

Genomförandestrategi Norra Brynäs

Svefa AB, Mäster Samuelsgatan 60, Box 3316, 103 66 Stockholm
Orgnr: 556514-3434, Styrelsens säte: Stockholm



Förord

Detta dokument utgör en genomförandestrategi till Fördjupad översiktsplan för Norra Brynäs. Genomförandestrategin förordar och ger förslag på hur Gävle kommun kan agera under arbetet med att förverkliga den fördjupade översiktsplanen. En översiktsplan är ett juridiskt icke bindande dokument som visar kommunens långsiktiga mål med mark- och vattenanvändningen. Översiktsplanen är vägledande vid beslut gällande detaljplanering och tillståndsprövningar enligt Plan- och bygglagen eller miljöbalken. Den fördjupade översiktsplanen för Norra Brynäs är en fördjupning av Översiktsplan Gävle kommun (17KS40) och går ett steg vidare i att visa på inriktningen för utvecklingen av Norra Brynäs. För planområdet Norra Brynäs gäller därför både den kommuntäckande översiktsplanen på kommun- och stadsnivå samt denna fördjupning med aktuella nya planeringsriktlinjer och kommunala vägval på stadsdelsnivå.

Att den fördjupade översiktsplanen inte är juridiskt bindande innebär att det som skrivs i den är väl utredda förslag på lösningar som förordas av kommunen med den kunskap som finns idag. Gränsdragningar, riktlinjer, användningsområden och liknande kan dock komma att ändras i framtiden ifall förutsättningar eller behov förändras.

Då genomförandet kommer att ta ungefär 20 år och den fördjupade översiktsplanen inte är juridiskt bindande kan ingen svara på exakt hur varje fråga ska lösas i detalj. Istället redogör dokumentet för de principer som Gävle kommun i nuläget ämnar arbeta efter.

Genomförandestrategin syftar till att vara ett stöd för de tjänstepersoner och politiker som ska arbeta med genomförandet, att underlätta en enhetlig behandling av sakägare samt att ge intressenter en tydligare bild av hur genomförandet är tänkt att gå till.

Innehåll

Förord 2	
Bakgrund	5
Beskrivning av området	5
Den fördjupade översiktsplanens intentioner	5
Pågående projekt	6
Godisfabriken	6
Reningsverk	7
Södra hamnpiren	7
Kv. Harven	7
Baggarevarvet	7
Styrmansgatan 49	7
Investeringar	7
Utbyggnadsordning	8
Principer	9
Etablera målpunkter	9
Etablera och Popularisera området	9
Avsluta områden	9
Ersättning för utbyggnad av allmänna anläggningar	9
Frivillighet	10
Ordningen	10
Utbyggnadstakt	12
Exploateringsbidrag	12
Fördelning av värdeökningen	13
Värdeökningsproportion	13
Nytta	13

Exempel _____	14
Finansiering av investeringsobjekt _____	15
Investeringarnas influensområden _____	15
Beskrivning av Praktisk tillämpning _____	17
Övergripande _____	17
För respektive detaljplan _____	17
Strategiska råd _____	17
Mark för förskolor _____	17
Parkeringslösningar _____	18
Expropriation _____	18

Bakgrund

Gävle kommun har tagit fram en fördjupad översiktsplan för området Norra Brynäs inom Gävle tätort. Den fördjupade översiktsplanen antogs i juni 2020 och i beslutet bestämdes även att en genomförandestrategi ska tas fram för områdets utveckling. Beslutet lyder:

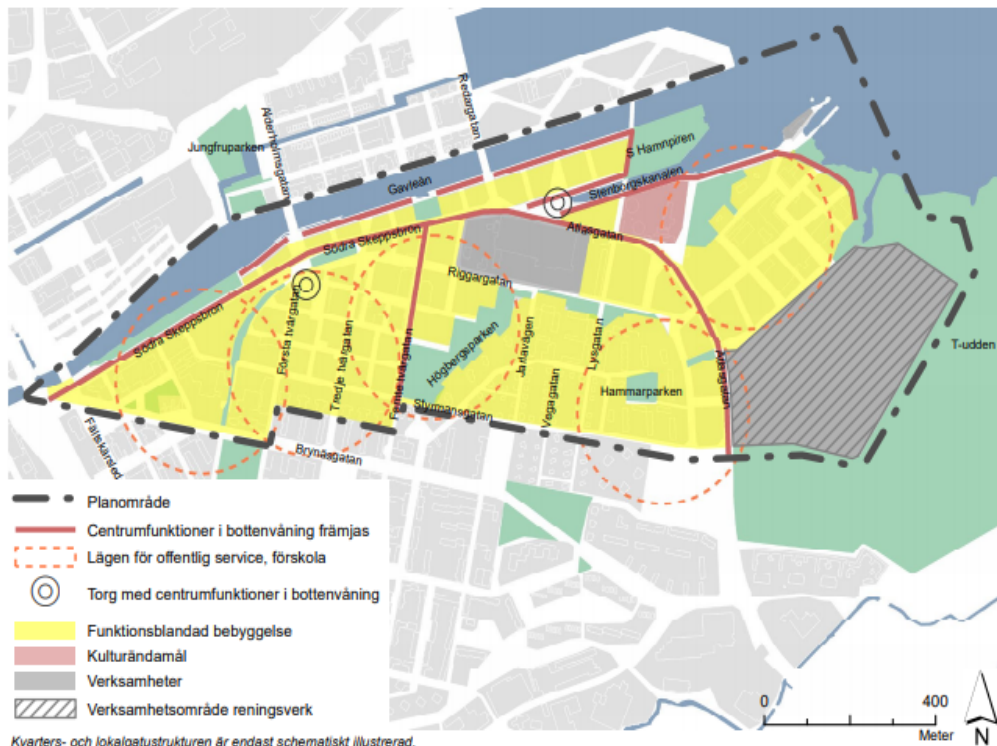
”Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag att uppdra åt kommunstyrelsen att fastställa en genomförandestrategi till Fördjupad översiktsplan Norra Brynäs som tydliggör principer för samfinansiering genom exploateringsbidrag samt Gävle kommuns organisation, etappindelning och tidplan för genomförande av allmän plats på Norra Brynäs.”

Beskrivning av området

Norra Brynäs ligger inom 2,5 km från Gävle centrum. Området ligger i ett attraktivt läge och gränsar till bland annat Gavleån, havet, T-uddens naturreservat och Gävle centralstation. Idag finns det cirka 1100 bostäder och 1300 arbetsplatser inom området. Arbetsplatserna finns främst inom småskalig industri men området innehåller också kontor och utbildning. Även handel och annan service samt Duvbackens reningsverk återfinns inom området. Utöver detta finns även Gasklockeområdet och en båtklubb som är mer av kultur- och rekreationskaraktär. Det finns idag en fast förbindelse med området Gävle strand på andra sidan Gavleån.

Den fördjupade översiktsplanens intentioner

Framtidens Norra Brynäs är en grönskande blandstad med hälsa och hållbarhet i fokus. Här finns bostäder, arbetsplatser, service, kultur och rekreation tillgängligt för alla, både från och utanför Gävle. Framtidens Norra Brynäs bär med sig sin historia och tillgodoser framtidens behov genom samverkan och innovation.



