

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2019-05-02

§ 131

**Principer för huvudmannaskap och bidrag till vägföreningar
KSN-2016-2043**
Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

att till gatu- och samhällsmiljönämnden, plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden remittera utredning om övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar för yttrande senast den 30 juni 2019,

att till gatu- och samhällsmiljönämnden remittera utredning om bidrag till enskilda vägar och vägföreningar för yttrande senast den 30 juni 2019, samt

att uppdra till stadsbyggnadsförvaltningen att komplettera utredningarna och återkomma till kommunstyrelsen i slutet av juni med en beskrivning av processen för Storvreta och Jälla, och slutsatser från dessa två fall.

Sammanfattning

Under 2015–2018 inkom tre vägföreningar i tätorterna Bälinge, Björklinge och Skyttorp med begäran om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för allmän platsmark i respektive tätort. Kommunstyrelsen beslutade i mars 2017 att stadsbyggnadsförvaltningen tillsammans med kommunledningskontoret och den kommunala lantmäterimyndigheten skulle utreda konsekvenserna av ett övertagande. Ett nytt förslag till regelverk för bidrag till vägföreningar skulle också tas fram.

Yrkande

Jonas Segersam (KD) yrkar:

att uppdra till stadsbyggnadsförvaltningen att komplettera utredningarna och återkomma till kommunstyrelsen i slutet av juni med en beskrivning av processen för Storvreta och Jälla, och slutsatser från dessa två fall.

Beslutsgång

Ordförande ställer först föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Ordförande ställer därefter Jonas Segersams (KD) tilläggsyrkande mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Beslutsunderlag

Förvaltningens skrivelse den 12 april 2019.

Handläggare
Hügard Emma

Datum
2019-04-12

Diarienummer
KSN-2016-2043

Kommunstyrelsen

Principer för huvudmannaskap och bidrag till vägföreningar

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att till gatu- och samhällsmiljönämnden, plan- och byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden remittera utredning om övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar för yttrande senast den 30 juni 2019, samt

att till gatu- och samhällsmiljönämnden remittera utredning om bidrag till enskilda vägar och vägföreningar för yttrande senast den 30 juni 2019.

Ärendet

Under 2015–2018 inkom tre vägföreningar i tätorterna Bälinge, Björklinge och Skyttorp med begäran om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för allmän platsmark i respektive tätort. Kommunstyrelsen beslutade i mars 2017 att stadsbyggnadsförvaltningen tillsammans med kommunledningskontoret och den kommunala lantmäterimyndigheten skulle utreda konsekvenserna av ett övertagande. Ett nytt förslag till regelverk för bidrag till vägföreningar skulle också tas fram.

Beredning

Ärendet har beretts gemensamt av stadsbyggnadsförvaltningen, miljöförvaltningen och kommunledningskontoret. I övrigt har fyra dialogmöten hållits med de berörda vägföreningarna.

Föredragning

I tätorterna i Uppsala kommun är huvudmannaskapet för allmän plats i regel enskilt och ytorna förvaltas av vägföreningar. Beroende på tätortens storlek är förvaltningen mer eller mindre komplex. Sedan 1971 erhåller vägföreningar inom ett antal utpekade tätorter nettokostnadsbidrag. Två typer av enskilda vägar, med och utan statsbidrag, erhåller också bidrag.

Två utredningar har genomförts samt remitterats till berörda vägföreningar:

- Utredning 1: Utredning om övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar i Uppsala kommun
- Utredning 2: Utredning om bidrag till enskilda vägar och vägföreningar i Uppsala kommun

Utredning 1 i **bilaga 1** redovisar ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att ett övertagande ska kunna göras. Den enskilda vägföreningen föreslås ta majoriteten av de engångskostnader som är förknippade med övertagandeprocessen. Angående kostnadsbilden efter övertagandet tyder beräkningar på att kommunal förvaltning kommer att vara avsevärt dyrare än att fortsätta ge bidrag till enskild förvaltning.

Utredning 2 i **bilaga 2** föreslår ett nytt regelverk för bidrag till enskilda vägar. Ett särskilt, högre bidrag kan erhållas om vissa kriterier är uppfyllda. Regelverket ger kommunen kontroll över sin budget och förbättrar likställigheten enskilda vägar emellan. Den ekonomiska konsekvensen för kommunen inkluderar en kostnadsminskning om cirka 22,6 procent. För de enskilda vägarna innebär förslaget därför kostnadsökningar och i vissa fall att de måste höja ingående medlemmars avgift.

Då utredningarna kan anses vara av principiell beskaffenhet, bör de beslutas av kommunfullmäktige. För att uppfylla beredningskravet inför kommunfullmäktige krävs en remittering till de berörda nämnderna. Nämnderna ska avge sina yttranden till kommunstyrelsen senast den 30 juni 2019. Beredningen syftar till att ge kommunfullmäktige ett allsidigt belyst underlag för beslut.

Ekonomiska konsekvenser
Inte aktuellt i detta ärende.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Mats Norrbom
Stadsbyggnadsdirektör

Utredning 1: Övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar i Uppsala kommun

Innehållsförteckning

1	<i>Sammanfattning</i>	4
2	<i>Syfte</i>	5
3	<i>Bakgrund</i>	5
3.1	Enskild väghållning	5
3.2	Tidigare beslut i kommunfullmäktige	6
3.2.1	1971: bidrag till underhåll av enskilda vägar inom Uppsala kommun	6
3.2.2	1977: bidrag till vägunderhåll i Länna och Gåvsta m.m.	7
3.2.3	1983: förslag till förändring av det kommunala nettobidragets storlek	7
3.3	Bidrag till vägföreningar idag	7
3.3.1	Kostnader	8
3.4	Skölstamålet	9
4	<i>Detaljplanering och markinlösen</i>	11
4.1	Stadsplan och byggnadsplan	11
4.2	Detaljplan	11
4.3	Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap	11
4.4	Detaljplaneprocessen	12
4.5	Planläggning i Uppsala kommun	13
4.6	Inlösenskyldighet allmän platsmark	14
4.7	Gatukostnadsersättning	14
5	<i>Styrande dokument, lagar och förordningar</i>	15
5.1	Översiktsplan	15
5.2	Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023	16
5.3	Plan- och bygglagen.....	16
5.4	Kommunallagen	18
5.5	Fastighetsbildningslagen	18
5.6	Anläggningslagen	19
6	<i>Omvärldsbevakning</i>	20
6.1	Övertagande bland kommuner	20
6.1.1	Norrköping	20
6.1.2	Halmstad	21
6.1.3	Eskilstuna.....	21
6.2	Lantmäteriet	22

7	Skilda handlingsvägar	22
7.1	Inget övertagande av enskilt huvudmannaskap	23
7.2	Förstudie och övertagande	23
7.2.1	Kriterier för att genomföra förstudie	23
7.2.1.1	Detaljplanelagt som allmän plats	24
7.2.1.2	Prioriterad tätort eller servicenod	24
7.2.1.3	Föreningens vilja	24
7.2.1.4	Konsekvenser av tillämpning av kriterierna	24
7.2.2	Förstudien	25
7.2.3	Kriterier för övertagande av huvudmannaskap	25
7.2.3.1	Genomförd förstudie	25
7.2.3.2	Kommunal standard	25
7.2.3.3	Kostnadsfördelning	26
7.2.4	Tillvägagångssätt för förstudie och övertagande	26
7.2.5	Konsekvenser av övertagande	26
7.2.5.1	Detaljplanering	26
7.2.5.2	Upprustning av anläggningar	27
7.2.5.3	Fastighetsbildning och markinlösen	27
7.2.5.4	Omprovning av förrättningar	28
7.2.5.5	Förvaltning av allmän plats	28
7.2.5.6	Investeringar i allmän plats	28
7.2.6	Konsekvenser: Björklinge, Bälungeby, Skyttorp	29
7.2.6.1	Detaljplanering	29
7.2.6.2	Framtida planstrategi	32
7.2.6.3	Upprustning av anläggningar	32
7.2.6.4	Fastighetsbildning och markinlösen	33
7.2.6.5	Omprovning av förrättningar	35
7.2.6.6	Förvaltning av allmän plats	35
7.2.6.7	Investeringar i allmän plats	36
7.3	Avfärdad handlingsväg	36
7.3.1	Övertagande genom driftavtal	36
8	Redovisning av dialog med vägföreningar	38
9	Diskussion	39
9.1	Förslag till beslut	41

Projektgrupp

Emma Hügard, projektledare

Roger Jo Linder, senior adviser

Kajsa Reslegård, planarkitekt

Annika Petrelius Hansén, kommunjurist

Johan Berggren, enhetschef mark- och exploatering

David Gustafsson, lantmätare

1 Sammanfattning

1971 beslutade kommunfullmäktige att tills vidare lämna bidrag till underhåll av enskilda vägar till vägföreningar inom Knivsta, Bergsbrunna, Sävja, Vilan, Brillinge, Ramstalund, Gunsta, Brunna, Järlåsa, Bälingeby, Lövstalöt, Björklinge, Storvreta, Vattholma, Skyttorp, Knutby och Alsike. Bidraget skulle motsvara föreningarnas nettokostnad. 1977 kompletterades 1971 års beslut med vägföreningar i Länna och Rasbo. 1983 beslutade fullmäktige att fastställa bidragsandelen till 90 procent för underhåll och 50 procent för administration till berörda vägföreningar i Uppsala kommun.

Under 2015 har Bälingeby vägförening och Björklinge vägförening inkommit med skrivelser om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för allmän plats. Vägföreningen i Skyttorp har under 2018 inkommit med samma begäran. Idag erhåller 21 vägföreningar nettokostnadsbidrag. Det totala medelvärdet av nettokostnadsbidraget under perioden 2015-2017 var 4 630 771 kronor per år.

I samband med aktualitetsförklaringen av översiktsplanen (ÖP) 2014 fastställdes att kommunen bör ställa sig positiv till ett övertagande av huvudmannaskapet av allmän plats om en vägförening i tätort så begär. 2016 antogs den senaste översiktsplanen vilken saknar liknande skrivningar.

Utredningen utgår från aktualitetsförklaringens inriktning, att kommunen ska ställa sig positiv till ett övertagande av huvudmannaskapet. För att frågan ska prövas ska nedanstående kriterier vara uppfyllda:

- Området ska vara detaljplanelagt som allmän plats med permanentboende
- Området ska vara en prioriterad tätort eller servicenod enligt ÖP
- Det ska finnas beslut från en årsstämma om ett övertagande och i ett senare skede behövs ytterligare ett beslut från en förenings årsstämma när det tydligt framgår vilka kostnader ett övertagande medför för föreningen

Konsekvenser av tillämpningen av kriterierna exkluderar vägföreningarna i Bodarna, Vreta Ytternäs samt delar av Vattholma eftersom områdena inte är detaljplanelagda. Kriteriet om prioriterad tätort eller servicenod exkluderar vägföreningarna i Bodarna och Vreta Ytternäs.

I varje enskilt fall om begäran av ett övertagande där kriterierna är uppfyllda ska kommunen genomföra en förstudie som syftar till att utreda vad som krävs för planläggning samt fastställa engångskostnaderna. Kommunen respektive den ansökande föreningen ska samfinansiera kostnaden för förstudien, och kommunen svarar för 90 procent. När förstudien är klar ska vägföreningen respektive kommunen fatta beslut om hur man ska gå vidare. Ytterligare förutsättningar för övertagande är att allmän plats vid tidpunkten för övertagandet ska vara av kommunal standard och att vägföreningen och dess medlemmar ska svara för huvuddelen av kostnaderna förknippade med ett övertagande.

Ett övertagande är resurskrävande med omfattande detaljplanering och många markrelaterade frågor för kommunen. Därtill visar kalkyler att i Bälinge, Björklinge och Skyttorp kommer kommunal drift och underhåll att vara betydligt dyrare än dagens bidragssystem.

2 Syfte

Under 2015 har Bälungeby vägförening och Björklinge vägförening inkommit med skrivelser om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för allmänna platser. Båda vägföreningarna har berett frågan på årsmöte och efter omröstning beslutat att gå vidare med ansökan till kommunen. Bälungeby vägförening hänvisade till aktualitetsförklaringen av Uppsalas översiktsplan 2010 samt Skölstamålet (se punkt 3.4) och Björklinge vägförening till att väghållningen i tätorten har blivit för komplex. Stadsbyggnadsförvaltningen svarade att den generella frågan om övertagande av huvudmannaskap måste utredas innan beslut kan fattas i ett enskilt ärende. Detta eftersom frågan är av principiell beskaffenhet.

De två vägföreningarnas skrivelser reser frågor om villkor för och konsekvenser av huvudmannaskapsförändringar. I samband härmed ska också kommunens principer och regelverk för kommunala bidrag till vägföreningar ses över. Detta belyses i två utredningsspår: 1) huvudmannaskap, 2) bidrag. En gemensam utgångspunkt är att förändringar i principer och regelverk inte ska öka kommunens kostnader, snarare minska. Graden av behov av kommunal rådighet ska vägas in.

Denna utredning utgör utredningsspår 1; ändring av huvudmannaskap.

Utredningen ska utgå från aktualitetsförklaringens inriktning om att kommunen ska vara positiv till övertagande av huvudmannaskap. Utredningen syftar till att beskriva konsekvenser av möjliga handlingsvägar och visa på de ekonomiska konsekvenserna av respektive alternativ.

Syftet är att utgöra ett underlag för beslut i frågan om övertagande av huvudmannaskap.

3 Bakgrund

3.1 Enskild väghållning

Enskild väghållning är delvis en konsekvens av enskilt huvudmannaskap. Enskilda vägar utgör majoriteten av vägnätet i Sverige och kan ligga både inom och utom detaljplanelagt område. De förvaltas antingen av en enskild fastighetsägare eller en organisation, till exempel en samfällighetsförening till vilken medlemmarna betalar en avgift. I Uppsala kommun utgör enskilda vägar 63 procent av vägnätet (stat 24 procent kommun 13 procent enligt Trafikverkets vägdatabas).

En fördel med enskild väghållning är att det är de som bor längs med och ansvarar för vägarna som direkt kan påverka vägnätets standard. En väl fungerande vägförening kan dessutom främja det lokala engagemanget genom ansvarskänsla och möjlighet att påverka. Genom att använda lokala resurser kan man till exempel få vägarna snöröjda med en prioritet som kommunen eller större entreprenörer inte skulle kunna ha.

Enskild väghållning kan vara en utmaning när vägarna är många, trafikmängden hög, trafiksäkerhetsproblem uppstår och det blir svårt att engagera medlemmarna i förvaltningen

av vägarna. Det är vanligt med bristande kunskap om var enskild väghållning råder och vad det innebär. Det upplevs ofta orättvist att de med ansvar för en enskild väg utöver skatten också måste betala en avgift för förvaltningen av vägen.

Enligt betänkandet *Enskild eller allmän väg?* (SOU 2001:67) är det mer rationellt att ha enskild väghållning i små väghållningsområden och där standarden är låg. I områden med tyngre och mer trafik ställs krav på högre standard och där är det mer rationellt att kommunen är väghållare. Enligt betänkandet går gränsen då offentlig väghållning är mer lönsam än enskild där trafikmängden överstiger 125 fordon per årsmedeldygn.

3.2 Tidigare beslut i kommunfullmäktige

3.2.1 1971: bidrag till underhåll av enskilda vägar inom Uppsala kommun

Kommunfullmäktige beslutade den 28 december 1971 (§ 491)

”att medgiva gatunämnden att under 1972 och tills vidare lämna bidrag till underhåll av enskilda vägar enligt gatunämndens förslag *b* (nuvarande väghållare behålles, varvid kommunen utför och helt bekostar väghållningen) till vägföreningar inom Knivsta, Bergsbrunna, Sävja, Vilan och Brillinge och tätortsområden inom kommunens väghållningsområde;

att medgiva gatunämnden att under 1972 och tills vidare lämna bidrag till kostnaderna för underhåll av enskilda vägar enligt gatunämndens förslag *a* (nuvarande väghållare behålles och bidrag lämnas motsvarande väghållningens nettokostnader) till vägföreningar inom Ramstalund, Gunsta, Brunna, Järlåsa, Bälungeby, Lövstalöt, Björklinge, Storvreta, Vattholma, Skyttorp, Knutby och Alsike.”

Beslutet föranleddes av en utredning utförd av gatukontoret i vilken man rekommenderade olika alternativ för de olika områdena. De två förslag som inte rekommenderades var *c* (ombilda vägföreningarna till en enda vägförening), och *d* (upplösa vägföreningarna och låta kommunen överta allt ansvar).

Gatukontoret menade att vägföreningarna borde bestå eftersom endast vägföreningarna har lagliga möjligheter att få dispositionsrätt av mark vid framtida utveckling, t.ex. breddning av befintlig väg.

