

Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats vid detaljplanering

KS-628/2011 003

Antagen av Kommunfullmäktige 2013-02-04.



Riktlinjerna för huvudmannaskap, för allmänhetens tillträde inom kvartersmark respektive gemensamma områden inom kvartersmark, motsvaras av gällande bestämmelser i Plan- och bygglagen.

Riktlinjerna ska säkerställas i planprocessen. Konsekvenserna ska hanteras genom samordning mellan stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden och i tekniska nämndens beredning av kommande års drift- och underhållsbudget.

STADSBYGGNADSKONTORET

2012-11-02

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320

Handläggare, titel, telefon

Fredrik Wallin, processansvarig
detaljplanering, 011-15 13 20

Kommunstyrelsen

Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats vid detaljplanering

KS-628/2011 003

Sammanfattning

Riktlinjerna för huvudmannaskap, för allmänhetens tillträde inom kvartersmark respektive gemensamma områden inom kvartersmark, motsvaras av gällande bestämmelser i Plan- och bygglagen.

Riktlinjerna ska säkerställas i planprocessen. Konsekvenserna ska hanteras genom samordning mellan stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden och i tekniska nämndens beredning av kommande års drift- och underhållsbudget.

Allmäntillgänglighet i detaljplan

Gator, torg, parker och andra områden som ska vara tillgängliga för allmänheten ska planläggas som ”allmän plats” i detaljplan.

I det fall det finns skäl att reservera markområden för allmänna ändamål inom kvartersmark genom särskild bestämmelse (”x” eller ”z”) eller att reservera markområden inom kvartersmark som ska vara gemensamma för flera fastigheter genom särskild bestämmelse (”g”) ska förutsättningarna, motiven och konsekvenserna redovisas i planbeskrivningen.

Huvudmannaskap för allmän plats

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom detaljplan.

I det fall det finns särskilda skäl för annan huvudman än kommunen ska förutsättningarna, motiven och konsekvenserna redovisas i planbeskrivningen.

Drift och underhåll av allmän plats

Detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats ska inte antas om det saknas medel för drift och underhåll för tillkommande områden och anläggningar inom allmän plats.

Postadress

Norrköpings kommun
Stadsbyggnadskontoret
Trädgårdsgatan 21
601 81 Norrköping

Besöksadress

Förvaltningshuset Rosen
Trädgårdsgatan 21

Telefon

011-15 00 00
011-15 00 00 (vxl)

Telefax

011-15 16 25

E-post

stadsbyggnadskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se

Innehållsförteckning

Inledning	3
Uppdraget	3
Arbetsgrupp	3
Bakgrund	4
Plan- och bygglagen	4
Allmän plats och kvartersmark i detaljplan	4
Huvudmannaskap för allmän plats	6
Kostnader och finansiering	8
Valet mellan kvartersmark/allmän plats och huvudmannaskap för allmän plats	11
Kommunalt övertagande av huvudmannaskap	12
Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats vid detaljplanering .	14
Allmäntillgänglighet i detaljplan	14
Huvudmannaskap för allmän plats	14
Drift och underhåll av allmän plats	14
Konsekvenser av riktlinjer för huvudmannaskap	15
Markåtkomst och utbyggnad, kostnader och finansiering	15
Tekniska nämndens drift- och underhållsbudget.....	15
Samordning SPN/TN	16
Riktlinjer för planprocessen och budgetprocessen	17
Planprocessen	17

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320

Inledning

Uppdraget

I september 2011 lämnades en motion till kommunfullmäktige med innebörden att kommunen inte är konsekvent vid val av huvudmannaskap för allmän plats vid detaljplanering, vilket leder till otydlighet, ökad risk för överklaganden samt att kommunens beslut upplevs som orättvisa. Att å ena sidan arbeta med övertagande av huvudmannaskap från vägföreningar och att samtidigt skapa nya föreningar för samma ändamål beskrivs som obegripligt. I motionen föreslås att Norrköpings kommun skapar tydliga och begripliga riktlinjer i frågan. Kommunfullmäktige biföll motionen den 26 mars 2012 och gav kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag riktlinjer enligt motionens förslag.

Den 20 april 2012 remitterade kommunstyrelsen uppdraget att ta fram förslag till riktlinjer till stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden.

Stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden lämnar ett gemensamt förslag till riktlinjer för huvudmannaskap vid detaljplanering, samt redovisar konsekvenser och det behov av samordning mellan nämnderna som blir nödvändigt.

Arbetsgrupp

Riktlinjer för huvudmannaskap vid detaljplanering har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av:

- Fredrik Wallin, stadsbyggnadskontoret fysisk planering, processansvarig detaljplanering.
- Johan Swärd, tekniska kontoret Gata/Park/Natur, trafikplanerare.
- Björn Lunnerdal, stadsbyggnadskontoret mark och exploatering, processansvarig exploatering.
- Anna Kuling, stadsbyggnadskontoret mark och exploatering, projektsamordnare.

Bakgrund

Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen (PBL) regleras planläggning av mark och vatten samt om byggande. Planläggning enligt lagen är kommunens ansvar och angelägenhet, vilket benämns som "det kommunala planmonopolet". Vid planläggning och annan prövning ska kommunen ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen.

Nuvarande plan- och bygglag (2010:900) började gälla den 2 maj 2011. Den tidigare plan- och bygglagen (ÄPBL) trädde i kraft 1987 och ersatte då byggnadslagstiftningen (BL) från 1947.

Enligt övergångsbestämmelserna i PBL ska ÄPBL gälla för de mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011.

Allmän plats och kvartersmark i detaljplan

I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser och kvartersmark (och vattenområden). Kommunen ska även bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, samt bestämma användningen av kvartersmark (och vattenområden).

Allmän plats definieras enligt plan och bygglagen som "en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov". Med det gemensamma behovet avses allmänhetens och samhällets behov. Allmänna platser ska vara tillgängliga och får inte stängas av eller upplåtas så att en enskild rättighet uppstår (annat än tillfälligt). De allmänna platserna är alltså ett allmänt intresse. Ansvaret för allmänna platser åvilar den som är huvudman.

Kvartersmark definieras i lagen som "mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde". Det är alltså de markområden som ska användas för andra ändamål, t ex för bostäder, handel, industri, skola, vård, teknisk anläggning etc, dvs för enskilt byggande.

Den mest grundläggande indelningen av markanvändningen i en detaljplan, avgränsningen mellan "allmänna platser" respektive "kvartersmark", är av stor betydelse eftersom det är en avgränsning mellan "allmänt" och "enskilt" och därmed även reglerar en ansvars- och kostnadsfördelning. Den innebär också en skillnad i fråga om rättigheter och skyldigheter.

Vad ska vara allmän plats?

Det finns ingen exakt definition av vad som ska vara allmän plats, varken i lag eller i förarbeten. Begrepp som används är ”områden som ska vara allmänt tillgängliga”, ”områden som rymmer allmänna nyttigheter”, ”områden som allmänheten ska nyttja”. Kommunen ska upplåta allmänna platser till allmänt begagnande, vilket innebär att allmänheten ska ha full tillträdesrätt till området i fråga.

Kommunen behöver vid planläggningen avgöra hur viktigt det är med allmänhetens tillträde till ett visst område, och en vägledning kan vara att ställa frågan: Är det acceptabelt att området hägnas in och förses med låsbar grind som bara vissa har nyckel till?

I områden med kvartersmark för publika (handel, centrum, kultur) eller allmänna ändamål (t ex skola och vård) kan den faktiska avgränsningen mellan ”enskilt” (kvartersmark) och ”allmänt” (allmän plats) vara svår att urskilja, då verksamheten i sig förutsätter att allmänheten har tillgång till området.

Avgränsningen kan också vara svår att avgöra i tätare stadsbebyggelse med flerbostadshus blandat med verksamheter av olika slag, där stadens ytor i praktiken används utifrån människornas och verksamheternas behov. Trots detta måste ansvaret för de olika ytorna vara tydligt definierat.

Gemensamma ytor inom kvartersmark

Även inom kvartersmark finns det behov av gemensamma ytor. Inom en fastighet med bostäder som upplåts med bostads- eller hyresrätt är den omgivande marken ofta helt eller delvis gemensam för de boende. I detta fall ligger ansvaret för den gemensamma ytan på fastighetsägaren (eller på innehavare av särskilt rätt enligt upplåtelse).

I grupphusområden bestående av separata bostadsfastigheter finns ofta gemensamma ytor för ett eller flera ändamål, t ex infartsvägar, gångvägar, parkering och garage, sophantering, gräsytor och planteringar, lekplats mm. Vissa områden är relativt stora och innehåller många funktioner som under andra förhållanden skulle kunna vara allmänna platser, s k ”storkvarter”.

Ett annat exempel är kvartersmark för handel, där det också kan finnas behov av ytor som ska nyttjas gemensamt av flera fastigheter, vanligen för angöring och parkering.

Då de gemensamma ytorna ska användas för flera fastigheters gemensamma behov bildas ofta en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen genom lantmäteriförrättning. Därigenom skapas en rättighet att nyttja områden till förmån för de deltagande fastigheterna. Vid förrättningen bestäms också fördelningen av kostnaderna mellan de deltagande fastigheterna samt eventuell ersättning för markupplåtelsen. Ansvaret för områdena faller på de enskilda fastighetsägarna eller på en samfällighetsförening som bildas för ändamålet.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320

I det fall det finns behov av att särskilt reservera ett markområde för en gemensamhetsanläggning i en detaljplan avgränsas området och ges beteckningen "g", vilket innebär en begränsning av markanvändningen eftersom "marken ska vara tillgänglig för gemensamhetsanläggning".

Allmäntillgänglighet inom kvartersmark

I vissa fall kan det finnas behov för allmänhetens tillträde till områden inom kvartersmark. Det kan exempelvis vara fråga om en gångväg genom ett "storkvarter" eller en körväg genom ett handelsområde. Även sådana områden kan reserveras i detaljplan genom bestämmelsen "x" respektive "z" som innebär att marken ska vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik respektive allmän körtrafik. Bestämmelsen i detaljplan ger i sig ingen allmän tillgänglighet utan en rättighet måste skapas genom avtal eller lantmåteriförrättning, t ex nyttjanderätt eller servitut, och den som är huvudman för anläggningen (t ex en gångpassage) är skyldig att förvärva sådan rättighet om fastighetsägaren så begär.

Denna möjlighet att reservera enskild mark för allmänhetens tillgänglighet var från början tänkt som ett undantag, att användas när det av olika skäl inte är lämpligt att området planläggs som allmän plats, t ex för en gångpassage genom en portal i en byggnad eller en tunnel, dvs när marken bara delvis, i ett höjdplan, ska vara tillgängligt för allmänhetens tillträde och den enskilda fastighetsägaren råder över området i övrigt.

Det kan alltså vara förutsättningar avseende ägoförhållanden som är grunden för "x- och z-områden". Sedan möjligheten till tredimensionell fastighetsbildning har införts kan olika markanvändning i olika plan ofta regleras på annat sätt än genom denna bestämmelse i detaljplan.

Huvudmannaskap för allmän plats

Ansvar för byggande, iordningsställande samt drift och underhåll av allmänna platser åligger huvudmannen. Enligt plan och bygglagen ska kommunen vara huvudman för allmän plats inom detaljplan. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl, i detaljplanen bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser. Då någon annan än kommunen är huvudman benämns huvudmannaskapet som "enskilt".

I den tidigare ÄBPL fanns det ingen möjlighet till delat huvudmannaskap, dvs olika huvudmän för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan, utan den möjligheten infördes först den 2 maj 2011. Den tidigare bestämmelsen om särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap gäller fortfarande, även om det enskilda huvudmannaskapet avser enbart vissa allmänna platser inom detaljplanen. Tillämpningen av delat huvudmannaskap är ännu något oklar och inte prövad i högre instans.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

Före plan- och bygglagen tid, i den äldre byggnadslagstiftningen var det olika bestämmelser för stad, vissa stadsliknande samhällen och för landet i övrigt och det fanns två typer av detaljplaneinstitut: stadsplaner med kommunalt huvudmannaskap respektive byggnadsplaner, vilka innebar enskilt huvudmannaskap.

Uppdelningen med stadsplan respektive byggnadsplan hade sitt ursprung i ännu tidigare lagstiftning. Stadsplanens uppgift var till en början endast att skilja mark som skulle bebyggas från mark som skulle användas för samfärdseln, såsom gator torg och andra allmänna platser. Den utvecklades med tiden till ett verktyg att reglera och leda stadens utveckling i sin helhet. Därför utvecklades även bestämmelser som gjorde det möjligt att rättsligt och ekonomiskt genomföra planerna.

Byggnadsplanerna var ursprungligen en enklare form av reglering med begränsade rättsverkningar, avsedd att användas utanför tätorten och där genomförandet ansågs vara de enskilda fastighetsägarnas angelägenhet. Även denna typ av reglering utvecklades, men det ansågs inte finnas skäl att inom byggnadslagstiftningen tillskapa eller ange något rättssubjekt med uppgift att ta sig an de samlade tätbebyggelseproblemen inom byggnadsplaneområden, med ansvar att tillgodose de gemensamma behoven.

Kommunalt huvudmannaskap

Kommunalt huvudmannaskap innebär alltså att det är kommunen som ansvarar för de allmänna platserna; för utformningen, utbyggnaden och för drift och underhåll. Oftast är den en teknisk nämnd inom kommunen som har huvudmannaskapsansvaret inom kommun, och en teknisk förvaltning som verkställer ansvaret.

Kommunen har en skyldighet att iordningställa de allmänna platserna och det finns ett antal bestämmelser som syftar till att kommunen verkligen ska kunna uppfylla denna skyldighet.

Kommunen har bl a en rätt att lösa mark som enligt detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för. Kommunen har också skyldighet att lösa marken om fastighetsägaren så begär. Ersättningen för marken bestäms enligt expropriationslagens bestämmelser eller enligt överenskommelse. Under vissa förutsättningar kan en fastighetsägare vara skyldig att avstå mark utan ersättning.

Enskilt huvudmannaskap

Det finns ingen beskrivning i lagen om vem eller vilka som kan vara huvudman för allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Det kan teoretiskt sett vara ägaren till mark som är allmän plats, en grupp av fastighetsägare, en förening eller ett företag.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

I praktiken är det nödvändigt att reglera ansvaret och kostnadsfördelningen och numera förutsätts att de allmänna platserna ska utgöra en gemensamhetsanläggning som bildas genom förrättning enligt anläggningslagen. Gemensamhetsanläggningar av en större omfattning förvaltas av en samfällighetsförening. Rättigheten till marken skapas genom lantmåteriförrättningen, och då avgörs även vilka som ska delta i gemensamhetsanläggningen och samfällighetsföreningen, gemensamhetsanläggningens innehåll och avgränsning, ersättning till markägare som upplåter markutrymme mm.

En enskild huvudman är skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till mark som är planlagd som allmän plats

Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap

Kommunen ska redovisa särskilda skäl för att någon annan än kommunen själv ska vara huvudman för allmänna platser. Syftet med bestämmelsen är att kommunerna inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet.

Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap har bedömts föreligga när det detaljplanerade området har varit fritidshusbebyggelse, mot bakgrund av områdena inte är avsedda att inrymma "allmänna nyttigheter" utan enbart gemensamma platser för fastigheterna inom området.

Andra skäl som prövats i högre instanser är t ex när omgivande områden har enskilt huvudmannaskap som förvaltas av en befintlig förening och det inte är rationellt att ha olika huvudmannaskap i delområden, eller om området har fortsatt "landsbygdskaraktär". Om en övervägande majoritet inom ett område förordar enskilt huvudmannaskap kan det också vara ett godtagbart skäl.

Gemensamma områden med beteckning "g" inom kvartersmark i detaljplan är inte samma sak som allmän plats med enskilt huvudmannaskap, men den tillämpningen har använts för att uppnå samma syfte genom att mer eller mindre medvetet kringgå kravet på redovisning av "särskilda skäl".

Kostnader och finansiering

Allmän plats med kommunalt huvudmannaskap

Utbyggnaden av allmänna platser och anläggningar som kommunen är huvudman för kan finansieras genom exploateringsintäkter, skattemedel eller genom uttag av gatukostnader från fastighetsägare enligt regler i Plan- och bygglagen. Finansieringen kan av bestå av en kombination av dessa.

Drift och underhåll av allmänna platser och anläggningar finansieras av skattemedel och ingår i den kommunala driftsbudgeten.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

Finansiering via skattemedel

Kommunens intäkter via kommunalskatt och kommunal fastighetsavgift fördelas till kommunens olika verksamheter genom beslut i fullmäktige respektive de kommunala nämnderna. I budgetprocessen redovisar de kommunala verksamheterna sina kommande behov av medel. De anslag som sedan beslutas utgör ramen för det ekonomiska utrymmet för verksamheten under perioden.

Finansiering via exploateringsintäkter

Vid nyexploatering av kommunägd mark kan utbyggnad av allmänna anläggningar finansieras av kommunens intäkter från markförsäljning. Kostnader för allmänna anläggningar kan även regleras i exploateringsavtal som tecknas mellan kommunen och en privat markägare (exploatör). Utbyggnaden av allmänna anläggningar finansieras då genom exploatörens intäkter vid försäljning/upplåtelse av den uppförda bebyggelsen. Exploateringsavtalen är civilrättsliga avtal, men grundar sig i detta avseende på plan- och bygglagens regler om gatukostnader.

I bägge fallen ingår kostnaderna för utbyggnaden av allmänna platser och anläggningar i det pris slutkonsumenten betalar i form av tomtpris, köp av bostadsrätt, tomträttsavgäld eller hyra.

Finansiering via uttag och fördelning av gatukostnader enligt PBL

Plan- och bygglagen ger kommunen en möjlighet att besluta att fastighetsägare inom ett visst område ska betala för åtgärder för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats, som är avsedda att ”tillgodose områdets behov av allmänna platser och av anläggningar som normalt hör till sådana platser”.

Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas samt grunderna för fördelningen. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett ”skäligt och rättvist sätt”. Kommunens beslut innebär en betalningsskyldighet för fastighetsägarna.

Innan kommunen beslutar om betalningsskyldighet ska kommunen göra en gatukostnadsutredning med förslag till kostnadsfördelning. Förslaget till kostnadsfördelning ska sedan genomgå en process som formellt sett är den samma som detaljplaneprocessen, med samråd och granskning som underlag för beslutet. Det är därför lämpligt att planläggning och gatukostnadsutredning sker parallellt.

Fastighetsägarens betalningsskyldighet inträder när anläggningarna är färdigställda och kan användas.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320**Allmän plats med enskilt huvudmannaskap**

Vid enskilt huvudmannaskap är det fastighetsägarna i området som ansvarar för drift och underhåll av allmänna platser. De allmänna platserna inom detaljplanen utgörs oftast av en gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening där berörda fastigheter deltar.

Vid förvaltning av en samfällighet uppstår kostnader för investering, drift och underhåll. Vid en anläggningsförrättning bestäms hur stor del av kostnaderna för utförande respektive drift som varje fastighet ska bidra med. Kostnaderna fördelas genom att respektive fastighet tilldelas andelstal. Andelstalen för utförande respektive drift kan vara lika eller skilja sig åt.

I många fall är de allmänna platserna redan utbyggda och iordningställda när de överlämnas till en samfällighetsförening för förvaltning, t ex inom ett nytt bostadsområde där en exploatör utvecklar området och sedan säljer de bildade bostadsfastigheterna.

Samfällighetsföreningen finansierar sin verksamhet genom uttaxering av medel från medlemmarna enligt andelstalen, vilket vanligtvis sker en gång om året, i anslutning till stämman. En sk utgifts- och inkomststat upprättas av styrelsen för att godkännas av stämman. Uttaxeringen ska ske enligt en debiteringslängd som läggs fram för stämman och redovisar det totala beloppet samt vad som ska betalas av respektive medlem. En enskild väghållare kan få statliga och/eller kommunala bidrag, både som utbyggnads/igångsättningsbidrag och som driftsbidrag, om ställda villkor uppfylls.

En samfällighetsförening är en juridisk person som har förmånsrätt för sina fordringar i de delägande fastigheterna. Föreningen kan också finansiera delar av verksamheten genom lån. Till följd av förmånsrätten har föreningen möjlighet att ta lån utan särskild säkerhet.

Allmänt tillgängliga områden inom kvartersmark (x- och z-områden)

Så kallade x- och z-områden innebär att mark inom kvartersmark reserveras för att allmänheten ska kunna använda området för ett visst ändamål. Rätten måste dock bildas genom en upplåtelse, t ex av servitut eller nyttjanderätt, genom lantmäteriförrättning eller avtal.

Generellt sett gäller vid servitut och nyttjanderätter att det är innehavaren av rättigheten som ansvarar för att de anläggningar och åtgärder som krävs för att rättigheten ska kunna utövas. Den som upplåter marken ansvarar inte för t ex anläggande av väg eller snöröjning för någon annans ändamål.

Det är alltså kommunen som ska bekosta så väl utbyggnad som drift och underhåll inom x- respektive z-områden, så vida inget annat har avtalats med den som upplåter marken.

Dessa områden är dock inte samma sak som en allmän plats, och kan inte finansieras genom gatukostnader eller andra avgifter med stöd av plan- och bygglagens regler.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

Gemensamma områden inom kvartersmark (g-områden)

Finansieringen av gemensamma områden inom kvartersmark är helt och hållet de delägande fastighetsägarnas ansvar. Områdena kan vara en gemensamhetsanläggning som förvaltas gemensamt av ett mindre antal fastighetsägare (delägarförvaltning) t ex en gemensam ”skaftväg” eller mer omfattande gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening.

Valet mellan kvartersmark/allmän plats och huvudmannaskap för allmän plats

Valet mellan kommunalt eller enskilt huvudmannaskap respektive mellan allmän platsmark eller kvartersmark har rättsliga och ekonomiska konsekvenser. I många fall har valet i stor utsträckning styrts av de ekonomiska konsekvenserna för kommunen, huvudsakligen på grund av kostnaderna för drift och underhåll av allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap.

Även markägoförhållanden påverkar valet mellan allmän plats och kvartersmark genom plan- och bygglagens bestämmelser om rätt och skyldighet för kommunen att lösa in mark som är planlagts som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap.

Sist men inte minst har standardfrågor en betydelse. Vid kommunalt huvudmannaskap för allmän plats erfordras dels en utformning som möjliggör en rationell drift, men också en utformning med hänsyn till de krav som ställs på utifrån andra allmänna intressen som t ex kollektivtrafik, renhållning och räddningstjänst. I befintliga bebyggelseområden såsom fd fritidshusområden, som detaljplaneras för en omvandling med utökade byggrätter mm, kan standardkraven medföra ett behov av ökat utrymme för t ex gatubreddning och vändplaner.

Det anses vara möjligt och acceptabelt med en lägre standard på gator mm inom allmän plats med enskilt huvudmannaskap eftersom drift och underhåll då ombesörjs av de enskilda fastighetsägarna. Det kan också vara fall då fastighetsägarna själva motsätter sig den kommunala standardnivån.

Det har gjorts många försök att på olika sätt konstruera en fördelning av ansvar och kostnader mellan fastighetsägare (enskilda) och kommunen (det allmänna) för att uppnå något som skulle innebära ett ”blandat huvudmannaskap”. Enligt nuvarande lagstiftning, inom ramen för bestämmelserna i plan- och bygglagen, anläggningslagen och fastighetsbildningslagen m fl, finns inte den möjligheten.

För närvarande pågår en utredning på regeringens uppdrag om plan- och bygglagens regler om genomförande av detaljplan, med en översyn av bl a bestämmelserna om finansiering av allmänna platser, via exploateringsavtal respektive uttag av gatukostnader, samt frågor som rör val av huvudmannaskap och allmäntillgänglighet. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2012.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320

Kommunalt övertagande av huvudmannaskap

De mindre tätorterna inom kommunen omfattas av äldre detaljplaner (byggnadsplaner enligt BL) med enskilt huvudmannaskap som förvaltas av en vägförening (samfällighetsförening). De allmänna platserna utgör en gemensamhetsanläggning som ofta består av alla gator, parker och grönområden inom tätorten. Gemensamhetsanläggningen kan också innefatta gator som ligger inom kvartersmark enligt detaljplan, och/eller vägar som ligger utanför detaljplanelagt område. I stort sett alla fastigheter i samhället ingår i samfälligheten. Förvaltningen verkställs av samfällighetsföreningens styrelse.

I januari 2005 begärde sju av kommunens större vägföreningar att kommunen ska överta ansvar och skötsel av allmänna platser så att vägföreningarna kan upphöra. Orsaken var dels att det var svårt för föreningarna att tillsätta en styrelse eftersom arbetet i stor utsträckning sker ideellt, dels att fastighetsägarna uppfattade det som orättvist att behöva betala för skötsel av allmänna plaster i sin tätort samtidigt som de betalar samma skattesats som alla invånare i kommunen.

Det är inte enkelt att genomföra ett kommunalt övertagande, upphäva en gemensamhetsanläggning och upplösa en samfällighetsförening. Först måste alla gällande detaljplaner ändras för att ändra huvudmannaskapet. I det fall den planlagda allmänna platsmarken och områden som ingår i gemensamhetsanläggningen inte helt överensstämmer uppstår fastighetsrättsliga och ekonomiska konsekvenser som måste hanteras. Kommunen kan också ställa krav på att de allmänna platserna ska uppfylla en viss standardnivå för att kommunen ska ta över. Att genomföra ett kommunalt övertagande medför därför ansevära kostnader.

Den 28 september 2009 fattade kommunfullmäktige ett antal beslut avseende ett kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmänna platser från vägföreningar inom kommunen. Besluten omfattade principiella huvudregler och riktlinjer i syfte att utarbeta en långsiktig lösning, ett effektivt genomförande och ett säkerställande av likställighetsprincipen. De viktigaste huvudreglerna gäller de förutsättningar som påverkar ansvars- och kostnadsfördelningen mellan kommunen och vägföreningen.

Den 9 december 2010 fastställde tekniska nämnden den nivå på anläggningsstandarden för vägar mm som krävs för att kommunen ska ta över ansvaret.

Det kommunala övertagandet är en stegvis process för att såväl föreningen som kommunen ska kunna fatta successiva beslut vartefter förutsättningarna utreds och konsekvenserna kan bedömas.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003
TN-114/2012 320

Processen startar på initiativ av respektive förening genom en ansökan. Därefter görs en utredning för att ta reda på vad som krävs för att möjliggöra kommunalt övertagande och upplösning av vägföreningen i det aktuella fallet. Utredningsarbetet bekostas av föreningen.

Utredningen ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att uppnå den beslutade anläggningsstandarden vid ett kommunalt övertagande, samt plantekniska och fastighetsrättsliga förutsättningar och konsekvenser. Utredningen ska även resultera i en handlingsplan för genomförandet och en kalkyl över genomförandekostnaderna respektive kommunens kommande driftskostnader.

Därefter tecknas ett avtal om genomförandet mellan kommunen och föreningen avseende eventuella anläggningsåtgärder, detaljplaneändringar, markåtkomst och lantmäteriförrättningar mm. Grundprincipen är att genomförandet bekostas av respektive vägförening. Kommunen kan finansiera specifika delar av genomförandet i det fall det finns särskilda skäl för en fördelning av kostnaderna.

Avtalet ska godkännas av berörda nämnder och i samband med godkännandet fattas även beslut om planuppdrag, eventuella avsteg från beslutad anläggningsstandard, kommunal delfinansiering samt drifts- och underhållsbudget.

När de ändrade eller nya detaljplanerna vunnit laga kraft och andra nödvändiga åtgärder är klara kan föreningen ansöka om lantmäteriförrättning för att upphäva gemensamhetsanläggningen och därefter upplösa föreningen.

Hittills har nio vägföreningar ansökt om ett kommunalt övertagande: Åby-Jursla, Norsholm, Skärblacka, Kimstad, Östra Husby, Herstadberg, Tråbrunna, Övre Svärtinge och Kolmården.

Ännu har inget övertagande genomförts. Arbetet har en låg prioritet med hänsyn till att fullmäktiges beslut anger att ”om inte särskilda medel har tilldelats, ska ekonomiska och personella resurser inom stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden nyttjas till arbetet med ett kommunalt övertagande av allmänna platser och anläggningar från vägföreningar endast om detta kan ske utan att det begränsar möjligheterna att utföra andra uppdrag som ålagts nämnderna”.

Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän plats vid detaljplanering

Riktlinjerna för huvudmannaskap, för allmänhetens tillträde inom kvartersmark respektive gemensamma områden inom kvartersmark, motsvaras av gällande bestämmelser i Plan- och bygglagen.

Riktlinjerna ska säkerställas i planprocessen. Konsekvenserna ska hanteras genom samordning mellan stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden och i tekniska nämndens beredning av kommande års drift- och underhållsbudget.

Allmäntillgänglighet i detaljplan

Gator, torg, parker och andra områden som ska vara tillgängliga för allmänheten ska planläggas som "allmän plats" i detaljplan.

I det fall det finns skäl att reservera markområden för allmänna ändamål inom kvartersmark genom särskild bestämmelse ("x" eller "z") ska förutsättningarna, motiven och konsekvenserna redovisas i planbeskrivningen.

I det fall det finns skäl att reservera markområden inom kvartersmark som ska vara gemensamma för flera fastigheter genom särskild bestämmelse ("g") ska förutsättningarna, motiven och konsekvenserna redovisas i planbeskrivningen.

Huvudmannaskap för allmän plats

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom detaljplan. I det fall det finns särskilda skäl för annan huvudman än kommunen ska förutsättningarna, motiven och konsekvenserna redovisas i planbeskrivningen.

Drift och underhåll av allmän plats

Detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats ska inte genomföras om det saknas medel för drift och underhåll för tillkommande områden och anläggningar inom allmän plats.

Konsekvenser av riktlinjer för huvudmannaskap

Till följd av principerna är det rimligt att anta att omfattningen av allmän plats mark med kommunalt huvudmannaskap inom detaljplan kan komma att öka jämfört med tidigare tillämpning vid val av huvudmannaskap och avgränsning mellan allmän plats respektive kvartersmark.

Markåtkomst och utbyggnad, kostnader och finansiering

När allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap tillskapas genom detaljplanering medför det kostnader för utbyggnad och iordningställande av de allmänna platserna.

I de fall de områden som planläggs som allmän plats mark ägs av privata fastighetsägare kan kommunens kostnader för markåtkomst komma att öka, såvida inte avtal kan träffas om marköverlåtelse utan ersättning. Vid planläggning av befintliga bebyggelseområden med enskilda fastighetsägare kan sådana överenskommelser inte alltid vara realistiska alternativ.

Markåtkomst och utbyggnad inom allmän plats som inte kan finansieras genom exploateringsintäkter måste bekostas av fastighetsägarna inom området genom uttag av gatukostnader eller via skattemedel inom den kommunala budgeten.

Kostnader och finansiering ska därför hanteras under planarbetet och eventuella nödvändiga beslut fattas innan en detaljplan antas.

Tekniska nämndens drift- och underhållsbudget

Tekniska nämnden har huvudmannaansvaret för den allmänna platsmarken i Norrköpings kommun och är därmed ansvarig för utbyggnad av allmänna anläggningar samt för drift och underhåll. Tekniska nämndens drift- och underhållskostnader finansieras genom kommunfullmäktiges anslag från kommunens skatteintäkter. Tekniska nämnden äskar årligen medel inom det årliga budgetarbetet för skötsel av drift och underhåll av tillkommande ytor.

När Norrköpings kommun växer och mer allmän platsmark tillskapas genom detaljplanering måste tekniska nämndens drifts- och underhållsbudget utökas i samma omfattning. Om ytor för allmänna platser tillkommer till tekniska nämndens ansvar utan att medel för skötsel av dessa ytor tillförs blir konsekvensen att drifts- och underhållsstandarden måste sänkas över hela det kommunala väghållningsområdet respektive för parker och grönområden. Drifts- och underhållsåtgärder måste prioriteras gentemot varandra.

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

Samordning SPN/TN

I en detaljplan avgörs omfattningen och utformningen av de allmänna platserna, vilket i sin tur påverkar såväl utbyggnadskostnader som drift- och underhållskostnader.

En samordning mellan stadsplaneringsnämnden och tekniska nämnden under planprocessen i fråga om de allmänna platsernas omfattning och utformning är nödvändig för att säkerställa genomförandet av detaljplanen och framtida skötselansvar. Representanter från tekniska kontoret bör därför medverka i planarbetet och delta i arbetsgruppen som utarbetar detaljplanen.

Stadsbyggnadsnämndens uppdragsplan avseende kommunens utveckling och prioritering av planarbeten måste samordnas med tekniska kontorets planering.

Om finansieringen är oklar eller om medel för drift och underhåll av tillkommande allmän platsmark inte finns avsatt i tekniska nämndens budget måste antagandet av detaljplanen föregås av ett särskilt beslut i kommunfullmäktige där medel för det aktuella detaljplaneområdet avsätts.

Riktlinjer för planprocessen

Planprocessen

Planbesked, planuppdrag och planarbete

Planarbete initieras huvudsakligen genom att en intressent ansöker om planläggning till Stadsplaneringsnämnden (SPN). SPN svarar intressenten med besked om planläggning kan prövas, och i så fall med en angivelse om när planarbetet kan påbörjas och beräknas slutföras. Redan i planbeskedet ska frågan om huvudmannaskap och finansiering av eventuella allmänna platser uppmärksammas.

Planarbetet inleds när SPN beslutar om planuppdrag. I underlaget för beslut om planuppdrag ska frågan om huvudmannaskap vara behandlad och beskriven. Om frågorna inte är tillräckligt utredda i detta tidiga skede ska förutsättningar och frågeställningar beskrivas.

Det ska även framgå om detaljplaneringen kan komma att påverka, eller påverkas av, pågående arbete om kommunalt övertagande av huvudmannaskap från vägföreningar, och i så fall hur de särskilda förutsättningarna ska hanteras.

I planarbetet ska frågorna utredas och belysas ytterligare och i samråd med övriga kommunala förvaltningar. Stadsbyggnadskontoret ska utarbeta rutiner för hur ska riktlinjerna hanteras och säkerställas under planarbetet.

Samrådsskede

Förslag till detaljplan sänds på remiss till berörda sakägare, myndigheter och kommunala verksamheter. I planhandlingarna ska föreslaget huvudmannaskap samt förutsättningar, motiv och konsekvenser redovisas.

En översiktlig bedömning av utbyggnads- och driftskostnader av allmänna platser samt hur kostnaderna ska finansieras ska ingå i planförslagets konsekvensbeskrivning. I det fall utbyggnad eller förbättringar avseende allmän plats med kommunalt huvudmannaskap ska finansieras genom uttag och fördelning av gatukostnader ska en sammanfattning av gatukostnadsutredningens innehåll och konsekvenser ingå i kostnadsunderlag, fördelningsområde, fördelningsgrund och planbeskrivningen.

Den översiktliga kostnadsbedömningen och en preliminär tidsplan utgör underlag för tekniska kontorets planering av driftsövertagande och drifts- och underhållsbudget.

Granskningsskede

Efter samrådet sammanställs och bemöts inkomna yttranden, synpunkter och förslag i en samrådsredogörelse. Förslaget till detaljplan kan komma att revideras eller justeras med hänsyn till vad som kommit fram under samrådet, och olika frågor kan förtydligas eller preciseras i plan- och

Stadsbyggnadskontoret

2012-10-24

SPN-128/2012 003

TN-114/2012 320

konsekvensbeskrivningen. Kostnadsbedömningen och tidsplanen uppdateras.

Det planförslag som varit föremål för samråd bearbetas till ett slutgiltigt planförslag som ställs ut för granskning. Berörda sakägare, myndigheter och kommunala verksamheter har återigen möjlighet att yttra sig om planförslaget, men efter granskningen kan endast mindre justeringar göras.

Genom uppdateringen i planhandlingarna uppdateras även underlaget till tekniska kontorets planering av driftsövertagande och drifts- och underhållsbudget.

Antagande

Planförslaget ska åtföljas av en beskrivning av de kostnader och det kostnadsansvar som faller på kommunen.

Detaljplaner som inte är av principiell betydelse och som inte föranleder kommunen stora ekonomiska konsekvenser antas av SPN enligt delegationsordning för de kommunala nämndernas arbete.

Enligt beslut i kommunfullmäktige 2009-09-28 ska SPN inte anta nya planer med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser inom område som berör vägförening som har ansökt om kommunalt övertagande och frågan är föremål för prövning.

I de fall en ny detaljplan orsakar kommunen större kostnader, och/eller om kostnader för anläggning och drift inom allmän plats där kommunen är huvudman inte är budgeterade, ska antagande ske i kommunfullmäktige.