



Göteborg

Berättelsen om staden som blev en räknaturra

Jan Jörnmark



Innehåll

SAMMANFATTNING	7
DEL I	
DEN UTSPRIDDA STADEN	11
DEL II	
KONGLOMERATET	27
GOT EVENT OCH EVENEMANGSSTRÅKET	35
BRG OCH DE REGIONALA KLUSTREN	51
UNO AB OCH KAMELERNÄ I NORDOST	59
GÖTEBORG ENERGI	73



Sammanfattning

ENLIGT DEN HÄR rapporten gick Göteborg in i en avgörande – men olycklig – fas vid mitten av 1990-talet. Sverige hade precis passerat den stora ekonomiska krisen och kommunerna stod inför ett helt nytt läge. Globaliseringen och kommunernas förmåga att hävda sig i en omgivning av allt större mänsklig rörlighet och fria kapitalflöden skulle bli avgörande. Öppningen av ekonomin innebar att den traditionella statliga närings- och industripolitiken förändrades. Från att tidigare varit fokuserad på selektiva industristöd och allmänna devalveringar inriktades den på att finna vägar ut ur krisen och omformulerades till att bli mer inriktad på tillväxt och innovation. Ombildandet av löntagarfonderna och skapandet av regionala Almifonder samt EU-inträdet och därmed tillgången till strukturfonderna markerar

Vasabron och Skeppsbron är två av de stadsbyggnadshaverier som tillsammans med den upptrampade Heden gör att delar av Göteborg idag påminner om ödemarken i Berlin före murens fall 1989.

en startpunkt på processen som sedan har fortsatt i en kontinuerlig takt.

Det har sällan uppmärksammats att det som hände innebar att landets större stadsregioner ställdes inför en valsituation vilka två decennier senare framstår i allt tydligare ljus. Den ena möjligheten var att utveckla platsen som en ren produktionsfaktor, för att göra den mer attraktiv för den allt rörligare arbetskraften och kapitalet. Med den starkare befolknings- och marknadstillväxten skulle i bästa fall skapas en dynamisk ekonomi som gav förutsättningarna för både starkare konkurrenskraft och innovationer.

Men möjligheten fanns också att i allt högre grad rikta uppmärksamheten mot de nya offentliga näringspolitiska institutioner som nu skapades. I teorin skulle inte en sådan riktad kommunal/regional strategi behöva utesluta att man också var öppen för de nya rörligare marknaderna, men i praktiken finns det bara en viss mängd mänskliga och institutionella resurser i en given

omgivning. Därför kommer en sådan strategi oundvikligen att skapa och stöta på utträngningmekanismer. I dagens Göteborg är det fenomenet mycket påtagligt, även i geografisk mening.

De val som göteborgska politiker gjorde under 1990-talets andra halva hade djupt historiska rötter. Dessa rötter är nödvändiga att förstå om man idag vill bryta path dependence. När industrialiseringen tog fart och staden började växa var den utåtriktade rörelsen omedelbart tydlig. Gång efter annan inkorporerades jättelika områden och efter de sista utvidgningarna 1966-1974 blev kommunen ytmässigt mer än dubbelt så stor som Stockholm. Men just under den sista perioden förvärrades utspridningen än mer när bilismen samtidigt bröt igenom. Göteborgs storstadsområde kom då att sträcka sig långt ut i Västergötland och in i Halland.

Den starka utspridningen och den oerhört låga täthet som präglar Göteborg och dess omgivning är en av de viktigaste faktorerna som förklarar stadens särpräglade utveckling. Den andra viktiga faktorn är den ojämna utveckling som rått inom det större storstadsområdet. Förhållandet mellan den spontant växande kransen av förorter och Göteborg har minst av allt varit harmoniskt eller ”jämligt”. De mindre drog redan på 1960-talet till sig den större stadens ”bästa skattebetalare” och situationen förvärrades sedan kontinuerligt. Detta ledde till också till att Göteborg under 1970- och 1980-talen tvingade kranskommunerna att bygga mindre. Kungsbacka struntade

dock i dessa försök till Göteborgsk kolonialism, vilket fick till följd att regionen spreds ut och kantrade än värre.

Det är i det här förhållandet mellan en alltför stor och dessutom ekonomiskt svag huvudkommun och en betydligt mer vital ring av kranskommuner som Göteborg ska förstås. Sett i denna kontext blir det lättare att förstå att ledande Göteborgspolitiker under 1990-talet definierade staden utifrån dess omland. Det var i det här läget som både de regionala utvecklingsfonderna och den nya Västra Götalandsregionen skapades. För Göteborg innebar det både resurstillskott och en föreställning om en ny ekonomisk utvecklingsväg i en regional helhet. Förändringarna var större än man normalt sett tänker, men när man ser till helheten är omfattningen uppenbar: Västra Götalandsregionen skapas, samtidigt som ett nygammalt och fördjupat stadsregionalt samband initierades i Göteborgsregionens kommunförbund, GR. Samtidigt var inte Göteborgs ställning i den nya regionen på något sätt självklar, eftersom staden var ekonomiskt svag redan från början. Men ytterligare en ekonomisk struktur som växte fram samtidigt kunde åtminstone tillfälligt lösa detta. Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB var ett holdingbolag som bildas under de avgörande åren i slutet på 1990-talet. Genom att flytta pengar mellan vinstgivande kommunala bolag som hamnen och energibolaget blev det sedan möjligt att grunda än fler kommunala bolag, bolag som paradoxalt nog aldrig ens var menade att gå med vinst.

Sannolikt finns det ingen kommun i Europa och kanske i hela västvärlden som ser en sådan tillväxt i den kommunala bolagsverksamheten under 1990- och 2000-talen. När andra länder och städer präglas av privatiseringar går Göteborg exakt motsatt väg. Självklart hade inte det varit något problem om expansionen varit effektiv och skapat de innovationer och nya branschkluster den var avsedd att åstadkomma. Så var dock minst av allt fallet. Istället kom verksamheten att präglas av att en mängd aktiviteter med synnerligen låg eller till och med negativ avkastning startades. Ett påtagligt drag i den här expansionen är också att den var som starkast under 2000-talets första årtionde. Under perioden inleddes planeringen och satsningarna på en mängd projekt. Exempel som tas upp i den här rapporten är Nygamla Ullevi, Göteborg Energis regionala gasimperiobyggande och det som kallades ”Sveriges största stadsutvecklingsprojekt” i de Nordöstra förorterna. Till sist var det verkligen stadsutvecklingsprojektet som ”placerade Göteborg på kartan”, när den kamelfarm utan kameler, som var ett av resultaten, under vintern 2017 till och med nådde den internationella pressen. Allra mest central för regionstrategin var dock Västlänken, som drygt tio år efter det att den beslutades fortfarande präglar och näst intill förlamar politiken i Göteborg.

För vad som skulle visa sig under 2010-talet var att samtliga dessa projekt var starkt olönsamma. Eftersom de dessutom band stora mängder resurser

såväl ekonomiskt, planerings- som rent stadsutvecklingsmässigt drabbades inte bara strategin utan även kommunens politiska system av en växande kris. En ytterligare negativ konsekvens av den stora bolagsexpansionen blev dessutom alltmer påtaglig, eftersom den hade lett till att de ”vanliga” förvaltningarna dränerades på personal samtidigt som deras verksamheter och ansvarsområden blivit alltmer oklara och devalverade. Det otydliga ansvaret mellan Älvstranden AB och Stadsbyggnadskontoret förklarar till exempel de enorma haverier som skett i projekt som Frihamnen och Skeppsbron.

Det är inte rapportens primära uppgift att avslöja enstaka ”skandaler” och ”muthärvor” men det är lätt att konstatera att dessa i allt högre grad kommit att prägla bilden av staden. Den växande skaran av bolag och den oklara ansvarsfördelning och rörelse som sker mellan de båda sfärerna är dessutom idealisk för att sådana problem ska uppkomma. Man kan också notera att den verkligt starka kommunala och regionala expansionen skedde efter 1995, samtidigt som den internationella flygtrafiken och konferenskulturen började växa kraftigt. Med så pass höga marginalskatter som präglar Sverige gör det resande och traktamenten till attraktiva incitamentsstrukturer. I den sfären har också Göteborg präglats av oproportionellt många skandaler.

Summerar man dagens läge är det skandaler och publicitet av den här typen som präglar situationen,

tillsammans med en stark politisk osäkerhet då det inte funnits någon verklig majoritet i kommunfullmäktige sedan 2014. Några resurser att initiera storslagna projekt av den typen som lanserades kring 2005 finns inte längre. Istället präglas planeringen av hugskott och jippolikhade idéer om linbanor och järnvägslinjer som ska byggas under 2030- och 2040-talen. Situationen påminner om att man flyttar däckstolar på Titanic, där däckstolarna i Göteborg fått formen av föråldrade arenor som ingen vet var de ska ligga.

För att hantera dagens situation behöver politikerna definiera både Göteborgs roll och vad som är

kommunens uppgifter. Klarar man det finns det fortfarande stora resurser av kapital och mänsklig energi som kan återvitalisera både staden och regionen. Det enorma reformbehov som byggts upp av eftersläpningen kan i många fall till och med bli en tillgång: Göteborg erbjuder idag sannolikt större investeringsmöjligheter än någon annan svensk stad för den som verkligen söker förändring. I ekonomisk teori talar man om sådana möjligheter som catching up-processer. Skulle Göteborg hamna i centrum för ett sådant inflöde av kapital och idéer kan den negativa utvecklingen vändas i sin motsats på mycket kort tid.

DEL I

Den utspridda staden

DET FINNS INTE ett Göteborg. Det finns många, och avstånden växer mellan dem. Lindholmen och Eriksberg hade för bara tjugo år sedan känslan av att vara för evigt övergivna varvsområden. Idag sjuder de av företagsamhet och nya byggen. Här är båda Volvoföretagen på väg att göra enorma nya investeringar och båda koncernerna har definitivt förutsättningar att tillhöra de globalt ledande i sina olika nischer under 2020-talet. Mitt i området pågår grundläggningen av det som inom ett par år kommer att bli Nordens högsta hus. Som en bekräftelse på aktiviteten kan man till och med objektivet mäta hur Göteborgs befolkningscentrum sedan många decennier varit i stark rörelse norrut, i rak riktning mot den norra älvstranden.

Längre österut finns ett liknande område, som börjar i Gårda och sedan fortsätter söderut längs E6:an. Utefter motorlederna finns inte bara stora företag som AstraZeneca och SCA, där finns också mängder av småföretag och nybyggda bostäder. Sex av regionens

största marknadsplatser finns på ett relativt litet område och expansionsplanerna är lika starka där som strax norr om älven. Tar man hänsyn till kranskommunerna och motorvägsringen är Göteborgsregionen uppenbart en region som är på väg att glida isär mer än någonsin, där regionen rör sig söderut och staden norrut.

Den norra stadsvandringen förstärks av en stark folkökning i de nordöstra delar vilka varit stadens dåliga samvete sedan de byggdes på 1960- och 1970-talen. Angered skulle bli ”Europas Brasilia” men slutade som en bortglömd stadsmässig blindtarm, som sedan skulle bli en oavbrutet mer hårdsegregerad del av kommunen. Alla tillgängliga siffror pekar på att situationen var dålig kring 1990, varefter den trots ständiga statliga och kommunala satsningar oavbrutet blivit allt sämre. Utvecklingen har försämrats de senaste tjugo åren när den tidigare folkminskningen i området gått över i en stabil ökning, när flyktingvågor och invandring kontinuerligt förändrat det svenska samhället.

Varje försök att analysera den kommunala ekonomin och beslutsfattandet i Göteborg behöver utgå från den här splittrade bilden. Dessutom är den geografiska delningen egentligen än starkare: Göteborgs kommunala strategier har under långt mer än ett halvsekel systematiskt gjort att medelinkomsttagare i den yngre medelåldern kommit att lämna kommunen för att istället flytta ut i kranskommunerna i regionen. Det har lett till en försvagad skattekraft och efterhand ökat beroende av statliga utjämningsbidrag. Men det har också lett till en ökad pendling och relativt sett mycket dyra infrastrukturlösningar. Vi presenterar i den här rapporten starka argument för att den regionala uppsplittringen i slutet av 1990-talet ledde till en kommunal och regional utvecklingsstrategi som innebar att alla dessa drag snarast kom att fördjupas. Det har under de senaste två decennierna lett till ett mönster av mycket dyra kommunala felsatsningar i Göteborg, samtidigt som de politiska motsättningarna i kommunen snabbt ökat.

Charles Tiebout och utrymmet för kommunalt agerande

De val som har gjorts i Göteborg och i de kommuner som hör till den större omgivande regionen leder till att utrymmet och betydelsen av självständigt kommunalt agerande blir centralt. Charles M. Tiebout skrev för drygt sextio år sedan en artikel om variation i det kommunala självstyret som blivit klassisk. Artikeln var ett inlägg i

diskussionen om möjligheten att vara effektiv i de offentliga finanserna och Tiebouts argument var att kommunala strategier och budgetar hade unika förutsättningar att reflektera olika väljargrupperns preferenser. Ett nyckelcitat i texten förklarar hur han såg på den möjliga variationen:

Consider for a moment the case of the city resident about to move to the suburbs. What variables will influence his choice of a municipality? If he has children, a high level of expenditures on schools may be important. Another person may prefer a community with a municipal golf course. The availability and quality of such facilities and services as beaches, parks, police protection, roads, and parking facilities will enter into the decision-making process.

Tiebouts synsätt har grundläggande betydelse för hur vi ser på och analyserar kommuner. De stora svenska kommunreformerna på 1950- och 1970-talet såg främst på dem som administrativa och ekonomiskt/geografiskt givna enheter. Tiebout för istället in ett konkurrenselement som gör kommuner till synnerligen aktiva producenter av kollektiva varor. Utbudet av dessa produkter, av bostäder och förmågan att attrahera nya företag och sysselsättning blir sedan avgörande för medborgarnas val av bostadsort.

I den praktiska svenska och göteborgska verkligheten visade sig betydelsen av kommunal variation redan under 1960-talet. Variationen i olika kommunala skattesatser

blev då mycket betydelsefull för många medborgare, men variationen sträckte sig hela vägen in i den samhällsbyggnadssituation som Tiebout beskriver i citatet ovan. I Göteborgsregionen var det ett band av kommuner direkt utanför den gamla kommungränsen som framgångsrikt drev en linje där de prioriterade en stor del av sin statliga byggnadskvot till småhus som blev i det närmaste extrema vinnare på en kommunal diversitetsstrategi. Att mönstret med kommunal variation inte var slumpmässigt visas av att samma alternativa band av villakommuner uppstod kring varje svensk större stad under 1960- och 1970-talen. Inte sällan var det också ett sätt att försöka behålla sin kommunala självständighet genom att öka befolkningen snabbt.

Under 1970- och till viss del 1980-talet blev variationen betydelsefull på ett mer negativt sätt. Orsaken var att Sverige gick in i den starka socioekonomiska omstrukturering som redan beskrivits. För många av de kommuner som nybildats fram till 1974 blev denna kris så djup att de i hög grad förvandlats till rent administrativa delar av den statliga politiken, där befolkningsminskningen och urholkningen av skattekraften gjort att de blivit alltmer beroende av statsbidrag för att utföra legalt reglerade samhällstjänster. I en tid av kraftig strukturomvandling blir den kommunala konkurrenskraften viktigare än någonsin, därför att den ”naturliga” utvecklingen i långt mer än hundra svenska kommuner tenderade att gå mot att befolkningen minskat och

åldrats. Problem av den typen kan knappast lösas genom kommunsammanslagningar som i många fall riskerar att öka kostnaderna. De stordriftsfördelar som finns i till exempel större skolor eller social omsorg försvinner till exempel när avstånden inom de kommunala enheterna ökar. Dessutom leder själva inriktningen på sådana förändringar till att kommuners attraktivitet för både människor och företag minskar.

Paradoxalt nog har samtidigt utrymmet för variation ökat, vilket beskrivits till exempel av statsvetaren Urban Strandberg i flera texter, framförallt är hans expertutlåtande i en statlig utredning mycket intressant. Där beskriver han hur: ”I brottet mellan 1970- och 80-talen slog självstyrelsepolitiken in på en avreglerande och decentraliserande inriktning. Den tog särskild fart från mitten av 1980-talet. Till de politiska drivkrafterna hörde förhoppningen om att ett större mått av politiskt och ekonomiskt ansvar hos kommunerna – ett handlingsutrymme – skulle kunna åstadkomma en mer sektorsöverskridande, effektiv, kvalitativ och till de lokala önskemålen anpassad offentlig verksamhet... och decentraliseringen innebar att kommunerna för första gången sedan sammanslagningsreformen och grundlagsreformen gavs ett ekonomiskt och politiskt handlingsutrymme.” Rent praktiskt syns de här lokala variationerna i både service och skatteuttag allra mest i Stockholmsregionen under de senaste fyra decennierna. Ser man till de kommuner som ligger lägst vad gäller

skatteuttag har dominansen för Stockholmsregionen efterhand blivit starkare, och samtidigt utmärker sig dessa lågskattekommuner också genom att vara bland de som har bäst klimat för till exempel företagare. I hög grad kan man se dessa kommuner som servicekommuner, när de inriktats på att förse invånarna med tjänster snarare än att uppehålla stora mängder kommunal produktion. Den här rapporten pekar på att det vi ser i Stockholmstrakten jämfört med resten av landet är ett paradigmskifte. Även om det inneburit problem pekar den här genomgången av ”Göteborgsmodellen” av kommunal förvaltning att ett kvarhängande vid äldre strukturer är behäftat med stora problem och stagnationstendenser.

Skillnaden mellan Göteborgs- och Stockholmsstrategierna hänger samman med de förändringar som Strandberg beskriver. Han analyserar hur de svenska storkommunerna bildades i ett mycket starkt centralplaneringsparadigm som kulminerade under åren mellan 1965-1975. Samtidigt som det hände förändrades själva fundamenten för den industriella konkurrenskraften i stora delar av landet. När sedan en omstrukturering av näringsliv och samhällsbyggande blev nödvändig från och med 1980-talet saknade många kommuner instrumenten för det.

Men i Göteborg, Stockholm och andra större svenska städer fanns förutsättningarna att skapa konkurrenskraftiga kommuner, som attraherade unga välutbildade

befolkningar och hade tydliga näringspolitiska profiler. Eftersom Stockholm valde en strategi som ständigt ökade frihetsgraderna i ekonomin och befolkningens möjlighet att välja bostäder medan Göteborg valde exakt motsatt väg kan man två decennier senare analysera utfallet av dessa olika strategier.

Det förklarar också varför framförallt Stockholm med kranskommuner kommit att spela en så aktiv roll i den institutionella konkurrens som Tibout beskriver. Globaliseringen och de nya kommunikationerna har helt enkelt gynnat de täta stadsrummen, när det visade sig att just tätheten skapade de värden som gjorde nybyggande möjligt. Den variation som Tiebout menar kommer att utmärka attraktiva kommuner märktes sedan tydligast i just denna region, där aktiva samhällsbyggnadsstrategier kombinerades med nya driftsformer.

Den längsta trenden

Ingen annan statistik är så talande för Göteborgs del än den som belyser utvecklingen av medianinkomsterna i regionen (se **diagram 1**). Ända sedan början av 1990-talet har Göteborg fortsatt att släpa efter resten av kommunerna i GR (Göteborgsregionens kommunalförbund) och förutom Lilla Edet ligger idag ingen kommun lägre inkomstmässigt än själva huvudkommunen. Kontinuerlig statistik längre tillbaka är svår att få fram, men uppenbart är att trenden pågått mycket länge. Ett nedslag i mitten av 1970-talet visar att Göteborg

fortfarande befann sig på den ekonomiskt sett övre halvan av regionen. Det är talande vilka kommuner som ligger ovanför Göteborg vid den tiden, för just Lerum var den kommun som mellan 1960 och 1975 som haft den överlägset starkaste folkökningen i kommunen. De som flyttat in var alltså de yngre, skattekraftiga hushållen.

I **diagram 3** ser man utflyttningen till förorterna sedan 1970-talets början. Mönstret av ständig utflyttning är tydligt. Man kan se hur det aktiva bortväljandet av Göteborg ökar stabilt rakt genom 1970-talet, för att sedan i någon mån lindras under 1980- och 1990-talen. Men därefter tar det fart igen och under 2010-talet börjar talen återigen närma sig rekordsiffror som senast sågs fyra decennier tidigare. Även här är det värt att försöka identifiera när mönstret uppkom, och går man till Folk- och Bostadsräkningarna, kan man se att den kritiska åldersgruppen 30–49 år började minska i staden redan under 1960-talet. Det är också i det perspektivet Lerums och Partilles höga inkomster 1975 ska ses: det var till den delen av regionen yngre medelklasshushåll flyttade i den första vågen. Just vid den tiden tog sedan av olika skäl Kungsbackas tillväxt fart, vilket ytterligare spred ut regionen. Utifrån den stabila utflyttningen och de vikande inkomsterna och ökade beroendet av statsbidrag kan de göteborgska politikerna omöjligen hävda att staden är en succé och framgångshistoria. Regionen har otvivelaktigt växt

NÄSTA UPPSLAG:

På diagram 1 och 2 ser vi hur Göteborgarnas medianinkomster utvecklats i förhållande till resten av den så kallade GR-regionen. Flera saker är anmärkningsvärd. Dels befinner sig Göteborg definitivt bland de kommuner som högst inkomstagare i mitten av 1970-talet, varefter sedan en tydlig kräftgång sker fram till 1990-talets början. Den negativa utvecklingen fortsätter sedan, så att till sist bara Lilla Edet befinner sig bakom regionens största stad inkomstmässigt. Tveklöst är det effekten av grannkommunernas villabyggande som visar sig. Kungsbackas klättring är för den delen lika anmärkningsvärd.

Men det man ser är också en starkt ökad spridning, där viljan att välja mellan olika kommuner oavbrutet blir tydligare. Konkurrensen mellan kommunerna sker i mycket hög grad med hjälp av attraktiva boenden, där äganderätten varit det starkaste kortet. Det har sedan i sin tur lett till en inflyttning av resurs- och skattestarka hushåll, vilket sedan också lett till en bättre social service. Trots utjämningsbidrag och liknande tycks dessa processer vara mer eller mindre självgenerande.

