

Tekniska kontoret

Ann Wahlgren

Teknisk chef

08-560 393 40

Kommunfullmäktige

Framtida huvudmannaskap för väghållningen i Ekerö kommun

Dnr KS 08/25-310

Förslag till beslut

1. Detaljplaner skall tills vidare – på samma sätt som för närvarande om inte annat beslutas i varje särskilt ärende i samband med att planuppdrag lämnas – upprättas med utgångspunkt från att annan än kommunen skall vara huvudman.
2. Tekniska kontoret får i uppdrag att tillsammans med Närlunda och Stockby vägföreningar utreda vilka åtgärder kommunen kan bidra med inom ramen för enskilt huvudmannaskap för att underlätta, förbättra och effektivisera väghållningen.

Bakgrund

I Ekerö kommun förvaltas vägar och andra allmänna platser inom detaljplan till övervägande del av enskilda huvudmän, vägföreningar och vägsamfälligheter.

Kommunfullmäktige biföll 2005-12-13 en motion från Elisabeth Palm (s) om att kommunen skulle utreda för- och nackdelar med vägföreningar för väghållningen i tätorterna.

Närlunda och Stockby vägföreningar lämnade 2006-06-21 in en gemensam skrivelse till kommunen där de framför önskemål om kommunalisering av väghållningen. Skrivelsen redovisar i ett antal punkter dels fakta avseende olika väghållare i kommunen, dels gällande lagstiftning och föreningarnas uppfattning om för- och nackdelar av enskild respektive kommunal väghållning samt förslag om att utreda förutsättningarna för en kommunalisering av väghållningen.

Närlunda och Stockby vägföreningar har vid flera tillfällen framfört önskemål om att kommunen ska överta väghållningsansvaret och frågan om kommunalisering av vägnätet har även tidigare varit föremål för övervägande inom kommunen

Tekniska kontoret har fått kommunstyrelsens uppdrag att bereda frågan om kommunalisering av väghållningen. NAI Svefa har på tekniska kontorets uppdrag utfört "Utredning avseende huvudmannaskap för allmän platsmark i Ekerö kommun".

Lagstiftning

I Plan-och bygglagen (PBL) från 1987 läggs ökad vikt vid genomförandet av nya detaljplaner. Enligt 6 kap 26 § PBL skall kommunen, inom områden med detaljplan vara huvudman för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl till annat.

Tidigare ställningstagande

Frågan om huvudmannaskap togs senast upp i samband med införandet av PBL. Tekniska kontoret genomförde 1988 en omfattande utredning avseende väghållningen inom Ekerö kommun. Kommunstyrelsen beslutade 1988-04-26 att detaljplaner ska upprättas med utgångspunkt från att annan än kommunen skall vara huvudman för allmän plats om inte annat beslutas när planuppdrag lämnas. Uppstår i planärendet särskilda problem för genomförandet skall detta redovisas så att eventuellt ändrat ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan kan ske.

Ändrad lagstiftning

Lagen om enskilda vägar ändrades 1998. Ändringen innebar att befintliga vägföreningar skulle omprövas och inrättas som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen och förvaltas av en samfällighetsförening.

I omprövningen av Närlunda vägförening har besluten om andelstal vunnit laga kraft, medan hovrätten återförvisade ärendet till lantmäterimyndigheten i den del som handlade om huruvida en omprövning av gemensamhetsanläggningen också skulle avse dess omfattning; t ex ändamål, läge och storlek. Lantmateriförrättning pågår. Omprövningen av Stockby vägförening vann laga kraft 27 februari 2008.

Den ändrade lagstiftningen innebär att genomförandet av förändringar av en vägföreningens område, t ex att lägga till eller ta bort en vägbit eller ett grönområde har försvårats avsevärt. För att genomföra en sådan förändring krävs nu en lantmateriförrättning där alla medlemmar i vägföreningen är sakägare, tidigare räckte det med ett beslut av länsstyrelsen. För tätorternas stora vägföreningar, Närlunda och Stockby vägförening, med 2 800, (en av de största i Sverige) resp 900 medlemmar innebär varje sådan förrättning en stor kostnad och ett administrativt omfattande arbete. Mot bakgrund av att tätorten hela tiden är i förändring så är behovet av att förändra anläggningarnas omfattning och standard här ständigt återkommande vilket föranleder återkommande lantmateriförrättning för omprövning av vägföreningen till vilken alla vägföreningens medlemmar måste kallas.

