

§ 43: Allmän platsmark - Riktlinjer för huvudmannaskap och vid detaljplanering av nya områden

Delges:

Samtliga bolag och nämnder

Dnr 18KS267

Beslut

Samhällsbyggnadsutskottet beslutar enligt ordförandens förslag att remittera riktlinjerna för huvudmannaskap för allmän plats inom Gävle kommunkoncern.

Ärendebeskrivning

Grundprincipen i plan- och bygglagen (PBL) är att kommunen ska ha ansvar för allmän plats. Kommunen kan däremot frånsäga sig ansvaret om det finns särskilda skäl. Vilka dessa särskilda skäl är och hur hanteringen av huvudmannaskapsfrågan historiskt har hanterats i Gävle kommun utreddes i ett projekt som pågick under 2013–2014. En konsultrapport togs fram för att kartlägga rättsläget och lämna rekommendationer för vidare arbete

Denna rapport är fortsättningen av projektet från 2013 - 2014 där de framtagna rekommendationerna omsätts i riktlinjer och arbetsformer.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse gällande samråd - Riktlinjer för huvudmannaskap allmän plats, dnr 18KS267-3
- Samrådshandling - Riktlinjer för huvudmannaskap vid detaljplanering av nya områden, dnr 18KS267-1
- Förslag på remiss - Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats, dnr 18KS267-2

Justerare		Uppdragsbestyrkande	

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse – Riktlinjer för huvudmannaskap allmän plats

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsutskottet föreslås besluta

- att remittera riktlinjerna för huvudmannaskap för allmän plats inom Gävle kommunkoncern.

Ärendebeskrivning

Grundprincipen i plan- och bygglagen (PBL) är att kommunen ska ha ansvar för allmän plats. Kommunen kan däremot fransäga sig ansvaret om det finns särskilda skäl. Vilka dessa särskilda skäl är och hur hanteringen av huvudmannaskapsfrågan historiskt har hanterats i Gävle kommun utreddes i ett projekt som pågick under 2013–2014. En konsultrapport togs fram för att kartlägga rättsläget och lämna rekommendationer för vidare arbete

Denna rapport är fortsättningen av projektet från 2013 - 2014 där de framtagna rekommendationerna omsätts i riktlinjer och arbetsformer.

Beslutsunderlag

Samrådshandlingar – Riktlinjer huvudmannaskap

Expedieras till

KLK-ÖP

AB Gavlegårdarna

Gävle Energi AB

Gavlefastigheter

Gästrike Vatten AB

Josef Rundström

Allmän platsmark – riktlinjer för huvudmannaskap

Riktlinjer vid detaljplanering av nya områden

SAMRÅD

Allmän platsmark – riktlinjer för huvudmannaskap
Riktlinjer vid detaljplanering av nya områden

Arbetsgrupp:

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

Citera gärna ur skriften men ange källa

© Författaren och Gävle kommun 2017

www.gavle.se

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.

Det är 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.

Dessa riktlinjer har tagits fram för att vägleda i val av och motivering för olika typer av huvudmannaskap i detaljplaner. Riktlinjerna syftar till att skapa en enhetlig tillämpning inom Gävle kommun och därmed även en ökad rättssäkerhet.

Eva Jackson
Förvaltningschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Syfte	2
Arbetsformer	2
Inledning och bakgrund	3
Syfte och mål	3
Huvudmannaskap	4
Olika typer av huvudmannaskap	5
1. Kommunalt huvudmannaskap	5
2. Enskilt huvudmannaskap	6
3. Delat huvudmannaskap, både kommunalt och enskilt	8
Kommunalt vatten och avlopp	9
Konsekvenser av dessa riktlinjer	9
Riktlinjer för huvudmannaskap	10
Kommunal byggherre = Kommunalt Huvudmannaskap?	10
Genomgång av rättsfall	10
Underlag för val av huvudmannaskap	12
ÖP	12
Koppling till tätort enligt ”Tättbebyggt område”	12
Enhetlig förvaltning	13
Offentlig service	13
Urvalskriterier för val av huvudmannaskap	14
Avvägningar inom Gävle tätort	14
Avvägningar i serviceorter	14
Bedömning om delat huvudmannaskap ska tillämpas	14
Behov av motivering i planbeskrivningen	15
Detaljplaner som saknar allmän plats - Storkvarter	15
När är det lämpligt med storkvarter?	16
Roller och ansvar	16
Befintliga roller	16
Huvudmannaskap	18
Kommunalt huvudmannaskap	18
Enskilt huvudmannaskap	19
Viktiga roller för val av huvudmannaskap	19
Uppföljning och utvärdering	19
Källor	19

Sammanfattning

Syfte

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra hur valet av huvudmannaskap ska ske i Gävle kommuns detaljplanearbete. Vidare preciseras vilket underlag som ska användas och vilken arbetsgrupp som får ansvaret att göra en initial bedömning.

Arbetsformer

Valet av huvudmannaskap sker tidigt i samband med inkommen planförfrågan. Den sker av en arbetsgrupp som består av representanter från kommunledningskontoret och Samhällsbyggnad Gävles avdelning för Fysisk planering.