Den tendensen syns tydligt i diagram 3, där nettoutflyttningen från Göteborg till kranskommunerna det sista halvseket syns. I det syns flera mycket intressanta saker. Utflyttningen är således rekordstark i början av 1970-talet, men ökar sedan igen efter 1990-talets mitt som gång efter annan förefaller vara en negativ brytpunkt i Göteborgs utveckling i den här studien. De allra senaste åren förefaller tendensen dessutom åter att ha förvärrats, vilket uppenbart hänger samman med Göteborgs oförmåga eller ovilja att bygga attraktiva bostäder. Dessutom är en cyklicitet tänkbar, när nu 1970-talets villor genomgår ett generationsskifte.

Slutligen ser vi effekterna av denna negativa utveckling i diagram 4 som jämför kommunalskatterna i Göteborg och Stockholm. Gapet öppnar sig under 1990-talet och vidgas sedan ytterligare. Den logiska slutsatsen är att Göteborg i mitten av 1990-talet inte förmådde reagera på de positiva möjligheter som uppstod för att ta sig ur den sedan länge pågående stadskrisen.

diagram 1

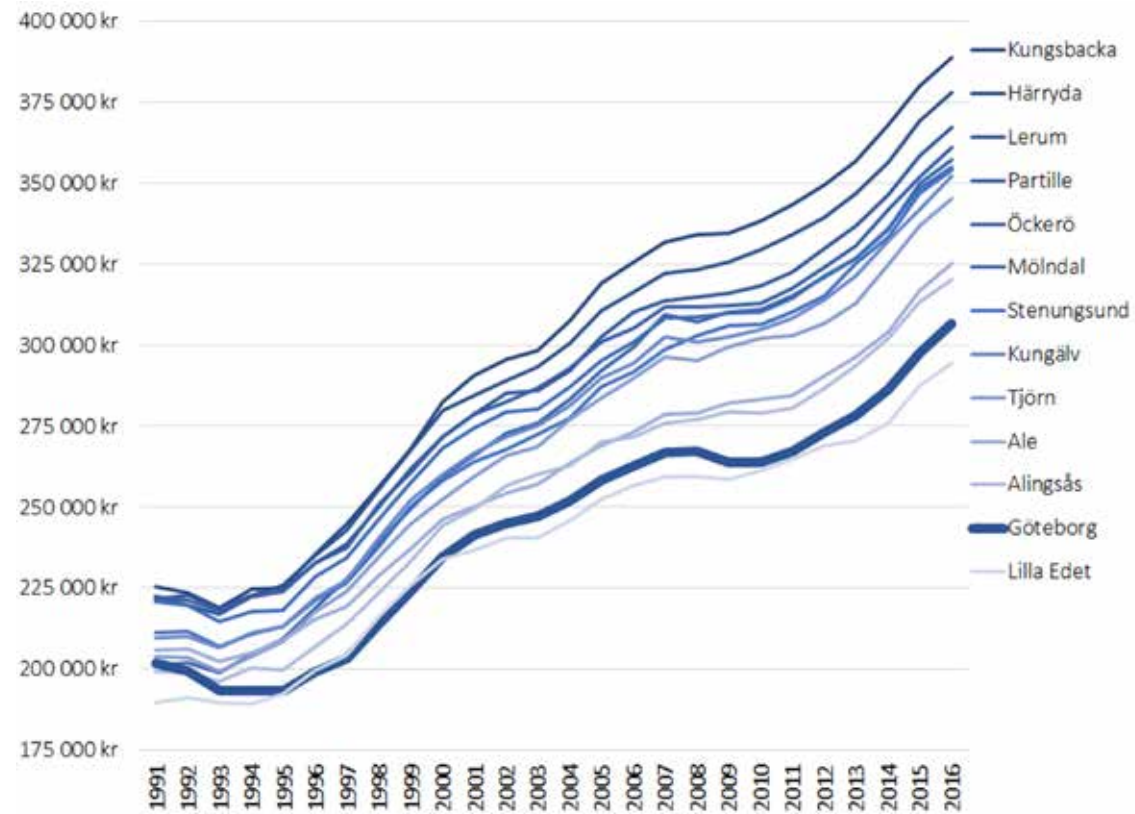


diagram 2

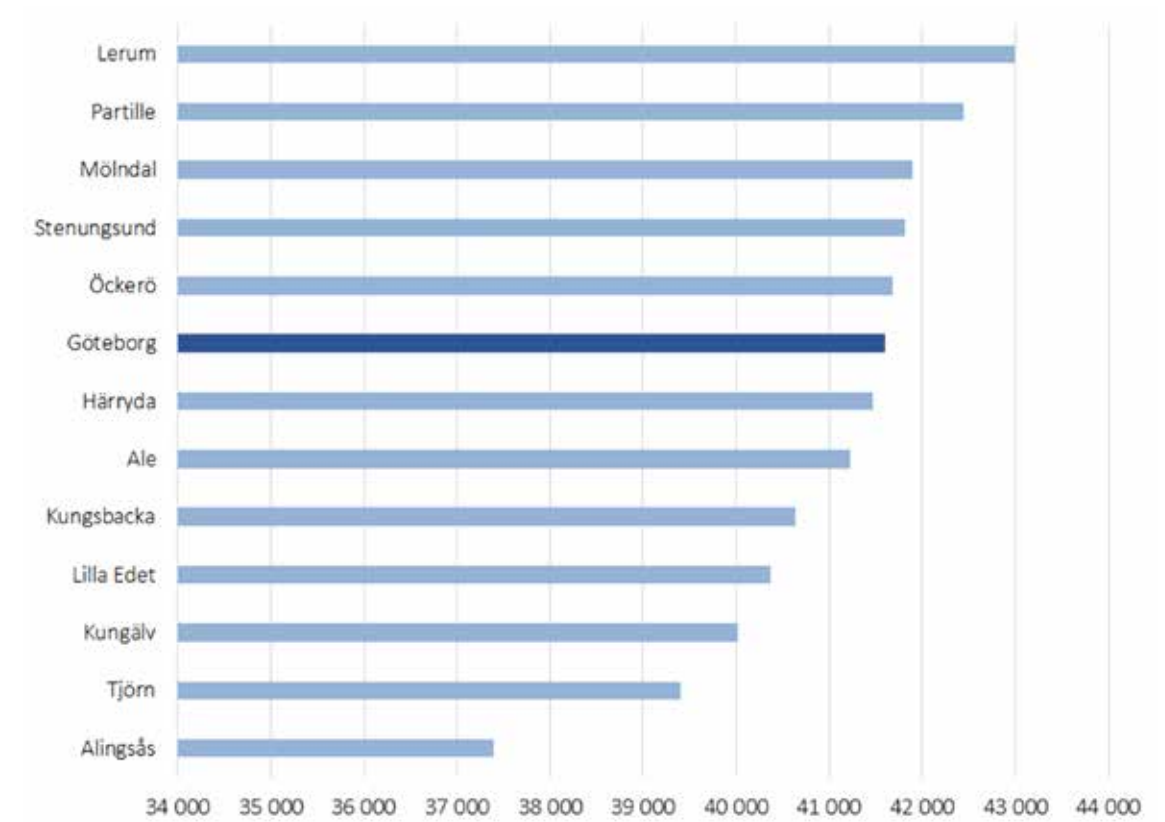


diagram 3

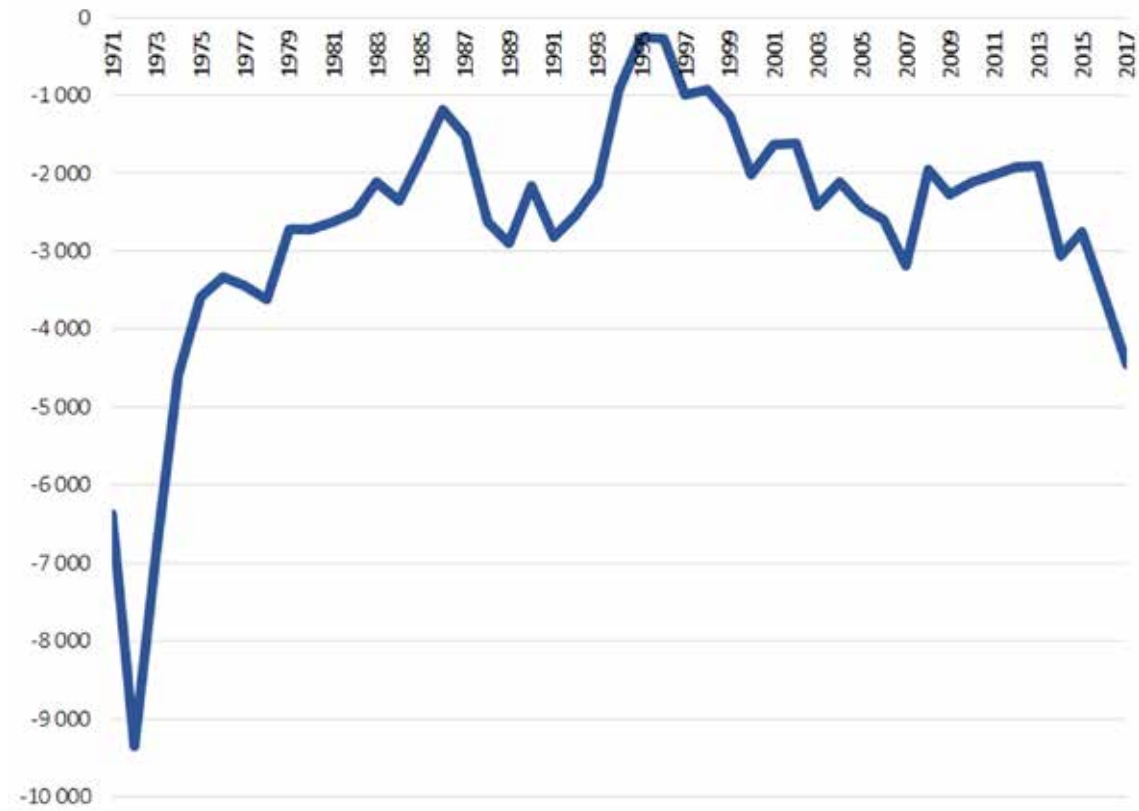
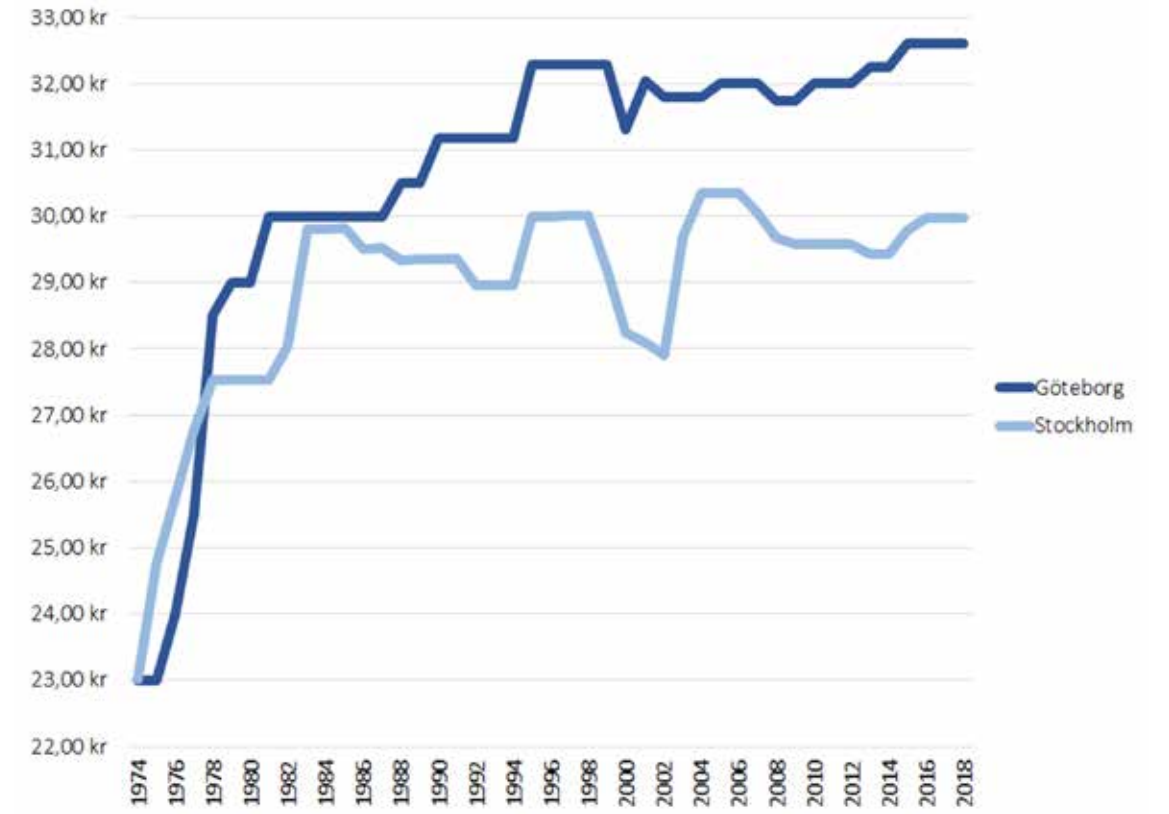


diagram 4



och mängder av företag har varit framgångsrika. Men den utvecklingen har snarast skett trots kommunens misslyckande.

I slutet av 2010-talet kan man summera alla dessa tendenser som pågått i ungefär sex decennier. De har inte bara skapat en stark utspridning och en vagt definerad kärna. Det är också tydligt att det inte finns några tendenser att utflyttningen och utspridningen minskar. Idag drivs den allt snabbare utflyttningen med all sannolikhet från tre skilda håll. Göteborgs stadsbyggnadsstrategi har drabbats av allt större motgångar de senaste åren samtidigt som kranskommunerna rekordbygger och därför som vanligt kan tillgodose yngre medborgares krav på service och bostäder bättre. Den gamla produktionen av villor och radhus från 1960- och 1970-talen har idag skapat en betydande path dependence: dessa bostäder står nu inför ett generationsskifte vilket skapar ett starkt utbud av begagnade villor på marknaden. När Göteborg samtidigt inte möter den efterfrågan som finns på vare sig social service eller attraktivt prissatta bostäder är resultatet i form av ökad utflyttning självklart. Sammantaget leder detta till en ond cirkel av brist på bostäder, utflyttning av resursstark befolkning, regional och stadsmässig segregation, försämrad kommunal service, segregation och i slutänden en fortgående utarmning av de mest utsatta områdena.

Här ser vi ett uppenbart utfall av Thiebouts ”kommunvalsstrategi”. Yngre hushåll med medelinkomster

har i mer än ett halvsekel valt bort regionens kärna till förmån för grannarna. Flera viktiga iakttagelser kan göras från det: för det första är det uppenbart att kärnan som sådan egentligen inte brister i attraktivitet, eftersom bostadspriserna per kvadratmeter uppenbart är högst där. I hög grad är den tillbakahållna tillväxten i stadens centrala delar ett politiskt fenomen, eftersom det är kommunen som har ett monopol för detaljplaneringen. Det stadsbyggnadsmässiga misslyckandet leder sedan till stora sociala, miljömässiga och personliga kostnader när pendlingen ökar. Men det leder också till att skattekraften i regionens centrala del försvagas, vilket skapat ett ständigt ökat beroende av skatteutjämningsbidrag för att upprätthålla Göteborgs verksamhet.

Men den allra intressantaste delen av utvecklingen är att utflyttningen och Göteborgs relativt sett svaga utveckling tog ny fart vid 1990-talets mitt, alltså exakt samtidigt som skattesatsen började avvika alltmer kraftigt från den Stockholmska. Både de höga bostadspriserna och utvecklingen i huvudstaden antyder att det som skedde i Göteborg på inget sätt var självklart. Tvärtom är det uppenbart att Stockholms läge förbättrades av strukturella skäl som vi strax ska återkomma till. Det verkligt uppseendeväckande med den göteborgska utvecklingen är i så fall just det: varför skedde ingen förbättring efter 1995? Varför fortsatte den ständiga dräneringen av befolkning till grannkommunerna? Och, för den delen, varför fortsatte den oavbrutna förskjutningen av stadens befolkning

mot den norra älvstranden? Den sista tendensen är kanske den allra viktigaste, för stabiliseringen 1980-1995 antyder att förskjutningen inte är ”naturlig”, men också att grundproblemet ligger i den centrala staden. Frågan är i så fall varför den här utvecklingen fortsätter och till och med verkar ha tagit ny fart efter 1990-talets mitt.

Rötterna

För att hitta rötterna till denna starka path dependence måste man gå tillbaka till den starka centraliseringens absoluta höjdpunkt, för ungefär femtio år sedan. I slutet av 1960- och början av 1970-talet kulminerade både en samhällsbyggnadstrend och en industrialiseringsfas som i hög grad hade gynnat staden. Det var en tung exportorienterad industri som sträckte sig längs hela Götaälvdalen och upp genom Bergslagen som hade sitt infrastrukturella centrum i staden, som dominerades av hamnar, rederier och varv. Till det kom ett stort kluster av textil- och annan konsumtionsvaruindustri. Hela komplexet hade etablerats under det sena 1800-talet och kulminerade under decennierna efter andra världskriget.

Det samhällbyggnadsmässiga paradigmet hade rötter i samma tid. Den industriella tillväxten var starkt kapitalkrävande och kom av olika skäl också att ge en stor roll för offentliga institutioner som staten och kommunerna. Ett par avgörande tillfällen kan skönjas i den utvecklingen: dels kring sekelskiftet 1900 när tung infrastruktur som kraftnät och kommunikationer

blev offentligt ägda, dels från och med 1940-talet när hyresregleringen och den statliga finansieringen av bostadsbyggandet genomfördes. I nästa steg ledde det till att kommunerna fick ett helt avgörande inflytande och starkt utökat ägande över hela bostadssektorn.

Som en följd av det vidgades de kommunala ansvarsområdena enormt under 1950- och 1960-talen. Från att tidigare bara haft ett övergripande ansvar för samhällsplaneringen fick nu kommunerna ett helhetsansvar som närmast kan jämföras med en totalentreprenad i samhällsbyggandet. Eftersom bara finansieringen av bostäder var statlig betydde det att det kommunala ansvaret för hela den infrastrukturella delen av utbyggnaden vidgades kraftigt. Eftersom hyresregleringen samtidigt ledde till en stark utglesning av de äldre stadsdelarna kom dessutom denna infrastruktur att användas allt mindre effektivt. Det innebar att samhällsbyggandet mellan 1950-1980 drabbades av den avtagande avkastningens problem, när allt färre kunde utnyttja de existerande skolorna, kollektivtrafikförbindelserna etcetera. Som en följd av detta steg kommunalskatterna på ett sätt de aldrig gjort vare sig förr eller senare. De stigande skatterna blev sedan ytterligare ett skäl till att förvärpa situationen, när det drev på utflyttningen till kranskommunerna, som hade möjlighet att konkurrera med lägre kommunalskatter, bättre service och en mycket mer tilltalande och mindre förfallen samhällsbild.

Diagram 4 visar kommunalskatteutvecklingen i Stockholm och Göteborg. Den kraftiga stegringen under de första decennierna av efterkrigstiden är synnerligen påtaglig, liksom inbromsningen av stegringstakten när bostadsmarknaderna tilläts fungera bättre. Men det är också tydligt att Stockholm efter 1990 avviker för att faktiskt uppvisa ett helt nytt mönster. Utvecklingen skulle varit än mer påtaglig om inte de kommunala utjämningsbidragen till viss del försvårat den kommunala konkurrensen.

Västra Götaland som struktur och storstadspolitisk idé

Den göteborgska industriella omstruktureringen från och med 1970-talet och det samtidigt allt större beroendet av omgivningen är samtidigt en viktig del av förklaringen till den omorientering och de stora administrativa omstruktureringar som gjordes i Västsverige i mitten av 1990-talet. I det som hände då ligger också förklaringen till mycket av de säregna och ytterst olönsamma kommunala satsningar som Göteborg ägnat sig åt sedan dess. Det är också efter det som Göteborgs skattesats avviker systematiskt och signifikant från den stockholmska.

De stora förändringarna startade direkt i samband med den fördjupade ekonomiska krisen i början av 1990-talet. I det läge som det blev nödvändigt att formulera nya strategier för att möta globaliseringen

och de nya öppnare marknaderna skapades en hel serie nya eller revitaliserade institutioner i Göteborg och Västsverige. Förändringen rörde sig på tre plan. På den övergripande arenan introducerades ett flera nya europeiska och nationella regionala investeringsfonder och trafikpaket. Dessa fick sedan en nyckelroll för att även skapa nya regionala och lokala strukturer för att försöka organisera och tillgodogöra sig de nya resurser som detta innebar. Under 1990-talet bildades det nya storlänet Västra Götalandsregionen samtidigt som Göteborgsregionen kommunförbund (GR) omorganiserades och fick större uppgifter. Som vi kommer att se i den här rapporten ledde det sedan direkt till att Göteborgs kommunala bolagssfär förändrades på motsvarande sätt, när flera av kommunens förvaltningar ombildades till aktiebolag, vilka sedan skulle sköta stadens uppgifter utifrån tänkta större och även regionala perspektiv.

Inleder vi med trafikpaketen och infrastrukturen uppenbarade det sig i början av 1990-talet ett nytt intresse för att investera i storstädernas infrastruktur. Formen det tog har varit genom gemensamma kommunala-statliga satsningar som fått namn som ”Adelsohn-paket”, ”Dennis-paket” och så vidare. I Göteborg sammanföll det alltså med att själva regiontänkandet breddades och gav upphov till en serie strategier och satsningar som var menade att göra Göteborg till centrum för en ny ”storstadsregion”. De många gånger nästan obegripliga

kommunala satsningar som Göteborg har gjort runt omkring i olika delar av Västsverige går bara att förstå när man inser att staden befinner sig i minst tre geografiska och ekonomiska sammanhang: ett där själva staden är centrum, ett där Göteborgsregionen är avgränsad till de närmaste förorterna och ett där staden vill fungera som nav för hela Västsverige. Ett sammanhållande tema för alla dessa satsningar är att de gjort stadens ambitioner och intresseområden alldeles för stora och vagt definierade, vilket inte sällan skapat ett närmast löjeväckande skimmer över det som pågått.

