pendlingen i regionen som helhet.

Det förändrade utbyggnadsmönstret kan dateras till antagandet av Göteborgs tredje översiktsplan under 2008. I den kom en ny betoning av utbyggnaden av de tätare delarna av kommunen in. Det innebar alltså att det sammanhållna småhusbyggandet som karaktäriserat 1990- och början av 2000-talet prioriterades ned. I konskevensdelen av översiktsplanen analyserades riskerna med den strategin: *Översiktsplaneförslaget har en tydlig inriktning mot bostadsbebyggelse i centrala förnyelseområden och kompletteringar i stadsdelar inom mellanstaden medan jämförelsealternativet förutsätts få en mer spridd bebyggelse, även i ytterstaden. Olika sorters bostäder, såsom hustyp, ägandeform och storlek går att bygga i båda alternativen men jämförelsealternativet ger större möjligheter att bygga friliggande småhus, särskilt i områden där efterfrågan är störst, dvs. i områden som redan idag har övervägande småhus och kanske också i de utbyggnadsområden i ytterstaden där översiktsplaneförslaget föreslår tät och blandad bebyggelse på längre sikt.*

[Men] bostadsmarknaden är regional och trycket på grannkommunerna om att bygga småhus kan öka /…/ Det handlar mycket om hur efterfrågan kommer att se ut och hur olika kommuner agerar. Om efterfrågan på småhus i mer perifera och lantliga miljöer ökar, beroende på prisnivå eller annat, kommer utspridningen i regionen att fortsätta och det gäller båda alternativen. Bostadsbyggandets inriktning har en styrande effekt på den demografiska sammansättningen i ett område /…/ I jämförelsealternativet som är mindre styrande över bebyggelseutvecklingen kommer marknadens efterfrågan att tillfredsställas bättre men det finns en risk för större ensidighet i bostadsbeståndet och mer utspridd bebyggelse med dålig service och kollektivtrafik.

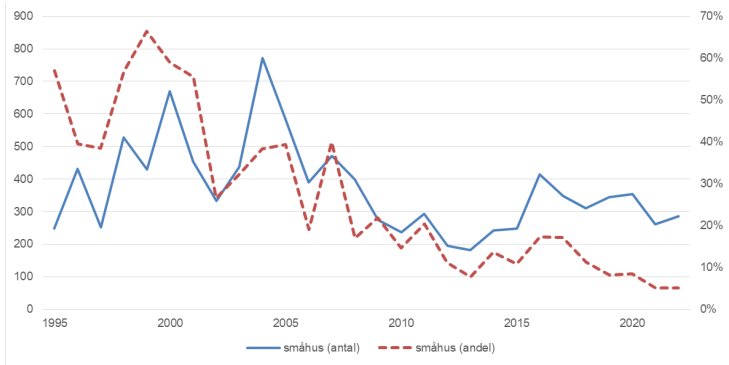
Besluten som togs att prioritera ned villabyggandet fick störst effekter i de norra och östra delarna av Göteborg. Det var i de områdena markpriserna och bostadspriserna var lägst, vilket gjorde byggandet av storskalig flerfamiljshusbebyggelse ekonomiskt omöjligt. Däremot hade produktionen av småhus under tiden fram till 2007/2008 alldeles uppenbart varit möjlig.

Ser man på de praktiska effekterna av den nya inriktningen innebar den att kommunen sedan drygt tio år tillbaka saknat ett sammanhållet förhållningssätt till utbyggnaden av nordöstra Göteborg. Ambitiösa visioner har presenterats, men med en storskalighet som varit omöjlig att genomföra i de nordöstra stadsdelarna. I praktiken har därför mycket litet förändrats i Angered vad gäller bostadsbestånd och segregationstendenser, och på andra sidan älven har även stadsdelarna på norra Hisingen frusit på sina gamla nivåer och efterhand åldrats. Ett stort och viktigt område i regionens helt centrala del har därmed blivit kvar i en äldre bostadspolitik och boendemönster, samtidigt som grannkommunerna växt tillsammans med pendlingen. Utvecklingen är knappast tillfredsställande, och pekar rimligen på att kommunen behöver både en starkare och mer realistisk översiktlig planering. Men den demonstrerar också att den planeringen skulle behöva innefatta en lika realistisk syn på regionen som helhet.