Ändrad boendestruktur

Kommunens folkmängd har sedan 1980 ökat med 54 %, (jämfört med befolkningsökning i Stockholm 22%). Den snabba folkökningen har resulterat i ändrade boendestrukturer och växande tätorter, vilket har resulterat i omfattande ökning av vägföreningarnas storlek i tätorterna Ekerö och Stenhamra.

Beslutsunderlag

NAI Svefas utredning har remitterats till Närlunda, Stockby och Vårdkasens vägföreningar samt till stadsarkitektkontoret. Samtliga remissinstanser förordar ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för Närlunda och Stockby vägföreningar. Nedan sammanfattas remissyttrandena.

Närlunda vägförening, NVF, framför i sitt yttrande att

- styrelsen har vid flera årsmöten fått i uppdrag att verka för att kommunen ska överta föreningens väghållningsansvar.
- NVF betalar i år 1.2 Mkr i moms och ca 0.4 Mkr i administrationskostnader, pengar som inte kommer väghållningen till del.
- Kommunen betalar 0.5 Mkr per år i vägavgifter
- NVF menar att i utredningen föreslagna kriterier för övertagande är väl genomtänkta och NVF har inga väsentliga erinringar mot dessa.
- NVF begär att kommunen fattar inriktningsbeslut om övertagande och tillsätter en arbetsgrupp enligt utredningens förslag.

Stockby vägförening, SVF, framför i sitt yttrande att

- Eftersom huvudregeln i PBL anger kommunalt huvudmannaskap kan inte i en prövning av huvudregeln vägas in en eventuell politisk värdering av vad som ska bedrivas i privat respektive samhällelig regi.
- Stora ideella arbetsinsatser krävs och det är svårt att få medlemmarna att engagera sig, ledningsorganisationen är sårbar.
- SVF tar avstånd från påståendet att vissa vägföreningar skulle kunna erhålla kommunalt bidrag.
- SVF anser det självklart att kommunen ska ta över väghållningsansvaret och det är mer en fråga om tidpunkten för övertagande som ska diskuteras.
- SVF kommenterar vissa i utredningen redovisade för- och nackdelar.
- SVF uppfattning är att kommunen utan dröjsmål och kraftfullt ska inleda ett förfarande som leder till ett snabbt kommunalt övertagande av huvudmannaskapet.
- SVF delar utredningens slutsats att en arbetsgrupp bör tillsättas.

Vårdkasens vägförening VVF, framför i sitt yttrande att

- VVF är positiv till kommunalt övertagande av väghållningsansvaret
 - Föreningen är liten och har problem att tag på entreprenörer till rimlig kostnad
 - Merkostnaden för kommunen att överta VVF i samband med övertagande av SVF borde vara marginellt
 - Kommunen har möjlighet att förvalta vägnätet till lägre kostnad och med högre kvalitet
- p g a större fokus och högre kompetens från kommunalt anställda.

Stadsarkitektkontoret har besvarat remissen utifrån plan- och trafiksynpunkt och framför i sitt yttrande att

- Kontoret delar utredningens slutsatser om fördelar med kommunalt huvudmannaskap i de båda tätorterna.
- En ändring av huvudmannaskap i alla berörda detaljplaner kan genomföras med enkelt planförfarande men innebär ändå ett stort administrativt arbete för stadsarkitektkontoret.
- Nuvarande förhållande med enskilt huvudmannaskap försvårar genomförandet av äldre detaljplaner, t ex strandområden i Lundhagen.
- Enskilt huvudmannaskap innebär dålig samordning av trafikåtgärder och otydlighet avseende ansvar för trafiksäkerheten.
- Enskilt huvudmannaskap har inneburit att det inte finns någon sammanhållen samhällsplanering när det gäller gatustruktur. Detta gäller ur framkomlighets- tillgänglighets- och gestaltningssynpunkt.