Regionutvidgningen och utspridningen

Tänker man sig att det finns två grundstrategier för att öka de ekonomiska möjligheterna och därmed både välfärden och sysselsättningen i en region kan man antingen välja ett kvalitativt eller kvantitativt angreppssätt. Det kvalitativa innebär att man söker höja effektiviteten och därmed produktiviteten i det befintliga stadsrummet och de institutionella strukturer som redan existerar. Den kvantitativa kan snarare beskrivas som imperialistisk till sin natur: den syftar till att utvidga själva regionens och institutionernas omland och inflytelseområde. Det envisa anammande av en regionutvidgningsstrategi som genomfördes i Göteborg och Västra Götalandsregionen åren kring millennieskiftet är därför en nyckel till att förstå vad som hänt i staden

de senaste tjugo åren. Det är också en förklaring till de ökade politiska motsättningar som råder och de många misslyckanden som ständigt dras fram i ljuset. Den här rapporten antyder dessutom att dessa problem kommer att förvärras om inte strategin förändras.

Med tanke på den enorma utspridning mot en växande krans av förorter som länge pågått är det inte särskilt märkligt att regionutvidgningsprincipen valdes som en överordnad strategi. Enkelt uttryckt gav den ju en tydlig roll inte bara till de 13 kommunerna i GR utan i förlängningen till och med till de 49 i VGR. Alla kunde helt enkelt bli en del av Göteborg, vilket de senaste åren märkts i sådana absurda sammanhang som att det utmålats som triumfer att Grästorps och Nossebro åtminstone i teoretisk mening blivit delar av Göteborgs arbetsmarknadsregion. Det skulle möjligen kunna vara en framgång om det var resultatet av en dynamisk tillväxt i huvudortens ekonomi, men så är det inte: där fortsätter medianinkomsten att växa långsammast i regionen och utspridningen är då snarast ett resultat av den ständigt ökade förlusten av medborgare till kranstkommunerna.

Tvärtom borde analyserna under 1990-talet ha utgått från att Göteborg redan hade undergått en smält utspridning, och att det nu borde föranleda en kraftsamling och utveckling av den glesta kärnan. Men all tillgänglig data visar att det var motsatsen som kom att ske. På samma sätt som inkorporeringarna hade dränerat staden på kraft under 1960- och 1970-talen fortsatte

processen nu i form av en svagt definierad regionutvidgningsideologi. Den självklara kronan på verket för den utvecklingen har varit den grundligt impopulära och olönsamma Västlänken.

Den synnerligen resurskrävande strategin kan bara vara begriplig för den som föreställer sig att Göteborg skulle tillföras resurser med hjälp av det nya länet. I de analyser som gjordes betonades det att det var mer arbetskraft som skulle tillföras till staden, genom att utbyggd kollektivtrafik skulle underlätta en ständigt växande pendling. Utvidgade pendlingsmöjligheter skulle sedan stärka regionens kärna där förutsättningarna för ökad arbetsdelning och alltfler nya näringar skulle skapas. Det kombinerades samtidigt med att man föreställde sig att det skulle finnas en regional näringsutvecklingspolitik som stöttades av olika EU-fonder och nationella fonder och som byggde på olika ”innovationer och kluster” som dessa pengar skulle hjälpa till att skapa. Logiskt sett föreställde man sig då att dessa ”kluster” skulle förenas i en för länet integrerad arbetsmarknad, som blev en sorts förlängning av Göteborgs arbetsmarknadsregion.

Den rapport som framförallt låg till grund för regionutvidgningsstrategin hette ”Västsverige och den nya ekonomiska geografin” och den ska enligt helt samstämmiga vittnesmål ha varit det centrala dokumentet på de rådslag där den regionala strategin lades fast. Rapporten är välgjord, men behäftad med två mycket stora problem: dels hävdar den helt felaktigt att Stockholms,

FAKTARUTA – GÖTEBORGS OTÄTHET

I Västsverige och den nya ekonomiska geografin, som hade en nyckelroll under de regionala ”rådslagen” när kollektivtrafiksatsningarna och regionförstoringsstrategin lades fast, skrev författarna att ”Västra Götaland är närmast jämförbart med Skånes och Stockholms län. Samtliga tre län har ungefär samma genomsnittliga täthet av befolkning och arbetsplatser och rymmer var sin storstadsmarknad. De har dock olika stor befolkning. Skåne är minst med drygt 1,1 miljoner invånare och Stockholms län är störst med 1,8 miljoner och Västra Götaland har 1,5 miljoner invånare.”

Problemet är att en enkel division säger något helt annat. Befolkningstätheten är enligt de tre talen ovan 63 (VGR), 100 (Skåne) respektive 276 (Stockholms län) invånare per kvadratkilometer. Skillnaden mellan Stockholms län och Västra Götaland var alltså otroliga 338 procent, medan Skåne var 59 procent mer tätbefolkat. Eftersom båda de andra länen fortsatt att växa snabbare är skillnaderna i dag 398 respektive 68 procent. Den relativa otätheten i Västra Götaland har alltså förvärrats.

Än mer tydligt blir det om man ser till den inre kärnan i Stockholmsregionen (Stockholm, Nacka, Solna, Sundbyberg, Sollentuna, Täby, Danderyd, Lidingö). Där bor nu 1,4 miljoner människor med en täthet på nästan 2500 personer per kvadratkilometer. Det kan jämföras med GRs 1 miljon invånare med en täthet på knappt 300. Det innebär att kostnaden för att nå en regioninvånare med en kollektivtrafiksatsning är ojämförligt mycket lägre i huvudstadsregionen. Allra värst är dock att den regionen växt befolkningsmässigt betydligt starkare än GR sedan 1995. Täthetsfördelarna ökar alltså.

En annan aspekt av Göteborgs särart och otäthet syns på karta 1. Det vi ser där är hur befolkningens centralpunkt befinner sig i rörelse mot älvens norra strand. Den rörelsen har dessutom tagit ny fart efter 1995, när den under en period annars föreföll ha stabiliserat sig. Punktens rörelse är både ett tydligt tecken på misslyckandet i att producera bostäder i centrala Göteborg, men också ett växande infrastrukturellt underskott inom själva staden.



Skånes och Västra Götalands län har samma täthet, dels diskuterar den egentligen aldrig kostnaderna för regionutvidgning. Ännu mindre belyser man vad detta innebär i extra kostnader och infrastrukturproblem för en så otät region som Västra Götaland. En elak bedömare skulle kunna säga att de båda felen är intimt sammanbundna: genom att hävda att en region som är minst 300 procent otätare än Stockholmsregionen (se faktaruta) är lika tät, slipper man diskutera det allra svåraste problemet: Göteborgsregionen hade redan blivit så utvidgad att varje ytterligare utvidgning direkt innebar att man ställdes inför den avtagande avkastningens problem – otätheten gör att ny kollektivtrafik är mycket dyrt i Västsverige. Varje infrastrukturkrona når, enkelt uttryckt, bara en tredjedel eller fjärdedel så många människor som i Stockholmstrakten.

I ljuset av de här övervägandena och felsluten är Västlänken både logisk och förstälig. Den enorma

samhällsekonomiska olönsamheten är övertydlig, liksom den totala brist på nytta som utmärker den i Göteborg. Dess uppgift är ju helt enkelt att tillföra Göteborgs centrum arbetskraft utifrån, medan den däremot knappast alls har någon nytta inom staden. Det förklarar också det folkliga motstånd den mött, med tydliga utslag i folkomröstningar och en opinionsmässig mobilisering som saknar motstycke under minst det senaste halvsekle. Men dess avtagande avkastning förklaras ändå i ett bättre och tydligare sammanhang när man ser det i den totalbild som skapas i den här rapporten. Den springande punkten är då att stadens politiker för ungefär två decennier sedan skapade en överordnad struktur där stadens verkliga behov kom att prioriteras ned till förmån för storvulna regionala planer och sökande efter olika statliga bidrag och öronmärkta pengar av olika slag. I det sammanhanget är Västlänken inget annat än den logiska kronan på verket.

DEL II

Konglomeratet

2014 OMBILDADES Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB till Göteborgs Stadshus AB. Detta är en koncernbildning av en typ som kan sägas vara normal för landets bolagsägande kommuner. I den här typen av koncerner sammanförs helt enkelt alla typer av aktiebolag som en kommun äger, vilket är effektivt ur ren skattesynpunkt, då till exempel hamn- eller energibolagens lönsamma verksamheter skattemässigt kan kvittas mot ett arenabolags förluster. Skatteplaneringen stannar dock inte där, en vanlig kritik av de här koncernerna har också varit att de tillämpat så kallade räntesnurror för att minimera skattebelastningen.

GKF var alltså ett konglomerat som skapades av skattemässiga skäl, men det innebar inte att det fanns några som helst logiska stordriftsfördelar med att samla hamnen, energibolaget och det kommunala fastighetsbolaget HIGAB i en koncern. Tvärtom har istället konglomeratet en historiskt välkänd inneboende svaghet i att de blir spretiga och ostyrbara, vilket gör

att verksamheten blir oöverskådlig från början. I GKF fanns det redan från början ytterligare en svaghet i det faktum att de vinstgivande bolagen skulle användas för att stötta de svaga delarna genom koncernbidrag. Under 1997 uppmärksammade media i staden att både hamnen och energibolaget dränerades på vinstmedel för att stötta stadsteatern samt för att sponsra verksamheter som det kommunala flaggskeppsprojektet Ostindiefaren. Långt senare skulle en ledande socialdemokratisk kommunpolitiker kommentera den eviga rullningen av pengar till just Ostindiefararen med orden: ”...inte är bolaget på egen hand som velat ha det så, utan att det var vanligt på Göran Johanssons tid att man fördelade kostnader inom kommunens verksamheter och att det är en fördelning dagens ledning ’ärvt’ ”. Vid det laget hade Ostindiefararen kostat den övriga bolagssfären minst 300 miljoner kronor.

Men det var långt dit och under tiden fram till GKF:s bildande fanns en kritik från oppositionen som sköt

in sig på ett flertal aspekter av GKF:s verksamhet. Jan Hallberg skrev i *GP* hösten 1996 att: ”... i näringslivet renodlas numera många företag från att tidigare varit konglomerat. Volvo kraftsamlar nu på sin transportrörelse från att tidigare haft stora intressen i livsmedel, läkemedel m m. Ett av skälen är naturligtvis svårigheten att från ägarhåll styra bolag i en koncern med vitt skilda verksamhetsområden. Den utvecklingen verkar dock inte ha uppmärksammats av socialdemokraterna i Göteborg som istället går i motsatt riktning. Man vill uppenbarligen slå ihop Göteborgsoperan, Auktionsverket, Energibolaget, Styröbolaget, Företagshälsovården, Försäkrings AB Göta Lejon och Spårvägen, för att nämna några, i ett konglomerat som blir mycket svårt att styra...” Det andra moderata kommunalrådet Johnny Magnusson hade året innan kommit med lika starka principiella invändningar: ”Förslaget innebär att vinster som uppstår när göteborgaren använder sig av Göteborg Energis tjänster, vänder sig till Auktionsverket eller äter på Hotel Liseberg Heden används för att bedriva verksamheter som borde vara renodlat finansierade genom avgifter och skattemedel. Typexempel på sådan verksamhet är våra teatrar, operan och konserthus. Skulle den nya koncernens överskott framöver bli så stort att det räcker att bekosta ytterligare verksamheter finns inget som hindrar att man stoppar in ett eller annat ålderdomshem eller daghem i verksamheten! Detta är minst sagt en tveksam princip – kostnaderna för kommunal service skall betalas med avgifter

och över skattsedeln, redovisas klart och tydligt och inte döljas i ett svärgenomträngligt konglomerat av affärsdrivande bolag. Först då kan medborgarna bedöma hur deras skatter används och hur verksamheten bedrivs”.

Med tanke på hur de borgerliga partierna sedan kom att acceptera det nya kommunala konglomeratet när det väl hade skapats är folkpartistiska Margita Björklunds lika principiella kritik den hösten också värd att citera, där hon också belyste omfattningen av de kommunala bolagens verksamhet: ”Företagande och demokrati, eller annorlunda uttryckt marknad och politik är två helt olika arenor som inte kan kombineras. Därför borde bolag vara en främmande form i kommunala sammanhang, men verkligheten visar någonting annat. I Göteborg finns i dag ett femtiotal bolag, som står för en tredjedel av kommunens omslutning och för drygt hälften av kommunens alla tillgångar”.

Den stora expansionen

Den oavbrutna tillväxt som sedan tog fart i GKF är sannolikt den enskilt mest tveksamma effekt som den långa politiska stabiliteten haft i Göteborg. Att de ledande i kommunstyret valde att använda GKF för att starta alltfler bolag som aldrig var menade att gå med vinst och som egentligen hade passat bäst som förvaltningar kan sannolikt inte skyllas på en medveten planekonomisk satsning eller förkärlek. Snarare handlade det om att skapa bekväma lösningar på praktiska problem.

Under GKF:s första decennium var det tre viktiga verksamheter som kom att få den här karaktären: evenemangsverksamheten, som länge hade dragits med problem, en ny typ av aktiva näringspolitiska ambitioner som inte hade existerat tidigare samt att bolagssfären fick rent stadsutvecklande och stadsplanerande funktioner. Jag kommer att gå in i detalj på det som hände i flera fallstudier, men det viktiga i sammanhanget är att det rörde sig om en tydlig utvidgning eller förändring av de kommunala ambitionerna och ansvarsområdena. Kostnaderna för denna expansion skulle inte heller falla på den traditionella kommunala verksamheten, utan istället bäras av den infrastrukturella bolagsverksamhet som skapats under framförallt den andra halvan av 1900-talet. Eftersom allting dessutom skulle ske inom ramen för en koncern och den fördelning som skedde där skulle en betydande grad av osynlighet uppnås.

Ett stort antal sagespersoner har berättat för mig hur den tidens ledande politiker uppskattade den informalitet som bolagsformen utgjorde. I bolagen kunde man förhålla sig friare till offentlighet och pengar. Därmed möjliggjorde de uppbyggandet av en ”parallell kommunal organisation”, där det var möjligt att gå runt den existerande byråkratin (”apparaten”) för att istället fatta snabba beslut. Det mest berömda av dessa fall inträffade så tidigt som 1998 när existensen av det kommunägda Norra Älvstrandens Utveckling AB (NUAB) och extremt snabba beslutsvägar gjorde det möjligt att styra Ericsons

utveckling till Lindholmen. Sannolikt var snabbheten och effektiviteten i den etableringen en av flera orsaker till att det kommunala bolagsbildandet och näringsmässiga ambitionerna sedan tog fart på ett unikt sätt i Göteborg.

I praktiken har det sedan visat sig att den snabbhet och effektivitet som präglade Lindholmenbesluten blev ett isolerat fall. I det fallet skedde den nya etableringen inom ramen för ett redan existerande men också krisdrabbat kommunalägt företag, där planeringen av stora delar av området redan var klar. NUAB hade under 1980-talet utvecklat starkt optimistiska planer som sedan omöjliggjordes av 1990-talets ekonomiska kris. Efter att den ebbat ut stod några av de mest ambitiösa fastighetsutvecklingsprojekten klara, men utan att ha fått in de verksamheter man hoppats på. Förlusterna var stora och följdes dessutom på ett typiskt sätt snabbt av några förmånskandaler som tvingade den gamla ledningen att avgå. I slutet av 1990- och början av 2000-talet fanns det därför inga valmöjligheter i det här fallet: de kommersiella aktörer som visade ett intresse för att ta över projekten och markområdena var i princip alltid välkomna. Krismedvetenheten som fanns i Lindholmsprocessen hade sedan ingen motsvarighet i det systematiska imperiebyggande som därefter genomfördes. Det intressanta med det är snarast att kommunen i hög grad släppte kontrollen över två stadsdelar – Lindholmen/ Eriksberg – som sedan skulle bli helt centrala för stadens återhämtning under 2000-talet. Det påtagliga i NUABs

verksamhet i dessa både områden var sedan att det kommunala bolaget fungerade som ett rent exploateringsbolag, vilket gjorde att affärsinriktade kommersiella krafter fick ett utrymme där som det inte haft i andra delar av Göteborg. Tillväxten har också varit oproportionellt stark på och omkring Norra Älvstranden, på ett sätt som gjort att just den här delen av Göteborg i hög grad påminner om några av Stockholms mest snabbväxande förorter.

Men uppenbart var inte det en process som gick att göra om inom ramen för den nybildade kommunala bolagsstrukturen, för de senaste tio åren har istället haverierna i stadsutvecklingsprojekten i Frihamnen, Skeppsbron, Evenemangsområdet och Nordost blivit spektakulära. Det som hände på Lindholmen 1998-99 var viktigt – problemet var bara att man inte kunnat reproducera det. Orsaken till varför man inte kunnat göra det inom ramen för den struktur som etablerades inom GKF är därför en av våra huvudfrågor.

Förlustimperiet

Det som hände var att flera traditionella nämnd- och anslagsberoende verksamheter lyftes över till bolagsform inom ramen för det nya kommunala bolaget. Fritidsnämnden omstrukturerades så att den stora arenaverksamheten hamnade inom ramen för ett bolag som fick namnet Got Event AB, kommunens näringsverksamhet blev oändligt mycket mer aktiv under namnet Business Region AB. Norra Älvstranden Utveckling, som

redan var ett aktiebolag och befann sig utanför GKF, fick samtidigt en allt större roll för den kommunala planeringen, men efterhand i geografiska delar av staden som inte hade med bolagets ursprungliga verksamhet att göra. Det skulle därefter visa sig att den framgång man uppnått med Eriksberg/Lindholmen aldrig kunde upprepas. Istället blev NUAB under 2000-talet ytterligare en del av den kommunala bolagsexpansion som i allt högre grad kom att utmärka sig av att den saknade en sammanhållen strategi.

På ett sätt som de borgerliga kritikerna aldrig hade kunnat föreställa sig i mitten av 1990-talet när de kom med sin kritik utvecklade det nya konglomeratet nu dessutom en parallell organisation. I den nya formen fanns också en tidig vitalitet, när traditionellt välkonsoliderade och monopolliknande verksamheter kunde släppas loss på den avreglerade kapitalmarknaden. En stark expansion inleddes därmed i den kommunala bolagsfären, när dussintals nya bolag skapades. GKF bestod vid starten av ett trettiotal bolag. Dagens Stadshus AB är en koncern med sju ”moderkluster” och mer än hundra bolag.

Det finns ett tydligt mönster i det som skedde. De första tio åren fram till 2007/08 blev de där flest nya storslagna projekt och bolagsbildningar genomfördes. Eftersom de snart skulle visa sig ha det gemensamt att deras avkastning inte ens var noll utan istället starkt negativ gick både bolagsfären och hela kommunen in

i en tilltagande kris i mitten av 2010-talet. Ironiskt nog har det trots misslyckandena ändå visat sig att den starka borgerliga kritik som fanns från början av expansionen efterhand har avtagit. Man kan fråga sig varför, men kritiker har ofta riktat in sig på den starka tillväxten i styrelseposter och fringe benefits – inte minst i form av vidlyftiga resor – som de kommunala bolagen inneburit. Den här analysen av Göteborg har inte för avsikt att ge sig in i den stora diskussionen om ”Muteborg”, men det är lätt att konstatera att bolagsfären i stort sett alltid är centrum för de problem som uppdragats av den typen.

Det finns andra och sannolikt än allvarligare problem med den växande bolagsfären. Johnny Magnusson – som är känd för sitt historieintresse – jämförde i sin kritik av den stora bolagsbildningen hösten 1995 den nya strukturen med ett fenomen med medeltida rötter: ”Forna tiders adelssläkter slog vakt om makt och egendom genom att skapa fideikommiss. Socialdemokraterna i Göteborg gör nu motsvarande genom att föreslå att ett trettiotal kommunala bolag samlas under ett koncernbolag ...”.

Men kan ta den liknelsen i en riktning till, för dessa medeltida fenomen är intimt förknippade med feodalismen. I det samhällssystemet skapades olika förläningar, som sedan rapporterade direkt och var lojala med ledaren för den större, övergripande verksamheten. Systemet byggde på lojalitet och gemensamma mål, men någon övergripande bild av verksamheten hade ingen. Ett

vittförgrenat konglomerat där pengar fördelas utifrån politiska prioriteringar har starka likheter med en sådan feodal struktur.

De goda ekonomiska och maktmässiga villkor som bolagsfären dessutom kan erbjuda påverkar självklart också den ”normala” maktstrukturen på ett negativt och demoraliserande sätt. Risken att få två olika kommunala strukturer med närmast diametralt motsatta villkor är uppenbar. Urholkningen av den klassiska förvaltningen kommer naturligtvis att bli värre ju längre den växande bolagsstrukturen existerar. Samtidigt är denna parallella AB-struktur utsatt för den upplösning jag beskrev tidigare, där alltfler satsningar med avtagande avkastning och tvivelaktiga moraliska villkor samlas på hög.

Slutligen finns det ytterligare en likhet med feodala sammanhang. De kommunala bolagen är inte bara strukturer som arbetar med stora mängder kapital och kvalificerad arbetskraft. De har också tillgång till varierande – men ofta stora – mängder rent fysisk mark. Dessa marktillgångar är naturligtvis en tillgång som både representerar ett rent ekonomiskt värde, men som också möjliggör olika tänkbara byten av resurser mellan olika delar av den ekonomisk-politiska strukturen. I det här sammanhanget är de enorma ytor som reserverats för den ytterst olönsamma idrottsverksamheten självklara exempel, men trots att dessa är stora utgör de bara toppen av ett isberg. Energiverkens jättefastighet i Rosenlund är ytterligare ett likadant exempel på samma

sak. Hamnens markreservat utgörs inte heller bara av de stora hamnområdena. Än viktigare är de jättelika infrastrukturområden som strukturellt är en del av hamnverksamheten. De viktigaste av dessa är förstas hamnbanan och trafiken på Göta Älv. Båda hör idag till stadens verkligt stora flaskhalsar för stadsutvecklingen och hade varit fullt möjliga att finna alternativa lösningar för tidigare. Även om inte hamnen är en formell ägare har det bristande intresset för en dynamisk stadsutveckling låst även dessa i det tillstånd de befann sig i vid mitten av 1990-talet. I flera fall fanns det till och med konkreta omstruktureringsplaner vid den tiden, men sedan stannade den utvecklingen upp. Just uppehållandet av status quo är sedan talande i sig.

Istället är det tydligt att bolagslösningarna har fungerat som ett hinder för verkliga strukturella förändringar. Gång efter annan har utredningar om flera av områdena förekommit, men det de har gemensamt är att ingenting sedan hänt. Ser man på konglomeratsstrukturen är det uppenbart att blockeringarna är inbyggda där: i normalfallet skulle utvecklingen av ett före detta industriområde gynna den som sålde det och förädlade det. I det här fallet skulle däremot pengarna fördelas inom konglomeratets roll, vilket innebär att ett bolag som förlorade sina markinnehav skulle bli av med en knapp resurs och inte få någonting i utbyte.