Under ungefär sextio år har den regionen utvecklats genom att någon av de motorleder som korsar Göteborgstrakten byggts ut. Under 1960-talet styrde E20s utbyggnad befolkningsströmmarna mot Lerumstrakten, varefter E6ans utbyggnad under 1970- och 80-talen gjorde Kungsbacka till målet för en utflyttning som kraftigt dränerade Göteborg på resurser. Under 1900-talets sista decennier vände under en tid den utvecklingen, när en ny urbant centrerad tillväxt startade, samtidigt som bostadspolitiken inte längre premierade villabyggnad på långt avstånd från regionens kärna. Det som följde efter avsubventioneringen var en gradvis utveckling där olika objekt efterhand förändrats relativt mot varandra (figur 3). De inre delarna av Göteborg var som vi sett inledningsvis mycket lågt värderade, men dessa återhämtade sig sedan mycket snabbt, för att från och med ungefär 2005 höra till de allra högst värderade i regionen. På samma sätt förhöll det sig med småhuspriserna, där Göteborgs ökade attraktivitet slog igenom på ett allt tydligare sätt. Genom att inte utnyttja de möjligheter som det gav att fullfölja planläggningen av de norra delarna av Göteborg valdes möjligheten bort att förtäta både kommunen och regionen. Det skapade också stora negativa kommunalekonomiska effekter, på både direkta och indirekta sätt.

De indirekta effekterna av att utvecklingen i norra Göteborg bromsades in uppstod när den växande befolkningen i stället hamnade längre norrut eller österut i grannkommunerna. Kungälv, Ale, Lilla Edet och Stenungsund har också hört till regionens snabbast växande efter 2005. Tillväxten i de kommunerna har sedan dess legat mellan 20 och 30 procent. Vad som hänt är alltså tydligt och går inte att missförstå: den yng-

Figur 6. Småhusproduktion Göteborg 1995-2022
Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad



Figur 6
Figuren visar det utdragna och trendmässiga fallet i småhusproduktion i Göteborg. Skulle man bedöma 500 småhus per år som en ”normalproduktion” är det samlade underskottet nu sedan femton år tillbaka minst 3 000 småhus. Sett till den utveckling som beskrivs i texten skulle minst 2 000 av dessa behövas i de norra delarna av Göteborg. Idealiskt vore sannolikt utvecklingen av samlade trädgårdsstäder, med blandad småskalig bebyggelse.

re befolkning som det planerades bostäder för på nordöstra Hisingen har i stället i betydande omfattning bosatt sig i de norra grannkommunerna som fortsatt att bygga de bostäder som inte producerades i norra Göteborg. Resultatet har blivit en stark ökning av pendlingen från de kommunerna in till Göteborg (figur 2).

Utvecklingen visar hur starkt det stigberoende var som hade utvecklats i Göteborg under den långa utvecklingsperiod som dominerades av nya motorleder och stagnation i regionens centrala kärnområde. Det har gjort tillväxten beroende av projekt i helt centrala områden, som ofta kunnat drivas av större enskilda byggherrar. Men utbyggnaden av sådana områden leder dock ofta till långa planprocesser och produktion av högt prissatta objekt. Misslyckandet för den utbyggnadsstrategin demonstreras av den trendmässigt ökande utflyttningen till kransen, vilket driver pendlingen och biltrafiken. Inom kommunens kärnområde syns misslyckandet lika tydligt, genom att segregationen fortsätter att öka.

Men utvecklingen i norra Göteborg sätter också i hög grad ljuset på de brister som finns i det svenska planlagsystemet. Översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner saknar juridisk reglering och hållfasthet, vilket gör båda instrumenten otydliga. Hela den verkliga planeringen faller därför på detaljplanerna, som till sin natur behandlar enstaka mindre områden. Det innebär att större frågor om infrastrukturutveckling eller hur kommuner och stadsdelar på ett lämpligt sätt kan växa inte alls passar i detaljplaneformen. Oförmåga att utnyttja de stora mellanområdena mellan Göteborg och grannkommunerna går igen systematiskt i stadens utveckling. Bristen på en systematisk och konstruktiv utveckling av nordost demonstrerar dessa svagheter på ett ovanligt tydligt sätt.

