



Gävle
KOMMUN

Vem ska ploga vägen och klippa gräset?

-Riktlinjer för huvudmannaskap vid detaljplanering av allmän platsmark enligt plan- och bygglagen



Förord

“Allmän platsmark” är ett samlingsbegrepp inom samhällsplaneringen. Genom att detaljplanera för allmän platsmark avsätts mark för gemensamma behov, exempelvis vägar, torg, parker och naturmark. Den som ansvarar för allmänna platser kallas för huvudman.

Enligt Plan- och bygglagen är det kommunen som i första hand ska vara huvudman för de allmänna platserna. Men - om det finns särskilda skäl - får kommunen överlåta ansvaret för allmän platsmark till enskilda aktörer.

Vilka är då dessa särskilda skäl? Gävle kommun lät utreda detta i ett projekt som pågick under 2013–2014. En rapport togs fram för att kartlägga rättsläget och lämna rekommendationer för vidare arbete (NAI Svefa 2013-12-04). Dessa riktlinjer är fortsättningen av projektet.

Riktlinjerna har tagits fram för att vägleda tjänstemän i val av och motivering för olika typer av huvudmannaskap i detaljplaner. Syftet med riktlinjerna är att skapa arbetsformer för att i ett tidigt skede fastställa lämpligt huvudmannaskap vid detaljplanering. Vidare är målet att riktlinjerna ska ge en förutsägbarhet gällande hanteringen av huvudmannaskap i Gävle kommun och vara till hjälp för tjänstemän inom förvaltningen, men även för politiker, exploatörer och projektörer. Detta i sin tur ger ett mer förutsägbart genomförande av detaljplaner.

Eva Jackson
Sektorschef

Riktlinjer för huvudmannaskap vid detaljplanering av allmän platsmark enligt plan- och bygglagen, 2019-03-07

Arbetsgrupp Livsmiljö Gävle
Josef Rundström och Emma Olofsson, Fysisk planering
Martina Hedström, Trafik och tillstånd
Johan Larsson, Gata och Park
Anders Blomgren, Mark och exploatering
Karin Linjer, Kommunala lantmäterimyndigheten
Sara Larsson, Gästrike Vatten AB

Författare: Josef Rundström, Livsmiljö Gävle
Omslagsfoto/-illustration: Josef Rundström
Foto: Alla bilder är publicerade enligt CCo 1.0, tagna av Gävle kommun eller av Albin Bogren.

© Gävle kommun 2019

www.gavle.se

Huvudmannaskap i en detaljplan avgör vem som är ansvarig för de allmänna platserna.

Allmän platsmark kan antingen vara detaljplanerad med kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. Allmän plats är en markanvändning där syftet är att täcka gemensamma behov, så som vägar, torg, parker, lekplatser och naturområden som ska kunna användas av många människor.

Allmän plats kan antingen ha kommunal eller enskild huvudman, det betyder att det antingen är kommunen eller de enskilda fastighetsägarna inom området som äger och sköter marken.

Är den allmänna platsen planerad med **kommunalt huvudmannaskap** ägs och sköts marken av Gävle kommun. Allmänheten har därför rätt och möjlighet att nyttja marken. Ett exempel på detta är centrala Gävles torg, parkstråk och vägar.

Är den allmänna platsen planerad med **enskilt huvudmannaskap** ägs och sköts marken av en samfällighetsförening och får användas av de fastigheter som ingår i den gemensamhetsanläggning som den allmänna platsmarken omfattar. Ett exempel på detta kan vara en gemensam väg i ett bostadsområde.

Kvartersmark är privat mark som kommunen kan detaljplanera för specifika ändamål, såsom bostäder, skolor, handel. Detaljplaneprocessen går ut på att pröva om en given plats är lämplig för önskat ändamål. Detta kan innebära att exploatören behöver utreda exempelvis grundförhållanden, risker, markföroreningar, för att klargöra om markanvändningen är lämplig på platsen

Kvartersmark kan säljas, privatiseras och exploateras för önskat syfte. Kommunen kan i en detaljplan styra hur kvartersmarken får bebyggas och reglera förutsättningar så som byggnadernas höjd, färg, placering, m.m, beroende på syftet med detaljplanen. Kvartersmark kan således även stängslas in och bommas igen som en del av en privat egendom där allmänheten inte har tillträde.

Riktlinjer för huvudmannaskap

Valet av huvudmannaskap ska baseras på en sammanvägning av kriterierna:

- Ställningstaganden i Översiktsplan
- Enhetlighet / Historik på platsen
- Koppling till tätort
- Offentlig service

Sammanvägningen görs av en beredningsgrupp som består av tjänstemän på Livsmiljö Gävle och Styrning och stöd. Sammanvägningen ska göras i tidigt skede när ett ärende inkommer till kommunen, eftersom valet av huvudmannaskap i stor grad påverkar hur ett ärende ska hanteras.

Underlag och avvägningar

För att kunna göra ovan nämnda sammanvägning behövs underlag. Beredningsgruppen ska utgå från gällande översiktsplan, tätortsdefinition, dagens förvaltning och grad av offentlig service i sin bedömning. (Se kapitel "Underlag för sammanvägning" för förklaring av begreppen.)

