



HUR KUNDE DET BLI SÅ HÄR?

En kritisk analys av
beslutsprocessen i tre aktuella
stadsbyggnadsprojekt
i Stockholm:

- ASTORIA
- GALLERIAN
- LILJEHOLMSKAJEN

HUR KUNDE DET BLI SÅ HÄR?

En kritisk analys av
beslutsprocessen i tre aktuella
stadsbyggnadsprojekt
i Stockholm:

- ASTORIA
- GALLERIAN
- LILJEHOLMSKAJEN

Copyright © text Susanne Ingo, Kristina Berglund och Andreas Perner 2018

Foton: resp fotograf

Omslag: Fredrika Siwe

Omslagsbild: Laila Reppen

Projektledare: Ann Pålsson, Redaktörspoolen AB

Sättning: Gyllene Snittet bokformgivning AB

Tryck: Drukatava, Lettland 2018

ISBN 978-91-639-8062-6

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	7
TRE STADSBYGGNADSPROJEKT	11
Astoria	13
Humlegården förnyar kvarteret Riddaren 18.....	13
Stadens företrädare drev på satsningen på ny arkitektur	15
Experternas bedömningar av kulturmiljön förvanskades	17
Två allianspartier i opposition reserverade sig	19
Välbevarad tidstypisk arkitektur offrades	19
Gallerian	21
AMF utvecklar hela Galleriankvarteret	21
Staden ville att City skulle bli mer attraktivt	22
Saklig kritik mot bebyggelsen fick inte gehör.....	25
Alla partier utom ett röstade ja	29
Nya Galleriankvarteret bryter skalan i stadsmiljön	32
Liljeholmskajen	35
JM omvandlade ett arbetsplatsområde	35
Staden lät exploatören utforma planerna	36
Byggrätten ifrågasattes först vid bygglovsprövningen	37
Inget parti reserverade sig	39
Berghusen kritiseras för låg kvalitet	42
HUR KUNDE DET BLI SÅ HÄR?	43
Projektförutsättningar avgjordes utanför den offentliga dialogen	43
Samma inriktning oavsett politisk majoritet	44
Planeringskunskap, miljömål och kulturvärden åsidosattes	46
Helhetssyn saknades	48
STADSPLANERINGENS TROVÄRDIGHET BÖR ÅTERUPPRÄTTAS	50
De politiska beslutens legitimitet behöver stärkas.....	51
Utveckla förutsättningarna för värdeskapande stadsutveckling.....	53
BILAGA	
Partiernas faktiska ställningstaganden	55



FÖRORD

Städer förändras hela tiden. Under senare tid har Stockholm upplevt en kraftig byggboom. Det har skett en förtätning främst i attraktiva lägen och tidigare verksamhetsområden nära innerstan har omvandlats till nya stadsdelar. Det rådande mantrat är ”högt och tätt”. Som en följd av framförallt den höga exploateringsgraden reagerar människorna alltmer på att förändringarna får negativa effekter på stadsmiljön.

Det saknas en tydlig idé om vilken utveckling som Stockholms kommun, (Staden), vill stödja genom den fortsatta utbyggnaden i enskilda stadsdelar, i synnerhet i City. Det är lätt att få intrycket att Stadens ledning släpper fram projekt efter projekt, utan hänsyn till hur viktiga kvalitéer och funktioner i den samlade stadsmiljön påverkas.

Denna stadsutveckling hotar vårt kulturarv. Allt högre hus växer upp i lägen där de på ett olyckligt sätt bryter mot stadens samlade siluett. Citys karaktär förändras snabbt genom påbyggnader av befintliga hus och nya höga byggnader. Till följd av förtätningensivern och de vinstmaximerade innerstadsprojekten rivs kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Också nya områden har allvarliga kvalitetsbrister. Riktlinjerna i Stockholms byggnadsordning efterlevs inte.

Stadsutvecklingen verkar snarare styras av nyckeltal för största möjliga bygggrätt än av hänsyn till kulturarv och strävan efter en god stadsmiljö. Detta sker trots att Sverige har 16 nationella miljö kvalitetsmål, en tydlig lagstiftning och en gedigen kunskap om hur planering och byggande ska bedrivas för att uppnå en långsiktig och hög kvalitet i den byggda miljön. Vi bygger inte bara för dagens behov. Staden har också ett ansvar för kommande generationers livsmiljö. Varför leder inte de lagreglerade processerna till bättre resultat?

För att försöka förstå varför, när och hur de avgörande politiska besluten fattas i realiteten har vi analyserat beslutsprocesserna i tre aktuella projekt som var för sig belyser strategiska utmaningar i stadsbyggandet under senare år:

ASTORIA I kvarteret Riddaren 18, där en av få återstående byggnader från 1870-talet i stadsdelen Östermalm har rivits till två tredjedelar. I stället ska en ny större byggnad uppföras vilket innebär ett ingrepp i den klassiska staden som är ett viktigt uttryck för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Att riva och bygga nytt leder också till ökad klimatbelastning.

GALLERIAN I kvarteret Trollhättan 30, där en ny byggnad har rivits för att ge plats åt en större byggnad. Andra hus i kvarteret har byggts på med nya våningar. Den ökade bebyggelsehöjden innebär ett kraftigt brott mot skalan i näromgivningen. Rivningen leder också till ökad klimatbelastning.

LILJEHOLMSKAJEN, Berghus 2, i kvarteret Sjövik 5, där bostadshus har uppförts i ett synnerligen trångt läge, vilket innebär att väsentliga kvalitetskrav i både bostäderna och närmiljön åsidosatts.

Underlaget för studien består av utdrag ur beslutsprotokoll och övriga handlingar från plan- och byggprocesserna för de tre ärendena, uttalanden i plan- och byggfrågor i dagspressen under åren 1998–2016 samt de olika partiernas program. Det mycket omfattande underlaget, ”Från dröm till sten – De politiska partiernas agerande i planprocessen”, har tagits fram av Andreas Pemer, skribent, på uppdrag av Samfundet S:t Erik i samverkan med Svenska byggnadsvårdsföreningen och Urban City Research, ett program inom Ax:son Johnssonstiftelsen. Underlaget finns tillgängligt på www.samfundetsterik.se/aktuellt/

Utvärderingen av planprocesserna har utförts av en arbetsgrupp inom de tre organisationerna. Susanne Ingo och Kristina Berglund har författat rapporten.

Samfundet S:t Erik

Monica Andersson, ordförande

Susanne Ingo, vice ordförande

Laila Reppen, sekreterare

Svenska byggnadsvårdsföreningen

Kristina Berglund, vice ordförande

Stephan Fickler, verksamhetsledare

Urban City Research

Peter Elmlund, Director

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Arbetsgruppen har granskat de politiska partiernas hantering av tre stadsbyggnadsärenden i Stockholms stad – Astoria, Gallerian och Liljeholmskajen – för att försöka förstå hur beslutsprocessen och slutresultaten kunde bli så som de faktiskt blev. Vart och ett av projekten motsvarade viktiga stadsbyggnadsstrategier i Staden, nämligen att tillföra ny arkitektur, att utveckla City samt att bygga ett nytt bostadsområde enligt översiktsplanen.

Vi har studerat beslutsprocesserna för de tre ärendena utifrån beslutsprotokoll och övriga handlingar från plan- och byggprocesserna och mot bakgrund av uttalanden i dagspressen och de olika partiernas program. I korthet visar analysen följande:

■ **Projektförutsättningarna avgjordes i realiteten utanför planprocessen.**

Genom överenskommelser mellan Stadens företrädare och exploatörerna bestämdes grundläggande förutsättningar för exploateringen utan offentlig diskussion. Under planprocesserna, som sedan följde, förändrades inte projekten särskilt mycket. De styrande partiernas företrädare, liksom cheferna för förvaltningarna, drev igenom planförslagen trots protester från tunga remissinstanser.

Vi har sett att i två av fallen lades viktiga förutsättningar för projekten fast i ett tidigt skede genom avtal som Staden, via exploateringsnämnden, träffade med exploitören innan planprocessen inleddes av stadsbyggnadsnämnden. I det tredje fallet, Astoria, visar studien att Stadens företrädare varit pådrivande för att ersätta en del av den befintliga byggnaden med ett nytt hus. I praktiken innebar dessa överenskommelser om förutsättningarna, utanför den offentliga dialogen, att utrymmet för att tillgodose andra välmotiverade anspråk inskränktes kraftigt.

■ **Projekten har bedrivits med samma inriktning oavsett politisk majoritet.**

Trots skiftande majoriteter under tiden för planprocesserna följde den

politiska ledningen lojalt de inledande överenskommelserna. Processerna innebar att utrymmet för de olika partierna att få gehör för sina särskilda frågor minskade. I oppositionsställning blev dock utrymmet större för att hävda partiernas profilfrågor. Vi har konstaterat att trots att partiprogrammen lyfte fram stadsbyggnadsfrågor skilde sig innebörden av de slutliga besluten påfallande ofta från ställningstagandena i de enskilda partiernas program.

- **Planeringskunskap, miljömål och kulturhistoriska värden respekterades inte.** Planprocesserna blev mer av en administrativ rutin än den problem- och konfliktlösande process som den är avsedd att vara. Beprövad planeringserfarenhet, miljökvalitetsmål och hänsyn till kulturarvet fick litet genomslag i processerna. Stadsmuseets och länsstyrelsens experter framförde i två av fallen stark kritik mot planförslagen som bedömdes påverka de kulturhistoriska värdena negativt. I det ena fallet reserverade sig dessutom tjänstemän på länsstyrelsen mot det slutliga beslutet.
- **Helhetssyn saknades.** Trots att de aktuella översiktsplanerna (ÖP-99 och ÖP 2010, Promenadstaden) fördjupats genom Stockholms byggnadsordning, med konkret vägledning för bebyggelseutvecklingen, tillämpades inte dessa riktlinjer. Det tematiska tillägget till översiktsplanen från 2010, Arkitektur Stockholm, visade sig vara alltför vagt. Projekten bedrevs var för sig utan hänsyn till hur det berörda området som helhet skulle påverkas. Avvägningen mellan exploateringsintresset och allmänna intressen – särskilt hänsyn till natur- och kultur- och stadsmiljövärden – hänsköts till detaljplaneskedet. Detta innebar att prövningen av frågor som blev avgörande för projektets kvalitet kom till stånd för sent och på en alltför detaljerad nivå. Det är tydligt att i praktiken räckte översiktsplanerna och andra vägledande dokument inte till som styrinstrument i det inledande skedet av planeringen.
- **Alla tre projekten har stora kvalitetsbrister.** I slutändan visade det sig att i praktiken ledde framförallt de tidiga överenskommelserna om förutsättningarna för de tre studerade fallen till att väsentliga kvalitetskrav inte kunde tillgodoses. Följden blev i fallet Astoria ett kraftigt ingrepp i den klassiska stenstaden på Östermalm, där stora delar av en unik byggnad från tiden före 1874 års byggnadsstadga revs till förmån för ett nytt och

mycket större hus. Den byggnad som uppförs avviker dessutom mycket från det förslag som redovisades under planprocessen. I Galleriankvarteret revs en fungerande byggnad, bara fyrtio år gammal, och ersattes med en högre byggnad. Andra byggdes på med fler våningar. Följden av den ökade byggnadshöjden blir en mörkare gatumiljö och intrycket förts av Hötorgshuset som markör av City i stadens karaktäristiska siluett. På Liljeholmskajen får de boende leva med att ha en hög bergvägg söder om huset strax utanför sovrumsfönstret och utsikt mot ett trångt gaturum mot norr. Dessutom har närmiljön stora brister som drabbar inte minst barnen.