I Göteborgs översiktsplaner saknas dessutom helhetssynen på regionen nästan fullständigt. Analysen av de 96 olika primärområdena och 36 mellanområdena är inte särskilt mycket mer utvecklad, utan lämnas just till fördjupade översiktsplaner. Men olika områdens olika förutsättningar vad gäller prisbildning och demografisk utveckling är också nödvändiga delar för att se vilka praktiska utvecklingsmöjligheter som finns. Har man den bilden kan också praktiskt genomförbara visioner utvecklas, vilket den holländska fallet är en demonstration av. Men i svenska planer är sådana förhållanden mycket sällan tydligt utredda. Förhållandet mellan fördjupade översiktsplaner och översiktsplanen blir i sin tur ännu oklarare när de genomförs vid olika tidpunkter.

I det här fallet är det uppenbart att sambandet mellan intentioner och handlingar vad gällde att blanda bebyggelsen i stadsdelarna i Nordost

inte sammanföll. Det pekar på de problem som uppstod när staden växte snabbt och en stark inriktning på att ta fram stora detaljplaner för flerfamiljshus i praktiken fick prioritet. Följden blev att i många fall okoordinerade detaljplaner blev det som styrde Göteborgs utbyggnad under 2010-talet, när befolkningen ökade med rekordmängden 70 000 personer. Den avbrutna utvecklingen av trädgårdsstadsliknande blandstadsområden i norra Göteborg skapade då ett stadsbyggnadsmässigt hål när produktionen av småhus föll kontinuerligt, vilket gjorde att utflyttningen av yngre hushåll återigen tog fart och nådde samma nivåer som på sjuttiotalet. Skillnaden var framför allt att utflyttningen under den tidigare perioden gått mot den södra förortsringen med Kungsbacka i spetsen, medan den under 2010-talet koncentrerats mot den norra förortsringen med Kungälv som nav.

I det läge vi har idag växer Göteborgs kommun snabbare befolkningsmässigt än någonsin. Industriellt och tjänstemässigt fortsätter expansionen av arbetsplatser på Hisingen. Samtidigt har utflyttningen mot kranskommunerna bromsats i spåren av de stigande räntorna. I ljuset av de erfarenheter (och misslyckanden) som gjordes den gången bör det idag vara av högsta prioritet att återigen starta de planer för norra Göteborg som inleddes men aldrig tog verklig fart under 2000-talets första decennier. Alternativet till det är en fortsatt växande och allt starkare segregation i Nordost, när Göteborg fortsätter i en stigberoende utveckling. Parallellt med det kommer förortskransen att växa vidare tillsammans med pendlingstrafiken.

den tyska planeringsmodellen

Den kraftfulla ombyggnaden som genomfördes i Holland har lyfts fram i den här analysen. Men själva angreppssättet, där stadsrummet delats i mindre delar som analyserats i förhållande till varandra har hämtats från de tyska ISEK (*Integrierte Stadt Entwicklungs Konzept*). Metoden arbetades fram i den östra delen av Tyskland under åren kring millennieskiftet.

Situationen i Sverige hade och har betydande likheter med den som rådde i östra Tyskland i slutet av 1990-talet. DDR hade då på kort tid integrerats med Västtyskland, vilket ledde till en rekordsnabb omstrukturering av bostadsbeståndet. Det hade fram till *Die Wende* 1990 bestått av stora mängder förfallande bostäder i innerstäderna som byggts före 1938, vilket sedan följdes av massproducerade miljonprogramsliknande modernistiska flerfamiljshusområden. I DDR gick dessa under namnet *Plattenbauten*. Under nittiotalet skedde sedan både en snabb utflyttning till den västra delen av landet, samtidigt som stora subventioner gjorde att cirka 800 000 nya bostäder uppfördes i det före detta DDR. I hög grad byggdes dessa som privatägda villor och radhus. Den massiva omstruktureringen av både bostadsbeståndet och befolkningen är närmast identiska med det som pågått i våra utanförskapsområden, den stora skillnaden är bara att det som tog femtio år i Sverige genomfördes på tio år där.