Incitamentsstrukturen skapar därmed en naturlig tendens att gynna status quo och permanenta uppnådda

tillstånd, för att istället prioritera interna penningleveranser. Redan detta förklarar att den göteborgska stadsplaneringens tendenser till haveri blir starkare ju närmare centrum och ju mer attraktiv marken blir. Den oförklarliga befolkningsstagnation vi ser i de centrala delarna och den förskjutning mot Hisingen, som åter sätter fart exakt när GKF bildas, får därmed en logisk och rationell förklaring.

I den här meningen är inte bara de enorma kostnader de olika kommunala bolagen direkt dragit på sig i form av ökande förluster som är allvarliga. Än värre blir kostnaderna i form av svårberäknade alternativkostnader, när stora attraktiva områden i centrala staden fortsatt att ligga för fåfot och till och med tillåtits att förfalla. I det fallet är kostnaderna inte bara direkta utan också i hög grad indirekta, genom att befolkningen fortsatt att spridas ut vilket ökat det redan tidigare stora beroendet av pendlingen. Det innebär också att regionens infrastrukturproblem oavbrutet blir större och större. I den sektorn har också den allra största kommunala missnöjesfrågan uppenbarats sig.

Slutligen förefaller det också som att den oklara äganderätt som uppstått till stora centrala landområden spritt sig även in i delar av staden som inte kontrollerats av de kommunala bolagen. Som vi kommer att se i nästa avsnitt har en spridning av de oklara ansvarsförhållandena även försvårat den vanliga kommunala samhällsbyggnadsverksamheten. Istället har stadsplaneringen i

stora delar av centrala staden fått karaktären av feodala Land Grabs, där olika grupper hävdar äganderätt till både mark och byggnader.

Kort uttryckt är inte kommuner ägnade att styras genom bolag. När allt större ambitioner att göra det artikulerades skapades permanenta konflikter och blockeringar mellan bolag, förvaltningar och olika intressegrupper. Därmed kom stadens viktigaste utvecklingsresurser att blockeras. För Göteborgs del är den problematiken idag akut.

The big divide

Om bostads- och samhällsbyggandet i hög grad kan förklara skillnaderna mellan Göteborg och Stockholm blir ägandet en central problemställning. I det tidigare skedet hade ju kommunerna blivit huvudägare till nästan all väsentlig infrastruktur i städerna, men det som framförallt skiljer de båda städerna visade sig efter 1995. I Stockholm kom en stor mängd kommunala verksamheter att säljas för att sedan omstruktureras medan Göteborg uppvisade en helt annan bild. I stort sett inga kommunala bolag har sålts, tvärtom användes de för nya och expansiva verksamheter och uppgifter under en lång tid. Två decennier efter att dessa skillnader började märkas kan man utvärdera de båda vägarna. Man kan då konstatera att Stockholm under den tiden ökat befolkningsmässigt med 31 procent medan Göteborg växt med 23. Ser man till de centrala delarna av de båda

städerna är skillnaderna än större. Tätheten har dessutom ökat snabbare i Stockholm. Allt detta har dessutom skett trots att det av rena överklagandeskäl borde varit lättare att växa och planera i det starkt otäta Göteborg.

Ser man till de stora stadsutvecklingsområden som exploaterats i Göteborg de senaste två decennierna är den Norra Älvstranden och Torslanda de uppenbara exemplen. I övrigt är den totala bristen på utveckling på den södra älvstranden lika uppenbar och kan idag närmast ses som ett regionalt särdrag. Det finns helt enkelt knappast någon annan stad i Västeuropa som så systematiskt misslyckats att exploatera sin mest attraktiva mark som Göteborg. Utvecklingen kan dessutom tydligt hänföras till de senaste två decennierna, för den del av Norra Älvstranden som exploaterats planerades till den största delen redan innan 1995. De delar som frigjorts efter den tiden har däremot på ett iögonfallande sätt kommit att utmärkas av att i stort sett ingenting hänt.

Det som hänt i Linnéområdet som genomgått den snabbaste och mest spontana utvecklingen är intressant för att det visar att förändring av samma typ som i Stockholm skulle varit möjlig i Göteborg. Betydande delar av det här området hörde i början av 1990-talet till de mest socialt utsatta i hela stadsrummet, men har nu en fullständigt annorlunda karaktär. Här har också de hushåll som normalt sett lämnat staden i stället stannat. Typiskt nog var det den del av Göteborg

som hade de minsta inslagen av kommunalt ägande, och den berördes också direkt av de enda försäljningar som skett av kommunala bolag när Auktionsverket och restaurangbolaget Vinga såldes. Typiskt nog är det i den delen av Linné som dessa båda bolag fanns som vitaliteten är allra starkast. De sista femton åren har dock den processen snarast motarbetats av de kommunala organen som kommit i kontakt med. I ingen av de ändar stadsdelen hade kunnat växa har någonting alls hänt, utan istället fastnat i de oändliga planprocesser som blivit det normala i staden.

Översamheten är desto mer anmärkningsvärd som den inte är resultatet av en – åtminstone på ytan – medveten strategi. Tvärtom har man i olika kommunala handlingsplaner och från de ansvariga institutionerna gång efter annan sagt att exploateringen av de centrala och älvnära områdena snart ska börja. Efter det har däremot mycket litet hänt, förutom att närmast oändliga och oöverskådliga planarbeten dragit igång. Om dessa problem, som i hög grad kan hänföras till de oklarheter som råder mellan kommunalt ägd mark och den konventionella planeringsprocessen handlar nästa avsnitt.

Got Event och Evenemangsstråket

NÄR SCANDINAVIUM byggdes var det tveklöst Europas modernaste inomhusarena, på samma sätt som Nya Ullevi legat i den absoluta framkanten av arenavveckling i slutet av 1950-talet. Arenorna är i själva verket en bild av det extrema tempo som Göteborg befann sig i fram till 1970-talets början. Ullevi, Frölundaborg och Scandinavium byggdes alla inom loppet av ett dussin år och inte minst bytet mellan de två inomhusarenorna pekar på hur starkt förändringstrycket var. I Stockholm skulle bytet mellan Johanneshov och Globen dra ut i ytterligare femton år.

Scandinaviums modernitet gjorde den under en lång tid till det självklara centrumet för olika stora arrangemang för inomhussporter och konserter. Det gav också Göteborg en självbild som det naturliga Skandinaviska centrumet för aktiviteter som innebar stor publiktillströmning. Det innebar också att arenorna under en lång tid kunde drivas med relativt små tillskott från ägarna, då omsättningen och beläggningen var mycket god.

Situationen ändrades drastiskt i mitten av 1980-talet, när Globen byggdes, samtidigt som hela mediasituationen förändrades. Går man tillbaka och analyserar Scandinaviums situation fram till kommunaliseringen 1995, ser man att arenan under decenniet fram till dess plågades av allt större men ändå ganska väl definierade problem. På ett märkligt sätt kom man därefter att sluta att analysera dessa strukturella svårigheter, varefter diskussion ytterligare tio år senare blev ett defaitistiskt accepterande av att förluster var naturliga och till och med något som var ”bra för staden”.

Analyserna i mitten av 1990-talet var däremot tydliga: Med bygget av Globen ökade konkurrensen om evenemang, vilket gjorde att antalet konserter på Scandinavium vek samtidigt som man tvingades in i budgivning om olika arrangemang. Men trots att kostnaderna för att få event som VM i bordtennis och liknande steg hände sedan något än mer oväntat: konkurrensen med de nya medierna gjorde att publiken inte kom som man hade förväntat sig och flera rena

publikfiaskon inträffade istället. Till det kom att artister i allt högre grad förlitade sig på andra typer av marknadsföring än konserter. Under de sista tio åren fram till att de privata ägarna löstes ut hade därför förlusterna kommit att passera 100 miljoner, vilket helt fått täckas av kommunen enligt det avtal som hade tecknats 1986. Än värre var att situationen eskalerade och att förlusterna under 1994 nådde rekordnivån 40 miljoner. Vi den här tidpunkten bedömde alla inblandade det som pågick som oacceptabelt och under 1995 genomfördes därför ett större åtgärds paket, vilket även innebar att personalen minskades drastiskt.

Det var i det här läget som Scandinavium och de andra arenorna skulle bli ett problem som löstes av den kommunala bolagssfären. I augusti 1995 fusionerades Scandinavium in i Framtiden AB som är moderbolaget i den stora kommunalägda allmännyttiga bostadssfären. De urusla affärer som sedan skulle följa arenorna som en lång utdragen och aldrig avslutad stafett inleddes omedelbart. Det som hände kring bolaget Lynx Promotions och upphandlingen av tjänster till Friidrotts-VM är faktiskt värt att uppmärksamma idag, trots att det snart gått 23 år. Det enda som förändrats sedan dess är att inkompetensen och arenornas omodernitet efterhand vuxit till idag närmast okontrollerbara proportioner. Förklaringen till det ligger uppenbarligen i den valda bolagsformen, som gjorde att företagsledning och styrelse aldrig på allvar behövt konfronteras

med de verkliga strukturella problemen. Istället har alla misslyckanden bemötts som tillfälligheter och enskilda händelser, som kunnat lösas med hjälp av kontinuerliga koncernbidrag. Men det har också efterhand förvärrat problemen, eftersom de verkligt nödvändiga nyinvesteringarna aldrig gjorts eller kompetensen inte köpts in. På det sättet är också arenabolaget en bild av de allmänna problemen inom bolagssfären: strukturer har konserverats vilket efterhand fått omoderniteten att bli värre.

Lynx hade skapats av privata entreprenörer för att sälja olika former av leksaker och promotion-artiklar i samband med VM i friidrott som avhölls i staden 1995. Tanken var att Scandinavium skulle diversifiera sin verksamhet för att på det viset uppnå lönsamhet genom att sälja den här typen av ”merchandising”. I ett obegripligt avtal tog det kommunala bolaget hela risken för ett samägt bolag, samtidigt som de privata entreprenörer som startat det också lyfte mycket höga löner i det kommunalt finansierade bolaget. Under 1996 kunde de kommunala förlusterna för VM-maskoten summeras till minst tio miljoner. Till det kom en hel serie lika märkliga upphandlingar av elektronik, videoväggar och mikrofoner till arenan. Priserna som hade betalats – med hjälp av en konsult som hade knytningar till det säljande bolaget – låg till och med över butikspriserna för motsvarande produkter. Stora internationella leverantörer som Panasonic valdes däremot bort.

Under 1996 och 1997 fick nu Framtiden ta på sig

både Lynx och Scandinaviums övriga dåliga affärer, vilket orsakade bostadsbolaget förluster i häradet 50 miljoner. Det som var uppenbart under de två åren var att förlustarrangemangen fortsatte, både därför att det blev allt dyrare att locka till sig arrangemang och därför att publikutfallet ständigt hamnade under prognoserna i samband med stortävlingarna. De strukturella problem som visat sig redan tio år tidigare försvann alltså inte, snarare var det uppenbart att de höll på att förvärras.

Det finns anledning att stanna upp i analysen här, för det var precis vid den här tiden som beslutet om att bygga helt nya moderna inomhusarenor togs i Karlstad och Jönköping. Sverige stod alltså inför en helt ny generation av komfortabla inomhusarenor, som hade sina förebilder i det som byggts i Nordamerika under det föregående årtiondet. Det var alltså inte särskilt svårt att analysera att Scandinavium hade passerat sitt bäst före datum och behövde bytas ut. Men här uppenbarar sig istället ett av de viktigaste särdragen i den göteborgska utvecklingen de senaste två decennierna: radikala nyinvesteringar som hade kunnat hjälpa verksamheten skjuts ständigt på framtiden, till förmån för mindre investeringar av ”lappa och laga”-karaktär. Omoderniteten blir ett signum för staden och med det kommer också förlusterna ständigt att öka, samtidigt som stadsutvecklingen totalförklaras i en viktig del av innerstaden.

Men det var inte bara Scandinavium som blivit omodern och orsakade staden och dess bolag förluster.

I hela det område som kallades ”evenemangsstråket” fanns en komplett uppsättning arenor som var i behov av renoveringar eller behövde bytas ut helt och hållet. Under hösten 1998 hade man dock hittat en lösning på det som sedan skulle bli mönsterbildande i staden för en lång tid framåt. Egentligen var det inte heller en lösning, för precis som tidningarna skrev om den hösten flyttade man egentligen bara problemen och kostnaderna från ett ställe till ett annat. Det faktum att förändringarna dessutom gjordes omedelbart efter valet det året antyder att det var en bekväm politisk lösning. De motsättningar som fanns kring beslutet just när det skedde var dessutom snart glömda. Det innebar sedan att oppositionen i Göteborg bands vid samma mast som majoriteten.

Det man gjorde var att man bolagiserade delar av den gamla Fritidsförvaltningen. Samtliga de större arenorna lades nu i ett nytt bolag som fick namnet Got Event AB och som uttryckligen i bolagsordningen saknade traditionella vinstsyften. Bolagets ändamål var enbart att dra arrangemang till staden och att göra det till ”Skandinavians evenemangsentrum nummer ett”. Det innebar inte bara att bolaget fick det som visade sig vara ett carte blanche för oändliga förluster och totala kommunala koncernbidrag på totalt cirka 2000 miljoner sedan det bildades för tjugo år sedan. Det innebar också att inkompetens av den typ som setts när upphandlingarna av VM-maskotarna och elektroniken inför Friidrotts VM-1995 gjordes till norm. Där ligger också



Bilderna till vänster och på nästa sida kommer båda från Heden som i augusti 2017 tillfogades stora skador efter misslyckade beläggningsarbeten i samband med häst-EM. Arbetena hade genomförts efter en upphandling som fälldes i varje rättslig instans där den passerade.

Efter tävlingarnas avslutande fick större delen av Heden stängas av för fotbollsspelande då det bedömdes som att ytan var alltför skadad för att klara några ytterligare aktiviteter. Got Event AB tvingades dessutom upprätta en kontrollbalansräkning och i april 2018 har arbetena med att återställa Heden fortfarande inte inletts.



det verkligt intressanta med den veritabla katastrof som Got Event ställde till med under 2017, när förlusterna skenade på ett sätt vi kanske aldrig fullt kommer att få reda på: det som hände var inte en tillfällighet. Tvärtom är det ett strukturellt drag som byggts in i den kommunala organisationen.

När bolagsbildningen genomfördes betonades dock andra drag. Med tanke på att verksamheternas förluster idag ligger vid kanske 250 miljoner om året är det intressant att den summan då angavs till 50 miljoner – alltså en femdubbling på tjugo år, samtidigt som ett cirka 20 hektar stort område av staden fortsatt att ligga i stort sett outnyttjat.

Det man talade om 1998 var dock ett upplägg som skulle vara både ”smart och rättvist”. De 50 miljonerna beskrevs så här: ”I framtiden drar kommunen sedan av den summan, tack vare bolagsbildningen, genom att kvitta den mot vinsten som vissa av de övriga kommunala bolagen (exempelvis Göteborg Energi) gör. - Jo, det skulle kunna bli en av effekterna, medger Gabriell lite tyst. Han fortsätter snabbt, för att undvika skatteplaneringsdiskussioner: - Grundorsaken till förändringen ligger i att vi slipper intern konkurrens om pengarna. Nu får var och en sin egen budget och tvingas hålla sig inom ramarna. Småklubbarna behöver inte känna att eliten kostar för mycket...”

Logiken i det som sägs här är inte helt enkel att följa, men av de 50 miljonerna i underskott skulle alltså följa

en positiv skatteeffekt som var lika stor som skattesatsen det år som bolaget bildades. Eftersom bolagsskatten var 30 procent innebar det att 15 miljoner av förlusterna skulle försvinna, vilket sedan efterhand har minskat i takt med att skatten sänkts till 22 procent. Kommunens andra bolag har alltså alltid betalat den överlägset största delen av kostnaderna.

Vad gällde rättviseargumentet är det inte heller kristallklart, men om det innebar att kommunens kostnader för småplanerna och till exempel Heden hamnade i det som blev kvar av Fritidsförvaltningen innebar det inte på något sätt att fördelningen av pengar mellan olika idrotter och lag blev mer transparent. Ett par exempel bland många har varit skandalerna kring bidrag och intyg om Qviding och Gunnilse. I Qviding-fallet sammanfattade en av de högsta ansvariga politikerna mångmiljonrullningen kring en nya arena och klubbhus med orden: ”Det är där vi är ja, det finns så mycket siffror, fakta och summor hit och dit av olika slag att det blir orimligt att vi politiker ska ta ställning till varje enskild del. Bekymret här är att bidraget redan är utbetalt och att det i efterhand inte går att rekonstruera vad som sagts och skett hela vägen...”. Minst lika känd blev intygen som utfärdades mellan två höga socialdemokratiska politiker i Gunnilse-affären, vilket på ett systematiskt sätt ledde till att för höga ersättningar betalades ut. Där lades till sist förundersökningen ned i mars 2018 med hänvisning till att: ”Objektivt sett är det klarlagt att det

blivit fel med utbetalningarna. Politikern hade inte rätt till dem. Men alla brotten är så kallade uppsåtsbrott och det har inte gått att bevisa att de båda misstänkta haft avsikt att begå brott ...”.

Ska man sammanfatta denna förvirrade och ständigt revisorskritiserade situationen är det att kommunala kostnader och skandaler för fotbollsaktiviteter varit en ständigt växande del av Göteborgs kommunala aktiviteter de senaste två decennierna. Blandningen av bolag och förvaltningar förefaller snarast ha fått den problematiken att växa i alla tänkbara riktningar.

Got Event: omoderna arenor som affärsidé

Effekterna av det här arrangemanget är omfattande och i hög grad oförutsedda. När Got Event skapades var man tydliga i sin förståelse av att grundproblemet var att arenorna var omoderna. Objektivt sett var det också på det viset redan under det tidiga 1990-talet, vilket var orsaken till arenornas ökande förluster under den tiden. I början av 2000-talet eskalerade de problemen, för då tillskapades ytterligare en generation av arenor i resten av Sverige och Europa. I hockeyarenorna var byggerna i Jönköping och Karlstad banbrytande, för fotbollens del fick beslutet att konstruera nya jättearenor i både Solna och Globenområdet samma effekt. Strax efter det följde en mängd andra städer efter i trenden. Typiskt var också att det i många fall var delar av nya stadsbyggnadsprojekt,

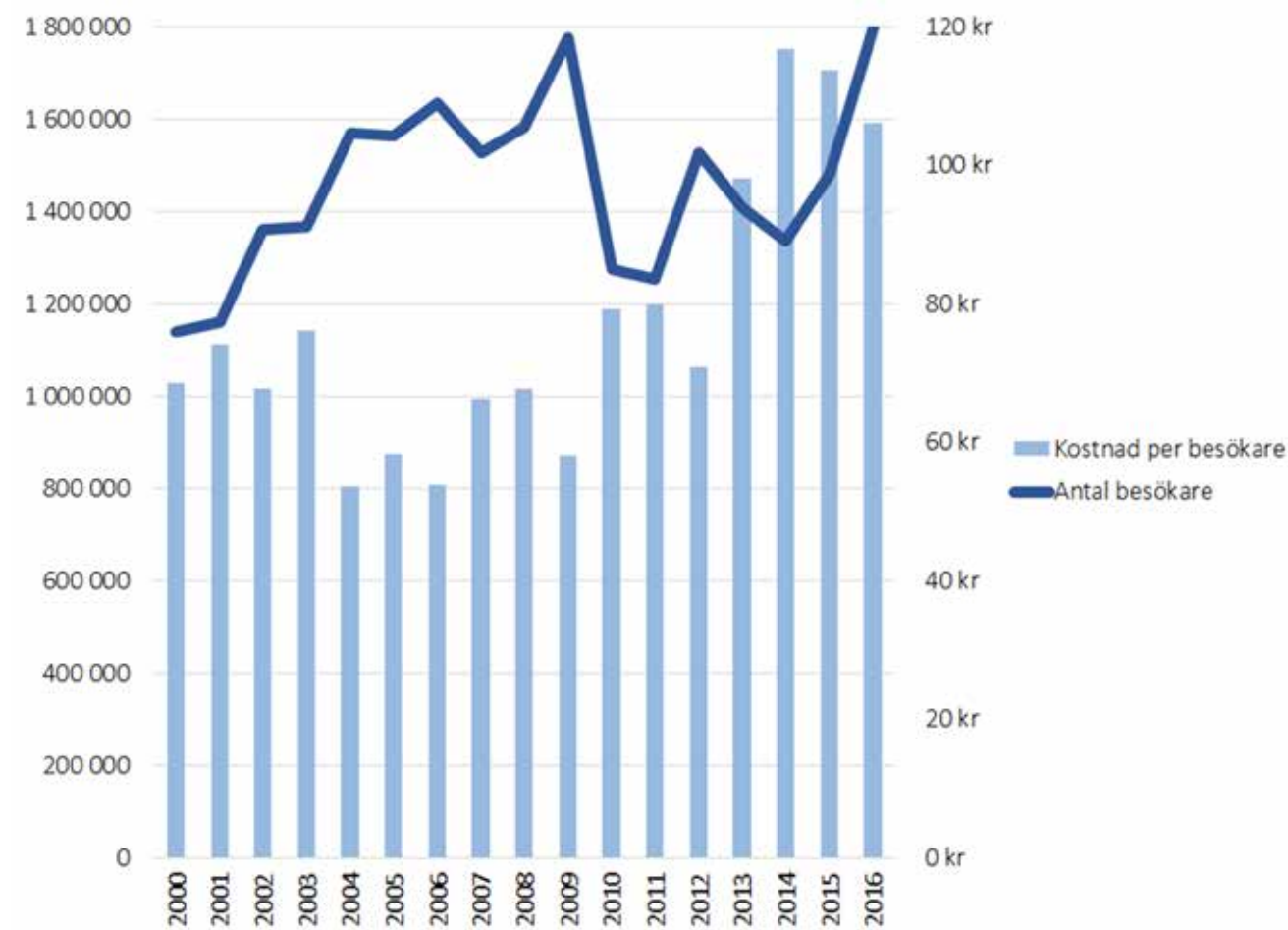
DIAGRAM 5

På diagram 5 syns GOT events besökarantal tillsammans med den kostnad varje besökare orsakar företaget, det kan alltså också läsas som den subvention kommunen ger varje besökare på till exempel en Frölundamatch eller en Håkan Hellström-konsert.

