

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-15

Diarienummer 0770/24

Handläggare

Anette Lindgren/Johan Thörnqvist

Telefon: 031-368 36 32

E-post: anette.lindgren@kultur.goteborg.se

Yttrande till stadsbyggnadsnämnden över Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget – samråd

Förslag till beslut

I kulturnämnden

1. Kulturnämnden avstyrker detaljplaneförslaget för Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga
2. Kulturnämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande till stadsbyggnadsnämnden som eget yttrande.
3. Kulturnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har översänt samrådshandlingar för ”Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga” till kulturnämnden på remiss.

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra en förtätning med ett nytt bostadskvarter med verksamheter i bottenvåningen på Skanstorget, samt en ny förskola i slänten upp mot Skansen Kronan. Ambitionen är att anpassa den nya bebyggelsen till omgivande miljöer.

Kulturförvaltningens bedömning är att förslaget innebär en allt för kraftig negativ påverkan på områdets höga kulturhistoriska värden. Planens genomförande innebär att huvuddelen av den öppna torgytan försvinner, att viktiga vyer mot Skansen Kronan och torgets gestaltade fonder blockeras och att platsens potential att utvecklas som stadsdelstorg försvinner.

Planförslaget frångår ambitionerna i översiktsplanen (ÖP) och målsättningarna för gestaltad livsmiljö på flera viktiga punkter, såsom ÖP:s planeringsinriktning att stadsutvecklingen ska lyfta och stärka kulturmiljön. I ”Politik för gestaltad livsmiljö” understryks att gestaltning av befintlig miljö och förvaltning av de kulturvärden som finns där är en lika viktig uppgift som skapandet av nya miljöer.

Det är kulturförvaltningens bedömning att detaljplaneförslaget inte följer Plan- och bygglagen i hanteringen av befintliga kulturhistoriska värden och allmänna platser, samt att hanteringen av riksintresseområdet och byggnadsminnen brister.

I ett område av så hög kulturhistorisk dignitet som den nu aktuella bör kulturmiljövärdena ha företräde i avvägningar mellan olika allmänna intressen. Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden avstyrker programförslaget ”Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga”.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Planförslaget tillför bostäder i ett attraktivt läge, vilket ger ekonomisk vinst i ett kortare perspektiv, men i ett hela-staden-perspektiv är betydelsen av detta bostadstillskott marginell. Däremot kan exploatering på platsen hämma dess potential för besöksnäring, som utvecklad evenemangs- och marknadsplats och som det historiska torg det redan är.

Målet med den statliga politiken för gestaltad livsmiljö är att arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Målsättningen ska bland annat uppnås genom att hållbarhet och kvalitet inte underställs kortsiktiga ekonomiska överväganden.

På Skanstorget finns potential för att skapa ett levande och innehållsrikt stadsdelstorg, eventuellt med tillskott av funktioner som utgår från platsens förutsättningar och med generösa allmänna ytor där höga kulturmiljövärden värnas, utvecklas och tillgängliggörs. En besöksnäring som samspelar väl med kulturmiljöer när den utvecklas kan växa starkt och bidra till en långsiktigt positiv ekonomisk utveckling för staden.

Väl omhändertagna historiska byggnader och platser kan också skapa en känsla av stolthet och samhörighet inom ett samhälle. De kan bidra till en stads sociala liv och interaktion genom att vara tillåtande och tillgängliga mötesplatser. Dessa miljöer lockar även turism, vilket skapar ekonomiska möjligheter och arbetstillfällen, både genom besöksnäring och företag som drar nytta av de estetiska värdena.

Bedömning ur ekologisk dimension

Kulturmiljöer, som historiska byggnader, landskap och kulturhistoriska områden, är en del av vårt gemensamma kulturarv och berättar om människors liv och samhällets utveckling genom tiderna. De kan inte återskapas om de försvinner eller förstörs. Kulturmiljöer är alltså "ändliga resurser" i den bemärkelsen att de inte går att reproducera när de väl förlorats. De behöver hanteras på ett ansvarsfullt sätt för att säkerställa att framtida generationer också får tillgång till dem.

I de nationella miljömålen ingår målet "God bebyggd miljö", där mål för kulturvärden i bebyggd miljö är att "det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas". I sin fördjupade utvärdering av miljömålet från 2019 beskriver Boverket att "Kulturarvet är en betydelsefull resurs i det hållbara samhället, såväl ur ekonomiskt och socialt som miljömässigt hänseende", samt konstaterar att "Ökningen i antalet skyddade byggnader går långsamt och sker från en mycket låg nivå".