Markanvändningskarta Karta som visar hur området är tänkt att användas efter omvandlingen.

Den fördjupade översiktsplanen har fem inriktningsmål som gemensamt ska bidra till att uppfylla målen i "Översiktsplan Gävle kommun år 2030" om attraktiva livsmiljöer, att vara en tillväxtmotor i regionen, en av Sveriges bästa miljökommuner och 120 000 invånare år 2030. De fem inriktningsmålen är *Gemensamma livsrum*, *Levande stadskvarter*, *Nära och tillgängligt*, *En väv av grönska och vatten* samt *Utmanar till utveckling*. Den fördjupade översiktsplanen för Norra Brynäs beskriver dessa inriktningsmål.

Planen syftar till att fram till 2040 tillskapa ytterligare 2500 bostäder och 1500 arbetstillfällen. Utöver detta behövs även fem förskolor, en anpassad trafikstruktur, en förbättrad grönstruktur och ett sammanhängande VA-system som med hjälp av höjdsättningen i området och förebyggande åtgärder skyddar området både mot skyfall och havsnivåhöjningar.

Pågående projekt

Norra Brynäs är under utveckling och inom området är flera projekt redan påbörjade och befinner sig inom olika skeden av processen. De pågående projekten är alla i linje med den fördjupade översiktsplanens intentioner.

Godisfabriken

Området där godisjätten Cloetta tidigare höll till har förvärvats och utvecklats av det kommunägda bolaget AB Gavlegårdarna i samarbete med flera byggherrar. Ett par gamla byggnader bevaras när området förvandlas till ett tätt och blandat område där 750 bostäder, en förskola, parkeringshus, kontor, handel och stadens första saluhall ska inrymmas.

Reningsverk

Gävles reningsverk, Duvbackens reningsverk byggdes 1967 och kommer inte att kunna möta kraven som ställs på kapacitet och utgående vattenkvalitet när kommunen växer.

Just nu jobbar Gävle Vatten AB med den tillståndsprocess som krävs för att få till ett nytt reningsverk i anslutning till det befintliga. När det nya reningsverket är på plats rivs det gamla och lämnar plats för det nya att utvidgas när så krävs. Parallellt med tillståndsprocessen pågår arbete med detaljplan för den nya anläggningen. Detaljplanen förväntas vinna laga kraft 2022.

Södra hamnpiren

Just nu pågår ett exploateringsprojekt på Södra Hamnpiren som ligger där Gavleån mynnar ut i havet. Tillsammans med kv. Harven förväntas projektet innehålla 300–400 bostäder. Utöver detta planeras längst ut på piren en park som ska fungera som mötespunkt för såväl boende som besökare.

Kv. Harven

Samhällsbyggnadsnämnden gav i januari 2020 Livsmiljö Gävle i uppdrag att upprätta en detaljplan för kvarteret Harven. Kvarteret ska innehålla bostäder och centrumfunktioner. Kvarteret ligger i ett strategiskt länge längs med Atlasgatan intill Gasklockeområdet och Stenborgskanalen.

Baggarevarvet

Gävle kommun började i april 2017 att arbeta med detaljplan för Baggarevarvet som ligger precis intill Gavleån. Planen har varit ute på samråd och väntar i nuläget på granskning. Dess innehåll är i linje med den fördjupade översiktsplanen med bostads- och centrumändamål samt att kommunen planlägger för en småbåtshamn med sjösättningsmöjligheter.

Styrmansgatan 49

Planarbete på Styrmansgatan 49 påbörjades i april 2020 och syftar till att utöka antalet bostäder på fastigheten. Fastigheten ligger intill den fördjupade översiktsplangränsen i ett område som i övrigt inte är tänkt att väsentligt förändras.

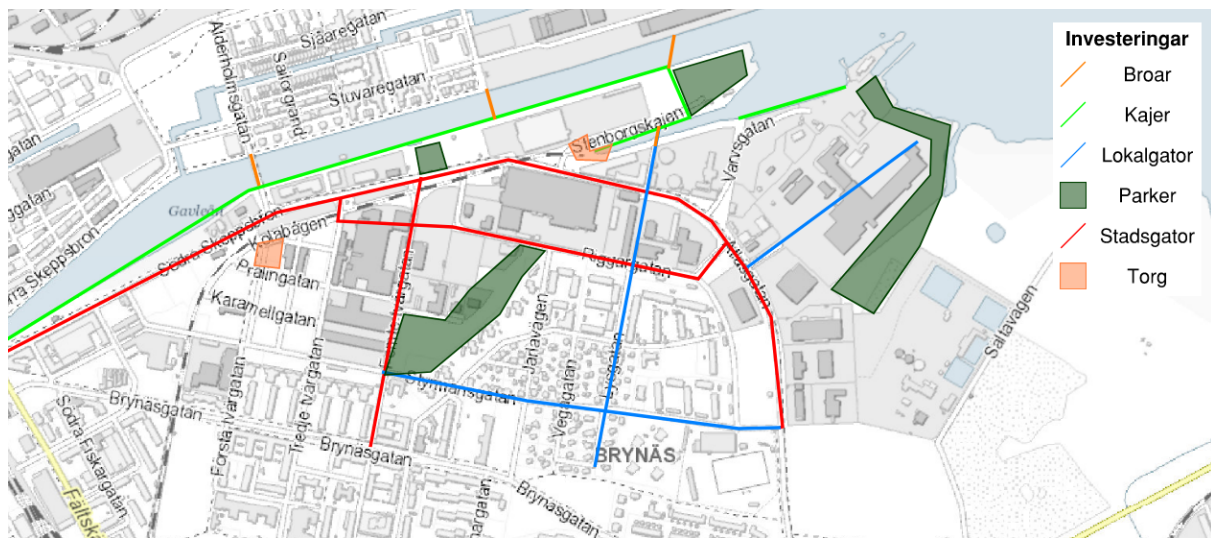
Investeringar

Utbyggnad av den allmänna platsmarken, gator, torg, parker, gång- och cykelvägar, är de investeringar som kommunen ska göra i området. Dessa investeringar ska delvis finansieras av de byggrätter som tillskapas i området men även befintliga byggrätter/fastigheter ska ta del av dessa kostnader då de har nytta av de kommunala investeringarna. Det är kommunen som initialt bekostar investeringarna som sedan ska betalas av fastighetsägarna i området vars fastigheter ökar i värde tack vare investeringarna. Den andel som åläggs fastighetsägare inom området ska vara proportionerlig mot nyttan som fastighetsägarna har av investeringarna. Hur den fördelningen sker redogör vi för under kapitlet "Exploateringsbidrag".

Den fördjupade översiktsplanens syfte är att anpassa trafikstrukturen och förbättra grönstrukturen med utgångspunkt i den färdigutvecklade blandstadsdelen som står klar 2040. Tanken är att människor till fots eller cykel enkelt ska kunna nå hela Norra Brynäs och även ta sig till och från området från övriga delar av staden.