Man ser då att det är svårt att urskilja någon verklig trend för besökarantalet. Det sker en ökning upp mot 1,5 miljoner fram till 2004, men besöksantalet ligger sedan relativt stabilt, med undantag för enstaka avvikande år. Ser man på förlusten per besökare tycks även den ligga relativt stabil fram till 2012–13, när en plötslig och kraftig ökning sker. Den förändringen inträffar alltså exakt samtidigt som de två nya jättearenorna invigs i Stockholm och Solna.

Precis som när Globen byggdes ökade alltså konkurrensen här i ett stort steg. Det innebär att ökningen till att förlusterna per besökare passerar 100 kronor knappast är tillfälliga. Snarare antyder det att Got Event de senaste åren utsatts för en ökad stress, vilket sannolikt är en starkt bidragande orsak till den rent katastrofala utveckling bolaget hamnade i under 2017. Det antyder också hur viktigt det är att kommunen nu till sist på allvar styr upp den strukturellt kraftigt föråldrade arenasituationen. Det kommer också att ha stora stadsutvecklingsmässiga effekter.

diagram 5



där de gamla arenorna eliminerades samtidigt som de nya blev centrum i nybyggda stadsdelar. Men dessa stora nya inomhusarenor och stadsutvecklingsprojekt innebar för Göteborgs del att både Scandinavium och Nya Ullevi nu var akut föråldrade. Bristen på aktivitet i stadionutveckling som nu kom att utmärka Göteborg blev dessutom på ett självklart sätt en del av en förlamad stadsutveckling. På ett mycket påtagligt sätt kom nu den stad som mellan 1957-1971 befann sig i Europas absoluta framkant i utvecklingen att under 2000-talet karaktäriseras av sin lika absoluta överksamhet.

De nya arenorna karaktäriserades av att i princip alltid vara täckta inomhusarenor som gjorde dem väderneutrala, ha en extremt hög komfort, tillgång till absolut modern digital teknik av alla tänkbara slag, förstärkt närhet mellan åskådare och idrott genom att löparbanorna eliminerades och stora partier avsatta för platsbunden konsumtion, framförallt i form av restauranger. Som en hållpunkt räknade man i USA med att en ny arena ökade intäkterna med en faktor på minst tre. Trots det har de sällan lyckats bli lönsamma, då både kapital- och driftskostnader är höga samtidigt som den ojämna fördelningen av evenemang oundvikligen leder till ett lågt kapacitetsutnyttjande. Ställer man frågan på sin spets innebär det att städer ställs inför valet att antingen låta specialiserade evenemangsföretag eller sportklubbarna själva stå för investeringar och drift samtidigt som man på olika sätt försöker hålla de

kommunala subventionerna under någon form av kontroll. Problematiken är stor, vilket innebär att stadsutvecklingsaspekten är kritisk i sammanhanget då det är i den delen som övervärden kan skapas.

Det påtagliga i Göteborg under 2000-talets första två decennier är dock något helt annat. Förstahandsvalet har alltid varit att göra så litet som möjligt för att upprätthålla status quo. När beslut och investeringar till sist ändå blivit oundvikliga har man sedan alltid valt strategier som man uppfattat inte konkurrerat med de gamla investeringarna. Som ett resultat av det har kapaciteten mångdubblats och de befintliga anläggningarna använts allt mindre. Följden har blivit skenande underskott och att kostnaden per besökare i den alltmer hopplöst föråldrade arenasamlingen skenat så utom kontroll att Got Event under hösten 2017 tvingades upprätta en kontrollbalansräkning.

Det ironiska är att insikten om att företaget står med omoderna anläggningar snarast har minskat under dessa två decennier. Exemplet på det är drastiska: år 2003 söker Göteborg åter Friidrotts-VM, men förlorar omedelbart kampen på grund av det öppna taket och de omoderna läktarna. Det göteborgska svaret på detta blir att komma med ett förslag av typen att skära ut utrymme vid läktarna för att föra in ambulerande läktare samt att täcka taket med hjälp av byggkranar och plåtar, vilket fick det Internationella Friidrottsförbundet att påpeka att det skulle kräva att samtliga åskådare bar

säkerhetshjälmarna vid arrangemangen. Nästan exakt samtidigt kommer också beskedet att en ny modern ”nationalarena” ska byggas i Solna, vilket en gång för alla flyttar bort de stora publikdragande landskamperna från Nya Ullevi. Trots dessa uppenbara brister presenterades våren 2007 en konsultrapport som kom fram till att Nya Ullevi tillhörde världens mest konkurrenskraftiga arenor. En styrelseledamot drev till och med en liknande linje så sent som sommaren 2017.

Föreställningar av den här typen har blockerat alla nya arenautredningar under de senaste decennierna och flera katastrofala beslut med en höjdpunkt i det som hände 2004-05. När det blev uppenbart att arenakonkurrensen ökade tvingade IFK Göteborg mer eller mindre fram ett beslut i arenafrågan. Gamla Ullevi hade fram till dess varit en ganska isolerad företeelse i den åldrande arenasamlingen, men det anakronistiska i att flera allsvenska klubbar spelade i en anläggning byggd 1916 blev i samband med att både Stockholm och till och med Borås byggde nya arenor uppenbart. IFK Göteborg, som var den överlägset mest framgångsrika klubben både sportsligt och ekonomiskt, hade redan i slutet av 1990-talet försökt att köpa loss anläggningen för att riva den och utveckla en helt egen modern arena. Sannolikt hade det varit det bästa alternativet, men här blomnade nu konkurrenssituationen mellan de föråldrade men ekonomiskt skyddade anläggningarna ut på allvar.

Med stöd i den absoluta kommunledningen – Göran Johanssons roll för att driva fram den suboptimala lösningen har betonats av de som var inblandade – stressades nu en lösning fram som med avsikt gjorde att den nybyggda Gamla Ullevi inte fick ordentligt täckande läktare, inte grundlades ordentligt, inte kunde byggas ut och inte heller fick ordentliga restauranger och andra bekvämlighetsanläggningar. Det innebar att den nya arenan byggdes med något som liknade 1970-talets standard och att den därför inte hade några förutsättningar att konkurrera med ”Nya” Ullevi om större evenemang som konserter. Som skäl för att skydda ”Nya” angavs det att den hade egenskaper som det inte gick att analysera med vanlig mänsklig logik: ”Nya Ullevi är viktigt för Göteborg. Det är en kommunikationsplattform, inte enbart en idrottsarena. Den behövs för fotboll men också för våra stora galor. Ullevi är en arena som passar allsvensk fotboll väldigt illa. Det är en plats för fest, för derbyn med fullsatta läktare, för stora matcher, för landskamper”.

Samtidigt som den allra mest centrala beslutsfattaren gjorde det här uttalandet förlorade ”Nya” Ullevi möjligheten att få stå värd för just fotbollslandskamper och Internationella Friidrottsförbundet dömde dessutom ut den som totalt omodern. Några andra sporter som kunde fylla den existerade inte heller. Minnet av 1960- och 1970-talens fester med Skridsko- och Speedway-VM är idag reducerade till marginella

sporter med något tusental intresserade åskådare. Uttalandet om ”kommunikationsplattformen” är i grunden obegripligt och går helt enkelt inte att förstå utifrån rimliga bedömningar. Besluten kan dessutom jämföras med de som togs överallt runt om i världen vid den tiden: överallt revs arenor och nya byggdes. Den enda plats som i någon grad påminner om Göteborg är München där 1972 års olympiaarena blev stående kvar därför att den var kulturminnesskyddad. Däremot har gräsplanen idag asfalterats för att minimera underhållskostnaderna av arenan, som idag används mycket sällan. Tankarna om Ullevi:s särart och hur känd arenan är i hela världen belyser därför i hög grad den isolering som är ett av de stora problem som finns i staden och som har kunnat konserveras genom den avskärmning som den stora företagssfären och för den delen också de kommunala utjämningsbidragen har kunnat skapa.

I Göteborg behölls därför en jättearena av rent metafysiska skäl. Att den sällan användes spelade ingen roll. När alla andra hade byggt multiarenor i ett decennium fick Göteborg två halvdana arenor. Istället fick HIGAB (kommunens fastighetsbolag inom GKF-familjen) i uppdrag att ta fram ritningar på en arena som bara kunde användas till vardagsändamål. Därför var det den nya arenans brist på flexibilitet och allt som inte skulle finnas som dominerade när planerna drogs upp. Eftersom den skulle ligga stenhårt inklämd mellan

hus och tennisbanor kunde den inte heller byggas ut vilket omedelbart blev ett problem när underdimensioneringen gick som en röd tråd genom ritningarna. Trots de nya kontoren i grannskapet skulle det inte få finnas ett p-garage, vilket eliminerade möjligheterna till ordentlig grundläggning och konserter. Hela upplägget är fullständigt obegripligt om man inte inser att arenadesignen bara var inriktad på att skydda 1958 års variant av Ullevi från konkurrens. Därför byggdes det 2007 en ny arena med 1970-talsstandard.

Eftersom det dessutom var utomordentligt bråttom stressades planen för arenan fram. Det som då blev möjligt att bebygga var en del p-platser som vette mot Heden, men eftersom ledtemat var att ingen skulle överklaga och fördröja arenan än mer höll man ned exploateringen samtidigt som den närbelägna tennisklubben fick behålla sin hall. Man fick efter det ett absolut centralt beläget område som behärskades av kontor, polishus, häkte, en tennishall och en nybyggd omodern fotbollsplan. Idag för området tankarna till ett surrealistiskt konstverk av René Magritte eller Salvador Dalí. Brådskan gjorde däremot att alla de planer på bostäder som funnits slängdes i papperskorgen. Den tillbakahållna exploateringen kostade hundratals lägenheter och än fler miljoner. Den illa planerade arenan blev dessutom mer än dubbelt så dyr som beräknat och de årliga underskotten i dag är ungefär tio gånger så stora som HIGAB en gång kalkylerade med.

Heden och den stora stadsbyggnadsröran

Det är knappast en slump att nybyggnationen av det moderna nya Ullevi, planeringen av Skeppsbron (se nedan) och för den delen förankringen av idéerna om regionförstoringen och Västlänken inleddes i stort sett samtidigt under åren kring 2005. Typiskt nog startades då också en stadsutvecklingsprocess för Heden där tre arkitektkontor inbjöds att komma in med förslag. Under våren 2005 visade det sig att Wingårdhs förslag med fyra höga hus i varje hörn av Heden hade förutsättningar att förankras bland kommunala och privata fastighetsutvecklare.

Politiskt blev det däremot en stridsfråga, när de borgerliga partierna tillsammans med vänstern blockerade förslaget av taktiska skäl. Följden blev att Heden hamnade i samma dialogprocess som Skeppsbron, och våren 2006 kommenterade Göran Johansson den totala sammanblandning av stadsbyggnad, politik och särintressen som nu höll på att ske i Göteborg: ”Nya Heden, Nya Avenyn och Nya Södra Älvstranden hänger ihop med hur vi ska utveckla det centrala Göteborg. Det här är en unik dialog, aldrig tidigare har ett stadsbyggnadsprojekt fått det här upplägget. Det är folket som ska bestämma”. Han sammanfattade läget med att ”...det är för litet korv och för mycket hamburgare på Avenyn”.

Dialogomgången om Heden utmärktes av ett ostrukturerat tyckande, med ett undantag. Gothia Cup-generalen Dennis Andersson skrev den våren en debattartikel om

hur han ville utforma den framtida Heden. Hans vision bestod av en yta som dominerades av konstgräsplaner men där det också byggts om olika hörn för utomhusgym, streetbasket och bandy. En särskild grusyta skulle behållas för cirkusar och loppmarknader. Ytmässigt är hans dröm idag infriad till mer än hälften. Under en period anlades till och med en bandyplan på en del av Heden, vilken efter några år av stora kostnadsöverdrag, förluster och ett bristande publikunderlag fick snabbavvecklas. De totala kostnaderna för alla dessa idrottsprojekt kan idag summeras till flera hundra miljoner kronor.

Hela visionen hade lanserats som ett ”Heden för alla”, men de dyra ombyggnaderna mellan 2010-2015 av den före detta grusytan förvandlade egentligen en stor del av centrala Göteborg till en permanent konstgräsytta för bollcuper. Under sommaren 2017 avslöjades svagheterna med den förvandlingen på ett obarmhärtigt sätt. Eftersom ytan stod tom var den ju det naturliga ställe som alla aktörer som ville ha stora tomma och billiga centrala ytor på ett naturligt sätt sammanstrålade, vilket gjorde att även Got Event AB hade ett naturligt intresse för att försöka få utnyttja den.

Got Event hade redan sommaren 2014 fått ansvaret för Ryttrar-EM tre år senare. Evenemangschefen på Göteborg & Co menade glatt att signumet för detta evenemang skulle bli den vanliga festlighet som utmärkte staden: ”När Göteborg har stora evenemang så blir staden en arena. Det är områden som Heden och Slottsskogen som

gör oss unika som evenemangsstad...”. En elak betraktare kunde naturligtvis ha anmärkt att det var bristen på moderna arenor som gjorde det nödvändigt att ta olika mer eller mindre lämpliga delar i anspråk, men så långt sträckte sig inte analysen 2014.

Arrangemanget hade sålts in till de politiska ägarna som ett plus minus noll projekt, men eftersom man inte gjort korrekta beräkningar på evenemangets storlek och krav hade man redan vid jul 2016 fått revidera resultatet till ett minus på 17 miljoner. Av de resor som då fördes om hur deltagande antal länder hade ökat och kraven på arrangörer växt kan man dra slutsatsen att ”evenemangsstaden” Göteborg inte längre har kapaciteten för ett Rytta-EM. Den konsultrapport som kom i december 2016 bekräftade i allt väsentligt bilden. Där beskrevs det hur planeringen kommit igång mycket sent trots att man länge vetat att man skulle få arrangemangen och att motsättningar mellan de kommunala evenemangsbolagen ledde till fördringar. Den sena starten på projektet gjorde också att upphandlingarna var det största kvarvarande riskmomentet. Med tanke på att bolaget hade haft tre år på sig att planera evenemanget är alla dessa brister anmärkningsvärda. Särskilt som det standardskäl de ansvariga skyllde på var ”tidsbrist”. Snarare antyder det att alla de bristande rutiner och kompetensproblem som fanns i samband med Lynx och Friidrotts-VM 1996 fortfarande finns kvar, om möjligt i förvärrat skick.

För intrycket av att staden inte längre klarar stora evenemang har i hög grad bekräftas av det som sedan hände under 2017. Under senvåren stod det klart att förlusterna skulle nå minst 30 miljoner. När sedan tävlingarna väl var avklarade visade det sig att man fått göra samma erfarenhet som visat sig på mängder av arrangemang sedan den digitala tittarkonkurrensen ökade i början av 1990-talet. Trots att arrangemanget beskrevs som en ”folkfest” hade man därför sålt 30 000 färre biljetter än väntat samtidigt som kostnaderna skenat ytterligare en bit. Vintern 2018 talade man om förluster på 60 miljoner kronor.

Men det kommer knappast att stanna där, för Rytta-EM blev dessutom det första tillfället som visionen om ett ”Konstgräsheden för alla” prövades mot verkligheten. När tävlingarna väl var avklarade visade det sig att Heden hade tillfogats enorma skador av de maskiner som anpassat de specialunderlag av makadam som var nödvändigt för att skydda hästhovarna. Den gamla robusta grus-Heden hade däremot hållit för hästarna. Istället förstördes det känsliga konstgräset och framme på värdantenn 2018 ser Heden värre ut än någonsin. Till det kom att upphandlingarna verkligen hade urartat i en kaotisk situation, där beslut efter beslut överklagades till förvaltningsrätten som också gav de klagande rätt. I det läget förvärrades situationen än mer, när Got Event valde att trotsa de juridiska besluten. Var kostnaderna till slut hamnar och vilken förvaltning som får stå för dem vet sannolikt ingen.

Facit av det som hände står klart. Förverkligandet av ”Konstgräs till alla” ledde till motsatsen. Användnings-områdena för de största ytorna är nu begränsade till bollsporter. Den flexibilitet som ytan erbjöd tidigare är borta. Frågan som behöver diskuteras är om vi har råd att både begränsa Göteborgs stadsutvecklingsmöjligheter och roll som evenemangsentrum för att hålla igång ett par bollcuper i början av juli varje år.

Den undergrävda rollen som evenemangsentrum leder direkt till den finansiella problematik som ligger i sammanhanget. Enligt konventionella räknesätt har underskotten i Got Event uppgått till nästan 2000 miljoner kronor sedan grundandet, vilket fått täckas via koncernbidrag. Efter att bolaget under hösten tvingades upprätta en kontrollbalansräkning bör det ha stått klart även för många politiker att det inte längre är en acceptabel situation. Det goda med det som hände i augusti var att det obarmhärtigt exponerade alla Got Events och Hedens svaga sidor. Under tiden som det hände pågår som vanligt ett par evighetsutredningar om var staden eventuellt ska förlägga en ny arena och vad som bör göras med Heden. Är det något som de eviga misslyckanden och förlusterna pekar på är det att det totalt sett nästan 40 hektar stora området behöver ses som en enhet, där inga verksamheter eller antikvade arenor fredas som ”heliga” direkt som utvecklingsprocessen har hunnit börja.

Ullevikaoset

Göteborgs stora bolagsbildningsepok sammanföll tidsmässigt med det nya marknadsdominerade bostadsbyggande som tog fart efter 1995. Det som absolut ingen hade tänkt på var att bolagen var strukturellt oförmögna att hantera just ett sådant tryck, då sättet de ägdes på innebar att de hade ”förfogande över marken vid oförändrad användning” snarare än verkligt ägande var den upplåtelseform som dominerade.

Konsekvenserna för den göteborgska stadsplaneringen av detta egendomliga förhållande har varit förödande. Oförmågan att analysera vad man har och vilka styrkor som finns har lamslagit ett 35-40 hektar stort område mellan Södra Vägen och Mölndalsån, för både evenemangsområdet och Heden är den första delen av den förlustekvationen. Med en ”normalhög” exploatering på 300 invånare per hektar skulle det kunna bo 10 000 invånare här, och med ett antagande om att 60 procent av dessa vore arbetande ålder och hade en medianinkomst på 350 000 kronor skulle det tillföra det lokala näringslivet en efterfrågan på cirka 2 500-3 000 miljoner. Rent servicemässigt skulle det innebära uppemot 1 000 nya permanenta arbetstillfällen och bortfallet av skatteintäkter förklarar mycket av beroendet av utjämnningssystemet.

Området ska också ses i perspektiv av att ytterligare stora områden reserverats för Liseberg, lite längre söderut. Självklart har det betydelse för en stad att ha

några mycket attraktiva turistmål i en stad, men rimligen krävs det en avvägning mellan sådana ändamål. Alldeles uppenbart har bolagskonstruktionerna försvårat sådana bedömningar, för varje enskild yta har istället betraktats som feodala eller planeekonomiska tillgångar som möjligen kan användas som bytesobjekt, men som aktörerna egentligen bara har en begränsad tillgång till. Bolagen äger ju bara ytorna i formell mening. Egentligen är det man har ett förfogande och en nyttjanderätt över ytorna, som bara gäller om den ursprungliga verksamheten upprätthålls. Den enorma konservatism det sedan lett till har resulterat i serier av resursslösande utredningar som inte lett någonstans. Ett drag i dessa är dessutom att arenorna då börjar åka runt hur som helst i stadsrummet. När det sedan leder till att nya arenor och badhus placeras i Frihamnen eller de nordöstra stadsdelarna påverkar det planeringen av dessa områden. Allehanda politiska överväganden har alltså kommit in i exploateringsprocesserna, som fått karaktären av att ständigt på ett i grunden fiktivt sätt byta olika områden mot varandra samtidigt som det saknats egentliga pådrivande aktörer.

Det allra första exemplet på det här var NUABs planering av Skeppsbron som inleddes vintern 2004/05. Det som hände där var att ett helt nytt element av ”medborgardialog” fördes in i planeringen innan den normala

detaljplaneringen inleddes. Medborgarlag som skulle väljas ut utifrån ”kön, ålder och etnicitet” skulle få möjlighet att komma in med förslag och visioner för att göra stadsbyggnadsprocessen ”välplanerad genom att vara oplanerad”. Som vi har sett kopplades den dialogprocessen dessutom snabbt ihop med utvecklingen av Heden och resten av centrum. Av de ansvariga beskrevs det som pågick som ett ”helt nytt” sätt att bedriva stadsplanering, som skulle vara både innovativt och demokratiskt.

Nästan femton år senare vet vi att försöket blev ett monumentalt misslyckande, men att den trots det kom att fungera som en modell för stadsutvecklingsprojekt i centrala Göteborg allt sedan dess. På Skeppsbron har den ostrukturerade planeringsprocessen idag åsamkat staden så stora direkta och indirekta kostnader att effekterna inte längre ens är möjliga att beräkna. Trots det har byggnationerna av bostäder inte ens startat. I Frihamnen har stadsutvecklingen drabbats av exakt samma haveri. De både områdena har också drabbats av den planmässiga sammanblandningen med Heden, som är det sannolikt alla bästa exemplet på hur oklara äganderätter och ostrukturerade dialoger istället gjort att enstaka intressegrupper lyckats ta över en plats. Ständigt nya kostnader och en fortsatt stadsmässig utspridning har blivit den självklara följden.

BRG och de regionala klustren

BRG:S ROLL i konglomeratet och bolagshierarkin är inte den tydligaste. För de flesta göteborgare är det en vagt definierad organisation som märks någon gång varje år när dess analytiker skickar ut statistik över hur snabbt staden växer. Under de senaste tio åren har budskapet alltid varit detsamma: ingen annanstans går det så bra som i Göteborg. Om BRG ska ses som ett företag eller en organisation är oklart, för aktiebolagsformen är en effekt av bildandet av Göteborgs Kommunal Förvaltnings AB. Däremot har BRG aldrig som ”normala” företag gått med vinst eller ens varit menat att göra det. I en mycket försiktig uppskattning har det på olika sätt subventionerats av kommunen och de kommunala bolagen med minst 500 miljoner kronor under de senaste två decennierna.

Föregångaren till BRG skapades i samband med den ekonomiska krisen på 1970-talet, när det för första gången ansågs nödvändigt att fokusera kommunala insatser mot något annat än att bygga bostäder. De borgerliga och socialdemokraterna hade då en diskussion om det nya organet skulle kallas arbetsmarknadssektariatet eller näringslivssektariatet och man valde det senare.

