


 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		<b>Dnr</b> BMN-2021-798	
		<b>Projektnamn</b>	
<b>Skapad</b> 2021-11-01	<b>Förvaltning</b> Samhällsbyggnadsförvaltningen	<b>Författare</b> Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

# Huvudmannaskap

Torsås kommun

Jaqueline Dahllöf

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 2
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

## Innehållsförteckning

<b>Innebörden av huvudmannaskap</b> .....	3
<b>Kommunalt huvudmannaskap</b> .....	4
När används det? .....	4
Vad innebär det för:.....	4
Byggnation på allmän platsmark.....	4
Drift och underhåll .....	5
Tillgänglighet för allmänheten .....	5
<b>Enskilt huvudmannaskap</b> .....	5
När används det? .....	5
Vad innebär det för:.....	6
Byggnation på allmän platsmark.....	6
Drift och underhåll .....	6
Tillgänglighet för allmänheten .....	7
<b>För- och nackdelar med enskilt och kommunalt huvudmannaskap</b> .....	7
Tydlighet och kvalitet.....	7
Kostnader .....	8
Andra betydande aspekter .....	9
<b>Svårigheter och konsekvenser</b> .....	9
<b>Huvudman eller väghållare</b> .....	11
Vad innebär det?.....	11
Hur ser det ut i Torsås kommun? .....	12
<b>Avslutande reflektioner</b> .....	14

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 3
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

## Innebörden av huvudmannaskap

För allmänna platser som vägar och grönområden i form av park- och naturområden behövs det en huvudman som ansvarar och förvaltar de allmänna platserna. Både grönområden samt vägar kommer fortsättningsvis att behandlas men kan förekomma i olika grad och i olika sammanhang. Begreppen kommer tydliggöras i sitt sammanhang men när allmänna platser diskuteras övergripande kan både vägar och grönområden omfattas. Det är framförallt genom detaljplaners egenskapsbestämmelser som det regleras vem som är huvudman för de allmänna platserna.

I plan- och bygglagen framgår det i 4 kap. 7 § att det i huvudsak är kommunen som har huvudmannaskap och därmed ser till och förvaltar allmänna platser i detaljplanerade områden. Det finns även fall där särskilda skäl föreligger och huvudmannaskapet kan vara enskilt. Utöver kommunalt och enskilt huvudmannaskap är det förekommande, sedan år 2010, att huvudmannaskapet för allmänna platser kan tillfalla både kommunen och den enskilda i samma detaljplan, detta är dock inget som hittills tillämpats i Torsås kommun. Anses platsen i hög grad besökas av allmänheten regelbundet och ha en allmän karaktär finns det skäl för kommunen att planlägga med ett kommunalt huvudmannaskap.

Frågan kring huvudmannaskap är av stor vikt gällande ansvarsfördelningen kring de allmänna platserna, vilket berör den ekonomiska aspekten. Om kommunen via sina detaljplaner är tydliga i de förväntningar som finns på förvaltningen av allmänna platser minskar även risken att det uppstår mer kortsiktiga lösningar gällande förvaltning. Sådana lösningar kan i sin tur tendera att skapa konflikter för de som ska förvalta och använda de allmänna platserna när det inte finns någon långsiktig plan eller förväntningar på vad som ska göras.

Gemensamhetsanläggningar bör finnas där ett enskilt huvudmannaskap är tillämpligt och dessa kommer i rapporten diskuteras i samband med allmänna platser. Möjligheten för kommunen att medverka i gemensamhetsanläggningar är något som förespråkas, där de företräder det allmänna intresset. Motsättningen i detta är dock att kommunerna inte får ut något av att delta i en gemensamhetsanläggning, deltagandet riskerar att enbart bli en kostnad för kommunen. Det är dock förekommande att kommunen kan stå för en viss kostnad inom en gemensamhetsanläggning, till exempel underhåll, drift och förvaltning av väg. Utöver detta ansvar och kostnader bidrar inte kommunen med något mer till gemensamhetsanläggningen. Det belyser vikten av tydlighet för att undvika konflikter och oklarheter. Det förespråkas därför att det ska framgå redan i detaljplanen vem som är huvudman och därmed har det huvudsakliga ansvaret. Lagar, regler och riktlinjer (exempelvis plan- och bygglagen och Boverkets riktlinjer) har tagits fram för att göra det tydligt och för att förväntningar, konflikter och oklarheter ska kunna undvikas i större utsträckning.

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt namn	Sida 4
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

En skillnad som går att identifiera i dagens planering jämfört med en dåtida planering är skillnaden mellan dagens detaljplaner och de tidigare stads- och byggnadsplanerna som var aktuella mellan år 1947–1987. Dessa stads- och byggnadsplaner styrde valet av huvudman och samma tankegångar som tillämpats vid stads- och byggnadsplaner finns kvar idag angående vilka detaljplaner som ska ha kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap. En tydligare redogörelse görs i nästkommande delar, under rubrikerna *Kommunalt huvudmannaskap* och *Enskilt huvudmannaskap*. Ytterligare en skillnad mellan nutid och dåtid är att det inte var möjligt att tillämpa både ett kommunalt och enskilt huvudmannaskap i samma detaljplan vilket det är idag, detta framgår i regeringens proposition 1985/86:1.