I Tyskland insåg man att utvecklingen hotade både den sociala och rent fysiska infrastrukturen. Segregationen växte snabbt när de ekonomiskt stabila familjerna lämnade *Plattenbauten* för att flytta till villor. Utflyttningen försvagade också kommunerna genom att det

undergrävde infrastrukturen och skolsystemet när skattekraften försämrades. På samma sätt påverkades den redan dåliga näringslivssituationen då möjligheterna att upprätthålla en bra handelsförsörjning och service i de allt tommare stadsområdena försvagades. Handeln spreds ut till stora externa centrum som lades mellan de gamla centrumen, flerfamiljshusområdena och de nya villorna. Hela stadsrummet befann sig i ett försvagnings- och upplösningstillstånd. Det massiva överutbudet av bostäder ledde till fallande fastighetspriser, vilket hotade hela investeringsverksamheten i de nya förbundsländerna.

Vid millennieskiftet var det tydligt att en helhetslösning på den omfattande problematiken behövdes vilket ledde till att en expertgrupp tillsattes vintern 2000. Redan nio månader senare producerade gruppen en utredning med namnet Fastighetsekonomisk strukturförändring i de nya förbundsländerna (*Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*). Gruppen genomförde ett snabbt och effektivt arbete vilket sedan fick genomgripande konsekvenser. Sammansättningen av gruppen förklarar sannolikt effektiviteten i arbetet: det fanns med representanter för enskilda problemtyngda allmännyttor, banker, stadsplanerare, akademiker och hyresgästföreningen.

Rapporten var tydlig i sina slutsatser. Man konstaterade att nedgången hängde samman med att man konstruerat så kallade ”dubbelstäder”. De bestod först av en traditionell stad som byggts före 1939, vilket sedan följdes av en ny modernistisk stad som byggts under DDR-tiden, varefter sekvensen avslutades med de nybyggda villaområdena. Det skapade med stor hastighet ett utbrett stadsförfall. Utredningen konstaterade: *Många städer håller på att brytas sönder. De förfaller i fragment, där stora tomma sekelskiftesfastigheter följs av jättelika moderna men halvtomma flerfamiljshusområden. I nästa steg följer sedan helt nybyggda stora villaområden. Utvecklingen kommer att fortsätta, eftersom DDR-tidens lägenhetsbestånd blev så ensidigt sammansatt. Alldeles för många bostäder byggdes utifrån centrala planeringsdirektiv, istället för vad som verkligen efterfrågades*.

Från det följde också snabbt ökade sociala risker: *Tomma lägenheter i oattraktiva områden leder snabbt till segregation. Den första vågen av flyttare var framförallt de ekonomiskt stabila hushållen, som till övervägande delen skaffat egenägda hem. Följden har blivit en ensidig befolkningsstruktur. Kvar i de oattraktiva områdena blir äldre och ekonomiskt svagare hushåll. Bland de kvarvarande sprider sig en känsla av att vara lämnade*. Med en stabilt ökande preferens för ägt boende och en långsamt åldrande befolkning förutsåg kommissionen att uppemot

en tredjedel av de befintliga lägenheterna kunde bli överflödiga på medellång sikt. Eftersom befolkningen fortsatte att minska tillsammans med förfallet var snabbhet av största vikt: *Utan en koncentration av invånarna till de attraktiva delarna i centrum kommer både den sociala och fysiska infrastrukturen att förfalla. Därför är rivning av hela områden nödvändig. Eftersom befolkningen dessutom kommer att fortsätta att åldras och efterfrågan falla är en kontinuerlig stadsombyggnads- och rivningsprocess nödvändig. För att skapa förutsättningar för starkare innerstäder gäller det därför att riva nu /.../ alternativet är ett allt starkare förfallszonerna breder ut sig över städerna*. Rapporten konstaterade att långsiktighet i villkoren för stadsombyggnadsprogrammet var nödvändig. För att attrahera även privata investerare var en tidshorisont på minst 10-20 år lämplig, inte minst därför att det var lätt att se att efterfrågan skulle minska i det medellånga perspektivet på grund av den skeva åldersfördelningen av befolkningen. Stöd med offentliga medel var nödvändig av samma skäl.