Organisatoriskt hamnade organet direkt under kommunstyrelsen. Skapandet av Näringslivssektariatet (NS) är på samma sätt som framväxten av Göteborg & Co AB och därefter Got Event AB exempel på hur kommuner från och med 1970- och 1980-talen kom att möta helt nya uppgifter och målbilder (ofta brukar dessa i den allmänna jargongen kallas ”utmaningar”). Uppgifter som hade setts som självklara som bostadsbyggande eller infrastrukturutveckling prioriterades ned när man stod med tusentals tomma lägenheter och underutnyttjade bostadsområden. Istället blev nyrekryteringar av företag eller målsättningar som ett bättre företagsklimat föremål för kommunala program.

NS/BRG skulle få flera roller i den här förändringen. Det som blev uppenbart var inte bara att det pågick en drastisk omstrukturering av de traditionella industrierna som varv, verkstad och textil. Tydligt var också att städer under hela efterkrigstiden hade blivit mer beroende av och integrerad med sitt omland. För Göteborgs del hade det lett till närmast koloniala ambitioner när staden inkorporerade större delar av kranskommunerna

i samband med kommunreformerna 1966-1974 än jämfört med andra storstadsregioner. Den enorma yta och regionala otäthet det skapade har, som vi redan sett, utgjort en betydande delförklaring till regionens infrastrukturella problem.

Näringslivssekretariatets roll breddades under samma tidsperiod som regionen kom att skjutas i förgrunden. Begreppet ”regionförstoring” hade fram till dess inte varit en medveten strategi utan en helt spontan process där Göteborgsregionen spreds ut på ett dyrt och för Sverige unikt sätt. Samtidigt ökade tempot i den ekonomiska omstruktureringen. Sammantaget skapade detta ett institutionellt/organisatoriskt underskott, vilket blev än mer tydligt när tempot i den näringsmässiga förändringen höjdes drastiskt i samband med den tidiga 1990-talskrisen.

De viktiga institutionella förändringar som sedan genomfördes under 1990-talet var att de tre gamla länen slogs samman till Västra Götalands län, att Göteborgs Förorters Förbund och Göteborgsregionens kommunalförbund konsoliderades till det som brukar kallas det ”nya GR”, samt att de tretton grannkommunerna också blev mer engagerade i NS. Integrationen startade 1992, som var det värsta krisåret, och fortsatte sedan i relativt snabb takt under 1990-talet. De institutioner och infrastrukturella lösningar som skapades och valdes då har präglat Göteborg och regionens utveckling ända sedan dess. NS/BRG blev i den nya strukturen helt enkelt ett embryo till ett regionalt näringsministerium.

NS/BRG hade börjat växa med nya uppgifter under krisen 1992-1994. Det första länsövergripande projektet kallades ”55-projektet” och innebar att högkvalificerade men arbetslösa personer kunde gå in som specialister och stöd i olika företag. Betalade för denna kunskap gjorde arbetsförmedlingen, de tre västsvenska länens regionalekonomiska enheter och utvecklingsfonden. Enligt Dagens Industri var en ”förhoppning löntagarfondspengarna ska komma till nytta genom de nybildade riskkapitalbolagen”. Modellen visade sig vara expansiv och följdes av flera liknande. Typiska finansärer kunde vara länsstyrelserna, länsarbetsnämnderna, trygghetsstiftelserna, EUs strukturfonder, Almi företagspartner m.fl. Under den formativa perioden under åren från och med 1994 skapades också ett antal regionala samarbetsprojekt/fokusområden: ”Bilkomponent”, ”Medicinsk framtid i Väst”, ”IT Centrum Väst”, ”Transport och logistik”, ”Kultur och mediaproduktion”, ”Livsmedel i Väst”, ”Internationell affärsutveckling”. Under en relativt kort men mycket dynamisk byråkratisk uppbyggnadsperiod kom dessa samarbetsområden snabbt att institutionaliseras.

I 1995 års budgetförslag till Göteborgs kommunstyrelse beskrevs det arbetet som sedan blev mönsterbildande klart: ”Näringslivssekretariatet har för avsikt att fortsätta utveckla den arbetsmodell vi använt de senaste åren, d v s ökad regional samverkan mellan de aktörer som påverkar regionens utveckling. Genom detta angreppssätt uppnår vi större effekt, vi får ökad samverkan och samordning

av olika offentliga insatser, vi får mervärde för de olika insatser som används i de olika projekten... En neddragning från vår sida (minskning av de kommunala anslagen, min anmärkning), alternativt att vi inte deltar, medför motsvarande neddragning från övriga, alternativt att projekten inte startas...” 2937 miljöteknik

En ny regional stödpolitik

När man försöker följa utvecklingen är det tydligt att det som skedde hämtade kraft från flera olika håll. Slutresultatet blev alltså att de gamla länen tillsammans med NS tog fram de fokusområden som i slutet av 1990-talet bytte namn till det mer välklingande ”kluster”. Utvecklingsresurser och stödpengar kom från länen, men också från nya institutioner som EU, ALMI, Invest in Sweden och så vidare. I ett större sammanhang ser man hur en ny politisk ekonomi skapades under åren efter krisen: de generella subventionerna till bostadsbyggande försvann, tillsammans med den lika generella stödpolitik som fått namnet ”Åslingdoktrinen”. Istället växte fram en flora av selektiva stöd till innovations- och förnyelseverksamhet i olika branscher och företag.

Tillgången till EUs strukturfonder var en katalysator i utvecklingen. Med det svenska inträdet i unionen fick vi tillgång till det strukturfondssystem som växt fram där sedan 1970-talet. Via fonderna kommer delar av medlemsavgifterna tillbaka till de olika länderna, där de är tänkta att öka den ekonomiska tillväxten och skapa

förutsättningar för en utjämning inom unionen. Den nya Västra Götalandsregionen fick tillgång till en betydande del av de medel som var örönmärkta för Sverige. Ser man på hur mycket pengar som tilldelades de olika länen till exempel mellan 2000 och 2006 fick Västra Götaland drygt 600 miljoner kronor, medan hela Stockholm och Uppsala län bara tilldelades 100 miljoner. Detta innebar förstås att de län som hade större struktursvaga delar också fick större förutsättningar att bygga upp en ny ”utvecklings- och innovationsverksamhet”.

Men introduktionen av strukturfonderna innebar också att två andra nya begrepp introducerades. För att få strukturfondsmedel måste den sökande även presentera en medfinansiering och dessutom skulle planerade insatserna innebära en additionalitet. I klartext innebar dessa två krav att fonderna inte kunde ersätta utan skulle komplettera tidigare offentliga insatser. För den som var beredd att satsa en viss del egna medel fanns det alltså möjlighet att bedriva en ny aktiv kommunal och/eller regional näringspolitik. Det nya institutionsbyggnadet inträffade under samma årtionde som Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB skapades vilket skapade helt nya finansieringsmöjligheter. När man följer övergången när NS förvandlas till BRG under åren 1995-2000 ser man alltså mer än något annat hur en ny aktiv regional näringspolitik håller på att utvecklas.

Expansionen av offentliga medel för ett egentligen ganska svagt definierat område som ”regional

utveckling” krävde formella överenskommelser. I regeringens proposition 1997:62, vilken markerar inledningen på den nya regionalpolitiken, framkommer att de samlade nationella regionalstöden omfattade 77 miljarder kronor. Ett mer samlat grepp behövdes:

”Framtagandet och genomförandet av EG:s strukturfondsprogram har i Sverige resulterat i att delvis nya arbetsformer för tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder har utvecklats. Programmen för de geografiska målområdena utarbetas och genomförs av ett brett partnerskap bestående av företrädare för olika regionala och lokala aktörer. Arbetssättet har bl.a. inneburit nya samarbetsformer och diskussioner om val av åtgärder och hur dessa skall prioriteras [...]. Det finns skäl att, bl.a. utifrån erfarenheterna av strukturfondsarbetet, vidareutveckla olika former av programarbete inom ramen för den regionala näringspolitiken. Den tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politiken bör fortsätta att utvecklas i en riktning som leder till ökad anpassning till regionala och lokala förhållanden. En ökad delegering av ansvar och ökade möjligheter till flexibla lösningar på regional och lokal nivå ställer dock högre krav på mål- och resultatstyrning och på samordning av skilda aktörers planering, genomförande, finansiering, redovisning och utvärdering av insatser.”

Citatet kan tolkas som att de regionala utvecklingsstöden nu hade blivit så stora att de krävde en regional nivå för att kunna hanteras administrativt.

Konstruktionen blev så kallade tillväxtavtal mellan staten och länen. Tillväxtavtalet för Västra Götaland kom att fokusera på fyra synnerligen vaga områden: ”kompetensförsörjning, förnyelse, social förnyelse och tillgänglighet”. Redan under de första åren fanns en miljard kronor tillgängliga inom ramen för avtalet. Den stora summan tillsammans med att regionen var så stor och otät ledde till en indelning i inte mindre än åtta delregioner: Göteborgsregionen, Mellansjöregionen, Dalsland, Fyrstad, Västra Skaraborg, Norra Bohuslän, Sjuhärad samt Skärgården.

Naturligtvis innebar det att organisationer som BRG kunde rymmas inom avtalet, men det var också en garanti för att regionen under 2000-talets första decennier skulle uppleva en snabb tillväxt i regionala ”kluster” och ”innovationscentrum” när de statliga och europeiska pengarna skulle fördelas. När Västra Götalandsregionen varit aktiv i ett decennium analyserade och summerade en rapport det regionala ”innovationssystemet”. Man kom då fram till att det fanns inte mindre än 105 mer eller mindre offentligt finansierade aktörer i de fyra delregionala innovationsstödssystem som hade byggts upp (bortsett från konventionella banker). Författarna till rapporten konstaterade att det hade lett till en viss förvirring: ”Även om många intervjupersoner menar att det finns ett bra utbud av stöd, i synnerhet i utveckla/startfasen, tar ett flertal av dem upp överblickbarhet som något som kan förbättras”. De sätter sig in i

stödmottagarens situation och menar att man inte ”ser skogen för alla träd” och att det behövs ”en dörr in”. En intervjuperson bedömer situationen så här: ”Vår uppfattning är att det finns ett alltför splittrat och utbudsorienterat system. [...] Företagarna känner sig vilsna och tycker att det är en väldig soppa”. Som stödmottagare saknar man en tydlighet i systemet. Man behöver kunskap om vem som gör vad i systemet och till vem man ska vända sig i olika frågor. Både i fokusgrupperna och i intervjuerna återkom flera till behovet av ett slags mötesplats där man kan utbyta idéer och erfarenheter, och samtidigt få tillgång till ett nätverk med företag i liknande situation och möjliga stödaktörer”.

Den är uppenbart att den nya ekonomi som växte fram efter 1995 skapade två tydliga alternativa val för de existerande kommunala institutionerna och hur deras tillgångar skulle hanteras, framförallt i form av bostäder och stora kommunala bolag. Det intressanta i sammanhanget är att den väg som valdes i Stockholmsområdet, där man på ett spontant men ändå systematiskt sätt omstrukturerade och sålde stora delar av verksamheterna. Att Business Region Stockholm aldrig genomgår samma tillväxt som BRG är betecknande: det fanns inga liknande konglomerats- och omfördelningsambitioner inom det Stockholmska Stadshus AB. Sannolikt understöddes den utvecklingen starkt av att det inte infördes någon ny länsordning och att regionen inte heller blev någon stor mottagare av strukturfondspengar.

Göteborg med dess kringliggande region fick däremot genom de nya organisationsformerna möjlighet att pröva den andra strategin, det vill säga att försöka använda de existerande kommunalt ägda verksamheterna som medel för att bedriva en aktiv näringspolitik. Sannolikt bör man se det som hände i perspektivet av att både den nya näringspolitiken och infrastrukturprojekten var delar av en dyr och bidragsberoende men också helt ostrukturerad regional utvecklingsstrategi. Den innebar både att Göteborg skulle fungera som en motor för omgivningen, men också att en betydande del av resurserna skulle komma från denna tänkta regionhuvudstad. Förhållandet mellan omlandet och den regionala storstaden har dock aldrig definierats särskilt väl och riskerar dessutom alltid att urarta i rivalitet om olika knappa resurser.

Men det är inte bara den potentiella rivaliteten som är ett bekymmer. Det finns också flera andra svagheter. Dels är en region ett slutet geografiskt område, vilket innebär att investeringar i detta begränsade rum alltid möter ett problem med avtagande avkastning. Som vi kommer att se karaktäriserade detta i hög grad de kommunala bolagens investeringar under den här tiden. Dels tillkommer att regionen ända sedan den formades ekonomiskt under andra halvan av 1800-talet varit vänd utåt mot omvärldens efterfrågan. Att nu inrikta så mycket av kreativiteten på att finna lokala lösningar och lokal efterfrågan begränsade utvecklingsmöjligheterna. Sannolikt har det slagit hårdast i de mest isolerade delarna av regionen, som

begränsats till framtvängade och konstgjorda lokala lösningar. Risken är uppenbar att man mer än något annat bygger en lokal och regional näringspolitik som bygger på en evig rundgång av europeiska och statliga pengar, där ”inkubatorer” och ”innovationscentrum” med olika latinska namn ständigt skapas i en ström av pengar där ingen vet vad vare sig de verkliga kostnaderna för programmen eller vad effekterna av dem är.

BRG i ”innovationssystemet”

Det nybildade BRG skulle enligt sina egna styrdokument ha tre fokusområden: man skulle fokusera på ”kluster, man skulle sätta in särskilda insatser för att stötta mindre företag och man skulle etablera och stärka nätverk för att skapa nya affärs- och expansionsmöjligheter i regionen”. BRG skulle alltså aktivt både möjliggöra nya företag och utveckla hela branscher. Förändringen var som vi sett karaktäristisk för den betydelse som begreppet innovation och region fick under den här tiden. Nyföretagsamhet var inte att röja av en ny industritomt i ett hamnära läge samt att bygga en väg till ett nyexploaterat bostadsområde. Etableringspolitik blev mycket mer brett, kreativt och möjliggörande.

BRGs ”klusterbildningar” var synnerligen ambitiösa. Enligt styrdokumentet skulle man fokusera på ”Medicin och medicinteknik, IT och elektronikindustri, Fordonsindustri, Livsmedelsindustri, Transport, logistik och distribution, Bioenergi och miljöteknik, Kultur och

medieproduktion, Träförädling, Petrokemi och Finans.” Man tillade sedan att ”arbetet är mycket strikt avgränsat och fokuserat till dessa branscher”. En elak bedömare skulle kunna invända att klusterbildningarna innefattar nästan all industriell och transportinriktad verksamhet som går att tänka ut, förutom möjligen textilbranschen och järnmalmsbrytning. Listan är uppenbart gjord från de regionala samarbetsformer som redan fanns och byggde därmed också i hög grad på sådana verksamheter som redan var starka i staden och regionen. BRGs nya regionala roll reflekteras tydligt. En omedelbar risk är förstås att regionens framtida utveckling skulle löpa i samma spår som den redan tidigare gjort. Path dependence-fenomenet skulle därmed kunna förstärkas av det nya ”styrkecentrum” som BRG var tänkt att bli.

En annan begränsning av BRGs roll bestod i att tillflödet av nya resurser från europeisk, statlig och regional nivå har karaktären av engångsinjektioner, som sedan måste sökas om i ett kontinuerligt flöde. Efterhand kommer då också de olika regionala inkubatorerna och tillväxtingsatsningarna i Trollhättan, Borås, Skövde, Lidköping och Dals Långed med flera orter att erbjuda en allt hårdare konkurrens om medlen. I en artikel i Borås Tidning, som framförallt ifrågasatte regionens omfattande satsningar på ostindiefararen Göteborg, uttrycktes den här tendensen på ett elakt men tydligt sätt: ”Dock finns nu tecken på att regionens förtroendevalda själva insett att måttet börjar bli rågat.

Nyligen behandlades frågan om ostindiefararens besök i Sydafrika och Kina under ett sammanträde med regionstyrelsens internationella beredning. Enligt protokollet daterat 24/1 ’rådde stor tveksamhet till att medverka. Mötet ansåg att regionen tills vidare inte bör planera för några aktiviteter’. Vidare avslöjades att det kommunala bolaget Business Region Göteborg (BRG) fiskade efter pengar till någon fluffig kulturaktivitet i Sydafrika. Beredningen gav nobben”.

Ser man till BRGs verksamhet är tendensen till stagnation uppenbar. Det sker en stark tillväxt i omsättning och antal anställda i slutet av 1990-talet när Näringslivssekretariatets 14 anställda växer i två omgångar till cirka 40 för att sedan stabiliseras vid cirka 70-80 personer. För att upprätthålla verksamheten har bolaget fortsatt att vara beroende av ett kontinuerligt flöde av nya projekt från nationell nivå och från EU tillsammans med ett fortsatt flöde av kommunal medfinansiering. De givna frågorna är inte bara vilken nytta dessa satsningar och pengar gör, utan också vilka alternativkostnader de innebär.

För att få ett grepp om vad verksamheten består av kommer de närmaste avsnitten att handla om två olika satsningar med BRG-anknytning. Det ena beskrevs entusiastiskt som Sveriges största EU-finansierade stadsutvecklingsprojekt någonsin och har på ett egenartat sätt anknytning både till de stödstrategier som skapades på 1970- och 1980-talen för att fylla de tomma lägenheterna

och miljonprogramsområdena med människor och verksamhet och till den nya ”innovationsdrivna” utvecklingsstrategi som sedan utvecklades under 2000-talet.

Det andra är ett västsvenskt kluster med anknytning till BRGs storsatsning på affärsdriven miljöutveckling. I det ”Förslag till regionalt samarbete inom näringslivsutveckling i Göteborgsregionen” som togs fram 1996/97 hade Miljöteknik en stor roll. Fokusområdet var logiskt valt på många sätt. Under det sena 1990-talet och det första decenniet av 2000-talet var miljöinsatser särskilt expansiva bidragsmässigt med lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet (LIP) som sedan skulle bli klimatinvesteringsprogram (KLIMP). Ungefär samtidigt, åren kring 2005, kulminerade också den första entusiasmen för den lokala-regionala strategin. Utvecklingen var logisk då Västra Götaland hade alla de förutsättningar som kunde göra biogas till en gemensam satsning. I regionen finns ju inte bara avfall, här finns också stora djurbesättningar som både producerar gödsel och slakteriavfall. Några tidiga projekt hade initierats i Göteborg, Trollhättan och Borås och kring dessa gjordes en förstudie som skulle bli drivande i BRGs klusterbildning på området vilken fick namnet ”Biogas Väst”. Det var i korselden av det nya regionala samarbetsklimatet och de stora statliga miljöinvesteringstöden de biogassatsningar som med tiden skulle kosta ett av de två vinstgivande företagen inom GKF många miljarder drogs igång.



Uno AB och kamelerna i nordost

DET KAMELPROJEKT som för ett par år sedan gjorde Göteborg smått berömt för sin Monty Python-liknande utformning är typiskt, för ska man hitta rötterna och orsakerna till att något går snett i Göteborg och regionen ska man inte främst rikta uppmärksamheten mot de ordinarie förvaltningarna och den vanliga vardagspolitiken. Istället är det i den i nästintill självgående bolags- och projektsfären man ska leta. Av det skälet är kamelerna som inte fanns synnerligen belysande för den problematik som i allt högre grad fått staden att fastna i ett mönster av onda cirklar där samma projekt och misstag upprepas i det oändliga.

På bilden till vänster samt sid 64–65 ser vi den nyrenoverade Hammarparken. De ägar- och stadsplaneringsmässiga grundstrukturerna i området har däremot bibehållits oförändrade under det senaste halvsekle. Därför har hushåll med stigande inkomster ständigt flyttat från området, vilket fungerat som en garanti för ett oavbrutet inflöde av nya offentliga projektpengar.

Under 2011 startade ett mycket stort projekt i Göteborgs nordöstra problemstadsdelar. I den officiella mediabilden kallades det för ”det största EU-projektet i stadsutveckling i Sverige någonsin”, men verkligheten var betydligt mer komplicerad än så. EUs strukturfonder var nämligen redan från början fördelade på regioner, vilket gjorde att Västsverige hade en vilande mängd europeiska pengar liggande hos Tillväxtverket. Frammot 2009–2010 började det bli hög tid att sätta fart på projekt för att få tillgång till pengarna. I beslutsunderlaget till kommunstyrelsen beskrevs det som hände så här:

”Västsveriges regionala strukturfondsprogram, som förvaltas av Tillväxtverket, har ett insatsområde för hållbar stadsutveckling. Insatsområdet syftar till att minska socioekonomiska skillnader mellan olika bostadsområden och befolkningsgrupper i Göteborg. EU-medlen

är i första hand riktade till stadsdelarna Angered, Bergsjön och Biskopsgården där de ska bidra till ökad attraktivitet, nya arbetstillfällen och företag. Av de 90 miljoner kronor som finns öronmärkta för ändamålet är det idag cirka 60 miljoner som inte tagits i anspråk. Biskopsgårdens stadsdelsnämnd samt Trygg, Vacker Stad har beviljats varsitt större projekt, men i Göteborgs nordöstra stadsdelar har man bara i liten grad fått resursförstärkning via programmet. Då strukturfondsprogrammet avslutas 2013 och alla insatser då ska vara genomförda börjar det nu bli ont om tid”.

Kommunen hade egentligen försökt få loss pengarna inom ramen för något som kallades JESSICA-fonder (Joint European Support for Sustainable Investment in Cities), men Tillväxtverket bedömde att det var omöjligt att ge pengarna till sådana kommunalt ägda fonder. Orsaken var att ”svenska stadsutvecklingsprojekt kan endast bli föremål för stöd i form av direkta bidrag i projekt för att så effektivt som möjligt lösa integrations- och utanförskapsproblemen i de utsatta stadsdelarna ...” I beslutshandlingen till kommunstyrelsen påpekades det att dessa villkor ledde till att ”ett biståndsprojekts alla delar måste preciseras innan ansökan lämnas in. Kommuninterna beslut om vad pengarna ska användas till kan alltså inte ske efter att ansökan lämnats in”.

Därtill fanns det också ytterligare ett EU-krav för att kommunen skulle få tillgång till miljonerna. Vad som krävdes var en kommunal medfinansiering på

60 procent, vilket innebar att om Nordost skulle få 50 miljoner från EU via Tillväxtverket måste kommunen skjuta till 75 miljoner. Den typen av medel saknades i den normala förvaltningen i Göteborg, vilket ledde till beslutet att starta Utveckling i Nordost AB (UNO AB) som en del av GKF-koncernen. På det sättet kunde de 75 miljonerna frigöras i form av koncernbidrag.