Valet av huvudmannaskap sker genom att identifierade kriterier vägs samman utifrån detaljplaneförfrågans storlek och lokalisering. Denna preliminära bedömning innebär även en fördelning av ärendet antingen till kommunledningskontoret eller till samhällsbyggnad Gävle.

Valet av huvudmannaskap ska tydligt framgå och motiveras i planbeskedet.

Det är inte markägarskapet som kan avgöra frågan om huvudmannaskap. Valet ska baseras på en sammanvägning av följande kriterier:

- Enhetlig/Historisk förvaltning
- Avstånd till tätbebyggt område
- Utpekad i strategiska dokument / ÖP
- Grad av offentlig service

Inledning och bakgrund

Inom Samhällsbyggnad Gävle har mångåriga diskussioner förts kring gränsdragningar gällande frågan om kommunalt eller enskilt huvudmannaskap för allmänna platser.

Grundprincipen i plan- och bygglagen (PBL) är att kommunen ska ha ansvar för allmän plats. Kommunen kan däremot fransäga sig ansvaret om det finns särskilda skäl. Vilka dessa särskilda skäl är och hur hanteringen av huvudmannaskapsfrågan historiskt har hanterats i Gävle kommun utreddes 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).

Denna rapport är fortsättningen av projektet från 2013 - 2014 där de framtagna rekommendationerna omsätts i riktlinjer och arbetsformer.

Riktlinjerna gäller efter antagande i kommunfullmäktige och gäller detaljplanering av **nya områden**.

Syfte och mål

Syftet är att skapa tydliga arbetsformer och riktlinjer för att fastställa lämpligt huvudmannaskap vid detaljplanering av nya områden, i ett tidigt skede.

Målet är 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 sin tur ger ett mer förutsägbart genomförande av detaljplaner.

Målet är vidare en ökad rättsefterlevnad, likabehandling och rättssäkerhet.

S

Huvudmannaskap

Med **huvudmannaskap** i en detaljplan regleras vem som är ansvarig för de allmänna platserna.

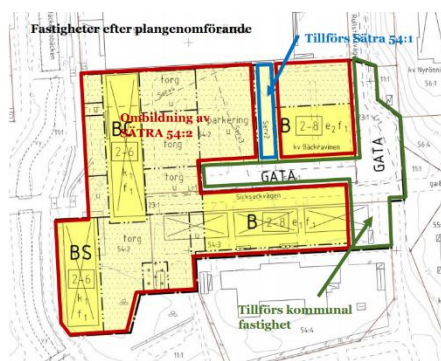
I en detaljplan finns möjlighet att reglera marken antingen till allmän platsmark eller kvartersmark.



Allmän platsmark är mark som ska täcka gemensamma behov, så som allmänna vägar, torg, parker, lekplatser och naturområden som är viktiga för hela stadens befolkning.

Allmän plats inom de centrala delarna av Gävle ägs och förvaltas av kommunen.. Allmänheten har därför rätt och möjlighet att röra sig i centrala staden obehindrat. Allmän platsmark kan endast i mindre

utsträckning förses med byggrätt, och då bara för byggnader/anläggningar som är av allmän karaktär, tex väderskydd vid busshållplats eller transformatorstationer.



Kvartersmark är till för specifika ändamål, såsom bostäder, skolor, centrumfunktioner, handel, etc. Detaljplaneprocessen går ut på att avgöra om en given plats är lämplig för önskat ändamål. Detta kan innebära att kommunen måste utreda grundförhållanden, risker, fastighetsförhållanden, m.m. innan en detaljplan kan antas.

Kvartersmark kan säljas, privatiseras och exploateras för önskat syfte. Kommunen kan i en detaljplan reglera höjder, färger, storlekar på tillkommande byggnader beroende på syftet med detaljplanen. Kvartersmark kan således även stänglas in och bommas igen som en del av en privat egendom där allmänheten inte har tillträde.

Olika typer av huvudmannaskap

1. Kommunalt huvudmannaskap

Huvudregeln i PBL är att kommunen är huvudman för de allmänna platserna. Om det finns särskilda skäl för att ha enskilt huvudmannaskap kan kommunen bestämma detta i detaljplanen.

- *Vem ansvarar?*

För allmän plats med kommunalt huvudmannaskap ansvarar kommunen. I Gävle görs detta av Samhällsbyggnad Gävle och Samhällsbyggnadsnämnden. Avdelningen Trafik&Tillstånd hanterar ärenden där privata aktörer vill använda den allmänna platsen till uteserveringar, tillfälliga byggnader, evenemang, m.m.

- *Vem anlägger och sköter?*

Kommunen genom avdelningen Mark & Exploatering ansvarar för anläggandet av allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap. Detta innebär projektledning och upphandling av utredningar, projekteringar och entreprenader kopplat till anläggandet av vägar, torg, parker, m.m.

Kommunen genom avdelningen Gata & 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.