Dessa underlag och faktorer behöver inte entydigt peka på att en typ av huvudmannaskap ska gälla. Nedan bild är en illustration på hur avvägningarna och sammanvägningarna kan synliggöras. Vid varje faktor kan det vara omständigheter som gör att det är mer som talar för ett kommunalt huvudmannaskap än för ett enskilt. Denna diskussion ska föras först i beredningsgruppen och sedan redovisas i detaljplanens planbeskrivning.

Avvägningar kommer att behöva göras beroende på var i kommunen som planläggningen sker. Olika faktorer kommer att ha olika tyngd i sammanvägningen beroende på om det är i centrala Gävle planläggning i serviceorter eller på landsbygden.

När gäller riktlinjerna?

När kommunfullmäktige har antagit riktlinjerna gäller de

- vid planläggning av obebyggd mark,
- vid väsentlig ändring av markanvändningen inom ett område, eller
- vid förtätning eller komplettering av kommunal service i ett område.

Riktlinjerna kan även användas vid ändring av huvudman inom befintliga detaljplanlagda områden, exempelvis om en samfällighetsförening vill att kommunen ska överta en enskild väg detaljplanerad som allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Innan beslut om ett eventuellt övertagande krävs dock ytterligare utredningar, bland annat avseende vägens standard och en beskrivning av ekonomiska konsekvenser. För enskilda vägar utanför detaljplanlagt område gäller alltså inte dessa riktlinjer.

För att ändra vem som är huvudman för allmän platsmark krävs alltid en ny detaljplan.



Avvägningar inom Gävle tätort

Vid detaljplanering inom och i direkt anslutning till Gävle tätort ska valet av huvudmannaskap basera sig på:

- 1 Gällande översiktsplan** - ligger planförslaget inom strategiska vägval och översiktsplanens riktlinjer. Men även – finns det behov av en fortsatt utbyggnad av området, behöver kommunen säkra framtida expansion genom att vara huvudman för exempelvis huvudgatan?
- 2 Koppling till tätort** – Hur väl kopplad är området mot Gävle tätort? Finns det obruten bebyggelse? Finns gång- eller cykelvägar? Hur ser vägnät ut?
- 3 Enhetlig förvaltning** – hur ser förvaltningen av allmän plats ut idag i närliggande detaljplaner? Det är inte rimligt att ha en enda detaljplan med kommunalt huvudmannaskap bland flera detaljplaner med enskilt, bland annat utifrån ett driftperspektiv.

Avvägningar i serviceorter

Vid detaljplanering utanför Gävle tätort i någon av kommunens mindre serviceorter, eller i områden utanför tätort:

- 1 Gällande Översiktsplan** – ligger detaljplanen inom bebyggelseriktningen och översiktsplanens riktlinjer? Gynnar ett kommunalt huvudmannaskap en fortsatt utveckling av serviceorten?
- 2 Historisk förvaltning och opion** – hur är förvaltningen idag och hur är inställningen till den?
- 3 Offentlig service** – tillkommer det offentlig service med detaljplanen som föranleder kommunalt huvudmannaskap?

För att välja rätt huvudmannaskap behöver olika kriterier vägas samman för att landa i en samlad bedömning. Detta innebär att olika faktorer kommer att värderas olika beroende på vilken del av kommunen som detaljplaneras.



Stortorget Gävle är detaljplanerat som allmän platsmark

Ett område blir till

Ett ärende hanteras olika inom kommunen beroende på om det är kommunen som ska anlägga och sköta allmän plats eller om anläggandet och skötseln sker enskilt.

Kommunalt huvudmannaskap

1. Ärende inkommer och bedöms av en tjänstemannagrupp enligt riktlinjerna
2. Bedömningen visar att kommunalt huvudmannaskap ska gälla vid detaljplanering
3. En bedömning görs avseende kostnaden för anläggandet av allmän plats, av vilken standard som krävs och en prioritering av projektet görs
4. Bedömningen förankras i *Samhällsbyggnadsutskottet (SBU)* som beslutar att starta ett exploateringsprojekt. (Åtgärder på allmän platsmark som helt finansieras av en exploatör behöver ej gå via SBU utan kan beslutas och prioriteras av Mark- och exploatering)
5. *Mark och exploatering* (om det avser utveckling av kommunal mark) eller den *privata exploatören* ansöker om planbesked och planuppdrag från Samhällsbyggnadsnämnden
6. *Fysisk planering* upprättar detaljplan för området där huvudmannaskapet slås fast genom att argumentera för valet av huvudmannaskap i planbeskrivningen och reglera huvudmannaskapet med planbestämmelser på plankartan
7. *Mark och exploatering* tecknar vid behov exploateringsavtal med en eventuell exploatör och påbörjar projektering av den allmänna platsmarken
8. *Samhällsbyggnadsnämnden* tar beslut om att anta detaljplanen
9. *Kommunen* ansöker vid behov om en lantmäteriförrättning för att fastighetsreglera/överföra all mark som är planlagd som allmän plats till en kommunägd fastighet
10. Detaljplanen vinner laga kraft
11. *Kommunala lantmäterimyndigheten* tar fastighetsbildningsbeslut, beslutet vinner laga kraft och därefter äger kommunen all allmän plats inom detaljplanen
12. *Mark och exploatering* upphandlar entreprenörer som anlägger den allmänna platsmarken enligt projekteringen
13. Ärendet är genomfört
14. *Gata och Park* får via exploateringsprojektet medel att sköta drift och underhåll av nya gator och ny parkmark