## Kommunalt huvudmannaskap

### När används det?

Ett kommunalt huvudmannaskap används för allmänna platser i majoriteten av de detaljplaner som tas fram. Om det inte finns särskilda skäl som talar för ett enskilt eller delat huvudmannaskap, vilket framgår i plan- och bygglagen 4 kap. Kommunens roll är då att se till att de allmänna platserna kan användas av allmänheten i de ändamål som är avsett. Det är även kommunen som då står för drift och underhållet av dessa platser.

Det kommunala huvudmannaskapet grundar sig i de tidigare lagstadgade stadsplanerna som tillämpades innan nuvarande lagstiftning. Utifrån 1874 års byggnadsstadga var det krav på att alla städer i Sverige skulle ha en stadsplan. Denna lag har förändrats ett flertal gånger fram till idag, vilket bidrar till att innehållet i stadsplanerna kan variera. Stadsplanerna reglerade hur miljön tilläts att utformas i staden eller i de tätbebyggda samhällena inom kommunen, huvudmannaskapet för dessa platser tillföll då kommunen. Samma motiv ligger fortfarande till grund för de detaljplaner som idag omfattas av ett kommunalt huvudmannaskap, det är fortfarande de centrala och sammanhängande samhällena som har kommunen som huvudman.

### Vad innebär det för:

#### Byggnation på allmän platsmark

Allmän platsmark är inte avsett för bebyggelse men det är inte helt uteslutet. Bebyggelse kan uppföras om det görs i enlighet med användningen av platsen, det kan vara i form av café eller vindskydd. De egenskaper som finns för bebyggelse på allmän platsmark existerar framförallt för att kunna precisera utformningen och placeringen av byggnationen.

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt namn	Sida 5
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

Grundtanken för bebyggelse på allmän platsmark är att den ska finnas för allmänhetens behov, bortsett från de anläggningar som finns för att kunna sköta och bruka platsen.

### Drift och underhåll

Det är kommunen som till störst del står för drift och underhåll av allmänna platser där ett kommunalt huvudmannaskap tillämpats. Undantag kan gälla detaljplanerade områden som har ett kommunalt huvudmannaskap men som består av statliga vägar. För dessa är Trafikverket väghållare, vilket innebär att det är de som förvaltar vägarna och därmed står för drift och underhåll. Kommunen kan däremot på uppdrag av Trafikverket eller dess entreprenörer underhålla dessa vägar, som i Torsås kommun där det är förekommande att kommunen står för exempelvis snöröjning av vissa trottoarer vid behov. Det allra vanligaste sättet att finansiera de allmänna vägarna är via de medel som avsatts i offentliga budgetar just för väginfrastrukturen. Detta medel är avsatt för investeringar och underhåll av de allmänna vägarna bland annat. Det finns även en vägfond som till stor del används för drift och underhåll. Fondens intäkter kommer från vägskatter men även andra statliga skatter och avgifter som betalas där en stor del avsätts för väghållning.

### Tillgänglighet för allmänheten


De allmänna platserna där kommunen är huvudman är avsedda just för allmänt ändamål, därav ska allmänheten enkelt kunna ta del av dem. Därmed ställs det högre krav på förvaltningen av de allmänna platserna överlag, i jämförelse med de allmänna platser där ett enskilt huvudmannaskap är tillämpat.

## Enskilt huvudmannaskap

### När används det?

Med enskilt huvudmannaskap är det huvudmannaskap över allmänna platser som avses där ansvaret tillfaller fastighetsägare genom gemensamhetsanläggningar. När fastighetsägarna agerar huvudman innebär det att det behöver finnas ett intresse att förvalta de allmänna platser som det enskilda huvudmannaskapet avser. Detta är även något som behöver finnas med i åtanke vid detaljplanering.

Likt lagstiftningen om stadsplaner infördes även en lagstiftning gällande uppförande av byggnadsplaner år 1931. En byggnadsplan reglerade istället utformningen av miljön utanför stadsplaneområden, exempelvis i områden med fritidsbebyggelse. För byggnadsplanerna var det någon form av gemensamhetsanläggning bestående av fastighetsägarna själva som fick se efter och förvalta de allmänna platserna, likt tillämpningen av ett enskilt huvudmannaskap.

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 6
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

Enskilt huvudmannaskap används även idag i stor utsträckning i de mer perifera områdena eller områden med en betydande andel fritidshusbebyggelse, även om dessa gränser och förhållanden ändras mer och mer.