- **Bristen på transparens och svårigheter att utkräva ansvar minskar legitimiteten för politiska beslut.** Studien visar att avtal i tidiga skeden, som i praktiken fungerar som låsningar, inte ger tillräckligt utrymme för delaktighet och påverkan i planprocesserna. Detta undergräver i sin tur möjligheten till problemlösning och leveransförmåga eftersom de motsättningar som uppstår under processen blir svårare att lösa. Protesterna har ökat efterhand.
- **Stadsplaneringen i Stockholm behöver stärkas.** Om fortsatta utbyggnader ska leda till en god och attraktiv stadsmiljö krävs tydliga tematiska riktlinjer och geografiska fördjupningar av översiktsplanen på områdesnivå. Sådana fördjupningar måste arbetas fram i öppna processer innan överenskommelser träffas med exploitörer om olika projekt. Men detta är inte tillräckligt. Det behövs också insatser för att se till att riktlinjerna efterlevs. Framför allt måste stadens företrädare dra nytta av medborgarnas och experternas kunskaper för att värdesätta och hävda natur- och kulturvärdena i stadsmiljön. Stockholms byggnadsordning är ett nödvändigt redskap för att säkerställa kvaliteten. Dess uppdatering har dröjt alldeles för länge.

TRE STADSBYGGNADSPROJEKT

Studien har omfattat tre olika projekt i Stockholm: Astoria, Gallerian och Liljeholmskajen. Projekten är exempel på olika typer av förändringar i staden – förnyelse i kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, förändring av volym och skala i befintlig bebyggelsemiljö samt utbyggnad av ett nytt område.

De tre projekten har fått stor uppmärksamhet. Under planprocessen framförde både experter och medborgare kraftig kritik mot rivningen av en del av Astoriahuset. I Gallerianprojektet ifrågasattes byggnadshöjden av tunga remissinstanser under planprocessen. I fallet Liljeholmen uppmärksammades bostädernas och närmiljöns kvalitetsbrister först under processens slutskede. Under den studerade perioden var *Översiktsplan -99* och *Översiktsplan 2010, Promenadstaden*, de vägledande instrumenten för detaljplaneringen. Dessa översiktsplaner kompletterades av *Stockholms byggnadsordning*, en fördjupning med konkret vägledning för bebyggelseutvecklingen. *Översiktsplan 2010* kompletterades också med en arkitekturpolicy, *Arkitektur Stockholm, Strategier för stadens gestaltning*¹, som fick status som ett tematiskt tillägg till översiktsplanen.

Stockholms byggnadsordning är ett kvalificerat dokument. Det ger underlag för tillämpning av plan- och bygglagens regler om hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden, byggnaders egenart och helhetsverkan samt miljömässiga värden. I byggnadsordningen redovisas förhållningssätt till såväl de övergripande karaktärsdragen i Stockholms stadslandskap som till olika stadsbyggnadskaraktärer och årsringar. Byggnadsordningen ger också rekommendationer om förhållningssätt vid förändringar i den byggda miljön.

I detta avsnitt beskrivs de tre projekten, hur de hanterades under planerings- och beslutsprocessen, bland annat i förhållande till de övergripande styrinstrumenten, samt det slutliga resultatet.

1 Detta styrdokument utgår från Stockholms Stads vision 2030 om ett växande innovativt och upplevelserikt Stockholm med utgångspunkt i medborgaren. Arkitektur Stockholm utgör tillsammans med *Den gröna promenadstaden* och *Framkomlighetsstrategin* en del av Stockholms strategiska planering.



Astoria. Fasaden in mot kvarteret var avsedd som huvudfasad mot en aldrig genomförd planerad gata mellan Nybrogatan och Grev Turegatan.

Foto: Fredrik von Feilitzen



Det nya kontorshuset intill den återstående delen av byggnaden Astoria.

Foto: Humlegården/3XN

Astoria

Nybrogatan, kv Riddaren 18

Den befintliga bebyggelsen med Astoriahuset och dess näromgivning hade ett stort kulturhistoriskt värde som en sammanhållen och välbevarad miljö i centralt läge inom den klassiska stenstaden, ett av uttrycken för riksintresset för Stockholms stad med Djurgården. Byggnaden hade välhållna fasader från 1873. Fasaden in mot kvarteret var en gång avsedd att bli byggnadens huvudfasad mot en planerad gata som dock aldrig kom till stånd. Byggnaden är gulklassad enligt Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering.² Vi noterar, mot bakgrund av expertutlåtanden under planprocessen, att byggnaden i stället borde ha varit grönklassad, vilket innebär näst högsta värdenivå.³ Anledningen till den högre värderingen är bl.a. att Astoriahuset var en av stadens få kvarvarande 1800-talsbyggnader som hade uppförts innan 1874 års byggnadsstadga trädde i kraft, och dessutom ett av få återstående hus från 1870-talet i stadsdelen Östermalm.

Ärendet har genererat yttranden från många håll. Debatten har främst gällt inriktningen att bevara och rusta upp den del av byggnaden som vetter in mot kvarteret eller att riva och bygga nytt, en fråga som debatterats ända upp i kommunfullmäktige.

Humlegården förnyar kvarteret Riddaren 18

Fastighetsägaren Humlegården har arbetat med utvecklingen av fastigheten Riddaren 18 på Nybrogatan i Stockholm sedan 2005, i nära samarbete med Stockholm stad.⁴ I september 2011 uppdrog stadsbyggnadsnämnden åt kontoret att påbörja arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan. Planarbetet påbörjades 2013 och detaljplanen antogs 2015. Planen överklagades

2 ”Fastighet med bebyggelse av positiv betydelse för stadsbilden och/eller av visst kulturhistoriskt värde.”

3 ”Fastighet som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt”. Denna lydelse är exakt densamma som i 9 kap 34§ plan- och bygglagen där det anges att byggnad med detta värde ej får rivas.

4 2017-04-29. Fastighetsvärlden <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/jubel-hos-humlegarden-efter-12-ar-kamp/>

och mark- och miljödomstolen avslag överklagandet 2017. Senare samma år meddelade den högsta instansen, Mark- och miljööverdomstolen, att de inte gav prövningstillstånd och att mark- och miljödomstolens dom därmed står fast. Detta innebar att detaljplanen vann laga kraft och att Humlegårdens genomförande av projektet kunde påbörjas. Från byggstart beräknas projektet ta omkring två och ett halvt år.

Projektet inkluderar rivning av den del av huvudbyggnaden som ligger i vinkel mot Nybrogatan samt uppförande av en ny tillbyggnad vars fasad och tak avses få en starkt avvikande utformning. Enligt illustrationen i planhandlingarna avsågs fasaderna utförda i tombak, en mässingslegering av koppar och zink. I bygglovsansökan redovisas dock fasaden utförd med en mörk tegelbeklädnad som ger ett helt annat intryck än den ljusare fasad som stått i fokus för debatten under planprocessen. Husdelen mot gatan bevaras och nybyggnadens branta tak dras ut över det gamla huset, med två tillkommande våningar. Det är i realiteten två tredjedelar av byggnaden som rivits.

Projektet beskrivs av fastighetsägaren Humlegården på följande sätt.

”Humlegården⁵ utvecklar omkring 6 000 kvm kontor och handel samt 2 000 kvm bostäder. Projektet består av två delar, där man både bevarar och utvecklar kvarteret. Den del av fastigheten som vetter mot Nybrogatan, med den välkända Astoria-entrén, återfår sin forna glans genom en omfattande restaurering. Originaldetaljerna bevaras och husets fasad återfår sin ursprungliga nyans. Byggnaden kommer även att återställas till sin ursprungliga funktion som bostadshus. I bottenvåningen skapas en mötesplats som gör Astoria tillgängligt för allmänheten, genom etablering av en restaurang och butiker. Den del som vetter mot gränden har stora sättningsskador och kommer att rivas till förmån för en ny byggnad som tillför ett stort värde till platsen. Ambitionerna är mycket höga och uppdraget har tilldelats den välrenommerade danska arkitektbyrå 3XN. Form, färg och materialval har inspirerats av de omgivande kvarteren. Humlegårdens vision för Astoria Stockholm kombinerar det bästa från nu och då, och säkerställer att kvarteret kan fortsätta leva i många generationer till.”

5 <https://humlegarden.se/om-humlegarden-fastigheter/vara-fastigheter/fastighet-riddaren-18/> 2017-11-29.

Stadens företrädare drev på satsningen på ny arkitektur

Av de studerade handlingarna i Astoriaprojektet är det svårt att klart utläsa vilka sakförhållanden som varit avgörande, för beslutet att endast byggnadskroppen mot Nybrogatan skulle bevaras medan byggnadsdelen inne i kvarteret skulle rivras. När stadsbyggnadsnämnden beslutade att godkänna detaljplanen⁶ lämnade majoritetspartiernas företrädare⁷ ett särskilt uttalande där det framgår att Staden drivit på för en nybyggnadslösning:

”Projektet är ett välde signerat och arkitektoniskt intressant förslag och utgör en rimlig kompromiss mellan bevarandesträvanden och projektekonomi. Det är för staden viktigt att man är en pålitlig samarbetspartner, särskilt i de fall staden varit pådrivande. Att riva en byggnad från 1800-talet ska aldrig vara ett lätt beslut, men i detta fall anser nämnden att beslutet är godtagbart. Stadsbyggnadsnämndens beslut i denna fråga skall inte ses som ett prejudikat.”

Vi drar slutsatsen att byggherren Humlegården först var inriktad på att bevara byggnaden. Uttalandet ovan visar dock att den styrande koalitionen i stället ville ha en nybyggnad. Det var också vad ledningen för Humlegården sade vid ett möte med företrädare för Samfundet S:t Eriks styrelse. En faktor som troligen var pådrivande för beslutet är att gestaltungsfrågor generellt fick stor uppmärksamhet i Staden under de första åren på 2010-talet. En arkitekturpolicy antogs som beskriver mål och strategier för hur Stadens vision och översiktsplan ska förverkligas. I strategin sägs exempelvis:

”Målsättningen vid om- och tillbyggnad är att hantera den befintliga bebyggelsen ur ett kunskapsmässigt helhetsperspektiv. Byggnaden ska som helhet påverka omgivande stadsmiljö på ett positivt sätt. En viktig målsättning för all bebyggelse är att planera med ett tydligt förhållningssätt till den mänskliga skalan, till staden i ögonhöjd, men nya arkitektoniska kvaliteter ska tillföras till såväl bottenvåning, taklandskap och fasad.”

Mycket tyder på att ledningen i stadsbyggnadsnämndens förvaltning varit angelägen om att få till stånd en nybyggnadsdel med ”nya arkitektoniska

6 2015-10-15.

7 Roger Mogert (S), Cecilia Obermüller (MP) och Sebastian Wiklund (V).

kvalitéer” i linje med Stadens arkitekturpolicy. Det fanns också ett motstånd i Staden mot att bevara endast den befintliga fasaden intill en nybyggnad. Stadens företrädare, bland annat dåvarande stadsarkitekten Karolina Keyzer, förde en dialog om utformningsfrågor med ägaren till Astoria.⁸

Resultatet, troligen till stor del till följd av påverkan från Stadens ledning, blev att byggherren beslutade sig för att ta fram ett nybyggnadsförslag och att anlita det danska arkitektföretaget 3XN. I realiteten avgjordes valet mellan att bevara eller riva redan före samrådsprocessen.

Dokumentationen från diskussionen i kommunfullmäktige om kvarteret Riddaren 18, som ledde till beslutet att anta detaljplanen vilket bland annat tillät rivning av en del av fastigheten⁹, visar att frågan om att riva eller bevara, trots den tydliga inriktningen hos Stadens ledning, var föremål för en omfattande uppmärksamhet under hela planprocessen. I debatten framfördes bland annat:

Joakim Larsson (M): ”moderaterna vill se det förslag från sökanden som förelåg för något år sedan, där fasaden bevaras och nya kontor etc. byggs inuti.”

Roger Mogert (S): ”det är rimligt att huset går att rädda. Tidigare förslag från fastighetsägaren, där fasaden bevarades, stärker denna tes. Detta förslag blev dock underkänt. Frågan om huset går att bevara eller ej är inte avgörande. För mig handlar det om att väga de värden vi de facto får mot de värden vi de facto mister i detta.”

Erik Slottner (KD): ”Det är inte en fråga om rivning eller bevarande. Detta handlar om ett nej eller ett ja till en utveckling av Sofi Almqvists plats och av Nybrogatans södra del. [...] Frågan har förminskats till att handla om rivning eller bevarande. Det handlar om mer. Det handlar om utveckling eller stagnation av Nybrogatans södra del och Sofi Almqvists plats. [...] Det här är ett guldklassat hus som inte vetter mot gatan. Det har inte stort kulturhistoriskt värde. Om vi vill ha en levande stenstad måste områden runt husen utvecklas”.

Särskilt uttalande Karin Ernlund (C): ”Centerpartiets vision för Stockholm är en diversifierad, brokig och blandad stad där tole-

8 Muntlig uppgift vid Samfundet S:t Eriks möte med Humlegården 2016-06-22.

9 2015-12-02. Beslut om antagande i kommunfullmäktige av *Detaljplan för del av fastigheterna Riddaren 18 och 5 i stadsdelen Östermalm*, Dp 2013-09412-54 (Utl. 2015:157).

ransen för en varierad stadsbild är hög. Starka skäl ska alltid finnas för beslut om rivning. Men bevarande ska inte heller ske till varje pris. I detta fall skulle det krävas omfattande grundförstärkningar av fastighetsägaren om hela huset bevaras. Det nya förslaget leder till en positiv gatumiljö med ett nytt tillgängligt torg på platsen, och viktiga kulturhistoriskt värdefulla delar bevaras. Att riva ett gammalt hus är och ska inte vara enkelt att besluta om, i detaljplanen för Riddaren 18 och 5 är beslut om rivning välmotiverat.”

Experternas bedömningar av kulturmiljön förvanskades

Studien visar att tjänstemän på stadsbyggnadskontoret inte delade fastighetsägarens anförda argument att en del av Astoriahuset hade sådana tekniska brister att den måste rivas. Flera gånger under planprocessen efterlystes en teknisk utredning för bedömning av huruvida rivning verkligen var nödvändig, men en sådan utredning kom aldrig till stånd. De sammanfattande slutsatserna i konsultföretagets, AIX Arkitekter, kulturhistoriska bedömning förvanskades vilket ledde till att företaget skriftligen meddelade Stadsmuseet, Skönhetsrådet och kulturförvaltningen att de blivit felciterade. Utredningar efterlystes många gånger under processen angående grundens status, behov av grundförstärkningar och motiv för rivning men någon sådan utredning genomfördes aldrig.

Den utvecklade miljökonsekvensanalys som senare utfördes verkar inte ha tillfört något nytt i sak vilket också påtalades i debatterna. Maria Hannäs (V) anförde att kontoret konstaterat ”att byggnaden inte alls är i så dåligt skick som tidigare angetts av byggherren”¹⁰ Mikael Lind med flera (M) anförde att ”inte heller vi kan se att konsekvensanalysen med för något nytt i sak” och menade att det ”inte finns något som motiverar en rivning”.¹¹

Länsstyrelsen påtalade vid samrådet om Astoria att det fanns en risk för att den planerade nya kontorsbyggnaden skulle leda till påtaglig skada på rikssintresset för kulturmiljövården för Stockholms innerstad med Djurgården. Inför beslutet om utställning anförde länsstyrelsen att utformningen av kontorsbyggnaden enligt byggherrens nya förslag avvek starkt och på ett främmande sätt i taklandskapet. I upprepad skala skulle det innebära påtaglig ska-

10 2013-08-15. Debatt inför stadsbyggnadsnämndens beslut om utställning av detaljplan.

11 2015-10-15. Debatt inför stadsbyggnadsnämnden beslut om godkännande av detaljplan.

da på riksintressets värden. Länsstyrelsen påtalade också att det vore värdefullt att pröva möjligheten att bevara även den byggnad som föreslogs rivas¹². Trots detta godtog länsstyrelsen till slut förslaget. Överklaganden efter det att planen antagits avvisades.

Också stadsbyggnadskontoret föreslog godkännande av ett planförslag som innebar rivning trots omfattande kritik av remissinstanser, varav flera expertorgan, och trots att det talades om ”måttlig inverkan” på riksintresset och ”stor inverkan” på kulturmiljövärdena i tjänsteutlåtandena. I kontorets utlåtande inför godkännandet av detaljplanen i stadsbyggnadsnämnden kan man dock ana tveksamhet till beslutet hos handläggande tjänstemän:¹³

”Stadsbyggnadskontoret vill betona att detta ärende inte ska utgöra något prejudikat för hur staden ser på den äldre bebyggelsens värde och betydelse för den samlade stadsbilden och upplevelsen av kulturvärdena inom Stockholms innerstad med dess bebyggelse från en lång tid. Snarare ska detta detaljplaneförslag ses som ett undantag där möjligheterna att bevara och utveckla befintligt hus för nuvarande fastighetsägare ses som mycket svåra och där vinsterna i form av ovan redovisade positiva faktorer samt med ett positivt arkitektoniskt tillskott till stadsbilden kan uppväga de nationellt/regionalt måttliga respektive lokalt stora negativa kulturmiljökonsekvenser som rivningen innebär.”

I utlåtandet anförs bland annat positiv privatekonomi för fastighetsägaren och byggherren som en fördel med planförslaget.

”Flertalet remissinstanser liksom övriga är negativa mot planförslaget och framför synpunkter framförallt vad gäller de kulturhistoriska aspekterna på såväl rivning som på nybyggnadsförslaget. [...] Vidare innebär nybyggnadsförslaget en möjlighet att ge fastighetsägaren och byggherren en positiv privatekonomi något som i rapporten konstateras att så inte är fallet vid ett bevarande.”

Vi noterar det anmärkningsvärda i att tjänsteutlåtandet inte är undertecknat av handläggande tjänstemän utan endast av stadsbyggnadsdirektören, Anette

12 Hållbarhetsanalys 2015-09-04, WSP.

13 2015-08-17.

Scheibe Lorentzi. Detta bekräftar tjänstemännens tveksamhet till rivningen och visar att de inte stod bakom förslaget till beslut.

Två allianspartier i opposition reserverade sig

Genomgången av publicerat material om Astoriaprojektet i media tyder på att bevarandeintresset var blygsamt representerat bland partiföreträdarna i Stockholms stadshus under de år som planprocessen pågick. Politiker i Folkpartiet, numera Liberalerna, protesterade dock i en debattartikel mot vad de ansåg vara de stora partiernas bristande hänsyn till stadsbild och andra stadskvaliteter när staden utvecklas.¹⁴ Vid tiden för stadsbyggnadsnämndens slutliga ställningstagande till detaljplanen för Riddaren 18 skrev Folkpartiets ledamot: ”Att riva ett 1870-talshus är uteslutet när det bara finns mellan 15 och 20 stycken kvar i Stockholm.”¹⁵

Vid tidpunkten för granskningen av detaljplaneförslaget 2013 råde borgerlig majoritet. S, M, C och KD var då positiva till att ställa ut ett förslag till detaljplan som tillät rivning. År 2015, med ny majoritet, röstade S, MP, C, KD och V för antagande av detaljplanen. L reserverade sig mot beslutet, liksom M, som ändrade sig när partiet kom i oppositionsställning.

Välbevarad tidstypisk arkitektur offrades

Staden tycks ha drivit på för att få fram ett nytt kontorshus med modern arkitektur vilket ledde till att två tredjedelar av Astoriahuset revs trots många och starka protester. Rivningen innebar ett hårt ingrepp i den klassiska stenstaden, ett viktigt uttryck för riksintresset. Rivningen stred också mot byggnadsordningen som anger att kulturhistoriskt intressanta byggnader ska bevaras samt att förändringar ska göras med respekt för helheten. Rivningen innebar även ökad klimatbelastning i strid med miljömålen.

Inför genomförandet av projektet visade det sig dessutom att det nya kontorshuset skulle få en mörk tegelfasad istället för den ljusa fasad som redovisats under planskedet och som avsågs samspela väl med färgsättningen på angränsande husfasader. Den nedsänkta park som skulle ”utvidga Nybrogatans rum” blir inte heller av. Dessa förändringar omkullkastar många av de argument som politikerna framförde i debatten för att motivera planförslaget.

14 2014-01-18. SvD, debattartikel av Lotta Edholm, Madeleine Sjöstedt och Björn Ljung.

15 2015-09-24. DN, intervju med Björn Ljung.



Gallerian

Hamngatan/Regeringsgatan, kv Trollhättan 30

Förnyelsen av fastigheten Trollhättan 30 är ett exempel på hur Staden genomför sina ambitioner att ”möta fysiska och funktionella utmaningar som delvis skapades vid omdaningen av nedre Norrmalm på 1950–70-talen”.¹⁶ Projektet illustrerar hur bebyggelseskalan i Stockholms innerstad bryts genom påbyggnader och tillkomst av nya högre hus, ett i taget, utan övergripande ställningstaganden till vare sig Citys framtida roll och funktion eller till bebyggelsens förändrade skala. Projektet har väckt debatt om effekterna för stadens silhuett och stadsmiljöns kvalitéer. Även i detta fall, i likhet med Astoriaplanen, har viktiga frågor för projektets inriktning debatterats ända fram till beslutet om antagande av detaljplanen.

AMF utvecklar hela Galleriankvarteret

I december 1998 köpte AMF de fem fastigheter som utgör Galleriankvarteret i centrala Stockholm.¹⁷ År 2012 gav exploateringsnämnden exploateringskontoret i uppdrag att träffa en avsiktsförklaring om utvecklingen för hela kvarteret Trollhättan.¹⁸ Drygt ett år senare fattades beslut om relaterade överenskommelser i exploateringsnämnden.¹⁹ Nämnden hemställde vid detta tillfälle även om att stadsbyggnadsnämnden skulle starta arbetet med en ny detaljplan för tomträten Trollhättan 30. Detaljplanen vann laga kraft 2016. Under denna process fattades beslut om rivning av en av de befintliga byggnaderna som hade uppförts 1976.

Fastighetsägaren AMF beskriver projektet:²⁰

16 *Program för City*, samrådshandling.

17 <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/sa-bli-amfs-megasatsning-pa-nya-gallerian/>

18 2012-09-27.

19 2013-12-12. Beslut om överenskommelse om exploatering för hotell- samt kontorsändamål inom tomträterna Trollhättan 29, 31, 32 och 33 med AMF Pensionsförsäkringar AB samt utveckling av tomträtsfastigheten Trollhättan 30 på Norrmalm Dnr E2013-511-01941.

20 <https://www.amffastigheter.se/Om-AMF-Fastigheter/Alla-fastigheter/Trollhattan-30---del-av-Urban-Escape-Stockholm/> 2017-11-29.

”Mitt i Stockholms city finns fem hus, fyra gator och två torg. Här skapar AMF Fastigheter ett nytt stadsrum – Urban Escape Stockholm. Den här fastigheten, Trollhättan 30 på Regeringsgatan 23–29, är del av det nya, idédrivna konceptet. Med Urban Escape skapar vi en stark helhet med kontor, hotell, restauranger och service utvecklat utifrån innovation, kunskap och kreativitet. Stockholms bästa läge – mitt i city och granne med Gallerian. För huset pågår ett intensivt utvecklingsarbete som bl.a. omfattar ett parallellt arkitektuppdrag där Alessandro Ripellino Arkitekter, Wingårdhs, Snøhetta (Norge) och Lundgaard & Tranberg (Danmark) har valts ut. Byggnaden kommer att vara i högsta klass med en förstklassig arkitektur av internationell standard.”

Staden ville att City skulle bli mer attraktivt

Gallerianprojektet stämde väl med Stadens vision om att förnya och förbättra modernistiska delar av City. *Stockholms stads vision för City 2030* antogs av kommunfullmäktige 2012. Visionen utvecklades under 2017 genom *Program för City* och *Trafik- och gatumiljöplan*. Stadens avsikt var att genom riktlinjerna i Program för City²¹ styra den fortsatta utvecklingen av City så att området ”kan svara mot stockholmarnas och besökarnas förväntningar på stadens kulturhistoriska och urbana kvaliteter samt näringslivets, handelns och turismens behov”. Citys stora utvecklingspotential ligger enligt programmet i användningen och utformningen av det offentliga rummet.

Gallerianprojektet är ett exempel på att en privat aktör²² tog fram och förankrade ett förslag till projekt²³. Studien visar att hela upplägget, och de ekonomiska förutsättningarna, i praktiken låstes när den borgerliga majoriteten i förening med Socialdemokraterna i ett tidigt skede, år 2012, röstade för det första beslutet i exploateringsnämnden. Dokumentationen av beslutet om markanvisning visar att Staden även planerade att ge rabatt på tomträtts-

21 *Program för City*, samrådshandling.

22 2015-04-01. Fastighetsvärlden. Skanska får Gallerian som uppdrag av AMF. <https://www.fastighetsvarlden.se/notiser/skanska-far-uppdrag-av-amf-gallerian/>

23 Skanska har fått i uppdrag att genomföra en om- och tillbyggnad av en fastighet på Regeringsgatan 13-19. Det är en del av projektet Urban Escape Stockholm som innefattar en omvandling av ett helt kvarter mitt i centrala Stockholm. Uppdragsgivare är AMF Fastigheter <https://www.skanska.se/vart-erbjudande/vara-projekt/201807/GallerianTrollhattan-31%2C-Stockholm>



Gallerian. Balkongerna på det nya bostadshuset vetter mot norr och ligger nära grannhuset.

avgälden i 20 år. Denna fråga väckte ingen större diskussion. Abit Dundar (L) invände emellertid mot stadens rabatt:

”Det är också förvånande att staden planerar att ge rabatt på avgälden i 20 år. Av tjänsteutlåtandet framgår att det för den ´tillkommande kommersiella byggrätten´ inte ska utgå någon tomt-rätt. Det är anmärkningsvärt om det ska förstås som att staden ger rabatterat pris till kontor i City men inte till bostäder. Staden behöver snarast bromsa utvecklingen mot fler kontor i City och istället arbeta för att fler kontor etablerar sig utanför City. Samtidigt behövs fler bostäder i området.”²⁴

Förutsättningarna i tomträttsavtalet kom i praktiken att styra den fortsatta processen. Den största stötestenen för politikerna var att utöver kommersiella ytor också få in bostäder i kvarteret. Även frågan om volymen och höjden på bebyggelsen väckte debatt. Detta ledde till att projektet under processen omarbetades för att också inkludera bostäder, 32 lägenheter, samt att höjden sänktes med en våning.

²⁴ 2016-04-14.

Avsaknaden av tydlig inriktning för Citys utveckling framgår av en debatt i kommunfullmäktige efter det att detaljplanen för Gallerian antagits²⁵:

Björn Ljung (L): ”I City har det i det ena objektet efter det andra getts bifall till detaljplaner, och sedan har kontorsfastigheterna rönt i höjden, utan någon egentlig samordning eller planering.”

Christina Linderholm (C): ”Vill man inte bygga fler våningar blir det ingen plats för fler bostäder [...] Om vi vill förändra staden och få en stad för det 21:a århundradet måste vi tänka om och inte ’se kyrktornen som allena saliggörande för stadens skyline’. [...] Men det ska ha ett högt hållbarhetsvärde.”

Salar Rashid (S): ”Staden innehåller fler värden, inte enbart kulturhistoriska värden och skönhetsvärden, som siktlinjer och takhöjd. Det är värden som handlar om utveckling.”

Roger Mogert (S): ”Det finns ett högt torn i Paris, ganska centralt i staden. [...] Om vi blir alltför försiktiga kommer vi att försätta chansen att lämna efter oss ett bättre, vitalare och vackrare City. Det vore ett stort misstag.”

Erik Slottner (KD): ”Det är viktigt att den nya byggnaden rent visuellt bidrar till att försköna denna del av City. Huskroppen får inte upplevas som monoton och klumpig utan istället som transparent, mänsklig och inbjudande. För oss är inte föreslagen höjd ett problem, i närområdet finns flera huskroppar som sticker upp i siluetten. Men med en större byggnadsvolym blir omsorgen om byggnadens gestaltning än viktigare just för att skapa ett levande och trivsamt city. Detta bör tas i beaktande inför beslut om bygglov.”

Den klimatpåfrestning som blir följderna av att riva ett endast fyrtio år gammalt hus berördes knappast i den politiska debatten fränsett enstaka yttranden som exempelvis:

Maria Hannäs (V): ”Staden borde alltid begära eller se till att en konsekvensbeskrivning görs om rivningens påverkan på klimat

25 2016-09-05.

och miljö. Ett hus som ersätts med ett nytt hus har större klimatpåverkan än att behålla ett hus, i de flesta fall. Det är uppenbart att en rivning av Trollhättan 30 kommer att ge stora klimatavtryck som vi alla måste hantera förr eller senare. Det hade varit mycket intressant att se vad för förslag som skulle kunna tas fram om huset restaurerats och formen förändrats och en tillbyggnad.”

Saklig kritik mot bebyggelsen fick inte gehör

I den kulturhistoriska analysen av förslaget till förnyelse av Galleriankvarteret, utförd av Nyréns Arkitektkontor, påtalades att effekten för kulturvärdena skulle bli negativ. Bedömningen var att förslaget skulle orsaka påtaglig skada på riksintresset. Denna bedömning av förslagets konsekvenser förhindrade inte att planförslaget lades fram. Även under planprocessen framförde experter kraftig kritik som dock avfärdades i den politiska hanteringen.

Vid det första plansamrådet 2013 om förslaget till detaljplan för Galleriankvarteret föreslog Stadsmuseet i sitt tjänsteutlåtande att kulturnämnden skulle ”avstyrka detaljplaneförslaget med hänvisning till att de negativa konsekvenserna för de kulturhistoriska värdena, stadsbilden och de enskilda byggnaderna blir alltför omfattande”. Stadsmuseets förslag var att ”avstyrka föreliggande planförslag”.

Beslutet blev dock att ”Kulturnämnden beslutar enligt förslag från Maria Braun m.fl. (M) och Tomas Rudin med flera (S): Kulturnämnden beslutar att tillstyrka detaljplaneförslaget.”²⁶ Vid det andra plansamrådet skrev Stadsmuseet:

Byggnaden tänkt för rivning har kulturhistoriskt värde. Tänkt höjning gör skalan för stor. Negativa konsekvenser för kulturmiljö har redovisats i Nyréns kulturhistoriska analys. Gestaltningen av byggnaden bryter enhetligheten i gaturummet. Ökad volym påverkar stadens siluett och viktiga märkesbyggnader. ”Ur ett stadsmiljömässigt perspektiv och också ur hållbarhetsaspekt anser förvaltningen att befintlig byggnad skall behållas.”²⁷

26 2013-04-16. S-Dp 2012-13546.

27 2015-08-24. S-Dp 2013-19825.



GALERIA



Galleriankvarterets fasad utgör en storskalig vägg utan variation mot Brunkebergstorg.



Efter det att förslaget inför utställningen hade bearbetats för att inrymma bostäder och bebyggelsens höjd hade sänkts med en våning, beslutade kultur-
nämnden dock återigen att tillstyrka trots att Stadsmuseet, kulturmiljö-
enheten, föreslog att nämnden skulle avstyrka planen:

”Det reviderade förslaget redovisar en något justerad byggnads-
höjd. Denna är dock så marginell att samma problem som tidigare
påpekats med avseende på stadens siluett kvarstår.”²⁸

Också länsstyrelsen var negativ vid samrådet men tillstyrkte senare vid
granskningen då byggnadens höjd hade sänkts med en våning. Länsstyrelsen
konstaterade dock samtidigt att ”föreliggande planförslag innebär att utrym-
met för tillkommande på- och nybyggnader med högre bebyggelse i Stock-
holms city, utan att komma i konflikt med riksintresset, minskat betydligt.”
Efter planens antagande beslutade länsstyrelsen, enligt sitt ställningstagande
vid granskningen, att inte överpröva detaljplanen.

”Länsstyrelsen finner att planerad bebyggelse kommer att med-
föra en negativ påverkan på riksintresset men med de åtgärder som
nu har vidtagits, bedöms att denna påverkan inte är av sådan om-
fattning att den kan anses utgöra en påtaglig skada på riksintresset
Stockholms Innerstad med Djurgården. Länsstyrelsen konstate-
rar samtidigt att föreliggande planförslag innebär att utrymmet
för tillkommande på- och nybyggnader med högre bebyggelse
i Stockholms city, utan att komma i konflikt med riksintresset,
minskat betydligt.”²⁹

”Länsstyrelsen beslutar att inte överpröva stadsbyggnadsnämndens
i Stockholms stad beslut den 16 juni 2016, ärende § 33, i enlighet
med vad som anges i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900
PBL).” Motivering: ”Förslaget har inte ändrats avseende bebyggel-
sens höjd och utbredning sedan granskningsskedet. Därmed finns
inte anledning för Länsstyrelsen att överpröva planen.”³⁰

28 2016-04-18.

29 2016-05-25.

30 2016-07-08.

De handläggande tjänstemännen på länsstyrelsens enheter för kulturmiljö och för planfrågor anmälde dock avvikande mening mot beslutet att inte överpröva planen. De kommenterade:

”Bebyggelsen har efter omarbetning till granskningsskedet sänkts med en våning. I beredningen av ärendet bedömde vi att den förändring som gjorts av förslaget inte var tillräcklig för att undanröja påtaglig skada på riksintresset. Vi bedömer att åtgärderna inte är tillräckliga för att ge Jakobs kyrka och Hötorgsskraporna den stadsbildsmässiga betydelse som är nödvändig för att kunna vidmakthålla förståelsen av den historiska stadsbilden och upplevelsen av stadssiluetten. Den nu planlagda bebyggelsen skulle behöva sänkas ytterligare och bearbetas för att kunna anpassas till stadslandskapet och dess märkesbyggnader. Vi bedömer på nuvarande underlag att utformningen av planen inte tillgodoser riksintresset för kulturmiljö enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.”

Alla partier utom ett röstade ja

De borgerliga partierna i majoritetsställning röstade, tillsammans med Socialdemokraterna, ja till beslutet i exploateringsnämnden som angav exploateringsförutsättningarna för att förnya kvarteret. MP och V reserverade sig av bl.a. klimat- och miljöskäl. Tre företrädare för dåvarande Folkpartiet skrev en debattartikel i Svenska Dagbladet med rubriken ”Den oheliga alliansen M och S som säger ja till alla nybyggnationer”.³¹

När stadsbyggnadsnämnden behandlade ärendet inför godkännande av detaljplaneförslaget³² röstade S, MP och V, då i majoritetsställning, ja till förslaget. M reserverade sig av oro för att projektets ekonomi skulle riskeras. L reserverade sig mot bebyggelsens höjd och ville ha fler bostäder. KD och C lämnade särskilda yttranden. KD betonade utformningens betydelse, C instämde i detta och uttalade även att de hade velat se mycket högre hus.

Vid antagandet av detaljplanen röstade alla partier ja, utom L som reserverade sig. De ansåg att projektets skala var alltför stor och att andelen bostäder var för låg.

31 2014-01-18. Lotta Edholm, Madeleine Sjöstedt och Björn Ljung.

32 2016-01-14.



Gallerian får fler våningar än tidigare.
Den förändrade höjdsdskalan påverkar stadsbilden
från många utsiktspunkter. Hötorgshusens roll
som symbol för City försvagas i bilden.



Vi noterar att även de övriga sex partierna förespråkade ökat antal bostäder och funktionsblandning i City och innerstaden i övrigt i sina egna policy-dokument. Trots detta godtog de ändå den blygsamma andelen bostäder som faktiskt kom till stånd. Ingen av dem reserverade sig mot beslutet.

Nya Galleriankvarteret bryter skalan i stadsmiljön

En fungerande byggnad revs efter bara fyrtio år vilket innebar ökad klimatbelastning i strid med miljömålen. Den ersattes med nya hus, varav ett för bostäder. Resterande delar av kvarteret har byggts på med flera våningar.

Andelen bostäder blev liten eftersom fokus var helt inställt på att tillgodose näringslivets behov av kommersiella lokaler. Detta trots den samstämda politiska uppfattningen om att antalet bostäder behöver öka i City och trots att Stadens dokument *Stadsutveckling i city* anger att en viktig strategi är ”Ett grönnare city med fler bostäder”. Bostadsytan kom att utgöra endast 6 procent av Gallerianprojektets totala yta (3000 kvm av den totala ytan 47 000 kvm ljus BTA inom kvarteret).

Byggnadernas ökade höjd minskar Hötorgshusens uttryck som symboler i stadsbilden och får avgörande betydelse för gaturummens kvalitet genom minskat solinfall och dagsljus. Projektet avviker från byggnadsordningens förhållningssätt att förändringar ska ske med omsorg om stadslandskapets helhetsverkan. Försämringen av gaturummens kvalitet kan också anses strida mot den önskade betoningen av en god utformning av det offentliga rummet enligt Program för City. Länsstyrelsen anser att utrymmet för ytterligare högre bebyggelse minskat betydligt med hänsyn till påverkan på riksintresset.

Påbyggnaderna av Gallerianhuset vid Brunkebergs torg visar hur Staden anser att visionen om att skapa en mer attraktiv stadsmiljö i modernistiska delar av Stockholms city ska förverkligas.



INFART

Liljeholmskajen

Berghus 2, kv Sjövik 5

Studien av fastigheten Berghus 2 i kvarteret Sjövik 5 ger en inblick i processen för att omvandla ett tidigare verksamhetsområde till en ny tät stadsdel med huvudsakligen bostäder. Berghus 2, för vilket beslutsprocessen närmare beskrivs i denna studie, var det första av tre liknande berghus som ingår i ett större bostadsområde i kvarteret Sjövik. Berghusen är utformade som sex våningar höga bostadshus och uppförda på mindre avstånd än två meter och norr om en lika hög bergvägg. Skolan inryms i baracker i väntan på att en ny skola ska byggas vid Årstaberget. Förskolebarn har uteplats på taket.

JM omvandlade ett arbetsplatsområde

Stadsförnyelsen i Liljeholmen inleddes 1998 och beräknades då pågå fram till 2020. Arbetet med Tvärbanan påbörjades 1996.

Bostadsprojekten på Liljeholmskajen drevs av JM Bygg AB (JM) som förvärvade Vin & Sprits fastighet 1998. Vårvintern 1999 var Stadens förhandlingar med JM inne i ett avgörande skede. Stadsbyggnadsborgarrådet Mikael Söderlund intervjuades i en artikel i Dagens Nyheter:³³

Stockholm växer och får fler invånare. ”Därför måste staden utvidga sina gränser. Fusionen Södermalm/Hammarby Sjöstad är klar, nu ska även Liljeholmen inkorporeras.” sade moderata stadsbyggnadsborgarrådet Mikael Söderlund. Torget ska rustas upp med spåröverbyggnad, bostäder och service. Södertäljevägen ska bli en modern boulevard som är tänkt att binda samman staden. När torget är klart återstår etapp 2, med bostäder på Liljeholmskajen. Det är JM Bygg AB, Prifast och andra fastighetsbolag som äger marken. ”Staden äger rätten att anvisa plats för nybyggnation. Exakt var och hur mycket är en förhandlingsfråga.”

33 1999-03-01.

Gatu- och fastighetsnämnden fattade beslut om exploateringsavtal med JM i februari 2001.³⁴ Fastigheten Berghus 2 ingår jämte de höga punkthusen på kajen i den första utbyggnadsetappen i *Detaljplan för Liljeholmskajen etapp I* (P 2002-00653A), en större detaljplan som vann laga kraft 2003. År 2011 antogs en tilläggsplan³⁵ vars syfte var att möjliggöra en höjning av fyra planerade höghus på Liljeholmskajen med ytterligare våningar. JM ansökte om bygglov för Berghus 2 år 2012 och slutbesked från stadsbyggnadsnämnden lämnades 2015. År 2014 antogs ytterligare en *Detaljplan för del av Sjövik 5, "kajen"* (P 2010-21700) som bland annat innehöll byggrätt för två berghus till.

Det smala, sex våningar höga, bostadshuset Berghus 2 ligger med bostadsrum och fönster drygt en meter norr om och rakt framför en lodrät bergvägg. I JM:s broschyr beskrivs *Berghus 2*:³⁶

Läget vid bergsbranten beskrivs som en fördel: "Berghus 2 utnyttjar sitt bergsläge till fullo. Utöver gångbron som knyter samman takterrassen med bergshöjden ser vi till att vända så många sovrum som möjligt mot bergväggen för att skapa tysta och rofyllda rum." Under rubriken "Urban miljö med bergfast karaktär" kan man läsa "I Berghus 2 låter vi insidan spegla utsidan. Bergväggen som klättrar jämsides huskroppen blir en del av ditt nya hem. Resultatet är arkitektur och miljö i en inspirerande symbios. I dessa moderna lägenheter möter det urbana stadslivet naturens urkraft."

Staden lät exploatören utforma planerna

Översiktsplan -99 hade ett uttalat fokus att förtäta den befintliga stadsstrukturen och pekade ut utvecklings- och utredningsområden som skulle kunna tillgodose markbehoven för en stor del av de bostäder som krävdes för att hålla jämna steg med den snabba befolkningsökningen.³⁷ Utvecklingsområdena utgjorde grunden för strategin "Bygg staden inåt", som fungerade som övergripande ledmotiv för hela översiktsplanen. Lövholmen-Liljeholmen-Årstadal och Hammarby Sjöstad var de två största utvecklingsområdena.

³⁴ 2001-02-06.

³⁵ Tjänsteutlåtande. Dnr 379-2011-1.5.3. Tilläggsplan för Liljeholmskajen etapp I i Årstadal, Liljeholmen.

³⁶ *Stockholm – Liljeholmskajen Berghus 2 Urbana bergsrum nära kajen*, broschyr publicerad av JM.

³⁷ *Idé och utfall inom översiktsplanering. En fallstudie av Stockholms stads Översiktsplan 99* av Alexander Larsson, KTH.

I projektet på Liljeholmskajen tycks avgörande ställningstaganden ha skett i ett mycket tidigt skede. Staden lämnade över en stor del av ansvaret för att utforma det nya bebyggelseområdet till exploatören. JM:s verksamhet omfattar förvärv av exploateringsfastigheter, planarbete, projektering samt produktion och försäljning av bostäder.³⁸ Därigenom kunde omvandlingen av det äldre industri- och verksamhetsområdet till en ny, tät och innerstadsnära stadsdel inledas.

I planbeskrivningen till detaljplanen för Liljeholmskajen, etapp I från 2003 berörs Berghus 2 endast med texten: ”Området avslutas i söder, mot berget, med ett smalt berghus mot det befintliga bergschaktet. Husets höjd har valts så att berget bakom ligger på samma eller högre nivå.” I miljökonsekvensbeskrivningen för detaljplanen nämns inte bristen på sol- och dagsljus i lägenheterna till följd av berghusets placering med sydfasaden tätt intill bergschaktet.

Byggrätten ifrågasattes först vid bygglovsprövningen

Först när ansökan om bygglov³⁹ lämnades för Berghus 2, det första berghuset i kvarteret Sjövik, följde en diskussion om husets placering med sovrumsfönster 1,2–2 meter från en bergvägg. I en rapport om mikroklimatet påtalades risker för dropp längs bergvägg och stänk på fasad under stora delar av året. Det antogs att sniglar inte skulle trivas ”då bristen på solljus medför noll vegetation”. Avståndet till bergväggen ”bedöms vara tillräckligt stort för att hjulspindeln inte skall vilja spinna sitt nät”. Av en dagsljusanalys⁴⁰ framgår att Boverkets föreskrifter inte tillgodoses eftersom dagsljusfaktorn hamnar under rekommenderade värden för sovrummen i södra delen av byggnaden.

Av stadsbyggnadskontorets⁴¹ yttrande över ansökan om bygglov för Berghus 2 framgår att kontoret bedömde att byggnaden inte uppfyllde kraven på lämplig placering men att bygglov inte kunde nekas eftersom byggrätten finns i gällande detaljplan.

38 <https://www.jm.se/om-jm/kort-om-jm/2017-11-29>.

39 2012-09-17. JM:s ansökan om bygglov för flerbostadshus i kvarteret Sjövik 5, Liljeholmskajen.

40 2013-02-05.

41 2013-04-23. Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande till stadsbyggnadsnämnden, förslag till beslut om nybyggnad av flerbostadshus, körramp och garage.

Stadsbyggnadskontorets tjänstemän var kritiska och hade under bygglovsprövningen en mailväxling med JM:

”Stadsbyggnadskontoret gör bedömningen att det i bygglovsansökan presenterade förslaget till flerbostadshus har avsevärda brister. Framför allt när det gäller lämpligheten i flertalet av bostäderna. De kan inte bedömas vara lämpliga för sitt ändamål, så som PBL avser att de ska vara. De klarar heller inte några av BBR:s krav på utformning av bostäder. Att många lägenheter har samtliga sovrumsfönster 1,2–2 meter från en bergsvägg, mot norr kan inte bedömas vara en lämplig utformning.” (dec 2012)

JM:s svar: ”I de nya bygglovshandlingarna har vi dragit tillbaks fasaden något för att skapa bättre ljusförhållanden i de lägenheter med sämst förhållanden. Effekten blir inte så stor om man kollar på beräknade daylight factor, DF, men bedömningen är att upplevelsen kommer vara mycket bättre.” Idén om att belysa bergväggen är fortfarande levande. Belysningskonsulten berättar: ”Bergväggen ska ses som en konstnärs palett där ljuset blandas med olika nyanser och pulserande intensitet. Belysningens uttryck uppfattas främst från lägenhetsinnehavarnas fönster men styrs centralt via förinställda scenarier [...] Utsikten genom fönstret kommer tack vare en variation i färgtoner, ljusintensitet och riktningar vara dynamisk och unik från ett ögonblick till ett annat.” (feb 2013)

Inför beslutet om bygglov skrev stadsbyggnadskontoret i sitt tjänsteutlåtande:

”Nu ligger huset på sin närmaste punkt 1,20 meter ifrån bergväggen vilket kontoret starkt ifrågasätter. [...] Byggnaden uppfyller enligt kontorets bedömning inte kraven på lämplig placering men då detaljplanen skapat en byggrätt för ett bostadshus på platsen har den saken redan prövats och avgjorts [...] Bostäder i huset kommer till viss del att sakna dagsljus men detta är ett tekniskt egen-skapskrav som inte ska prövas i bygglovet.” (april 2013)

Inget parti reserverade sig

De borgerliga partierna i majoritetsställning bejakade exploateringsavtalet mellan Staden och JM.⁴² Vid antagandet 2001 av detaljplanen för Liljeholmskajen etapp I (som inkluderar Berghus 2) reserverade sig inte något parti.

Debatten i kommunfullmäktige⁴³, tretton år senare, om detaljplanen för del av Sjövik 5 (som inkluderar Berghus 3 och 4) präglades av entusiasm över det stora nya bostadsområdet:

Tomas Rudin (S): ”Det är bara att instämma i lovsången till ärendet. Det är glädjande att vi får till stånd så här många lägenheter i ett stadsnära läge – ett stenstadsnära läge. Det kommer att bli ett fantastiskt bostadsområde som ligger precis intill vattnet. Några saker i historien kring ärendet behöver påpekas: Förutsättningen för att planen över huvud taget blev av är Citytunneln. Ett långt arbete av Stockholms stad går nu i lås. [...] Det är intressant att se hur stadsbyggnadsnämnden jobbat i ärendet. Stadens ängslighet har lagts åt sidan. Det första förslaget till stadsbyggnadsnämnden innebar lägre hus, runt 21 våningar. Stadsbyggnadsnämnden ville då se högre hus och återremitterade ärendet till stadsbyggnadskontoret. Resultatet blev 26 våningar.”

I fullmäktigedebatten fördes dock också en diskussion om effekterna för stadsbyggnadskvaliteter till följd av den höga tätheten, men nackdelarna med placeringen intill en bergvägg för de båda ytterligare berghusen diskuterades inte heller i denna planprövning trots att frågan uppmärksammades vid bygglovsprövningen för Berghus 2 ett år tidigare.

Barnperspektiv och barnkonsekvensanalys efterlystes. Hög exploateringsgrad, små gårdar i skugga samt hårdgjord mark mellan husen väckte oro. Brist på grund- och förskoleplatser konstaterades. Stadsdelens utlovade kvaliteter ansågs inte infriade. Flera partier var skeptiska men kritiska röster avfärdades med uttalanden som att vara ”nostalgisk” och ”emot utvecklingen”. En politi-

42 2001-02-06.

43 2014-01-27.

ker framförde att han inte hinner sätta sig in i ärendena på grund av den höga byggtakten⁴⁴. Debatten handlade mycket om täthet och hushöjder:

Anders Broberg (KD): ”Vi skulle hellre vilja se mer stad i det här området. Nuvarande utformning är för storskalig och miljonprogramsliknande. Husen ger inte känsla av stadsmässighet, utan påminner mer om 60-talets ’högexploaterade förortsmiljöer’. Det hade varit intressantare att arbeta vidare efter den ursprungliga tanken med en bergsstad i sluttningen, eller någon mer innerstadsliknande utformning.”

Cecilia Obermüller (MP): Miljöpartiet var positivt till utformningen av programmet som det såg ut när det lades fram 2001. Nu är det ganska kraftigt omarbetat och till en del blivit en besvikelse. [...] I den första utformningen togs hänsyn till stadens byggnadsordning och de för staden så karaktäristiska gröna slutningarna mot vattnet. ”Nu dundrar tre stycken miljonprogramshus [...] som stora klossar i betong och aluminium ut i grönstråket. I öst och i södra delen måste man spränga sönder berg och skövla ganska kraftigt. Jag tycker utformningen är tämligen gräslig.”

Christer Mellstrand (C): ”Vi har kämpat länge för att Stockholm ska bli högre och tätare, och nu blir det så.” Här vågar vi bygga 24 och 26 våningar. ”Jag hoppas att vi får se mer av detta i framtiden. Det här är viktig politik för Stockholm.”

Regina Kevius (M): ”Det här är absolut modern arkitektur som vågar sticka ut. [...] Vi uppmuntrar ofta alla i nämnden att våga mer vad gäller arkitektur. Detta är ett projekt där vi har uppmuntrat till att höja husen, vilket också gjordes.”

Tomas Rudin (S): ”Vi har fortfarande bra marginal upp till de höjder som Stockholm brukar bygga på i sin högsta silhuett, vilket borde säga en del om att vi skulle kunna bygga en mer experimentell skyline i framtiden också i andra lägen.”

44 Eie Herlitz (MP): ”Stadsbyggnadsnämnden drunknar i ärenden att ta ställning till. Jag har själv upplevt en fruktansvärd ångest vid de senaste mötena. För det är så mycket ärenden, så vi politiker hinner inte sätta oss in i dem.”



Liljeholmskajen. Utemiljön vid förskolans entré i skugga och utan grönska.

Åke Askensten m.fl. (MP): ”I detaljplanearbetet fanns en barnperspektivanalys gjord men som främst belyste trafiksäkerhetsfrågor. Den höga exploateringsgraden, små gårdar i skugga samt en i hög grad hårdgjord miljö mellan husen föranleder nämnden att tro att det finns fler frågor som bör säkerställas i avtalet som rör barnens perspektiv och livskvalitet. För hela området är det också önskvärt att allt görs för att påskynda bygget av en ny skola.”

Kritiken mot områdets bristande kvalitet framgår också av artiklar i Svenska Dagbladet:

Emelie Brunge, Maria Engström och Petra Lindeqvist uttalar: ”Ett aktuellt projekt [...] i Stockholm är utbyggnaden av ÅrstabergrÅrstadal. [...] För de nya förskolegårdar som planeras ligger snittet på 3,4 kvadratmeter per barn. Samtidigt är den omgivande naturmarken till största del otillgänglig på grund av områdets naturliga förutsättningar med bergsbranter och stora höjdskillnader. Blomsterdalen är den enda större lekplatsen med staket runt

om som finns. Där kan upp emot 300 barn vistas samtidigt redan innan förskolorna i närområdet hunnit dit. Förskolor vars gårdar är för små att leka på.”⁴⁵

”Det är i områden med hög nybyggnation, som Hägersten-Liljeholmen, som läget är mest akut. Där kommer det om cirka sex år att saknas nästan 1000 platser, sett till beslutade skolbyggen”, säger Christer Oja, grundskolechef för området. ”Vi hade velat ha bättre framförhållning, det ska man inte sticka under stol med”, säger han.⁴⁶

Berghusen kritiseras för låg kvalitet

I Berghusen får de boende leva med att ha den höga bergväggen mot söder strax utanför sovrumsfönstret och utsikt mot ett relativt trångt gaturum mot norr. Den höga exploateringen innebär att väsentliga krav på kvalitéer i boendemiljön inte tillgodosågs. En förskola har sin entré i det smala utrymmet mellan berget och huset. Närmiljön har stora brister med hänsyn till barnens behov. Det saknas friytor, förskolegårdarna slits hårt och skollokaler har saknats under flera år. Hänsyn har inte tagits till grundläggande kvalitetskrav enligt plan- och bygglagen, Boverkets byggregler och Stockholms byggnadsordning.

45 2014-06-22. <https://www.svd.se/liten-plats-for-barn-i-tat-stad>

46 2014-03-27. <https://www.svd.se/stockholms-skolbrist-allt-storre>

HUR KUNDE DET BLI SÅ HÄR?

Studien visar att planerings- och beslutsprocesserna i de tre exemplen har medfört väsentliga avsteg från traditionella planeringsrutiner som de är avsedda att bedrivas enligt plan- och bygglagen. I detta avsnitt diskuteras Stadens arbetsätt som innebar att tidiga överenskommelser mellan Staden och exploatören föregick den lagstadgade planprocessen och att Stadens företrädare, oavsett politisk majoritet, verkade för att fullfölja överenskommelserna under processens gång.

Vidare diskuteras följderna av att sakliga och välgrundade argument till skydd för kulturarv, stadsbild och boendemiljö inte fick genomslag i beslutsprocessen. Följderna av att projekten hanterades var för sig, utan att relateras till det berörda stadsområdets samlade utveckling, och av att tematiska tillägg till översiktsplanen, framförallt byggnadsordningen, inte fick något genomslag kommenteras också.

Projektförutsättningar avgjordes utanför den offentliga dialogen

Enligt plan- och bygglagen ska prövningen av ett planförslag ske genom en öppen demokratisk process där medborgare, experter och andra intressenter får komma till tals, vanligen både i ett samråds- och ett granskningskede. Intrycket av studien är dock att avgörande ställningstaganden, som i den fortsatta processen kom att bli kraftigt styrande, skedde innan detaljplaneprocessen som innefattar den offentliga dialogen påbörjades.

I fallen **Gallerian** och **Liljeholmskajen** har vi sett att Stadens företrädare samspelat med marknadsaktörerna för att uppmuntra riskvilliga kapitalägare att investera i projekt som skulle bidra till att skapa ett mer attraktivt city respektive till att omvandla ett tidigare industri- och verksamhetsområde till en ny stadsdel med många bostäder.

Besluten i exploateringsnämnden spelade här en avgörande roll. De överenskomna ramarna för exploateringen bestämde i huvudsak planernas innehåll och definierade i praktiken genomförandevillkoren för både exploatören och Staden. I fallet **Astoria** påverkade stadsbyggnadskontorets ledning byggherrens beslut att låta riva en del av den kulturhistoriskt intressanta byggnaden för att kunna bygga nytt.

Vårt intryck är att Stadens företrädare inte var tillräckligt väl förberedda, eller tillräckligt motiverade, för att kunna hävda de kulturhistoriska och stadsmiljörelaterade kvalitetsaspekterna när de satte sig vid förhandlingsbordet för att diskutera projekten i **Gallerian** och på **Liljeholmskajen**. I fallet **Astoria** fanns inte heller någon genomtänkt inriktning för projektet i dessa avseenden.

Samma inriktning oavsett politisk majoritet

Studien visar att tidsåtgången i de studerade projekten sträcker sig över tre – fyra mandatperioder. Både de politiska partiernas program och Stadens strategier hann utvecklas och skifta fokus och partiföreträdarnas roller hann förändras från majoritetsställning till opposition och omvänt. Partierna bytte ofta enskilda ledamöter i de olika nämnderna från en mandatperiod till en annan. År 2010 var det första gången sedan 1954 som samma majoritet vann två perioder i rad. (M, FP, C, KD). Under den särskilt studerade perioden 2013–2016 inträffade val till kommunfullmäktige 2014, vilket ledde till ny majoritet i Stadshuset (S, V, MP, FD).

Trots dessa förändringar av den politiska majoriteten under de olika mandatperioderna lotsades projekten målmedvetet fram genom planläggnings- och beslutsprocesserna, utan större förändringar.

1998–2002	borgerlig majoritet
2002–2006	röd-grön majoritet
2006–2010	borgerlig majoritet
2010–2014	borgerlig majoritet
2014–2018	röd-grön-rosa majoritet

Tidslinje som visar mandatperioderna och vilka majoritetspartier som styrde Staden under respektive skede.

Studien av de politiska partiernas agerande i planprocesserna bekräftar den tidigare slutsatsen att de grundläggande villkoren för projektens genomförande tycks ha avgjorts tidigt i processen. I de studerade fallen märks också hur partierna ofta samspelade som grupp, i synnerhet när de var i majoritet. De som vid tillfället ingick i den aktuella majoriteten drev fram projekten enligt de grundläggande villkoren. Det rådde även en relativt god enighet mellan de stora partierna i båda blocken vid avgörande beslutstillfällen.

Av de studerade dokumenten att döma ändrades partiernas agerande i flera fall när deras roll förändrades från att vara i majoritet till opposition och tvärt om. Reservationer kom till största delen från partier i opposition och från mindre partier. Mindre partier, som reserverat sig tidigare under processen, valde i majoritetsställning att ansluta sig till det största partiets linje.

En genomgång av de olika partiernas program och budgetförslag under tiden för de tre studerade processerna visar generellt på ett brett engagemang för stadsbyggnadsfrågor. Det övergripande intrycket är att det rådde stor samstämmighet om att få till stånd ett kraftigt bostadsbyggande, hög täthet och funktionsblandade stadsdelar. Av partiprogram och andra policydokument framgick också att de flesta partierna var inriktade på att skydda kulturarvet.

Vi konstaterar att partierna också lyfte fram sina profilfrågor. Exempelvis Miljöpartiet värnade om grönintressena, Liberalerna vill stärka stadsplaneringens roll för att värna om kultur- och stadsmiljöintressen medan Centerpartiet vill få till stånd ett skyskrapeprogram, inleda ett systematiskt arbete med överdäckningar av spår och vägar samt utveckla grönytor på taken. Kristdemokraterna vill bygga enligt den klassiska stadens form med tydliga kvarter. De tidigt överenskomna exploateringsförutsättningarna visade sig dock ge små möjligheter för partierna att få genomslag för sina egna frågor. I alla tre studerade exemplen valde partiernas företrädare att frångå sina egna program vid de avgörande politiska besluten.

Beslutet om detaljplanen som förutsatte rivning av del av **Astoria** visar att varken MP, V eller KD följde det egna partiets inriktning att skydda kulturarvet. Beslutet stred även mot inriktningen i programmen för M och L som reserverade sig.

Beslutet att anta detaljplanen för kvarteret Trollhättan 30 i **Gallerian**, som innebar att endast drygt trettio bostäder skulle tillkomma, stred mot inrikt-

ningen i samtliga partiers program. Alla partier hade betonat vikten av att tillföra många bostäder i City. Endast ett parti reserverade sig mot att detaljplanen godkändes.

Fyra partier skulle ha kunnat reservera sig mot planerna för **Liljeholmskajen**, sett mot bakgrund av inriktningen i sina egna program. L ville värna om stadens skyline och måttlig skala, MP ville ha nära till park och skog, KD önskade tydliga kvarter och mänsklig skala och V ville inte bygga högt och betonade betydelsen av parker. Planerna stämde däremot med ambitionerna inom S och C. De ville ha många bostäder i höga hus.

Planeringskunskap, miljömål och kulturvården åsidosattes

Studien av politikernas hantering av de tre projekten visar att planprocesserna inte ledde till några större förändringar av projekten, trots att tung kritik framfördes. Sakliga och välgrundade argument till skydd för kulturarvet och stadsbilden fick inte genomslag i besluten. Diskussionsprotokollen visar att många ledande politiker inte verkade inse att de saknade kompetens i sakfrågan, eller valde att blunda för väsentliga kvalitetskrav när dessa inte kunde tillgodoses i det projekt de ville se genomförda. Argumentationen baserades sällan på någon analys. Uttalandena innehöll ofta vackra ord utan reell innebörd.

Vårt intryck är att miljökonsekvensbeskrivningarna i Stadens planärenden ofta är kunnigt och utförligt gjorda. Politikernas slutsatser i de tre ärendena tycks dock ha varit givna på förhand – de godtog projekten trots att analyserna av miljökonsekvenserna talade för motsatsen.

Astoriabyggnadens betydelse för stenstadens riksintressanta stadsmiljö uppmärksammades inte i stadens politiska beslutsprocess. Vi noterar att Stadens politiska företrädare tycks ha varit omedvetna om, eller negligerade, kulturexpertisens uttalanden på grundval av gällande lagstiftning. Ordet riksintresse förekom knappast i diskussionen och den planerade rivningen bedömdes inte i perspektivet av att det numera återstår endast ett fåtal byggnader från tiden före 1874 års byggnadsstadga, vilket innebär att rivning medför en kraftig påverkan på riksintresset, bland annat på uttrycket ”den klassiska stenstaden”. I den politiska diskussionen bemöttes kritiken med uttalanden

som exempelvis att ”projektet utgör en rimlig kompromiss mellan bevarandesträvanden och projektekonomi”.

I tidiga skeden av planprocesserna för **Astoria** och **Gallerian** påtalade länsstyrelsen, i likhet med Stadens kulturhistoriska experter, att det fanns risk för påtaglig skada på riksintresset. Till slut bedömde länsstyrelsen dock att förslagen inte medför påtaglig skada trots att expertutlåtanden angav att de ändringar som gjorts i förslagen under planprocessens gång, inte bedömdes undanröja risken för skada på riksintresset. En av länsstyrelsens uppgifter är att fungera som statens förlängda arm och bevaka att lagstiftningen följs. Inför de slutliga besluten i de studerade planärendena tycks länsstyrelsens ledning dock ha anslutit sig till den uppfattning som företrädades av kommunledningen

På **Liljeholmskajen** försumrades berghusens olämpliga läge i planprocessen. Det är anmärkningsvärt att det överhuvudtaget varit möjligt att bygga bostäder så uppenbart i strid med plan- och bygglagens regler för hälsosamma bostäder⁴⁷ och Boverkets regler för dagsljus i bostäder⁴⁸.

Även kvaliteten i barnens utemiljö försumrades i planeringen. I kommunfullmäktigedebatten om en senare detaljplan för del av Sjövik 5 efterlystes dock ett barnperspektiv. Det var en reaktion på bebyggelseområdets höga exploateringsgrad. Stadsdelens utlovade kvaliteter ansågs inte tillgodosedda. Barnkonsekvensanalys saknades trots att Sverige har ställt sig bakom FN:s barnkonvention och trots att regeringen har lämnat förslag till lagrådet om att göra FN:s barnkonvention till svensk lag.

I Stockholm är det stadsbyggnadsnämnden som motsvarar den lagstadgade byggnadsnämnden. Detta är den myndighetsnämnd som har till uppgift att hantera planeringsfrågor rörande användning av mark och vatten samt bebyggelsens fortsatta utveckling och bevarande enligt miljömål, gällande lagstiftning och styrande dokument. Studien visar dock att beslutsprocesserna för de tre ärendena bedrevs på ett sätt som i praktiken innebar att stadsbyggnadsnämndens möjligheter att se till att planärendena ledde till åtgärder som var förenliga med de gällande riktlinjerna, minskade. Den viktiga samsråds- och granskningsprocessen blev i själva verket ett ”spel för gallerierna”.

47 8 kap 4 § p3: Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö

48 BBR 6:322: Rum eller avskiljbara delar av rum där människor vistas mer än tillfälligt ska utformas och orienteras så att god tillgång till direkt dagsljus är möjlig.

Helhetssyn saknades

De tre projekten hanterades var för sig utan att vara baserade på någon övergripande plan för den framtida utvecklingen i respektive stadsdel. Principiell vägledning i nationella regelverk och konkreta riktlinjer i Stockholms byggnadsordning efterlevdes inte. I praktiken hade de avgörande förutsättningarna för projektens stadsmiljö kvalitet avgjorts redan innan planprocesserna.

Astoria. Den stora diskussionen om rivning eller bevarande borde ha varit avgjord tidigare genom styrande riktlinjer, som lagts fast på en högre planeringsnivå, för hur det byggda kulturarvet ska tas tillvara och bevaras i detaljplaneringen. I detta fall innebar avsaknaden av planbestämmelser för fasadutformningen dessutom att denna kommer att skilja sig avsevärt från den illustration som redovisades under planprocessen.

Gallerian. Kvarterets innehåll och påverkan på City tonades ner under planprocessen. Debatten visar att det inte fanns någon tydlig idé om inriktningen av Citys framtida utveckling. Överordnade principiella frågor om bebyggelsens skala och höjd och om avvägningen mellan bostäder och kommersiella lokaler borde ha beslutats före detaljplaneskedet mot bakgrund av den önskade framtida utvecklingen i hela Citykärnan. Denna grundläggande förutsättning borde ha redovisats på en högre planeringsnivå innan detaljplaner togs fram för enskilda projekt.

Liljeholmskajen. Bristerna när det gäller tillgång på skollokaler, grönska och friytor har blivit uppenbara efter genomförandet, liksom den anmärkningsvärda placeringen av bostadshuset intill bergsbranten, som har väckt starka reaktioner. Även i detta fall skulle det ha behövts en övergripande planering för området som helhet med utgångspunkt från nationella riktlinjer och Stockholms byggnadsordning.

Processerna visar att helhetssyn saknades genom att viktiga avvägningar mellan konkurrerande intressen, exempelvis kulturmiljöintresset kontra exploateringsintresset, kom upp till diskussion och beslut först när detaljplanen skulle tas fram. Ett sådant förfarande leder till onödigt komplicerade processer eftersom den överblick som krävs för att kunna göra sådana grundläggande avvägningar saknas på detaljplanenivå.

De studerade exemplen visar att Staden inte uppfyllde sin roll att svara för en helhetssyn på hur staden ska utvecklas. Genom den så kallade Stockholmsmodellen som Staden tillämpar, lämnade Staden över en stor del av såväl

initiativet som ansvaret för genomförandet i stadsbyggandet till marknadens aktörer. Exploateringsförutsättningarna reglerades i civilrättsliga avtal (villkorat av planläggning) och baserades på marknadsmässig prissättning. Alla parter hade intresse av hög exploatering.

De demokratiska samrådsprocesserna fick inte heller så stor inverkan på slutresultatet. Eftersom det rådde olika uppfattningar i partierna, och inget parti hade ensam majoritet, fick stadsledningen ett stort inflytande över besluten.

Staden har senare dragit slutsatsen att arbetssättet behövde förändras och modifierade sin markanvisningspolicy 2015. Den nya policyn innebär, enligt Stadens egen beskrivning, att

”Stockholmsmodellen kombineras med att staden å sin sida kontinuerligt arbetar med att bedöma var nybebyggelse lämpligast kan ske utifrån styrdokument som översiktsplan och programutredningar, befintlig bebyggelse och pågående markanvändning, miljökriterier, ekologiska spridningssamband och tidigare gjorda förtätningar i området och byggherrars förslag till nya projekt.”

Den reviderade Stockholmsmodellen förutsätter att den strategiska planeringen utvecklas på områdesnivå. Det är vår förhoppning att denna utveckling ska leda till en förändring mot helhetssyn och högre kvalitet i stadsplaneringen.

STADSPLANERINGENS TROVÄRDIGHET BÖR ÅTERUPPRÄTTAS

Vår analys av de studerade fallen visar att Staden, som ansvarig för stadsutvecklingen, i alltför hög grad förlitade sig på marknadsaktörernas kompetens och bortsåg från vikten av att värna viktiga kvaliteter i stadsmiljön. Stadens policy och viljeinriktning var inte tillräckligt konkret och specificerad för att dess företrädare skulle kunna hävda stadsmiljökraven i förhandlingarna med exploatörerna i Gallerian och på Liljeholmskajen. Staden hade inte klargjort vad som krävdes för att tillgodose kulturmiljövärdena inom riksintresset Stockholms innerstad i Astoria och Gallerianprojekten. Staden hade inte en tillräckligt tydlig idé om hur Cityområdet ska utvecklas. Staden hade inte heller konkretiserat vad som krävs för att skapa nya stadsmiljöer med tillräckligt god kvalitet på Liljeholmskajen.

Bristen på genomarbetade översiktliga geografiska riktlinjer från Stadens sida, exempelvis i form av områdesplaner och specificerade program, lämnade inte bara öppet för exploatörerna att driva sina intressen. Dokumentationen från diskussioner i fullmäktige, i nämnder och i media visar även att stadens företrädare ägnade sig åt tyckande istället för att lyssna på kvalificerad och kunnig kritik. De tematiska fördjupningarna av Stadens översiktsplan fick inte avsedd verkan.

De tre studerade exemplen Astoria, Gallerian och Liljeholmskajen formades under decenniet närmast efter millennieskiftet. Då befastes alltmer en tilltro till marknadslösningar vilket ledde till att projektens utformning främst avgjordes i samspelet mellan exploatören och kommunen samt aktörer i deras respektive nätverk. I slutänden visade sig dessa affärssuppgörelser väga tyngre än hänsynen till de natur-, kultur- och stadsmiljövärden som utgör en så viktig del av Stockholms attraktivitet.

Följden har blivit att kommunens roll som ansvarig för helheten, liksom byggnadsnämndernas tidigare relativt starka ställning i planeringsprocesser, har försvagats. Tilltron till Stadens förmåga att företräda de allmänna intressena har minskat. Legitimiteten bakom politiska beslut i stadsbyggnadsärenden ifrågasätts.

De politiska beslutens legitimitet behöver stärkas

De senaste decenniernas starka tilltro till marknadslösningar har uppmärksamats i forskningen. Där belyses bland annat frågor om hur legitimitet och effektivitet i politiska beslutsprocesser vid styrningen av städer påverkas av samverkan mellan lokala företrädare för det offentliga, medborgare och andra samhällsaktörer. För att undvika att samordningen misslyckas behövs en överordnad och uthållig styrning av den samlade processen⁴⁹. De institutionella förhållandena kan både försvåra och underlätta.

Den politiska legitimiteten brukar delas in i tre delar⁵⁰. Alla tre delar ska vara uppfyllda för att beslut ska vara legitima:

- inflödeslegitimitet, som bygger på att medborgarnas möjlighet till delaktighet är en grund för legitimiteten
- genomflödeslegitimitet, som bygger på att transparens och möjligheten att utkräva ansvar är en grund för legitimitet
- utflödeslegitimitet, som bygger på att effektivitet, problemlösnings- och leveransförmåga är en grund för legitimitet.

Satsningen på Nya Karolinska Sjukhuset (NKS) är ett aktuellt och omdiskuterat projekt i Stockholm vars genomförande till stora delar hanterats av marknadsaktörer. I den statsvetenskapliga analysen av NKS (Nya Karolinska

49 Se t.ex. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Jessop, Bob (2003) Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: Governance, as Social and Political Communication. Manchester University Press, Manchester, pp. 142-172. ISBN 0719061547

50 Michael Haus och Hubert Heinelt, "How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement" Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red), 2 Urban governance and democracy: Leadership and community involvement." London & New York: Routledge 2004.

Solna)⁵¹ lyfter forskarna fram att legitimiteten för politiska beslut urholkades när hela Megaprojektet låstes i ett tidigt skede. Forskarna menar att låsningar i tidiga skeden inte ger möjlighet att uppfylla deltagandekravet och att det i sin tur undergräver legitimiteten och möjligheten till leveransförmåga på grund av de många problem som dyker upp.

Forskarna framhåller bland annat vikten av att

- i ett tidigt skede föra en diskussion om olika tänkbara konceptuella lösningar för att ta tillvarata viktig kunskap och olika perspektiv, vilket ger bättre förutsättningar för att projekt ska bli framgångsrika i senare skeden.
- förbättra förutsättningarna för att skapa legitimitet för ett lösningskoncept genom att det i ett tidigt skede diskuteras i en vidare krets av berörda aktörer.
- man tänker igenom hur öppningar av processen sker i de tidiga planeringskedena så att en balans kan upprätthållas mellan å ena sidan deltagande och inkludering och å andra sidan handlingskraft och förmåga att föra processen framåt.
- organisera upphandlingen så att det finns en balans mellan avskärmning för att kunna föra frågor framåt samt inkludering och samordning för att få frågor allsidigt belysta.

Denna typ av lärdomar har också hög relevans för sättet att styra planerings- och beslutsprocesserna i stadsbyggandet. Om utvecklingen ska leda till långsiktigt hållbara och attraktiva stadsmiljöer krävs det att kommunerna förstärker sin kompetens och sitt inflytande över bebyggelseutvecklingen utifrån en långsiktig helhetssyn. Detta bör ske genom att i god tid ta fram vägledande riktlinjer och erforderligt kunskapsunderlag.

Stadsplaneringen bör ske enligt lagstiftningens regler för kvalitet och på grundval av beprövad kunskap. Planprocesserna bör möjliggöra en meningsfull påverkan av medborgare och experter. Med en genomtänkt strategi för innehåll och metod i fortsatt stadsplanering stärks legitimiteten för processerna som därmed bör kunna bedrivas mera effektivt och leda till bättre resultat än idag.

51 Göran Sundström, "Framtidens universitetssjukhus. Beslut om Nya Karolinska Solna. Delrapport 2018-02-23." Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, www.statsvet.su.se.

Utveckla förutsättningarna för värdeskapande stadsutveckling

Arbetsgruppen vill med kraft påtala att i en så snabbt växande storstad med så rik historia och särpräglad natur som i Stockholm är det nödvändigt att ha en tydlig och välgrundad utvecklingsidé för varje enskild stadsdel. Staden behöver klargöra och motivera sina prioriteringar inför de förhandlingar som kommer att ske vid den fortsatta stadsutvecklingen.

I alla byggnadsstadgor före 1959 fanns det tydliga kvalitetskrav för det offentliga rummet. De försvann 1959. Idag behöver vi åter lära av de epoker då Stockholm byggde mycket och bra. Därför är det viktigt att Staden återupprättar Stockholms byggnadsordning och använder sig av den. Staden behöver också andra styrdokument för att säkra viktiga kvaliteter i stadsmiljön som oersättliga kulturhistoriska värden och naturmiljöer, tillgång till parker, lekplatser och grönområden samt sunda boendeförhållanden.

Vi anser sammanfattningsvis att Stockholm stads företrädare behöver utveckla stadsplaneringen genom att

- Göra principiella avvägningar mellan motstående intressen på områdesnivå och utifrån en helhetssyn som befrämjar en attraktiv stadsmiljö, skydd och förstärkning av natur- och kulturvärden samt en god helhetsverkan. Detta förenklar ställningstagandet till konkreta projektförslag vid detaljplaneringen.
- Bedriva planeringsprocessen på ett transparent sätt så att medborgares, experters och andra berördas kunskap kan tas tillvara och påverka inriktningen av planerade förändringar innan förutsättningarna läses i olika uppgörelser.
- Lägga fast tydliga riktlinjer för markanvändningen och bebyggelsens utveckling och bevarande i form av tematiska och geografiska fördjupningar av översiktsplanen.
- Säkerställa att översiktsplanen med fördjupningar som Stockholms byggnadsordning, liksom miljömål, lagkrav och Boverkets byggregler efterlevs i detaljplaneringen.

- Se till att detaljplaner, där så erfordras, förses med bestämmelser för utformningen så att viktiga intentioner beaktas i den senare bygglovsprövningen.

Med en sådan framförhållning i planeringen på områdesnivå effektiviseras plan- och beslutsprocesser genom vägledande riktlinjer, hanteringen underlättas för aktörer som vill förvärva mark och bygga, riskerna minskar för konflikter och förgävesplanering och utrymmet blir större för de politiska partierna att hävda sina profilfrågor. Därmed stärks förutsättningarna för värdeskapande stadsutveckling.

BILAGA

Partiernas faktiska ställningstaganden

	Astoria	Socialdemokrater	Moderater	Liberaler (Folkpartiet)	Miljöpartiet	Centerpartiet	Kristdemokrater	Vänstern
ASTORIA Kvarteret Riddaren 18, Dnr 2013-09412-54		Ja	Ja	Reservation Bevara båda husen, alternativt fasaden	Reservation Bevara båda husen, alternativt fasaden	Ja	Ja	Reservation Bevara båda husen, alternativt fasaden
SBN Beslut 2013-08-15 Utställning av förslag till detaljplan med rivning.								
Val 2014	Ny majoritet				Ny majoritet			Ny majoritet
SBN Beslut 2015-02-10 Beslut om Detaljplan. Bordläggning av ärende. Krav på utökad miljökonsekvensanalys av rivning.	Ja	Reservation Bevara båda husen	Reservation Riv inte, dålig utformning av Sofi Almqvists plats	Reservation Riv inte, Sofi Almqvists plats är olämplig	Ja	Ja	Ja	Reservation
SBN Beslut 2015-10-15 Godkännande av förslag till detaljplan.	Ja	Reservation Bevara fasad mot gränd, öka volym på gården	Reservation Bevara fasad mot gränd, öka volym på gården	Reservation Riv inte, Sofi Almqvists plats är olämplig	Ja	Särskilt yttrande, ej prejudicerande	Ja	Särskilt yttrande, ej prejudicerande
KS Beslut 2015-12-02 Förslag Kommunfullmäktige. Detaljplan antas.	Ja	Avslag Bevara fasad mot gränd, öka volym på gården	Avslag Bevara fasad mot gränd, öka volym på gården	Reservation Riv inte, Sofi Almqvists plats är olämplig	Ja	Ja, rivning väl motiverad	Ja	Ja
Kf 2015-12-14 Detaljplan antas, del av fastigheten Riddaren 18 och 5.	Ja	Reservation	Reservation	Reservation	Ja	Ja	Ja	Ja

Socialdemokraterna och Moderaterna var överens om detaljplaneluppdraget som innebär rivning. Liberalerna, Miljöpartiet och Vänstern ville bevara. Efter valet sållade Moderaterna sig till bevarandeförslåkningarna.

Till slut var endast Moderaterna och Liberalerna mot att detaljplanen tillät rivning.

GALLERIAN Trollhättan 30, Dnr 2013-19825-54	Social- demokrater	Moderater	Liberaler	Miljöpartiet	Center- partiet	Krist- demokrater	Vänstern
Exploateringsnämnden 2012-09-27, Ny detaljplan för kontor och hotell inom fastigheterna Trollhättan 29-33 i Norrmalms stadsdels-område Avsiktsförklaring med AMF Pensions-försäkring AB Dnr E2012-513-01421.	Reservation	Ja	Ja	Reservation	Ja		
Tidigt samråd, Kulturförvaltningen Stads museet 2013 04 03, föreslår avslag Kultur nämnden 2013 04 16 Tillstyrker planförslaget.	Ja	Ja	Reservation	Reservation	Ja		Reservation
Exploateringsnämnden 2013-12-12 Överenskommelse om exploatering för hotell- samt kontorsändamål inom tomtträterna Trollhättan 29, 31, 32 och 33 med AMF Pensionsförsäkring AB samt utveckling av tomtträtsfastigheten Trollhättan 30 på Norrmalm Dnr E2013-511-01941.	Ja	Ja	Ja	Reservation	Ja		Reservation
SBN Beslut 2014-02-06 Bifaller stadsbyggnadskontorets förslag till bostäder.	Ja	Ja	Ja Särskilt yttrande: bostäder!	Reservation, Arkitektonisk kvalitet, livscykel- analys, höjd, bostäder	Ja	Ja	Reservation Riv inte, klimat och miljö, och miljö, bostäder!
Val 2014	Ny majoritet			Ny majoritet			Ny majoritet
Plansamråd. Kultur nämndens kulturmiljöutskott Beslut 2015-09-15 remissvar Avstyrker planförslag ur kulturhistoriskt perspektiv, för högt.	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja
SBN Beslut 2016-01-14 Godkänna planförslag med ändringar.	Ja	Reservation, oro för ekonomi mindre kontorsyta	Reservation Fler bo- städer, för högt, utformning	Ja	Instämmer i yttrande från KD	Särskilt yttrande, gestaltning viktig	Ja
SBN Beslut 2016-06-16 Anta detaljplan.	Ja	Ja	Avslag, få bostäder		Ja Bygg högt		Ja

Borgerlig majoritet (Moderater, Liberaler, Centern) samt Socialdemokraterna bejakade överenskommelsen med AMF. Efter valet då Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänstern bildat ny majoritet stödde även de två sistnämnda projektet.

Årstadai, LILJEHOLMSKAJEN Berghus 2 i kvarteret Sjövik 5, P 2002-00653A	Social- demokrater	Moderater	Liberaler	Miljöpartiet	Center- partiet	Krist- demokrater	Vänstern
Marknämnden, 2001-02-06 Gatu- och fastighetsnämnden godkänner exploateringsavtal med JM AB.		Ja Särskilt uttalande	Ja Särskilt uttalande			Ja Särskilt uttalande	Återremiss
September 2003 Detaljplan för Liljeholmskajen, etapp I (P 2002-00653A). I beskrivningen berörs berghuset endast med texten: "Området avslutas i söder, mot berget, med ett smalt berghus mot det befintliga bergskaktets. Husets höjd har valts så att berget bakom ligger på samma eller högre nivå."	Ja Stadsbyggnads- borgarrådet Py Borjesson (S) läckert med höga hus, detta blir ett bra bostads- område, jättestort sjönära läge	Ja	Ja	Återremiss Nej till 21-vånings- hus	Ja	Ja	Återremiss Nej till 21-vånings- hus
SNB 2013-05-23 Beslut om bygglov i Stads- byggnadsnämnden enligt stadsbyggnadskontorets förslag. Inga kommentarer i nämndens protokoll.							

Projektet bejakades initialt av tre borgerliga partier (Moderater, Liberaler och Kristdemokrater), Miljöpartiet och Vänstern reserverade sig mot höga hus på kajen. Inget parti verkade vilja reservera sig mot vare sig detaljplan eller bygglov för Berghus 2.

Stockholm upplever en kraftig byggboom. Det sker en förtätning i främst attraktiva lägen och rådande mantra är »högt och tätt«. Denna stadsutveckling hotar vårt kultur- och naturarv – och människor reagerar.

Kulturhistoriskt värdefulla och tekniskt fullgoda byggnader rivs. Citys karaktär förändras snabbt genom påbyggnader av befintliga hus och nyproducerade höga byggnader. Många nya områden har allvarliga kvalitetsbrister och riktlinjerna i Stockholms byggnadsordning efterlevs inte. Stadsutvecklingen verkar snarare styras av nyckeltal för största möjliga byggrätt än av strävan efter en god stadsmiljö och hänsyn till kulturhistoriska värden. Detta trots att Sverige har 16 nationella miljökvalitetsmål, en tydlig lagstiftning och gedigen kunskap.

Med utgångspunkt i tre aktuella stadsbyggnadsprojekt (år 2018) görs här en analys av varför, när och hur de avgörande politiska besluten fattas i realiteten: **Astoria** (*Kv Riddaren 18*) på Nybrogatan på Östermalm, där större delen av en av få återstående byggnader från 1870-talet i stadsdelen rivs, **Gallerian** (*Kv Trollhättan 30*), där förnyelsen sker på ett sätt som kraftigt bryter omgivningens skala samt **Liljeholmskajen**, Berghus 2 (*Kv Sjövik 5*), där ett bostadshus har uppförts i ett så trångt läge mot en bergvägg att väsentliga kvalitetskrav åsidosatts.

De är alla exempel på hur de enskilda projektens förutsättningar i betydande delar avgjorts utanför den offentliga planprocessen mellan kommunen och exploitören, och utan helhetssyn. Detta har lett till att kritik från medborgare och experter inte kunnat tas tillvara i de efterföljande planprocesserna. Alla tre projekten leder till nya stadsmiljöer med stora kvalitetsbrister.

Rapporten, som bygger på protokoll och andra offentliga handlingar, är ett resultat av ett samarbete mellan *Samfundet S:t Erik*, *Svenska byggnadsvårdsföreningen* och *Urban City Research/Axel och Margaret Ax:son Johnsons Stiftelse*. Den kan laddas ner på www.samfundetsterik.se/aktuellt/

ISBN 978-91-639-8062-6



9 789163 980626