I fallet med Skanstorget och dess omgivning så finns idag flera former av skydd omfattande alla delar av miljön. Det som saknas är ambitionen att bevara centrala aspekter av kulturmiljöns värden i planeringen av utveckling av torget och parken.

Under pandemin blev grönområden, parker och större platser nära hemmet en viktig faktor för människors möjlighet att vistas utomhus, vilket kopplats till bättre fysisk och mental hälsa. Utemiljöerna var viktiga mötesplatser där människor kunde träffas på ett säkert sätt. Dessa erfarenheter förtydligar betydelsen av kvalitativa och tillgängliga utomhusmiljöer för att skapa en hållbar stad. Etablerade allmänna platser som Skanstorget bör inte bebyggas så som föreslås, utan utvecklas med fokus på vistelsekvaliteter och kulturmiljövärden.

Bedömning ur social dimension

En social konsekvensanalys och barnkonsekvensanalys har genomförts av Landskapslaget AB inom programarbetet, baserat på Göteborgs Stads analysmodell. Planarbetet för Skanstorget har kategoriserats till ”komplexitetsnivå 4”, då förslaget har relevans för hela staden och regionen. Sammanfattningsvis redovisar rapporten främst negativa effekter av förslaget, som inte bedöms tillföra mer värden än det omintetgör. Där lyfts bland annat att:

- Nuläget, när platsens historia inkluderas, har stora värden i den större skalan. Platsen har en social betydelse för Göteborg, regionen och till och med nationellt då den bär på berättelsen vår gemensamma historia. Detta är identitetsbärande. Ur denna aspekt tillför förslaget färre värden.
- Planförslaget tillför bostäder vilket är ett värde på lokal nivå, men i den större skalan är betydelsen av detta marginell.
- Behovet av en förskola med ändamålsenliga lokaler är stort, men detsamma gäller behovet av ett torg som fungerar för vardagslivet och ger barn en plats för lek och lärande.
- Det är positivt att en förskola byggs, då det råder brist på förskoleplatser i området. Dock brister förslaget då förskolegården är för liten.

Kulturförvaltningen ser positivt på att platsen utvecklas utifrån det läge som råder idag, men anser inte att förslaget tillräckligt tydligt tar hänsyn till platsens mycket höga kulturhistoriska värden. Här är det av största vikt att värna de utpekade kulturhistoriska värdena i platsen och att ge kulturmiljöerna det utrymme och det respektavstånd som de behöver.

Bilaga

[Länk till samrådshandlingar](#)

Expedieras till

Stadsbyggnadsnämnden.

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har översänt samrådshandlingar för ”Haga – Bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget” till kulturnämnden på remiss. Remisstiden löper från den 25 september till den 5 november 2024. Kulturnämnden har beviljats förlängd svarstid till den 28 november, varför omedelbar justering föreslås.

Beskrivning av ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har översänt samrådshandlingar för ”Haga – Bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget” till kulturnämnden på remiss. Planområdet avgränsas i öster av Övre Husargatan, i väster av Skansberget, i norr och söder av bebyggelsen i Haga och Kommendantsängen. En del av Skansbergets lägre delar ingår. En del av Övre Husargatan har inkluderats för att hantera risker vid skyfall.

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra en förtätning med ett nytt bostadskvarter med verksamheter i bottenvåningen på Skanstorget, samt en ny förskola i slänten upp mot Skansen Kronan. Ambitionen är att anpassa den nya bebyggelsen till omgivande miljöer.



I planbeskrivningen står att ”Ungefär hälften av Skanstorget, från fasad i norr till fasad i söder, kommer att tas i anspråk för kvartersmark för bostäder” (se bl.a. sid 58). Det betyder att kvarvarande yta ska delas på vägar och torg. Den användbara ytan för torgaktiviteter blir då avsevärt mindre än hälften av nuvarande. Ytan ligger norr om det planerade sjuvåningskvarteret och delen som är bilfri ligger i huvudsak i skugga.

