



Diarienummer: KS.2015.120

Datum: 2015-09-02

Handläggare Jonathan Dahl

E-post: Jonathan.dahl@ale.se

Kommunstyrelsen

**Svar på återremittering från kommunfullmäktige 2015-04-27 §55**

Sedan kommunsammanslagningen år 1974 är Ale kommuns vägnät inom detaljplanelagt område uppbyggt av en blandning av kommunalt och enskilt huvudmannaskap. Ett problem med att enskilda vägföreningar styr vägarna i tätort är svårigheter med att upprätta trafiksäkerhetsåtgärder eftersom oklarheter ligger i vem som ska finansiera dessa. Flera av vägföreningarnas vägar trafikeras även av kollektivtrafik vilket då bidrar till allmännyttan i kommunen och bör därför ligga under kommunens ansvar. Om kommunen tar över väghållaransvaret innebär det större möjligheter att utforma vägnätet för att uppfylla de trafiksäkerhetsmål som finns i kommunen. Det innebär också att kommunen kan göra investeringar för ökad trafiksäkerhet i områden som idag är inom det enskilda vägnätet.

I Ale kommun finns det idag ca 150 detaljplaner som har ett enskilt huvudmannaskap. För att undvika att ändra alla dessa planer vid ett övertagande av enskild allmän plats, föreslås att ändringen sker med en ny detaljplan per samhälle, där all enskild allmän platsmark ingår. Resultatet blir att endast 8 nya detaljplaner behöver skapas, en per ort, som alternativ till att ändra ca 150 detaljplaner. Metoden möjliggör att övertagandeprocessen då kan planeras att genomföras under en 10 års period.

Det ekonomiska resursbehovet för ett kommunalt övertagande av enskild allmän platsmark består både av engångskostnader och ökade löpande kostnader. Engångskostnaderna består utav upprustningskostnad för vägar, administrativa kostnader, detaljplanekostnader och förrättningskostnader. De ökade löpande kostnaderna är drift och underhållskostnader för de utökade skötselområdet som övertagandet medför.

För att ändra huvudmannaskapet till kommunalt utan att ta över en stor underhållsskuld från vägföreningarna så krävs det att vissa vägar genomgår en upprustning. Upprustningskostnaden för de enskilda vägarna motsvarar vägföreningens underhållsskuld som är skador och eftersatt underhåll på de enskilda vägnätet. Samtidigt är kommunen initiativtagare till övertagandet och kommunens vägstandard kan i vissa fall uppfattas som högre än vad vägföreningarna eftersträvar. Därför finns argument för att upprustningskostnaden samfinansieras av kommunen och vägföreningarna. Ett upprustningsbidrag på 50 % kan motivera vägföreningarna att påbörja en upprustning inför ett kommunalt övertagande och på så sätt understödja övertagandeprocessen. Upprustningsbidraget påverkar också direkt engångskostnaden per andelsägare vilket kan motivera den enskilde fastighetsägaren att ställa sig positiv till övertagandet.

Utöver upprustningskostnaderna tillkommer administrativa kostnader för detaljplanearbete och omförrättning av vägföreningarna. Eftersom Ale kommun driver den administrativa processen för övertagandet av enskild allmän platsmark är det skäligt att kommunen finansierar de administrativa kostnaderna på ca 3 mkr. som uppstår. Den totala engångskostnaden för övertagandeprocessen är uppskattad till ca 25 mkr. Varav 22 mkr kan fördelas mellan kommunen och vägföreningarna.

De ökade löpande kostnaderna är en kostnad som kommer att finansieras av skattecronan. Sammanlagd drift och underhållskostnad för de enskilda vägarna är beräknad till 6,1 mkr/per år.

Ärendet har under våren 2015 legat under politisk beredning och samhällsbyggnadsnämnden tog beslut om att föreslå kommunfullmäktige att anta handlingsplanen. Kommunfullmäktige valde därefter att återremittera ärendet med begäran om djupare analys gällande likabehandling. Svaret på remissen delas upp i två delar; dels beträffande likabehandling mellan de vägföreningar som ligger innanför respektive utanför övertagandeområdet och dels frågan om likabehandling, då en fördröjning i tid kommer uppstå mellan de första och sista föreningarna som tas över. Förtydligandet presenteras i detta tjänsteutlåtande.