Erfarenhet från likvärdiga kommuner i länet

Vallentuna

Vallentuna har som policy att det ska vara kommunalt huvudmannaskap i nya detaljplaner. Kommunen övertog väghållningen från en av de största vägföreningarna år 2002. De anser att övertagandet fungerat bra. Vägnätet var i hyggligt skick och ingen standardförbättring genomfördes före överlämnandet. Allmänhetens krav på vägarnas standard bedöms inte ha ökat. Det finns viss mark som är privatägd och ännu inte inlöst. Kommunen har beräknat kostnaden till ca 1-2 Mkr om fastighetsägarna begär inlösen. Ingen fastighetsägare har hittills begärt inlösen av marken.

Värmdö

Värmdö kommun har som policy att huvudmannskapet ska vara enskilt, vilket är befäst i översiktsplanen. Kommunen anser att policyn fungerar bra och har för avsikt att fortsätta på samma sätt. Bakgrund till policyn är bl a att många väganvändare inte är skrivna i Värmdö kommun och att "försörjningsvägnätet" oftast är statligt. I Gustavsbergs tätort finns en del detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap. Totalt sköter kommunen 4 mil vägar och 3.5 mil cykelvägar. Kommunen ger bidrag till vägföreningsavgiften till permanentboende.

Ändrat huvudmannaskap i tätorterna

NAI Svefas utredning förordar liksom samtliga remissinstanser detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats inom tätorterna. Det som talar för att kommunen övertar väghållningsansvaret i tätorterna är framför allt

- Lagstiftningen.

PBL är mycket tydlig med att huvudregeln är att kommunalt huvudmannaskap ska gälla i nya detaljplaner om inte särskilda skäl finns för enskilt huvudmannaskap. Beslut om kommunalt eller enskilt huvudmannaskap fattas i detaljplanen och kan överklagas. Om överprövande myndighet i sista instans ger klagande rätt, vinner inte detaljplanen laga kraft. Planen måste då omarbetas med ny utställning och nytt antagande, med kommunen som huvudman, för att vinna laga kraft. Resultatet kan således bli, att kommunen blir huvudman i nyttillkommande exploateringsområden inom tätorten, utan inbördes sammanhang, vilket inte är rationellt ur drifts- och kostnadsperspektiv.
- Genomförandet av trafiksäkerhetsåtgärder och trafikplanering underlättas.
- Genomförandet av detaljplaner underlättas.

I äldre detaljplaner har inte alltid upplåtelse av grönområden och vägar genomförts, t ex grönområden utmed Lundhagens strand. Med enskilt huvudmannaskap är det vägföreningen som har rätt att yrka att marken ska upplåtas till föreningen. Kommunen har ingen laglig rätt att lösa in marken och är beroende av vägföreningens agerande. Med kommunalt huvudmannaskap säkerställs kommunens intentioner i detaljplanen.

- Ändrade boendestrukturer och växande tätorter har resulterat i stora vägföreningar med många delägare där känslan av gemenskap försvinner och det är svårt att få engagerade medlemmar. Närlunda vägförening är en av landets största vägföreningar med ca 2 800 medlemmar.
- Vid enskilt huvudmannaskap krävs en lantmäteriförrättning, där alla medlemmar är sakägare, för att ändra omfattning och standard på vägar och grönområden, vilket i större föreningar är förenat med betydande kostnader och arbete.

En fråga som tagits upp i tidigare utredningar och även i NAISvefas utredning är likställighets- och rättvisaspekten mellan de fastighetsägare som bor i tätort med kommunalt huvudmannaskap där driften är skattefinansierad och fastighetsägare som har enskilt huvudmannaskap och betalar vägavgift. I tätorterna ligger såväl offentlig som kommersiell service och vägnätet belastas därför till stor del av trafik som inte härrör från boende i området. Många fastigheter på landsbygden är fritidsfastigheter och ägarna är inte mantalsskrivna i Ekerö. Det finns således argument som ur rättviseperspektivet talar för en kommunalisering och därmed skattefinansiering av vägnätet och även argument som talar emot. Det är tveksamt om det finns skäl för att kommunen, som förslagits i olika sammanhang, skall betala ett verksamhetsbidrag till föreningar med enskilt huvudmannaskap.