Handlingssättet demonstrerar utomordentligt väl hur den kommunala strukturen kommit att drivas av tillgången till olika statliga eller europeiska program som det uppfattas som nödvändigt att söka. Kraven från Tillväxtverket och EU gjorde dock att alla projekt och de flesta målsättningar var tydligt specificerade – efteråt skulle det gå att bedöma vad som hänt.

Förutom det allmänna kravet att projektet förväntades vara ”innovativt” till sin natur fanns också fyra tydligt urskiljningsbara delar: stadsmiljö, näringsliv, kultur och vision och kommunikation.

Näringslivsmässigt var målet för UNO AB att skapa ”... 220 arbetstillfällen och 16 företag som projektet förväntas resultera i ska hälften tillfalla kvinnor”. Att företag och arbetsplatser tillfaller människor är en ovanlig utgångspunkt, men har ändå fördelen att man kan stämma av verkligheten mot målen efteråt. Man kan då redan av målet se att man räknade med att det antingen skulle hinna växa fram medelstora företag med 10-20 anställda under projektets två år, alternativt att man räknade med att någon större etablering skulle

genomföras i stadsdelarna under perioden. Ser man till den slutrapport som lämnades in efter UNOs avslutande nådde man siffran 123 arbetstillfällen och 54 företag, men när man idag ser på hur många av företagen som fortfarande är verksamma och hur mycket av de utlovade nyanställningarna på befintliga företag som verkligen genomfördes är 60-70 arbetstillfällen en mer realistisk och fortfarande optimistisk siffra. Den överlägset största delen av dessa åstadkoms genom traditionella arbetsmarknadsmedel och genom att två större företag i trakten växte, vilket gör att effektiviteten i den stora UNO AB-satsningen framstår som mycket låg.

Vad som fem år senare går att utvärdera med blotta ögat är de rent stadsmiljömässiga delarna, som också var den del som drog de största ekonomiska resurserna. UNO AB formades i hög grad som ett stadsplanerings- och stadsbyggnadsarbete, där de lönsamma företagen i GKF tillförde medel för utvecklingen av den underjordiska spårvagnshållplatsen i Hammarkullen till en konsthall, upprustningen av Hammarparken och ett ”stråk” vid Angereds centrum, ombyggnaden av entrén och biblioteket på Blå Stället, samt nybyggnaden av spårvagnshållplatsen vid Teleskopgatan.

När man idag besöker de ombyggda platserna ska man hålla i minnet att det gick åt närmare 50 miljoner av projektets pengar till detta. För de modesta förändringar som syns på bilderna från Angereds centrum och Blå Stället bjöds inte mindre än tre arkitektkontor

in för att komma med förslag. Själva hållplatsen på Teleskopgatan ser för ett otränat öga helt ordinär ut, medan den monumentala tillbyggnad i trä som genomfördes för att ge plats för en närbutik och några soffor idag är lika litet använd som närbutiken är avvecklad. Den känsla jag fick där påminde om en jag tidigare endast haft i Charleroi i Belgien, där en av Europas mest berömda övergivna och överdimensionerade spårvagnslinjer byggdes på 1980-talet. De båda satsningarna i Hammarkullen ger samma karaktär av tillfällighet, varefter det som genomförts lämnats utan kontinuerligt och genomtänkt underhåll.

Kulturdelarna är svårbedömda, vilket även UNOs projektledare bekräftade i en intervju: ”Kulturtemat var lite vagt i början och vi behövde definiera det. Resultatet blev konkreta insatser som Kulturinkubatorn, Interconnected och Cudaba. Under 2012 kom det till några delprojekt, till exempel bättre skyltning av befintliga företagsområden och förstudien Stadslandet.” När man idag går tillbaka och söker efter dessa namn finns det inte många spår. På Cudaba när man – precis som i så många andra fall när man söker på projekt som hade med UNO AB att göra – en död länk. Kulturinkubatorn ska ha nått tio ”handplockade” företag, där det verkar som att några tidigare projektledare var direkt inblandade med att starta några av företagen. Överhuvudtaget ser man ett nära samband mellan ett antal personer som finns med kring

”Interconnected”, ”Stadslandet” och i andra sammanhang. Dessa personbindningar kan också bidra till att förklara varför lokala näringsidkare så ofta förklarar sig missnöjda med det stöd de fått. Tar man dessutom hjälp av nätarkivet waybackmachine för att söka fram de personer och företag som deltog i seminarier, stödverksamheter och ”Kulturinkubatorn” hittar man sällan något annat än döda länkar och avsomnade projekt.

I sammanhanget ska inte heller ”Kompani 415”, som genomfördes inom ramen för UNOs kultursatsningar, glömmas. I det fallet hade man ”upptäckt” ett par av det kommunala fastighetsbolaget HIGABs hus som stod oanvända inne på LV6 gamla regementsområde. De kulturverksamheter som funnits där har veterligen aldrig följts upp men däremot står husen fortfarande kvar, idag uppenbart svagt utnyttjade och i behov av underhåll. Många av deltagarnas anknytning till nordost är inte helt självklar, vilka sammantaget mest av allt ger en ledsam bild av det göteborgska kulturlivet. Sannolikt finns det fullt av goda idéer och kreativitet, men energin förefaller att försvinna in i en uppsjö av projekt och ”hussatsningar” av olika slag. Man kan se det som en del av den utspridning och försvagade tillväxt som präglade de centrala delarna av Göteborg efter 1995. Hade det funnits 20 000 fler kulturkonsumenter i de centrala delarna av staden hade den naturliga marknaden för kultur varit mycket starkare. När den

inte växte har de kommunala projekten istället blivit ett substitut för en verklig kulturmarknad.

Om man ändå bestämmer sig för att inte ge upp och söker vidare på Interconnected hittar man reklam för en byrå som gjort loggor och en Youtube-film som fått några hundra visningar. Där talas det också om det ”landsbygdsprogram för staden” som formulerades mer ambitiöst i den mer än hundra sidor omfattande ”Förstudien Stadslandet”. Den låg sedan till grund för den naturliga fortsättningen på UNO, när Stadslandet blev nästa projekt som beviljades medel från strukturfonderna av Tillväxtverket.

I en intervju hade ledaren för UNO kommenterat den kritik som satsningen mött med orden: ”För några år sedan fanns inte det här bolaget. Nu har vi kartlagt, arbetat upp ett kontaktnät och fått kännedom om alla krafter som finns här. Det gör att om det blir en fortsättning så är möjligheterna större att det blir rätt från början...”. Tack vare att Stadslandet blev av som nästa satsning för 32 miljoner kronor kan man försöka se hur kontaktnätet som hade skapats såg ut och vilka krafter som hade mobiliserats. Där finns också hela den kontext kamelfarmen utan kameler ska ses som en del av. Det man då mäter är en lång historia ned i olika stödprogram som belyser både den akademiska kultur som hanterat stöden och det sätt som Angered och Bergsjön kommit att betraktas inom den Göteborgska kommunala förvaltningen och bolagssfären

Det djupa rotsystemet

De djupa rötterna till de närmast otaliga projekt som präglade det som i dag kallas ”de utsatta stadsdelarna” finns i den enorma segregation som plågar Göteborg och i den högre arbetslöshet, som alltsedan de byggdes karakteriserat de nordöstra stadsdelarna. Alltsedan 1970- och 1980-talen har detta lett till att en mängd satsningar pågått i områdena. Trots det har segregationen fortsatt att öka. I den snart sagt enorma floran av idéer, bidrag och öronmärkta pengar går det ändå att urskilja några huvuddrag som leder fram till kamelerna.

Projektkulturen tog fart under 1970-talen och de ledande personerna var oftast akademiker med bakgrund i arkitekt- eller socionomutbildningar. Denna bakgrund kan förklara den slagsida mot utformning av områdena, vilken även kan skönjas i UNO AB-projektet. Ett annat utmärkande drag är satsningar på småskalig produktion och jordbrukslotter, för en ledande tanke i den här typen av akademiska kretsar har alltid varit att områdenas verkliga problem bestått i att de inte byggdes nog ”kompleta”. En ständigt återkommande tanke har därför varit att sysselsättning kan skapas genom att sluta ekonomierna i Nordost: husen kan underhållas av lokal arbetskraft och odling kan öka självförsörjningsgraden. En stark anstrykning av hushållning som nollsummespel har varit ett generellt drag, där det enkelt uttryckt handlar om att fördela de befintliga resurserna i det lokala sammanhanget.

I ett mycket omfattande projekt i Gårdsten – som tidstypiskt nog samlades i ett nytt kommunalt bolag som fick namnet Gårdstensbostäder AB – levde dessa traditionella tankar om att skapa sysselsättning genom ett lokalt nollsummespel upp på ett ovanligt kraftfullt sätt under 1990-talet. Den sammanhållande idén var den vanliga: det fanns undersysselsatt arbetskraft, hus som behövde underhållas och stora mängder oanvänd jord i de vidsträckta områdena. Detta borde kombineras i självhushållningsprojekt och odling av subventionerad ”ekologisk, transportsnål och hållbar mat”. Ledande för projekten var, som alltid, en krets av arkitekter och sociologer, vilket troligen förklarar varför boende i områdena känt sig lämnade utanför eller till och med ”kolonialt behandlade”. Intentionerna var sannolikt i många fall goda, men resultaten har, just för att de aldrig nått områdenas verkliga behov, fortsatt att vara osynliga eller ytterst modesta. Särskilt när man i beräkningen tar med de stora mängder pengar och resurser som använts.

Under 1990-talets period av hög arbetslöshet fanns det liknande tankar även utanför nordost om att öka sysselsättningen bland invandrade genom olika typer av byggprojekt. Ska man hitta en sammanhållen idébild kring det som pågått kan man försöka leta fram en artikel från GP hösten 1999. Där ska en arkitekt ha presenterat en tanke på att bygga en ”Världsby” i Göteborg. Skribenten hade länge lett olika projekt för att sysselsätta arbetslösa invandrare och den mångfald av ursprung



dessa hade fick honom att skapa en vision om en global samlingsplats i Göteborg. Jag har inte lyckats återfinna visionen vare sig i digitala arkiv eller på mikrofilm, men enligt uppgift skrev han i artikeln att: ”När Skansen byggdes i Stockholm för 100 år sedan präglades samhället av nationalromantiken. Vår idé speglar vårt samhälles multikultur”.

I Göteborg var det inte svårt att få stöd för olika former av visioner kring millennieskiftet. Enligt en artikel i GP två år senare hade både stadsbyggnadsdirektören och Göran Johansson uttryckt stöd för den Skansenliknande idén, nästan 150 år efter att originalet byggts. Under 2001 fick till och med sextio arkitektstudenter anordna en stor utställning om hur ”byn” skulle kunna tänkas se ut, varefter personal anställdes för att arbeta vidare med förslagen. En av studenterna uttryckte dock tveksamhet kring att bygga ett nytt Skansen i Göteborg, att det var ganska märkligt att bygga ett sorts levande etnografiskt Disneyland: ”Jag tänker mig en långsam process, där byggnaderna inte uppförs samtidigt utan smyger sig in i vardag och medvetande. Det är viktigt att visa hur människor lever i dag, inte bara lerhyddor ...”.

Problemet var att man i ursprungsvisionen sneglade på tre tomter i centrala Göteborg som möjliga för etableringen, men dessa var redan upptagna och inmutade av olika kommunala bolag och verksamheter. Däremot fanns helt andra möjligheter i Nordost. Förutom mark fanns också en undersysselsatt befolkning med mängder

av ”exotiska” kunskaper som verkligen skulle kunna gå in i den nya världsbyn på ett helt naturligt sätt. I de visioner som började presenteras från och med 2005, när hela projektet flyttat till Nordost och fått anknytning till Gårdstensgrupperna, knöts den Skanseninfluerade verksamheten ihop med ekologi, självförsörjning och sysselsättning. I ansökningarna om bidrag hade vid det laget självförsörjnings- och odlingstankarna dessutom muterat in i en modern ram, vilket gjorde att de även kom att innefatta honnörsord som ”inkubatorer”, ”turism” och ”innovation”.

Det är egentligen obegripligt vad som var innovativt med ”Världsbyn”, för i grunden är det samma Skansen eller ”Little World”-tänkande som ständigt återkommer i olika former. I förstudien om ”Stadlandet” finns de flesta idéerna med, när de på olika sätt kombinerades ihop med iranskt hantverkskunnande, afghanska kläder, somalisk expertis på kamelskötsel och exempel på hur lamadjur håller delar av O’Hare-flygplatsen i gott skick. Den delen skulle sedan direkt kunna överföras till att hästar gick och betade på gräsmattorna vid Angereds Centrum. Exemplet finns med i Stadlandet, vilket sedan kommenterades av en projektledare med orden: ”Men det skulle ju vara ganska trevligt med hästar som klippte gräs i stället för att gå runt med trimmers och stora hörlurar ...”.

Kamelcentret är ett av de fåtaliga konkreta projekt som kommit fram ur tankarna kring Världsbyn. Men trots årtal av utredande och bidrag fanns ändå inte en

enda kamel på plats när tidningarna började skriva vintern 2017. Orsakerna bakom var egentligen självklara. Den vidsträckta och fjäll-liknande natur som omger de nordöstra stadsdelarna kan vid en översiktlig besiktning te sig som idealisk för ett vidsträckt och självförsörjande natur-Skansen. Men hela området är ett nästan 2 600 hektar stort naturreservat och vid de talrika vattendragen gäller samma strandskydd som finns i övriga Sverige. I princip gör dessa regleringar att det är mycket svårt att se hur områden av Skansentyp skulle kunna anläggas någonstans i landet.

Detta har dock inte på något vis hindrat otaliga projekt att lansera idén genom åren. I ”Förstudien Stadlandet” nämns Angereds Kamelcenter eller ordet kamel mer än två dussin gånger. Någon marginell företeelse var det alltså inte på något sätt. En av de absolut ledande personerna i nätverken sammanfattade det positiva läget i den ambitiösa förstudien: ”Med Stadlandet Göteborg, Lab190, Angereds Kamelcenter, Världsbyn, Blå Stället och Grön Produktion finns nu en potential som aldrig förr att förverkliga visioner på Lärjeåns Kafé & Trädgårdar”. När man söker ut de olika namn som samverkar i nätverken leder de som så ofta till länkar som antingen är döda eller inte uppdaterats på mycket länge, eller hemsidor där de olika projekten refererar till varandra. Stöd och samarbeten kommer i allmänhet från EU, regionen, olika kommunala instanser samt den nyligen etablerade forskningsplattformen Mistra.

Det ligger dessutom en självmotsägelse i det ständiga talet om ”affärsmässighet” i satsningarna. Projekten och företagen som startas är definitionsmässigt bidrags- och stödberoende och resonemangen om hur stöden på ett eller annat sätt ska fortsätta genom skyddade upphandlingar eller vagt definierade ”goodwill”-vinster visar bara på den oändlighet som finns i projektkulturen. Det som startas är därför inte i egentlig mening företag utan bara ständigt nya program som kan pågå i decennier.

”Stadlandet” mötte vintern 2017 en kritik som borde ha formulerats för länge sedan. Orsaken till att det inte hände är sannolikt att Nordost och andra underprivilegierade stadsdelar är så isolerade att få ”vanliga” svenskar är medvetna om vad som pågår i dem. Dessutom uppfattas projekten, på ett mer eller mindre automatiskt sätt, ha ”goda intentioner”. En skillnad mot den vanliga bilden var dock att det i grunden koloniala förhållningssättet i projekten kom att ifrågasättas i grunden den vintern: ”Hade jag velat jobba med djur eller odlingar hade jag åkt tillbaka till Namibia. Pengarna behövs till utbildning, bostäder och riktiga jobb. Vi vill inte ha fler djur här. Vi invandrare är redan en stigmatiserad grupp – det här projektet är ren rasism...”. ”Stadlandet är ett helt absurt projekt. Man vill göra Angered till någon slags exotisk cirkus med invandrare, djur och odlingslotter som innerstadsborna sen kan komma och titta på. Det är ett kolonialt tänk...”.

Charlie Karlsson, som är professor i national-ekonomi, kritiserade bristen på mätbara mål i en serie



debattartiklar. Något verkligt svar på kritiken fick han inte från vare sig BRG eller Tillväxtverket: ”Döm om min förvåning när jag i beslutet finner att det helt saknas kvantifierade mått i fråga om förväntade effekter. De mål som anges är totalt oprecisa. Det talas om samverkan, nya test- och demonstrationsmiljöer, nya former, nya samverkans- och affärsmodeller, etcetera. På samma sätt är det med de förväntade effekterna på längre sikt. Här skrivs på samma oprecisa sätt om förbättrad samverkan, bättre kommunikationsvägar, bättre samspel, närmare samverkan, större flöden av turister och så vidare. Inte ett mätbart mål och ingen mätbar förväntad effekt...”. I en intervju kommenterade projektledaren bristen på mål med orden: ”Jag tror det är farligt att sätta upp för höga mål i form av en siffra, jag tror det hämmar att man uppnår målen. Resultat måste växa utifrån ett engagemang...”

Om inte annat visar UNO AB och Stadslandet att projekten verkligen kan pågå i all evighet – finns det inga mål finns det heller ingen egentligen gräns för vilket innehåll ett paket av åtgärder kan innehålla. Det kan vara kameler, spårvagnshållplatser, afghansk klädkultur eller

På bilden syns en del av det stråk och den entré som anlades i Angered efter UNO ABs arkitekttävling. På nästa uppslag ser vi den nya muralmålning som gjordes i samband med att spårvagnshållplatsen i Hammarkullen döptes om till ”konsthall.” Just spårvagnshållplatser var en av UNO ABs specialiteter. Rapportens omslag föreställer därför den nybyggda hållplatsen på Teleskopgatan, som nu härbärgerar Sveriges sannolikt mest överdimensionerade och nedlagda närbutik.

snart sagt vad som helst. Kan man satsa pengar ger man definitionsmässigt stöd, och eftersom resultaten inte kan mätas kan löptiden för satsningen gå mot oändligheten.

Det som däremot aldrig förändrats genom alla decennier av ”satsningar” är ägandet av områdena. Det som Nordost har gemensamt är att områdena byggdes under ”miljonprogrammets” allra tyngsta tid. Det innebär inte bara att arkitekturen är monoton, även ägandeförhållandena är lika enahanda. Dominansen av kommunalt ägda hyresrätter har därför varit total och oavbrutet under fem decennier lett till samma utflyttning till villor och bostadsrätter. Ser man på exempelvis Hjällbo kan man omedelbart urskilja den ständiga utflyttningen av medelinkomsttagare och den därmed fortgående utarmningen av stadsdelen.

Men trots att det finns empiri som visar att just förändringar av ägandeförhållandena är de klart mest effektiva sättet att åstadkomma en social stabilisering av sådana stadsdelar har den delen av förändringsarbeten alltid undvikits noggrant, trots att efterfrågan finns hos de boende. Det har till och med gått så långt att den enda större omvandling som gjordes i ett sådant område i Göteborg avbröts i förtid och sedan nogsamt aldrig utvärderades. Vad dessa brister beror på kan man bara spekulera i, men det gör å andra sidan att den fortsatta utarmningen och eviga ”projektiseringen” är garanterad. Vilket gjort Nordost till en del av samma slutna feudala struktur som behärskar mycket stora delar av Göteborg.



TRC-HNC.
UB

VIKTOR
OKOG

MS
200





Göteborg Energi

NÄR ELMARKNADEN avreglerades 1996 tog de svenska storstäderna helt skilda beslut. Stockholm avyttrade sitt energibolag till Fortum medan Malmö tillsammans med flera andra sydsvenska städer sålde sitt innehav i Sydkraft AB till tyska Eon. Göteborg valde en radikalt annorlunda väg. Här skulle energibolaget istället välja en strategi där man försökte positionera sig som en av de större svenska aktörerna på den nya marknaden. Enligt de direktiv som gavs skulle man försöka bli den största, och till och med dominerande, västsvenska aktören på den nya marknaden.

Det var en mycket tydlig brytning med vad bolaget varit fram till dess. Fram till 1989 hade Göteborg Energi AB varit en av kommunens förvaltningar, vilket på ett självklart sätt innebar att man var en lokal eldistributör. När man sedan bolagiserades innebar det inte per automatik att man drogs in i någon form av lokal

förvärvs- och expansionsstrategi. Tillväxtstrategin kom med marknadsliberaliseringen och beslutet att behålla bolaget.

Med tanke på energibolagets (och hamnens) nyckelpositioner inom Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB var det göteborgska beslutet att inte sälja några bolag logiska. Det var ju från de två bolagen vinstmedlen kom som kunde användas för de nya förlustdrivande men expansiva kommunala tillskotten som Got Event och BRG. Men när Göteborg Energi samtidigt startade en egen tillväxtstrategi skulle det kräva stora investeringar och till och med inbrytningar i det som man uppfattade som helt nya innovativa teknologiska fält.

Det betydde att energibolaget skulle bli en del av och skapa nya ”kluster” – den politiska/bolagsmässiga terminologins favoritord i Göteborgstrakten de senaste tjugo åren. Det ”energikluster” man försökte bygga upp

i samverkan mellan Göteborg och olika västsvenska kommuner, företag, bönder och högskolor demonstrerar dock tydligt begränsningarna i klustertänkandet. ”Klustren” visar sig vid ett närmare påseende oftast och endast bestå av aktörer som har ett gemensamt intresse för att agera på ett sätt som uppfattas som politiskt fördelaktigt och/eller bidragsmaximerande. EUs strukturfonder har även här betydelse men framförallt spelar i det här sammanhanget olika statliga klimatsatsningar stor roll.

Eftersom begreppet ”kluster” inte bara blev så viktigt för Göteborg Energi och BRG utan även för hela Västra Götaland och ett stort antal andra svenska regioner finns det anledning att försöka analysera det. I normalfallet antas det att de aktörer som samverkar i en klusterbildning ska kunna skapa någon form av nästan magiska stordriftsfördelar och innovationer. Uttrycket emanerar ur den mytologi som uppstått kring områden som Silicon Valley, där unika koncentrationer av riskkapitalister, tekniker, samhällsvetare och kulturpersonligheter verkligen skapat unikt innovativa och produktiva miljöer. I områden som Västsverige, som inte är lika täta på sådana kompetenser, har det som verkligen hållit ihop ”klustren” istället oftast varit någon form av statliga bidrag från en eller annan tillfällig tekniksatsning. Det är naturligtvis själva motsatsen till ett verkligt kluster där det finns enorma mängder kompetens och där nya idéer ständigt växer fram och ifrågasätts.