Kulturmiljöunderlag och miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Till detaljplaneremissen hör en rad handlingar, där de två kulturmiljöunderlagen samt miljökonsekvensbeskrivningen är av särskild intresse i kulturmiljöfrågan. Det första kulturmiljöunderlaget från 2010 drar två huvudsakliga slutsatser; dels att torgets öppna struktur med långa siktlinjer och viktiga fonder i alla riktningar är dess viktigaste fysiska kvalitet, dels att torget behöver utvecklas med dess historia som stadsdelstorg och samlingsplats för arbetarrörelsen i centrum. Det andra kulturmiljöunderlaget från 2022 har som främsta syfte att uttolka riksintresset och har utgjort grund för framtagandet av planens miljökonsekvensbeskrivning.

Förvaltningens tidigare yttranden och utredningar i ärendet

Kulturförvaltningen har på olika sätt deltagit i arbetet med utveckling av Skanstorget sedan 2010 och genom hela processen lyft de mycket höga kulturhistoriska värden som området besitter.

År 2017 svarade kulturförvaltningen på en fråga om planbesked gällande bebyggelse på hela torgets öppna yta, samt en förskola i slutningen längs Skansbergets östra sida (KN dnr 0406/17). Förvaltningen förespråkade i detta skede att man inte skulle gå vidare med planeringen i föreslagen form, då den bedömdes ge negativa konsekvenser för samtliga av de kulturhistoriska värden som finns samlade på och omkring Skanstorget.

2018 lyftes frågan i byggnadsnämnden, med förslag från stadsbyggnadskontoret att inte starta en plan med föreslaget innehåll. Byggnadsnämndens politiker valde att ge positivt planbesked. Samma år hölls en publik omröstning mellan tre förslag till byggnation på platsen. Omröstningen innehöll inget förslag på utveckling i annan riktning än en stor exploatering.

Ansökan om planeringsbesked ställdes sedan till länsstyrelsen, då planerna omfattar ett område av riksintresse för kulturmiljövården samt påverkar fornlämning och flera byggnadsminnen. I maj 2021 svarade länsstyrelsen med negativt planeringsbesked, då planens genomförande riskerade att medföra påtaglig skada på riksintresset.

Startmöte för planen i nuvarande form hölls i april 2022. Workshoppar har hållits med länsstyrelsen gällande påverkan på riksintresset för kulturmiljövård. Kulturförvaltningen har inte deltagit i dessa.

Inför detaljplanearbetet har exploateringsförvaltningen beställt en arkeologisk förundersökning (Göteborgs stadsmuseum, 2023-06-28) för att undersöka eventuell okända lämningar som kan knytas till försvarsverk på och omkring Risåsen (Skansberget).

Planområdets kulturhistoriska värden

Riksintresse för kulturmiljövård

Hela planområdet ligger inom riksintresse för kulturmiljövården, Göteborgs innerstad (O 2:1–5), delområde Haga. Kulturmiljövårdens riksintressen är sammanhängande kulturmiljöer av stor betydelse ur ett nationellt perspektiv. För riksintresseområden för kulturmiljövården gäller, i enlighet med miljöbalkens tredje kapitel, att de ska skyddas mot åtgärder som kan innebära påtaglig skada på kulturmiljön.

Fornlämningar

Skansberget med Skansen Kronan utgör en fornlämning, Göteborg 148:2. Anläggningens lämningstyp är fästning eller skansanläggning. Haga utgör en del av fornlämningen Göteborg 216:1 som är av lämningstypen stadslager.

Fornlämningarna skyddas genom kulturmiljölagens 2. Kap. Fornlämningsområdet för Göteborg 148:2 är inte definierat, men är ett så stort område som behövs för att bevara den och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse.

Byggnadsminnen

Kvarteret Grenadieren i Haga (20:20) förklarades som byggnadsminne år 1986. De skyddade objekten utgörs av tre tvåvåningshus och ett landshövdingehus orienterade mot Skanstorget, Husargatan samt Skolgatan.

Skansen Kronan förklarades som statligt byggnadsminne år 1935. Regeringen har fastställt de avgränsningar och skyddsföreskrifter för byggnadsminnet, som berör fastigheterna Haga 715:2, 715:8 och 715:10, Göteborgs kommun, Västra Götalands län. Området omfattar större delen av Skansberget.

Bevarandeprogram

Hela planområdet omfattas av Göteborgs stads bevarandeprogram, "Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse – ett program för bevarande". De är särskilt värdefulla ur kulturhistorisk synpunkt och omfattas av förvanskningförbud i Plan- och bygglagens (PBL) 8 kap 13§. Förvanskningförbudet omfattar även allmänna platser.