Ekonomiska konsekvenser vid en eventuell ändring till kommunalt huvudmannaskap

Engångsersättning, inlösen av mark

Vid kommunalt huvudmannaskap har kommunen enligt PBL 14 kap 1 § skyldighet att lösa in mark inom allmän plats om fastighetsägaren begär det. Tekniska kontoret har utrett omfattningen av mark inom Närlunda och Stockby vägföreningars område som skulle kunna bli aktuell för inlösen.

Sammanlagd areal för planlagd privatägd mark inom Närlunda vägförening där inlösen kan bli aktuell

- icke strandnära "grönområden" i privat ägo är ca 10 000 kvm
- strandnära "grönområden" i privat ägo är ca 38 000 kvm
- Vägmark ca 7 500 kvm

För några av fastigheterna längs med Lundhagens strand finns förordnande enligt 113§ byggnadslagen om att marken skall upplåtas utan ersättning. Arealen för dessa är inte inräknad i arealen ovan.

Markersättningen ska bedömas utifrån det värde marken skulle ha haft i dag om området inte detaljplanlagts.

Ersättningen bedöms till ca 7.5 Mkr

Sammanlagd areal för planlagd privatägd mark som skulle kunna bli aktuell för inlösen inom Stockby vägförening

- Delvis strandnära område ca 35 000 kvm

Ersättningen bedöms till ca 3.5 Mkr

Total ersättning för marklösen ca 11 Mkr

<u>Årliga kostnader</u>	
Närlunda och Stockby vägföreningar redovisar	
Årliga driftkostnader exkl moms, inkl	
Närlunda VF	4 080 000 kr
Stockby VF	<u>2 089 000</u>
Summa	6 169 000 kr
Oförutsett+	
Ökade krav	1 000 000
Gatuingenjör	<u>600 000 kr</u>
Summa	8 269 000 kr

Avgår vägavgifter för
kommunens fastigheter -700 000 kr
Summa ca 7 600 000 kr

Tillkommer kapitalkostnad för ev markinlösen.
Sammanfattningsvis uppskattas den årliga driftskostnaden till **ca 8 Mkr**, (motsvarar en skattehöjning med 15-20 öre).

Finansiering

Investeringar

Vid en utbyggnad av allmän platsmark, gator och grönområden, i ett område med kommunalt huvudmannaskap har kommunen rätt att ta ut gatukostnadsersättning av fastighetsägarna i området i enlighet med reglerna i PBL. Uttag av gatukostnader är myndighetsutövning och därmed momsbefriat. Före ett eventuellt övertagande av befintliga anläggningar bör dessa, uppfylla uppsatta standardkriterier. Större investeringskostnader ska således inte behöva belasta kommunen. Väg- och samfällighetsföreningar finansierar investeringar efter uttag av berörda fastighetsägare i överensstämmelse med i lantmäteriförrättning fattade beslut.

Drift

Drift och underhåll av kommunala gator finansieras med skattemedel.
Väg- och samfällighetsföreningar finansierar drift och underhåll med hjälp av avgifter som tas in från medlemmarna. Vägföreningarna är momspliktiga. För vissa enskilda vägar ges statsbidrag som stöd.

Vägföreningar kan teoretiskt kräva att kommunen löser in väganläggningarna vid ett övertagande. Kommunen bör ställa som krav att vid ett övertagande skall föreningen överlåta anläggningar utan ersättning.