En central rekommendation från expertgruppen var att skapa standardiserade och därmed mätbara och jämförbara Integrerade Utvecklingskoncept (*Integrierte Stadtentwicklungskonzepte*). Dessa skulle skapas av samtliga kommuner för att ge en vägledning för hur städerna kunde krympas samtidigt som olika områden ”omstrukturerades” eller ”uppgraderades”.

Betoningen har varit att man måste vara konkret i vilka områden som ska omstruktureras, men också se till helheten i form av bebyggelsestruktur, trafik och den sociala utvecklingen. Planerna har sedan utformats gemensamt av fastighetsföretag och kommunernas stadsplanerare. Konceptet har under de följande årtiondena fått ett betydande genomslag i hela Europa.

Den omedelbara styrkan med de detaljerade planerna var både att det ledde till organiserat samarbete och kraftsamlingar mellan olika kommunala förvaltningsdelar, samtidigt som planerade och omfattande rivningar i de svagaste områdena snabbt kunde starta. Den politiska enigheten och uppmärksamheten kring programmet gjorde också att det fanns en tydlighet om både långsiktigheten och transparensen i planerna. Reduktionen av antalet lägenheter och minskade stöd till villabyggande innebar också att risken för investeringar i innerstäderna minskade.

En av pionjärerna i utvecklingen har beskrivit hur en ISEK fungerar: *De integrerade stadsutvecklingsplanerna är grunden för ett framgångsrikt och helhetsinriktat handlande i våra städer. De hanterar de krav som alla inblandade intressenter har på stadsutveckling: bostadsbranschen, näringslivet, trafiken, miljön, skolor och kultur,*

den sociala utvecklingen och de kommunala finanserna. De tyska planerna är hårt förankrade i befolkningsstatistik vilket sedan används för att göra realistiska prognoser för att skapa förutsägbarhet och beräkningsbarhet för efterfrågan på bostäder i olika delar av stadsrummet. Eftersom målen är tydliga och mätbara är det också möjligt att kontinuerligt följa och utvärdera planerna. Det här är precis de beståndsdelar som saknats i svenska översiktsplaner.

För en ISEK krävs en genomarbetad metodik, där den egna kommunens befolkningsutveckling fördjupas på ett stort antal sätt. Centrala data är andelen skolbarn, pensionärer och födelsenettot. Datan bryts dessutom ned för de olika stadsdelarna, så att det framgår tydligt hur förändringstrycket ser ut i olika delar av stadsrummet. I datamaterialet framgår det då också segregationens utveckling i stadsrummet, vilket gör att den sociala dimensionen av stadsutvecklingen framstår tydligt. Analysen gör också att försörjningen av förskolor, skolor och äldreboenden kan planeras, tillsammans med att rivningar och renoveringar kan sättas in med största möjliga träffsäkerhet. Därtill kommer att arbetsmarknadens utveckling analyseras. Dessutom krävs att det genomförs realistiska analyser av de olika kommunernas styrkor och utvecklingsmöjligheter. ISEK-arna uppdateras normalt ungefär vart tionde år och har mycket litet utrymme för förslag med svag genomförbarhet och verklighetsförankring.

Det som blir uppenbart när man besöker tyska städer idag är styrkan i att koncentrera investeringarna, alltså att undvika det man kallade ”vattenspridningsmetoden”. Men har arbetat systematiskt med att eliminera förfulande ruiner eller tomma tomter och även de så kallade Plattenbautenområdena är i mycket gott skick. Resultaten är synliga med blotta ögat och bilderna här är inte utvalda för att visa särskilt lyckade exempel. De ger snarare en generell bild av hur städer ser ut i östra Tyskland idag.

följande bilduppslag, 40-41 Ombyggda och renoverade Plattenbauten i Schwedt/Oder. Lägg märke till tvätten som hänger mellan husen. Tryggheten är ett mycket litet problem i den här delen av Tyskland. Totalt har det rivits närmare 1 500 lägenheter i staden. 42-43 Ombyggt centrum i Anklam.

EINGANG
HEIDARI
PIZZERIA

EGNAHEMSBOLAGET