Huvudstråk för trafik ska finnas i Södra Skeppsbron/Atlasgatan, Brynäsgratan, Styrmanngatan och Redargatan. Dessa ska vara grönbå stadsgator med plantering, dagvattenhantering och plats för samtliga trafikslag. Utöver dessa ska uppsamlingsgator och lokalgator i området anpassas för att fylla sin funktion i områdets trafiklösning. Ett antal parker och torg ska anläggas eller förstärkas inom området. Dessa ska förbindas av rekreativa stråk och grönbå stadsgator.

Kajerna i området behöver åtgärdas. En lösning för att området ska kunna en möta framtida havsnivåhöjning är höjda kajkanter. Kajerna bör även stabiliseras för att möjliggöra förtätning i anslutning till dessa. Dessutom behöver kajerna rustas upp för att göra dem tillgängliga och attraktiva för människor att vistas på.



Investeringar Kommunala investeringar inom området enligt den fördjupade översiktsplanens intentioner

Utbyggnadsordning

Vid omvandlingar och etableringar av stadsdelar vill Gävle kommun skapa attraktiva områden för människor att bo, arbeta och vistas i. I Norra Brynäs vill kommunen skapa en blandstad med bostäder, arbetsplatser, service och kultur i en grönskande stadsdel där staden möter havet och Gavleån. För att skapa kvalitéer i ett tidigt skede eftersträvas denna balans så tidigt som möjligt. Utan någon av beståndsdelarna mister hela området en del av sin dragningskraft. Det är därför viktigt att Norra Brynäs redan i tidigt skede blir en tillgänglig blandstad med målpunkter för både boende inom området och från andra platser i eller utanför kommunen. När anläggningar och byggnader byggs ska byggaktören minimera sin påverkan på befintliga verksamheter och funktioner i området. När gator eller GC-vägar stängs av ska det göras på ett sätt som främjar framkomligheten och människors möjlighet att orientera sig. Dock får åtgärderna som vidtas inte fördyra projekten så pass att de inte blir genomförbara.

Planeringen av de kommunala investeringarna och utbyggnaden av kvartersstrukturen görs så att tiden mellan kommunens utgifter och intäkter minimeras.

Inom Norra Brynäs måste samtliga aktörer specifikt ta hänsyn till de projekt som är påbörjade och den befintliga verksamhet som är tänkt att fortsätta under omvandlingstiden.

Principer

För att möta genomförandet som beskrivs i föregående kapitel "Investeringar" arbetar Gävle kommun efter följande principer:

Etablera målpunkter

Börja med att utveckla målpunkter och anlägg nödvändig infrastruktur för att ta sig dit.

Ahlgrens torg samt området runt Stenborgskanalen och Gasklockorna pekas ut som sådana platser i den fördjupade översiktsplanen. Likaså är stadsgatorna Södra Skeppsbron och Atlasgatan av den karaktär att de föreslås färdigställas i ett tidigt skede. För att minska barriäreffekter och koppla Norra Brynäs till dess omgivning och vidare kan även broarna till Gävle strand prioriteras. Förbindelser mellan Norra Brynäs och Gävle strand utökar utbudet och stärker attraktiviteten på både sidor Gavleån.

Etablera och Popularisera området

Vid etablering eller omvandling av större områden är det viktigt att skapa en efterfrågan genom att popularisera området. En hög efterfrågan på bostäder och lokaler i området leder till högre priser på bostäder och mark vilket är en förutsättning för att byggherrarna och kommunen ska kunna finansiera utbyggnaden av området. Det ger även möjligheten att bygga ut området i den takt kommunen önskar. En svag efterfrågan på bostäder gör att fastighetsägarna väntar med att genomföra sina projekt vilket förlänger tiden innan Gävle kommun får betalt för sina investeringar och förlänger tiden innan invånarna i Gävle får en attraktiv stadsdel.

Genom att börja med att utveckla de mest attraktiva bostadskvarteren och målpunkterna skapas ett populärt område där folk vill bo och verka. Aktörerna skapar på så sätt gemensamt en acceptans för prisbilden i området. När en köpare eller hyresgäst skaffar sig en bostad eller lokal i ett område har denna oftast en prisbild av området och kan tänka sig att betala lika mycket eller lite mer för att bo eller vara verksam i området. Börjar omvandlingen med de mest attraktiva områdena blir det lättare att fylla upp de mindre attraktiva områdena än tvärtom.

Avsluta områden

För att främja en ändamålsenlig utbyggnad ska Gävle kommun inte starta nya projekt som försvårar eller förhindrar färdigställandet av pågående projekt. Detta för att till exempel undvika transporter och byggnation som stör den färdigställda nybyggnationen

Exempelvis kan byggnationen av kvartersmark på Stenborgskajen påbörjas närmast vattnet och utvecklas mot centrum för att ge en känsla av att i alla fall en del är färdig istället för att hela området ska kännas som en byggarbetsplats tills allt är klart.

Ersättning för utbyggnad av allmänna anläggningar

Exploaterings- och investeringsprojekt är ofrånkomligt ekonomiskt framtunga. De börjar med stora investeringar och mycket arbete innan byggaktören kan ta projektet i bruk och intäkterna kommer. Detta är någonting som Gävle kommun måste hantera likväl som byggherrarna i området. För att göra området attraktivt kommer kommunen behöva föregå byggherrarna med stora investeringar. Det finns inga incitament för byggherrarna att planlägga och bygga ut sina kvarter innan infrastruktur och service är på plats i en acceptabel utsträckning. För att kommunen inte ska behöva vänta allt för länge med att få betalt för sina investeringar kan kommunen prioritera attraktiva och täta kvarter. Det är inom dessa

kvarter det finns mest byggrätt och byggrättsvärdena är högst, således är det dessa kvarter som betalar mest i exploateringsbidrag.

Inom Norra Brynäs kommer det troligtvis vara mest attraktivt att bo nära vattnet, Gävle centrum och Gävle centralstation. Det är även dessa områden som i den fördjupade översiktsplanen pekats ut som de med högst täthet.

Förutom att investeringarna betalas av fortare om utbyggnaden börjar med dessa kvarter så färdigställs området tidigare och det hjälper till att popularisera området enligt resonemang under rubriken "popularisera området".

Frivillighet

Gävle kommun vill utveckla Norra Brynäs tillsammans med aktörerna i och runt området. Kommunen vill utveckla området för att bli en tillgång för hela kommunen och samtidigt respektera områdets historia och dess betydelse i nutid. Därför vill Gävle kommun inte bestämma vilka kvarter som ska byggas ut exakt när. Istället arbetar kommunen med att skapa förutsättningar och incitament för varje fastighetsägare att utveckla sin fastighet på ett lönsamt sätt så att den kommer alla Gävlebor till gagn.

Fastighetsägarna ska kunna påverka när inom den egna genomförandeetappen deras kvarter omvandlas och i vissa fall vilken etapp deras fastighet ska tillhöra. Men för att förhindra att enstaka fastigheter förblir oförändrade och på så vis motverkar övriga principer och därmed inte bidrar till finansieringen och utvecklingen, kan kommunen välja att göra en gatukostnadsutredning. En gatukostnadsutredning ger kommunen rätt enligt 6 kap. 24§ PBL att besluta att ägarna i området ska betala kostnaderna för allmänna anläggningar som kommunen är skyldig att anlägga eller förbättra. Detta gäller all allmän plats så som gator, parker och torg. Kostnaderna ska enligt lag och i enighet med denna genomförandestrategi fördelas på ett skäligt och rättvist sätt.