Vinterunderhåll

- *Vem finansierar*

Finansiering kopplad till anläggandet av allmänna platser sker genom kommunala exploateringsprojekt med kommunala skattemedel, eller olika samfinansieringslösningar. Gäller projektet nybyggnation, erhålls intäkter när de nybildade fastigheterna säljs.

Investeringsprojekt, exempelvis parker och andra allmänna platser planeras och prioriteras av Trafik & Tillstånd och finansieras av den kommunala budgeten.

Finansiering av drift och skötsel sker via den kommunala budgeten.

- *Standard på vägarna och på allmänna platser*

De allmänna platserna med kommunalt huvudmannaskap ska vara utförda på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med ortens sed och i övrigt följa planen vad

gäller gatubredd, höjdlägen och utformning (PBL 6:18). Det betyder att kommunen ska hålla en likvärdig standard inom likartade planområden.

Samhällsbyggnad Gävle håller på att ta fram en teknisk handbok, som kommer att redogöra för den standard som ska gälla på kommunala allmänna platser.

- *Markåtkomst och genomförande*

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

Vid ett genomförande av detaljplanerna följs redan utarbetade kommunala riktlinjer, som innebär en förutsägbarhet och tydlighet.

- *Allmänhetens tillträde*

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

2. Enskilt huvudmannaskap

Om det finns särskilda skäl kan kommunen besluta att det ska vara enskilt huvudmannaskap i hela eller delar av en detaljplan.

- *Vem ansvarar?*

För allmänna platser 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 fastigheterna som har nytta av anläggningen, d.v.s. normalt alla fastigheter inom planområdet. Vanligtvis bildas en samfällighetsförening (förut kunde det bl.a. heta vägförening) som förvaltar gemensamhetsanläggningen.

Ofta läggs även ansvaret för vatten- och avloppsledningar och dagvattenhanteringen över på de enskilda fastighetsägarna i områden med enskilt huvudmannaskap.

- *Vem anlägger och sköter?*

Initialt anlägger en enskild entreprenör de allmänna platserna med enskilt huvudmannaskap. Detta innebär att entreprenören själv handlar upp eller projekterar för och bygger vägar samt andra allmänna platser. Ibland är projekterings-/bygghandlingarna, bristfälliga vilket kan leda till problem vid den framtida skötseln.

Skötseln och framtida underhåll/utförande av de allmänna platserna övergår efter genomförandet till de enskilda fastighetsägarna, ofta genom en samfällighetsförening. Detta innebär att fastighetsägarna ska sköta snöröjning och sandning av vägar, sköta lekplatser, gräsklippning, tömning av skräp mm

Ofta sköter fastighetsägarna även vatten- och avloppsledningarna inom området.

- *Vem finansierar?*

Initialt är det exploatören som finansierar anläggandet av de allmänna platserna. Exploatörens kostnader täcks sedan av intäkter från försäljning av de nybildade fastigheterna, så indirekt betalar de nya fastighetsägarna anläggandet av de allmänna platserna.

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

En kritik som ibland uppstår i samband med diskussioner kring enskilt huvudmannaskap är orättvisan med ”dubbelbeskattning” och svag likabehandling. Drift- och underhåll av vägar och andra allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap betalas av alla invånare i kommunen via kommunalskatten. Fastighetsägarna i ett område med enskilt huvudmannaskap betalar utöver kommunalskatten även för drift och underhåll av de allmänna platserna inom ”det egna området”.

- *Standard på vägarna och på allmänna platser*

I anläggningsskedet 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. Ofta blir standarden på vägar och övrig allmän plats lägre än när kommunen anlägger den allmänna platsen. Detta tillsammans med en ofullständig överlämning av handlingar kan leda till problem och större kostnader i det framtida underhållet, framförallt med vatten- och avloppsledning.

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 i princip alltid marken inom planområdet. Efter ansökan om lantmåteriförrättning från exploatören ansvarar Lantmåterimyndigheten 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 de allmänna platserna krävs att villkoren i anläggningslagen är uppfyllda. Bland annat ska en fastighet ha ett påtagligt behov av anläggningen/platsen (väsentlighetsvillkoret). Detta betyder att en fastighet inte tvingas in i en gemensamhetsanläggning om nyttan av anläggningen kan tillgodoses på något annat lämpligt sätt. Därutöver måste själva anläggningen/platsen ”gå med vinst”, d.v.s. fördelarna med hela gemensamhetsanläggningen måste vara större än de kostnader och olägenheter som anläggningen medför (båtnadsvillkoret). Detta villkor är tvingande och kan inte frångås genom en överenskommelse. En konsekvens av enskilt huvudmannaskap för t.ex. större grönområden, lekplatser kan därför bli att Lantmåterimyndigheten inte kan bilda de tänkta gemensamhetsanläggningarna då villkoren i anläggningslagen inte är uppfyllda.

- *Allmänhetens tillträde*

Det är de enskilda fastighetsägarna, som tillsammans äger och förvaltar den allmänna platsen, som har fullt tillträde till den allmänna platsen/anläggningen. Utöver de generella rättigheterna som finns i allemansrätten, innebär alltså det enskilda huvudmannaskapet att allmänheten inte har någon fullständig rätt till tillträde till de allmänna platserna.

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



3. Delat huvudmannaskap, både kommunalt och enskilt

Plan- och bygglagen skapar även möjligheter att dela ansvaret inom en och samma detaljplan. Ansvaret kan bara delas upp geografiskt, dvs delat ansvar för samma plats är inte möjligt.

Delat huvudmannaskap gör det möjligt att anpassa huvudmannaskapet till de praktiska behov som finns, utan att behöva göra en detaljplan för varje delområde. Uppdelningen av kommunalt och enskilt huvudmannaskap för allmänna platser kan vara lämplig inom ett område där det både finns platser med anläggningar som betjänar en större allmänhet samt andra platser som mest används av de boende i området. 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 i området, som främst används av de boende, kan ges enskilt huvudmannaskap.

Kommunalt vatten och avlopp

En parallell process i varje exploatering är utredning av behovet av VA-försörjning samt byggnation av lämplig anläggning.

Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) reglerar behovet av allmänna vatten- och avloppstjänster, samt kommunens ansvar för att inrätta ett verksamhetsområde för vatten och spillvatten samt dagvatten. Gävle Vatten är huvudman för den kommunala vattenförsörjningen och avloppshantering i Gävle kommun inom beslutat verksamhetsområde. LAV gäller oberoende av annan lagstiftning och utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp påverkas således inte lagmässigt av huvudmannaskap för allmän platsmark.

Genom Samarbetsavtal för Gästrik Vatten AB gäller att där behovet av verksamhetsområde för kommunalt VA (dricksvatten och/eller spillvatten och/eller dagvatten) är uppfyllt och där VA-anläggningen är lokaliserad på kommunägd mark¹ så ska VA-anläggningen vara allmän. Det innebär i praktiken att, i de flesta fall, där det finns behov av kommunalt VA och där detaljplanen anger kommunalt huvudmannaskap ska även allmän VA-anläggning byggas.

Konsekvenser av dessa riktlinjer

Vid införandet av dessa riktlinjer kan befintliga samarbetsformer med GVAB komma att behöva ses över och revideras. Markägarskapet ska inte styra valet av huvudmannaskap.

För ett växande Gävle är det viktigt att hitta samverkansformer som exempelvis möjliggör kommunala VA-anläggningar i enskilda vägar. Detta för att säkerställa VA-anläggningar som motsvarar de mål vi strävar efter kopplat till en god miljö. Vidare är det oftast orimligt att lägga över ansvaret för en avancerad teknisk anläggning på enskilda fastighetsägare.

Detta kommer att kräva en mer samordnad prioritering mellan Gävle kommuns utbyggnadsplaner och Gästrik Vattens investeringsplaner, då vi är beroende av varandra för att möta behoven i ett växande Gävle.

Gästrik Vatten AB (GVAB) är moderbolag och äger de fem dotterbolagen Gävle Vatten AB, Hofors Vatten AB, Ockelbo Vatten AB, Älvkarleby Vatten AB och Östhammar Vatten AB. Bolagets ändamål är att tillsammans med de kommunala bolag som är huvudmän för VA-anläggningarna i Gävle, Hofors, Ockelbo, Älvkarleby och Östhammars kommuner svara för driften av den allmänna vattenförsörjningen och avloppshantering i kommunerna.

¹ All mark som är planlagd som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap ska ägas av kommunen. Sådan allmän plats som inte ägs av kommunen i ett inledande skede av exploateringen kommer, via fastighetsreglering, överföras till kommunen och därmed är den initiala markägaren inte av vikt i bedömning av vem som ska ansvara för VA-anläggningen eller inneha huvudmannaskap för allmän plats

Riktlinjer för huvudmannaskap

Huvudregeln är att kommunen ska vara huvudman för allmän plats. I propositionen (prop 2009/10:170) resonerar lagstiftaren kring behovet av att motivera sitt beslut, och *”syftet med bestämmelserna är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet.”*

Kommunal byggherre = Kommunalt Huvudmannaskap?

Den tidigare utredningen (2013 – 2014) gick igenom hur huvudmannaskapsfrågan har avgjorts i Gävle kommun den senaste tiden.

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. Nedan följer en närmare beskrivning av dessa.

Genomgång av rättsfall

Vilka skäl är giltiga för en kommun att frånskriva sig huvudmannaskapet? Viktigt att poängtera är att samtliga rättsfall hanterade en omvandling av tidigare byggda områden. Utredarna kunde hitta en handfull applicerbara fall och identifierade sex bedömningsgrunder som har spelat in i domstolarnas avvägning i frågan.