Det framgår ej varför olika alternativ föreslogs för de olika områdena, men en möjlig förklaring är skillnaden i avstånd till Uppsala tätort. Områdena som omfattades av förslag *b* ligger nära Uppsala tätort (med undantag för Alsike och Knivsta som nu är Knivsta kommun) medan områdena i förslag *a* är tätorter mellan 1-4 mil från Uppsala centrum. Praktiskt är det enklare att överta väghållningen om området ligger nära kommunens eget väghållningsområde.

3.2.2 1977: bidrag till vägunderhåll i Länna och Gåvsta m.m.

Kommunfullmäktige beslutade den 21 mars 1977 (§ 141)

”att uppdraga åt gatunämnden att fr.o.m. 1977 lämna bidrag för underhåll av enskilda vägar motsvarande väghållningens nettokostnader till vägföreningar inom Lärkstaden (Länna) och Gåvsta (Rasbo), samt

att uppdraga åt gatunämnden att fr.o.m. 1977 lämna bidrag för underhåll av enskilda vägar inom planlagda områden, dock ej vägar som betjänar fritidsbebyggelse, motsvarande väghållningens nettokostnader för underhåll av enskild väg med en väglängd överstigande 1 000 meter.”

Beslutet föranleddes av att Länna expanderat kraftigt sedan beslutet 1971 och att Gåvsta sammanlades 1974 med Uppsala kommun. Gatunämnden ansåg att orterna motsvarade de andra bidragsberättigade orterna i storlek och standard och att de därför borde erhålla samma bidragstyp. Därtill hemställde gatunämnden om bemyndigande att i framtiden själv fatta beslut om utdelning av bidrag till nya orter så länge som de uppfyller de grundläggande kraven.

3.2.3 1983: förslag till förändring av det kommunala nettobidragets storlek

Kommunfullmäktige beslutade den 23 november 1983 (§ 422)

”att [...] tillsvidare fastställa bidragsandelen till 90% för sommar- och vinterunderhåll och 50% administration till berörda vägföreningar i Uppsala kommun.”

Beslutet föranleddes av att staten 1984 skulle genomföra en minskning av sina bidrag gentemot enskilda vägar. Om kommunen behöll sin procentsats oförändrad medförde det att kommunens kostnader skulle öka, detta eftersom de flesta vägföreningar med nettokostnadsbidrag också uppbar statsbidrag. Därtill hade också gatunämndens budget minskat de senaste fem åren, utan att detta påverkat vägföreningarna som bibehöll sin väghållningsstandard eftersom de var garanterade full kostnadstäckning. Utifrån detta bedömdes en bidragssänkning om 10 procentenheter för underhåll vara rimlig.

3.3 Bidrag till vägföreningar idag

De vägföreningar som idag erhåller nettokostnadsbidraget ligger i Almunge, Björklinge, Bodarna, Bälinge, Gunsta, Gåvsta, Järlåsa, Knutby, Länna, Lövstalöt, Ramstalund, Skyttorp, Vattholma, Vreta Ytternäs och Vänge. Totalt är det 21 föreningar.

Alla områden utom Bodarna är tätorter enligt Uppsala kommuns definition, och förutom Bodarna och Vreta Ytternäs är samtliga prioriterade tätorter eller servicenoder enligt översiktsplanen.

Samtliga vägföreningar med nettokostnadsbidrag förutom Bodarna och Vreta Ytternäs ligger inom detaljplanelagt område. I Björklinge och Vattholma är en minoritet av områdena inte detaljplanelagda. I de flesta detaljplaner i de berörda områdena finns det allmän platsmark. I dagsläget finns också andra vägföreningar i detaljplanerade orter som av något skäl inte erhåller nettokostnadsbidrag. Kanske har de inte känt till det och därför aldrig ansökt.

Gatustandarden i de olika tätorterna är väldigt varierande. I till exempel Björklinge är majoriteten av gatorna belysta och asfalterade medan i till exempel Vreta Ytternäs är majoriteten anlagda i grus.

Det så kallade nettokostnadsbidraget innebär att deras drift- och underhållskostnader för vägar ersätts med 90 procent och de administrativa kostnaderna med 50 procent. Bidraget betalas ut årligen och retroaktivt mot redovisning av nedlagda kostnader.

Utredning 2 tar upp mer om problematiken med hur nettokostnadsbidraget är utformat. I båda utredningarna redovisas vilka kostnader kommunen har för detta bidrag. I denna utredning är det relevant eftersom bidraget till en vägförening upphör om kommunen tar över huvudmannaskapet där.

3.3.1 Kostnader

Nedan redovisas kommunens kostnad för nettokostnadsbidraget under 2015-2017 samt bidrag till gräsklippning 2015. I kostnaden ingår bidraget för drift- och underhållsarbeten, administration samt de eventuella fakturor (exklusive moms) som kommunen har betalat för vägföreningens räkning och som därefter reglerats så att vägföreningen har fått stå för 10%. Genomsnittlig andel administrationskostnad redovisas per vägförening för att ge en bild av hur mycket administrationskostnaderna varierar.

Några vägföreningar har inte haft bidrag under delar av eller hela perioden, t ex Knutby Centrum och Knutby Ellsta som därför inte redovisas alls. Vissa vägföreningar har fått 100 procent i ersättning för skötsel av kommunala områden, men den kostnaden är inte medräknad eftersom ytorna inte är vägföreningens ansvar. De bidrag som vägföreningarna har fått för asfaltering är heller inte medräknade eftersom det betecknas som en investeringsåtgärd.

Vägförening	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015- 2017 (kr)	Andel administration (%)	Bidrag 2015 gräsklippning (kr)
Almunge Lövsta vägförening	59 677	67 316	68 450	65 148	22	5 770
Almunge Lövsta vägsamfällighet	69 137	104 112	85 601	86 283	1	
Almunge Lillsjön vägförening	20 736	31 149	30 541	27 475	11	
Björklinge vägförening	1 035 440	1 047 838	976 303	1 019 860	11	58 000
Bodarna vägförening	152 277	123 759	284 926	186 987	4	
Bälingeby vägförening	458 208	659 668	693 757	603 878	13	50 816
Gunsta vägförening	17 483	79 506	48 111	48 367	13	
Gåvsta 1 egnahemsförening	10 886	18 703	14 422	14 670	5	
Gåvsta 2 villaägarförening	21 566	27 085	25 097	24 583	24	5 000
Järlåsa vägförening	147 567	158 308	95 702	133 859	34	
Knutby Prästgårdsgärdet samfällighetsförening			34 064	34 064	12	
Länna Lärkstaden vägförening	47 657	26 198	20 340	31 398	10	
Länna Eksunda samfällighetsförening			14 898	14 898	49	
Lövstalöt vägförening	253 150	544 158	456 260	417 856	12	43 827
Ramstalund vägförening	131 448	66 825	75 562	91 278	5	9 973
Skyttorp vägförening	193 415	241 657	318 025	251 032	9	10 800
Vattholma vägförening	661 465	693 306	665 439	673 403	12	53 000
Vreta-Ytternäs vägförening	573 097	328 521	416 122	439 247	4	
Vänge vägförening	490 513	459 679	449 259	466 484	13	12 600
TOTALT	4 343 722	4 677 788	4 772 879	4 630 771		249 786

Tabell 1. Nettokostnadsbidrag till vägföreningar idag

3.4 Skölstamålet

I sin ansökan om övertagande anförde Bälingeby vägförening domen i det så kallade Skölstamålet som ett skäl för övertagande. Bakgrunden är att kommunfullmäktige i Uppsala kommun beslutade den 31 januari 2011, § 21, att anta detaljplan för Skölsta, fastigheterna Skölsta 1:9, Svja 1:11 m.fl., i Uppsala kommun. Detaljplanens syfte var att i Skölsta skapa ett tillskott på cirka 350 småhus/tomter i varierande storlekar. Nya väg- och VA-lösningar skulle

göra det möjligt att även medge större byggrätter för 120 befintliga fastigheter i Skölsta samt att möjliggöra delning av vissa större befintliga fastigheter, vilket kunde ge ett tiotal tillkommande tomtplatser. I planarbetet ingick även planering för skola/förskola, plats för närbutik, transformator- och pumpstationer för VA-anläggningar samt utjämningsmagasin för dagvatten. Enligt detaljplanen skulle kommunen inte vara huvudman för allmän plats inom planområdet. Exploateringen enligt detaljplanen anslöt till befintlig bostadsbebyggelse inom planområdet och var förenlig med den då gällande översiktsplanen för Uppsala kommun.

Detaljplaneförslaget överklagades till Länsstyrelsen i Uppsala län av boende i området, varefter överklagandena avslogs genom beslut den 17 februari 2012. Länsstyrelsen fann att särskilda skäl ansågs föreligga för kommunen att avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser inom planområdet. Länsstyrelsen fäste då bland annat avseende vid att den allmänna platsmarken i området redan sedan tidigare hade skötts av enskilda sammanslutningar.

Detaljplanen överklagades härefter till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt av de boende, varefter överklagandena bifölls och detaljplanen upphävdes genom dom den 6 juli 2012. Domstolen kunde inte finna att vare sig en bristfällig kommunal utförarorganisation eller förekomst av befintliga enskilda samhällsföreningar utgjorde särskilda skäl för kommunen att avsäga sig det kommunala ansvaret för allmän platsmark. Särskilt inte i det fallet när Skölsta samhälle med den nya detaljplanen skulle komma att expandera med cirka 300 procent och planen komma att skapa en helt ny stadsdel med villabebyggelse, skola, förskola, äldreboende och närbutik.

Uppsala kommun överklagade härefter mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Domstolen avslog överklagandet genom dom den 30 januari 2013 (mål nr P 7100-12). Domstolen anförde visserligen att det fanns skäl som talade för att kommunen skulle ha möjlighet att överlåta huvudmannaskapet för allmän plats till enskilda i förevarande fall och att dessa var att Skölstaområdet tidigare delvis hade omfattats av byggnadsplan, att området utgjordes av ett fritidshusområde som efterhand alltmer hade utvecklats mot permanentboende och att syftet med planen var att uppnå en enhetlig förvaltning av ett större område. Kommunens vilja att hjälpa till med uppbyggnaden av de allmänna platserna utgjorde i och för sig också skäl som talade för ett undantag. Planens ändamål var dock att utvidga området till mer än tre gånger dess ursprungliga storlek och skapa en helt ny stadsdel med såväl bostäder som offentlig och kommersiell service. Sammantaget fann domstolen således att det inte hade visats föreligga sådana särskilda skäl som motiverade att man frångick huvudregeln om kommunalt huvudmannaskap inom detaljplanen för Skölsta.

Viktigt att erinra sig om är således att fråga i förevarande fall varit om en utbyggnad av Skölsta genom tillkommande bebyggelse och förtätningar, i huvudsak för permanentboende. Den befintliga bebyggelsen hade dessförinnan i Skölsta allt mer utvecklats från fritidsbebyggelse mot permanentboende. Syftet med detaljplaneförslaget var därför att utvidga området kraftigt och göra det till ett område för permanentboende.

4 Detaljplanering och markinlösen

Detta kapitel beskriver hur detaljplanering och markinlösen går till. I avsnitt 5.3 finns en mer detaljerad beskrivning av innehållet i plan- och bygglagen.

4.1 Stadsplan och byggnadsplan

Innan 1987 års plan- och byggnadslag trädde i kraft hanterades planläggning utifrån byggnadslagen genom stadsplaner eller byggnadsplaner. Stadsplaner gällde för centralorter och större tätbebyggda områden och byggnadsplaner gällde för mindre områden med tät bebyggelse samt områden på landsbygden. I stadsplanerna var det kommunens ansvar att genomföra planen och förvalta de allmänna platserna. I byggnadsplanerna låg ansvaret på fastighetsägarna som genom en vägförening hade samma skyldigheter att svara för planens genomförande och efterkommande drift och underhåll av de allmänna platserna.

4.2 Detaljplan

När plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, ersatte byggnadslagen 1987 instiftades det nya begreppet detaljplan. De äldre stads- och byggnadsplanerna gäller som detaljplaner. En detaljplan ska säkerställa markens lämplighet, exempelvis för bebyggelse. En detaljplan fastställer markanvändning, vad som är allmän plats och vad som är kvartermark. Allmän platsmark är markområden som är allmänt tillgängliga för ett gemensamt behov, såsom gator, parker och naturområden.

I en detaljplan ska det framgå om den allmänna platsmarken har kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. Vid kommunalt huvudmannaskap, som enligt plan- och bygglagen ska vara huvudregel, är det kommunen som ansvarar för iordningställande, drift och underhåll av den allmänna platsmarken. Det är även möjligt att inom en detaljplan ha delat huvudmannaskap; det kan till exempel vara aktuellt i områden där vissa platser används av allmänheten och andra platser bara används av de närmaste grannarna. Kommunen kan i detaljplanen reglera att kommunen ansvarar för delar av de allmänna platserna medan andra delar sköts av en enskild part.

I varje detaljplan fastställs en genomförandetid. Det är en administrativ bestämmelse som anger inom vilken tidsperiod detaljplanen är tänkt att genomföras. Längden på genomförandetiden får inte vara kortare än fem år eller längre än femton år och påbörjas den dagen detaljplanen vinner laga kraft om inget annat anges i planen. Under genomförandetiden får planen inte ändras, ersättas eller upphävas mot berörd fastighetsägares vilja. Undantag kan göras om det uppkommer nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunde förutses vid planens upprättande. I sådana fall har fastighetsägarna rätt till ersättning av kommunen för den skada som uppstår. Efter att genomförandetiden löpt ut fortsätter detaljplanen att gälla tills den ändras, ersätts eller upphävs.

4.3 Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap

Om kommunen avser att huvudmannaskapet ska vara enskilt krävs det särskilda skäl som ska redovisas i planhandlingarna och det ska tydligt framgå vilka avvägningar som har gjorts. Några exempel på särskilda skäl kan vara att området innehåller fritidshus, att man vill uppnå en enhetlig förvaltning eller om det är kompletterande planläggning inom ett område som

sedan tidigare har enskilt huvudmannaskap. Kommunen ska innan beslut om huvudmannaskap analysera i vilken utsträckning de allmänna platserna används av allmänheten samt vilka anläggningar som finns inom området. Är det ett område som kommunen anser är viktigt för allmänheten att ha tillgång till bör huvudmannaskapet vara kommunalt.

Det är inte tillåtet att inom en detaljplan utse en specifik part som huvudman. Med enskilt huvudmannaskap är det de berörda fastighetsägarna som ansvarar för utförande och förvaltning, vilket vanligtvis sker genom att en förening bildas. Föreningen blir då huvudman. Vilka fastigheter som berörs avgörs genom en anläggningsförrättning där en gemensamhetsanläggning inrättas enligt anläggningslagen.

4.4 Detaljplaneprocessen

En detaljplaneprocess kan bedrivas genom olika förfaranden. Det vanligaste förfarandet är standardförfarande vilket ska användas vid planläggning som inte är av större betydelse. Om planläggningen har stor betydelse ska istället ett utökat förfarande tillämpas. En detaljplan räknas ha stor betydelse när den:

- är av betydande intresse för allmänheten,
- i övrigt är av stor betydelse,
- kan medföra betydande miljöpåverkan, eller
- i någon del står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande.

Värt att notera är att bara för att detaljplanen berör mark som är allmän platsmark innebär det nödvändigtvis inte att planen är av betydande intresse för allmänheten.

Om någon vill initiera en planläggning eller ändring av en befintlig detaljplan så lämnas en begäran om planbesked in till kommunen. Kommunen är då skyldig att meddela om och när en planläggning ska påbörjas. I samband med att ett positivt planbesked ges beslutar plan- och byggnadsnämnden om att ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ta fram ett förslag till detaljplan. I planbeskedet ska riktlinjer och förutsättningar anges för den fortsatta planeringen.

När ett planförslag tagits fram ska det samrådats med berörda parter. Under samrådet som i regel pågår under sex veckor får myndigheter, organisationer, fastighetsägare och närboende information om planförslaget och ges möjlighet att yttra sig om förslaget. Syftet med samrådet är att få fram ett bra beslutsunderlag och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Efter samrådet och eventuella revideringar av planförslaget kommuniceras planförslaget en andra gång, vilket kallas för granskning. Granskningstiden ska i en plan som handläggs genom standardförfarande vara minst två veckor och för utökat förfarande vara minst tre veckor.

Efter granskningen får endast mindre justeringar av planförslaget göras innan plan- och byggnadsnämnden beslutar om att anta detaljplanen. Om detaljplanen bedrivs genom ett utökat förfarande sker antagandet i kommunfullmäktige. Efter att detaljplanen antagits finns

möjlighet för de som yttrat sig tidigare i processen att överklaga planen. Detaljplanen vinner laga kraft tre veckor efter att beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla om ingen överklagar. Detta förutsätter dock att länsstyrelsen inte dessförinnan har beslutat att pröva planen utifrån sina ingripande grunder.

Om det visar sig att planförslaget är mycket enkelt kan standardförfarandet växlas till ett begränsat förfarande, vilket innebär att granskningen utesluts och planen antas efter samrådet. För att få tillämpa ett begränsat förfarande ska samtliga sakägare godkänna samrådsförslaget.

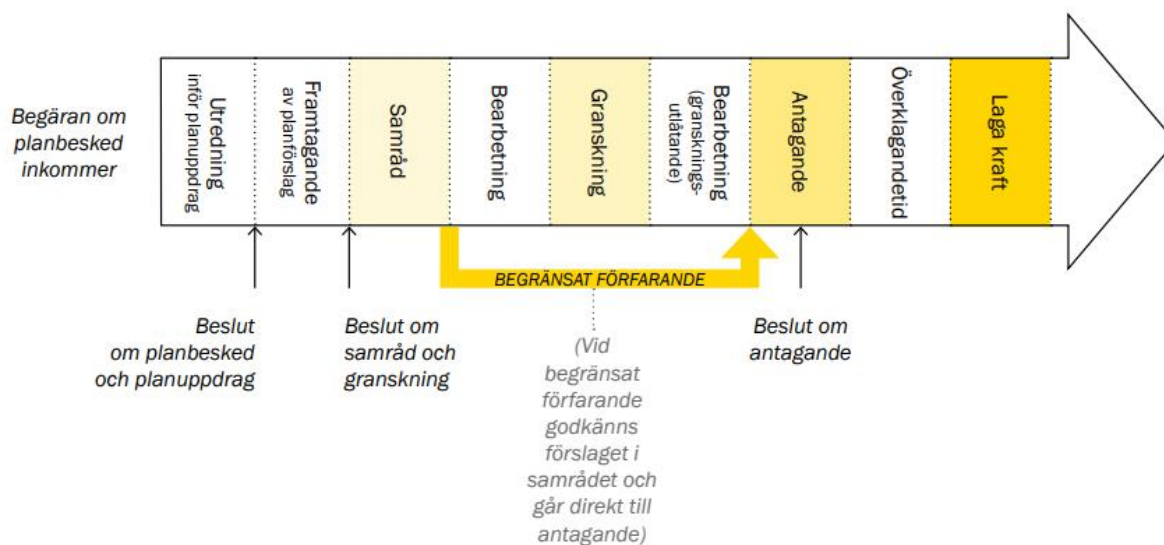


Bild 1. Processpil över standardförfarande

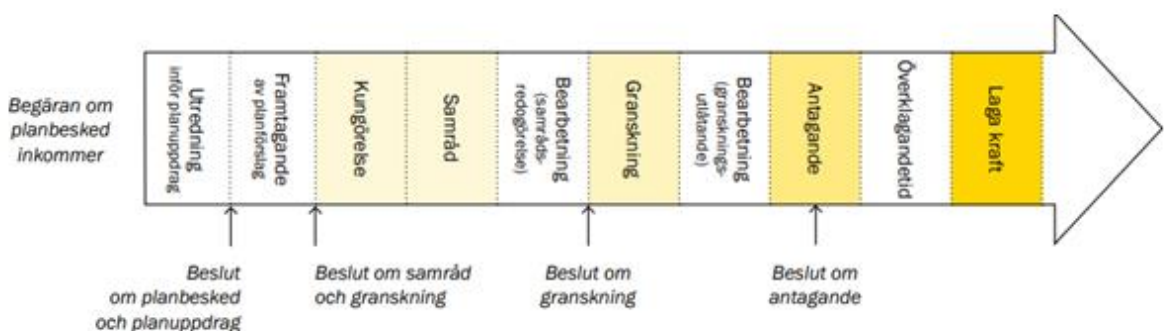


Bild 2. Processpil över utökat förfarande

4.5 Planläggning i Uppsala kommun

Enligt Uppsala kommuns översiktsplan 2016 ska planläggning utanför Uppsala stad fokuseras till de prioriterade tätorterna. I detaljplanen fastställs vilket huvudmannaskap den allmänna platsmarken ska ha. Även om huvudregeln vid planläggning är att kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna bedöms vanligtvis enskilt huvudmannaskap vara bäst lämpat i de prioriterade tätorterna. Denna bedömning grundar sig i att det sedan tidigare är enskilt huvudmannaskap och att det därigenom blir en mer enhetlig förvaltning.

4.6 Inlösenkyldighet allmän platsmark

I de fall som kommunen är huvudman för allmän plats har kommunen vissa rättigheter och skyldigheter. Kommunen har rätt att lösa in den allmänna platsmarken, och fastighetsägare kan också kräva att kommunen gör det.

Beroende på behov av standardhöjning av gator kan det uppstå behov av att bredda befintliga gator för att uppnå kommunal standard gällande exempelvis trafiksäkerhet eller framkomlighet. Då måste mark tas i anspråk. Fastighetsägarens ersättning bestäms antingen genom frivilliga överenskommelser eller genom lantmäteriförrättningar. Grunden för ersättningen är att fastighetsägarens marknadsvärdeminskning ska ersättas av kommunen och därtill ska kommunen betala ytterligare 25 procent av marknadsvärdeminskningen. Detta är reglerat i expropriationslagen. Frivilliga överenskommelser är svåra att tillämpa i en storskalig nivå då det skulle innebära ett omfattande förhandlingsarbete vars slutresultat sannolikt skulle leda till en ojämlig fördelning av ersättning till fastighetsägare.

Beroende på hur stora åtgärder och hur stort markinträng en detaljplan medger varierar kostnaden för kommunen stort för markinlösenkostnader. Ersättningar om ett par tusen kronor upp till flera hundratusen kronor är inte ovanliga i omvandlingsområden som får standardhöjningar av sina gator. För att svara på behovet av standardhöjningar och eventuellt behov av markinlösen måste utredningar genomföras.

4.7 Gatukostnadsersättning

Kommunen har rätt att ta ut ersättning för gatukostnader från fastighetsägarna inom sådana områden med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga och förbättra gator och andra allmänna platser. Ersättning kan däremot inte tas ut för drift och underhåll.

Gatukostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Till grund för fördelningen kan exempelvis ligga antal byggrätter, tomtstorlek, m.m.

Det är endast sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose områdets behov som ska bekostas av fastighetsägarna inom området. Om anläggningarna får en högre standard än vad som behövs för det enskilda områdets behov, om det exempelvis är fråga om genomfartsleder eller större parker, ska fastighetsägarna inom området inte behöva svara för hela kostnaden.

Det är vanligt förekommande bland tillväxtkommuner att ta ut gatukostnadsersättning i omvandlingsområden (äldre fritidshusområden som har fått en allt mer permanent karaktär), där det finns ett behov av kommunal service i form av kommunalt vatten och avlopp, vägar m.m. Ett annat möjligt användningsområde är vid ett eventuellt övertagande av huvudmannaskapet från en vägsamfällighetsförening.

Det är dock både tids- och resurskrävande och inte heller okontroversiellt att ta ut gatukostnadsersättning. I de fall det finns uppenbara nyttor av en ny detaljplan, med ökade fastighetsvärden som följd, är det lättare att motivera gatukostnader, i andra fall betydligt svårare.

5 Styrande dokument, lagar och förordningar

5.1 Översiktsplan

Uppsala kommuns gällande översiktsplan, som antogs 2016, sätter ramarna för den långsiktiga utvecklingen av kommunen. Merparten av Uppsala kommuns yta består av landsbygd som innehåller till största delen produktionsmark för skogs- och jordbruksnäringarna. Ny bostadsbebyggelse som innebär planläggning ska i normalfallet inte medges, om det inte innebär en expansion av en prioriterad tätort eller ett större bebyggelsetillskott i anslutning till en servicenod.

Översiktsplanen har fastställt 13 prioriterade tätorter, vilka utgörs av de större tätorter som har ett bra geografiskt läge i det regionala kollektivtrafiksystemet. De prioriterade tätorterna är också stödjepunkter för basservice för de egna invånarna och för omgivande landsbygder och ibland andra orter. Tillsammans med landsbygden och staden erbjuder tätorterna ett varierat utbud av boende- och verksamhetsmiljöer. Större expansioner av tätorterna ska i första hand ske genom planläggning.

De prioriterade tätorterna är: Vänge, Järlåsa, Bälinge och Lövstalöt, Björklinge, Storvreta, Vattholma, Skyttorp, Jälla, Gåvsta, Gunsta, Länna, Almunge och Knutby.

I översiktsplanen finns även ett antal servicenoder utpekade. Dessa platser har en viss samhällsservice och andra funktioner som har betydelse för den omkringliggande landsbygden. De utpekade servicenoderna är: Åkerlänna-Oxsätra, Jumkil, Ramstalund, Stavby och Tuna.

Av aktualitetsförklaringen av Uppsala översiktsplan som kommunfullmäktige antog den 26 maj 2014 (§ 135), framgår följande:

”Kompetenskraven för väghållaransvar och skötsel av bland annat lekplatser har höjts och det är svårt för föreningarna att svara upp mot kraven. Systemet med driftsbidrag till vägföreningar är också ekonomiskt ofördelaktigt för kommunen på grund av moms förlusterna som då uppkommer. Kommunen har heller ingen kontroll på hur upphandling av underhållsrenoveringar sköts och ingen rådgivning över föreningarnas drifts- och underhållsplanering. Fördelarna med vägföreningssystemet är bland annat att ansvaret ligger hos lokalsamhället vilket ger mervärden. Kommunen bör dock ställa sig positiv till ett övertagande av huvudmannaskapet för allmän plats om en vägförening i tätort så begär, eftersom det ger likställighet, samordningsvinster, rådgivning och sannolikt lägre kostnader.”

Det är till exempel med hänvisning till denna skrivning som Bälingeby vägförening har gjort sin ansökan om övertagande av huvudmannaskap. Det är värt att notera att sedan aktualitetsförklaringen har en ny översiktsplan antagits och den saknar liknande skrivningar.

5.2 Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023

Den 30 januari 2017 (§ 19) antog kommunfullmäktige ett landsbygdsprogram för Uppsala kommun. Det är ett övergripande styrdokument som sätter ramarna för och prioriterar inom kommunens arbete med landsbygdsfrågor. Utgångspunkten är att det ska vara möjligt att bo, verka och leva på landsbygden och syftet är att bidra till att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Landsbygdsprogrammet omfattar hela kommunen, undantaget Uppsala tätort.

I landsbygdsprogrammet specificeras fyra prioriterade utvecklingsområden; bostadsbyggande, näringslivsutveckling i ett land/stadsperspektiv, service och infrastruktur samt lokalt engagemang.

De prioriterade utvecklingsområdena är:

- bostadsbyggande. Kommunen ska ha ständig plan- och markberedskap i de prioriterade tätorterna för en viss produktionsnivå.
- näringslivsutveckling i ett land/stadsperspektiv.
- service och infrastruktur. Det ska finnas bland annat parker, odlingsytor, pendlarparkeringar, cykelparkering och god cykelinfrastruktur i flertalet prioriterade tätorter.
- lokalt engagemang. Kommunen ska främja ett lokalt, hållbart och jämlikt engagemang, något som är grundläggande för landsbygdsutvecklingen och en demokratifråga.

5.3 Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen (2010:900), PBL, regleras planläggning av mark och vatten samt om byggande. Planläggning enligt denna lag 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.

Allmän plats är ett begrepp som endast per definition återfinns inom detaljplanelagt område. I en detaljplan ska områden som är allmänt tillgängliga och för gemensamt behov rubriceras allmän platsmark. Med allmän plats avses enligt legaldefinitionen i 1 kap. 4 § PBL en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Med det gemensamma behovet avses allmänhetens och samhällets behov.

Huvudmannaskapet för allmänna platser definieras i detaljplaner som kommunalt, enskilt eller delat (olika huvudmän för olika platser inom en och samma detaljplan).

Huvudmannaskapet innebär ett ansvar för utförande samt drift och underhåll av allmänna platser. Med huvudmannaskapet för allmänna platser i detaljplanelagda områden följer ansvaret för till exempel olyckor som beror på brister i skötsel och underhåll. Alla allmänna platser ska ha en huvudman. Enligt huvudregeln i 4 kap. 7 § PBL ska kommunen vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i en detaljplan bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser. Sådana särskilda skäl måste vara motiverade i detaljplanen och kan till exempel bestå i att området traditionellt sett haft enskilt huvudmannaskap och att angränsande områden har

enskilt huvudmannaskap (inte rationellt att ha olika huvudmannaskap i delområden), en strävan att fortsatt bibehålla området huvudsakliga karaktär samt att utbyggnaden är relativt begränsad. Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap har också bedömts föreligga när det detaljplanerade området har omfattat fritidshusbebyggelse eller har landsbygdskaraktär. Syftet med bestämmelsen är att kommunerna inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Då någon annan än kommunen är huvudman benämns huvudmannaskapet således som enskilt.

Vid kommunalt huvudmannaskap är kommunen skyldig att finansiera drift och underhåll genom kommunala medel. Likaså är kommunen ansvarig för utförandet, men för detta finns möjlighet till finansiering genom gatukostnadsersättningsuttag eller genom exploateringsavtal. Kommunen har en skyldighet att iordningställa de allmänna platserna. Kommunen får enligt 6 kap. 13 § PBL en rätt att lösa in mark eller annat utrymme med äganderätt om den enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för. Likaså inträder enligt 14 kap. 14 § PBL även en rätt för ägare av mark som utgör allmän plats i detaljplan att begära att kommunen löser in marken. Det gängse tillvägagångssättet vid enskilt huvudmannaskap är att en gemensamhetsanläggning bildas för allmän plats och anläggningar som omfattas av detaljplanen. I praktiken är det nödvändigt att reglera ansvaret och kostnadsfördelningen. Gemensamhetsanläggningen bildas genom en förrättning enligt anläggningslagen. En enskild huvudman är enligt 14 kap. 15 § PBL skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till mark som är planlagd som allmän plats.

För att formellt överta huvudmannaskapet i ett detaljplanelagt område fordras enligt PBL en planändring som ändrar på huvudmannaskapet. För en sådan planändring finns i huvudsak två olika planförfaranden uppräknade i PBL, närmare bestämt ett så kallat standardförfarande och ett utökat planförfarande. Enligt 5 kap. 7 § PBL ska ett utökat planförfarande tillämpas i de fall ett planförslag inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över den, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I övriga fall kan vanligtvis standardförfarandet användas. I många fall när planändringen berör allmän plats med enskilt huvudmannaskap torde det räcka med ett standardförfarande. Rekvisitet av stor betydelse kan dock medföra ett behov av ett utökat förfarande vid ändring av huvudmannaskap i detaljplan. En detaljplan som är av ingripande karaktär för enskilda, t.ex. när kommunen avser att ta ut gatukostnader eller ansluta ett område till det kommunala vatten- och avloppsnätet, anses enligt förarbetena till PBL vara av stor betydelse. Även planer som innebär att mark tvångsvis kan tas i anspråk bör vanligtvis anses vara av stor betydelse. En ytterligare konsekvens av en planändring där huvudmannaskapet övergår till kommunen är enligt 4 kap. 5 § 2 PBL att användningen och utformningen av den allmänna platsen som kommunen är huvudman för måste anges.

Kommunen får besluta att de som äger fastigheter inom en detaljplan ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser. Dessa kostnader ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Kommunen har rätt att ta ut ersättning för gatukostnader från fastighetsägarna inom sådana områden med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga och förbättra gator och andra

allmänna platser. Ersättning kan däremot inte tas ut för drift och underhåll. Dessa bestämmelser återfinns i 6 kap. 24-27 §§ PBL. Gemensamt för de två fördelningsmetoder som redovisas, områdesvis fördelning eller fördelning längs en gata, är att kommunen är skyldig att upprätta en gatukostnadsutredning över de totala kostnaderna

5.4 Kommunallagen

Kommunallagen (2017:725), KL, är i korthet den lag som reglerar kommunernas organisation och ansvarsområden. Allmänna intressen som hör till kommunens område eller medlemmar får skötas av kommunen. Enligt likställighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KL ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Detta innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa på annat än objektiv grund. För att en kommun ska kunna behandla sina medlemmar olika fordras alltså att beslutet om detta grundar sig på rationella hänsyn eller sakliga överväganden. Det får inte förekomma något godtycke. Hur kommunen ser till att likställighet uppnås i hanteringen av olika föreningar regleras inte i KL, men riktlinjer och policybeslut inom den kommunala verksamheten kan vara styrande i detta avseende.

5.5 Fastighetsbildningslagen

Fastighetsindelningen i Sverige styrs av de bestämmelser och lagar som finns i fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, med tillhörande lagstiftning.

Nybildning och ombildning av fastigheter sker genom förrättningar som handläggs av lantmäterimyndigheten. I Sverige finns såväl kommunala lantmäterimyndigheter som en statlig myndighet som ansvarar för olika delar av landet. Uppsala kommun har en kommunal lantmäterimyndighet som organisationsmässigt ligger vid miljöförvaltningen. Nybildning av fastigheter sker vid avstyckning, klyvning och sammanläggning. Ombildning av fastigheter sker vid fastighetsreglering. Ansökan om förrättning sker av en sakägare som är behörig att ansöka om fastighetsbildningen.

Vid varje fastighetsbildning ska lantmäterimyndigheten tillse att varje fastighet ska vara lämplig för sitt ändamål. En del i dessa så kallade lämplighetsvillkor, som återfinns i 3 kap. FBL, är att varje fastighet som undergår en fastighetsbildning ska ha möjlighet till väg. Utöver kravet på väg finns krav på möjlighet till vatten och avlopp, fastighetens utformning, tillstånd m.m. beroende på ändamålet med fastigheterna som berörs vid fastighetsbildningen. Dessa bestämmelser finns för att säkerställa att de fastigheter som ny- och ombildas blir lämpliga och inte är i behov av ytterligare förrättningsåtgärder för att vara lämpliga sitt ändamål.

Vid en förrättning tas samtliga beslut som krävs enligt lagstiftningen. Det gäller bland annat beslut om förändring av fastighetsindelningen, tillträdesbeslut, ersättningsbeslut m.m. Vilka beslut som krävs är beroende av vilken förrättningsåtgärd som förekommer i förrättningen.

5.6 Anläggningslagen

I anläggningslagen (1973:1149), AL, finns bestämmelser som reglerar samverkan mellan fastigheter när de är i behov av anläggningar (till exempel vägar) som de använder tillsammans med andra fastigheter. Den anläggning eller nyttighet i vidare bemärkelse som juridiskt bildas vid en förrättning enligt lagen benämns gemensamhetsanläggning. Förrättningar enligt AL handläggs av lantmäterimyndigheten.

AL kom 1973 och har ingen direkt motsvarighet i äldre tiders lagstiftning. Däremot har samverkan mellan fastigheter i viss mån reglerats genom att bilda samfällda markområden och exempelvis genom lagen om enskilda vägar (EVL) där ansvaret för vägar som inte var allmänna kunde regleras mellan de fastigheter som använde vägen. Lagen om enskilda vägar kom 1939 och kom att reglera vägar såväl inom byggnadsplaneområden som vägar som försörjde landsbygden.

Från utredningens perspektiv bildades vägföreningar för de berörda tätorterna enligt lagen om enskilda vägar om ansökan om förrättning gjordes före 1973. Efter att AL trädde i kraft har driften av vägarna inom de berörda tätorterna reglerats genom förrättningar enligt bestämmelser i denna lag.

Bestämmelserna i AL reglerar att varje fastighet som använder anläggningen åsätts ett andelstal för utförande och drift. I lagen bestäms att andelstalen ska spegla den nytta och användning som varje fastighet har av anläggningen. På detta sätt bidrar varje fastighet på ett rättvist sätt till de kostnader som finns för att förvalta anläggningen och hålla den i stånd.

För att en gemensamhetsanläggning ska få bildas måste ett antal villkor i AL vara uppfyllda. Villkoren i lagen syftar till att skydda enskilda och allmänna intressen. Bland annat ska anläggningen vara av väsentlig betydelse för de delägande fastigheterna och fördelarna med gemensamhetsanläggningen måste överstiga de kostnader och olägenheter som gemensamhetsanläggningen medför. En del av villkoren är dispositiva och då behöver de inte beaktas i det fall att sakägarna är överens i den aktuella frågan.

Vid en förrättning enligt AL ska lantmäterimyndigheten hålla sammanträde med de berörda sakägarna, om det inte är uppenbart obehövt. Vid förrättningen ska samtliga beslut tas som behövs. Bland annat ska beslut tas om vad gemensamhetsanläggningen ska bestå av, till exempel en väg enligt karta. Vidare ska det beslutas vilka fastigheter som ska ingå och vilket andelstal som respektive fastighet ska ha samt vilket område som ska upplåtas till anläggningen och hur mycket de fastigheter som belastas av anläggningen ska erhålla i ersättning.

Kostnaderna för en förrättning enligt anläggningslagen ska fördelas efter de deltagande fastigheterna efter vad som är skäligt. Det är också möjligt att komma överens om en annan kostnadsfördelning.

6 Omvärldsbevakning

6.1 Övertagande bland kommuner

Av naturliga skäl finns det mest skrivet om de kommuner som har jobbat aktivt med övertagande av enskilt huvudmannaskap. Det finns inte lika mycket information att tillgå om de kommuner som valt att inte överta huvudmannaskap. Av den anledningen, men också för att uppdraget är att ställa sig positiv till övertagande, så kommer de konkreta exemplen vara från kommuner som har arbetat aktivt med frågan.

I examensarbetet *Kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmän plats (2015)* har en enkätundersökning gjorts bland Sveriges samtliga kommuner. Den handlade om deras erfarenhet av att överta ansvaret för allmän plats, finansiering av processen och huruvida kommunen i övrigt lämnade något bidrag till väghållning. Svarsfrekvensen var cirka 50%.

De kommuner som har en handlingsplan för ändring av huvudmannaskap är generellt medelstora kommuner i tätbefolkade regioner. 92 procent av de deltagande kommunerna saknar handlingsprogram. Överlag tycks utvecklingen i kommunerna generellt gå åt två olika håll; antingen minska bidrag och/eller kommunal drift eller ta över huvudmannaskap.

Enligt undersökningen arbetar 17 procent med ett övertagande genom ändring av detaljplan. Samtliga av dessa kommuner har sedan tidigare skött allmän plats utan att vara formellt ansvariga för det. För en del går det tillbaka till tiden för kommunreformen 1971 då centralortsprincipen gjorde att kommuner slogs ihop och varje kommun kom att styras från en större tätort.

30 procent av kommunerna har tagit över någon form av skötsel i vägföreningarna utan att reglera det genom detaljplaneändring.

Bland de kommuner som arbetar med övertagande ser finansieringsansvaret ut enligt nedan:

- kommunala medel till största del: 35 procent
- vägföreningarna till största del: 23 procent
- lika kostnadsansvar: 38 procent
- uppgift saknas: 4 procent

6.1.1 Norrköping

I Norrköping finns det 22 tätorter med enskilt huvudmannaskap. Med anledning av bristande vilja att driva förvaltningen har nio vägföreningar ansökt om kommunalt övertagande sedan 2005. Under 2009 fattade fullmäktige beslut i frågan.

Kommunen valde att endast pröva övertagande av huvudmannaskap för allmän plats i sedan tidigare bidragsberättigade vägföreningar eller där huvuddelen av föreningen utgör allmän plats inom detaljplan för bostadsändamål avsett för permanentboende eller där minst 200 personer är mantalsskrivna. Vägföreningen ska ansöka och bifoga stämmobeslut i frågan samt

bekosta kommunens tekniska och plantekniska utredning som görs innan beslut om övertagande fattas.

Övertagande görs om anläggningarna uppfyller kommunal standard och vägföreningen ska bekosta detaljplanearbete (normalt förfarande), erforderliga standardhöjningar och lantmäteriförrättningar. Standardhöjning kan utföras av kommunen och finansieras då genom uttag av gatukostnadsersättning.

Vidare beslutade man också att ekonomiska och personella resurser får nyttjas till arbetet endast i den mån det inte begränsar utförandet av andra uppdrag, samt att nya detaljplaner med enskilt huvudmannaskap i område som berör vägförening som har ansökt om övertagande tills vidare inte ska upprättas eller antas. Avtal ska tecknas med föreningen i olika steg under processen.

Eftersom arbetet inte fick begränsa utförandet av andra uppdrag, samt är väldigt komplext och tidskrävande är det en fortfarande pågående process där endast en vägförening har tagits över. I en utvärdering av processen rekommenderas att arbetet med övertagande ska bedrivas i projektform och separat från ordinarie verksamhet; annars kommer det aldrig att kunna prioriteras. Utvärderingen menar också att ett formellt och komplett övertagande med ändring av detaljplan, upphävande av förrättningar m.m. är den mest rättssäkra metoden. I det arbetet bör man ha inställningen att all planlagd allmän plats i området ska omfattas av övertagandet.

6.1.2 Halmstad

I Halmstad kommun finns det 19 tätorter som kommunen sedan kommunsammanslagningen har skött drift och underhåll i. Kriteriet för att överta huvudmannaskapet formellt är att vägföreningen ska vara planlagd som allmän platsmark. En fastighetsjuridisk, teknisk och planteknisk utredning ska göras av respektive vägförening, och finansieringen av upprustning till kommunal standard ska ske genom uttag av gatukostnadsersättning (alternativt finansieras av vägföreningen) men kommunen tar utrednings- och planarbetskostnaderna.

6.1.3 Eskilstuna

I Eskilstuna kommun finns det 15 tätorter med vägföreningar. Några av dem har fått bidrag medan andra har skötts av kommunen. Efter att vägföreningarna under lång tid uppvaktat kommunen utreddes frågan och kommunen upprättade kriterier för övertagande. Eskilstuna valde en gräns vid 15 fastigheter med åretruntboende vilket skulle motsvara betänkandets gräns där offentlig väghållning är mer rationellt (se 3.1). Ett kriterium var också att området där huvudmannaskapet ska ändras ska vara sammanhängande och tätortsliknande. Gatorna ska vara av kommunal standard och vägföreningarna ska betala förrättningar, besiktningar m.m. Eskilstuna kommun är positivt inställd till kommunalt huvudmannaskap men inte villig att ta några kostnader i processen som leder dit. Efter att finansieringsfrågan var klarlagd har intresset från vägföreningarna svalnat.

6.2 Lantmäteriet

På uppdrag av regeringen har Lantmäteriet i samverkan med Boverket utrett huvudmannaskapsfrågor för allmänna platser i detaljplan. Uppdraget redovisades av Lantmäteriet i december 2008 (LMV-rapport 2008:6). Lantmäteriet föreslog bland annat vissa ändringar av plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, i syfte att skapa ett bättre och mer rättvist system. Förslaget gick ut på att kommunen alltid skulle vara huvudman för allmän platsmark av tydlig allmän karaktär. Enskilt huvudmannaskap skulle enbart få förekomma för områden av tydlig enskild karaktär såsom områden för delårsboende samt industriområden. Lantmäteriet föreslog detta eftersom reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan enligt dess mening inte sällan tillämpades på ett sätt som stred mot då gällande lag, varför det erfordrades en förändrad lagstiftning för att tillrättalägga den felaktiga tillämpningen av reglerna i ÄPBL.

Av förarbetena (prop. 2009/10:170 s. 427 - En enklare plan- och bygglag) till PBL, som trädde i kraft den 2 maj 2011, framgår att huvudregeln vad beträffar huvudmannaskapet för allmänna platser även fortsättningsvis bör vara kommunalt, om det inte finns särskilda skäl för annat huvudmannaskap. Vidare angavs att vad som ska utgöra särskilda skäl för annat huvudmannaskap än kommunalt bör följa dåvarande praxis. Regeringen konstaterade att det fanns en väl etablerad praxis vad beträffar möjligheterna för en kommun att i en detaljplan ange att kommunen inte ska vara huvudman för de allmänna platserna. Denna praxis har bland annat redovisats i Lantmäteriets ovan nämnda rapport med tillkommande komplettering (kompletterande bilaga i februari 2009). Regeringen införde dock i PBL en möjlighet att dela upp de allmänna platserna inom en och samma detaljplan så att vissa har kommunalt huvudmannaskap och andra enskilt huvudmannaskap. Det skulle göra det möjligt att anpassa huvudmannaskapet till de praktiska behoven utan att som tidigare behöva dela upp området i flera planer.

I prop. 2013/14:126 s. 139 (- En enklare planprocess) anges att plangenomförandeutredningen som skulle se över bestämmelserna om genomförande av detaljplan (dir. 2011:104), angav att det kunde finnas ett behov av att förtydliga i vilka fall som kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet och anpassa skälen mer till dagens praxis. Regeringen ansåg dock att omständigheter som utredningen hade pekat på låg inom ramen för den praxis som funnits alltsedan 1947-års byggnadslagstiftning. Regeringen fann att de förhållanden som utredningen hade lyft fram i denna del inte utgjorde någon grund för att ändra den reglering som i dag styr valet av huvudmannaskap för allmänna platser. Den praxis som utarbetats låg enligt regeringens uppfattning i linje med de intentioner som förelegat vid utformningen av den nu gällande bestämmelsen om huvudmannaskap. Regeringen ansåg emellertid att bestämmelsen i 4 kap. 7 § PBL skulle förtydligas genom att begreppet ”enskild huvudman” uttryckligen skulle användas för att beskriva vem som svarar för genomförandet av sådana allmänna platser där kommunen inte är huvudman.

7 Skilda handlingsvägar

I föredragningen till kommunstyrelsen står att utredningen ska fokusera på konsekvenser av skilda handlingsvägar där några möjliga alternativ är övertagande av huvudmannaskap efter

en vägförenings ansökan, på kommunens initiativ eller genom avtal. De möjliga handlingsvägarna som vi i utredningen vill visa på är:

1. Inget övertagande
2. Genomförande av förstudie av övertagande och övertagande under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda

Alternativet övertagande genom driftavtal har avfärdats av utredningsgruppen men beskrivs kort under punkt 7.3.1.

Ett nytt förslag till bidrag till enskilda vägar har arbetats fram parallellt och i samklang med denna utredning.

7.1 Inget övertagande av enskilt huvudmannaskap

I detta alternativ avslår kommunen alltid begäran om övertagande av huvudmannaskap och de olika tätorterna fortsätter med enskild förvaltning. Vägföreningarna är ansvariga för drift och underhåll av de ytor som ingår enligt lantmäteriförrättningen.

Kommunen kan fortsätta att detaljplanelägga tätorterna med enskilt huvudmannaskap och som särskilt skäl åberopa att det redan är enskilt huvudmannaskap i befintlig bebyggelse. Framförallt de i översiktsplanen prioriterade tätorterna kommer att fortsätta växa och nya ytor kommer troligen att läggas till vägföreningarnas ansvar. Förvaltningens komplexitet kommer att öka med tätortens storlek. Vägföreningarna har inte möjlighet att utveckla tätorterna genom att genomföra investeringsåtgärder som faller utanför ramen för anläggningsbeslutet.

Vägföreningar erhåller fortsättningsvis bidrag för drift och underhåll av vägar och gång- och cykelvägar enligt den nya bidragsmodellen som avhandlas i utredning 2.

Sammantaget förväntas kommunens kostnader minska något i och med att det nya bidragssystemet är mer restriktivt. Att inte överta huvudmannaskap leder i sig inte till några ökade kostnader.

7.2 Förstudie och övertagande

I detta alternativ redovisas vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att ett övertagande ska vara aktuellt, samt hur ytterligare utredningar och övertagande ska gå till.

7.2.1 Kriterier för att genomföra förstudie

Utredningen ska utgå från aktualitetsförklaringens inriktning om att kommunen ska vara positiv till övertagande av huvudmannaskap. Samtidigt är ett övertagande av huvudmannaskap av samtliga allmänna platser eller enskilda vägar i hela kommunen och under alla förutsättningar varken önskvärt eller möjligt. Därför föreslås några olika kriterier utifrån vilka ett övertagande kan vara aktuellt att utreda närmare. Samtliga kriterier ska vara uppfyllda.

Vägföreningarna i de olika tätorterna är av väldigt olika karaktär; vissa består av enbart bostadsgator medan vissa har centrumbildning med verksamheter såsom skolor, butiker, bensinstationer m.m. Ett av direktiven till utredningsuppdraget är att behovet av kommunal rådighet ska vägas in. Utredningen bedömer att det behovet är mindre om vägföreningen till huvuddelen består av bostadsgator och saknar centrumbildning, och mycket litet om det dessutom är ett fåtal gator. Behovet kan dock inte anses vara så obetydligt att det helt ska exkludera mindre vägföreningar från övertagande. Dock kan behovet av kommunal rådighet spela in om kommunen måste prioritera mellan i vilken ordning vägföreningar ska utredas för övertagande.

7.2.1.1 Detaljplanelagt som allmän plats

Under detaljplaneprocessen har vissa områden planlagts som allmänna platser eftersom de bedöms ha ett allmänt intresse. I och med det har man också särskilt de områdena från omgivande ytor som antingen inte planlagts eller är planlagda som kvartermark. Därför är det lämpligt att använda detta som ett kriterium för att utreda ett övertagande. Det område som ska utredas för övertagande ska således vara detaljplanelagt som allmän plats med ändamål permanentboende.

7.2.1.2 Prioriterad tätort eller servicenod

I de prioriterade tätorterna ska det finnas basservice och andra grundläggande funktioner för de egna invånarna, omgivande landsbygder och ibland andra orter. Enligt översiktsplan 2016 ska här finnas stöd för befolkningstillväxt och en koncentration av bebyggelse och service samt god kollektivtrafik. Servicenoderna har en viss samhällsservice och andra funktioner som har betydelse för den omkringliggande landsbygden. Utredningen bedömer att kommunal rådighet kan vara till nytta för de prioriterade tätorternas och servicenodernas framtida utveckling. För att förstudie om övertagande ska kunna göras avseende ett område ska området därför vara en prioriterad tätort eller definieras som en servicenod i översiktsplan.

7.2.1.3 Föreningens vilja

För att säkerställa att vägföreningens medlemmar vill att kommunen ska ta över ska det finnas beslut om att ansöka om övertagande från en årsstämma. Vägföreningen ska informera sina medlemmar om utredningarnas innehåll samt kommunfullmäktiges beslut i frågan.

I ett senare skede behövs ytterligare årsstämmobeslut i föreningen för att besluta om den ska gå vidare i processen. Vid den tidpunkten ska det vara tydligt vilka kostnader ett övertagande medför för föreningen och i förlängningen för dess medlemmar.

7.2.1.4 Konsekvenser av tillämpning av kriterierna

Kriteriet om detaljplanelagt område exkluderar vägföreningarna i Bodarna, Vreta Ytternäs samt delar av Björklinge och Vattholma från övertagande.

Kriteriet om prioriterad tätort eller servicenod exkluderar vägföreningarna i Bodarna och Vreta Ytternäs från övertagande.

Det kan självklart finnas vägföreningar som idag inte får nettokostnadsbidrag som uppfyller de här kriterierna, men utredningen har inte kunnat kartlägga hur många som skulle kunna vara berörda.

7.2.2 Förstudien

En förstudie ska genomföras i det fall kriterierna i 7.2.1 är uppfyllda. Den syftar till att bland annat utreda vad som krävs för att kunna planlägga området med kommunalt huvudmannaskap samt bestämma storleken av kostnaderna för markinlösen, upprustning av anläggningar och lantmäteriförrättning.

Kommunen och respektive vägförening ska samfinansiera förstudiekostnaden med 90 procent respektive 10 procent. Kostnaden för en förstudie för en tätort bedöms ligga inom spannet 1-5 Mkr och omfattningen överenskommes med respektive förening. Ju mer detaljerad förstudie, desto säkrare kommer resultat och kostnadsbild att vara. Förstudien ska bedrivas i kommunens regi och i dialog med vägföreningen.

Vägföreningen ska inte erhålla bidrag för några kostnader som föranleds av förstudie eller övertagande eftersom det skulle innebära att kommunen indirekt finansierar övertagandet.

7.2.3 Kriterier för övertagande av huvudmannaskap

7.2.3.1 Genomförd förstudie

Ett kriterium för att ett övertagande av huvudmannaskap ska kunna genomföras är att det finns en genomförd förstudie enligt punkt 7.2.2 och att kommunen och vägföreningen har beslutat att gå vidare med övertagande.

7.2.3.2 Kommunal standard

Vid tidpunkten för övertagande ska de berörda anläggningarna vara av kommunal standard och inte kräva omedelbara investeringar eller upprustningar. Kommunal standard är till exempel krav på gators bärighet och dimensionering, avvattningsanordningar, belysning, ytskikt, trafik- och säkerhetsanordningar.

Utredningen kommer att föreslå att gatu- och samhällsmiljönämnden får i uppdrag att definiera begreppet kommunal standard med fokus på dess tillämpning i fall som avser övertagande av huvudmannaskap.

Kriteriet om kommunal standard och inriktningen att medlemmarna i vägföreningen ska ta samtliga engångskostnader exkluderar inte någon vägförening direkt, men möjligen indirekt. En vägförening kan komma att anse att det är alltför höga kostnader förknippade med att överlämna huvudmannaskapet till kommunen och därför avstå.

7.2.3.3 Kostnadsfördelning

Engångskostnaderna för ett övertagande ligger i upprustning till kommunal standard, ändring av detaljplan, markinlösen och omprövning av lantmäteriförrättning. Inriktningen ska vara att vägföreningen och dess medlemmar tar huvuddelen av engångskostnaderna.

En upprustning till kommunal standard genom finansiering av medlemmarna kan ske på två sätt:

1. Genom föreningens försorg och finansiering men i dialog med kommunen som genom tillämpning av begreppet kommunal standard avgör vilka åtgärder som behöver göras
2. Genom kommunens försorg men med finansiering genom uttag av gatukostnadsersättning.

Storleken på kostnaderna kan tydliggöras först i förstudien och då får kostnadsfördelningen avgöras.

7.2.4 Tillvägagångssätt för förstudie och övertagande

Här beskrivs det föreslagna tillvägagångssättet för förstudie och övertagande av huvudmannaskap i några korta punkter.

1. Vägföreningen ansöker om övertagande efter årsstämmobeslut.
2. Kommunen hanterar ansökan och prioriterar eventuellt mellan vägföreningar efter tidpunkt för ansökan samt behov av kommunal rådighet.
3. Kommunen planerar för och genomför en förstudie i dialog med vägföreningen.
4. Vägföreningen beslutar på ny årsstämma om de vill gå vidare med ett kommunalt övertagande.
5. I det fall föreningen har ett positivt beslut ska kommunen fatta beslut om övertagande.
6. Avtal ska tecknas om hur genomförandet ska gå till, kostnadsfördelning, tidplan och så vidare.
7. Parallellt arbete med upprustning, ändring av detaljplaner, markinlösen, planering av kommunalt drift och underhåll.
8. Övertagande av drift och underhåll sker när detaljplanen har vunnit laga kraft och gemensamhetsanläggningen har upphävts.

7.2.5 Konsekvenser av övertagande

I detta avsnitt beskrivs först de generella konsekvenserna av att ta över allmän platsmark i vägföreningar.

7.2.5.1 Detaljplanering

Vid planläggning i de prioriterade tätorterna eller på landsbygden är huvudmannaskapet i regel enskilt. En detaljplan omfattar ofta ett mindre område som sedan tidigare haft enskilt huvudmannaskap eller ligger i anslutning till områden med enskilt huvudmannaskap. Därför motiveras det enskilda huvudmannaskapet genom de särskilda skälen att det sedan tidigare varit enskilt huvudmannaskap och att förvaltningen av de allmänna platserna blir mer enhetlig.

I dagsläget är merparten av allmän plats i Uppsala kommun, undantaget Uppsala stad, planlagd med enskilt huvudmannaskap. Detaljplanerna är juridiskt bindande och gäller till de upphävs eller ändras.

För att kommunen ska kunna överta huvudmannaskapet för de allmänna platserna i tätorterna krävs det att detaljplanerna ändras eller ersätts. Uppsala kommuns taxa för detaljplaneläggning utgår ifrån tillkommande byggrätt, vilket innebär möjlighet att bygga nytt. Vid planändring som inte innebär någon tillkommande byggrätt, vilket är fallet vid ändring av huvudmannaskapet tillämpas en timtaxa. Det rörliga priset för planarbete under 2018 är 1 539 kronor per timme.

7.2.5.2 Upprustning av anläggningar

För att kommunen inte omedelbart ska drabbas av underhålls- och investeringskostnader ska en upprustning till kommunal standard göras innan övertagande. Standarden i de olika vägföreningarna är väldigt varierande. Majoriteten bedöms (på ytan) vara snarlika kommunala gator, avseende till exempel gatubredd, standard, belysning osv. Inom dessa vägföreningar kommer fortfarande mindre åtgärder att behövas, främst gällande siktröjning, farthinder osv.

Det finns några exempel på större avvikelser från vad som skulle kunna vara kommunal standard; till exempel Vreta Ytternäs vägförening och Lövsta vägförening där alla bostadsgator är i grus och relativt smala. Det finns också exempel på vägar som saknar belysning samt vägar som kanske är asfalterade men som inte har anlagts med god bärighet.

Bedömningen är att i princip samtliga vägföreningar kommer att behöva genomföra någon typ av åtgärd för att övertagande ska kunna göras. För vissa vägföreningar kommer det att vara väldigt omfattande och därmed kostsamma åtgärder.

Storleken på kostnaderna kan variera mellan cirka 20 000 - 100 000 000 kr per vägförening. För att komma fram till en mer exakt kostnad måste en närmare utredning göras av varje vägförenings anläggningar.

7.2.5.3 Fastighetsbildning och markinlösen

Efter fastställd ny detaljplan kopplat till övertagande av huvudmannaskap från enskilda vägföreningar kommer kommunen med stöd av antingen avtal med enskilda föreningar eller med stöd av detaljplanen ansöka om lantmäteriförrättning för att allmän platsmark ska övergå till att ägas av kommunen. Ersättningsbelopp till de fastighetsägare som avstår mark till allmän plats kommer att fastställas av Lantmäterimyndigheten. Kommunens kostnader kommer att inkludera inlösenkostnader till eventuell gatukostnadsersättning eller till ersättningsanspråk mot vägföreningar.

7.2.5.4 Omprövning av förrättningar

I det fall att en gemensamhetsanläggning ska omprövas kan detta ske om förhållandena har ändrats sedan tillfället då gemensamhetsanläggningen bildades. Det villkoret finns för att omprövningar inte ska ske om inte något har ändrats gällande förutsättningarna för gemensamhetsanläggningen.

En omprövning kan initieras av en sakägare som berörs, oftast en fastighetsägare eller den samfällighetsförening som förvaltar gemensamhetsanläggningen. Vid en förrättning prövas då det yrkande som framförs i ansökan om att ompröva gemensamhetsanläggningen. Ur utredningens perspektiv kan ansökan om omprövning gälla att gemensamhetsanläggningen upphävs i sin helhet eller ändras. En omprövning kan då aktualiseras i samband med att det i en detaljplan bestäms att kommunen ska vara huvudman för allmän plats.

7.2.5.5 Förvaltning av allmän plats

För att kommunen ska kunna förvalta, dvs bedriva drift och underhåll, måste kommunen antingen upphandla entreprenörer eller utföra i egen regi. I dagsläget förvaltas endast Uppsala tätort och Storvreta vilket innebär att kommunen har en geografiskt koncentrerad organisation. Ett utökat områdesansvar skulle (beroende på de tillkommande mängderna) troligen innebära stora förändringar hos kommunens förvaltningsorganisation.

Majoriteten av drift och underhåll av hårdgjorda ytor sker i egen regi idag och det finns resursproblem inom vissa områden, som till exempel administration, barmarksunderhåll, renhållning och vägutrustning. Vinterunderhåll sker förutom i centrala Uppsala genom kontrakterade entreprenörer.

För att kunna utföra gräsklippning i parkytor skulle kommunen behöva upphandla ett flertal entreprenörer men kluster av tätorter såsom Knutby, Almunge och Länna skulle kunna hanteras i samma entreprenad. Den prisbild som finns i Uppsala stad är inte densamma som man kan räkna med i tätorterna då det är mer ställtids för att åka mellan ytorna. Det skulle även bli en mer kostsam tillsyn/kontroll av avtalen då kommunens personal inte verkar i området. Gällande övrig parkskötsel så skulle det troligtvis skötas i egen regi till en ökad kostnad jämfört med idag. Rådigheten skulle ge kommunen ökad möjlighet att utveckla parkerna men till en ökad kostnad.

7.2.5.6 Investeringar i allmän plats

Att kommunen ansvarar för allmän plats innebär att kommunen också ansvarar för att utveckla ytorna och dess användning. Det kan handla om asfaltering eller ombyggnation av vägar, nybyggnation av vägar, gång- och cykelvägar och parkeringsplatser, anläggning av busshållplatser, lekplatser, cykelställ, sopkärl och parkbänkar, trygghets- och tillgänglighetsåtgärder, utbyte av ledningssystem för dagvatten och trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder som till exempel farthinder, säkra skolvägar m.m.

En fördel med att kommunen är huvudman för allmän plats är att kommunen får genomföra investeringar. En vägförening måste begränsa sin verksamhet till att förvalta det som ursprungligen anlades.

Kostnaderna för investeringar som ännu inte är kända går förstås inte att beräkna. Men med att kommunalt huvudmannaskap följer också ökade krav från medborgare på att investeringsåtgärder ska genomföras.

Ett räkne- och tankeexperiment: Gatu- och samhällsmiljönämndens (GSN) investeringsbudget 2018 för naturområden, gator, cykelvägar, trafiksäkerhet m.m. är 260 Mkr. Kommunen har ansvar för cirka 45 mil gator vilket ger en investeringskostnad om 578 kr per meter väg. Den totala gatulängden för föreningarna med nettokostnadsbidrag är 9,6 mil. Om samma investeringskostnad per meter väg skulle tillämpas där skulle investeringsbehovet vara 55,5 Mkr per år. Observera att detta inte är en realistisk siffra; till exempel kommer investeringar troligen behövas och prioriteras i mycket mindre utsträckning i tätorter utanför Uppsala. Experimentet förutsätter också att GSN skulle få en utökning av investeringsbudgeten som motsvarar investeringar i tre nya tätorter vilket inte heller är realistiskt. Siffran kan därför endast säga någonting om storleksordningen på satsningar som kommer att behöva göras.

7.2.6 Konsekvenser: Björklinge, Bälungeby, Skyttorp

I detta avsnitt finns en mer detaljerad beskrivning av konsekvenserna av att ta över de tre vägföreningar som har meddelat att de vill lämna över till kommunen; Björklinge, Bälungeby och Skyttorp.

7.2.6.1 Detaljplanering

Detaljplaner som omfattar allmän plats måste ändras eller ersättas för att kommunen ska kunna överta huvudmannaskapet och vägföreningen/samfällighetsföreningen kunna upplösas. Det gäller gatumark såväl som områden planlagda som park och natur.

Tätort	Antal detaljplaner	Detaljplaner med planlagd allmän plats	YTA: VÄG, GÅNG/CYKEL	YTA: PARK, NATUR
Björklinge	41	32	30	29
Bälunge	17	14	11	13
Skyttorp	8	6	6	4

Tabell 2. Detaljplaner i Björklinge, Bälunge, Skyttorp

Skelettplan

Det kan bli svårt att ersätta detaljplanerna med syfte att endast ändra huvudmannaskapet. Eftersom en detaljplan ska säkerställa lämpligheten är det inte säkert att det går att genom planläggning bekräfta befintlig markanvändning. En planprocess följer de lagar som gällde vid upprättandet av planen. Även om detaljplanen gäller och användningen var lämplig vid den gällande detaljplanens upprättande är det inte säkert att den markanvändningen är lämplig i förhållande till dagens regelverk. En detaljplan ska dessutom inte vara mer omfattande än vad som krävs för att uppfylla planens syfte.

Processen för att ändra eller ersätta samtliga detaljplaner i en tätort är resurskrävande både ekonomiskt och tidsmässigt. Det lämpligaste tillvägagångssättet för att få till stånd en ändring av huvudmannaskapet bedöms i detta skede vara att bryta ut all allmän platsmark och göra en så kallad skelettplan. Den nya detaljplanen innehåller då bara den allmänna platsmarken. I de gällande detaljplanerna upphävs de delarna som ersätts av den nya detaljplanen. Tillvägagångssättet och konsekvenserna i och med en skelettplan måste utredas mer innan beslut kan tas. Det är ett omfattande utredningsarbete som krävs där konsekvenser för varje detaljplan ska utredas.

Vid ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet har kommunen både rättighet och skyldighet (om fastighetsägaren önskar) att lösa in mark som är planlagd som allmän platsmark. För att den allmänna platsen ska uppfylla kommunal standard, då framför allt för vägar och gator, kan det vara nödvändigt att utvidga den allmänna platsen. Det kan eventuellt innebära ett ianspråktagande av privat mark. En annan konsekvens av kommunalt huvudmannaskap är mötet mellan kommunal väg och enskild väg, vilket också kan medföra att privat mark behöver tas i anspråk för tillkommande vändplaner.

Detaljplaner i tätorterna

I Björklinge tätort finns det 41 gällande detaljplaner varav 32 innehåller någon form av allmän platsmark. Kostnaden för planläggningen i Björklinge uppskattas preliminärt till cirka 300 000 kr (200 timmar enligt timtaxa).

I Bälinge tätort finns det 17 gällande detaljplaner varav 14 innehåller någon form av allmän platsmark. Kostnaden för planläggningen i Bälinge uppskattas preliminärt till cirka 230 000 kr (150 timmar enligt timtaxa).

I Skyttorp tätort finns det 8 gällande detaljplaner varav 6 innehåller någon form av allmän platsmark. Kostnaden för planläggningen i Skyttorp uppskattas preliminärt till cirka 150 000 kronor (100 timmar enligt timtaxa).

Björklinge, Bälinge och Skyttorp uppfyller således kriteriet om ett område som omfattas av detaljplan som innehåller allmän plats. Att ändra huvudmannaskapet i någon av tätorterna måste utredas mer detaljerat på fastighetsnivå innan planläggning kan påbörjas.

Vid ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet har kommunen både rättighet och skyldighet (om fastighetsägaren önskar) att lösa in mark som är planlagd som allmän platsmark. För att den allmänna platsen ska uppfylla kommunal standard, då framför allt för vägar och gator, kan det vara nödvändigt att utvidga den allmänna platsen. Det kan eventuellt innebära ett ianspråktagande av privat mark.

I bild 3-5 redovisas befintliga detaljplaners utbredning.

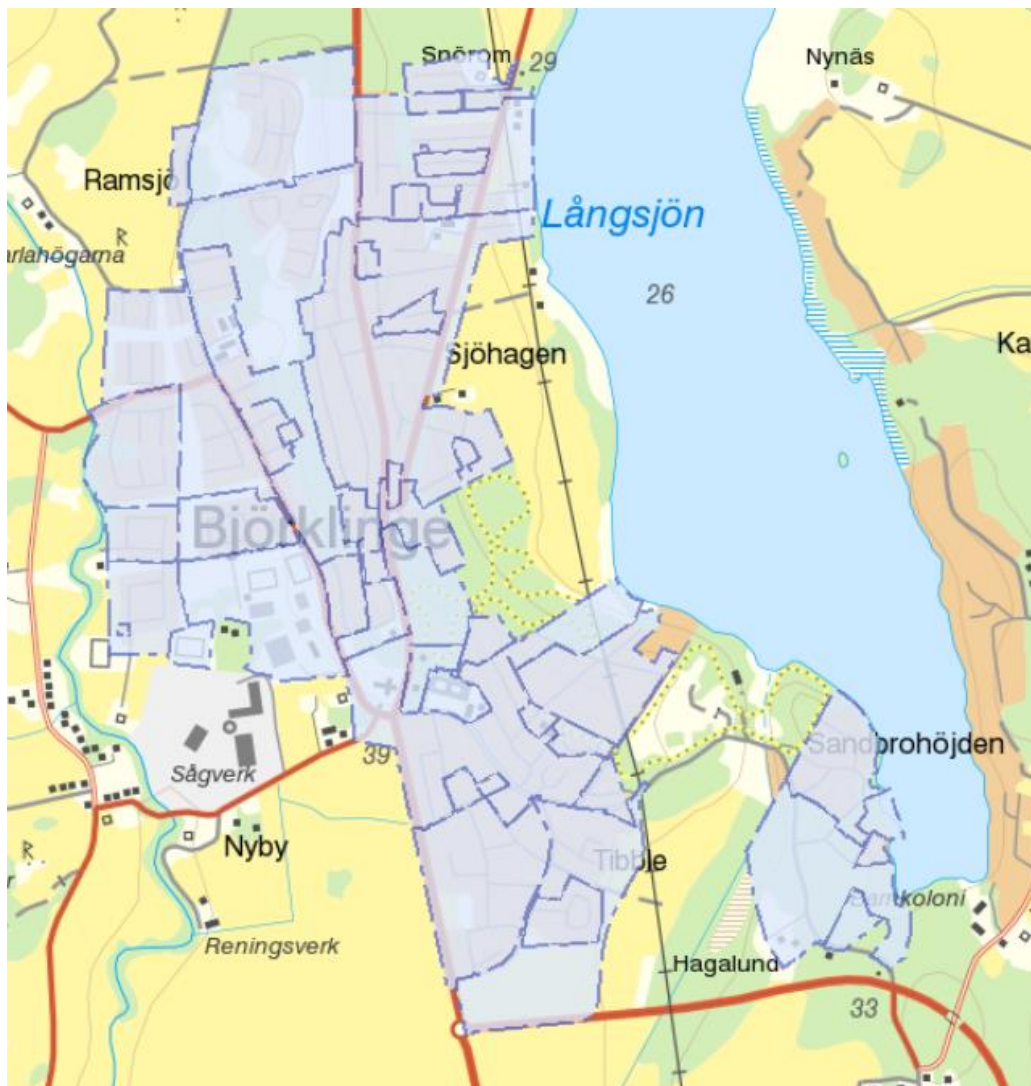


Bild 3. Detaljplanelagt område i Björklinge

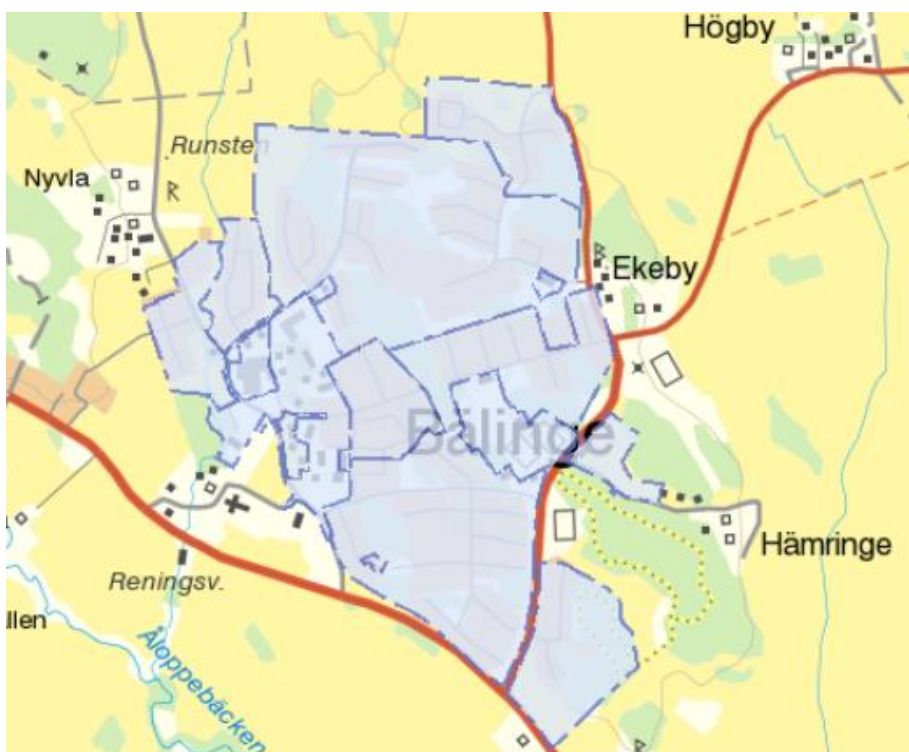


Bild 4. Detaljplanelagt område i Bälinge



Bild 5. Detaljplanlagt område i Skyttorp

7.2.6.2 Framtida planstrategi

För att kommunens ska kunna ta över huvudmannaskapet behöver samtliga detaljplaner som ingår i föreningens ansvarsområde och som innehåller allmän platsmark ersättas eller ändras.

Vid ändring eller ersättning av detaljplanerna för att möjliggöra övertagandet av huvudmannaskapet kommer den tätorten även framgent i stor utsträckning att planläggas med kommunalt huvudmannaskap. Detta eftersom de särskilda skälen som motiverar enskilt huvudmannaskap försvinner vid ändring av detaljplanerna, till exempel enhetlig förvaltning eller att orten har enskilt huvudmannaskap sedan tidigare. De övriga tätorterna kan fortsatt planläggas med enskilt huvudmannaskap om det föreligger särskilda skäl.

En risk i förlängningen är att det blir svårare att få igenom planläggningen i anslutning till de prioriterade tätorterna. Detta eftersom det ställs högre krav vid kommunalt huvudmannaskap, som till exempel kommunal standard.

7.2.6.3 Upprustning av anläggningar

För samtliga tre tätorter så är majoriteten av gatorna belagda med asfalt. Några avvikelser finns i form av grusvägar i ett område i Björklinge som inte får asfalteras. Generellt sett är standarden god med belysning och bra vägbredder i förhållande till vägnas användning.

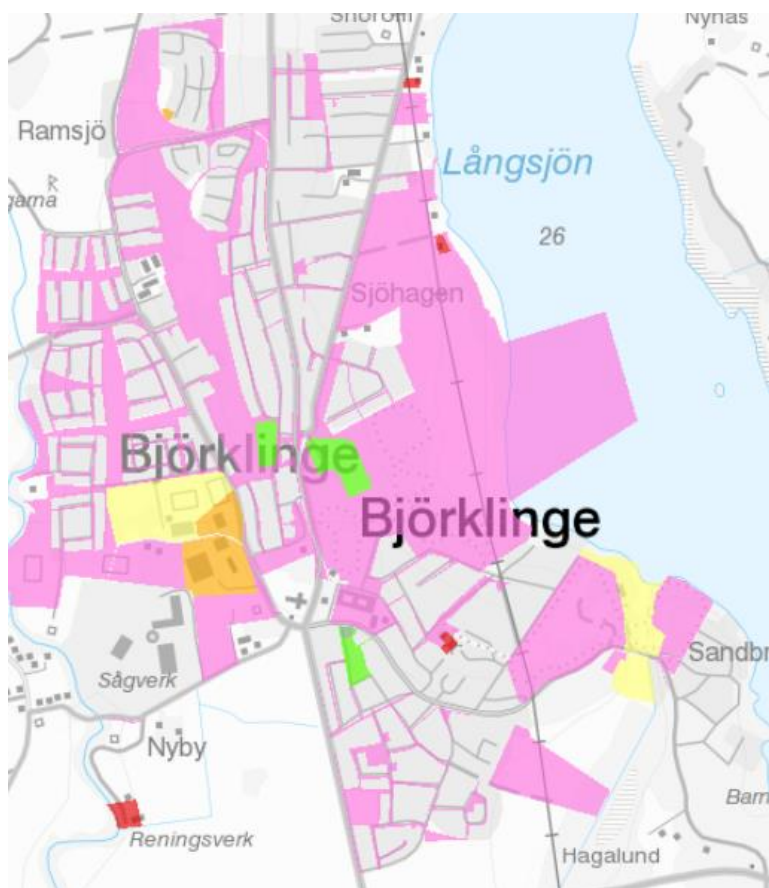
Gång- och cykelvägar är generellt sett ganska smala och ofta belagda med grus. Parkerna är i regel ganska enkla och består huvudsakligen av gräsytor. Det finns några lekplatser per tätort. I det fall de ligger på kommunal mark sköts de redan av kommunen.

En förstudie behöver göras för att kunna svara på hur stort det initiala upprustningsbehovet är för att ytorna ska kunna övertas av kommunen. Generellt gäller att om kommunen vill ha överkvalitet i någon anläggning, till exempel en gata som måste dimensioneras som bussgata på grund av genomgående trafik som inte enbart betjänar orten, ska kommunen betala kostnaden för standardhöjningen.

7.2.6.4 Fastighetsbildning och markinlösen

Behov av markinlösen behöver utredas vidare för att de ekonomiska konsekvenserna av ett övertagande ska kunna beräknas. Sannolikt skiljer sig behoven åt mellan olika vägföreningar, i några fall kommer det behövas mer och i andra mindre. Allt ifrån några hundra tusen till miljontals kronor per vägförening kan bli aktuellt.

Den mark som idag utgör allmän platsmark inom vägföreningarna kommer att övertas av kommunen. Ersättningen för marken kommer att fastställas av Lantmäterimyndigheten efter värdering. I enskilda fall kan överenskommelse istället träffas mellan kommun och fastighetsägare. Allmän platsmark värderas vanligen betydligt lägre än kvartersmark. Den ekonomiska konsekvensen bedöms landa på någon miljon kronor inklusive förräntningskostnader per vägförening.



Vilket kan ses på bild 6-8 är stora delar av den allmänna platsmarken i Björklinge, Bälinge och Skyttorp kommunal. Detta innebär att just den marken inte behöver lösas in. Dock kan ytterligare mark komma ifråga; till exempel om vägar behöver breddas eller om andra ytor behöver vara allmänna.

Bild 6. Kommunal mark i Björklinge (rosa)

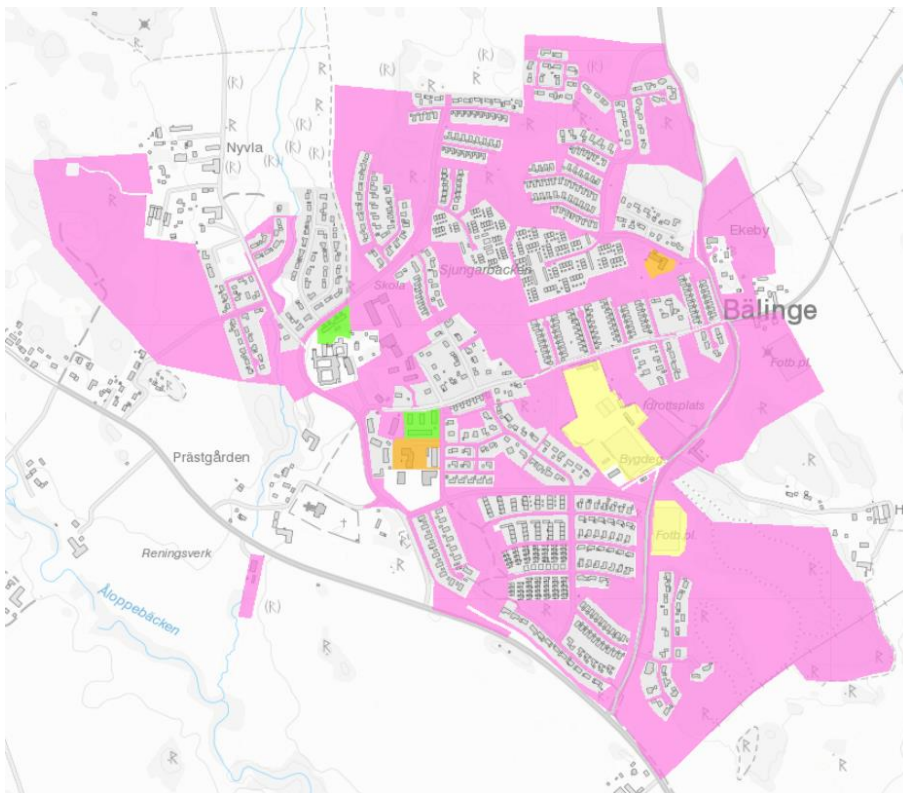


Bild 7. Kommunal mark i Bälinge (rosa)

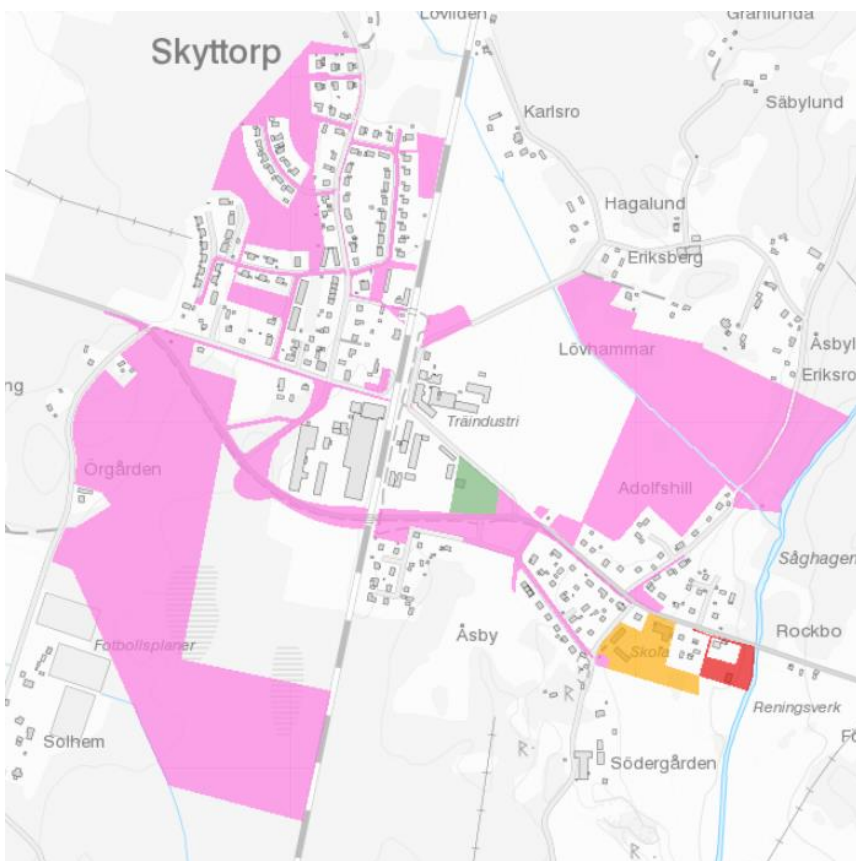


Bild 8. Kommunal mark i Skyttorp (rosa)

7.2.6.5 Omprövning av förrättningar

Omprövning av förrättningarna inleds med att en behörig sakägare ansöker om förrättning vid den kommunala lantmäterimyndigheten. Därefter ska lantmäterimyndigheten pröva de inkomna yrkandena och fatta tillhörande beslut enligt anläggningslagen med tillhörande lagstiftning. Vid förrättningen sker sammanträden med sakägarna, samråd med berörda myndigheter m.m.

Det är svårt att uppskatta kostnaderna för en förrättning. Om omprövningen enbart handlar om att upplösa vägföreningen och upphäva anläggningsbeslutet handlar kostnaderna om cirka 200-300 000 kr per tätort.

7.2.6.6 Förvaltning av allmän plats

Vinterunderhåll och gräsklippning skulle troligen lösas genom att upphandla entreprenörer för de tillkommande ytorna. För allt övrigt underhåll behöver kommunen ta ställning till om man ska utöka sitt produktionsområde eller om man måste upphandla hela eller delar av verksamheten.

Nedanstående kostnader är noggrant framräknade utifrån hur kommunens verksamhet fungerar idag samt vilka kvalitetsnivåer som används. Kostnaderna för gata är baserade på uppmätta längder på de gator och gång- och cykelvägar som ingår enligt respektive förenings lantmåteriförrättning. Kostnader som omfattas är vinterunderhåll, brunnssugning, lövsopning, renhållning, slåtter, barmarksunderhåll, skyltning och ny beläggning. För enkelhetens skull har gatornas bredd antagits vara 6 meter och gång- och cykelvägarnas bredd 3 meter.

Kostnaderna för park är baserade på de ytor som finns inmätta i kommunens parkkarta samt kommunens nyckeltal för drift och underhåll av park.

Det är rena verksamhetskostnader som inte inkluderar administrations- och overheadkostnader.

Vägförening	Gata (kr)	Park (kr)	Totalt per vägförening (kr)
Björklinge	1 659 438	685 921	2 345 359
Bälingeby	1 241 623	697 057	1 938 680
Skyttorp	433 028	126 542	559 569
Totalt	3 334 089	1 509 519	4 843 608

Tabell 3. Kostnader för kommunal förvaltning av Björklinge, Bälingeby, Skyttorp

En jämförelse mellan kommunens kostnad för bidraget och kostnaden för drift och underhåll av allmän platsmark efter ett övertagande visar på väldigt stora skillnader (se tabell 4). Kommunal drift och underhåll skulle mer än fördubbla kostnaderna. En orsak till skillnaderna är att kommunen endast bidrar till skötsel av parkytor med ett mycket lågt gräsklippningsbidrag. Detta ska då jämföras med att kommunen tar alla kostnader

förknippade med parkskötsel. En annan orsak till skillnaden är att vägföreningarna troligen håller en lägre standard än kommunala gator. Skillnaden i praktiken blir troligen ännu högre eftersom inga administrations- eller overheadkostnader är medräknade i kommunens kostnad för drift och underhåll.

Vägförening	Medelvärde per år 2015-2017, inkl. gräsklippning 2015 (kr)	Kommunens kostnad för drift och underhåll (kr)
Björklinge	1 077 860	2 345 359
Bälingeby	654 694	1 938 680
Skyttorp	261 832	559 569
Totalt	1 994 386	4 843 608

Tabell 4. Kostnader för bidrag vs. kommunal förvaltning av Björklinge, Bälingeby, Skyttorp

7.2.6.7 Investeringar i allmän plats

Om man upprepar räkneexemplet i avsnitt 7.2.5.6 så skulle den sammanlagda investeringsvolymen för Björklinge, Bälinge och Skyttorp vara 23,7 Mkr per år. Nedbrutet per vägförening utifrån väglängd blir fördelningen enligt nedan.

Vägförening	Investeringsvolym per år (Mkr)
Björklinge	13,5
Bälingeby	7,0
Skyttorp	3,2
Totalt	23,7

Tabell 5. Årlig kostnad för investeringar i Björklinge, Bälingeby, Skyttorp

Det är osannolikt att så mycket medel skulle avsättas för investeringar i de områdena men storleksordningen säger ändå att det rimligen bör röra sig om flera miljoner.

7.3 Avfärdad handlingsväg

7.3.1 Övertagande genom driftavtal

Det är relativt vanligt att kommuner har tagit över ansvaret för drift och underhåll av enskilda vägar med eller utan stöd av avtal. Detta skiljer sig från att ta över huvudmannskapet vilket kräver en ändring av en befintlig detaljplan, omprövning av förrättningar m.m. Många enskilda vägar ligger inte heller inom detaljplanelagt område, varför något utpekat huvudmannskap i de fallen inte föreligger. Alltså har det rent praktiskt i stället handlat om att ta över väghållningen.

För att kommunen ska bli ansvarig för drift och underhåll och därmed även bli väghållare kan avtal tecknas om övertagandet av detta. Detta till skillnad mot när väghållningsbidrag utbetalas av kommunen för del av drift och underhåll och då föreningen fortsättningsvis är huvudman och väghållare. I avtalet regleras vilken standard anläggningen ska uppfylla för

kommunens övertagande och hur kostnaden för eventuell upprustning ska fördelas mellan kommunen och föreningen. Formellt ansvar för huvudmannskapet ligger då kvar hos föreningen som fortsatt ska verka. Det är föreningen som kan genomföra återstående åtgärder i gällande detaljplan med fastighetsbildning och marklösen. Föreningen äger fortfarande sina anläggningar och ska besluta om upprustning och nyinvesteringar. Föreningen är som tidigare bunden av anvisningarna i anläggningsbeslutet och kan inte fatta beslut om att avvika från desamma. Föreningen är sakägare i framtida planändringar och även i ny planläggning i angränsande områden.

Om kommunen övertar ansvaret för drift och underhåll enligt det sagda innebär det ökade kostnader, i någon mån kompenserad av att vägbidragen inte behöver betalas ut. Resultatet kan också medföra en enhetlig drift och stordriftsfördelar för kommunen. Kommunen bör dock inte genomföra investeringar eftersom föreningen fortfarande är formell huvudman och ägare till anläggningarna. Om kommunen skulle vilja teckna avtal även för dessa åtgärder är föreningen bunden att inte överskrida den standard och omfattning som anges i anläggningsbeslutet. Föreningen måste fortsätta att existera, tillsätta styrelse och ha en beredskap för upprustningar och att kommunen i framtiden kan avbryta sitt åtagande.

Detta kan dock aldrig vara annat än en tillfällig lösning eftersom det reser frågor om det juridiska ansvaret för väghållningen. När man talar om ansvar för väghållningen kan man mena olika saker. Man kan till exempel helt allmänt syfta på väghållarens skyldighet att vara verksam för att utföra väghållningen. Man kan också mena väghållarens ansvar att uppfylla de krav som olika myndigheter kan ställa. Med ansvar för väghållningen kan vidare avses skyldigheten att betala skadestånd när väghållningen orsakat skada och det straffansvar som i värsta fall kan komma i fråga vid överträdelse av vissa lagbestämmelser. En väghållare kan således under vissa förutsättningar drabbas av olika påföljder, såsom föreläggande av myndighet, skadestånd eller straff. Bristfällig väghållning kan lätt ge anledning till skadeståndskrav. En vanlig förutsättning för väghållarens skadeståndsskyldighet är att skadan har samband med vållande (oaktsamhet, ovarsamhet, vårdslöshet, försummelse) på väghållarens sida. Enligt svensk rätt kan den som orsakar en skada i vissa fall bli ersättningskyldig mot den skadelidande, trots att skadan inte har uppkommit genom vållande, dvs. redan vid strikt skadeståndsansvar. När kommunen fullgör sin väghållningsskyldighet kan kommunen således drabbas av skadeståndsskyldighet. Kommunen kan i sådana fall inte, med giltighet mot den som lider skada, föra över skadeståndsskyldigheten på någon annan. En helt annan sak är att kommunen kan ha rätt att i vissa fall kräva föreningen på den ersättning som kommunen tvingats betala ut till den skadelidande. Denna regressrätt är beroende av vad som har avtalats mellan kommunen och föreningen.

Dessutom leder den omständigheten att kommunen övertar ansvaret för drift och underhåll enligt det sagda vanligtvis till att det lokala engagemanget minskar eftersom föreningen saknar pågående verksamhet samt engagemang och intresse att delta i styrelsearbetet minskar med risk för att föreningen ”somnar in”. Handlingsvägen övertagande genom avtal bör därför avfärdas.

8 Redovisning av dialog med vägföreningar

I uppdraget från kommunstyrelsen ingick att föra dialog med de berörda vägföreningarna, samt att remittera utredningens slutsatser till föreningarna. Dialog har utförts enligt nedan:

- Dialogmöte med samtliga berörda vägföreningar, 2017-09-19
- Remittering av utredningarna med begäran om skriftliga svar, januari 2019
- Dialogmöte med samtliga berörda vägföreningar, 2019-01-29
- Dialogmöte med ”större” vägföreningar, 2019-03-13
- Dialogmöte med ”mindre” vägföreningar, 2019-03-14

Minnesanteckningar från samtliga dialogmöten har skickats ut till deltagarna och är diarieförda. Inkommande skriftliga svar är diarieförda. En sammanställning av de inkomna synpunkterna redovisas i respektive utredning.

Intresset för övertagande varierar bland föreningarna. Generellt är de större föreningarna mer intresserade. En majoritet vill se ett förtydligande av kostnadsbilden för övertagande och en definition av vad kommunal standard innebär. En del anser att de redan har kommunal standard eftersom kommunen en gång i tiden har byggt deras vägar.

Generellt gäller också att få förstår varför de överhuvudtaget ska sköta kommunalägd mark, och att man undrar vad som egentligen hände i Storvreta när kommunen tog över där, samt vad som kommer att hända när Storvreta planläggs ytterligare.

En del tycker att det är orättvist och kanske orealistiskt att föreningens medlemmar ska ta engångskostnaderna i samband med övertagandet. De mindre vägföreningarna anser att kommunen ska ta hela kostnaden för förstudien.

Man ifrågasätter också vad detaljplanerna (tidigare byggnadsplaner) säger om huvudmannaskap och undrar vad kommunen har för långsiktig planläggningsstrategi; om kommunen någonsin kommer att ta ansvar för huvudmannaskapet vid ny planläggning i tätorterna.

Inkomna skriftliga remissvar är registrerade under GSN-2018-3675.

9 Diskussion

Enligt likställighetsprincipen som beskrivs i kommunallagen ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Godtycke får inte förekomma. Förekomsten av enskilt huvudmannaskap, särskilt i de äldre byggnadsplanerna, är inte ett exempel på godtycke eller brott mot likställighetsprincipen. Dessa äldre byggnadsplaner reglerade historiskt bebyggelse utanför staden. Här svarade fastighetsägarna själva för genomförandet av planen och fick tillgodose gemensamma behov som exempelvis vägar. Dessa byggnadsplaner gäller numera som detaljplaner med enskilt huvudmannaskap. Även senare antagna detaljplaner tillåter enskilt huvudmannaskap under förutsättning att det föreligger särskilda skäl för det. Att lagakraftvunna detaljplaner upplevs som orättvisa är inte samma sak som att de är felaktiga.

När Bälingeby vägförening ansökte om övertagande anförde de domen i det så kallade Skölstamålet som ett skäl. Omständigheterna kring Skölsta kan emellertid inte fullt ut jämföras med dem i Bälinge. I det gamla fritidshusområdet Skölsta ville kommunen utöka ansvaret för en befintlig vägförening med 300 procent genom att ersätta den gällande detaljplanen med en ny som skapade en helt ny stadsdel med bebyggelse, skolor, äldreboende och närbutik. I Bälinge pågår endast mindre expansioner av samhället och de befintliga detaljplanerna med enskilt huvudmannaskap gäller tills de ändras eller upphävs.

En vanlig invändning, och i viss mån ett argument för övertagande, är att fastighetsägarna i en vägförening är ålagda att betala en avgift till föreningen för drift och underhåll, men att i Uppsala stad, där kommunen är huvudman, så slipper fastighetsägare betala denna avgift. Detta är korrekt. Man bor, och bosätter sig, på platser som har olika premisser. I staden finns till exempel goda kommunikationsmöjligheter och i regel kommunalt huvudmannaskap. På landsbygden kan fastighetsägare ha andra fördelar såsom höga naturvärden och lägre bostadspriser.

Ett annat vanligt argument för övertagande är att vägföreningar har svårt att rekrytera styrelsemedlemmar, och att det därför blir svårt att driva föreningen. Det må vara sant men ett eventuellt falnande föreningsliv är inte ett sakligt argument som utredningen kan ta hänsyn till.

Syftet med landsbygdsprogrammet är att bidra till att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Av de prioriterade utvecklingsområdena är det framförallt punkterna infrastruktur och lokalt engagemang som knyter an till frågan om huvudmannaskap. En god infrastruktur kräver inte ett kommunalt huvudmannaskap, men för att utveckla infrastrukturen, till exempel genom att bygga cykelvägar och pendlarparkeringar, krävs en huvudman som har möjlighet att investera i infrastrukturen. På grund av begränsningarna i lantmäteriförrättningen har en vägförening små möjligheter att utveckla infrastrukturen inom sitt område; de har endast rätt att förvalta ytan. Behov av nya anläggningar kan dock uppstå i ett område till exempel på grund av ökade trafikmängder eller ändrad användning. Ett kommunalt huvudmannaskap har inte den begränsningen.

Den andra punkten i landsbygdsprogrammet om lokalt engagemang är dock någonting som främjas av en vägförening. I tätorterna har vägföreningarna ofta också andra funktioner; de kan till exempel ordna aktiviteter till valborg och midsommar. Därtill ska man inte underskatta den direktpåverkan som en förening och därmed dess medlemmar har över sin egen vardag i form av nivå på till exempel snöröjning. Det kan dock vara en utmaning med enskild väghållning när vägarna är många, har hög trafikmängd och det är svårt att engagera medlemmar att delta i styrelsearbete.

I betänkandet SOU 2001:57 drogs slutsatsen att offentlig väghållning är mer lönsam än enskild där trafikmängden överstiger 125 fordon per årsmedeldygn. Det är dock en generell slutsats som inte kan sägas vara specifik för Uppsala kommun. Beräkningarna i denna utredning visar att ett kommunalt övertagande (av Björklinge, Bälungeby och Skyttorp) skulle leda till högre drift- och underhållskostnader än vad som i dagsläget läggs på bidrag. Anledningarna till detta är att kommunen har en högre standardnivå och att vägföreningarna till viss del arbetar ideellt samt att de kan kontraktera mindre, lokala entreprenörer som kan utföra arbetet till lägre priser.

I det fall en tätort av storleksordningen Björklinge idag skulle planläggas och helt byggas från början skulle enskilt huvudmannaskap vara en omöjlighet på grund av utformningen av plan- och bygglagstiftningen. Huvudregeln är att kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna. De särskilda skäl som kan motivera ett enskilt huvudmannaskap kräver till exempel att utbyggnaden består av fritidsbebyggelse eller att området sedan tidigare har enskilt huvudmannaskap eller har landsbygdskaraktär. I tankeexperimentet där Björklinge, Bälunge och Skyttorp skulle byggas helt från början föreligger inte dessa särskilda skäl. Ett område som är viktigt för allmänheten bör ha kommunalt huvudmannaskap. När kommunen på sikt vill expandera kraftigt utanför Uppsala stad kommer man inte att kunna motivera enskilt huvudmannaskap.

Kommunal förvaltning skulle vara en fördel om den var allomfattande, i den mån att alla skulle veta att kommunen ansvarar för alla ytor som inte är privata. Kommunen kommer dock aldrig att kunna bli ansvarig för samtliga allmänna ytor, så den fördelen faller aldrig ut. Eftersom det inte är rimligt att kommunen urskillningslöst ska ta över väghållarskapet eller huvudmannaskapet för allmän platsmark i alla detaljplaner i hela kommunen har utredningen föreslagit vilka kriterier som ska tillämpas. De två viktigaste kriterierna är att området ska vara detaljplanelagt för permanentboende och att tätorten ska vara prioriterad enligt översiktsplanen. Det bör också noteras att i det fall ett område inte är detaljplanelagt finns det inget huvudmannaskap att ta över. Då återstår endast frågan om att ta över ett väghållarskap och denna utredning har inte fokuserat på vilka grunder det kan göras. Enligt det tidigare resonemanget om likställighetsprincipen bedömer utredningen att kriterierna utgör sakliga skäl för att definiera var ett övertagande kan bli aktuellt och att tätorten ska vara prioriterad eller definieras som en servicenod enligt översiktsplanen.

Ett övertagande av huvudmannaskapet medför sannolikt att kommunens drift- och underhållskostnader kommer att öka kraftigt och att kommunen behöver se över sin förvaltningsorganisation. Stora resurser kommer också att behöva läggas på planarbete när

berörda detaljplaner i orten ska ändras och genomföras. Kommunens ekonomiska och resursmässiga svårigheter bedöms dock inte i sig vara ett tillräckligt starkt argument för att helt neka en ansökan om övertagande.

Det är uppenbart att en ändring av huvudmannaskap även medför stora engångskostnader. Storleken beror framförallt på standarden på vägföreningens anläggningar samt vilken part som äger den allmänna platsmarken. Utredningen menar att engångskostnaderna huvudsakligen ska belasta den ansökande vägföreningen och dess medlemmar, antingen genom ett uttag av gatukostnadsersättning eller genom att föreningen ombesörjer upprustning av gatorna. Kommunens del av engångskostnaderna blir i första läget att finansiera 90 procent av en förstudie som närmare ska kartlägga kostnader och omfattning.

När förstudien är klar och en vägförening har fattat nytt beslut om övertagande måste kommunen bestämma hur detaljplanearbetet m.m. ska prioriteras och resurssättas. Ett övertagande är en extremt komplicerad process som kommer att ta många år att genomföra. En annan faktor som spelar in är genomförandetiden i de i dagsläget pågående detaljplanerna i till exempel Bälinge. När en ny detaljplan vunnit laga kraft får den inte ändras, ersättas eller upphävas mot berörd fastighetsägares vilja förrän genomförandetiden har löpt ut. Detta innebär att när kommunen fortsätter det ordinarie planarbetet i tätorterna som har ansökt om övertagande kommer nya detaljplaner att påverka tidplanen för när en skelettplan med kommunalt huvudmannaskap kan antas. Kommunen kan dock inte förväntas pausa pågående detaljplanearbete i det här skedet.