Klustren utmärks istället av att de koncentrerats mot någon redan väletablerad bransch eller en teknik som lokala aktörer redan haft god kännedom om. Men i detta spårberoende beteende ligger en del av själva otäthetens förbannelse och misslyckandena visar därför också på Göteborgs allt större behov av att knyta sig starkare till resten av Sverige och omvärlden. Uppbyggnaden av ett västsvenskt biogasimperium och Gobigas var i det här perspektivet bara kulmen på en lång process där ”affärsdriven” innovationsprocess egentligen bara var en misslyckad strategisk satsning där ett antal aktörer hade låst in sig i en ekokammare full av statliga bidrag och allt värre skuldsättning.

Biogassatsningen visar att det finns en tendens att det bli mycket dyrt att skapa ”kluster” och använda sig av de olika statliga satsningarna, som på ett eller annat sätt är märkta med de starkt betydelsebärande orden ”miljö”, ”hållbar” eller ”förnyelsebar”. På väg mot drift kan man visserligen kalla till presskonferenser där man kan presentera nya miljöpriser och hyllas av Greenpeace och liknande organisationer, men sedan visar det sig gång efter annan att förhållandet mellan investering och drift är mycket mer komplicerat och dyrt än någon kunnat föreställa sig. Ordet investering visar sig då vara synnerligen tveksamt att använda, för det som presenteras som investeringar kommer att visa sig vara tekniska lösningar som av ett eller annat skäl inte kan användas och som i slutänden leder till enorma avskrivningar och förluster.

Konsten att låna trekvarts miljon om dagen i femton år

Göteborg Energis väg in i kluster och avskrivningsvärlden inleddes på allvar under andra halvan av 1990-talet. Fram till dess var bolaget ett lokalt energimonopol som under sin drygt åttioåriga existens varit både lönsamt och blivit substansrikt. Det innebar förstås också att det fanns stora resurser att ta upp nya lån. I årsredovisningarna 1998 och 1999 beskrivs den nya obegränsat expansiva strategin tydligt: ”Målet för Göteborgs energi är att ta så stora marknadsandelar som möjligt i Västsverige. Detta gäller alla produkter... Något begränsat lokalt perspektiv finns inte längre när det gäller marknadsfrågor”.

Biogassatsningarna i Göteborg hade börjat med att GRYAAB byggt en förgasningsanläggning vid sin avfallsanläggning i Rya. Möjligheten att sälja gasen istället för att fackla bort den ledde sedan snabbt till ett samarbete med Göteborg Energi, som ju redan hade ett lokalt gasnät. Eftersom biogasen inte kan konkurrera med vanlig naturgas inleddes en satsning på att distribuera gasen som fordonsgas. Satsningen var redan från början starkt kapitalkrävande eftersom den krävde uppbyggnaden av ett lokalt distributionsnät för gastankstationer för bilar. Däremot fanns det uppenbara miljömässiga och politiska vinster med att satsa på den lokalt utvunna biogasen, även om det var dyrt. Ett samarbete med Volvo AB och ett antal

andra aktörer startade därför med namnet TRUST (Transportutveckling i Storstad), Målet var att få fram fler gasdrivna fordon och även bedriva gemensam politiskt lobbyarbete för att öka skatteincitamenten för gasfordon. Ett antal företag samarbetade nu kring en teknik som, eftersom den var känd, hade flera paralleller ute i resten av den nya Västra Götalandsregionen. Med det var alla förutsättningar för att skapa ett ”lokalt kluster” på plats. Men det innebar naturligtvis också att Göteborgs Energi gav sig in på en helt ny marknad, där bolaget egentligen konkurrerade med de vanliga bensinbolagen. I motsats till bolagets gamla marknader var det här en marknad med starka prisvariationer och hård konkurrens. Det innebar att riskerna skulle öka i paritet med detta.

Under just de här åren arbetade en statlig utredning med frågan om biogasens förutsättningar och effektivitet. Den kom 1998 fram till ett ovanligt tydligt resultat där man varnade för de stora ekonomiska farorna med biogasen. Det skulle dock i mindre grad påverka utformningen av den rent praktiska politiken under det tidiga 2000-talet, där biogasen tillsammans med vindkraften fick en rent praktisk roll för att lösa knutarna kring landets nya energipolitik.

Utredningen innehöll inte bara en redogörelse för biogasens ekonomiska problem utan också en genomgång av olika anläggningar i landet. Påtagligt var att det fanns flera aktörer i Västra Götaland som redan



Göteborg Energis biogasanläggning i Sävsjö tonar fram på ett nästan trolskt sätt i den småländska skogen. På s 72 syns resterna av den nedlagda anläggningen på Vikens gård utanför Falköping. Att besöka resterna av Göteborg Energis gassatsningar runtom i Västergötland och Småland kan kanske bli en ny variant på de Arn-resor som var populära i början av 2000-talet. I så fall kan man också rekommendera en avstickare till just det kommunala Arn-land som byggdes i Götene under de åren. .

var aktiva och som nu dessutom kom i kontakt med varandra. Under de sista åren av 1990-talet skapade de mest aktiva aktörerna i Västergötland tillsammans plattformen Biogas Väst som organisatoriskt blev en del av BRG. Göteborg Energi deltog i finansieringen både med moderbolaget och med ett av sina dotterbolag. I embryot till detta nya regionala biogaskluster fanns det anläggningar i Göteborg och Borås samt i Trollhättan där man till och med använde fiskrens som råvara. Allra mest fantasirika var man i Skövde, där den statliga utredning som påpekade biogasens ekonomiska begränsningar sammanfattade det som pågick i en nästan förundrad ton: ”Grundtanken är, om vi förstått den rätt, att engagera hela befolkningen och ortens näringsliv i lokal produktion, förädling, konsumtion och slutligen även återanvändning. Jordbruket ses som en väsentlig energiproducent ingående i ett kretslopp. Kommunen skulle således förutom att sluta kretsloppet även öka sin självförsörjningsgrad...”.

Samtidigt pågick en stark verksamhet även bland olika företrädare för jordbruket, då EUs strukturfonder även innehåller ett sådant riktat stöd i form av programmet Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Leader). Strukturfondernas Leaderprogram kombinerades under 2000-talets första decennium med Klimatomställningsbidrag (Klimp), som på ett eller annat sätt låg bakom i princip alla Göteborg Energis biogasanläggningar. Ser man på storleken på bidragen

var de dock aldrig ens i närheten av att vara halva investeringskostnaden, och de skulle absolut inte ha någon påverkan på driftsekonomin.

Det väsentliga med alla dess program och visioner blev därför att Göteborg Energi – som var menat att var ett kommersiellt arbetande företag, som dessutom skulle tillhandahålla medel för verksamheter som Got Event och BRG – nu gick in i en oprövad och starkt bidragsberoende verksamhet. Det handlade dessutom om den för företaget helt nya men samtidigt extremt konkurrensutsatta marknaden för fordonsdrivmedel. Det hela utvecklades dessutom i en regional samarbets- och expansionsstrategi.

Ett påtagligt men problematiskt drag i de nya (både nationella och lokala) energisatsningarna på bioenergi och vindkraft är att det är tekniker som saknar egentliga stordriftsfördelar. För den som växer innebär det att man både måste bygga en stor mängd lokala produktionsanläggningar och ett nytt rörnät för att distribuera resursen. Investeringarna är dessutom hårt bundna till en lokal resurs, i form av avfall, gödsel eller ett läge där det kan förväntas finnas tillgång till kontinuerlig vind. Biogasen har också andra begränsningar, eftersom förflyttning av kogödsel är ytterst transportintensiv och därför knappast lämpar sig till annat än mindre anläggningar som orienteras direkt till råvaran. I stadsmiljö är biogasanläggningarna som bygger på gödsel direkt olämpliga: ”Den biogödsel som kommer

ur en rötprocess innehåller stora mängder vatten vilket gör att det inte är miljömässigt eller ekonomiskt hållbart att transportera det längre sträckor... Detta medför att det måste finnas åkermark i anslutning till det område där en biogasanläggning ska uppföras”. Ser man till de transportmässiga begränsningarna samtidigt som man föreställer sig att biogas kommer att bli storskaligt användningsbar blir därmed också det allra största biogasprojektet Gobigas, som bygger på förgasning av skogsråvara, logiskt. Även i det fallet var förekomsten av statliga bidrag på drygt 200 miljoner till sist avgörande för investeringen.

I den konsultrapport som gjordes i samband med att Göteborg Energi hade genomgått flera skandaler genomlystes även satsningarna på bioenergi. Där kommenterades den ledande roll bolaget hade tagit på sig i Västsverige: ”Göteborg Energi har fått en viktig roll för att driva biogasproduktionen framåt i Västsverige, är den största leverantören av biogas till Fordonsgas Sverige AB och är en av få aktörer på marknaden i Västsverige som har både finansiell möjlighet och långsiktigt engagemang för att driva utvecklingen av biogasmarknaden”.

I bolagsordningen fanns det dock en tydlig begränsning: ”...genomföra kommersiellt motiverade förvärv av energiverksamhet samt ingå avtal om samarbete med andra aktörer inom energiområdet inom en radie om 10-12 mil från Göteborg utan att detta behöver underställas kommunfullmäktige för beslut ...”. Varför

bolaget skulle expandera utanför denna 12 mils gräns, i strid med bolagsordningen, in på de västgötska och småländska avfalls- och kogödselmarknaderna går det inte att få någon annan förklaring på än kombinationen av klustertänkande och förekomsten av olika typer av bidrag. För att få lönsamhet i projekten var man däremot ständigt tvungen att skapa kalkyler som byggde på osannolika förutsättningar. Bidragsberoendet och den vaga definitionen av begreppet ”kluster” var ovanligt tydlig när investeringarna i en anläggning i Småland analyserades av två av de ansvariga från företaget i GP: ”Man tittade efter var det fanns gödselkluster och fann att i Sävsjötrakten fanns många lantbrukare med kor”. ”I december 2010 fick jag kasta mig på cykeln och åka till Gustav Adolfs torg. Jag fick höra att projektet höll på att bordläggas. Men vi fick till stånd så att kommunstyrelsen snabbbehandlade ärendet. Ett viktigt argument var att projektet hade Klimp-bidrag som inte fick förfaras”. Klimpbidrag eller liknande kluster hittade man i Lidköping, Falköping och Skövde, där det till och med fanns en charkuterifabrik som producerade slaktavfall.

NÄSTA UPPSLAG:

Vi avslutar biogasresan i Lidköping och Sävsjö. I den västgötska metropolen hyllas fortfarande den guldklimp som blev starten på Göteborg Energi ABs resa till miljardavskrivningarnas rike. I Småland har man dessutom fångat själva kärnan på det innovativa gödselklustret.

sGas



Men föreställningen har inte mycket med det normala klustertänkandet, som utgår från dynamiskt mänskligt utbyte av idéer och innovationer, att göra. Här utgår man istället från förekomsten av en råvara i form av koexkrement som sedan ska förgasas med en från början känd teknik. Vid en viss prisnivå ska sedan den tekniken bli lönsam, alternativt ska den med hjälp av stöd, subventioner eller protektionism kunna uppnå ekonomisk bärkraftighet. Det gör att ”klustertänkandet” i det här fallet har mest släktskap med den importsubstituerande politik som bedrevs i olika utvecklingsländer under 1960- och 1970-talen. Tanken var där att man identifierade en marknad som fanns i landet i fråga, exempelvis för skor. Sedan uppfördes tullmurar för produkten, varefter en skofabrik byggdes. I nästa steg stängdes sedan importen av läder, varefter läder kunde produceras till skorna på särskilt uppförda djurfarmer. I teorin skulle sedan ”länkar” för dessa industrier kunna identifieras åt olika håll, varefter landet kunde bli självförsörjande samtidigt som sysselsättning skapades.

I teorin lät utvecklingsstrategin om importsubstitution och länkar bra på alla tänkbara vis, men verkligheten blev helt annorlunda, Fabrikerna som uppfördes nådde aldrig de skalfördelar som var nödvändiga, någon teknikutveckling förekom inte heller och beroendet av importerad teknik var lika stort som alltid. Det gjorde också att strategier av denna typ övergavs från och med 1980-talet. Talande nog var det exakt samma problem

som kom att plåga de satsningar Göteborg Energi gjorde under 2000-talets första decennier. Anläggningarna plågades av enorma kostnader och stora driftsstörningar, vilket gjorde att det vare sig förekom några stordriftsfördelar eller fanns någon logik i köpet av olika lokala nät runt omkring i Västsverige.

I praktiken var alla dessa problem tydliga redan när Göteborg Energi gav sig in i spekulationsbyggena kring gasanläggningarna. Det var också det som styrde mot satsningarna på drivmedel för bilar, eftersom bensinmarknaden bedömdes som mindre kostnadskänslig och mer politisk påverkansbar än den rena energimarknaden. Den stora svagheten i de resonemangen var i grund och botten den snabba tekniska utveckling som pågick i oljeproduktionen. Efter flera decennier hade priset börjat stiga när den kinesiska efterfrågan ökade i början av 2000-talet och det är naturligtvis ingen slump att beslutet om de stora biogas/for-donsbränsleinvesteringarna togs åren kring 2010 när oljepriset toppade på nivåer kring 100 dollar per fat. I framtida prognoser antogs nu priset fortsätta mot 150 och 200 dollar, samtidigt som skatterna skulle fortsätta att höjas. Bensinpriserna antogs därför ligga på 25-30 kronor framåt 2017/18.

Satsningarna drevs alltså vidare utifrån förekomsten av bidrag och utifrån antagandet om att olje- och därmed också bensinpriserna skulle fortsätta att öka för evigt. Det som hänt i realiteten var att den

explosiva kinesiska efterfrågan hade drivit oljepriserna uppåt under 2000-talets första decennium, och att sedan de oroligheter som följde på den ”arabiska våren” fortsatta att hålla priserna på en hög nivå. Det drev å andra sidan fram enorma investeringar i amerikansk skifferolja, vilket satte en allt starkare press på priserna, vilket efter ett misslyckat OPEC-möte utlöste ett snabbt och hårt prisfall. Allt detta innebar att antagandena om bensinpriser på 30-40 kronor (i dagens penningvärde) framemot 2020 blev helt orealistiska.

Sammantaget innebar detta att kommunalt drivna och ägda bolag gav sig in i en massiv oljeprisspekulation. Risktagandet var för varje sansad bedömare enormt, inte minst i ljuset av att samma prognoser om ständigt stigande oljepriser också hade gjorts i början av 1980-talet och var mycket lätta att känna igen även 25 år senare. Resultatet blev även denna gång detsamma när oljepriserna vintern 2014 föll tvärt. I grunden slog det sönder hela Göteborgs Energis expansionsstrategi.

De enorma kostnader som den tveksamma investeringsstrategin hade skapat gjorde att bolaget under 2000-talet hade ett negativt kassaflöde i stort sett varje år. Eftersom investeringskostnaderna bokföringsmässigt sprids ut över många decennier märktes inte det i själva resultatrapporterna vilka fortsatte att visa vinster. Det innebar att Göteborg Energi kunde fortsätta att skicka koncernbidrag till de förlustdrivande

delarna av Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB. Naturligtvis ledde detta till att bolagets skuldsättning ökade. Skulduppbyggnaden växte med i det närmaste 4 000 miljoner kronor från år 1997, när expansionens startade i stort sett samtidigt som konglomeratsbildningen skedde, fram till 2014 när satsningarna kulminerade. Det innebär alltså att skulderna i snitt ökade med i det närmaste en kvarts miljard om året under den här tidsperioden.

Under de här åren plågades dessutom bolaget av några av Göteborgs mest uppmärksammade ”mut- och korruptionsskandaler”, vilka beskrevs utförligt framförallt i boken ”Den skenhelige svensken”. I en av de mest avslöjande delarna av den skriver Louise Brown om hur Göran Johansson finns med under den ceremoni när Karin Törnqvist skulle få priset som ”årets Visselpipa”. När själva priset ska överräckas lämnar Johansson demonstrativt ceremonin för att ”hans bolagsdirektörer” blivit anklagade för oegentligheter. Själva händelseförloppet är typiskt: det hade länge funnits en tystnadskultur i stadens förvaltning vilken 1996 hade sammanfattats av den dåvarande stadsdirektören i orden ”Jag förstår att det sitter nån jävla rätta i systemet och ringer er...” när hans tvivelaktigt attesterade räkningar hade avslöjats i pressen. Det som hände under bolagsexpansionen är att denna tystnadskultur spreds i allt större delar av kommunen, inte minst för att de kommunala verksamhetsområdena och

upphandlingarna blev allt större. Men denna kultur var naturligtvis också en orsak till mängder av tveksamma beteenden, som kunde fortgå i årtal. Bara den som var nykomling i systemet kunde bli förvånad. I energibolaget kulminerade de tveksamma beteendena när den verkställande direktören skrev på ett pensionsavtal som direkt ledde fram till hans avgång under 2011.

Ledningsförändringarna gjorde sannolikt ändå att det blev lättare att hantera de finansiella konsekvenserna av de enorma biogassatsningarna när vidden av katastrofen stod klara. Efter oljeprisfallet vintern 2014 blev det uppenbart att utbyggnaden inte kunde fortsätta längre. Samtidigt drogs flera av anläggningarna med oförutsedda tekniska problem. Under 2015 tvingades därför bolaget till nedskrivningar av investeringarna på mer än en miljard kronor. Mycket stora delar av gassatsningen hade alltså visat sig vara helt värdelösa och fick läggas ned eller säljas för symboliska summor. Tusentals miljoner kronor av energibolagets pengar hade ödslats bort på ett biogasimperium i Västergötland, på Gobigas och på koncernbidrag som gått till att finansiera Bruce Springsteen-konserter.

Utvecklingen ställer frågan om vad som är lämplig kommunal verksamhet på sin spets. Precis som den statliga utredningen 1998 pekat på finns det egentligen ingen långsiktigt stigande trend i oljepriserna. Alla sådana antaganden visade sig vara en myt i början av 1980-talet, och på samma vis visade de sig vara en myt åren kring 2010. Att spå oljepriser är – som någon påpekat – a fool's errand. Att ge sig in i den typen av spekulationer för ett kommunalt energibolag som egentligen aldrig verkat utanför Göteborgs gränser var lindrigt talat vidlyftigt. När man i efterhand ser de rapporter som beskrev energibolaget som en stark spelare i det ”västsvenska gasklustret” är det att få en bild av hur systematiskt man undervärderade kostnaderna och gjorde sig själva blinda för den konkurrens och de risker som omvärlden innebar. När man ser de övergivna rören utanför jordbruken i Falköpingstrakten framstår ihålligheten i resonemangen nästan smärtsamt starkt. Kostnaden för den affärsmässiga miljöutvecklingen och biogasen kommer Göteborgs medborgare att få betala i många ytterligare år.

NOTER

- 1 Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64 (5): 416–424. Jämför Strandberg, U. (2007) "Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket" i bilaga till SOU 2007:93, Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, Expertgruppsrapport.
- 2 I ett inlägg på Facebook kommenterade ett tidigare biträdande kommunalråd för Folkpartiet i Göteborg, mitt arbete med den här studien på följande sätt: "Utgå från maktbolagsstrukturen som bygger en stat i staden för att kunna styras från en, företrädesvis stark, man genom att förbikoppla beslutsvägarna utan onödiga omvägar i form av den formella beslutsordningen och egentliga ansvarsfördelningen, med tjänster och gentjänster utan upphandling eller insyn som bindemedel, och lägg till det en i övrigt splittrad och osammanhållen struktur för kommunens egentliga kärnverksamhet som omöjliggör överblick från de enda i kommunledningen som är satta att politiskt på heltid styra staden, så kommer du nog nära pudelns kärna enligt min erfarenhet. Lägg därtill att strukturen varit 'faderslös' under ett antal år nu utan att egentligen från grunden ha rivits om som hade varit det som krävts för att inte fortsätta i någon slags oreglerad självspinn. Göteborg är precis så litet att det är möjligt och så stort att det inte blir uppenbart".
- 3 Under Rytta-EM förstördes Heden på ett sätt som fortfarande inte lagats. Var dessa kostnader till sist kommer att bokföras står ännu inte klart. De kostnader för säkerhet och dylikt som följde med arrangemanget kommer också att bli intressanta att försöka utvärdera i efterhand.
- 4 Ostindiefararen Götheborg och den stora satsningen på systerstaden i Shanghai är kommunala projekt med BRG-anknytning som också kostat mer än 500 miljoner sedan 1990-talets slut. Trots att en ledande ekonomi-historiker i en utredning framhållit att "... utan någon som helst kalkyl vågar man påstå att det blev en investering som verkligen kom att löna sig ..." förefaller det som att Shanghai-satsningen verkligen skulle vara i behov av att utvärderas.
- 5 Trygg, Vacker Stad är en annan av de många parallella organisationer som utvecklades i början av 2000-talet. Avsikten var att Trygg, Vacker Stad skulle samordna resurserna från stadsdelsförvaltningar och nämnder när olika kommunala satsningar genomfördes inför EU-toppmötet år 2000. Organisationen fick sedan en egen budget vilket gett den en nyckelroll i många projekt i Göteborg under det senaste decenniet. En hög tjänsteman uttryckte effekten av det på ett kärnfullt sätt: "Tidigare höll vi tillbaka, av rädsla för att kläcka någon idé som skulle behöva belasta våra egna stadsdelsbudgetar, nu finns det pengar inom projektet och kreativiteten kring vad vi vill göra med dem är stor".
- 6 För att starta UNO AB väcktes ett tidigare vilande AB till liv. Det var Studium AB som fick det nya namnet Utveckling i Nordost. Studium hade dessutom en intressant historia i sig: det hade startats 1999 för att bolagisera den kommunala vuxenutbildningen, som sedan förlorade samtliga konkurrensutsatta upphandlingar till ABF och Lernia AB. Kostnaderna för att avveckla Studium har beräknats till 200 miljoner kronor.
- 7 Det är talande för den projektkultur som kring 2005 spridde sig till alla delar av stadsrummet, att personerna bakom Världsbyn, som senare skulle bli Kamelfarmen, också satt med i en av de "medborgargrupper som skulle formulera visioner om Skeppsbron". Det belyser väl hur det oprecisa beslutsfattandet och den bidragsflod som följde med de nya regionala stödformerna ledde fram till det stillastående, som i allt högre grad skulle karaktärisera staden under 2010-talet.

Skattebetalarna:

