

Förhandlingsplanering

– beskrivning, analys och förslag till kommunal strategi

Göran Cars

Regional planering, KTH

Förhandlingsplanering har blivit vanligt under senare år. Uppfattningen om värdet av denna form för planering går starkt isär. I denna artikel redovisas och analyseras ett förhandlingsfall i stockholmsregionen. Med utgångspunkt i detta förs sedan resonemang om förhandlingars roll i samhällsplaneringen. Frågor om ändamålsenlighet, effektivitet och demokratiska kvaliteter står i centrum.

1. Förhandlingsplanering

1.1 Vad är förhandlingsplanering?

Samhällsplaneringen begåvas med jämna mellanrum med nya modeord. Lika vanligt som att dessa står för något nytt, är att de tjänar som ny beteckning på gamla och bekanta företeelser. En iakttagelse är också att vi ger dessa modeord de mest skiftande tolkningar och innebörder. Vi känner ofta stark sympati med eller antipati mot dem. På sistone har "förhandlingsplanering" seglat upp som modeord i planerarvärlden.

Vad är då det nya och vad innefattas i begreppet förhandlingsplanering? Någon entydig definition, eller ens en vedertagen förklaring, finns inte att tillgå. I de fallstudier som genomförts inom ramen för mitt avhandlingsarbete har intervjupersonerna redovisat en provkarta på olika tolkningar. För vissa är begreppet synonymt med affärer i vilka kommunala företrädare, utan tydliga politiskt förankrade mandat, spelar under täcket med privata intressenter. Konsekvensen blir att den kommunala politiska demokratin sätts ur spel och att medborgarna berövas sin rätt till insyn och inflytande. För andra associeras begreppet till kommunala möjligheter att, genom samverkan med externa aktörer, finansiera infrastruktursatsningar med hjälp av privata investeringar. För ytterligare en del används förhandlingsplanering som ett sammanfattande begrepp på alla de beslutssituationer i

planeringsprocessen som innefattar förhandlingar i någon form. Det sistnämnda synsättet fokuserar således en mängd olika situationer i planeringen där regelrätta förhandlingar förekommer, såväl i olika faser av processen, som med olika inblandade aktörer. Även om således synsätten och värderingarna är vitt skilda hävdas ändå i den allmänna debatten att planeringen skulle ha antagit radikalt nya former och därmed gjort sig förtjänt av sitt nya epitet, förhandlingsplanering.

Jag ansluter mig i denna artikel till det sistnämnda synsättet vilket innebär att den beskrivning och analys som presenteras i det följande inkluderar förhandlingssituationer som förevarit under hela det tidsförlopp som förflutit från idé till genomförande, framför allt av stadsbyggnadsprojekt. Synsättet innebär att jag i analysen försöker inkludera alla de aktörer som deltagit i dessa förhandlingssituationer. Det innebär att ett mer konventionellt betraktelsesätt, enligt vilket endast kommun och exploatör ses som förhandlingsparter, ersätts med ett perspektiv i vilket en betydligt större aktörskrets inkluderas, som till exempel intresseorganisationer, andra privata intressenter, myndigheter och olika grupper av medborgare. I behandlingen av begreppet ligger ingen förhandsbestämd värdemässig uppfattning. Snarare än att ge företeelsen förhandlingsplanering positiva eller negativa förtecken på förhand anser jag att det är dess former och utfall som skall värderas. Beroende på hur förhandlingssituationerna struktureras och parterna organiseras kan denna värdering leda till olika resultat.

Inledningsvis berördes frågan huruvida förhandlingsplanering representerar ett nytt sätt att bedriva planering, eller om företeelsen är att likna vid kejsarens nya kläder. Förhandlingar har alltid varit mycket viktiga beståndsdelar i samhällsplaneringen. Det kan exempelvis gälla förhandlingar mellan olika politiska grupperingar under målformuleringskedet, mellan olika förvaltningar under programskedet eller mellan offentliga och privata intressenter under planläggnings- och genomförandeskedena. Oavsett hur vi väljer att organisera framtidens planeringsprocess är det svårt att föreställa sig en procedur i vilka dessa förhandlingssituationer inte ingår. Så till vida är företeelsen förhandling inte ny. I debatten hävdas dock ofta att det, utöver dessa "traditionella" förhandlingsmoment, finns nya inslag av och former för förhandling i planeringsprocessen idag.

En historisk tillbakablick motsäger en sådan uppfattning. De företeelser som idag framställs som nya torde ha sina direkta motsvarigheter under hela det moderna stadsbyggandets historia, både vad gäller samspelet mellan olika intressenter och formerna för planering i övrigt. Utgångspunkten är att begreppet förhandlingsplanering i sig inte representerar något radikalt nytt eller annorlunda, jämfört med tidigare. Denna utgångspunkt kräver en godtagbar förklaring till varför begreppet myntats och kommit till så flitig användning.

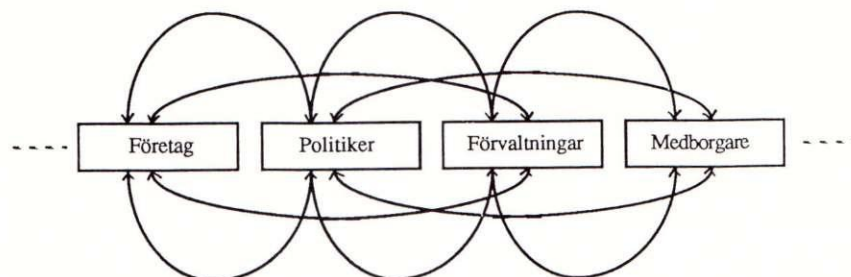
Begreppet har två ursprung. Det ena rör frekvensen. I takt med att kommunernas ekonomi stramats åt har benägenheten att använda nya finansieringsmöjligheter för stadsbyggnadsprojekt ökat. I ett läge då samtidigt den privata investeringsviljan för exploatering av ytor för kontors- och kommersiella ändamål är stor, har det för många kommuner fallit sig naturligt att kräva kompensation för dessa investeringar i form av ekonomiska bidrag som möjliggör investeringar i ny infrastruktur eller underhåll av befintlig bebyggelse.

Ett andra förhållande som kan förklara uppkomsten av begreppet är debatten om hur samhällsplaneringen kan demokratiseras. Krav på medborgarinflytande i planeringen har rests med inte obetydlig intensitet under olika perioder de senaste 30 åren, från rekordåren till k-samhället. I Plan- och bygglagen finns en kodifiering av många av de inflytande- och demokratikrav som stått i debattens centrum. Mot denna bakgrund är det kanske inte alltför överraskande att förhandlade överenskommelser mellan kommun och privata exploatörer väcker kritik i de fall dessa föregår detaljplanläggning av aktuella bebyggelseområden.

Sammanfattningsvis kan observeras förändrade förutsättningar som innebär att förhandlingar och informella former för överenskommelse kommit att bli allt vanligare, på bekostnad av den regelstyrda och formaliserade planeringen. Detta förhållande illustreras i Figur 1.1.

I figuren redovisas fyra aktörskollektiv som intar centrala positioner i samhällsplaneringen. Vidare anges två skilda system för beslutsfattande i planeringsfrågor. De pilar som återfinns i figurens övre del redovisar de planeringsformer som vi känner igen som de traditionella och formalisera-

Formella lagar
och regelverk för
beslutsfattande



Informella former
för beslutsfattande

Figur 1.1. Former för beslutsfattande i planeringsfrågor

de. En bärande princip utgör här vårt parlamentariska system. Makten över planeringen utgår ytterst från medborgarna som genom val utser politiska representanter vilka i sin tur anger mål och riktlinjer för förvaltningens arbete med planering, samhällsbyggande och service. Gentemot företagen har politiken i väsentlig utsträckning, med stöd i ett omfattande lag- och regelverk, en reglerande funktion. Politiken anger ramarna för den privata ekonomiska aktiviteten. Denna ordning för beslutsfattande känner vi igen från de akademiska läroböckerna. Detta är den gängse föreställningen om vad samhällets planering innebär och hur denna planering ska gå till.

Vid sidan av dessa formaliserade vägar för beslutsfattande kan vi idag se att andra former förekommer regelmässigt. Dessa illustreras i figurens nedre del. Vi rör oss här i en beslutsterräng vars ramar inte utgörs av formaliserade lagar eller regelverk. Ett flertal mer eller mindre informella relationer kan iakttagas mellan de olika aktörskollektiven. Själva förekomsten av dessa regelverk och lagar verkar utgöra incitament till att undvika att operera via etablerade kanaler. Mellan politik och företag kan urskiljas relationer med olika ursprung. I vissa fall tas initiativ från den privata intressenten. Ambitionen kan då exempelvis vara att påverka omfattning, inriktning eller utformning av stadsbyggandet. I de fall initiativ tas från den politiska aktören är målet ofta att i någon form erhålla externt ekonomiskt stöd för investeringar i infrastruktur. Också mellan företag och förvaltning kan förekomma kontakter och relationer, vilka kan exemplifieras med hjälp av den pågående debatten om privatisering av verksamheter som traditionellt bedrivits i offentlig regi. Medborgarna å ena sidan och nämnder och förvaltningar å den andra samverkar också via nätverk av informella relationer. Även här kan initiativet till relationen ha olika ursprung. Det kan komma från myndigheten och kan då ha ambitionen att åstadkomma bättre förankring av planeringen och därmed det utfall som förväntas av denna. Initiativet kan också komma från medborgarna och ske i form av önskemål eller krav rörande framtida stadsbyggnadverksamhet och service. Den sistnämnda relationen mellan medborgare och myndigheter är visserligen på samma sätt som övriga relationer i figurens nedre del inte direkt reglerade i lag. Det är dock värt att notera att denna relation har ett indirekt stöd i flera i sammanhanget centrala lagar som antagits under senare tid. Det gäller exempelvis Plan- och bygglagen och Socialtjänstlagen. Kretsen av sakägare som kan blanda sig i planeringsprocessen har utökats, såväl i fråga om översiktlig planering som när det gäller detaljplaneläggning.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att vi begåvats med två parallella system för beslutsfattande i planeringsfrågor, ett formellt och ett informellt. I diskussionen huruvida det finns fog för att påstå att förhandlingsplanering är en ny företeelse finns anledning att knyta an till uppdel-

ningen i dessa två system. Erfarenheterna av de fallstudier som genomförts inom ramen för avhandlingsarbetet är att planeringen skett i former som de inblandade aktörerna tämligen unisont bedömt som mycket sparsamt förekommande eller otänkbara under föregående decennier, från 1960-tal till 1980-tal. Kännetecknande för de studerade situationerna är att reella beslutsfunktioner ligger bland aktiviteter som finns representerade i figurens nedre del, det vill säga i informella beslutsformer. Ett annat kännetecken som sammanhänger med den beslutsform som valts är att förhandlingar kommit att utgöra ett utomordentligt viktigt planeringsinstrument. I avsaknad av formella regelverk blir förhandlingen en naturlig form för beslutsfattande. Det traditionella planeringssystemets roll har i stor utsträckning reducerats till att juridiskt slutreglera det som i reella termer beslutats inom det informella systemet. Det finns naturligtvis anledning att fundera över huruvida de studerade fallen är exceptionella till sin natur och därför planeringen till vardags fortfarande löper i traditionella former. Intervjuer i anslutning till de fallstudier som utförts samt resultat från den nyligen publicerade maktutredningen indikerar dock att en motsvarande förskjutning av andra beslutsfunktioner skett i väsentlig omfattning. De tydligaste exemplen står dock att finna i samhällsplaneringen, framför allt då när det gäller mer omfattande exploateringsfrågor i ekonomiskt sett attraktiva geografiska lägen.

Det faktum att planerings- och beslutsformerna således förändrats ger anledning att uppmärksamma vilka förhållanden som utgjort grund för denna förändring samt vilka möjligheter och problem den kan ge upphov till. Jag skall nedan diskutera dessa frågeställningar med utgångspunkt i den skriftliga dokumentation och de intervjuer som gjorts i anslutning till fallstudierna.

1.2 Varför förhandlingsplanering?

I mina fallstudier har framtonat ett flertal skäl som förklarar varför förhandlingsplanering har kommit att utvecklas som en modell för beslutsfattande i planeringsfrågor. De redovisas utan inbördes rangordning i det följande.

Planeringen har bedrivits rutinmässigt

Från såväl kommunalt håll som framför allt från aktörer utanför kommunen har som ett skäl för förhandlingsplanering anförts brister i den traditionella planeringsprocessen. Kommunernas dominerande ställning bland annat genom planmonopolet har enligt deras uppfattning många gånger inte befrämjat effektiva och ändamålsenliga lösningar. Avsaknaden av aktö-

rer som kunnat mäta sig med den makt som den kommunala planeringsapparaten förfogat över har inneburit risk för rutinmässigt tänkande och brist på lyhördhet gentemot såväl medborgare som andra privata intressen. Detta har ibland lett till mindre ändamålsenliga lösningar på resursfördelningsproblem.

Planeringsprocessen har varit långsam

Den folkliga uppfattningen att byråkratins kvarnar mal långsamt tycks i allra högsta grad delas av de personer som intervjuats i anslutning till fallstudierna. Bland intervjupersonerna utanför kommunen finns till och med aktörer som undrar om kvamarna överhuvudtaget rör sig. Ett väl bekant problem är således att den traditionella planeringsprocessen tar lång tid.

Två förhållanden i den formella planeringsprocessen har påtalats som särskilt otillfredsställande och hämmande för effektiviteten. Det första är att tidsutdräkten i sig ofta medför fördyringar när projekten ska genomföras, vilket i sin tur beror såväl på kostnadsstegringar för själva genomförandet som på uteblivna intäkter under väntetiden. Det andra, delvis sammanhängande skälet, är att den färdiga lösningen många gånger inte tillgodoser behoven beroende på att det problem som utgjorde utgångspunkten för målformuleringen förändrats under den tid planeringsprocessen pågätt. Ändrade interna överväganden och förändringar i externa förhållanden gör det många gånger svårt att veta hur behov bäst tillgodoses i ett så pass långt tidsperspektiv som det den traditionella planeringen har att bevaka. Intervjupersonerna hävdar att resultatet ofta blir lösningar som för säkerhets skull är alltför generella och trubbiga. De blir ofta kritiskt mottagna eftersom de upplevs som dåligt anpassade till de kortsiktiga behov som utgjorde åtgärdernas utgångspunkt.

Kommunerna behöver extra resurser för investeringar

En mycket samstämmig bild framtonar när intervjuerna med kommunala företrädare i fallstudierna summeras. Behovet av resurser för att finansiera kommunala investeringar är mer eller mindre genomgående en viktig utgångspunkt. Kommunerna vänder sig allt oftare direkt till näringslivet för att säkerställa finansieringen. Vilka investeringar som kommunen är i behov av ekonomiskt stöd för varierar.

I de studerade fallen rör det sig om såväl nyinvesteringar som underhåll av befintlig bebyggelse och infrastruktur. Av intresse är emellertid att många intervjupersoner särskilt betonat behovet av externa resurser för att kunna vidmakthålla den infrastruktur som finns uppbyggd. Det kan sedan gälla allt från skolor till avloppsnät. Många av dessa intervjupersoner har också bedömt att kommunernas möjligheter att under 1990-talet kunna möta ett i många fall snabbt accelererande underhållsbehov är mycket be-

gränsade med de resurser som enligt prognoserna kommer att finnas tillgängliga. Detta är ett förhållande som talar för att kommunernas intresse för förhandlingslösningar kommer att accentueras. Samverkan med privata intressenter blir en lösning som gör att ett investeringsbehov kan tillgodoses, utan att medel måste omfördelas i en kommunal budget som man bedömer kommer att präglas av hård åtstramning.

Det finns investeringsvilligt privat kapital

Ett fjärde skäl som anförs som orsak till den ökade omfattningen av förhandlingsplanering är att det inom den privata sektorn skulle finnas stora kapitalresurser som kan göras tillgängliga för investeringar som traditionellt bekostats med offentliga resurser. 1980-talets mer eller mindre permanenta högkonjunktur har inneburit att många företag idag har ansenliga och förhållandevis lätttrörliga kapitaltillgångar för vilka man har ett intresse av långsiktig placering. Bland annat har investeringar i stadsbyggande härvid bedömts som attraktivt. Från den privata sidan har således funnits ett investeringsönskemål som, om det medgivits från kommunernas sida, kunnat matchas mot kommunernas önskemål om tillskott av privat kapital för infrastruktursatsningar. Investeringsviljan har bland annat visat sig bland banker, försäkringsbolag och större byggnadsentreprenörer.

Intervjupersonerna understryker att denna förklaring till det ökande intresset för förhandlingsplanering är konjunkturberoende. Samtidigt betonas, från de privata intressenternas sida uppfattningen att det inte är företeelsen utan snarare omfattningen som påverkas av konjunkturutvecklingen. Även om vi går in i en sämre konjunktur förlorar förhandlingsplaneringen inte sin betydelse. Den har enligt dessa intressenters uppfattning kommit för att stanna.

1.3 Förhandlingsplaneringens möjligheter

De möjligheter aktörerna ser i förhandlingsplaneringen korresponderar i hög grad med de skäl som redovisats ovan som bidragen till planeringsformens framväxt.

För kommunerna ligger den främsta förhoppningen i möjligheten att göra investeringar som inte annars varit möjliga. De intervjuade kommunala företrädarna hyste härvid inte överdriven förhoppning om att de framtida resursbehoven skulle kunna tillgodoses med offentliga medel, vare sig i form av statliga bidrag, ökad kommunal utdebitering eller ökade kommunala avgiftsintäkter. Förhandlingsplaneringen representerar därför en möjlighet att tillföra den kommunala kassan externa medel som möjliggör nödvändiga och angelägna investeringar.

För de privata intressenterna framstår möjligheten till lönsamma långsiktiga bebyggelseinvesteringar som en drivfjäder för ett engagemang i planeringen. Det avgörande för den privata sektorn är hur man bedömer avkastningen på satsat kapital i dessa projekt i förhållande till andra placeringsalternativ.

De intervjuade representanterna för företagsamheten framhöll dessutom att de ville påverka samhällsbyggandet både i mer allmänna former och vad gäller speciellt angelägna eller riskfyllda projekt med möjlighet till stor avkastning.

Frågan om förhandlingsplaneringens möjligheter kan också besvaras med andra utgångspunkter. Det hävdas från olika aktörskollektiv att de ovan påtalade nackdelarna i den traditionella planeringen, tidsutdräkten och avsaknaden av lyhörddhet, skulle kunna reduceras. Förhandlingsplaneringen ger incitament till kreativitet. Vetskapen att vilket projekt som slutligen kommer att genomföras är avhängigt utfallet av en sekvens förhandlingar kommer att sporra såväl offentliga som privata intressenter att presentera attraktiva och kreativa förslag till lösningar. Attraktiviteten i förslagen förstärker med stor sannolikhet den egna förhandlingssituationen.

En annan av förhandlingsplaneringens möjligheter ligger i att snabba upp planeringsprocessen. Den ovan beskrivna långdragna traditionella planeringsprocessen har i flera av de studerade fallen reduceras avsevärt genom att arbetsmomenten dels forcerats, dels delvis tidsmässigt integrerats.

Den praktiserade arbetsorganisationen i förhandlingsplanering innebär ofta att målformulering och programarbete integreras och att planering och genomförande följer slag i slag.

Det faktum att den formella planeringsprocessen i realiteten ofta kommit in på ett sent stadium har inneburit en större frihet för parterna att informellt hantera de olika arbetsmomenten. I praktiken har detta, i de studerade fallen, inneburit att parterna haft ambitionen att förkorta processen genom att tidsmässigt integrera samtliga arbetsmoment. Denna avkortning av processen kan värderas med olika förtecken. Sett ur ett perspektiv är avkortningen givetvis att betrakta som en vinst. Samtidigt kan dock hävdas att en tidsmässig komprimering äventyrar andra kvaliteter som att utreda alternativa tillvägagångssätt, ge möjlighet till medinflytande och utöva demokratisk kontroll.

1.4 Förhandlingsplaneringens problem

De genomförda fallstudierna aktualiserar två problem som kan förknippas med förhandlingsplaneringen, demokrati och effektivitet.

Den första frågan gäller huruvida förhandlingsplaneringen minskar medborgarnas möjligheter till inflytande och de förtroendevaldas möjligheter till politisk styrning. En vanlig invändning mot förhandlingsplaneringen som företeelse tar sin utgångspunkt i dessa förhållanden. Vad som beskrivits tidigare kan tolkas som stöd för att kritiken är berättigad. En överflyttning av beslut från formella och offentliga situationer till förhandlingsprocedurer liksom ett komprimerande av beslutsprocessen är naturligtvis inte förhållanden som i sig gynnar inflytande och demokratisk kontroll. Såväl offentliga som privata aktörer som intervjuats har noterat att den formella planeringsprocessen i flera fall enbart bekräftat och legitimerat beslut, som i praktiken fattats långt tidigare av en mycket trång krets förhandlande beslutsfattare. Oberoende av om besluten som fattas är lämpliga har man invändningar mot proceduren som sådan.

Förhandlingsplanering behöver dock inte med nödvändighet stå i motsatsställning till demokrati och inflytande. Hur dessa grundläggande frågor beaktas beror på vilka förberedelser som vidtas före förhandling om enskilda projekt och på vilken struktur förhandlingen ges.

Frågan om förhandlingsplaneringen är en effektiv form för beslutsfattande kan ses ur olika perspektiv. Ur en utgångspunkt handlar den om de olika aktörskollektivens förhandlingsutfall. Härvid framstår den offentliga aktören i en utsatt situation. I flera intervjuer har från kommunalt håll uttryckts uppfattningen att ett avsevärt bättre utfall skulle kunnat erhållas. Förklaringen till denna eftertanke kan sökas i flera skäl. En gemensam nämnare står dock att finna i ovanan att hantera förhandlingen som metod för beslutsfattande. Den professionella traditionen skiljer sig härvid avsevärt mellan offentliga och privata aktörer. Medan de privata aktörerna vanligtvis har en lång erfarenhet och utvecklad metodkunskap för att hantera förhandlingsinslag, har den offentliga planeraren traditionellt utvecklat andra metoder och tekniker som de väsentligaste i yrkesrollen. Ur detta perspektiv framstår en förstärkt kunskap i förhandlingsmetoder och förhandlingsteknik som utomordentligt angelägna sett ur den offentliga aktörens synvinkel.

Frågan om effektivitet kan också ses ur ett annat perspektiv. Det gäller då om förhandlingsplaneringen som procedur kan anses främja goda lösningar sett i relation till alternativa beslutsprocedurer. I några av de studerade fallen har ett omfattande utredande, skissande och diskuterande inte lett till annat än en bunt papper och en strandad förhandling. I andra fall har parterna i efterhand, var en på sitt håll, uppfattningen att förhandlingsöverenskommelsen skulle kunnat utformas på ett annorlunda sätt, så att bägge parter erhållit ett för sin del bättre utfall. Också denna invändning mot effektiviteten i några av de studerade projekten kan relateras till parternas kunskaper om förhandling som metod för beslutsfattande.

Bedömningen av de studerade fallen är att effektiviteten i projekten i flera fall skulle kunnat vara bättre, och därmed också utfallet för bägge parter. Jag återkommer till denna fråga i det avslutande avsnittet av denna artikel.

2 En fallstudie – Sveaplans gymnasium

I följande avsnitt presenteras en fallstudie avseende Sveaplans gymnasium. Ambitionen är att belysa hur planeringsprocessen fortlöper från idé till genomförande och hur relationen mellan olika aktörer påverkar utfallet inom ramen för det givna regelverket. Särskild tyngdpunkt har lagts vid att redovisa hur förhandlingar av olika slag inkluderats i och kommit att påverka planeringsprocessen och dess utfall.

2.1 Sveaplans gymnasium

Sveaplans gymnasium upphörde vara skola efter vårterminen 1988. Skolan är byggd 1935 och innehåller 7.080 kvm bruksarea. Skoltomten, som arrenderas av skolstyrelsen, har en yta av drygt 16.000 kvm, och är i huvudsak belägen inom fastigheten Cedersdal 5. Planområdet inkluderar dessutom en remsa av parken (Kråkvilan 1:24) och det så kallade Sparres träslott. Området ligger i Vasastaden, Stockholm och begränsas i väster av Wenner-Gren Center, i söder av Cedersdalsgatan och i norr av Bellevueparken.

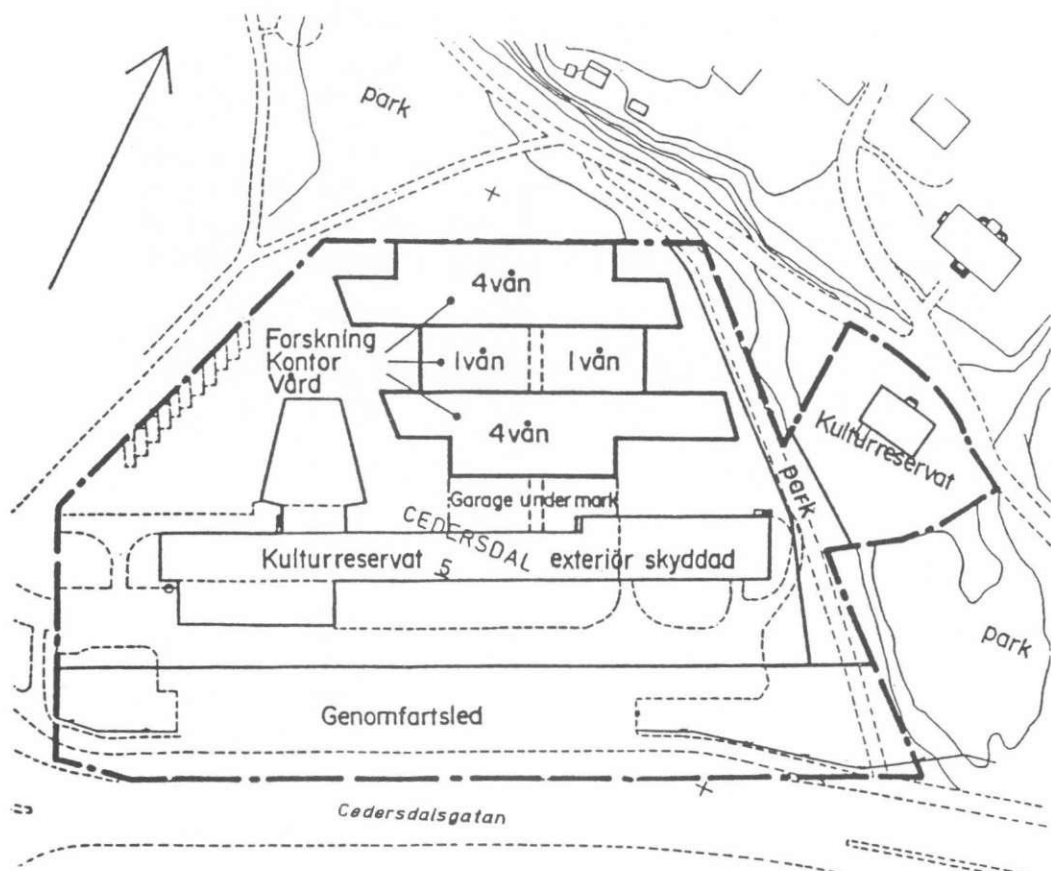
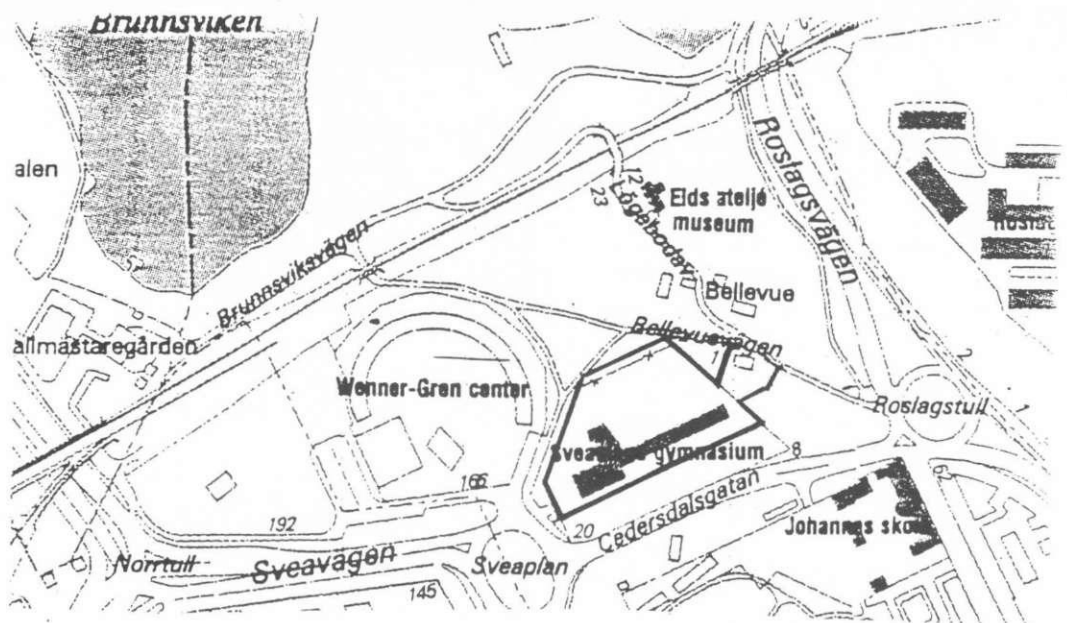
Nedläggningen av skolan aktualiserade såväl frågan om hur den befintliga byggnaden som kvarteretsmarken i övrigt lämpligen skulle kunna användas i framtiden.

Beroende på utgångspunkt och perspektiv har överväganden om önskvärd utveckling av kvarteret gjorts med skilda förtecken. För vissa representerar exploateringsplanerna stora möjligheter inte minst då ekonomiskt; för andra ses de som hot mot miljö- och kulturvärden.

Området geografiska läge och exploatering enligt den antagna detaljplanen redovisas i Figur 2.1.

2.2 Inledning

En beskrivning av planeringsprocessen kan göras på olika sätt. Beskrivningen kan vara kronologisk, eller ta utgångspunkt i redovisning av en eller flera aktörer, som haft centrala roller under processens gång, och redovisa vilka roller dessa spelat i olika skeden. En tredje möjlighet är att dela in



Figur 2.1. Sveaplans gymnasium och området där omkring

planeringsaktiviteterna i olika faser och att med utgångspunkt i dessa försöka kartlägga aktiviteter och utfall: relationen mellan aktörer och kopplingar till föregående och efterkommande faser. Oavsett vilken beskrivningsmodell som väljs finns såväl för- som nackdelar. En stark fokusering på olika aktörer som medverkat i processen kan innebära att kronologin i förloppet blir svår att illustrera, vilket leder till en svåröverskådlig beskrivning. Å andra sidan kan en starkt kronologiskt betonad redovisning, eller en redovisning i vilken olika faser i processen fokuseras, innebära svårigheter att följa hur spelet mellan parterna utvecklas och hur detta påverkar processen.

I den fallbeskrivning som redovisas nedan har ambitionen varit att försöka kombinera dessa varierande angreppssätt. Den modell för beskrivning och analys av planeringsprocessen som redovisas här tar primärt utgångspunkt i de aktörer som spelat centrala roller i processen. Den syftar vidare till att belysa relationen mellan aktörerna och hur detta påverkat utfallet av processen. Parallellt med beskrivningen av aktörerna redovisas planfrågans formella hantering och tidpunkter vid vilka för frågan centrala beslut fattats.

Beskrivningen har medvetet valts att göras värderingsfri. Den redovisar fattade beslut, träffade överenskommelser och faktiska händelser. I huvudsak kan händelseförloppet styrkas med stöd i tillgänglig dokumentation, i form av exempelvis protokoll, utredningsmaterial och promemorior. För några händelser saknas dock sådant stöd. Här bygger beskrivningen på intervjuer med medverkande aktörer. I de situationer där så är fallet påpekas det särskilt i texten.

Planeringsprocessen har delats in i sex faser. I anslutning till var och en av dessa analyseras händelseförloppet i en särskild kommentar. Här görs reflektioner rörande den valda beslutsordningens ändamålsenlighet ur olika aspekter. Dessa analyser och reflektioner utgör grund för det avslutande avsnittet i vilket dessa frågor behandlas i mer generella termer.

2.3 Planeringen av Sveaplans gymnasium

Ambitionen med redovisningen av en fallstudie är dubbel. Den är dels att skapa en bättre förståelse för olika händelser och beslut och sambandet dem emellan, dels är den att särskilt lyfta fram de förhandlingsmoment som förevarit och belysa dem med avseende på deltagande parter och betydelse för frågans slutliga utfall.

Fas 1 – Förändrande av omvärldsförhållanden – opinion för förändring
Den demografiska utvecklingen bedömdes vid mitten av 1980-talet komma att medföra stora förändringar i behovet av skollokaler i Stockholms

kommun. Elevantalet inom gymnasieskolan kommer på sikt att minska något. Detta föranleder en diskussion inom skolförvaltningen om hur befintliga lokaler skall nyttjas.

Samtidigt upplever skolförvaltningen ett tilltagande problem vad gäller underhåll av befintliga skolor. Resurserna för underhåll upplevs som starkt otillräckliga samtidigt som kravet på underhåll reses med allt större intensitet.

Under våren 1986 utreder skolförvaltningen möjligheten att genomföra organisatoriska förändringar av skolverksamheten.¹ Bakgrunden till utredningen står att finna i det kärva ekonomiska läget och därmed behovet av att spara på lokaler. Skolförvaltningen föreslår att skolverksamheten vid Sveaplans gymnasium omlokaliseras till Norra Reals gymnasium från och med halvårsskiftet 1987. Förvaltningen förordar vidare att Sveaplans gymnasium hyrs ut från och med halvårsskiftet 1988. I maj 1986 fattar skolstyrelsen beslut i enlighet med förvaltningens förslag².

När fastigheter tidigare friställts har dessa överlämnats till fastighetsnämnden för försäljning eller alternativ användning. Skolstyrelsens budget har inte tillförts de frigjorda ekonomiska resurserna. Under 1987 öppnas möjligheten för skolförvaltningen att få tillgodoräkna sig inkomster från försäljning av skolor.

I mars 1987 redovisas riktlinjer för finanspolitiken för femårsperioden 1987–1991. I dessa uttalas att skolans ökade resursbehov inte kan

”tillgodoses genom ökade skattemedel utan måste i stor utsträckning klaras genom ett bättre utnyttjande av de resurser som redan står till förfogande. En väsentlig del i ett sådant resursutnyttjande är att planerade omstruktureringar och avvecklingar av skolan fullföljs. Utgångspunkten måste här vara att skolanläggningar snabbt avvecklas och att förslag till alternativ användning presenteras där ekonomiska resurser frigörs”³.

I anslutning till kommunstyrelsens behandling av frågan om ”upprustning av stadens anläggningar” anfördes av bland annat finansborgarrådet,

”nämnder och styrelser bör pröva möjligheten att genom försäljning frigöra resurser för ytterligare upprustning. Ianspråktagande av försäljningsinkomster utöver budget måste dock prövas av kommunfullmäktige. Att till exempel inom skolans verksamhetsområde sälja fastigheter för att därmed frigöra resurser för ytterligare upprustning av skolor bör prövas positivt”⁴.

I maj 1987 presenterar skolförvaltningen en utredning om framtida lokalbehov för skolverksamhet⁵. Utredningen baseras på de riktlinjer och det uttalande som redovisats ovan. Skolförvaltningen föreslår en försäljning av Sveaplans gymnasium. Förvaltningen anser det vidare rimligt att skolstyrelsen tillförs de inkomster som staden erhåller då skoltomten frigörs och kan ianspråktagas för annan verksamhet. Skolstyrelsen behandlar ärendet i

juni 1987 och beslutar att begära om fastighetsnämndens medverkan vid försäljning av Sveaplans gymnasium. Vidare begärs hos kommunstyrelsen att skolstyrelsen får tillgodoräkna sig ett belopp som motsvarar stadens inkomster⁶.

I och med detta beslut har kommunen tagit initiativ till utveckling av området. Responsen på skolstyrelsens beslut låter inte vänta på sig.

Kommentar

Skolstyrelsens beslut att sälja Sveaplans gymnasium utgör start för planeringen av områdets framtid. Initiativet vad gäller områdets utveckling övergår i och med skolstyrelsens beslut i väsentlig omfattning till aktörer utanför kommunen. Ur kommunalt perspektiv kan effektiviteten i denna inledande planeringsaktivitet ifrågasättas. Den minskning av elevunderlaget som ytterst konstituerar grund för planärendet har varit bekant sedan länge. Skolstyrelsen tog redan 1986 beslut om avveckling av skolverksamheten. Utöver avvecklingsbeslutet har kommunen på intet sätt planerat för skolområdets framtida användning och utveckling. Med stöd i skolstyrelsens beslut om nedläggning av skolverksamheten utarbetar privata intressenter förslag avseende såväl användning av befintlig byggnad som markanvändning för fastigheten i stort. Ur effektivitetsperspektiv skulle kommunens utfall i denna fråga kunnat bli bättre om översiktliga planeringsöverväganden utretts i anslutning till avvecklingsbeslutet. De planaktiviteter som kunde varit motiverade inkluderar överväganden om framtida markanvändning, verksamhetsinriktning och omfattning av eventuell nybyggnation. Övervägandena skulle också kunnat avse restriktioner för den framtida användningen av området. I och med att kommunen inte vidtagit dessa planeringsåtgärder övergår initiativet till de privata aktörerna, som därmed kommer att få ett avgörande inflytande på områdets utveckling.

Fas 2 – Idé- och målformulering – Inledande förhandlingskontakter

Redan innan skolstyrelsen fattat beslut om försäljning har Svenska Nationalföreningen mot Hjärt- och Lungsjukdomar (Hjärt-Lungfonden) kontaktat kommunen med önskemål om erhållande av byggrätt för att möjliggöra inrättandet av ett medicinskt forskningscentrum. Detta önskemål har inte kunnat tillgodoses vid tidpunkten för skolstyrelsens beslut om avveckling av skolverksamheten. I och med skolstyrelsens beslut väljer Hjärt-Lungfonden att konkretisera sina exploateringsidéer. Utvecklingen sker i form av ett förslag till hur fondens verksamhet skulle inrymmas i kvarteret Cedersdal. I detta skede etableras en direkt kontakt mellan fastighetskontoret och Hjärt-Lungfonden. Fonden redovisar härvid sina idéer för utveckling av området. Hjärt-Lungfonden konstaterar att Sverige saknar en samlingspunkt för forskning och utveckling inom hjärt-, kärl- och lungmedicinområdet. Fonden föreslår att ett hjärt-lungcentrum utvecklas och för-

läggs till den befintliga skolbyggnaden samt en föreslagen tillbyggnad omfattande 11.000 kvm bruttoarea.

Skolstyrelsens beslut föranleder ytterligare ett antal intressenter att anmäla intresse av att bygga om skolan och den omkringliggande kvartersmarken.

Fastighetskontoret aktualiserar i augusti 1987 frågan om utveckling av kvarteret Cedersdal⁷. Kontoret konstaterar att ett flertal intressenter har anmält intresse till skolförvaltningen och fastighetskontoret att få förvärva skolbyggnaden. Vissa intressenter har även presenterat skisser över tänkbara tillbyggnader av skolan.

Fastighetskontoret konstaterar vidare att skoltomten är "så lågt utnyttjad att det bör finnas utrymme för nybebyggelse på fastigheten". En ombyggnad av skolan och tillbyggnad för annat än allmänt ändamål förutsätter dock planändring.

Då antalet intressenter växt under hand bedömer kontoret det lämpligast att låta intressenterna få lämna förslag till användning av skolan och de ekonomiska villkoren härför.

Mot denna bakgrund beslutar fastighetsnämnden i september 1987 att beställa planutredning av byggnadsnämnden, samt att ge fastighetskontoret i uppdrag att uppta förhandlingar med intressenter som kommit med intresseanmälningar⁸.

Kommentar

Beslutet att avveckla skolverksamheten erhåller således en mycket snabb respons från externa intressenter. Inom loppet av ett par månader har ett drygt tiotal intressenter anmält intresse för förvärv av fastigheten. I detta tidiga skede flyttas delar av initiativet i planeringsprocessen från kommunen till privata intressenter.

Frågan om områdets framtida markanvändning och utveckling i övrigt har inte förankrats politiskt. Det enda politiskt relevanta beslut som föreligger avser nedläggning av skolverksamheten och försäljning av skolfastigheten. Med detta avvecklingsbeslut som grund utvecklar flera privata intressenter skisser för såväl ombyggnad som tillbyggnad. Det kan noteras att Hjärt-Lungfondens förslag, som innebär inrättande av ett medicinskt centrum förutsätter ombyggnad av skolan och en nybyggnation omfattande 11.000 kvadratmeter, senare visar sig sammanfalla med de riktlinjer kommunen anvisar för områdets utveckling, vad gäller såväl användning som omfattning av nybebyggelsen.

Fas 3 – Program- och utredningsarbete i form av tävling

Med stöd i fastighetsnämndens beslut inbjuder fastighetskontoret i september 1987 de aktörer som anmält intresse av förvärv, att inkomma med en intresseanmälan. Förutsättningarna var i huvudsak följande⁹:

- * Tillträde till fastigheten ska kunna ske den 1 juli 1988 då skolverksamheten avvecklats.
- * Anmälan ska innehålla ett förslag till ersättning för skolbyggnaden.
- * Anmälan ska innehålla ett förslag till årlig tomträttsavgäld för skolan och för en tillbyggnad om 11.000 kvm BTA kontor.

Som en indikation på prisnivån anges att byggnaden borde vara värd åtminstone 30 miljoner kronor och att avgälden borde vara minst 300 kronor per kvm bruttoarea, eller 5.2 miljoner kronor per år för hela fastigheten inklusive tillbyggnad.

- * Anmälan ska vidare redovisa tilltänkt användningssätt.
- * För tillbyggnaden fordras en ny detaljplan, vilken beräknas vara antagen omkring 1 januari 1990.

Förutsättningarna för intresseanmälan följer skolstyrelsens och fastighetsnämndens beslut. På en punkt, omfattningen av tillbyggnaden, görs dock en precisering. I förutsättningarna anges tillbyggnadens omfattning till 11.000 kvadratmeter. Detta ställningstagande sker enligt intervjuer med berörda tjänstemän på grundval av informella kontakter mellan fastighets- och stadsbyggnadskontoren.

Fastighetskontoret beställer i augusti 1987 förslag till skyddsföreskrifter från stadsmuseum. I oktober 1987 avlämnar museet sitt förslag.¹⁰ I detta framhålls att Sveaplans gymnasium äger ett synnerligen stort kulturhistoriskt värde och är av byggnadsminnesklass. Stadsmuseum föreslår att byggnaden inte får förändras till sitt yttre. Vidare föreslås relativt långtgående restriktioner vad gäller interiöra förändringar av typ planlösning och ändringar av fast inredning¹¹. I Stadsmuseums förslag till skyddsföreskrifter tillställs de berörda tävlande intressenterna.

I skrivelse av november 1987 redovisar Hjärt-Lungfonden sina utvecklingstankar för området. Fonden påtalar att planområdet skulle kunna utvecklas till en samlingspunkt för forskning och utveckling inom hjärt-, kärl- och lungmedicinområdet. Det geografiska läget innebär närhet till andra institutioner med forskning inom ämnesområdet. Vidare påtalas att också medicintekniskt inriktade företag visat intresse för samarbete i området¹². Ytterligare tretton intressenter inkommer med erbjudanden.

Förslagen sammanställs på fastighetskontoret.¹³ De har en bred spännvidd, vad gäller såväl frågan om ekonomisk compensation som förslagen användning av den befintliga byggnaden och eventuellt nytillkommande bebyggelse.

Ekonomiskt sett är förslaget från Arcona Fastighetsutveckling AB det mest fördelaktiga, sett ur kommunens perspektiv. Vid den aktuella tidpunkten bedöms förslaget ha ett nuvärde på 93 miljoner kronor, inklusive ersättning för den befintliga byggnaden. Motsvarande värde för Hjärt-Lungfondens förslag uppgår till 56,6 miljoner kronor.

Också beträffande användning av befintlig och tillkommande byggnad redovisas ett brett spektrum av förslag. Bland annat föreslås användning för kontor, forskning, hotell, konferenscentrum, skola och kommersiella lokaler. I flera förslag redovisas en användning som kombinerar olika verksamheter.

Vid fastighetskontorets bedömning av de förslag som inkommit tas utgångspunkt i de förutsättningar som angavs vid inbjudan till intresseanmälan. Kontorets bedömning är att det ekonomiskt sett mest fördelaktiga förslaget inte sammanfaller med det användningssätt som anses mest tilltalande. Av detta skäl försöker kontoret kombinera det ekonomiskt mest fördelaktiga erbjudandet med något av de intressantaste användningssätten. Ekonomiskt sett har det högsta anbudet lämnats av Arcona. Vad gäller användningssättet anger Arcona huvudsakligen kontor. Kontoret bedömer dock att andra användningssätt vore att föredra. Hjärt-Lungfondens och Tyska skolans förslag bedöms härvid som de mest intressanta. Lungfondens förslag har redovisats ovan. Tyska skolans förslag innebär att skolverksamhet flyttas till Sveaplans gymnasium, samt att man tillsammans med samarbetspartners (Wasa försäkring och Fabege) hyr ut kontor i tillbyggnaden.

I syfte att kombinera olika förslag initierar fastighetskontoret förhandlingar med tre intressenter; Arcona, Tyska skolan och Hjärt-Lungfonden. Ambitionen är att söka dela projektet mellan två eller eventuellt tre intressenter. Denna väg visar sig dock inte framkomlig. I stället inkommer Hjärt-Lungfonden med ett nytt förslag, innebärande att den ekonomiska ersättningen till kommunen justeras. Ett erbjudande om 95 miljoner kronor i förskottsbetalning lämnas. Härfter lämnar även Arcona ett nytt erbjudande om 98,5 miljoner kronor¹⁴.

Förhandlingssituationen försvåras för fastighetskontorets del av att förhandlingen avser två frågor vilkas relativa betydelse är oklar. Det gäller på vilket sätt den ekonomiska compensationens storlek skall vägas mot önskvärd användning av området. I detta läge tas informella kontakter från stadshuset. Ansvariga borgarråd förordar fortsatta överläggningar med Hjärt-Lungfonden. Förhandlingsläget redovisas för fastighetsnämnden som i december 1987 uppdrar åt kontoret att fortsätta förhandlingarna med Hjärt-Lungfonden.

Under första kvartalet 1987 förs förhandlingar mellan fastighetskontoret och Hjärt-Lungfonden. Förhandlingarna förs med utgångspunkt i det bud fonden avlämnat. Förhandlingen påverkas vidare av att skolförvaltningen anmält behov av att disponera skolan under något längre tid än vad som ursprungligen avsågs, beroende på evakueringsönskemål vid upprustning av andra skolor. Det har också klarlagts att ombyggnad av Sveaplans gymnasium för annan verksamhet inte kan ske förrän ny detaljplan antagits. Parterna har därför vid förhandlingarna enats om att tillträdet flyttas

till den tidpunkt när ny detaljplan föreligger. Vid förhandlingarna justeras Hjärt-Lungfondens erbjudande som en följd av dessa ändrade förutsättningar¹⁶.

I mars 1988 träffar fastighetskontoret och Hjärt-Lungfonden en villkorad överenskommelse om tomrättsupplåtelse¹⁷. Parterna förbinder sig ömsesidigt för att verka för att detaljplanen för Cedersdal ändras så att den medger, dels en nybyggnad om cirka 11.000 kvadratmeter bruttoarea kommersiella lokaler, dels ombyggnad av den befintliga skolan till kommersiella lokaler.

Enligt överenskommelsen skall Hjärt-Lungfonden lämna staden ett lån på 94 miljoner kronor som löper amorteringsfritt från den 30 december 1988 fram till tidpunkten då tomrättsupplåtelse sker. Då skall lånet återbetalas, samtidigt som Hjärt-Lungfonden erlägger ersättning för skolbyggnaden med 64 miljoner kronor. Nationalföreningen skall då även lämna staden ett nytt lån på 30 miljoner kronor. Lånet är återbetalat genom att annuiteterna på lånet kvittas mot inbetalning av tomrättsavgälder. Tomrättsavgälden skall uppgå till 5.2 miljoner kronor per år under den första avgäldsperioden om 10 år. Detta förutsätter en nybyggnadsrätt om 11.000 kvm bruttoarea. Om detaljplanen medger större area skall avgälden för dessa ytor beräknas efter ett å-pris om 375 kronor/kvadratmeter bruttoarea.

Om kommunfullmäktige inte antagit detaljplanen den 1 april 1990 skall staden betala en årlig ränta om 12 procent på lånet om 94 miljoner kronor, fram tills dess upplåtelse sker. Om planen inte är antagen den 1 april 1992 faller överenskommelsen.

I avtalet tillmötesgår endast delvis Stadsmuseums förslag till skyddsföreskrifter. Vad gäller förändringar av interiören i den befintliga skolbyggnaden anser sig inte Hjärt-Lungfonden kunna tillgodose museets föreskrifter. I överenskommelsen stadgas att byggnaden inte får rivras eller förändras till sitt yttre.

Förslaget till överenskommelse behandlas av kommunens expertråd AB Strada i mars 1988. Rådet som är ett helägt kommunalt bolag med uppgift att bland annat köpa och sälja fastigheter, har prövat såväl avgälds nivå som byggnadsersättning, och finner överenskommelsen godtagbar för staden¹⁸.

I mars 1988 redovisar Stockholms stadsbyggnadskontor ett tjänsteyttrande med anledning av förslaget till avtal mellan staden och Hjärt-Lungfonden. Kontoret tillstyrker överenskommelsen vad gäller tillkommande nybyggnation. Kontoret anser dock att stadgandena beträffande skyddsbestämmelser inte bör godkännas. En kommande detaljplan bör enligt kontoret innehålla mer långtgående skyddsbestämmelser än de som redovisas i överenskommelsen. Skyddsbestämmelserna bör enligt kontoret i princip följa stadsmuseets förslag¹⁹. Vid byggnadsnämndens behandling av ären-

det, april 1988, beslutar nämnden att överlämna kontorets utlåtande till fastighetsnämnden, samt att för egen del tillstyrka avtalsförslaget²⁰.

Fastighetsnämnden beslutar i mars 1988 att för sin del godkänna det villkorligt träffade avtalet med Hjärt-Lungfonden och underställer samtidigt överenskommelsen kommunfullmäktiges prövning²¹.

Kammarkontoret avger utlåtande över ärendet i maj 1988. Kontoret finner överenskommelsen godtagbar för staden²². Drätselnämnden åberopar kammarkontorets yttrande och tillstyrker likaledes avtalsförslaget²³.

Ärendet behandlas i kommunstyrelsen i augusti 1988. Styrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta att,

1. Godkänna den med Svenska Nationalföreningen mot Hjärt- och Lungsjukdomar träffade överenskommelsen angående tomträttsupplåtelse av blivande fastighet inom kvarteret Cedersdal.
2. Bemyndiga drätselnämnden att uppta lån om 30 miljoner kronor från tomträttshavaren vid dennes tillträde till fastigheten.
3. Godkänna föreslagen överlåtelse av befintlig byggnad (Sveaplans gymnasium) mot en ersättning av 64 miljoner kronor²⁴.

I september 1988 fattar kommunfullmäktige beslut i enlighet med kommunstyrelsens förslag²⁵.

Kommentar

Ärendets hantering under program- och utredningsskedet ger anledning till reflektioner av olika slag. Det faktum att kommunen i praktiken låser markanvändning och exploateringens omfattning redan i detta tidiga skede kan utgöra grund för en diskussion om rationalitet och effektivitet.

Det ursprungliga skälet för försäljning står att finna i skolstyrelsens behov av resurser för investeringar i skollokaler på annat håll och för underhåll av befintliga skollokaler. Den principiella fråga som här finns anledning att överväga är på vilket sätt ett investeringsbehov från olika förvaltningar skall tillgodoses. Uppenbarligen finns en risk att de kommunala förvaltningarnas behov kan komma att bli tillgodosedda på vitt skilda premiser. Förvaltningar med väl tilltagna lokaltillgångar, i attraktiva lägen, skulle förfoga över en potentiell resurs, som skulle kunna medge att nybyggnads- och underhållsbehov kunde tillgodose höga anspråk ställda på såväl kvalitet som kvantitet. För andra förvaltningar, med ett mindre och kanske mer perifert beläget lokalbestånd, skulle förhållandet kunna vara det motsatta. Denna frågeställning har uppmärksamats av fastighetskontoret som inte sympatiserar med det sätt på vilket skolstyrelsen avser finansiera sina framtida investeringsbehov. Fastighetskontoret anser att dispositionen av eventuella försäljninginkomster från friställda skolor bör prövas i samband med den centrala budgetbehandlingen².

Ett andra skäl till skepsis mot det sätt på vilket program- och utredningsfasen hanterats står att finna i att frågan om tillkommande byggnadsvoly-

mer inte studerats särdeles omsorgsfullt. Den volym som anges i överenskommelsen, 11.000 kvadratmeter, emanerar från Hjärt-Lungfondens skiss avseende utveckling av området. Denna skiss låg som grund vid de inledande förhandlingarna med fastighetskontoret. När resultatet från tidiga kontakter indikerade att en överenskommelse sannolikt skulle kunna nås mellan parterna, så vidtog förhandlingar mellan fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret. Dessa förhandlingar syftade från fastighetskontorets sida till att erhålla stadsbyggnadskontorets bedömning om huruvida den av Hjärt-Lungfonden föreslagna exploateringsvolymen var rimlig. Mot bakgrund av att nyexploatering i centrala stadslägen alltid kan ses med olika förtecken finns anledning att överväga om inte omfattningen på den tillkommande ytan borde övervägts mer omsorgsfullt. Dessa överväganden skulle kunnat belysa spännvidden i det motsatsförhållande som finns vid exploatering i dessa lägen. Å ena sidan finns en ambition att bibehålla gröna och oexploaterade ytor, vilka i sig ofta representerar ett värde. Mot detta bevarandeintresse skall vägas önskemål om exploatering. Exploateringsönskemålet kan ha flera drivkrafter. Det kan gälla behovet av den verksamhet som avses. Det kan också gälla ekonomiska vinster av en exploatering. I det fall exploateringen är förknippad med ett ekonomiskt resurstillskott måste således det ekonomiska värdet av exploateringen vägas dels mot alternativ som inte innebär exploatering, dels måste värdet av olika exploateringsalternativ övervägas mot dessas för- respektive nackdelar ur andra aspekter. Denna typ av värderingar berör ett flertal kommunala förvaltningar, liksom andra offentliga och privata aktörer. Dessa aktörer kommer att artikulera sina intressen på olika sätt under skilda faser i planeringsprocessen. Underlåtenhet att utröna intressekonflikter och hur olika aktörskollektiv kan komma att ställa sig i dessa konflikter kan komma att få avgörande konsekvenser för initiativtagarnas möjligheter att förverkliga de tänkta intentionerna.

Ytterligare en anledning till reflektion kan göras med anledning av det sätt på vilket markanvändningen i området beslutades. En central utgångspunkt för den förändrade markanvändningen var att erhålla kommunala intäkter som kan användas för att finansiera andra kommunala investeringar. Det kan också noteras att fastighetskontoret vid ställningstagande till de olika intressentförslagen väger frågan om ekonomisk ersättning mot den föreslagna markanvändningen. Informella signaler från stadshuset är härvid tydliga. En annan markanvändning med en renodlad kontorsanvändning är starkt eftersträvansvärd. Dessa insikter och överväganden till trots kan frågan resas, om inte beslut rörande markanvändningen skulle kunna hanterats mer rationellt, om detta område setts i relation till andra aktuella exploateringsområden. Resultatet av en sådan sammantagen bedömning skulle mycket väl kunna vara att vissa områden bedömdes som mer lämp-

liga än andra för kontorsetablering. Vissa områden skulle sannolikt framstå som relativt sett mer lämpliga för annan, ur kommunalekonomisk synvinkel, mindre lönsamma exploateringsprojekt. Ytterligare andra områden skulle måhända helt undantas från exploatering, kanske med konsekvens att exploateringen i andra områden ökas. En sammantagen bedömning och jämförelse av olika exploateringsområden skulle för att ge den allsidiga bild som efterlyses behövt inkludera väsentligt fler aktörer än de som i det aktuella fallet haft inflytande i denna. En sådan bedömning skulle kunnat medföra att resultatet i det nu aktuella området, och andra områden, blev ett annat, och att parterna ömsesidigt skulle bedömt utfallet som bättre än det som faktiskt blev.

Frågan om rationaliteten och effektiviteten i program- och utredningsarbetet som förevarit kan också resas mot bakgrund av att kretsen intressenter som medverkat i tävlingen var begränsad utifrån en given restriktion. Den inkluderade bara aktörer som själva tog kontakt med kommunen. Efter skolstyrelsens beslut om nedläggning och försäljning kom ett antal intressenter att uppvakta kommunen med förfrågningar, idéer och utvecklingsförslag. När intressentkretsen växte valde fastighetsnämnden att besluta inbjuda endast de intressenter som kontaktat kommunen att inkomma med förslag för områdets framtida utveckling. En fråga med anledning av denna åtgärd avser varför inte försök gjordes att vidga intressentkretsen. En öppen tävlingsinbjudan hade kunnat innebära att ytterligare intressenter avlämnat förslag. Det kan naturligtvis inte anses uteslutet att andra bud än de som nu kom att avlämnas skulle kunnat vara ekonomiskt och/eller byggelsemässigt bättre, sett ur kommunens perspektiv.

Ytterligare en aspekt av rationalitet kan diskuteras med anledning av det sätt på vilket fastighetsnämnden och fastighetskontoret inbjöd intressenterna att inkomma med förslag. I inbjudan angavs olika kriterier som inte omedelbart låter sig jämföras. Förhållandet mellan å ena sidan markanvändning och å den andra ekonomisk ersättning till kommunen utgjorde svårjämförbara förhållanden. Hur hög måste den ekonomiska ersättningen vara för att kompensera ett mindre bra förslag vad gäller användning, alternativt hur bra måste förslaget till markanvändning vara för att kompensera en kommunal ersättning? Denna avvägning var inte klargjord i förutsättningar för inbjudan. Resultatet blev också att fastighetskontoret fick svårigheter att väga förslag med "bra" markanvändning mot förslag med "bra" kommunal ersättning. Först i och med signaler från stadshuset och fastighetsnämndens beslut i december 1987 skapas större klarhet vad gäller bedömningsgrunderna. Nämndens beslut innebär att förhandlingar inledningsvis kommer att föras med ambition att kombinera förslag som innebär fördelar ur ekonomisk respektive markanvändningssynpunkt. När detta misslyckas fortsätter förhandlingar med en part, Hjärt-Lungfonden.

Resultatet blir att förslagsställaren förbättrar sitt bud ur ekonomisk synvinkel varpå avtal sluts. De frågor som kan ställas i och med denna hantering av frågan är två. Den första avser utfallet om förhandlingarna. Ett alternativ till att fortsätta förhandlingarna med Hjärt-Lungfonden, som redovisade en tilltalande markanvändning, var att förhandlingen istället eller parallellt kunnat ske med en part som lämnat ett tilltalande ekonomiskt bud, och avsett förmå denne att ändra sitt förslag vad gäller användningen av området. Den andra fråga som kan ställas är om utfallet av tävlingen kunnat bli bättre för kommunen, om tävlingsförutsättningarna preciserats så att relationen markanvändning respektive ekonomisk ersättning tydliggjorts. Detta skulle ha möjliggjort för intressenterna att, på ett bättre sätt än vad som nu blev fallet, anpassa sina förslag till kommunens ideala avvägning mellan markanvändning och ekonomi.

Program- och utredningsskedet i det aktuella fallet kan också diskuteras utifrån perspektivet demokrati. Det faktum att fastighetsnämnden anger tävlingsförutsättningar som gäller framtida byggrätt innebär att den kommunala demokratiska processen kan upplevas som åsidosatt. Agerandet kan uppfattas som en låsning som det senare blir svårt att ta sig ut ur för kommunen. Det faktum att tävlingen leder till förhandlingar och slutligen till ett villkorat avtal kan tyckas göra denna invändning än mer relevant. Den kritik som ur demokratisk synvinkel kan riktas mot det sätt på vilket program- och utredningsarbete genomförts rör två förhållanden.

För det första har det politiska inflytandet och en allsidig politisk bedömning åsidosatts. Avsaknaden av ett kommunalt programarbete, inkluderande området sett i relation till andra tänkbara exploateringsområden, och en sammantagen politisk bedömning rörande frågor av typ användning, bevarande och ersättning utgör grunden för kritik vad gäller de politiska förtroendemännens förutsättningar att påverka utvecklingen av området. Trots att det villkorade avtalet inte juridiskt binder kommunen finns anledning att notera att processen på olika sätt kommer att direkt styras av avtalet. Den framtida utvecklingen av området har i realiteten i allt väsentligt beslutats av en relativt trång politisk krets. En politisk diskussion om områdets utveckling, liksom en bredare politisk förankring av tävlingsförutsättningarna skulle kunna utgjort vägar att stärka det politiska inflytandet.

Sett ur medborgarnas perspektiv finns anledning att ifrågasätta program- och utredningsarbetet med ett perspektiv liknande det som kännetecknade förtroendemännens. Att förutsättningarna för tävlingen bestämdes utan allmän information eller diskussion, liksom det faktum att det villkorade avtalet föregår detaljplanearbetet utgör skäl för kritik. Kritiken gör gällande att Plan- och bygglagens bestämmelser om insyn, diskussion och samråd i praktiken sätts ur funktion. Det villkorade avtalet mellan Stock-

holms stad och Hjärt-Lungfonden förstärker den kritik som riktats mot den kommunala hanteringen. Kritikerna hävdar att kommunen genom de ekonomiska villkor som avtalats låst områdets framtida användning före planläggningen. Det faktum att Hjärt-Lungfonden beviljar kommunen ett lån från och med december 1988, långt innan detaljplaneläggningen slutförts, anses i praktiken innebära en sådan bindning från kommunal sida.

Fas 4 – Ett villkorat detaljplanearbete

I samband med att fastighetsnämnden i mars 1988 tillstyrkt den villkorligt träffade överenskommelsen med Hjärt-Lungfonden beslutade nämnden att "hemställa att byggnadsnämnden godkänner vad som i överenskommelsen stadgas om framtagande av en ny detaljplan för fastigheten"²⁷.

I september 1988 framlägger stadsbyggnadskontoret förslag till remiss- och samrådsförslag avseende kvarteret Cedersdal²⁸. I förslaget redovisas de invändningar som kontoret tidigare anfört mot att avtalet endast delvis beaktar de skyddsföreskrifter som Stadsmuseum föreslagit. Kontoret framhåller att skolan är en utomordentlig representant för funktionalistisk stil och att den av stadsmuseet bedömts vara av byggnadsminnesklass. Kontoret understryker vidare att Plan- och bygglagen ställer stora krav på varsamhet vid ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Enligt kontorets mening kan "lagstiftningens krav inte avtalas bort". Skyddsbestämmelserna i kommande detaljplan i princip bör följa stadsmuseets förslag.

Beträffande den tillkommande bebyggelsen anser stadsbyggnadskontoret att den bör utformas på annat sätt än vad som skisserats av Hjärt-Lungfonden. På norra sidan om skolbyggnaden medges en nybyggnadsrätt i form av två med skolan parallella huskroppar. Dessa skall vara lika höga som skolbyggnaden och rymma maximalt fem våningar. Avsikten med förslaget är att nybyggnadens utformning skall anknyta till den befintliga skolbyggnaden.

I brev till fastighetskontoret i oktober 1988 konstaterar Hjärt-Lungfonden att "stadsbyggnadskontorets utkast till tjänsteutlåtande och planbeskrivning innehåller väsentliga förändringar, jämfört med den av kommunfullmäktige godkända överenskommelsen. [...] Stadsbyggnadskontorets förslag innebär bland annat att skyddsbestämmelserna får en omfattning som inte var avsedd när parterna fastställde priset i överenskommelsen." Hjärt-Lungfonden förklarar sig inte beredd att acceptera dessa avvikelser från den av kommunfullmäktige godkända överenskommelsen²⁹.

Vid byggnadsnämndens sammanträde i oktober 1988 beslutas uppdrag åt stadsbyggnadskontoret att upprätta detaljplan i enlighet med kommunfullmäktiges beslut³⁰.

I oktober 1988 presenterar stadsbyggnadskontoret förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal.³¹ Förslaget innebär att kontoret övergett tidigare

ståndpunkt beträffande skyddsföreskrifternas omfattning. I planförslaget redovisas skyddsbestämmelser i enlighet med det villkorade avtalet mellan kommunen och Hjärt-Lungfonden. Kontoret vidhåller fortfarande den tidigare redovisade uppfattningen om den nytillkommande bebyggelsens gruppering.

I oktober 1988 redovisas också en preliminär genomförandebeskrivning för detaljplanen.³² I beskrivningen redovisas förslag till hantering av organisatoriska, tekniska och ekonomiska frågor i enlighet med överenskommelsen mellan kommunen och Hjärt-Lungfonden.

Kommentar

Det kan konstateras att samfällt kommunalt agerande saknas i denna fas av planeringsprocessen. Detta ska i sig inte ses som uppseendeväckande eller irrationellt. En viktig egenskap i planeringsprocessen är att lyfta fram och tydliggöra motsättningar. Processen kan ses som ett forum för att diskutera och finna handlingsvägar ut ur dessa motsättningar. Vad som däremot föranleder reflektion om ändamålsenligheten i den valda arbetsuppläggningsen är det faktum att förhandlingar ägt rum med en extern intressent innan dessa interna motsättningar lösts. Det förefaller inte orimligt att anta att detta kommit att påverka kommunens förhandlingssituation negativt. Avsaknaden av monolitiskt agerande inom kommunen kan ha varit en bidragande orsak till att externa aktörer kunnat påverka frågans fortsatta utveckling på ett för kommunen ofördelaktigt sätt. Det kan också ifrågasättas om inte denna brist på samordnat kommunalt agerande inneburit att andra aktörsgrupper, medborgare och media med större kraft kunnat hävda åsikten att planförslaget inte bör genomföras.

Fas 5 – Remissynpunkter och förslag till detaljplan

Inovember utsänds förslag till detaljplan på remiss till bland annat berörda kommunala nämnder och verk samt AB Storstockholms lokaltrafik³³. Parallellt inbjuds bland annat länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten, sakägare och hyresgästföreningen till samråd om planförslaget³⁴. Synpunkterna på planförslaget är blandade. Vid det samrådsmöte som hålls i december 1988 redovisas i huvudsak negativa synpunkter. Förstörelse av befintliga miljö- och bebyggelsekvaliteter utgör de främsta skälen för invändningar³⁵.

Av den samråds- och remissredogörelse som presenteras av stadsbyggnadskontoret i mars 1989 framgår vidare att flertalet av de externa intressenter som lämnat skriftliga synpunkter är negativa till förslaget av skäl som redovisats ovan³⁶. Länsstyrelsen framför i sitt samrådsyttrande starkt kritiska synpunkter. Det framhålls att Sveaplans gymnasium har ett kulturhistoriskt värde som motsvarar fordringarna för byggnadsminnesförkla-

ring. Det konstateras också att den föreslagna nybebyggelsen inte är förenlig med riksintresset och inte heller Plan- och bygglagens allmänna krav om hänsyn till naturmiljön. Dessa med flera skäl föranleder länsstyrelsen att anse att planförslaget bör omarbetas³⁷.

Också bland de kommunala remissinstanserna finns flera kritiska eller tveksamma yttranden avseende bland annat storleken på den tillkommande bebyggelsen och det ingrepp denna representerar i en känslig miljö.

Mot bakgrund av de remissynpunkter som framförts redovisar stadsbyggnadskontoret förslag till direktiv inför utställningen av detaljplane-förslaget³⁸. På väsentliga punkter har remissynpunkterna inte kunnat tillgodoses. Stadsbyggnadskontoret hänvisar till de bindningar som avtalet innebär. Med stöd i avtalet avvisas invändningar som tar utgångspunkt i markanvändning, storlek, skyddsföreskrifternas omfattning samt natur- och miljöförhållanden. Kontoret föreslår dock att nybyggnadens läge bör omstuderas. En placering med gavlarna mot Bellevuevägen och sänkt höjd från fem till fyra våningar förordas. Fördelen skulle vara denna byggnation inte ger en så hög och kompakt bebyggelse mot Bellevuehöjden.

Byggnadsnämnden behandlar stadsbyggnadskontorets förslag i juni 1989. Nämnden noterar att olika alternativ för bearbetning av projektet gjorts efter remiss och samråd. Byggnadsnämnden anser att det förslag som bäst tillgodoser både lokalprogrammet, miljöaspekterna och anslutningen till befintlig bebyggelse samt allmänna gångförbindelser till Brunnsviken är en utformning med nybyggnader parallellt med befintlig skolbyggnad så som ursprungligen föreslagits. Vidare framhåller nämnden att hushöjden begränsas till fyra våningar, avståndet till skogsbrynet ökas med sex meter och gavelpartierna snedfasas för att ge en bättre anslutning mot entrévägarna till Brunnsviken. Med dessa bearbetningar ges stadsbyggnadskontoret i uppdrag att upprätta och ställa ut förslag till detaljplan för området³⁹.

I september 1989 framlägger stadsbyggnadskontoret förslag till detaljplan för området.⁴⁰ Förslaget innebär bland annat att den före detta skolbyggnaden och en del av fastigheten omkring föreslås bli kulturreservat. Resten av planområdet har getts bestämmelser för att kunna medge den verksamhet som kan ingå i det medicinska centrum som planeras. Skyddsbestämmelserna för skolbyggnaden innebär att byggnaden inte får rivas eller förändras till sitt yttre. På norra sidan av skolbyggnaden medges en nybyggnadsrätt i form av två parallella huskroppar. Dessa skall vara maximalt fyra våningar höga. Huskropparna får sammanbindas sinsemellan och med skolbyggnaden genom glasade gårdar.

I genomförandebeskrivningen till detaljplanen redovisas organisatoriska, tekniska och ekonomiska frågor i enlighet med det villkorligt träffade avtalet⁴¹. I tidplanen redovisas antagande av kommunfullmäktige kunna

ske i januari 1990 och tomrättsupplåtelse i april samma år. Genomförandetiden varar till och med sista december 1999.

Planförslaget hålls utställt i oktober 1989.

Under utställningstiden inkommer skrivelser från ett antal berörda hushåll, organisationer och sakägare. Stadsbyggnadskontoret redovisar inkomna synpunkter i november 1989 och konstaterar därvid att erinringarna sammanfattningsvis innebär att man inte önskar att bebyggelsen kommer till stånd eller radikalt minskas.⁴² Länsstyrelsens yttrande tillhör de mest kritiska. Styrelsen vill inte motsätta sig en kompletterande bebyggelse på skoltomten, men anser att en sådan borde ges en betydligt mindre omfattning än den planerade. Bebyggelsen måste också underordnas och anpassas till landskapsbilden och kulturmiljön så att riksintressanta värden inte spolieras. Länsstyrelsen konstaterar avslutningsvis att "planförslaget har en sådan inverkan på riksintresset att en prövning enligt PBL, 12 kap kan komma att aktualiseras"⁴³.

Kulturnämnden anser vid sin behandling av frågan att det aktuella planförslaget bör tillstyrkas. Nämnden finner det samtidigt angeläget att poängtera att det är ytterst viktigt att byggnaderna i Bellevueområdet byggnadsminnesförklaras då de har ett stort kulturhistoriskt värde⁴⁴. Fastighetsnämnden anser att planförslaget väsentligen följer överenskommelsen mellan staden och Hjärt-Lungfonden och godkänner för sin del planförslaget⁴⁵.

Skanska inkommer i skrivelse med synpunkter för Hjärt-Lungfondens räkning. Önskemål framförs dels om att tillfarten till det planerade garaget flyttas, dels att planområdet utvidgas med en del av parken som släntas mot den nya byggnaden⁴⁶.

Kommentar

Det faktum att stadsbyggnadskontoret, med hänvisning till avtalet mellan Hjärt-Lungfonden och kommunen om ersättning, deklarerar att planprocessens resultat är låst, vållar irritation under samråds- och remissperioden. Kritikerna hävdar att det är orimligt och helt i strid med PBLs intentioner att låsa markanvändningen innan detaljplan antagits. Stadsbyggnadskontorets bedömning att planen i väsentliga delar redan är låst skapar naturligtvis inte de bästa förutsättningar för samrådsfasen. Snarare förmedlar denna typ av uttalanden sannolikt frustration, irritation samt bidrar eventuellt till att mobilisera motstånd mot de föreliggande förslaget. Det kan diskuteras i vilken mån kritik mot den kommunala hanteringen bidrar till att ge styrka åt den kraft med vilken invändningar reses mot förslaget. Möjligen skulle kommunens förutsättningar att realisera planförslagets intentioner varit bättre om en annan procedur och organisation för beslutsfattande valts.

Vidare kan rationaliteten i det kommunala agerandet ifrågasättas med utgångspunkt i de internt kommunala diskussionerna om dispositionen av den tillkommande nybebyggelsen. Det ursprungligen, av Hjärt-Lungfonden, föreslagna alternativet ersätts efter samrådet av stadsbyggnadskontoret med ett radikalt annorlunda. Detta förslag försvinner inför utställningsfasen och ersätts med den ursprungligen föreslagna dispositionen. Förutom att resurser ödsas på att framta alternativa förslag som uppenbarligen inte har förutsättningar att vinna gehör, kan ifrågasättas i vilken mån detta skisserande av alternativ bidrar till att skärpa kritiken mot kommunens sätt att hantera procedurfrågorna.

Fas 6 – Beslut om antagande – genomförande?

Med ledning av synpunkter som framkommit under utställningsskedet påbörjas de avslutande faserna i kommunens planarbete för området. Det handlar om sammanställning och slutlig bearbetning av ärendet samt antagande av detaljplan. Detta arbete kommer att påverkas av två förhållanden, dels kommer området att bli föremål för övervägande om byggnadsminnesförklaring, dels kommer överprövning av kommunens beslut att bli beslutad.

Byggnadsminnesförklaring?

Parallellt med kommunens samråds- och remissförfarande har frågan om byggnadsminnesförklaring av området aktualiserats. En privatperson, Greger Carpelan väcker i februari 1989 frågan om byggnadsminnesförklaring⁴⁷. Byggnadsminnesförklaringen hanteras av länsstyrelsen som genom remiss hemställer om yttranden från kommunen och riksantikvarieämbetet. Ärendet har inom staden behandlats av fastighetsnämnden, kulturnämnden, byggnadsnämnden, fritidsnämnden och skönhetsrådet. Fastighetsnämnden avstyrker byggnadsminnesförklaring. Kulturnämnden tillstyrker, med undantag för skolgården, som man inte anser vara av samma dignitet som området i övrigt. Byggnadsnämnden tillstyrker byggnadsminnesförklaring för delar av det aktuella området, men anser att fastigheten Cedersdal 5 inte bör ingå i byggnadsminnet. Fritidsnämnden ställer sig i princip positiv till byggnadsminnesförklaring. Skönhetsrådet tillstyrker att hela området byggnadsminnesförklaras. Föredragande borgarrådet i kommunstyrelsen anser att fastigheten Cedersdal 5 bör undantas från byggnadsminnesförklaring. Det pågående detaljplanearbetet för området inkluderar förutom Cedersdal 5 även en remsa av parken (Kråkvilan 1:24) samt "träslottet". Träslottet har beteckningen kulturreservat. Om remsan inte kan bebyggas "innebär det att byggnation måste koncentreras inom Cedersdal"⁴⁸. Kommunstyrelsen behandlar ansökan om byggnadsminnesförklaring i november 1989 och beslutar att åberopa föredragande borgarrådets promemoria⁴⁹.

Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer behandlar förslaget i juni 1989. I skrivelse förordas att hela den forna egendomen Bellevue bör omfattas av byggnadsminnesförklaringen, med undantag för de delar som är i statlig ägo i förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal. Det framhålls vara av betydelse för bevarandet av Bellevues karaktär att öppenheten i den omgivande miljön behålls. Ämbetet anser därför att även markområdet omedelbart väster om Bellevuehöjden, intill Sveaplans gymnasium, får ingå i skyddsföreskrifterna⁵⁰.

Byggnadsminnesfrågan kommer efter det att remissynpunkter lämnats att beredas på länsstyrelsen. På detta sätt kommer länsstyrelsens behandling av området med anledning av byggnadsminnesfrågan att löpa parallellt med avslutande faserna i kommunens detaljplanearbete.

Planärendets gång

I november 1989 presenterar stadsbyggnadskontoret ett utlåtande efter utställning. Kontoret redovisar synpunkter som framförts och vilka av dessa som inte tillgodosetts. De icke beaktade synpunkterna överensstämmer i allt väsentligt med den kritik som redovisats ovan mot planförslaget. Stadsbyggnadskontoret anser sammanfattningsvis att de inkomna synpunkterna inte bör föranleda någon ändring av det utställda förslaget. Detta innebär att de krav på omarbetning och minskning av tillkommande byggvolymer som föreslagits från flertalet remissinstanser inte beaktats. Kontoret framhåller att storleken på projektet och även tidplanen följer huvudsakligen överenskommelsen med Hjärt-Lungfonden.

I januari 1990 beslutar byggnadsnämnden att godkänna förslaget till detaljplan i enlighet med stadsbyggnadskontorets förslag⁵². Kommunstyrelsen behandlar ärendet i mars 1990 och beslutar tillstyrka föreliggande planförslag⁵³. Kommunfullmäktige antar planen vid sammanträde senare samma månad⁵⁴.

Genomförande?

I och med kommunfullmäktiges beslut skulle planeringsfasen kunnat vara avslutad. Frågan om kvarterets framtid är dock inte besvarad i och med detta beslut. Den ovan redovisade begäran om byggnadsminnesförklaring av park och byggnader är fortfarande inte avgjord. I mars 1990 väcker dessutom riksantikvarieämbetet en fråga om byggnadsminnesförklaring för skolbyggnaden enligt 1988 års kulturminneslag⁵⁵.

Möjligheten att realisera den antagna planen blir än osäkrare sedan länsstyrelsen med stöd av PBL, 12 kap beslutar att prövning skall ske av kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för Cedersdal. Länsstyrelsen framhåller som skäl för prövningen dels att prövning för närvarande pågår med anledning av de förslag till byggnadsminnesförklaringar som inkom-

mit. Dessutom anser styrelsen att den enligt planförslaget medgivna tillkommande byggnadsrätten, såväl genom sin höjd som sin yta, påtagligt skulle skada kulturmiljön och anför att "denna kulturmiljö är av riksintresse för kulturminnesvården och skall skyddas mot åtgärder av tilltänkt art"⁵⁶.

Frågans avgörande

För närvarande är detaljplanens genomförande således avhängigt två förhållanden, byggnadsminnesförklaringen och överprövningen. Bägge dessa frågor handläggs av länsstyrelsen. Handläggningen sker parallellt. Länsstyrelsens beslut kan överklagas, byggnadsminnesförklaringen till kammarrätten och överprövningen till regeringen. Oavsett vilket beslut länsstyrelsen fattar finns en icke obetydlig sannolikhet för överklagande av intressenter som känner sig förfördelade. Ur länsstyrelsens perspektiv föreligger en risk för att högre instans helt eller delvis skulle ändra det fattade beslutet på ett sätt som skulle innebära att en sämre lösning erhöles. Av detta skäl har länsstyrelsen tagit initiativ till förhandlingar mellan några av de berörda intressenterna i syfte att finna en för samtliga dessa parter godtagbar lösning, vilken innebär att prövning i högre instans inte kan undvikas.

2.4 En slutkommentar

Den nuvarande situationen är att det råder stor osäkerhet om planområdets framtid. Kommunens agerande kan ur vissa aspekter anses bristfällig såväl ur effektivitets- som demokratisk synvinkel.

Såväl byggnadsminnesförklaring som länsstyrelsens prövning kan komma att innebära avsteg från den plan som antagits. Detta ger anledning att ifrågasätta det ändamålsenliga i den planering som förevarit. Ur kommunens synvinkel har en finansieringskälla för upprustning av skolor visat tendenser att sina. Ur Hjärt-Lungfondens synvinkel har ett projekt att bygga upp en miljö för forskning i anslutning till Wenner-Gren Center visat sig svårare att genomföra än tänkt. De inblandade parterna riskerar att inte få ut någont alls av förhandlingen. Resultatet blir i stället att en bebyggelse och ett markområde som fanns tillgängligt för förändrad exploatering i framtiden får en starkare bindning till nuvarande verksamhet. Kommunen löper risk att förlora de intäkter som man hoppats på. Staten kan komma att bli drabbad av krav på resurser för upprustning av byggnadsminnesvård. Skolbyggnaden och området kring Sveaplans gymnasium kan komma att förfalla om ingen ny intressent kan hittas. Även om detta är fallet kommer kommunen, Hjärt-Lungfonden och en rad andra aktörer att ha lagt ned försvärliga resurser på ett projekt som hade många positiva ingredienser.

Det intressanta ur effektivitetssynpunkt är huruvida inblandade parter skulle ha kommit till en för alla parter godtagbar lösning i anslutning till Sveaplans gymnasium om förhandlingsprocessen hade bedrivits på ett annat sätt. Det torde inte råda någon större tvekan om att så är fallet. De centrala aktörerna i fallet Sveaplans gymnasium har agerat oöverlagt, sett med facit i hand. Inte minst har frågan om verksamhetens innehåll i det nya forskningscentret kommit att blandas samman på ett anmärkningsvärt sätt med frågan om bebyggelsens framtida utformning.

Det faktum att avtalet mellan Hjärt-Lungfonden och kommunen kommit att spela en viktig roll för planeringen av området har ifrågasatts ur demokratisk synvinkel. Kritikerna hävdar att avtalet inneburit att detaljplaneprocessen satts ur spel och att möjligheten till påverkan under remiss- och samrådsförande varit en chimär. Den demokratiska påverkan och medborgarnas inflytande har underordnats det avtal som slöts mellan Hjärt-Lungfonden och kommunen i processens inledande skede. Denna slutsats måste ställas i ljuset av frågan om vad som är det bästa alternativet för bebyggelsen vid Sveaplans gymnasium ur kommunmedborgarnas synpunkt. Det är inte säkert att detta är nollalternativet, att de gamla skollokalerna står oanvända. Det får inte heller anses särskilt odemokratiskt att lokalerna i framtiden skulle utnyttjas av Hjärt-Lungfonden. Den intressanta frågan är hur allmänintresset ska kunna hävdas i fråga om bebyggelsens utformning och inpassning i miljön. Det torde inte vara en överdrift att säga att hanteringen av frågan om Sveaplans gymnasium snarast visar på de kommunala aktörernas oförmåga att tänka strategiskt i sin planering. Fallet Sveaplans gymnasium visar på behovet av förnyelse inom den kommunala planeringen. Förhandlingsplaneringens grundsats är att man står som starkast om man känner sina egna bästa alternativ till en förhandlingslösning. Det har man uppenbarligen inte gjort från kommunal synvinkel.

3 Strategi för kommunal förhandlingsplanering

Den kritik som har riktats mot inslagen av förhandlingar i planeringsprocessen tar således utgångspunkt i såväl ändamålsenlighet som demokratisk förankring.

Förhandlingsplaneringens effektivitet kan ifrågasättas med utgångspunkt i ändamålsenligheten i de överenskommelser som träffas. I de intervjuer som genomförts har hävdats att kommunen i vissa fall hade vunnit fördelar genom att realisera bästa alternativ till förhandlingslösning istället för det avtal som slutits. I andra fall har hävdats att kommunens utfall skulle kunnat vara bättre än det som faktiskt erhållits om förhandlingssituationen formulerats på alternativt sätt. Denna skepsis och kritik kan i väsentlig grad relateras till information, kunskaper och förberedelser inför förhandling-

en. Som nämnts är dessa förhållanden av stor betydelse för förhandlings-situationen och förhandlingsutfallet. Detta föranleder att man överväger en modell för hantering av beslutsfrågorna i vilken kommunen ges möjlighet att såväl undersöka och värdera de sakfrågor som skall behandlas som att analysera olika möjliga förhandlingssituationer.

Ur demokratisk synvinkel efterfrågas en beslutsmodell som möjliggör såväl medborgarinflytande som politisk diskussion och ställningstagande innan strategiska beslut fattas. En mer eller mindre genomgående kritik i de studerade fallen är att såväl medborgarinflytande som demokratisk förankring kommit in alltför sent i planeringsprocessen för att kunna reellt beaktas.

Denna kritik föranleder reflektioner om huruvida förhandlingsplaneringen är förenlig med krav på ändamålsenlighet och demokratisk styrning. De genomförda fallstudierna visar att planeringsprocessen skulle kunna tillgodose dessa krav om denna gavs en annan struktur. Det är inte förhandlingarna i sig som är problemet, utan kanske snarare det sätt på vilket dessa hanterats av parterna. I Figur 3.1 skisseras en modell för hur förhandlingsaktiviteter skulle kunna integreras i den kommunala planeringsprocessen.

Planskede	Aktivitet
Översiktsplan	Information om behov och förutsättningar för utveckling inom olika områden Ambition att finna delområden med starkt utvecklingstryck. Diskussion och samråd om önskvärd utveckling. Politisk förankring av val av strategi för framtida utveckling.
Programarbete	Politiska mål för konkreta projekt. Programarbete i samordnad form. Kontakter med privata intressenter. Remiss och samråd.
Avtal	Preliminära avtal mellan kommunen och privata intressenter om utveckling av det aktuella området.
Planskede	Upprättande och utställning av planförslag. Projektering enligt preliminärt avtal. Antagande av plan. Godkännande av preliminärt avtal.

Figur 3.1. En modell för hur förhandlingsinslag kan hanteras i planeringsprocessen.

Den ovan redovisade modellen baseras på en summerande bedömning av de fall som studerats och intervjuer som gjorts i anslutning till dessa. Beslutsmodellen uppvisar vissa skillnader i förhållande till rådande praxis.

3.1 Översiktsplan

Den kommunala översiktliga planeringen har anklagats för att vara alltför inriktad mot fysiska förhållanden, på bekostnad av ekonomiska, sociala och andra aspekter. Det får bedömas att den översiktliga planeringen utgör en viktig grundsten om förhandlingar i den kommunala planeringen skall kunna uppfylla kraven på effektivitet och demokrati. Detta förutsätter dock att arbetet med översiktsplanen utvecklas. Startpunkten för arbetet måste på ett mycket tydligt sätt tas i kommunala behov och politiska målsättningar vad gäller utveckling av bostäder, sysselsättning, service, kommunikationer, rekreation och andra välfärdsförhållanden. Med stöd i dessa behovsbedömningar kan sedan perspektivet vändas mot fysiska förutsättningar för att utnyttja och tillgodose dessa.

I detta arbete bör två perspektiv anläggas. För det första bör det ur kommunens synvinkel vara angeläget att för diskussion och framtida detaljplanläggning redovisa en långsiktigt önskvärd fysisk struktur för att tillgodose de behov och önskemål som är den fysiska planeringens utgångspunkt. Detta skissmoment bör ske i former som tydligt illustrerar konflikter i den tänkta markanvändningen och möjliga alternativ till den utveckling som förordas av den kommunala förvaltningen.

För det andra måste detta arbete ske med insikten att också andra intressen än kommunala kan komma att uttrycka åsikter och vidta åtgärder för att främja utveckling i en viss riktning eller med viss geografisk prioritet. Av detta skäl är det angeläget att i anslutning till översiktsplanearbetet noga studera områden som kan förväntas bli föremål för önskemål om förändring från intressenter utanför den kommunala apparaten. Det kan här handla om centralt belägna markområden som förlorat mer eller mindre av sin tidigare ekonomiska attraktivitet, t ex hamnområden, industrifastigheter eller andra markområden på vilka en mer extensiv verksamhet bedrivs. Det kan också handla om zoner, korridorer eller kommundelar med en stark tillväxtpotential.

Dessa typer av områden representerar en mycket stor andel av de fall som är inkluderade i vår studie. För områden av detta slag är det angeläget att fördjupade studier sker i anslutning till arbetet med översiktsplanen. Ambitionen med studierna bör vara att försöka kartlägga såväl vilka anspråk som kan komma att riktas vad gäller utveckling av ett område, som av vem eller vilka detta anspråk kan komma att ställas. Genom denna för-

beredelse skaffar sig kommunen en handlingsberedskap inför möjliga förhandlingar i framtiden. Kommunens förberedelser innebär att man står bättre rustad i och med att utvecklingsmöjligheter för området är undersökta och tänkbara utvecklingsalternativ värderats.

Dessutom medger denna typ av framförhållning två ytterligare fördelar. Situationer som senare blir föremål för förhandling kan hanteras på ett ur demokratisk synvinkel mera tilltalande sätt. Tänkbara utvecklingsmöjligheter kan presenteras och föras ut till såväl politisk som allmän diskussion. Vidare ger denna typ av fördjupade studier för olika delområden privata intressenter och andra aktörer med önskemål om framtida utveckling av ett visst område signaler vad gäller kommunala mål, ambitioner och restriktioner för utvecklingen. Den typ av fördjupad översiktsplan som förordas skulle således kunna bidra till att ge kommunen det förhandlingsinitiativ som tidigare bedömts som angeläget för att erhålla ett gynnsamt förhandlingsutfall.

3.2 Initiativ till exploatering och programarbete

Initiativet till exploatering kan komma från olika håll. Det kan ske genom politiska beslut, framställan från någon byggherre eller som ett led i förvaltningarnas prospekteringsarbete. Med beaktande av den betydelse initiativet kan ha för det slutliga resultatet är det angeläget att definiera situationer i vilka det kan vara lämpligt att kommunen tar initiativ med stöd av den kunskap som inhämtats i anslutning till översiktsplanarbetet. Delområden inom vilka privata initiativ kan förväntas bör enligt detta synsätt bli föremål för fördjupade studier.

En tämligen samstämmig uppfattning bland kommunala aktörer som intervjuats i anslutning till fallstudierna är att programarbetet måste ges en större tyngd och högre prioritet än nu. Vidare bör programarbete föregå avtal med motparten. Denna uppfattning kontrasterar mot vad som varit fallet i flera av de studerade exemplen. Motivet för att tidsmässigt förskjuta avtalsfasen är dels att möjliggöra politisk förankring och medborgarinflytande, dels att skapa en bättre utgångspunkt för förhandling genom att utnyttja programskedet för informations- och kunskapsinhämtning. Ytterligare ett förhållande av vikt för att förbättra utfall och effektivitet, med anknytning till programskedet, rör betydelsen av ett monolitiskt agerande. Det faktum att de kommunala förvaltningarna agerat osynkroniserat, i flera av de studerade fallen, bedöms allvarligt ha försämrat kommunens förhandlingssituation. Vikten av att de kommunala intressena samordnas till ett förvaltningsgemensamt agerande under programfasen understryks av flera aktörer.

Programskedet skulle sammanfattningsvis innebära att ett underlag tas fram som beskriver aktuella förhållanden i området av betydelse för planarbetet. Det kan här gälla markägoförhållanden, befintlig bebyggelse och verksamhet samt trafik och miljöförhållanden. Med denna beskrivning som bas analyseras sedan tänkbara utvecklingar för området. I de fall konkurrerande utvecklingsintressen föreligger bör programarbetet redovisa alternativa utvecklingsmöjligheter. Utvecklingsalternativ som skisseras bör vidare konsekvensbeskrivas med avseende på hur den tänkta utvecklingen kommer att påverka dels planområdet, dels omgivande områden. Slutligen bör vissa genomförandefrågor behandlas, som finansiering av byggande, tidplaner eller markfrågor.

Programarbetet måste för att kunna fylla de nämnda anspråken framtas i nära samverkan med berörda intressenter. Informella och formella former för kontakter blir nödvändiga för att inhämta såväl kommunala som andra önskemål och förslag. Programskedet avslutas med samråd och remiss av förslaget samt därpå följande politiskt ställningstagande.

Ett programarbete i enlighet med ovanstående skulle resultera ett politiskt antaget dokument till underlag för detaljplanen.

3.3 Preliminära och bindande avtal

Med ledning av resultatet av det politiska ställningstagandet till programarbetet kan sedan preliminära avtal träffas. Det kan här handla om markanvisningsavtal och avtal som på annat sätt reglerar relationen mellan parterna. Genom att avtal med externa intressenter tecknas först när programarbetet avslutats och behandlats politiskt minskar behovet av ersättning för projektering av projekt som inte blir av. En byggherre som under programfasen utför projektering, gör detta på egen risk.

I och med ett programarbete enligt ovan undanröjs i huvudsak grunden för den kritik som riktats mot processen utifrån demokratisk synpunkt. Under programarbetet har skapats en form som möjliggör politisk diskussion och styrning samtidigt som medborgarna ges möjlighet till insyn och påverkan.

Med utgångspunkt i de förändringar som beskrivits för planeringsprocessens inledande faser skulle det skede som inkluderar framtagande av formellt planförslag kunna starta. Det kan då genomföras med möjlighet till bättre utfall än om andra beslutsmetoder valts och dessutom i överensstämmelse med PBLs intentioner.

3.4 Några slutsatser

I denna artikel har jag behandlat ett nytt slags samarbete mellan privat och offentlig sektor. Det nya i detta ligger inte främst i de olika ingredienser som ingått, utan snarare i kommunens sammantagna agerande.

Det fall som beskrivits är knappast representativt eller typiskt. Detta till trots skulle det kunna vara av stort värde som utgångspunkt för en diskussion om förutsättningarna för det framtida stadsbyggandet i Sverige. Ökande internationella beroenden på fastighetsmarknaden liksom ett ökat intresse för kapitalinvesteringar i byggd miljö utgör starka skäl för privata aktörer att engagera sig i en verksamhet som traditionellt i väsentlig grad styrts av offentliga aktörer. Samtidigt finns av främst ekonomiska orsaker starka skäl för att också offentliga aktörer framledes kommer att söka former för stadsbyggnad och samhällsutveckling som i stor utsträckning innehåller ingredienser liknande dem i fallet Sveaplan. Det finns anledning att anta att förhandlingsplanering är en form för samhällsutveckling som kommit för att stanna.

Fallstudien visar att parternas ageranden kan ifrågasättas såväl ur effektivitets- som demokratiaspekt. En slutsats är att planeringsprocessen skulle kunna inrymma dessa förhandlingsmoment och samtidigt tillgodose krav på såväl effektivitet som demokrati, men detta förutsätter att den arbetsordning som traditionellt tillämpats vid planering genomgår förändringar. Omstruktureringen måste innebära att kommunernas strategiska och långsiktiga överväganden ges större tyngd, att intern samordning och förankring sker i tidigare skeden av planeringsprocessen samt att yrkesrollen förstärks för att kunna möta de nya professionella anspråk som kommer att ställas på den offentlige planeraren.

Referenser

- 1) Stockholms skolförvaltning (1986). *Behov av och förslag till vissa organisatoriska förändringar inom de frivilliga skolformerna*. Tjänsteutlåtande 1986-05-30.
- 2) Stockholms skolstyrelse (1986). *Behov av och förslag till vissa organisatoriska förändringar inom de frivilliga skolformerna*. Protokoll 1986-06-26, § 308.
- 3) Stockholms kommunstyrelse (1987). *Riktlinjer för finanspolitiken med femårsprogram för 1987-1991*. Protokoll 1987-03-25, § 39, bilaga L1-P1.
- 4) Stockholms kommunstyrelse, borgarrådet Sture Palmgren (1987). *Pm angående upprustning av stadens anläggningar*. Promemoria 1987-03-25 behandlad i Stockholms kommunstyrelse, protokoll 1987-05-06, § 45.
- 5) Stockholms skolförvaltning (1987). *Försäljning av skolor och omdisponering av skolomter*. Tjänsteutlåtande 1987-05-21.

- 6) Stockholms skolstyrelse (1987). *Försäljning av skolor och omdisponering av skoltomter*. Protokoll 1987-06-04, § 238.
- 7) Stockholms fastighetskontor (1987). *Överlåtelse av skolbyggnader och beställning av planutredningar för skoltomter mm*. Tjänsteutlåtande 1987-08-08.
- 8) Stockholms fastighetsnämnd (1987). *Överlåtelse av skolbyggnader och beställning av planutredningar för skoltomter*. Protokoll 1987-09-08, § 31.
- 9) Stockholms fastighetskontor (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Tjänsteutlåtande 1988-03-16.
- 10) Stockholms stadsmuseum (1987). *Skyddsföreskrifter avseende fastigheten Cedersdal 5, Sveaplans gymnasium, Sveavägen 158-162*. Skrivelse, odaterad.
- 11) Stockholms stadsmuseum (1987). *Skyddsföreskrifter avseende fastigheten Cedersdal 5, Sveaplans gymnasium, Sveavägen 158-162*. Skrivelse, odaterad.
- 12) Svenska Nationalföreningen mot Hjärt- och Lungsjukdomar (1987) *Ett Hjärt-Lungcentrum i Sveaplans gymnasium*. Skrivelse 1987-11-30.
- 13) Stockholms fastighetskontor (1988) *Sammanställning av intresseanmälningar avseende Sveaplans gymnasium*. Odaterad bilaga till Tjänsteutlåtande från fastighetskontoret daterad 1988-03-16.
- 14) Stockholms fastighetskontor (1987) *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Tjänsteutlåtande 1988-03-16.
- 15) Stockholms fastighetsnämnd (1987) *Överlåtelse med tomträtt av fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden*. Protokoll 1987-12-15.
- 16) Stockholms fastighetskontor (1987) *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Tjänsteutlåtande 1988-03-16.
- 17) Stockholms fastighetsnämnd och Svenska Nationalföreningen mot Hjärt-och Lungsjukdomar (1988). *Överenskommelse*. Avtal daterat 1988-03-25 (fastighetskontoret) och 1988-03-18 (Svenska Nationalföreningen mot Hjärt-och Lungsjukdomar).
- 18) Stockholms kammarkontor (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Tjänsteutlåtande 1988-05-25. (Protokoll från Stradas expertråd 1988-03-21 ej tillgängligt på grund av sekretesskäl. Beslutet återgivet i nämnda tjänsteutlåtande).
- 19) Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Yttrande över överenskommelse mellan staden och Nationalföreningen mot Hjärt- och Lungsjukdomar rörande tomträttsupplåtelse av blivande fastighet i kvarteret Cedersdal, Sveaplans gymnasium*. Tjänsteutlåtande 1988-03-29.
- 20) Stockholms byggnadsnämnd (1988). *Yttrande över överenskommelse om tomträttsupplåtelse*. Protokoll 1988-04-14, § 8.
- 21) Stockholms fastighetsnämnd (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Protokoll 1988-03-22.
- 22) Stockholms kammarkontor (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Tjänsteutlåtande 1988-05-25.

- 23) Stockholms drätselnämnd (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Protokoll 1988-06-07, § 7.
- 24) Stockholms kommunstyrelse (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Protokoll 1988-08-24, § 20.
- 25) Stockholms kommunfullmäktige (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*. Protokoll 1988-09-05, § 33.
- 26) Stockholms fastighetskontor (1987). *Överlåtelse av skolbyggnader och beställning av planutredningar för skoltomter mm*. Tjänsteutlåtande 1987-08-08.
- 27) Stockholms fastighetsnämnd (1988). *Överenskommelse om tomträttsupplåtelse av en fastighet i kvarteret Cedersdal i Vasastaden (Sveaplans gymnasium)*, Protokoll 1988-03-22.
- 28) Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Framläggande av remiss- och samrådsförslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Tjänsteutlåtande 1988-09-29.
- 29) Svenska Nationalföreningen mot Hjärt- och Lungsjukdomar (1988), Cedersdal nr 5. *Skrivelse till Stockholms fastighetskontor 1988-10-05*.
- 30) Stockholms byggnadsnämnd (1988). *Kvarteret Cedersdal*. Protokoll 88-10-13.
- 31) Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Samrådshandling. Förslag till detaljplan för del av kvarteret Cedersdal inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Planbeskrivning 1988-10-31.
- 32) Stockholms fastighetskontor och Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Preliminär genomförandebeskrivning till detaljplan för kvarteret Cedersdal m m inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Genomförandebeskr. 88-10-27.
- 33) Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Remiss av detaljplan för kv Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Skrivelse 1988-11-09.
- 34) Stockholms stadsbyggnadskontor (1988). *Samråd enligt 5 kap 20 § i Plan- och bygglagen om förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal m m inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Skrivelse 1988-11-14.
- 35) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). *Minnesanteckningar förda vid samråd om ny detaljplan för kvarteret Cedersdal den 6 december 1988*. Minnesanteckningar 1989-01-12.
- 36) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). *Samråds- och remissredogörelse*. Skrivelse 1989-03-14.
- 37) Länsstyrelsen i Stockholms län (1989). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm (S-Dp 78071)*. Samrådsyttr 89-01-26.
- 38) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). *Samråds och remissredovisning och direktiv inför utställning. Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm Dp 87071*.
- 39) Stockholms byggnadsnämnd (1989). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Protokoll 89-06-20.
- 40) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Planbeskrivning 1989-09-26.

- 41) Stockholms fastighetskontor och Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). Genomförandebeskrivning till detaljplan för kvarteret *Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, Dp 87071*. Genomförandebeskrivning 89-09-22.
- 42) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989). *Godkännande av förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, Dp 87071*. Tjänstememorial 89-11-07.
- 43) Länsstyrelsen i Stockholm (1989). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, S-Dp 87071*. Utställningsyttrande 89-11-14.
- 44) Stockholms kulturnämnd (1989). *Yttrande över förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal*. Protokoll 89-11-01, § 29.
- 45) Stockholms fastighetsnämnd (1989). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden (Sveaplans gymnasium), Dp 87071*. Protokoll 89-10-12.
- 46) Skanska Fastigheter (1989). *Beträffande förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm. Dp 87071*. Skrivelse 89-10-27.
- 47) Carpelan, G. (1989). *Ansökan om byggnadsminnesförklaring av del av Bellevueområdet inom Johannes församling av Stockholms kommun*. Skrivelse 89-02-06.
- 48) Stockholms kommun, borgarrådet Carl-Erik Skärman (1989). *Pm angående byggnadsminnesförklaring av del av Bellevueområdet*. Skrivelse 89-11-08.
- 49) Stockholms kommunstyrelse (1989). *Remiss avseende byggnadsminnesförklaring av del av Bellevueområdet*. Protokoll 89-11-22, § 8.
- 50) RÄ och Statens historiska museer (1989). *Föreslagen byggnadsminnesförklaring av del av Bellevueområdet, Vasastaden, Stockholm*. Skrivelse 89-06-22.
- 51) Stockholms stadsbyggnadskontor (1989) *Utlåtande efter utställning för förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden, Dp 87071*. Skrivelse 89-11-16.
- 52) Stockholms byggnadsnämnd (1990). *Kvarteret Cedersdal mm*. Protokoll 90-01-11 § 14.
- 53) Stockholms kommunstyrelse (1990). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden, Dp 87071*. Protokoll 90-03-07, § 2.
- 54) Stockholms kommunfullmäktige (1990). *Förslag till detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden, Dp 87071*. Protokoll 90-03-19, § 38.
- 55) RÄ och Statens historiska museer (1990). *Angående byggnadsminnesförklaring av Sveaplans gymnasium, kvarteret Cedersdal 5, Stockholm*. Skrivelse 90-03-12.
- 56) Länsstyrelsen i Stockholms län (1990). *Delbeslut av kommunens beslut att anta detaljplan för kvarteret Cedersdal mm inom stadsdelen Vasastaden i Stockholm, Dp 87071*. Delbeslut 90-04-06.