Enskilt huvudmannaskap

1. Ärende inkommer och bedöms av en tjänstemannagrupp enligt riktlinjerna
2. Bedömningen visar att enskilt huvudmannaskap ska gälla vid detaljplanering
3. *Exploatören* ansöker om planbesked och planuppdrag från Samhällsbyggnadsnämnden
4. *Exploatören*, tillsammans med *Fysisk planering* tar fram skisser över områdets disposition och fördelning mellan kvartersmark och allmän platsmark
5. *Fysisk planering* upprättar detaljplan för området där huvudmannaskapet slås fast genom att argumentera för valet av huvudmannaskap i planbeskrivningen och reglera huvudmannaskapet med planbestämmelser på plankartan
6. *Mark och exploatering* tecknar vid behov exploateringsavtal med exploatören som säkerställer vad som ska utföras av exploatören, den allmänna platsmarkens standard, tidplan, etc
7. *Samhällsbyggnadsnämnden* tar beslut om att anta detaljplanen.
8. *Exploatören* ansöker vid behov om en lantmäteriförrättning för att genomföra detaljplanen, dvs både avstycka nya fastigheter men även bilda en eller flera gemensamhetsanläggningar för mark som är planlagd som allmän plats.
9. Detaljplanen vinner laga kraft
10. *Exploatören* anlägger den allmänna platsmarken enligt egna projekteringar och enligt krav i exploateringsavtalet
11. *Kommunala lantmäterimyndigheten* avstyckar fastigheterna och bildar en eller flera gemensamhetsanläggningar för den allmänna platsen. De nya fastigheterna tilldelas andelstal i gemensamhetsanläggningen. Vanligtvis bildas en samfällighetsförening som ansvarar för skötseln av den allmänna platsen
12. Ärendet är genomfört
13. *Samfällighetsföreningen* ansvarar för att sköta drift och underhåll av nya gator och naturmark

Delat huvudmannaskap

Enligt plan- och bygglagen finns även möjligheter att dela ansvaret för den allmänna platsen inom en och samma detaljplan. Ansvaret kan bara delas upp geografiskt, att olika huvudmannaskap gäller för olika delar av detaljplanen - ett delat ansvar för samma plats är inte möjligt.

Val av delat huvudmannaskap sker i huvudsak enligt tidigare beskrivna riktlinjer och sker om omständigheterna i huvudsak talar för ett enskilt huvudmannaskap, men där kommunen behöver ta ansvar för tillträdet till en plats som betjänar en större allmänhet. Det kan exempelvis vara en genomfartsgata eller en badplats samt tillfarten till denna som används av stora delar av kommunens invånare och därmed bör ha kommunalt huvudmannaskap. Resterande allmänna platser inom planområdet, som främst används av de boende inom planområdet, kan ges enskilt huvudmannaskap.



Runstensvägen i Bomhus är ett exempel på ett storkvarter

Detaljplaner som saknar allmän plats - Storkvarter

Ett storkvarter är en detaljplan som endast innehåller kvartersmark, oftast bostäder. Inom storkvarteret har kommunen inget ansvar vare sig för genomförande, drift eller underhåll av t.ex. gator och naturmark. Ansvaret ligger helt på den enskilde (fastighetsägare och/eller bostadsrättsinnehavare) som bor i området.

Vid val av storkvarterlösning ska exploatören kunna göra ett samlat genomförande för hela området. Vidare ska exploatören presentera en idé om ett sammanhållet område med likvärdig standard på tex gator och gårdsytor inom hela området.

Ett storkvarter lämpas således inte att byggas ut i etapper. Vem/vilka som ska ansvarar för drift och underhåll på lång sikt bör vara tydligt från början, det kan, exempelvis vara en bostadsrätts- eller samfällighetsförening.

När är det lämpligt med storkvarter?

När...

- det finns en tydlig mottagare av ansvaret, en samlad organisation för genomförande och drift/skötsel/underhåll, ex en bostadsrättsförening
- det finns en aktör med vana att projektera områden, inklusive teknisk infrastruktur på ett betryggande sätt.
- när områdets arkitektoniska karaktär är småskalighet och där områdets interna vägar blir bilfria, smala och inte kan driftas med större maskiner.

Tjänstemannagruppen lämnar förslag på storkvarter när applicerbart enligt dessa riktlinjer.

Gällande standard på vägar och gångvägar inom ett storkvarter kan kommunen bistå med tips och råd. Information om detta kommer att tas fram i ett arbete med "Teknisk handbok" som avdelningen Trafik och tillstånd leder.

Handläggning, implementering och utvärdering

Handläggning enligt riktlinjerna

Den befintliga tjänstemannagruppen "Nya Ärenden" består av kompetens från hela Livsmiljö Gävle, Gästrike Vatten och andra delar av kommunkoncernen. Arbetsgruppen har som uppgift att bereda ärenden inför beslut om planuppdrag och planbesked i Samhällsbyggnadsnämnden. I planbeskedet ska alltid val av huvudmannaskap redovisas och motiveras.

Vid val av **kommunalt huvudmannaskap** hamnar ärendet för utredning på Styrning och Stöd, Övergripande planering. Mindre åtgärder på allmän plats som finansieras av privata exploatörer hanteras inom Livsmiljö Gävle.

Utredningen i detta skede syftar bland annat till att utreda ärendets övergripande kostnader, tidplan och prioritering i exploateringsportföljen.