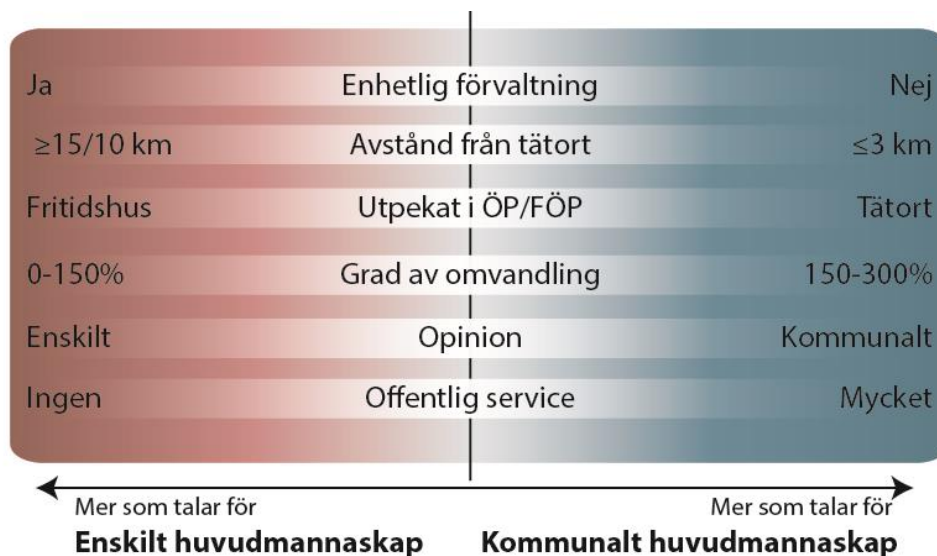
Konsulten kan även konstatera att det ofta krävs en argumentation kopplad till fler än ett av ovan identifierade skäl. Nedan förklaras bedömningsgrunderna ytterligare:

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 proportionelig 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 huvudmannskapet, då exempelvis väghållning kan skötas efter eget initiativ och kanske även till en lägre kostnad än en kommunal drift. Å andra sidan kan opinionen inom tätbebyggda områden vara att kommunen bör sköta och drifva 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.

Rekommendationer från tidigare utredning

Utredningen från 2013 gav följande rekommendationer för valet av huvudmannaskap:

- Inom Gävle tätort bör det uteslutande vara kommunalt huvudmannaskap. Enligt utredarens bedömning är Bomhus, Järvsta, Andersberg, Valbo tätort, Sätra, 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.

Underlag för val av huvudmannaskap

Baserat på rättsgenomgången har ett arbetssätt tagits fram som fokuserar på en sammanvägning av nedanstående faktorer. Riktlinjerna för huvudmannaskap gäller för detaljplaner för nya områden, varvid frågor kring opinion och grad av omvandling får mindre betydelse.

För att kunna göra ett välavvägt val används följande underlag:



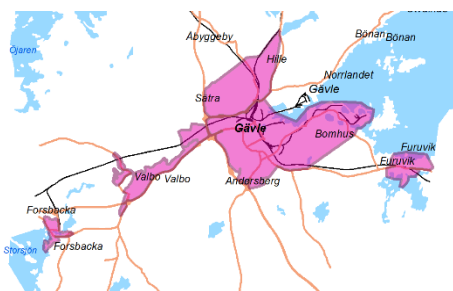
ÖP

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

Koppling till tätort enligt "Tättbebyggt område"



Samhällsbyggnad Gävle, trafik och tillstånd, arbetar inom ramen för lokala trafikföreskrifter, med en definition av "tättbebyggt område", som innebär att Gävle kommun meddelar lokala trafikföreskrifter inom tättbebyggt område, medan Länsstyrelsen meddelar lokala trafikföreskrifter utanför tättbebyggt område.

En lokal trafikföreskrift kan exempelvis vara färdhastighet för fordon eller parkeringsförbud.

Samhällsbyggnad Gävle har i detta arbete tagit fram en geografisk avgränsning av det tättbebyggda området som Länsstyrelsen och även Trafikverket arbetar efter. Denna definition revideras vid behov av Samhällsbyggnad Gävle.

Det definierade tätbebyggda 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 tätbebyggt 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 att bilda en vägförening.

Enhetlig förvaltning

Utredningen gällande huvudmannaskap från 2013 redovisar hur huvudmannaskapsfrågan har hanterats hittills i Gävle kommun. Vissa orter, exempelvis Hedesunda har välfungerande och livskraftiga vägföreningar som 2013 uppgav sig vara 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 samhällighetsföreningarna i området är.

Offentlig service

Vid val av huvudmannaskap är en viktig aspekt att kartlägga, framförallt utanför Gävles tätort, om detaljplanen tillskapar offentlig service, och om den servicen är så betydelsefull att det motiverar ett kommunalt huvudmannaskap.

Urvalskriterier för val av 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. Detta illustreras i nedanfigur:



Avvägningar inom Gävle tätort

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

1. ÖP – ligger detaljplanen inom bebyggelsesriktningen och ÖPs riktlinjer för nya områden. Men även – finns det behov av en fortsatt utbyggnad av området, behöver kommunen säkra framtida expansion genom att vara huvudman för exempelvis huvudgatan?
2. Kopplingen till tätort – Hur väl kopplad är området mot Gävle tätort? Finns det obruten bebyggelse? Finns gång/cykel vägar? Hur ser vägnät ut?
3. Enhetlig förvaltning – hur ser förvaltningen 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

1. ÖP – ligger detaljplanen inom bebyggelsesriktningen och ÖPs riktlinjer för nya områden? 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?