Ordningen

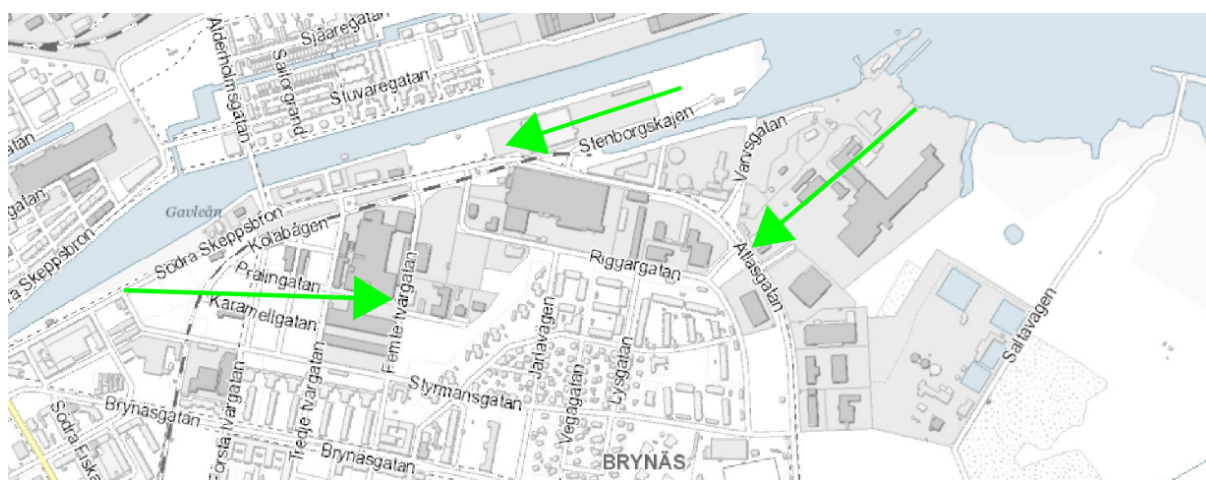
Bortsett från alla pågående byggprojekt bör kommunen först och främst bygga ut stadsgatorna. Stadsgatorna ökar tillgängligheten till och inom området. Under utbyggnaden av dessa vill entreprenören ha så lite trafik som möjligt att leda om och hantera. Alltså bör de föregå all trafikalande utbyggnad så som bostäder och verksamheter. När stadsgatorna är färdiga finns det inte längre något projekt som påverkar hela området. Då kan olika aktörer verka i olika delar av området utan att försvåra för varandra.

Därefter bör kajerna längst med Södra Skeppsbron och Stenborgskajen höjas, stabiliseras och rustas upp. Denna åtgärd är en förutsättning för byggnation i kajernas närhet, skyddar hela området mot höjda havsvattennivåer och möjliggör rekreation i området. I samband med arbetet med kajerna bör kommunen även anlägga parker och torg norr om Södra Skeppsbron och Stenborgskanalen samt Gasklockeområdet för att på så sätt vara färdig med området norr om dessa gator och målpunkten Gasklockorna. Vid arbetet med kajerna bör kommunen ha i åtanke de eventuella broar som kommer att byggas till Gävle Strand. Kommunen bör alltså möjliggöra för trafik till och från dessa men också byggtekniskt möjliggöra utbyggnaden av broarna. Utbyggnaden av broarna bör inte ske samtidigt som arbetet med kajerna eller innan stadsgatorna är färdigställda.

När stadsgatorna och den allmänna platsen längst med Gävleån är utbyggda bör kommunen fokusera på att bygga ut allmän plats väster om Lysgatan. I första hand bör lokalgatorna byggas ut för att föregå utbyggnaden av kvartersmark i området och på så sätt inte försvåra för denna eller vice versa.

Till sist bör utbyggnaden i Atlasområdet ske. Även här bör kommunen bygga ut gatorna först för att möjliggöra kvartersutbyggnaden som då kan ske samtidigt som torg och parker anläggs.

Med allt detta i beaktning föreslås utbyggnaden av kvartersmarken i grova drag ske från väst till öst, väster om Lysgatan. Öster om Lysgatan bör utbyggnaden av kvartersmark ske från havet in mot Lysgatan, i riktning från öst till väst. Utvecklingen väster om Lysgatan föregår förslagsvis utvecklingen öster om den. De nu påbörjade projekten, som är beskrivna under kapitlet "Pågående projekt", bör prioriteras och i mesta möjliga mån avslutas innan nya påbörjas. Detta kan ses som en första etapp.



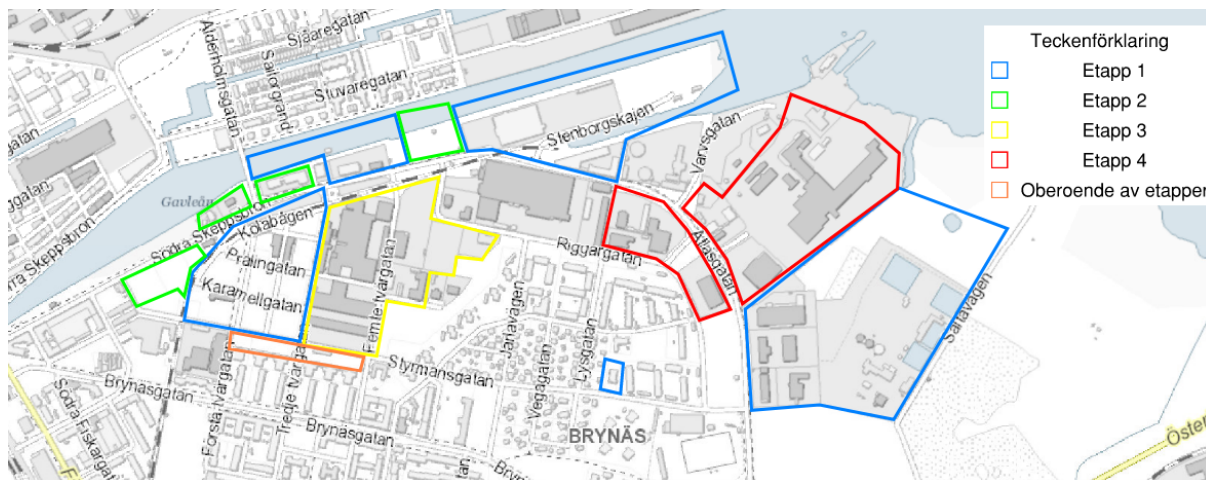
Byggnadsriktning Pilarna visar den primära riktning i vilken utbyggnaden bör ske för att färdigställa områden i rätt ordning.

Därefter kan kajområdet och kvarteren väster om Godisfabriken prioriteras som en andra etapp. Järnvägsspåret bevaras så länge det brukas av verksamhet i området. Exploatering längs med Styrmansgatan sker på initiativ av fastighetsägarna, efter det att Styrmansgatan omvandlats till en grönblå stadsgata. Exploateringen söder om Styrmansgatan kan ske oberoende av exploateringen av övriga etapper. Resterande områden väster om Lysgatan kan ses som en tredje etapp, och Atlasområdet som en fjärde och avslutande.

Utbyggnaden av kvartersmark är beroende av och måste till viss del föregås av utbyggnaden av de kommunala investeringarna i allmän plats som nämns ovan. Gatustrukturen längs med de prioriterade kvarteren bör förekomma kvartersutbyggnaden. Där omfattas både bilvägar och GC-vägar. Likaså bör arbetet med kajerna som möjliggör färdigställande av byggnation längs med Södra Skeppsbron och på Södra Hamnpiren prioriteras i första hand. Arbetet med kajerna syftar både till att stärka dem för att möjliggöra byggnation i deras närhet samt att höja dem för att skydda hela stadsdelen från höjda havsvattennivåer. Va-systemet i Norra Brynäs måste under hela stadsdelsomvandlingen ha kapacitet för att reglera dagvatten och skyfall, det får aldrig vara underdimensionerat.

Mindre torg och parker som inte är utpekade som särskilda målpunkter föreslås följa utbyggnaden av omkringliggande kvartersmark. I den mån utbyggnad av broar blir aktuell bör bron i Redargatans förlängning vara högst prioriterad då den förbinder Norra Brynäs med de norra delarna av Gävle.

Infrastrukturen i Atlasområdet bör färdigställas i samband med att kvartersutbyggnaden i det området påbörjas.



Byggnadsetapper Kartan visar de föreslagna byggnadsetapperna för kvartersmark.

Utbyggnadstakt

Hur mycket som byggs ut varje år styrs av efterfrågan samt kommunens och fastighetsägarnas möjlighet att förse området med den service som krävs för att området ska fungera. Gävle kommun har ett mål om att färdigställa 800 bostäder per år. Dessa ska fördelas mellan större utvecklingsområden så som Norra Brynäs, Näringen, Gavlehov men också mindre detaljplaner i övriga delar av kommunen samt bostäder som byggs utanför detaljplanlagt område.

En stor andel av områdets bostäder finns inom en relativt liten yta inom Godisfabriken. Även området väster därom samt området längs med Gavleån är relativt täta. Utbyggnaden av dessa sker inom de närmsta åren i en fas där produktionstakten kommer vara som högst. Produktionstakten kan i detta skede överstiga 200 bostäder per år. Detta är lägligt för kommunen då det inte förekommer någon utbyggnad i Näringen. När bostäderna inom Näringen börjar färdigställas bör utbyggnaden av Norra Brynäs gå in i en fas där det färdigställs något färre bostäder per år. För att få till stordriftsfördelar i produktionen och tillräckligt stora förvaltningsprojekt bör varje enhet bestå av mellan 50 och 100 bostäder. I denna fas bör 2–3 sådana enheter färdigställas för att möta efterfrågan och vara hanterbart ur kommunal synvinkel. Öster om Lysgatan går utvecklingsområdet in i en senare fas med lägre exploateringsstal och där produktionstakten lämpligtvis går ner något till 1–2 enheter per år.

Exploateringsbidrag

För att genomföra den fördjupade översiktsplanens intentioner kommer Gävle kommun skriva exploateringsavtal med byggaktörerna inom området. Vad som gäller för exploateringsavtal regleras i 6 kap Plan- och bygglagen, i fortsättningen benämnd PBL, och behandlas i beslutade "Riktlinjer för exploateringsavtal Gävle kommun".

Sammanfattningsvis möjliggör Plan- och bygglagen för kommunen att avtala med fastighetsägare eller byggaktörer inom ett planområde att bekosta allmän plats, Va-anläggningar eller liknande åtgärder som

är nödvändiga för planens genomförande. Byggaktörens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Gävle kommun kommer att anlägga all allmän plats samt ett reningsverk inom Norra Brynäs. För att finansiera de anläggningar som tillför ett värde för fastighetsägarna kommer Gävle kommun skriva avtal med dessa. I avtalen kommer kommunen förbinda berörda fastighetsägare att åta sig att lämna ett exploateringsbidrag till kommunen. Exploateringsbidragen ska finansiera den allmänna platsen och stå i rimligt förhållande till den nytta fastighetsägarna har av utbyggnaden. För att kommunen inte ska bli stående med en oproportionerligt hög kostnad för utbyggnaden behöver alla fastighetsägare inom området som har nytta av planläggningen bidra.

Fördelning av värdeökningen

Värdeökningen av fastigheterna inom Norra Brynäs ska finansiera de investeringar kommunen gör enligt 6 kap. PBL. Det är standard för byggherrar att räkna med exploateringsbidrag vid utveckling av egna fastigheter i samband med ny detaljplan. Vid köp av byggrätter från kommunen brukar detta ingå i köpeskillingen. Hur mycket som är skäligt att lämna i exploateringsbidrag beror givetvis på vilken nytta fastighetsägaren har av utvecklingen.

Värdeökningsproportion

Viktigt att komma ihåg är att andelen av värdeökningen, som ska utgöra exploateringsbidrag bara baseras på de investeringar kommunen gör och inte på lägesfaktorer så som utsikt eller närhet till befintliga funktioner. Vid utveckling av stadsdelar har dessutom de kommunala investeringarna viss nytta för alla i stadsdelen. I Norra Brynäs är de kostnadsdrivande investeringarna stadsgatorna, broarna och ombyggnationen av kajen, åtgärder som de flesta fastigheterna har lika stor nytta av. Därför bör differentieringen mellan olika fastigheter inte variera i högre grad. Fastigheterna närmast mötesplatser så som parker, torg och rekreationsstråk betalar en högre andel och de lite mer perifera lägena en något lägre andel. På så sätt betalar alla en andel efter nyttan de har med investeringarna men de nominella beloppen differentieras så att de som får högst värdeökning också betalar mest.

Nytta

Begreppet nytta preciseras inte i lagen. Baserat på förarbetena till ÄPBL(Äldre Plan- och Bygglagen 1987:10) och dess föregångare BL(Byggnadslag 1947:385) samt AL(Anläggningslag 1973:1149) har praxis blivit att nytta är den värdeökning som uppstår tack vare planläggning eller anläggning. Vid planläggning skapar kommunens arbete kontinuerligt nytta för fastigheterna i området. Det är dock nyttan vid laga kraftvunnen detaljplan som i exploateringsavtal ska fördelas mellan fastighetsägarna och kommunen.

Genom den fördjupade översiktsplanen skapar kommunen förväntningsvärden. Förväntningsvärden innebär att en köpare på en öppen och fri marknad är beredd att betala mer för fastigheten än den är värd med pågående markanvändning eftersom köparen förväntar sig att i framtiden få en utökad byggrätt, förändrad markanvändning eller både och.