### **Sektor kommunstyrelsens beslutsförslag till kommunstyrelsen**

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar med stöd av förtydligandet på återremissen att anta handlingsplanen för ändrat huvudmannaskap.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige uppdrar åt samhällsbyggnadsnämnden att påbörja arbetet med att genomföra övertagandet i enlighet med handlingsplanen för ändrat huvudmannaskap.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att upprustningsbidraget till vägföreningarna i samband med övertagandet är 50 %.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige uppdrar åt samhällsbyggnadsnämnden att påbörja arbetet med framtagande av förslag till nya bidrag för vägföreningar utanför kommunens tätorter.

Jonathan Dahl  
Projektledare, infrastrukturenheten

Carita Sandros  
Sektorchef, sektor samhällsbyggnad

**Beslutsunderlag**

- Protokollsutdrag samhällsbyggnadsnämnden 2015-03-19 § 43
- Tjänsteutlåtande från sektor samhällsbyggnad
- Kommunalt övertagande av enskilda tätortsvägar - Handlingsplan för ändrat huvudmannaskap, 2015-03-02
- Kommunstyrelsens beslut 2015-04-14 § 81
- Kommunfullmäktiges beslut 2015-04-27 § 55

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade 2015-03-19 § 43 att föreslå till kommunfullmäktige att anta handlingsplan för ändrat huvudmannaskap. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade vidare att föreslå till kommunfullmäktige att uppdra åt samhällsbyggnadsnämnden att påbörja arbetet med att genomföra övertagandet i enlighet med handlingsplanen för ändrat huvudmannaskap. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade även att föreslå till kommunfullmäktige att besluta om att upprustningsbidraget till vägföreningarna i samband med övertagandet är 50 %.

Kommunfullmäktige beslutade 2015-04-27 att återremittera ärendet med följande motivering:

*Begäran om återremiss för djupare analys och förslag beträffande likabehandling. Översynen gäller dels mellan vägföreningar inom detaljplan respektive vägsamfällighetsförening utanför detaljplan, dels tidsmässigt mellan de föreningar som kommer med i första omgången och de som kommer med senare, kanske sist om 10 år. De sista får ju fortsatt betala både via vägavgift och över skattsedeln.*

**Ärendet expedieras efter beslut till:**

Kommunfullmäktige

*För vidare hantering*

Samhällsbyggnadsnämnden  
Sektorchef Samhällsbyggnad  
Enhetschef Infrastrukturenheten  
Projektledare Infrastrukturenheten

*För kännedom*

## Svar till kommunfullmäktiges begäran om återremittering KF 2015-04-27 §55

### Frågeställning avseende likabehandling mellan de vägföreningar som ligger innanför respektive utanför övertagandeområdet.

Det föreslagna kommunala övertagandet av vägområden i tätort är en del av en riksomfattande process, där målsättningen är en renodling av huvudmannaskapet:

- Kommunerna bör ha huvudansvar för väghållning i tätorter med undantag för det övergripande statliga vägnätet.
- Staten bör ha ansvar för allmänna vägar på landsbygd och för ett övergripande vägnät i tätort.
- Enskilda väghållare bör ha ansvar för vägar på landsbygd med främst nytta för enskilda.

Enligt PBL Kap 6 26§ anges det att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser om inte det finns särskilda skäl till annat. Idag finns i Ale kommun en blandning av kommunalt och enskilt huvudmannaskap som inte är ändamålsenlig, vilket bland annat härstammar från kommunsammanslagningen 1974.

Den planerade kommunaliseringen syftar till att skapa en större tydlighet, där väghållarskapet bättre stämmer överens med dagens förutsättningar. Att vägområdesgränser därmed kommer att ändras är en naturlig och logisk beståndsdel i detta. Kommunfullmäktige har efterfrågat en analys beträffande likabehandling av de fastigheter som kommer att ligga innanför, respektive utanför, den gränsdragning som görs i samband med övertagandet.

Frågeställningar om likabehandling av fastighetsägare inom ett förvaltningsområde skulle kunna väckas redan under nuvarande förhållanden, eftersom underhållskrävande vägsträckor på landsbygden i praktiken idag subventioneras av tätbebyggda, detaljplanerade bostadsområden inom samfälligheten, där medlemmarna betalar samma avgift. Det går alltså inte att definiera någon absolut rättvisa mellan fastighetsägare, varken idag eller i samband med ett kommunalt övertagande. Ur ett likabehandlingsperspektiv skulle man emellertid kunna anföra, att ett syfte med det kommunala övertagandet är just att skapa mer likvärdig vägförvaltning inom likvärdiga områden i kommunen.