Det påvisas att gränserna inte tolkas lika tydligt idag då det finns ett flertal rättsfall där användandet av planbestämmelsen gällande enskilt huvudmannaskap tolkats olika, vilket har lett till konflikter. I rättsfallet 2017-P 6535 exemplifieras detta då antagandet av en detaljplan upphävs i Mark- och miljööverdomstolen då planen saknar särskilda skäl att frångå huvudregeln om kommunen som huvudman.

Vad innebär det för:

#### Byggnation på allmän platsmark

Kommunen kan genom detaljplanering reglera och precisera byggnation på allmän platsmark för att uppnå planens syfte även när ett enskilt huvudmannaskap tillämpas. Svårigheten med för många bestämmelser och regleringar är att risken att planen inte genomförs ökar. Det förespråkas däremot att kommunen ska vara markägare vid byggnation på allmän platsmark. Detta beror till stor del på att kommunen men tillhörande kunskap i större utsträckning kan förhindra problem med uppställningar som kan anses vara felplacerade. Med hänsyn till exempelvis framkomlighet för räddningstjänsten, trafiksäkerhet, risk för brandspridning kan kommunen som markägare generellt sett hantera dessa situationer bättre än enskilda markägare.

#### Drift och underhåll

Gällande drift och underhåll vid tillämpning av enskilt huvudmannaskap gäller samma principer som vid tillämpning av kommunalt huvudmannaskap. Sett till grönområden är det gemensamhetsanläggningarna själva som bekostar dessa, då de inte har någon allmän karaktär eller är väsentliga för allmänhetens intresse. Vid enskilt huvudmannaskap med fokus på vägarna är det de enskilda vägarna som förvaltas när de inte anses ha en betydande allmän karaktär. Likt de allmänna vägarna kan även de enskilda vägarna finansieras genom samma skattemedel och statliga bidrag.

Trafikverket ger årligen ut bidrag till gemensamhetsanläggningar för drift och underhåll av de enskilda vägarna samtidigt som de erbjuder dessa väghållare stöttning och råd i vägtekniska frågor. Utöver dessa bidrag behöver gemensamhetsanläggningarna själva finansiera sina vägar, kostnader som inte avser drift och underhåll inte heller bidragsberättigade. Därav tillkommer de extra kostnader för de fastighetsägarna som har nytta av vägen. En anledning till att Trafikverket betalar ut driftbidrag bland annat för att väghållaren ska hålla vägen öppen för allmän trafik och göra det lätt att bo på landsbygden

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 7
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

där enskilda vägar förekommer. En väghållare för enskild väg kan välja att inte hålla vägen öppen för allmän trafik, något som Trafikverket försöker motverka.

### Tillgänglighet för allmänheten

Enskilda huvudmannaskap används oftast i detaljplanerade områden som inte har en allmän karaktär i lika hög grad som detaljplanerade områdena med kommunalt huvudmannaskap. Något som i sin tur innebär att de allmänna platserna inte är eller behöver vara speciellt tillgängliga för allmänheten. Finns det ingen vinning eller skäl för huvudmannen att hålla dessa platser öppna för allmänheten är det inte heller något som motiverar allmänhetens tillträde till platsen. Bidragen som nämns ovan från Trafikverket kan däremot vara motiv för att hålla vägarna öppna för allmänheten.

## För- och nackdelar med enskilt och kommunalt huvudmannaskap

### Tydlighet och kvalitet

Utifrån kommunens perspektiv kan ett kommunalt huvudmannaskap vara fördelaktigt för att uppnå en jämn utveckling över allmänna platser i helhet, just för att kunna upprätthålla en viss nivå i enhetlig med den önskvärda utvecklingen. Därför går det också att identifiera en nackdel som uppstår när ett enskilt huvudmannaskap tillämpas, att standarden på allmänna platser kan tendera att ha en ojämn kvalitet. Allmänna platser i form av natur- och parkområden kan framförallt känneteckna detta. Platser som dessa blir enbart en kostnad för gemensamhetsanläggningar och kan därmed vara en anledning till att det inte läggs någon betydande del ekonomiska medel här, eftersom det inte finns någon större vinning i det. När det inte heller finns någon form av krav på vilken standard de allmänna platserna ska ha är det enbart gemensamhetsanläggningen som kan motivera vad som händer på platsen. Det kan därmed bidra till svårigheten om att uppnå en enhetlig planering över hela kommunen då kvalitén i hög grad kan variera.

En ytterligare anledning som kan leda till en varierande kvalitet är avsaknaden av kompetens inom gemensamhetsanläggningar när exempelvis grönområden ska utformas. Detta identifieras som en nackdel med det enskilda huvudmannaskapet. Sociala aspekter kan påverkas beroende på utformningen av allmänna grönområden. Trygghetsfaktorn på platsen kan därmed påverkas, något som i sin tur kan ha betydelse för användandet av platsen. Vidare belyser detta vikten av att inneha rätt kompetens inom gemensamhetsanläggningar när områden ska utformas men även för att kunna bidra till den utveckling som eftersträvas kommunövergripande.

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		<b>Dnr</b> BMN-2021-798	
		<b>Projektnamn</b>	
<b>Skapad</b> 2021-11-01	<b>Förvaltning</b> Samhällsbyggnadsförvaltningen	<b>Författare</b> Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

## Kostnader


Fördelar som kommer med ett kommunalt huvudmannaskap utifrån en fastighetsägares perspektiv är enkelheten i att inte behöva ha något ansvar i någon gemensamhetsanläggning eller behöva fundera över de allmänna platserna inom det detaljplanerade området. Därmed behöver fastighetsägaren inte heller stå för någon extra kostnad till någon gemensamhetsanläggning, det är enbart den kommunala skatten som betalas, där en viss andel i sin tur går till anläggning av och förvaltning av allmän platsmark.

Vidare belyses då en nackdel som kan identifieras när enskilt huvudmannaskap tillämpas, just de extra kostnader som tillkommer för fastighetsägarna inom det detaljplanerade området. Gemensamhetsanläggningar som bör finnas när ett enskilt huvudmannaskap tillämpas leder till extra kostnader. Intäkterna hos dessa gemensamhetsanläggningar går till förvaltning av vägar och grönområden. Dessa fastighetsägare som betalar skatt likt alla andra kan därmed anses ha rätt till samma förmåner och service med kommunal väghållning och förvaltning av allmänna plaster.

Baserat på det ovanstående går det därmed att identifiera skillnader och ett missförhållande beroende på om ett kommunalt eller enskilt huvudmannaskap tillämpas. Trots att fastighetsägare kan krävas på gatuersättningskostnad när kommunen är huvudman är det enbart en tillfällig kostnad. En gatuersättningskostnad är något som kommuner kan kräva att fastighetsägare betalar när en väg eller andra allmänna platser ska anläggas eller förbättras. De fastighetsägare som betalar en till gemensamhetsanläggning har återkommande kontinuerliga kostnader som ska betalas, därav uppstår ett missförhållande. Samtidigt finns det en medvetenhet kring detta och möjlighet att läsa på vad respektive huvudmannaskap innebär för fastighetsägare, därmed går det att göra val huruvida man vill vara fastighetsägare i område med enskilt eller kommunalt huvudmannaskap.

Ur ett kommunalt perspektiv kan ett enskilt huvudmannaskap vara fördelaktigt i de områden som ligger utanför kommunens kärnor. Kommunen kan då nyttja sina resurser i mer centrala och tätbebyggda samhällen, när ansvaret och förvaltningen av allmänna platser förflyttas från kommunens regi till fastighetsägarna via gemensamhetsanläggningar. Utifrån kommunens synvinkel med ett ekonomiskt perspektiv är det också fördelaktigt att i huvudsak enbart behöva koncentrera sina resurser och förvalta de allmänna platserna i en mer centralt sammanhängande del av kommunen. Då det kan bli ekonomiskt svårt att lösa förvaltningen av allmänna platser i periferin, framförallt i mindre kommuner som består av ett stort geografiskt område med småskalig bebyggelsestruktur. Är det istället ett enskilt huvudmannaskap som tillämpas är det möjligt för fastighetsägarna inom en



 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 9
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

gemensamhetsanläggning att själva utföra och bekosta de arbete som krävs för att förvalta de allmänna platserna.

## Andra betydande aspekter

Vid utförande av ett flertal olikartade arbeten går det att förespråka ett kommunalt huvudmannaskap framför ett enskilt med anledning av att samordningen vid byggnation och anläggning går smidigare. Med kommunens personals vetskap om ledningsnät och infrastruktur inom kommunen samt med deras kontaktnät har det visat sig att kommunen enklare kan samordna en byggnation mellan alla inblandade aktörer. På kommunen finns den kunskap som behövs, skulle samma byggnation istället genomföras i ett område med enskilt huvudmannaskap kan denna kunskap och samordning antas inte vara likvärdig.

Ett enskilt huvudmannaskap kan istället vara fördelaktigt i detaljplanerade områden när de består av icke permanenta bostäder. Det innebär att förvaltning av de allmänna platser i högre grad kan anpassas efter säsong och behov, exempelvis är inte snöröjning av vägar behövligt i områden med fritidsbebyggelse som enbart används under sommarhalvåret. Ur en sådan synvinkel blir ett enskilt huvudmannaskap mer flexibelt och kan fokusera och prioritera sina insatser där det behövs och när de behövs.

Fortsättningsvis går det att identifiera en tendens som tyder på att detaljplaner som har ett enskilt huvudmannaskap inte genomförs, vilket kan identifieras som en nackdel och underliggande problematik i tillämpandet av enskilt huvudmannaskap. Problematiken är dock svårt att förutse och inget som går att göra något åt, har en avvägning mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap gjorts är genomförandet därefter utom kommunens ansvar. När det finns goda och tillräckliga skäl för tillämpandet av enskilt huvudmannaskap finns det en legitim grund, därefter är det upp till exploatören att ta vid och förverkliga planen.

## Svårigheter och konsekvenser

Det går att uppmärksamma ett flertal svårigheter som kan uppstå när ett enskilt eller kommunalt huvudmannaskap tillämpas men även genom sambandet mellan dem. Tillämpning av det ena eller det andra kan i många fall vara uppenbar men i de fall där det uppenbara tenderar att bli oklart uppstår det svårigheter. Ett detaljplanerat område bestående av fritidsbebyggelse med ett enskilt huvudmannaskap kan innebära en svårighet när det sker en omvandling av området. Omvandlingen kan innebära kompletterande bebyggelse i området, som exempelvis leder till att området i större utsträckning används som permanentboende. Därmed ändras dess karaktär som tidigare associerats med

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt Projektnamn	Sida 10
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

fritidsbebyggelse. Svårigheten som då uppstår kan vara om ett enskilt huvudmannaskap fortfarande är det mest lämpliga eller om ändringen medför en så pass stor omvandling att ett kommunalt huvudmannaskap är bättre lämpat. Det kan delvis medföra att den allmänna karaktären inom områden stärks vilket ytterligare är ett skäl för tillämpning av ett kommunalt huvudmannaskap.

Konsekvent kan detta bidra till en viss förvirring och oklarheter. När en sådan omvandling sker kan det å ena sidan anses vara tillräckliga skäl för att tillämpa ett kommunalt huvudmannaskap. Ligger området däremot utanför centralort eller tätbebyggt område har det visat sig i rättsfall att oklarheter kring huvudmannaskapet utspelar sig. Att områden på grund av dess avlägsenhet till centralorter gör att frågan om resurser vid ett kommunalt huvudmannaskap är svår att lösa och därmed anses ett enskilt huvudmannaskap vara bättre lämpat. I rättsfallet 2012-P 7100 visar det sig däremot att området ligger avlägset och omfattats av byggnadsplan men ny planering för området medför cirka 350 stycken nya bostäder och är huvudskälet till att kommunen inte kan avsäga sig huvudmannaskapet. De skäl som föreligger för ett enskilt huvudmannaskap kan upplevas ha blivit mer flexibla när ett enskilt huvudmannaskap godkänns i kontexter som ur vissa aspekter passar bättre för ett kommunalt huvudmannaskap och vice versa. Tolkningen av vilka skäl som är godtagbara har komplicerats.

Det finns en risk när områden med enskilt huvudmannaskap växer att gemensamhetsanläggningarna blir större och får en alltmer allmän karaktär. Även sociala platser i området kan då upplevas mer allmänna och bidra till att det förväntas att kommunen ska förvalta dessa platser. Konsekvenser av detta kan leda till att ansvar och förvaltning av allmänna platser riskerar att bli alltmer diffust när det gemensamma tenderar att bli mer allmänt. Svårigheter kan även uppstå där ett kommunalt och ett enskilt huvudmannaskap existerar i samma sammanhang. Finns det då inget som tydliggör vad respektive part står för uppstår frågetecken kring vem som ansvarar för vad och finns det ingen tydlig ansvarsfördelning kan det leda till att ingen tilldelas rollen som ansvarig i vissa sammanhang.

Det är delvis standarden på de allmänna platserna som kommer påverkas negativt när otydligheter uppstår. Som nämnt ovan kan standarden på framförallt grönområden vara låg vid enskilt huvudmannaskap men i denna problematik omfattas även allmänna platser som vägar. En aspekt som påverkas av låg standard på allmänna platser och då framförallt för grönområden är trygghet. Det framgår i tre olika undersökningar som gjorts att den upplevda tryggheten övergripande i Torsås kommun är låg. Detta visar sig även i undersökningarna att känslan av otrygghet genererar i sämre livskvalité hos medborgarna. Utifrån synen på trygghet bör kommunen motiveras att påverka denna aspekt genom huvudmannaskap, ansvarsfördelning eller krav/riktlinjer, även om tryggheten i tätorten har förbättrats det senaste året. Det behöver formuleras och finnas tydliga skäl till att fördelningen av huvudmannaskap ser ut som det gör. Det är extra viktigt gällande ansvarsfördelningen vid ett

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projekt namn	Sida 11
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

delat huvudmannaskap eller när andra konstellationer skapas, där tydlighet krävs för respektive parts roll i det specifika fallet.

Det kan även uppstå svårigheter när huvudmannaskap och detaljplaner är skapade under olika tidsperioder eftersom olika lagar och regler har styrt utformningen av planerna och därmed val av huvudman. Vid ändring av dessa detaljplaner idag kan förutsättningarna se väldigt annorlunda ut. Därmed kan de krav som fanns förr och de krav som finns idag skilja sig åt avsevärt. Vilket bidrar till att vissa detaljplaner ur dagens synvinkel kan ha ett huvudmannaskap som inte är det mest optimala och det är en problematik som kommer finnas även framöver, såvåda detaljplanerna inte ändras.

## Huvudman eller väghållare

### Vad innebär det?

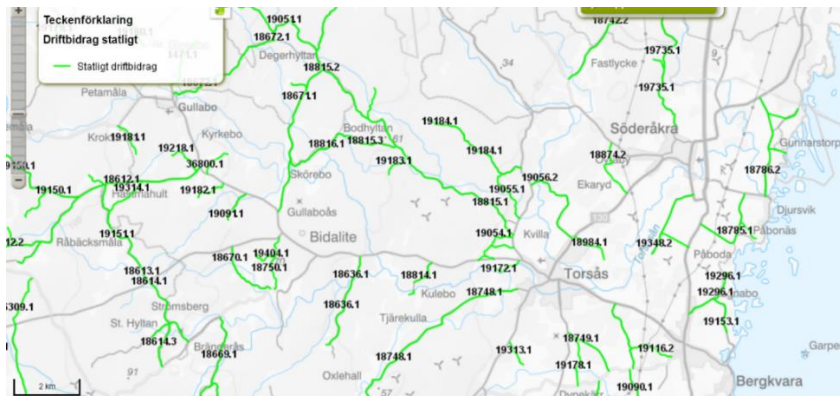
Beroende på vilket huvudmannaskap som tillämpas avgörs valet av väghållare därefter. En väghållare är den som har ansvar för väghållningen, det kan vara stat, kommun eller en gemensamhetsanläggning som omfattar berörda. Principerna gällande väghållningen som Trafikverket tagit fram är att staten är väghållare för allmänna vägar, i huvudsak Europa-, riks- och länsvägar. Kommunen är och bör vara väghållare för andra allmänna vägar. För enskild väg är väghållaren de fastighetsägare som har nytta av vägen enligt Trafikverkets principer. Det kan även förekomma att staten eller kommunen är väghållare för enskild väg, antingen hela eller delar av vägen. Vägen kan då ändra karaktär från enskild väg till allmän väg, något som kan ändra förutsättningarna för vägen och hela området.

De principer och ansvarsfördelning som Trafikverket tagit fram kan vara de tillvägagångssätt som leder till den mest effektiva och rationella väghållningen. Det bidrar även till tydlighet kring ansvarsfördelning av väghållningen och det leder till att kostnadsfördelningen blir så rättvis som möjligt mellan den offentliga sektorn och medborgarna. Om ansvarsfördelningen leder till det mest rättvisa går att ifrågasätta med hänsyn till de extra kostnaderna som fastighetsägarna betalar till gemensamhetsanläggningar när enskilt huvudmannaskap tillämpas.

Väghållaren bestående av en enskild gemensamhetsanläggning kan under vissa premisser ta del av statliga bidrag för väghållningen. Hur bidragen används kan däremot variera. Dessa bidrag går till kommunen som i sin tur fördelar vidare bidraget till väghållaren. Samtidigt är det möjligt att kommunen får bidraget och står då för den del av väghållningen som ska täckas av detta bidrag. Värt att nämna är att enskilda vägar utgör den största andelen av det svenska vägnätet. De statliga bidragen som ges ut och ska hjälpa till att finansiera de enskilda

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		<b>Dnr</b> BMN-2021-798	
		<b>Projektnamn</b>	<b>Sida</b> 12
<b>Skapad</b> 2021-11-01	<b>Förvaltning</b> Samhällsbyggnadsförvaltningen	<b>Författare</b> Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

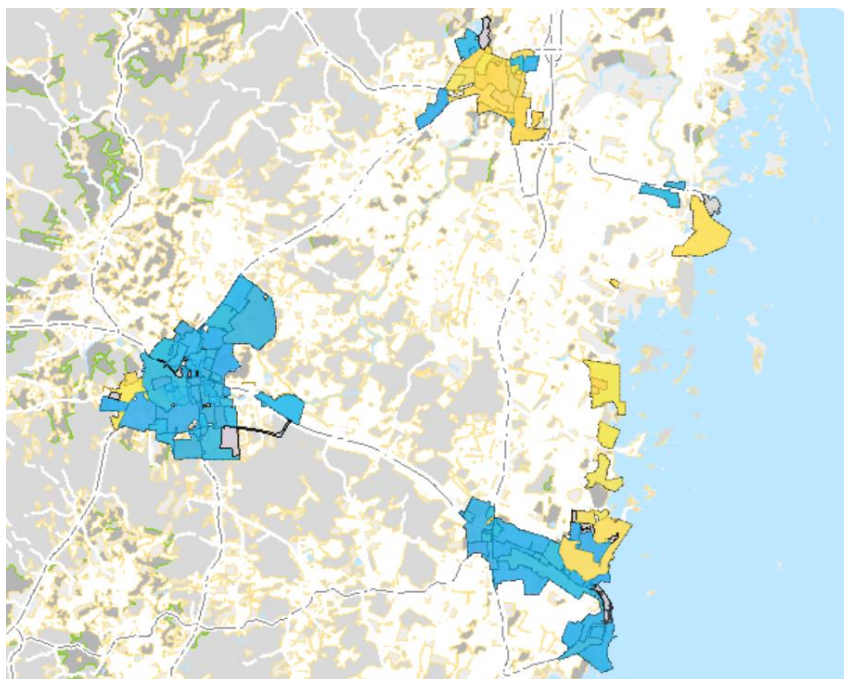
vägarna täcker enbart en del av de faktiska kostnaderna. Vidare styrker detta de missförhållande som finns gällande kostnaderna som tillkommer fastighetsägarna vid enskilt huvudmannaskap kontra kommunalt huvudmannaskap.