När kommunen bygger ut allmän plats kring en fastighet höjer utbyggnaden i regel fastighetens värde genom förbättrad infrastruktur. Det kan exempelvis handla om att fastigheten blir mer tillgänglig genom bättre kommunikationer. Bättre kommunikationer innebär att boende inom fastigheten har närmare till

diverse målpunkter och således hellre vill bo där, eller för verksamhetsutövare att fler kunder eller anställda kan ta sig dit på ett enkelt, säkert och hållbart sätt vilket ökar underlaget och dess attraktivitet.

När kommunen möjliggör eller bygger ut service och andra kvalitéer i närområdet ökar fastighetens attraktivitet. För boende är närheten till skola, vård, handel, annan service, arbetsplatser, parker och rekreation värdehöjande. Många av de faktorerna är viktiga även för kontor då många anställda sköter ärenden på väg till och från jobb, eller under arbetstid. För handelslokaler är det värdehöjande att fler människor rör sig i området, vilket blir en konsekvens av att det finns fler målpunkter i närområdet. Närheten för boende till service, och vice versa, är värdeökande.

Till sist; de tydligaste värdena skapas när kommunen detaljplanlägger en fastighet och därmed skapar byggrätter. För att det ska uppstå en värdeökning på en fastighet vid planläggning ska värdet av de nya byggrätterna överstiga värdet av fastigheten med nuvarande användning plus eventuella rivnings- och saneringskostnader.

Nytt byggrättsvärde – Nuvarande användning – Rivnings- och saneringskostnader = Värdeökning

Exempel

Som ett exempel används en fiktiv industrifastighet inom Norra Brynäs. Fastigheten är 2 500 m² stor och bebyggd med 2 000 m² industrilokaler. Den är i ett genomsnittligt skick vilket ger ett marknadsvärde om 4 000 kr/m² BTA. Detta innebär att marknadsvärdet för hela fastigheten med nuvarande användning är 8 000 000 kr. Om det kostar 1 000 000 kr att riva och sanera den befintliga byggnationen behöver byggrättsvärdet överstiga 9 000 000 kr för att en värdeökning ska uppstå.

Ett antaget byggrättsvärde för bostäder är 4 000 kr/ m². Om fastigheten planläggs för bostäder med en byggrätt på 5 000 m² BTA, alltså ett exploateringsstal på 2 blir det totala byggrättsvärdet 20 000 000 kr.

Byggrätterna för bostäder är alltså värda 20 000 000 kr på marknaden och det troliga priset är 19 000 000 kr, eftersom rivningen kostar 1 000 000 kr. Utgångsvärdet på befintlig användning är 8 000 000 kr vilket ger en värdeökning på 11 000 000 kr.

Utbyggnaden av kvarteren möjliggörs av utbyggnaden av allmän plats. Värdet skapas genom att kommunen planlägger och bygger ut allmän plats, vilket möjliggör en attraktiv stadsdel där byggaktörerna kan räkna med tillräckligt mycket betalt för bostäderna för att kunna räkna hem ett projekt där de betalar 4 000 kr/ m² byggrätt.

Fastighetsägaren förutsätts lämna halva värdeökningen i exploateringsbidrag, 5 500 000 kr vilket motsvarar ett kvadratmeterbidrag om 1 100 kr per m² BTA. Ersättningen blir på så vis proportionerlig mot vad fastighetsägaren tjänar på planläggningen och skapar gemensamma incitament för kommunen och fastighetsägarna att utveckla en attraktiv stadsdel.

Med de ovan antagna parametrarna bör kommunen planlägga för minst 2 250 m² BTA bostäder (E-tal = 0,9) för att skapa ett tillskapa ett lika stort värde som kostnaden för att kunna utnyttja byggrätten.

Kommunen bör i detta fall planlägga för minst 2 500 m² BTA bostäder (E-tal = 1,0) för att med lite marginal möjliggöra en vinst som är befogad att fördela.

Finansiering av investeringsobjekt

Baserat på exploateringsstalentalen som anges i den fördjupade översiktsplanen och de fastigheter som omfattas av omvandlingen kommer uppskattningsvis 400 000 m² BTA tillskapas inom utvecklingsområdet. Detta omfattar inte redan antagna detaljplaner och baseras på exploateringsavtal inom

kvartersmark om 2.5 längst med Gavleån och väster om Femte Tvärgatan, 1,8 i övriga området samt ner mot 1,0 i en mindre del av Atlasområdet. Med ovan angiven beräkningsmodell och exempel blir exploateringsbidraget i genomsnitt 800 – 1000 kr per m² BTA i 2021 års penningvärde. Denna nivå är skälig då fastighetsägarna bedöms göra en vinst samt att den totala ersättningen inte överstiger kommunens kostnader för utbyggnad.

Detta innebär att Gävle kommun kan ta in uppskattningsvis 350–400 miljoner kr i exploateringsbidrag. De investeringar Gävle kommun planerar för uppgår till 600–700 miljoner kr beroende på vilka lösningar kommunen väljer på framförallt broar och kajer. Vilken grad av finansiering Norra Brynäs ska uppnå kan exempelvis baseras på dess nytta med utbyggnaden. Under förutsättning att fastighetsägarna erhåller en nytta som överstiger kostnaderna så kan kommunen, om den så väljer, alltid erhålla full kostnadstäckning för nödvändig utbyggnad av allmän plats.

Investeringarnas influensområden

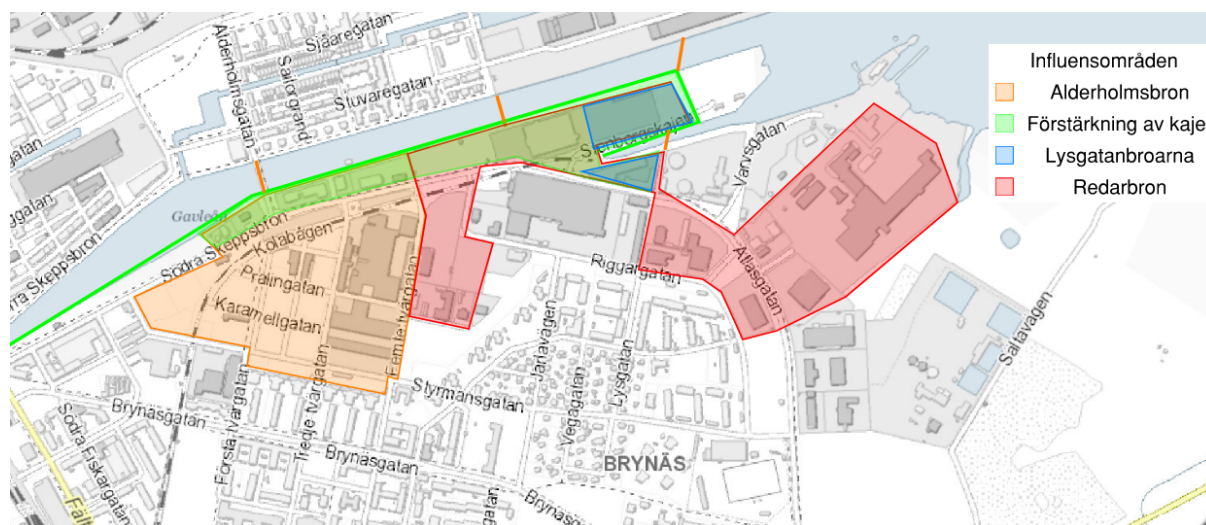
Stadsgatorna genom Norra Brynäs är till stor nytta för de boende och verksamma i området. De är till och med en förutsättning för en så tät utbyggnad som är tänkt. Samtidigt är de till stor nytta för andra Gävlebor och besökare för att ta sig till målpunkter inom området men även genom området till andra stadsdelar. Stadsgatorna är till ungefär lika stor nytta för Norra Brynäs som för resten av kommunen.