Sammanfattande slutsatser

Kommunalt huvudmannaskap

NAI Svefas utredning liksom alla remissinstanser förordar ett kommunalt huvudmannaskap i tätorterna Ekerö och Stenhamra. Motivering är dels lagstiftningen som mycket tydligt anger att det ska vara kommunalt huvudmannaskap inom områden med detaljplan om det inte finns särskilda skäl för annat, dels de nackdelar med mycket stora vägföreningar och de svårigheter att genomföra detaljplaner och att samordna trafiksäkerhetsåtgärder som framförts av remissinstanserna.

För att kommunen ska överväga att i framtiden gå över till kommunalt huvudmannaskap ska gator och andra allmänna platser vara av en sådan kvalitet att inga omedelbara investeringar eller upprustningar krävs. Anläggningarna ska uppfylla en fastställd standard, t ex Närlunda vägförenings gatustandard. Vägföreningarna ska bekosta lantmäteriförrättning där föreningen upplöses och överlämna anläggningarna utan krav på ersättning.

Enskilt huvudmannaskap

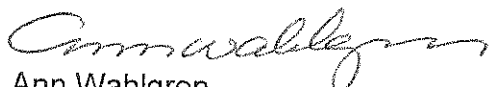
Kommunens beslut om enskilt huvudmannaskap i detaljplanen för Skå-Eneby 1:3 m fl (Enlunda) har helt nyligen överklagats upp till Miljödepartementet. Regeringen avslög 2008-12-18 överklagandet med motivering att det, mot bakgrund av bl a områdets karaktär och vad kommunen anfört om planområdets läge och angränsande väghållningsområde, är godtagbart att kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna inom planområdet. Tekniska kontoret bedömer att förutsättningar finns att även fortsättningsvis hävda att det finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap framför allt utanför tätorterna i kommunen.

Särskilda skäl till att även inom tätorterna upprätta nya detaljplaner med enskilt huvudmannaskap är i huvudsak desamma som för områden utanför tätorten. I kommunens översiktsplan bekräftas kommunens inriktning på enskilt huvudmannaskap betingat av kommunens historia och tro på lokal förankring. Denna inriktning omfattar även tätorterna. Inom tätorterna finns väl fungerande enskilda väghållare och det är inte rationellt ur drift- och kostnadsperspektiv att tillskapa enklaver med kommunal väghållning inom eller angränsande till befintliga väghållningsområden. Kommunen är redan nu väghållare för de större genomfartsvägarna i Ekerö tätort, Jungfrusundsvägen, Bryggavägen, Ekerövägen och Älvnäsvägen. I Stenhamra är vägverket huvudman för Stenhamravägen och Solbackavägen.

NAI Svefa diskuterar i sin utredning att kommunen skall avvakta pågående förändring i Plan- och bygglagen innan beslut tas i huvudmannaskapsfrågan. Sedan utredningen skrevs har det klarlagts att det f n inte kommer någon proposition om gatuhållningsavgifter. Troligen blir det ett förslag om att tillåta delat huvudmannaskap, d v s både kommunalt och enskilt, i samma detaljplan. Detta öppnar för en möjlighet till ett eventuellt etappvis kommunalt övertagande av huvudmannaskapet i tätorterna. Kommunen är som nämnts redan väghållare för de större genomfartsvägarna i Ekerö tätort. I Stenhamra är vägverket huvudman för genomfartsvägarna.

En övergång till kommunalt huvudmannaskap får ekonomiska konsekvenser som i dagens ekonomiska situation inte är önskvärda. I ett längre perspektiv och beroende av samhällets utveckling kan det finnas skäl för ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet i tätorterna.

Tekniska kontoret bedömer, efter en sammanvägning av samtliga aspekter, att ett beslut om ändring till kommunalt huvudmannaskap kan avvaktas f n . Kommunen bör dock ta upp en diskussion med Närlunda och Stockby vägförening om vilka åtgärder som kommunen kan bidra med inom ramen för enskilt huvudmannaskap för att underlätta, förbättra och effektivisera väghållningen.



Ann Wahlgren
Teknisk chef



Lena Sonnevi
mark- och exploateringsingenjör

Bilaga

NAI Svefa "Utredning avseende huvudmannaskap för allmän platsmark i Ekerö kommun".

Skrivelse från Närlunda och Stockby vägförening