Ärendet går sedan vidare till Livsmiljö Gävle och arbetsgruppen Nya ärenden för fortsatt beredning, där ett planbesked förbereds. Planbesked och planuppdrag beslutas sedan av Samhällsbyggnadsnämnden.

Vid val av **enskilt huvudmannaskap** görs en preliminär motivering av de särskilda skälen för enskilt huvudmannaskap enligt dessa riktlinjer.

Ärendet går sedan vidare till Livsmiljö Gävle som förbereder och prioriterar ärendet. Samhällsbyggnadsnämnden beslutar sedan om planbesked och planuppdrag.

Implementering

Dessa riktlinjer gäller efter antagande i kommunfullmäktige. Efter antagandet behöver berörda avdelningar hitta samverkansformer för att i ett tidigt skede kunna avgöra huvudmannaskapsfrågan. En viktig befintlig samverkan sker i Nya ärenden.

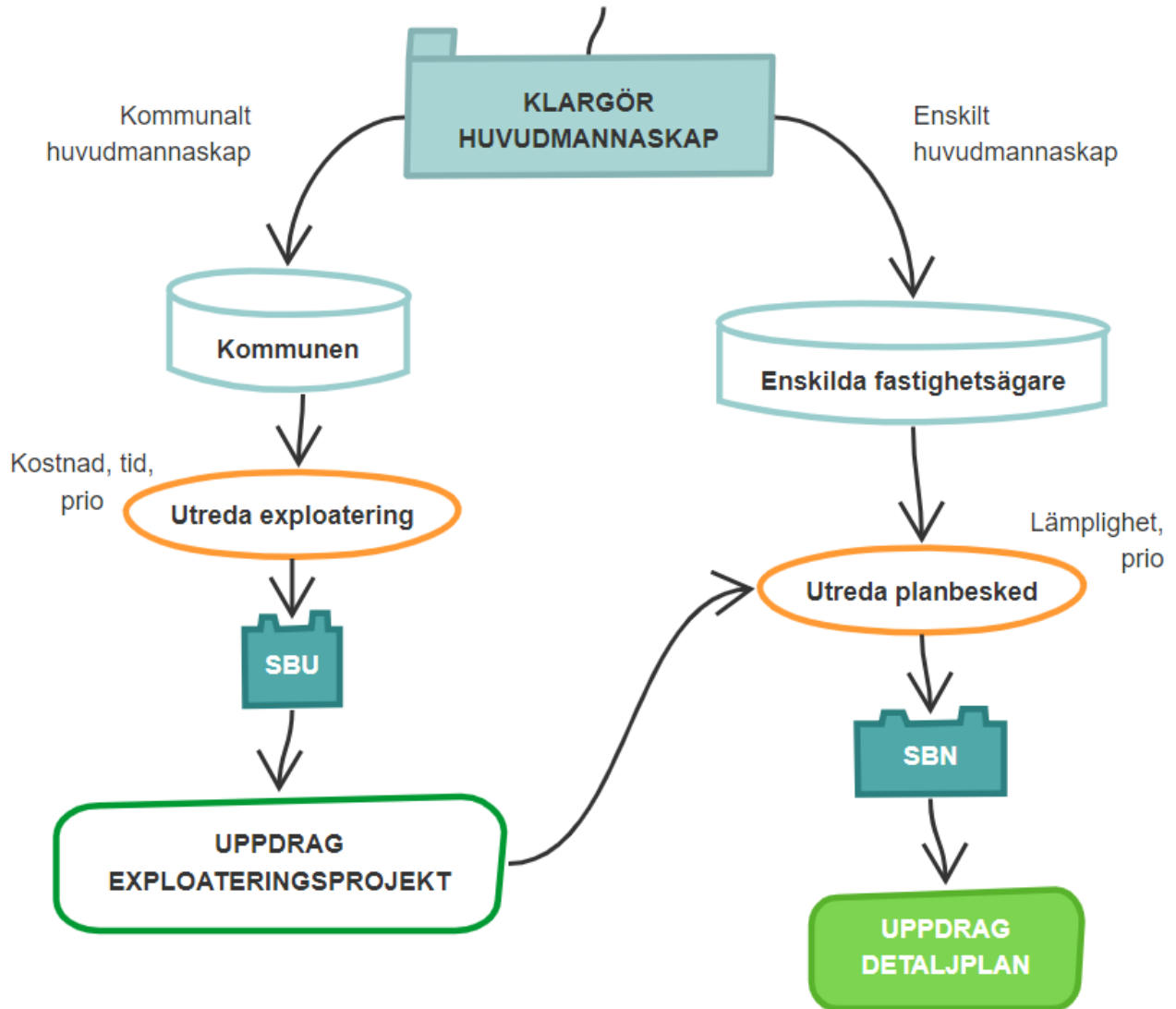
Utvärdering

Livsmiljö Gävle har uppdraget att följa upp och utvärdera hur riktlinjerna efterföljs under varje mandatperiod.

Vid behov revideras utvärderingskriterierna och övriga riktlinjer i samband med att ny kunskap tillkommer genom ny lagstiftning eller nya rättsfall gällande avvägningar i samband med val av huvudmannaskap.



Nytt ärende



Underlag för sammanvägning

För att kunna göra ett välavvägt val av huvudmannaskap används följande underlag:

Gällande Översiktsplan

Översiktsplanen och därtill hörande fördjupningar är kommunens viktigaste dokument för att ge vägledning åt kommunala beslut och visa på den politiska viljeriktningen gällande Gävle kommuns utveckling. Den kommuntäckande översiktsplanen ger vägledning gällande att den huvudsakliga bebyggelseriktningen ska ske i ett öst-västligt stråk och i serviceorterna Furuvik, Forsbacka och Hedesunda.

Vid val av huvudmannaskap ska ställningstagandena i översiktsplanen vara vägledande.

Val av huvudmannaskap påverkar hur ett område strategiskt kan växa, bland annat genom rådigheten över vägar och platser. Att vara strategisk i valet av huvudmannaskap kan antingen bidra till att uppfylla målen i översiktsplanen, eller skapa en sämre måluppfyllelse.

Tätortsdefinition

Livsmiljö Gävle har i arbetet enligt trafikförordningens 10:e kapitel tagit fram en definition av tätorten Gävle - kallat "tätt bebyggt område". Området beslutas av Samhällsbyggnadsnämnden och avgör ansvarsförordningen för mellan Länsstyrelsen, Trafikverket och kommunen. Inom denna geografiska avgränsning (se sidan 11) meddelar Gävle kommun lokala trafikföreskrifter, vilket exempelvis kan vara en färdhastighet för fordon eller parkeringsförbud. Definitionen revideras vid behov av Samhällsbyggnadsnämnden.

Det tättbebyggda området blir per definition ett område av allmänt intresse där det är till fördel att kommunen är huvudman. Detta då väldigt många intressenter lägger vikt vid kvalitet och underhåll av vägar samt regleringen av dessa. Utanför tättbebyggt område finns inte lika många intressenter och då kan de med fördel, enligt eget tycke och smak, avgöra hur vägen ska skötas och regleras genom olika samfällighetsföreningar.

Dagens förvaltning

Ett viktigt underlag är kunskapen om hur förvaltningen är när man börjar planläggningen. Denna information finns tillgänglig bland annat genom Gävle kommuns planarkiv, där samtliga detaljplaner finns tillgängliga.

Vissa orter har välfungerande och livskraftiga samfällighetsföreningar som i utredningen från 2013 uppgav att de är nöjda med det enskilda huvudmannaskapet, medan andra föreningar gärna ser att kommunen ska ta över huvudmannaskapet.



Vid detaljplanering av nya planer i kommunens serviceorter bör vikt läggas vid hur förvaltningen ser ut i området idag, och hur välfungerande samfällighetsföreningarna i området är.

Det är inte rimligt att ha kommunalt huvudmannaskap i ett område där merparten av den allmänna platsmarken är enskild och vice versa.

Dagens offentliga service

Det är även viktigt att veta hur den befintliga offentliga servicen ser ut vid planläggningen. Information om var Gävle kommuns skolor, förskolor, bibliotek, etc finns lättillgänglig i kommunens kartmaterial.

Offentlig service i detta fall kan vara målpunkter som ovan nämnda, men även om området inkluderar en viktig genomfartsväg, eller om det inom området finns en viktig kommunal badplats, etc.

Det är viktigt att ta ställning till om den befintliga servicen inom området är så betydelsefull att det motiverar ett kommunalt huvudmannaskap.

Motivering i planbeskrivningen

Det är i detaljplanens planbeskrivning som en argumentation ska föras vad gäller val av huvudmannaskap. Här behöver ett resonemang föras utifrån ovan nämnda underlag och en sammanvägning göras utifrån ovan nämnda kriterier.

Resonemanget avslutas med ett val som antingen innebär ett kommunalt, eller ett enskilt huvudmannaskap.

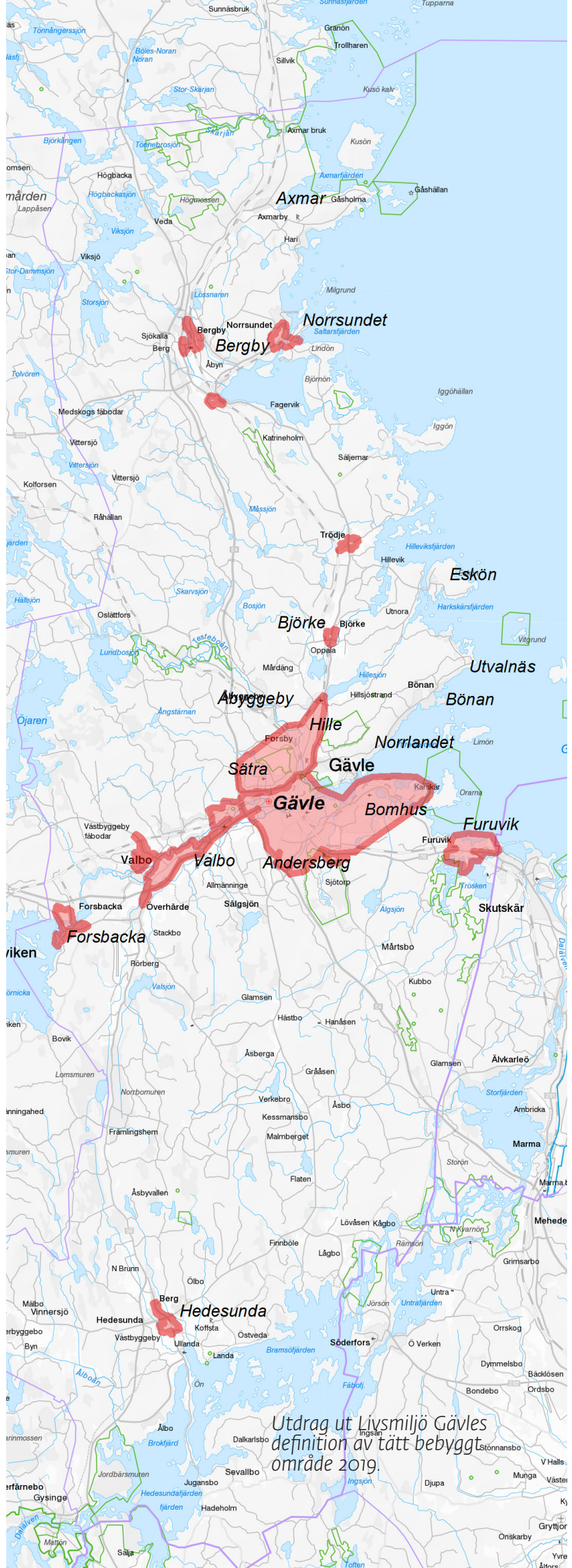
Administrativ planbestämmelse

Det är på detaljplanens plankarta som valet av huvudmannaskap blir juridiskt bindande. Genom en administrativ planbestämmelse slås fast att huvudmannaskapet, antingen är kommunalt eller enskilt.

ADMINISTRATIVA BESTÄMMELSER

Huvudmannaskap, 4 kap 7 §

Huvudmannaskapet är kommunalt för allmän plats



Utdrag ut Livsmiljö Gävles definition av tät bebyggt område 2019.

Effekter av huvudmannskapet

Kommunalt huvudmannskap

Huvudregeln i plan- och bygglagen (PBL 4:7) är att kommunen är huvudman för de allmänna platserna. Om det finns särskilda skäl för att ha enskilt huvudmannskap kan kommunen bestämma detta i en detaljplan.

Vem ansvarar?

För allmän plats med kommunalt huvudmannskap ansvarar kommunen. I Gävle görs detta av Kommunstyrelsen, Livsmiljö Gävle och Samhällsbyggnadsnämnden.

Avdelningen Trafik och Tillstånd hanterar ärenden där privata aktörer vill använda kommunal allmän plats för exempelvis uteserveringar, tillfälliga byggnader, evenemang m.m.

Avdelningen Mark och Exploatering arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen och hanterar ärenden som rör kommunens mark. Det är viktigt hålla isär mark som kommunen äger och mark som är detaljplanerad som allmän plats med kommunalt huvudmannskap. All kommunägd mark inte är allmän platsmark.

Vem anlägger och sköter?

Kommunen genom avdelningen Trafik och Tillstånd ansvarar för anläggandet av allmänna platser med kommunalt huvudmannskap. Avdelningen Mark och exploatering utför projektledning och upphandling av utredningar, projekteringar och entreprenader kopplat till anläggandet av vägar, torg, parker m.m.

Kommunen genom avdelningen Gata och Park ansvarar för skötseln av de allmänna platserna. Detta innebär snöröjning och sandning av kommunala vägar och cykelbanor, gräsklippning i parker, tömning av skräp och skötsel av lekplatser och planteringar m.m.

Vem finansierar?

Finansiering av ny allmän plats sker med hjälp av olika exploateringsprojekt, antingen skattefinansierat eller via avtal där de aktörer som gynnas av den allmänna platsen är med och delar på kostnaderna.

Anläggande av eller uppfräschning av exempelvis parker och andra allmänna platser sker via investeringsprojekt. Dessa planeras och prioriteras av Trafik och Tillstånd och finansieras av den kommunala budgeten.

Finansiering av drift och skötsel sker via den kommunala driftbudgeten.

Standard på vägarna och på allmänna platser

I plan- och bygglagen står det att allmänna platser med kommunalt huvudmannskap ska vara utförda på ett "ändamålsenligt sätt i enlighet med ortens sed och i övrigt följa detaljplanen vad gäller gatubredd, höjdlägen och utformning" (PBL 6:18). Det betyder att kommunen ska hålla en likvärdig standard inom likartade områden.

Livsmiljö Gävle håller på att ta fram en teknisk handbok, som kommer att redogöra för vilken standard som ska gälla på kommunala allmänna platser inom Gävle kommun.

Markåtkomst och genomförande

Kommunen ska äga den mark de ansvarar för, dvs all mark som i detaljplan är allmän plats med kommunalt huvudmannskap. Detta innebär att kommunen både har en rätt och en skyldighet att köpa in den mark som är planlagd som allmän plats.

Är det en privat exploatör, vars projekt kräver ett kommunalt huvudmannskap enligt dessa riktlinjer är det särskilt viktigt med en tydlig kostnad- och tidsplan som exploatören kan ta ställning till.

Allmänhetens tillträde

Allmänheten har per automatik fullt tillträde till allmänna platser med kommunalt huvudmannskap. Det innebär att allmänheten fritt får röra sig och vistas på kommunala vägar, torg, parker och lekparker.

Enskilt huvudmannaskap

Om det finns särskilda skäl kan kommunen besluta att den allmänna platsmarken inom en detaljplan kan ha enskilt huvudmannaskap. Detta kan ske inom hela detaljplanen, eller i delar av den.

Vem ansvarar?

För allmän plats med enskilt huvudmannaskap ansvarar de enskilda fastighetsägarna inom planområdet.

Normalt bildas det en så kallad gemensamhetsanläggning för de platser och anläggningar som ska vara gemensamma. I gemensamhetsanläggningen ingår de fastigheter som har nytta av anläggningen, normalt alla fastigheter inom planområdet. Vanligtvis bildas även en samfällighetsförening (tidigare även kallad vägförening) som ansvarar för gemensamhetsanläggningen.

Vem anlägger och sköter?

Initialt anlägger exploatören av detaljplaneområdet de allmänna platserna med enskilt huvudmannaskap. Detta innebär att entreprenören själv handlar upp eller projekterar för och bygger vägar samt andra allmänna platser. Nivån på såväl projekterings-/bygghandlingarna som på den slutgiltiga standarden på den allmänna platsmarken avgörs av den enskilda entreprenören.

Skötsel och underhåll av de allmänna platserna övergår efter genomförandet till de enskilda fastighetsägarna, ofta genom en samfällighetsförening. Detta innebär att fastighetsägarna inom området ska sköta snöröjning och sandning av vägar, sköta lekplatser, gräsklippning, tömning av skräp m.m.

Vem finansierar?

Initialt är det exploatören som finansierar anläggandet av de allmänna platserna. Exploatörens kostnader bör sedan täckas av intäkter från försäljning av de nybildade fastigheterna. Detta innebär i praktiken att de nya fastighetsägarna indirekt betalar anläggandet av de allmänna platserna.

All drift och underhåll av de allmänna platserna betalas sedan av de enskilda fastighetsägarna i området. Oftast genom att den bildade samfällighetsföreningen tar ut årliga avgifter enligt beslut på föreningens årsstämma.

Standard på vägarna och på allmänna platser

Plan och bygglagen har inga skrivningar gällande standard för allmänna platser med enskilt huvudmannaskap. Däremot ska kommunen i en detaljplan reglera ett vägområdes bredd, höjd och övriga egenskaper som krävs för att säkerställa markens lämplighet.

I anläggningskedet avgör exploatören vilken standard det ska vara på den allmänna platsen, vilket innebär att exempelvis bredd, underbyggnad och beläggning på vägar skiljer sig åt mellan olika områden. Det är viktigt att exploatören överlämnar handlingar som beskriver anläggningens standard och tekniska egenskaper till samfällighetsföreningen för att få en god långsiktig förvaltning.

Även standarden gällande skötsel av de allmänna platserna skiljer sig åt mellan olika områden. Detta då de enskilda fastighetsägarna, genom samfällighetsföreningen, avgör exempelvis frekvens för snöröjning, sandning och gräsklippning.

Markåtkomst och genomförande

Exploatören äger oftast marken inom planområdet. Efter ansökan om lantmäteriförrättning från exploatören ansvarar kommunala lantmäterimyndigheten för att avstycka fastigheter och inrätta gemensamhetsanläggningar i enlighet med ansökan och detaljplanen. De gemensamma ytorna avstyckas vanligen till en fastighet som ägs av en samfällighetsförening eller en marksamfällighet som ägs gemensamt. För att gemensamt kunna sköta de allmänna ytorna bildas en gemensamhetsanläggning, som vanligtvis förvaltas av en samfällighetsförening.

För att kunna bilda gemensamhetsanläggningar för allmän plats med enskilt huvudmannaskap krävs att villkoren i anläggningslagen är uppfyllda. Bland annat ska en fastighet ha ett påtagligt behov av anläggningen/platsen. Därutöver måste fördelarna med hela gemensamhetsanläggningen vara större än de kostnader och olägenheter som anläggningen medför. För exempelvis större grönområden och lekplatser kan det därför bli svårt att bilda en gemensamhetsanläggning.

Allmänhetens tillträde

De enskilda fastighetsägarna i samfällighetsföreningen som tillsammans äger och förvaltar den allmänna platsen har fullt tillträde till den allmän platsmark som är detaljplanerad med enskilt huvudmannaskap. Utöver de generella rättigheterna som finns i allemansrätten, innebär det alltså att allmänheten inte har någon fullständig rätt till den allmänna platsmarken med enskilt huvudmannaskap.

Detta ger troligtvis en samfällighetsförening rätt att sätta upp vägbommar, stängsla in båtbyggor eller på andra sätt hindra allmänheten tillträde till sina anläggningar.

Annan teknisk försörjning i en detaljplan

För att kunna genomföra och färdigställa en detaljplan för exempelvis ett bostadsområde behövs även anslutningar till vatten och avloppssystem, elanslutningar och nu även tillgång till fiber. I vissa centrala delar av Gävle kommun finns även möjligheter att ansluta till fjärrvärme och fjärrkyla.

Vatten och avlopp

En anläggning för vatten och avlopp kan antingen vara kommunal eller enskild.

Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) reglerar behovet av kommunal VA-försörjning. LAV gäller oberoende av annan lagstiftning och påverkas inte av valet av huvudmannaskap i detaljplaner. I Gävle kommun är det Gästrike Vatten AB som på uppdrag av Gävle Vatten AB sköter drift och utveckling av den kommunala vattenförsörjningen och avloppshanteringen inom beslutat verksamhetsområde.