PBL 2 kap 6§ är också särskilt viktig i detta sammanhang, då den hanterar lämpligheten i att bebygga ett markområde. Paragrafen anger att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

Förvaltningens bedömning av förslaget

Kulturförvaltningen bedömer att detaljplaneförslaget "Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga" bör avstyrkas.

Kulturförvaltningens bedömning utgår från översiktsplanens viljeinriktningar, Plan- och bygglagens utformnings- och varsamhetskrav samt hanteringen av riksintresset och byggnadsminnen inom området. Specifikt vill förvaltningen som grund för sin bedömning lyfta fram hanteringen av de höga och tydligt dokumenterade kulturmiljövärden som bärs av fornlämningsmiljön med Skansen Kronan och Skansberget/Risåsen i centrum, riksintresseområdet (som omfattar Skanstorget, Haga och del av stenstaden), samt byggnadsminnena Skansen Kronan och kvarteret Grenadieren. Även plan- och bygglagens förvanskningförbud och utformningsbestämmelser är viktiga vid bedömningen av planförslagets lämplighet.

Detaljplanen strider mot översiktsplanen

Det är kulturförvaltningens bedömning att detaljplaneförslaget frångår ambitionerna i översiktsplanen (ÖP) på flera väsentliga punkter. De anpassningar som man menar sig gjort för att minska påverkan på den känsliga kulturmiljön räcker inte för att undvika stor skada på kulturmiljöer med mycket höga värden. I ett område av så hög kulturhistorisk dignitet som det nu aktuella bör kulturmiljövärdena ha företräde i avvägningar mellan olika allmänna intressen. Sammanfattningsvis innebär förslaget en överexploatering på bekostnad av såväl torget som parken.

I ÖP:s planeringsinriktning för innerstaden understryks att stadsutvecklingen ska lyfta och stärka kulturmiljön. Innerstadens kulturmiljö och dess kulturvärden ska ses som en potential för att stärka Göteborg som varumärke och som en attraktiv och hälsosam livsmiljö för invånare och besökare. Kulturförvaltningens bedömning är att detaljplanen inte når detta mål.

Göteborgs stads arkitekturpolicy tar sin utgångspunkt i det nationella målet för gestaltad livsmiljö. Policyen är tydlig med att platsens förutsättningar och mötet med befintlig stad är centrala i utvecklingsprojekt. En god gestaltad livsmiljö förutsätter en stadig utgångspunkt i stadens historiska utveckling och i de värden och kvaliteter som karaktäriserar Göteborg. Kulturförvaltningens bedömning är att detaljplanen inte följer denna policy.

I propositionen ”Politik för gestaltad livsmiljö” lyfts kulturmiljöns betydelse tydligt fram. Där understryks att gestaltningen av den befintliga livsmiljön och förvaltningen av de kulturvärden som finns där är en lika viktig uppgift som skapandet av nya miljöer. Kulturförvaltningen menar att detaljplaneförslaget inte visar på god hantering av platsen och stadsrummet utifrån målsättningarna för gestaltad livsmiljö.

Detaljplanen följer inte Plan- och bygglagen

Det är kulturförvaltningens bedömning att detaljplaneförslaget inte följer Plan- och bygglagens (PBL) 2 kap. 6§ eller 8 kap. 13§ gällande hanteringen av befintliga kulturhistoriskt värdefulla byggnadsverk och allmänna platser. Det gäller både bostadskvarteret och förskolan var för sig. De påverkar torget och parken negativt samt leder till en irreversibel förlust av allmänna platser.

I enlighet med PBL 2 kap är kulturmiljöperspektivet en central aspekt vid prövningen av lämpligheten att bebygga ett markområde. I 6§ anges att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

PBL 8 kap. 13§ hanterar förbud mot förvanskning av byggnader, bebyggelseområden och allmänna platser. Förvanskningsförbudet omfattar deras värdebärande egenskaper. De sakkunnigbedömningar som åtföljer det aktuella detaljplaneförslaget beskriver dessa, och miljökonsekvensbeskrivningen förtydligar effekterna.

Bedömningen av detaljplanens påverkan på de särskilt värdefulla bebyggelseområden som ska hanteras utifrån PBL bedöms i miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) som *stora negativa*, den näst högsta i en femgradig skala. MKB:n lyfter bland annat att förslaget ger direkta och bestående effekter på flera av värdebärarna inom området, samt indirekta effekter genom förlust av vyer och historiska sammanhang.

Möjligheten att uppleva försvarsanläggningen på nära håll i sitt sammanhang minskar betydligt av bebyggelsen i slänten. Det direkta mötet mellan olika stadsdelskaraktärer samt mellan olika århundradens stadsbyggnadsskick som idag finns vid Skanstorget blir svårare att uppfatta då de fria vyerna mellan Haga och Kommendantsängen till stor del försvinner med bebyggelsen av ett kvarter.

Olämplig hantering av riksintresse och byggnadsminnen

Riksintresseområdena i Göteborg är utvalda på grund av deras centrala roller i berättelsen om stadens framväxt. De är tydliga göteborgskaraktärer som sammantaget visar på det speciella med just vår stad. Genom att värna och utgå från riksintressena så stärker man det göteborgsspecifika och berättelsen om Göteborg. Att begränsa eller skada riksintressena innebär förlust av viktiga särdrag med stora värden.

Översiktsplanens övergripande förhållningssätt är att kulturmiljövärden ska lyftas och stärkas i stadsutvecklingen och att ny bebyggelse och infrastruktur ska uppföras med hänsyn till värdefulla natur-, kulturmiljö-, och landskapsbildsvärden. Riksintressenas värdebärande uttryck är särskilt känsliga för förändringar. Utsiktsplatser och öppna landskapsrum som ger överblick över den speciella stadstopografin ska värnas.

Kulturförvaltningen ser inte att detaljplaneförslaget omhändertar riksintressena och byggnadsminnenas värden så som bland annat ÖP anger, så att det kan stärkas eller lyftas av stadsutvecklingen. Planen innebär en överexploatering av både torget och parken som försvagar de ovan beskriva värdena.

Områdets värden kommer att	Förändring					
	förädlas	förökas	förstärkas	förblir oförändrade	försvagas	försvänkas
Innebörd	förbättring			neutral påverkan	skada	påtaglig skada
Förhållnings-sätt	Inspirera - stärka Berika			Hänsyn Bruka varsamt	Hindra - linra Minimera skadan	Ej tillåtet Undvika skadan

Illustration ur MKB (s. 48) som visar var staden uppfattar att planen hamnar på skalan över påverkan av förändring i riksintresseområdet. Slutlig bedömning av påverkan görs av länsstyrelsen.

Förvaltningens samlade synpunkter

Detaljplaneförslaget berör kulturhistoriska miljöer och objekt av nationellt och lokalt intresse vilka alla riskerar att påverkas negativt av förslagets genomförande.

Kulturförvaltningens bedömning är att förslaget innebär en allt för kraftig negativ påverkan på områdets höga kulturhistoriska värden. Planens genomförande innebär att huvuddelen av den öppna torgytan försvinner, att viktiga vyer mot Skansen Kronan och torgets gestaltade fonder blockeras och att platsens potential att utvecklas som stadsdelstorg försvinner.

Torget öppna yta är viktigt för upplevelsen av skansens monumentalitet. Skansens påtagliga närvaro i stadsbilden är en unik göteborgskvalitet som riskerar att gå förlorad vid en byggnation på torget. Skansen och Skansbergets närvaro mitt i staden förstärks av att slänten landar på torget, endast betonad av det tidiga 1900-talets omsorgsfullt utformade terrasser och trappor. Kontakten mellan berget och torget riskerar att brytas av den föreslagna förskolebyggnaden.

Torget är anlagt där tre stadsdelar möts. En av kvaliteterna i ett torg är att det både håller isär och håller ihop stadsbilden, i detta fall skapar Skanstorget den paus i kvarterstaden som förtydligar stadsutvecklingen från 1600-talets träförstad och fästningsstad till 1800-talets stenstadsutbyggnad. Kulturförvaltningens bedömning är att staden blir mindre läsbar av ett nytt kvarter.

Planförslaget frångår ambitionerna i översiktsplanen (ÖP) och målsättningarna för Politik för gestaltad livsmiljö på flera viktiga punkter. Det strider också mot PBL 2 kap. 6§ och 8 kap. 13§ och brister i hanteringen av riksintresse för kulturmiljövården samt områdets byggnadsminnen. I ett område av så hög kulturhistorisk dignitet som den nu aktuella bör kulturmiljövårderna ha företräde i avvägningar mellan olika allmänna intressen.

Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden avstyrker programförslaget ”Detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga”.

GÖTEBORGS STADS KULTURFÖRVALTNING

Anna Rosengren

Britta Söderqvist

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Göteborgs museer och konsthall