Kartbild över de vägar som erhåller statligt driftbidrag i en del av kommunen

## Hur ser det ut i Torsås kommun?

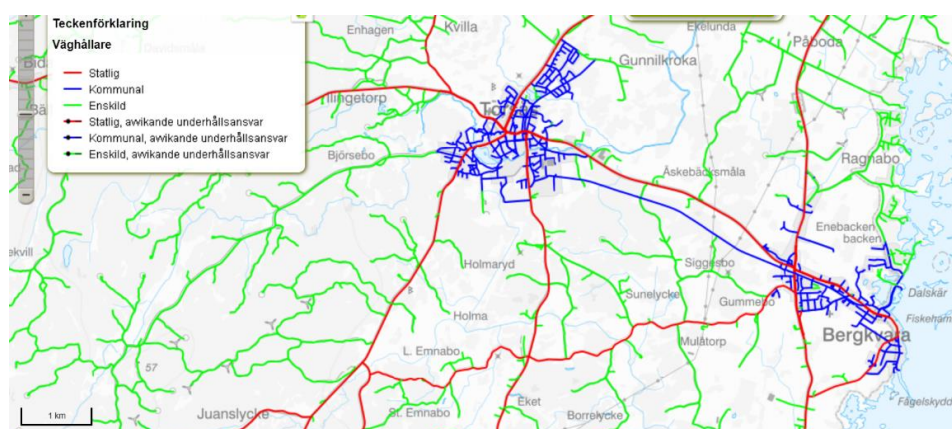
Sett till detaljplanerna inom kommunen och vilket huvudmannaskap dessa planer har stämmer inte riktigt bilden överens med vem som är förväntad väghållare för vägarna.



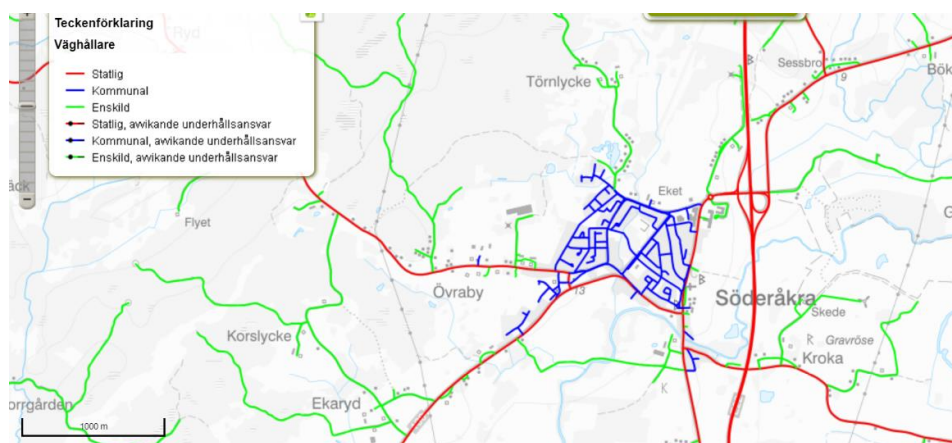
Karta över detaljplaner i Torsås kommun, Söderåkra & Bergkvara

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden	<b>Dnr</b> BMN-2021-798		
	<b>Projektnamn</b>	<b>Sida</b> 13	
<b>Skapad</b> 2021-11-01	<b>Förvaltning</b> Samhällsbyggnadsförvaltningen	<b>Författare</b> Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

Bilden ovan visar detaljplaner där färgmarkeringarna symboliserar vad detaljplanerna har för huvudmannaskap. De blåmarkerade detaljplanerna har ett kommunalt huvudmannaskap och de gula markeringarna har då enskilt huvudmannaskap. Jämförs den med nedanstående bilder som visar vem som är väghållare för vägarna inom kommunen överensstämmer det inte med dagens principer gällande det ansvar över allmänna platser som tillfaller huvudmannen.