Bedömning om delat huvudmannaskap ska tillämpas

I vissa lägen kan det vara befogat att i beslutet kring vilket huvudmannaskap som ska tillämpa även ställa sig frågan om det finns behov eller motiv till delat huvudmannaskap inom planområdet. Ett beslut om att dela huvudmannaskapet för de olika allmänna platserna kan också vara ett hjälpmedel i att besluta om vilket huvudmannaskap som ska tillämpas.

Exempel på delat huvudmannaskap är att infarts- eller genomfartsgatan i ett område kan vara kommunal eftersom den har ett allmänt intresse samtidigt som

de mindre vägarna i bostadsområdena kan vara enskilda. Denna skillnad i huvudmannaskap man även applicera på de olika allmänna platserna som tex gata, natur och park.

Behov av motivering i planbeskrivningen

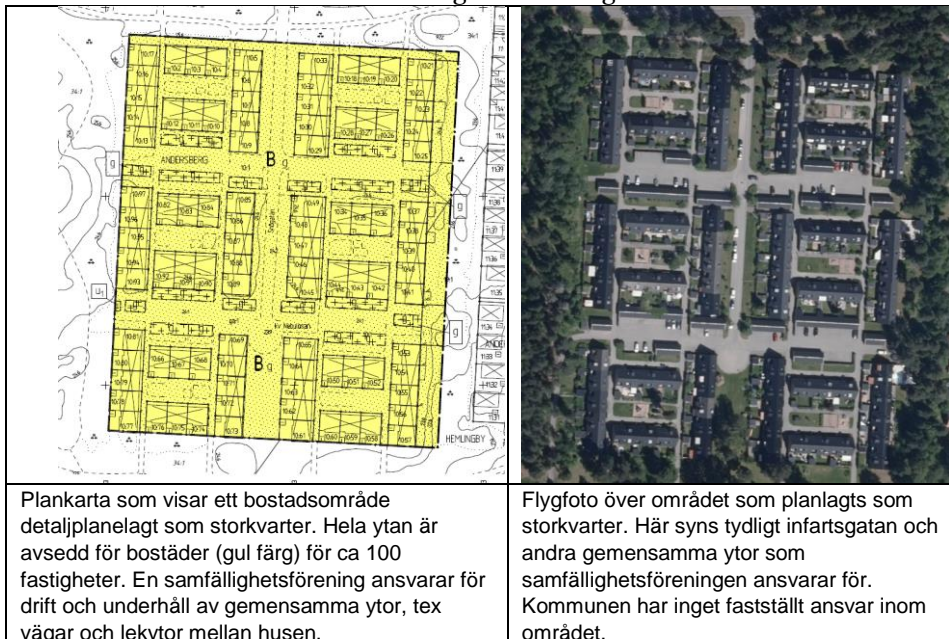
I detaljplanernas planbeskrivning behövs ställningstagandet motiveras tydligt och det är viktigt att kommunen tydligt visar vilka avvägningar som gjorts och motiverar de särskilda skäl som lett till att vissa platser getts enskilt huvudmannaskap. Av den ska också framgå vad huvudmannaskapet innebär för dem som blir berörda av detaljplanen så att de förstår dess innebörd.

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. Ansvar ligger helt på den enskilde (fastighetsägare och/eller bostadsrättsinnehavare) som bor i området. Oftast bildas en förening, tex en samfällighetsförening eller en bostadsrättsförening.

Om ett område planläggs som storkvarter behöver kommunen inte ta ställning till kommunalt eller enskilt huvudmannaskap eftersom det saknas allmän plats i området.

Vid val av storkvarterlösning bör exploitören eller annan intressent kunna genomföra hela området i en helhet för att skapa ett sammanhållet område med likvärdig standard på tex gator och gårdsytor inom hela området. Ett storkvarter lämpar sig oftast inte att byggas ut i små etapper, tex en villa eller några radhus i taget, eftersom man lätt tappar överblicken för genomförandet över området med många aktörer om ingen ansvarar för helheten. Vem/vilka som ska ansvar för drift och underhåll på lång sikt bör vara tydligt från början, det kan tex 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 småslakighet och där områdets interna vägar blir bilfria, smala smala och inte kan driftas med större maskiner. Exempelvis 1990-talets områden med bostadsrättsradhus.

Vad gäller 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.