Uppsamlings- och lokalgatorna i området är till övervägande del en nytta för de boende i området. Även de kommer i väsentlig utsträckningen nyttjas av besökare och förbipasserande men deras främsta nytta är för de boende och verksamma inom området. Parkerna, torgen och de rekreativa stråken i området kommer i en ännu större utsträckning besökas av människor som bor i andra områden men även de utgör främst en nytta inom området. Både som besöksmål men också som en del i dagvattenhanteringen.

Alderholmsbron, och i det fall att bro byggs ut i Redargatans förlängning och i Lysgatans förlängning så utgör dessa lika stor nytta för Norra Brynäs som för Gävle Strand. De utgör även stor nytta för övriga stadsdelar genom att förkorta restid och avlasta Fältskärsleden samt Kungsgatan. Om broarna utformas öppningsbara görs detta för att underlätta för trafiken på Gavleån som annars begränsas. Sammantaget utgör broarna väsentligt större nytta i perspektivet Gävle kommun än det avgränsade perspektivet Norra Brynäs.

Norra Brynäs är en del av Gävle kommun och allt som är bra för stadsdelen är bra för kommunen. Det råder således inget motsatsförhållande dessa emellan.

Investeringarna i allmän plats medför olika mycket nytta i de olika kvarteren. Stadsgatorna har lika stor nytta för samtliga kvarter inom utvecklingsområdet. Uppsamlingsgatan i Atlasområdet tjänar enbart Atlasområdet, och övriga lokalgator tjänar de intilliggande kvarteren.

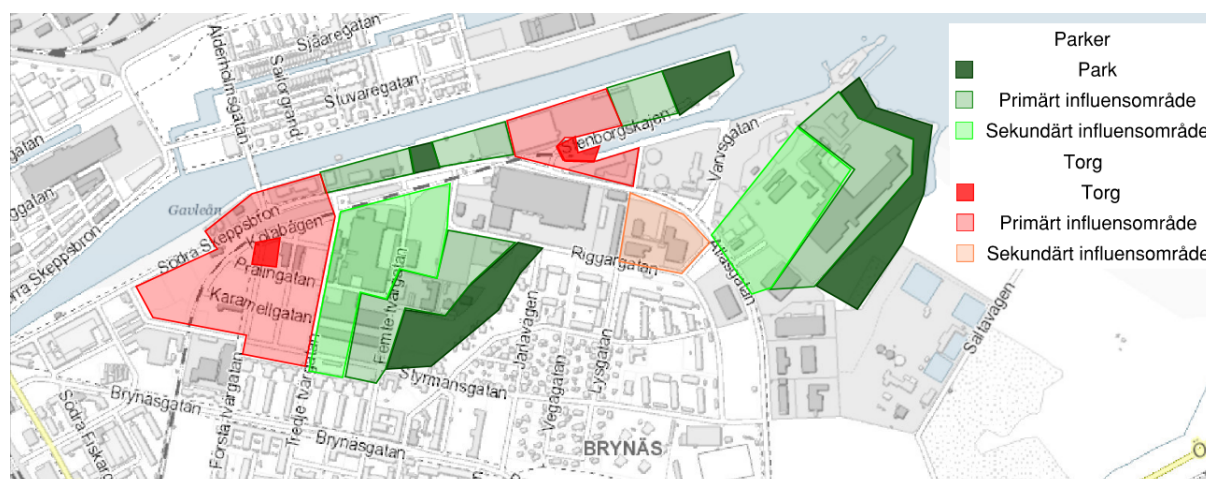


Influensområden kajer och broar Visar vilka kvarter som har störst nytta av investeringarna på kartan.

Broar som medger trafik med motorfordon tjänar de kvarter som har den bron som närmaste övergång. Alla boende i Norra Brynäs har nytta av någon bro. De tjänar alla inom sitt influensområde lika. Om bron i Lysgatans förlängning byggs ut över Stenborgskanalen och Gavleån som en GC-bro skapar den framförallt nytta för de närmaste kvarteren.

Det finns flera skäl till att bygga om kajerna och nyttan av dessa har skild påverkan på utvecklingsområdet. Att kajerna höjs och på så sätt skyddar mot översvämningar vid höjd havsvattennivå är till gagn för hela området. Att kajerna förstärks och därmed möjliggör byggnation i deras närhet är enbart till nytta för byggaktörerna på kajerna. Utöver detta ska kajerna rustas upp för att möjliggöra ett rekreationsstråk längs med vattnet, vilket kommer att nyttjas av fler än de boende i området.

Influensområdet för torg och parker i området följer samma logik. Kvarteren närmast runt omkring har den största nyttan och därefter kvarteren som har det som sin närmaste park eller sitt närmaste torg men inte ligger intill. Närheten till park och torg utgör en nytta både som närhet till funktion och i form av uteblivet grannkvarter. Detta möjliggör bättre utsikt och ljusinsläpp.



Influensområde parker och torg Visar vilka kvarter som har störst nytta av parker och torg.

Beskrivning av Praktisk tillämpning

Övergripande

De kommunala investeringar som flera etapper/detaljplaner är nödvändiga för behöver prognostiseras och kostnaderna behöver fördelas på en eller flera detaljplaner. Kommunen behöver således löpande ha koll på dessa kostnader och säkerställa att de tas ut i respektive detaljplan genom exploateringsavtal. För att bestämma värdet på byggrätterna kan kommunen beställa etappvis förhandsvärderingar av byggrättsvärdet där en auktoriserad värderare värderar och differentierar byggrätterna på deras mikroläge. Om förhandlingen av någon etapp skulle ske under längre tid kan man dela upp denna eller beställa uppdateringar på värderingen. Kommunen har rätt att ta ut kostnader för redan utförda och framtida anläggningar om det är en del i en succesiv utbyggnad, som exempelvis i en fördjupad översiktsplan.

För respektive detaljplan

De anläggningar som i huvudsak är till nytta för fastigheterna inom detaljplanen, ex lokalgator, behöver prognostiseras för respektive detaljplan. Kostnaden fördelas sedan inom området på aktuella fastighetsägare enligt avsnitt ovan, finansiering av investeringsobjekt. Utöver denna kostnad så tillkommer oftast del av de övergripande anläggningarna, se ovan. Dessa två kostnader tillsammans utgör exploateringsbidraget i respektive detaljplan vilket får prövas mot de nyttor som fastighetsägarna erhåller genom planläggningen. I tidigt skede kan denna kostnad beräknas som kr / BTA (vilket kan skilja sig mellan olika ändamål, kontor bostäder osv). På så sätt kan denna siffra (kr / BTA) jämföras med andra liknande projekt och på så sätt kan kommunen bedöma om det är rimligt eller ej. Om fastighetsägare under förhandling ändå hävdar att kostnaden är orimlig kan kommunen göra en objektiv byggherrekalkyl för att bedöma riktigheten i fastighetsägarens hävd. Det gör det också möjligt för kommunen att eventuellt anpassa exploateringsbidraget eller fördelningen för att säkerställa ett genomförande.