Karta över väghållare i samhällena Torsås och Bergkvara



Karta över väghållare i Söderåkra

Söderåkra är ett exempel där huvudmannaskapet inte representeras i kartan över väghållare. Som det framgår i den första bilden är det ett enskilt huvudmannaskap som tillämpas i nästan hela samhället. Även om kommun eller stat kan vara väghållare där ett enskilt huvudmannaskap råder uppfattas det som att detaljplanerna i Söderåkra delvis är inaktuella, i alla fall den administrativa bestämmelsen som avser huvudmannaskap. Söderåkra är ett av de större samhällena i Torsås kommun och har idag en mer allmän karaktär med olika former av service vilket även främjar den allmänna känslan i samhället. Därmed är kommunen som väghållare det optimala och hade ytterligare kunnat legitimeras om kommunen stod som

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		<b>Dnr</b> BMN-2021-798	
		<b>Projektnamn</b>	
<b>Skapad</b> 2021-11-01	<b>Förvaltning</b> Samhällsbyggnadsförvaltningen	<b>Författare</b> Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

huvudman över de allmänna platserna, men det hade krävt en ändring av de befintliga detaljplanerna i samhället.

I andra delar av kommunen kan samma problematik kännas igen fast tvärt om. Där mindre och mer perifera samhällen har blandade huvudmannaskap vilket har inneburit att väghållaren i dessa områden varierar. I ett flertal fall är kommunen väghållare för vägar där ett enskilt huvudmannaskap råder, där kommunen inte har någon skyldighet att förvalta vägarna. Om kommunen ser över dessa förhållanden finns det möjlighet för kommunen att avsäga sig rollen som väghållare över ett antal vägar och kan därmed spara pengar, men även resurser. I några av dessa fall kan det även vara värt att se över huvudmannaskapen och göra en ändring av dessa detaljplaner för att få en mer representativ bild av fördelningen av huvudmannaskap och väghållare.

## Avslutande reflektioner

Tittar man på den övergripande bilden över kommunen och hur detaljplanernas huvudmannaskap har fördelats ges ett intryck av en ologisk och ostrukturerad indelning av kommunala och enskilda huvudmannaskap. Då olika huvudmannaskap har blandats på ett okonsekvent sätt i ett flertal av kommunens detaljplanerade samhällen. Indelningen av huvudman utefter stads- och byggnadsplanerna var en gång rimliga. Ur dagens perspektiv tycks dessa indelningar inte längre vara de bäst lämpade, det uppenbaras även då en ändring av en byggnadsplan genererat i att huvudmannen ändrats från enskild till kommunen. Vilket kan tolkas som att områdets karaktär och ändamål förändrats och därmed gett upphov till annan huvudman. Det bidrar dock till den ologiska struktur som identifieras, när angränsande detaljplan i samma område har enskilt huvudmannaskap, som egentligen också borde revideras ur dagens bedömning. För att huvudmannaskapet i högre grad ska representera områdets karaktär och verkliga funktion.

Överlag så går det att identifiera och hitta fler nackdelar i ett enskilt huvudmannaskap än det gör att hitta nackdelar i förhållande till ett kommunalt huvudmannaskap, som framgår i ovanstående delar. För de delar i kommunen som är mer tätbebyggda och allmänna kan det vara mer väsentligt att rätt huvudmannaskap är tillämpat. Just för att de allmänna platserna överlag bör förvaltas utefter ett allmänt ändamål. I Torsås kommun uppfattas det som att det är kommunen som förvaltar de allmänna platserna och då framförallt vägarna (förutom där Trafikverket är väghållare) inom och mellan samhällena i kommunen. Praktiskt sett så verkar kommunen till stor del förvalta och se efter de områden som de bör. Detaljplanerna visar däremot på annat. I ett antal områden, som Söderåkra, är enskilda huvudmannaskap tillämpliga men vägarna sköts till stor del av kommunen ändå.

 <b>Torsås kommun</b> Bygg- och miljönämnden		Dnr BMN-2021-798	
		Projektnamn	Sida 15
Skapad 2021-11-01	Förvaltning Samhällsbyggnadsförvaltningen	Författare Jaqueline Dahllöf	Tjänsteskrivelse

Ur vissa aspekter kan det i vissa delar vara lämpligt att göra ändringar i befintliga detaljplanerna för att motsvara den nuvarande användningen av samhället och legitimera kommunen som väghållare för majoriteten av vägarna. På samma sätt kan även kommunen göra det motsatta, i mer perifera områden som Gullabo. Här är kommunen väghållare för ett antal vägar trots att majoriteten av detaljplanerna här har ett enskilt huvudmannaskap. I områden där ett enskilt huvudmannaskap är tillämpat finns det goda skäl och grunder för någon gemensamhetsanläggning att förvalta de allmänna platserna. Därmed bör någon gemensamhetsanläggning ta över förvaltningen av vägarna som kommunen idag har. Kommunen skulle även spara pengar genom att inte förvalta de vägar som de egentligen inte behöver. Detta belyser även relevansen av att ha korrekt huvudmannaskap, vilket i sin tur lyfter vikten av aktuella detaljplaner där korrekt huvudman bör framgå. Om inte det finns upptågas ett behov av att se över och revidera gällande detaljplaner. Svårigheten i det ligger i de kostnader som uppstår vid revidering av befintliga detaljplaner.