Av driftsformen följer sedvanliga skillnader i förutsättningar mellan enskilt och kommunalt huvudmannaskap, bland annat beträffande medbestämmande och finansiering. I områden där detaljplaner saknas finns det inte heller någon fastställd reglering av hur vägarna skall se ut; vägstandarden tenderar också att bli lägre ju längre utanför tätbebyggt område man kommer.

I samband med att vägförvaltningen blir kommunal förrättas tätortsfastigheterna ut ur nuvarande vägsamfällighet, vars gränser ändras. De utförrättade fastigheterna upphör att betala avgift till samfälligheten och omfattas fortsatt av kommunalt huvudmannaskap. Vägfinansieringen sker via skattsedeln, som i övriga kommunala vägområden.

För fastigheter utanför övertagandeområdena kommer vägförvaltningen inte att förändras, utan fortsätta som idag med enskilt huvudmannaskap som finansieras av de kvarvarande medlemsfastigheterna. Hur eventuella sedan tidigare fonderade medel skall fördelas mellan bortförrättade och kvarvarande fastigheter är en fråga som vägsamfälligheten äger i samband med övertagandeprocessen.

De kvarvarande medlemsfastigheterna beslutar gemensamt om fortsatt drift, årsavgift och vägstandard. Det är också upp till de kvarvarande medlemmarna att besluta om ytterligare gränsförändringar; kanske vill man initiera en sammanslagning med andra enskilda vägområden, eller tvärtom skapa flera mindre samfälligheter. En större samfällighet kan ge samordnings fördelar medan ett mindre vägområde kan ge bättre överblick och närhet till beslut.

För att underlätta dessa gränsdragningsprocesser föreslås det att sektor samhällsbyggnad i samband med framtagning av nya bidrag ser över möjligheter till ett omförrättningsbidrag beträffande lantmäteritjänster. Bidraget föreslås vara tillgängligt för samtliga enskilda väghållare i kommunen, i syfte att uppmuntra välfungerande vägområdesgränser på landsbygden. De omedelbara lantmäterikostnaderna i samband med övertagandeprocessen, då tätortsfastigheter förrättas ut, skulle i så fall bekostas av Ale kommun.

I detta arbete tas även fram förslag på helt nya bidrag, som riktar sig till kommunens samtliga enskilda väghållare. Bidragen kommer att utformas för att uppfylla ett antal mål och syften, såsom trafiksäkerhet och kompetenshöjning av funktionärer. Kommunens nuvarande investeringsbidrag till enskild väghållning, som idag är ganska okänt för vägföreningarna, föreslås också att stärkas och tydliggöras. Sedan tidigare har vägar på landsbygden också rätt till statligt bidrag utifrån Trafikverkets kriterier.

#### **Sammanfattning likabehandling av fastigheter innanför och utanför övertagandeområdet:**

- Kommunalisering av vägar i detaljplanelagt område följer nationell målsättning och nya gränser – med olika förutsättningar – är en av poängerna när vägförvaltningen renodlas och tydliggörs.
- Nya bidrag och förstärkning av tidigare bidrag kommer att arbetas fram för politisk beredning. Ett förslag är att Ale kommun i framtiden kommer att uppmuntra effektiva driftområden genom omförrättningsbidrag.
- Fastigheter utanför övertagandeområdena ”subventioneras” inte längre av medlemsfastigheter i tätorterna. Därför kommer sektor samhällsbyggnad även se över möjliga bidrag med syfte att subventionera upprustning och trafiksäkerhetshöjande åtgärder för vägföreningar utanför övertagandeområdena.

## Frågeställning beträffande likabehandlingsprincipen då en tidsskillnad uppstår mellan de föreningar som övertas först respektive sist.

Sektor samhällsbyggnad har föreslagit en prioriteringsordning för de områden i kommunen som är föremål för kommunalt övertagande, vilken harmonierar med kommunens övriga satsningar på huvudorterna Nödinge och Älvängen. Nya fördjupade översiktsplaner är också under framtagande i Ale kommun, vilket skapar goda möjligheter till formell beskrivning av långsiktiga förutsättningar för bland annat vägförvaltningen.