Strategiska råd

Mark för förskolor

För att undvika framtida situationer där utvecklingen inte kommer vidare i planeringen för att kommunen och övriga aktörer inte kan enas om placering av kommunal service rekommenderas Gävle kommun snarast utreda förordade placeringar på förskolor och förvärva mark som möjliggör utbyggnaden av dessa. I de västra delarna där det tänkta exploateringsstalet är relativt högt bör kommunen undersöka möjligheten att samutnyttja förskolornas friytor med bostädernas gårdar för att hålla kostnaderna nere och vara yteffektiva.

Beroende på kapaciteten i angränsande områdets förskolor behöver utbyggnaden av förskolor och bostäder anpassas. Utgångspunkten i detta dokument är att Norra Brynäs ska vara självförsörjande gällande förskoleplatser. Den fördjupade översiktsplanen föreslår fem förskolor med 160 platser vardera. Gävle kommuns nyckeltal räknar på ett behov om 0,2 förskoleplatser per bostad. En förskola beräknas alltså försörja 800 bostäder. Inom Godisfabriken är det planerat för en förskola och 750 lägenheter. Ytterligare en förskola kommer behövas så snart bostäder utanför Godisfabriken börjar färdigställas. Därefter bör ytterligare en förskola färdigställas i takt med att 700–800 bostäder färdigställs. Med den föreslagna utbyggnadstakten i etapp 3 och 4 innebär det ungefär en vart femte år. Även om förskolorna kommer byggas ut längre fram, bör markförvärven genomföras inom de närmaste åren.

Parkeringslösningar

En annan fråga som kommunen föreslås utreda är parkeringsfrågan. I den fördjupade översiktsplanen förordas i första hand gemensamma parkeringsanläggningar som gestaltas schematiskt i strategiska lägen. Detta är en bra lösning på stadsdelnivå. Med samlade parkeringslösningar ovan jord, som drivs av en parkeringsoperatör kan flytande system tillämpas. Det innebär att det totala antalet tillskapade parkeringsplatser kan minskas genom ökat samutnyttjande av platserna. I nedgrävda garage som drivs av en bostadsrättsförening är den dominerande modellen förhyrda platser vilket innebär ett behov av att anlägga fler platser totalt sett. En gemensam parkeringslösning med parkeringshus kan på så sätt bidra till att skapa bilfria utemiljöer. Något som är svårare att uppnå med enskilda parkeringslösningar.

Däremot uppskattar de flesta boende närhet till sin bil. Ska kommunen övertyga byggherrarna att använda sig av en gemensam lösning måste kommunen skapa incitament för byggaktörerna. Att anlägga parkering under jord kostar mer än parkeringsköp enligt den fördjupade översiktsplanen. Däremot innebär parkeringshusen också ett minskat värde på grund av avståndet till sin parkeringsplats samt en förlorad inkomst för föreningen eller hyresvärderna. Föreningarna och hyresvärdarna tjänar mer på att hyra ut parkeringsplatser än skillnaden mellan kostnaden för parkeringsplatserna och parkeringsköp. Detta ger en bättre ekonomi för fastighetsägarna som på så sätt kan ha lägre avgifter eller hyror för sina boende. Lägre avgifter skapar en möjlighet för utvecklarna att ta ut ett högre pris. Parkeringsköpet och den vinst garageägarna gör blir således en kostnad som betalas av utvecklarna och de boende. När utvecklarnas alternativ är nedgrävda garage förlorar de heller inte någon väsentlig byggrätt.

Att driva mobilitetsfrågor och tillhandahålla mobila tjänster för att minska behov av bil eller skapa incitament för att välja fossilfria alternativ blir, vid garage under varje hus, upp till varje enskild förening.

Därmed utom kontroll för kommunen att följa upp. Vill kommunen att utvecklarna ska ta kostnaden för gemensamma parkeringslösningar måste de skapa ett incitament för dem att göra det. Hittar kommunen en tillfredsställande lösning bör de bygga ut parkeringshus så att inget nytt bostadskvarter har mer än 200 meter till ett parkeringshus. Dock kan viss eftersläpning ske så länge det finns markparkeringar, som ännu inte blivit omvandlade, tillgängliga närmare.

Alternativet är att kommunen istället satsar på två strategiskt placerade garage som framförallt tjänar områdets målpunkter. Det ena bör då finnas som planerat, inom Godisfabriken och det andra i närheten av Gasklockorna längs med Atlasgatan.

Expropriation

I de fall någon fastighetsägare agerar på ett sådant sätt att det riskerar att väsentligt fördröja, fördyra eller förhindra delar av utvecklingen av Norra Brynäs finns en möjlighet för kommunen att nyttja sig av Expropriationslagens bestämmelser. Expropriation får enligt lagen ske för att ge kommunen möjlighet att förfoga över mark som krävs för tätbebyggelse. Kommunen måste i så fall bevisa att fastigheten behövs för det avsedda ändamålet sett till dess läge och kommunens utveckling. Detta görs genom en så kallad sannolikhetsbevisning.

Expropriation får endast ske om kommunen kan visa att fastigheten inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller det behövs för att främja ett planmässigt byggnadsskick eller liknande. Med överskådlig tid har lagstiftaren i förarbetena angett ett till två decennier som en allmän riktlinje. Expropriering kan dock göras tidigare om kommunen kan visa särskilda skäl för det. Exempelvis om det krävs mycket omfattande sanering som tar längre tid och som är planerad att påbörjas inom närtid.

Expropriationslagen anger uttryckligen att expropriation får ske för att tillgodose behov av byggnad eller annan anläggning för verksamhet som kommunen, regionen eller staten har att tillgodose. Hit hör allmänna byggnader så som skola, förskola eller sjukhus.

Expropriation får inte ske om ändamålet bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna ur enskild eller allmän synpunkt överväger fördelarna. Det framgår av förarbetena att en frivillig uppgörelse bör undersökas innan en ansökan om expropriation görs. Att lagstiftarna skrivit in detta tyder på att de ser expropriation som ett stort juridiskt ingrepp som bör användas mycket sparsamt.

Den ersättning som betalas vid expropriation ska motsvara fastighetens marknadsvärde plus ytterligare 25%. Expropriation ska vara en sista utväg ifall övriga alternativ är uttömda och fördelarna tydligt överväger nackdelarna. Expropriation tillämpas i praktiken sällan fullt ut, istället kan kommunen erbjuda ett påslag på marknadsvärdet om upp till 25% för att komma överens med fastighetsägaren och på så sätt undvika den juridiska processen. Detta besparar parter både tid och processkostnader.

Boris Damljanovic

Gustav Hector