Roller och ansvar

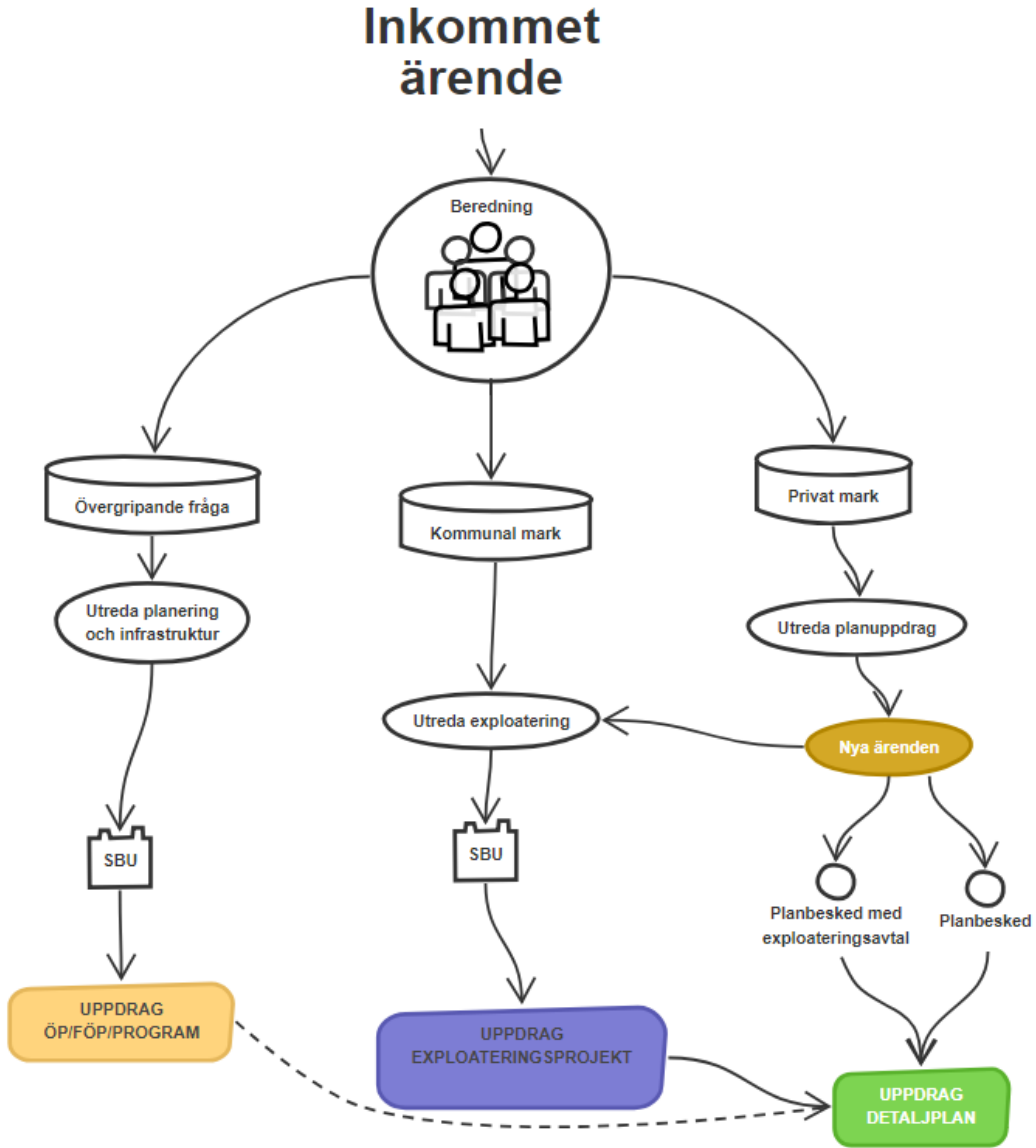
Befintliga roller

Arbetsformerna bygger på redan upparbetade samverkansformer mellan Kommunledningskontoret och Samhällsbyggnad Gävle. Valet av huvudmannaskap kopplas till befintliga arbetsformer för komplexa mark- och planförfrågningar, vars mål är fördela ärenden mellan kommunala projekt för översiktlig planering, exploateringsprojekt eller direkt till detaljplaneuppdrag. Projekt inom översiktlig planering och exploatering redovisas senare i två ärendeportföljer som diskuteras och prioriteras inom Samhällsbyggnadsutskottet.

Detta arbete innebär att inkomna ärenden bereds av en beredningsgrupp, bestående av två strateger från KLK, två handläggare från Fysisk planering och en representant för Näringsliv.