Vid detaljplanering är det viktigt att säkerställa att allmänna VA-anläggningar (ledning, pumpstationer etc) har stöd i detaljplanen genom markreservat (text u-område). Kommunala ledningar kan förläggas med planstöd i allmänplatsmark med kommunalt huvudmannaskap. För att förlägga kommunala ledningar inom allmän plats med enskilt huvudmannaskap eller inom kvartersmark krävs ledningsrätt. För att ledningsrätt ska kunna bildas inom kvartersmark krävs normalt att markreservat (u-områden) eller annan egen användning (E-område) regleras i detaljplanen.

För en enskild gemensam anläggning för vatten och avlopp bildas normalt en så kallad gemensamhetsanläggning, i vilken de fastigheter som har nytta av anläggningen ingår i. Vanligtvis bildas även en samfällighetsförening som förvaltar gemensamhetsanläggningen (dvs VA-ledningarna).

Övrig teknisk infrastruktur

För kopplingar till el, fiber och fjärrvärme ansvarar antingen kommunen eller den enskilda exploitören för planering för framdragnings och anslutning. Detta avgörs inte heller av huvudmannaskapet som slagits fast i detaljplanen.

Vid detaljplanering är det även för övrig allmän teknisk infrastruktur viktigt att en detaljplan underlättar genomförandet, med allmän plats, markreservat eller annan egen användning. Liksom för kommunala VA-ledningar kan dessa ledningar förläggas i allmän plats med kommunalt huvudmannaskap, men det krävs ledningsrätt för att förlägga och trygga ledningar som går i allmän plats med enskilt huvudmannaskap och inom kvartersmark.



Bakgrund

Kommunal byggherre = Kommunalt Huvudmannaskap?

Den tidigare utredningen (2013 – 2014) beskrev hur huvudmannaskapsfrågan har avgjorts i Gävle kommun under senare tid.

Utredningen visar att kommunalt huvudmannaskap i regel har tillämpats i de fall kommunen har varit markägare och byggherre. I de fall där privata aktörer har varit markägare och byggherre har valet blivit enskilt huvudmannaskap. Vissa projekt har även genomförts där gemensamma funktioner har planerats som kvartersmark.

Utredningens slutsats är att markägarskap och byggherre inte kan anses tillhöra de särskilda skäl som avses i PBL. Utredarnas rekommendationer är att tydliga riktlinjer bör tas fram för att beskriva vilka faktorer som är giltiga som särskilda skäl och visar genom en genomgång av rättsfall en rad faktorer som domstolarna har ansett vara särskilda skäl.

Genomgång av rättsfall

I den tidigare utredningen gjordes en genomgång av vägledande rättsfall, där huvudmannaskapsfrågan har avgjorts i domstol. Utredaren är noga med att poängtera är att samtliga rättsfall hanterade en omvandling av tidigare byggda områden. Utredarna kunde hitta en handfull jämförbara fall och identifierade sex bedömningsgrunder som har spelat in i domstolarnas avvägning i frågan.

Utredningen kan även konstatera att det ofta krävs en argumentation kopplad till fler än ett av ovan identifierade skäl. Nedan förklaras bedömningsgrunderna ytterligare:

Enhetlig förvaltning och grad av omvandling

Rättsfallen visar att den historiska tillämpningen av huvudmannaskap på en given plats har stor betydelse gällande vägledning i val av huvudmannaskap. Har det tidigare på platsen varit enskilt huvudmannaskap, kan huvudmannaskapet fortsatt vara enskilt om graden av omvandling är proportionerlig mot gällande område.

Avstånd från tätort och utpekande i styrande dokument
Rättsfallen visar att avståndet från tätort har betydelse i val av huvudmannaskap. Ligger en plats långt ifrån tätort finns det mer som talar för ett enskilt huvudmannaskap. Dock blir de styrande dokumenten, såsom översiktsplan och fördjupad översiktsplan viktiga i avvägningen. I ett fall låg detaljplanen relativt långt från tätortens mitt, men var i de styrande dokumenten utpekade som tätort, vilket gjorde att mer talade för kommunalt huvudmannaskap.

Opinion

I rättsfallen har domstolarna även tagit hänsyn till hur opinionen är i området. På landsbygd med lång tradition av enskilt huvudmannaskap kan det finnas opinion för att behålla det enskilda huvudmannaskapet, då exempelvis väghållning kan skötas efter eget initiativ. Å andra sidan kan opinionen inom tätbebyggda områden vara att kommunen bör sköta de allmänna platserna då området är en del av staden.

Offentlig service

Rättsfallen visar även att domstolarna har tagit hänsyn till om exempelvis en väg leder till/från kommunal service, så som skola/förskola/bibliotek/badplats, etc. Ju viktigare offentlig instans desto mer talar för ett kommunalt huvudmannaskap.

Utredningens rekommendationer

- Inom Gävle tätort bör det uteslutande bör vara kommunalt huvudmannaskap. Enligt utredarens bedömning är Bomhus, Järvsta, Andersberg, Valbo tätort, Sättra, Strömsbro och Lindbacka ytterområden i olika väderstreck som i detta hänseende kan anses utgöra en yttre gräns för tätortens utbredning.
- För de mindre tätorterna inom kommunen som Hedesunda, Forsbacka exempelvis kan det finnas ett motiv till kommunal delaktighet i någon form, främst för genomfartsleder och tillgång till offentlig service men i övrigt ser vi inga avgörande faktorer som talar för ett kommunalt huvudmannaskap där.
- För övriga bostadsområden och landsbygd anser vi att det generellt kan vara motiverat med enskilt huvudmannaskap.