Att vänta med övertagandet, i syfte att försöka kommunalisera alla enskilda tätortsvägar samtidigt, skulle hämma utvecklingen av de utpekade huvudorterna, vilket skulle gå emot den övergripande politiska inriktningen. Ett samtidigt, uppdämt övertagande skulle också ställa orimliga krav på kommunorganisationen med avseende på personalrekrytering, handläggning, ekonomiska resurser etc., jämfört med en planerad och långsiktig process som kan spridas ut över flera år. En på alla platser avvaktande kommunalisering skulle sannolikt också leda till ett minskat engagemang i den nuvarande, enskilda vägförvaltningen, vilket i slutändan kan orsaka ett större upprustningsbehov på skattekollektivets bekostnad. Dessutom behöver kommunen vänta med t ex trafiksäkerhetshöjande åtgärder till dess att övertagandet är genomfört.

Idag är de enskilda tätortsvägarna generellt sett väl underhållna, vilket har gjort att sektor samhällsbyggnad inte har behövt väcka frågan om gatukostnad. Skulle ett hela övertagandet dröja, säg, tio år, kan vägstandarden ha sjunkit på flera platser genom t ex hårda vintrar eller minskade incitament för investeringar, vilket kan föranleda omprövning av de samlade ekonomiska förutsättningarna. Att invänta övertagande tills planarbetet genomförts för alla orter riskerar att leda till en sänkning av standarden på hela enskilda vägnätet inom övertagandeområdet då föreningarnas incitament att investera i vägnätet minskar. Det är därför viktigt att vägarna tas över så snart planarbetet är klart för att undvika höga upprustningskostnader. Samtidigt skulle en forcering av övertagandet leda till helt andra krav på resurser för sektor samhällsbyggnad.

Ett alltför långt skede av väntan kan även riskera att äventyra hela processen, särskilt om den kommunala ekonomin långsiktigt skulle försämrats. Det är också risk för personalförändringar under ett avvaktande skede, med oklara konsekvenser för arbetet. Att komma igång med övertagandet bedöms tvärtom vara viktigt för att hålla uppe tempot samt för att bygga erfarenhet som skulle kunna öka takten i processen.

Dessutom sker en ständig förändring av fastighetsbeståndet; nya ägare kommer till, tidigare ägare flyttar och andra omständigheter gör att det inte går att utforma ett absolut rättvist kompensationsystem. En särskilt försvårande faktor är att individer betalar varierande mycket i skatt, varför frågeställningen om ”rättvis” vägfinansiering via avgift respektive skattedeln blir särskilt oöverskådlig. Vem betalar egentligen mest för sin väg – fastighetsägaren med låg vägavgift och små skattebetalningar, eller den som betalar mycket skatt men ingen vägavgift? Att ur ekonomisk synvinkel försöka jämställa fastighetsägare i olika övertagandeområden skulle med bestämdhet resultera i fler frågor än svar.

I all kommunal planering görs helt naturligt prioriteringar, vilket inte betyder att principen om likabehandling för den skall ställs åt sidan. Det är emellertid mycket viktigt att på ett pedagogiskt och tydligt sätt kommunicera ut övertagandeprocessen samt dess förutsättningar och prioriteringar, så att rätt mottagare hålls rätt informerade.

**Sammanfattning, likabehandling vid tidsskillnad:**

- Prioriteringar är ett naturligt inslag i kommunal verksamhet, särskilt beträffande infrastruktur. Föreslagna prioriteringar följer övriga kommunala huvudlinjer avseende utvecklingsområden och utbyggnad av infrastruktur. Därigenom uppfylls kravet på likabehandling.
- Ett avvaktande övertagande riskerar att leda till försvårad planering för kommun och väghållare, försämrad vägstandard och på sikt ökade kostnader. Ju längre övertagandehorisont, desto fler saker kan dyka upp som äventyrar processen.
- Eventuella förbättringsåtgärder i kommunens regi behöver avvakta övertagandet.
- Viktigt med pedagogisk och tydlig information till rätt mottagare.

**Ekonomisk bedömning/konsekvens**

Förtydligandet i svaret på remissen har ingen påverkan på den ekonomiska beskrivningen i handlingsplanen eller tidigare skrivelser i ärendet.