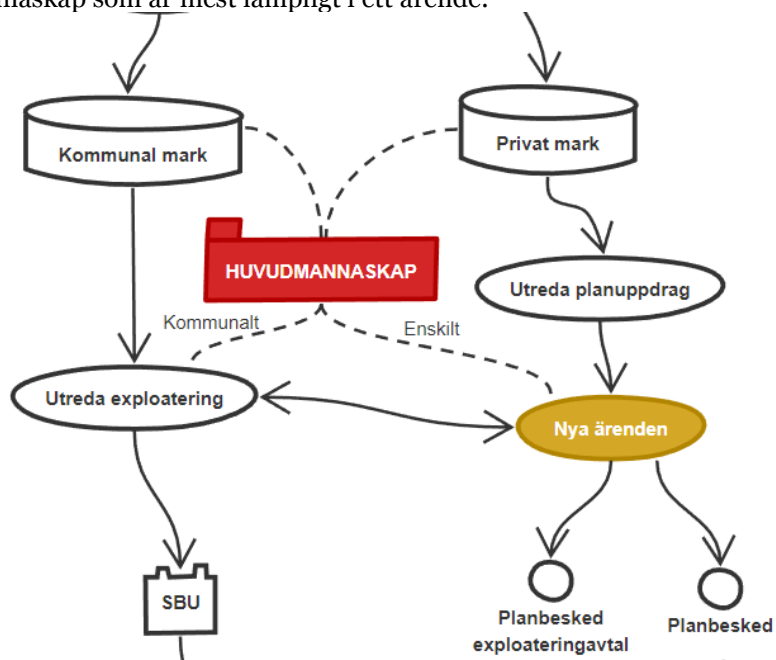
Inom Samhällsbyggnad Gävle finns även arbetsgruppen "Nya Ärenden" som består av kompetens från hela samhällsbyggnadsförvaltningen, samt från Gästrike Vatten. Arbetsgruppen har som uppgift att bereda ärenden inför beslut om planuppdrag och planbesked i Samhällsbyggnadsnämnden. I planbeskedet ska alltid val av huvudmannaskap redovisas och motiveras.

I nedan bild beskrivs de befintliga arbetsformerna för samverkan mellan kommunledningskontoret och Samhällsbyggnad Gävle gällande mark,- och planförfrågningar.



Huvudmannaskap

Ovan beskrivet arbetssätt blir en nyckel även för valet av huvudmannaskap. Tillsammans i beredningsgruppen används dessa riktlinjer för att bedöma vilket huvudmannaskap som är mest lämpligt i ett ärende.



Kommunalt huvudmannaskap

Vid val av *kommunalt huvudmannaskap* hamnar ärendet för utredning på kommunledningskontoret, Övergripande planering.

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

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

Ärendet går sedan vidare till Samhällsbyggnad Gävle och arbetsgruppen "Nya ärenden" för fortsatt beredning.

Enskilt huvudmannaskap

Vid val av *enskilt huvudmannaskap* görs en preliminär motivering av de särskilda skälen i beredningsgruppen och ärendet går vidare till Samhällsbyggnad Gävle och den gemensamma gruppen "Nya ärenden".

Vid val av enskilt huvudmannaskap ska de särskilda skälen motiveras utifrån analysen i dessa riktlinjer.

Viktiga roller för val av huvudmannaskap

Arbetsformerna kräver vissa moment för att fungera:

- De arbetsformer som finns för samarbete mellan KLK och Samhällsbyggnad gällande komplexa mark- och planförfrågningar.
- Den tvärsektoriella arbetsgruppen "Nya Ärenden"
- Styrgrupp dit frågor kan lyftas om de är av principiell karaktär eller särskilt omfattande.

Uppföljning och utvärdering

Dessa riktlinjer gäller efter antagande i kommunfullmäktige. Samhällsbyggnad 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.

Källor

2018-06-01
Dnr:

Koncernremiss Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats.

Samrådstid: 2018-06-12 – 2018-09-12

Samhällsbyggnad Gävle har upprättat ett förslag till riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats.

Inom Samhällsbyggnad Gävle har mångåriga diskussioner förts kring gränsdragningar gällande frågan om kommunalt eller enskilt huvudmannaskap för allmänna platser.

Grundprincipen i plan- och bygglagen (PBL) är att kommunen ska ha ansvar för allmän plats. Kommunen kan däremot fransäga sig ansvaret om det finns särskilda skäl. Vilka dessa särskilda skäl är och hur hanteringen av huvudmannaskapsfrågan historiskt har hanterats i Gävle kommun utreddes 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).

Denna rapport är fortsättningen av projektet från 2013 - 2014 där de framtagna rekommendationerna omsätts i riktlinjer och arbetsformer.

Syftet är att skapa tydliga arbetsformer och riktlinjer för att fastställa lämpligt huvudmannaskap vid detaljplanering av nya områden, i ett tidigt skede. Och ge en förutsägbarhet gällande hanteringen av huvudmannaskap i Gävle kommun.

Det övergripande målet är en ökad rättsefterlevnad, likabehandling och rättssäkerhet och samtidigt skapa goda möjligheter att genomföra projekt i vårt växande Gävle.

Nu önskar vi era synpunkter på dessa riktlinjer. Vi önskar veta hur riktlinjerna påverkar era befintliga rutiner och planering, hur ni ser på underlagen som ska ligga till grund för valet av huvudmannaskap och hur ni ser på arbetsprocessen. Vi önskar att ni beskriver hur arbetsgången påverkar er och om ni ser att det finns förutsättningar för att era synpunkter kan tas tillvara i valet av huvudmannaskap.

Vi finns tillgängliga under augusti för vid behov av särskilda möten/dragningar. Tveka inte att höra av er.

Samhällsbyggnad Gävle

Josef Rundström
Planarkitekt