9.1 Förslag till beslut

Utredningen förordar alternativ 2; förstudie och övertagande av enskilt huvudmannaskap enligt kriterier.

Utredning 2: Bidrag till enskilda vägar och vägföreningar i Uppsala kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Syfte	6
3	Bakgrund	6
3.1	Enskilda vägar	6
3.2	Tidigare beslut i kommunfullmäktige	7
3.2.1	1971: bidrag till underhåll av enskilda vägar inom Uppsala kommun	7
3.2.2	1977: bidrag till vägunderhåll i Länna och Gåvsta m.m.	8
3.2.3	1983: förslag till förändring av det kommunala nettobidragets storlek	8
3.3	Trafikverket	9
4	Kommunens bidrag till drift och underhåll	9
4.1	Bidrag till enskilda vägar med statsbidrag	9
4.1.1	Omfattning	9
4.1.2	Praktisk hantering	10
4.1.3	Bidragsnivå	11
4.1.4	Kostnader	11
4.1.5	Problembild	11
4.2	Bidrag till enskilda vägar utan statsbidrag	11
4.2.1	Omfattning	11
4.2.2	Praktisk hantering	12
4.2.3	Bidragsnivå	13
4.2.4	Kostnader	13
4.2.5	Problembild	13
4.3	Nettokostnadsbidrag	14
4.3.1	Omfattning	14
4.3.2	Praktisk hantering	14
4.3.3	Kostnader	15
4.3.4	Problembild	17
4.4	Bidrag till gräsklippning	18
4.4.1	Kostnader	18
4.4.2	Problembild	18
4.5	Kostnad samtliga bidrag	19
5	Styrande dokument, lagar och förordningar	19
5.1	Översiktsplan	19
5.2	Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023	20
5.3	Lagen om offentlig upphandling	20
5.4	Kommunallagen	21
6	Omvärldsbevakning	22
6.1	Kommuner: bidrag till enskilda vägar	22

6.1.1	Eskilstuna	22
6.1.2	Gävle	22
6.1.3	Jönköping	23
6.1.4	Norrköping	23
6.1.5	Västerås	23
6.1.6	Örebro	23
6.2	Kommuner: Andra bidrag	23
6.2.1	Norrköping	23
7	Driftbidrag till enskilda vägar	24
7.1	Urvalskriterier	24
7.2	Bidragsnivå och kostnader	25
7.3	Praktisk hantering	26
7.4	Konsekvenser	26
8	Särskilt driftbidrag till enskilda vägar	27
8.1	Urvalskriterier och förutsättningar	27
8.2	Alternativ 1: Bidrag efter andel av total väglängd	28
8.2.1	Bidragsnivå och kostnader	28
8.2.2	Praktisk hantering	30
8.2.3	Konsekvenser	30
8.3	Alternativ 2: 90 procent ersättning för drift och underhåll, inget administrationsbidrag	30
8.3.1	Bidragsnivå	30
8.3.2	Praktisk hantering	31
8.3.3	Konsekvenser	32
9	Bidrag till investeringar	32
9.1	Förutsättningar	32
9.2	Alternativ 1: Investeringsbidrag till vägar med särskilt driftbidrag	32
9.2.1	Hantering	32
9.2.2	Konsekvenser	33
9.3	Alternativ 2: Investeringsbidrag till alla enskilda vägar	33
9.3.1	Hantering	34
9.3.2	Konsekvenser	34
9.4	Alternativ 3: Inget investeringsbidrag	34
10	Bidrag till gräsklippning	35
10.1	Alternativ 1: Inget bidrag till gräsklippning	35
10.2	Alternativ 2: Bidrag likt idag	35
11	Förslag på ny bidragsmodell	35
11.1	Införande av ny modell	36
12	Redovisning dialog vägföreningar	36

Projektgrupp

Emma Hügard, projektledare

Roger Jo Linder, senior adviser

Annika Petrelius Hansén, kommunjurist

1 Sammanfattning

1971 beslutade kommunfullmäktige att tills vidare lämna bidrag till underhåll av enskilda vägar till vägföreningar inom ett antal utpekade tätorter. Bidraget skulle motsvara föreningarnas nettokostnad. Fullmäktige beslutade också att ge bidrag till två typer av enskilda vägar, de med statsbidrag och de utan statsbidrag som uppfyller vissa kriterier. 1983 beslutade fullmäktige att fastställa bidragsandelen för föreningar med nettokostnadsbidrag till 90 procent för sommar- och vinterunderhåll och 50 procent för administration.

Idag erhåller 21 vägföreningar nettokostnadsbidrag och cirka 430 väghållare får bidrag för enskilda vägar. Investerings- och gräsklippningsbidrag betalas också ut under vissa förutsättningar. Under perioden 2015-2017 betalades i snitt 8,9 Mkr i bidrag per år.

Sedan 2015 har vägföreningar i Bälinge, Björklinge och Skyttorp ansökt om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för allmän platsmark. I samband med utredning av den frågan ses befintligt bidragsregelverk över med inriktningen att minska kommunens kostnader och öka likställigheten och rättssäkerheten.

Utredningen föreslår en bidragsmodell där enskilda vägar med eller utan statsbidrag ska erhålla driftbidrag. Bidraget betalas ut per meter väg och gång- och cykelväg och har samma nivå för enskilda vägar med och utan statsbidrag.

I modellen ingår också att en vägförening kan erhålla särskilt driftbidrag för vägar inom områden som uppfyller nedanstående kriterier:

- Området ska vara detaljplanelagt med allmän plats med ändamål permanentboende
- Området ska vara en prioriterad tätort eller servicenod enligt ÖP

Vägföreningar med särskilt driftbidrag ska dela på kommunens budget utifrån sina respektive andelar av den sammanlagda väglängden för alla föreningar med särskilt driftbidrag. En förening kan inte få mer i bidrag än den betalar för drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar. Vägföreningar med särskilt driftbidrag kan också erhålla investeringsbidrag.

Dagens administrations- och gräsklippningsbidrag upphör.

Konsekvenser av den nya modellen är ökad likställighet mellan vägar med och utan statsbidrag. Av dagens vägföreningar som erhåller nettokostnadsbidrag uppfyller Bodarna och Vreta Yternäs inte kriterierna för att erhålla särskilt driftbidrag. De uppfyller dock kriterierna för vanligt driftbidrag. För övriga vägföreningar minskar bidraget generellt eftersom administrationsbidraget tas bort men förändringen i helhet beror också på en omfördelning mellan vägföreningarna som är beroende av deras andel av den totala väglängden.

Med föreslagen modell beräknas kostnaden vara cirka 6,9 Mkr per år vilket är en kostnadsminskning om cirka 23 procent.

2 Syfte

Sedan 1971 ger Uppsala kommun bidrag till olika typer av enskilda vägar och vägföreningar. Under 2015 har bidragsberättigade Bälungeby vägförening och Björklinge vägförening inkommit med skrivelser om att kommunen ska överta huvudmannaskapet för deras gator och parker. I ett senare läge har Skyttorp vägförening ansökt om detsamma.

I samband med utredning av övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar i Uppsala kommun ska kommunens principer och regelverk för kommunala bidrag till vägföreningar ses över eftersom nuvarande system varken är rättssäkert eller kostnadseffektivt. Detta belyses i två utredningsspår: 1) huvudmannaskap, 2) bidrag. En gemensam utgångspunkt är att förändringar i principer och regelverk inte ska öka kommunens kostnader, snarare minska dem.

Denna utredning utgör utredningsspår 2; bidrag till enskilda vägar och vägföreningar.

Utredningen ska förtydliga det gamla regelverket och belysa bland annat nedanstående faktorer:

- typ av vägförening,
- bidragsberättigade aktiviteter/åtgärder,
- bidragets storlek och karaktär, samt
- ekonomiska konsekvenser.

Utredningen omfattar både driftbidraget till enskilda vägar, med eller utan statsbidrag, samt det så kallade nettokostnadsbidraget. Vägar med och utan statsbidrag ska behandlas jämnt. Formerna för granskning av underlag och utbetalning av bidrag ska också ses över i arbetet.

Syftet är att utgöra ett underlag för beslut i frågan om ny bidragsmodell.

3 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs vad enskilda vägar är, vilka beslut om bidrag till drift och underhåll av enskilda vägar som tidigare har fattats i kommunfullmäktige, samt hur Trafikverket arbetar med bidrag gentemot enskilda vägar.

3.1 Enskilda vägar

Innan 1987 års plan- och byggnadslag trädde i kraft hanterades planläggning utifrån byggnadslagen genom stadsplaner eller byggnadsplaner. Stadsplaner gällde för centralorter och större tätbebyggda områden och byggnadsplaner gällde för mindre områden med tät bebyggelse samt områden på landsbygden. I stadsplanerna var det kommunens ansvar att genomföra planen och förvalta de allmänna platserna. I byggnadsplanerna låg ansvaret på fastighetsägarna som genom en vägförening hade samma skyldigheter att svara för planens genomförande och efterkommande drift och underhåll av de allmänna platserna.

Enskild väghållning är således en konsekvens av enskilt huvudmannaskap. Enskilda vägar utgör majoriteten av vägnätet i Sverige och kan ligga både inom och utom detaljplanelagt område. De förvaltas antingen av en enskild fastighetsägare eller en organisation, till exempel en samfällighetsförening till vilken medlemmarna betalar en avgift. I Uppsala kommun utgör enskilda vägar 63 procent av vägnätet (stat 24 procent, kommun 13 procent) enligt Trafikverkets vägdatabas.

En fördel med enskild väghållning är att det är de som bor längs med och ansvarar för vägarna som direkt kan påverka vägnätets standard. En väl fungerande vägförening kan dessutom främja det lokala engagemanget genom ansvarskänsla och möjlighet att påverka. Genom att använda lokala resurser kan man till exempel få vägarna snöröjda med en prioritet som kommunen eller större entreprenörer inte skulle kunna ha.

Enskild väghållning kan vara en utmaning när vägarna är många, trafikmängden hög, trafiksäkerhetsproblem uppstår och det blir svårt att engagera medlemmarna i förvaltningen av vägarna. Det är vanligt med bristande kunskap om var enskild väghållning råder och vad det innebär. Det upplevs ofta orättvist att de med ansvar för en enskild väg utöver skatten också måste betala en avgift för förvaltningen av vägen.

3.2 Tidigare beslut i kommunfullmäktige

3.2.1 1971: bidrag till underhåll av enskilda vägar inom Uppsala kommun

Kommunfullmäktige beslutade den 28 december 1971 (§ 491)

”att medgiva gatunämnden att under 1972 och tills vidare lämna bidrag till kostnaderna för underhåll av övriga enskilda vägar inom kommunen men utanför kommunens väghållningsområde i överensstämmelse med av Svenska kommunförbundet utarbetat förslag [...]”

Av gatukontorets vägunderhållsutredning framgår ovan nämnda förslag som var:

A. Statsbidragsberättigade vägar

1. Bidrag föreslås utgå med 20% av den av vägverket beräknade kostnaden för sommar- och vinterunderhåll och med 15% i de fall vägverket lämnar statsbidrag med 85% istället för 70%.
2. Till arbeten vid istandsättning av väg så att statsbidrag kan utgå till underhållet lämnar landstinget bidrag med 25%. Kommunerna föreslås lämna bidrag med samma procentsats.

B. Icke statsbidragsberättigade vägar

1. Bidrag begränsas till väg om minst 200 m.
2. I samråd med vägverket utföres en generell beräkning av kostnaden för sommar- och vinterunderhåll och justerar kostnaderna varje år efter index. Bidrag föreslås utgå med 55% av den av vägverket beräknade underhållskostnaden.

3. Som villkor för kommunalt bidrag skall gälla att vägen upplåtes för allmän trafik.
4. Bidrag skall dock ej utgå för väg som uteslutande betjänar fritidsbebyggelse.
5. Ansökan om bidrag skall inlämnas till gatunämnden enligt särskilt formulär före 1 maj innevarande år avseende bidrag för närmast föregående års underhållskostnader.”

3.2.2 1977: bidrag till vägunderhåll i Länna och Gåvsta m.m.

Kommunfullmäktige beslutade den 21 mars 1977 (§ 141)

”att uppdraga åt gatunämnden att fr.o.m. 1977 lämna bidrag för underhåll av enskilda vägar motsvarande väghållningens nettokostnader till vägföreningar inom Lärkstaden (Länna) och Gåvsta (Rasbo), samt

att uppdraga åt gatunämnden att fr.o.m. 1977 lämna bidrag för underhåll av enskilda vägar inom planlagda områden, dock ej vägar som betjänar fritidsbebyggelse, motsvarande väghållningens nettokostnader för underhåll av enskild väg med en väglängd överstigande 1 000 meter.”

Beslutet föranleddes av att Länna expanderat kraftigt sedan beslutet 1971 och att Gåvsta sammanlades 1974 med Uppsala kommun. Gatunämnden ansåg att orterna motsvarade de andra bidragsberättigade orterna i storlek och standard och att de därför borde erhålla samma bidragstyp. Därtill hemställde gatunämnden om bemyndigande att i framtiden själv fatta beslut om utdelning av bidrag till nya orter så länge som de uppfyller de grundläggande kraven.

3.2.3 1983: förslag till förändring av det kommunala nettobidragets storlek

Kommunfullmäktige beslutade den 23 november 1983 (§ 422)

”att [...] fastställa det kommunala bidraget för statsbidragsberättigade enskilda vägar till 20% av den av vägverket beräknade kostnaden för sommar- och vinterunderhåll och till 20% i de fall vägverket lämnar statsbidrag med 65%”

”att [...] tillsvidare fastställa bidragsandelen till 90% för sommar- och vinterunderhåll och 50% administration till berörda vägföreningar i Uppsala kommun.”

Beslutet föranleddes av att staten 1984 skulle genomföra en minskning av sina bidrag gentemot enskilda vägar. Om kommunen behöll sin procentsats oförändrad medförde det att kommunens kostnader skulle öka, detta eftersom de flesta vägföreningar med nettokostnadsbidrag också uppbar statsbidrag. Därtill hade också gatunämndens budget

minskat de senaste fem åren, utan att detta påverkat vägföreningarna som bibehöll sin väghållningsstandard eftersom de var garanterade full kostnadstäckning.

Avseende enskilda vägar ansåg gatunämnden att bidrag till enskild väghållning i huvudsak var en statlig angelägenhet och man ville inte öka bidraget för att täcka upp för statens minskning. Bidrag till vägar där vägverket lämnade 65 procent i bidrag ändrades enbart för konsekvensens skull.

Ingen förändring föreslogs för enskilda vägar utan statsbidrag.

3.3 Trafikverket

Trafikverket har sedan tidigt 1900-tal lämnat bidrag till enskild väghållning. Enligt nationell plan för transportsystemet 2014-2025 bidrar de enskilda vägarna till det transportpolitiska funktionsmålet om en ökad utvecklingskraft i hela landet, och möjligheten att kunna bo och idka näringsliv på landsbygden. Den regionalpolitiska ståndpunkten är att "hela Sverige ska leva". Syftet med bidragen är att de ska stödja de transportpolitiska målen.

Trafikverket har tre stycken olika typer av bidrag avseende vägar; årligt driftbidrag (för kontinuerlig drift och underhåll), särskilt driftbidrag (för större underhållsarbeten) och bidrag till byggande (nybyggnation av väg). För att erhålla bidrag måste vägen uppfylla kraven för någon av de sex vägkategorier som Trafikverket har definierat. Trafikverket ger stöd både till vägar för fast boende samt vägar som används för transport till exempelvis friluftsområden.

Utöver bidrag bistår Trafikverket också väghållarna med råd och stöd i vägtekniska frågor.

4 Kommunens bidrag till drift och underhåll

I gatu- och samhällsmiljönämndens verksamhetsplan 2018-2020 står att nämnden bidrar till kommunens målsättning om landsbygdsutveckling, till exempel genom ett aktivt samarbete med vägföreningarna. Där står också att i all planering ska möjligheter för gång, cykel och kollektivtrafik möjliggöras och prioriteras. Det finns inga uttalade mål angående bidrag.

I följande avsnitt beskrivs hur bidragshanteringen fungerar idag samt vilka kostnader den medför.

4.1 Bidrag till enskilda vägar med statsbidrag

4.1.1 Omfattning

Att en vägförening har statsbidrag innebär att den får bidrag av Trafikverket för drift och underhåll av en eller flera vägar. Vägen måste uppfylla Trafikverkets kriterier för att vara bidragsberättigad.

I Uppsala kommun finns det 2018 totalt 268 stycken sådana vägföreningar varav 256 stycken får bidrag av kommunen. De som ej får detta bidrag av kommunen är vägföreningarna med nettokostnadsbidrag samt några mindre vägar där kommunen av olika skäl har övertagit skötseln. Den sammanlagda längden av de 256 vägföreningarnas vägar är cirka 65 mil.

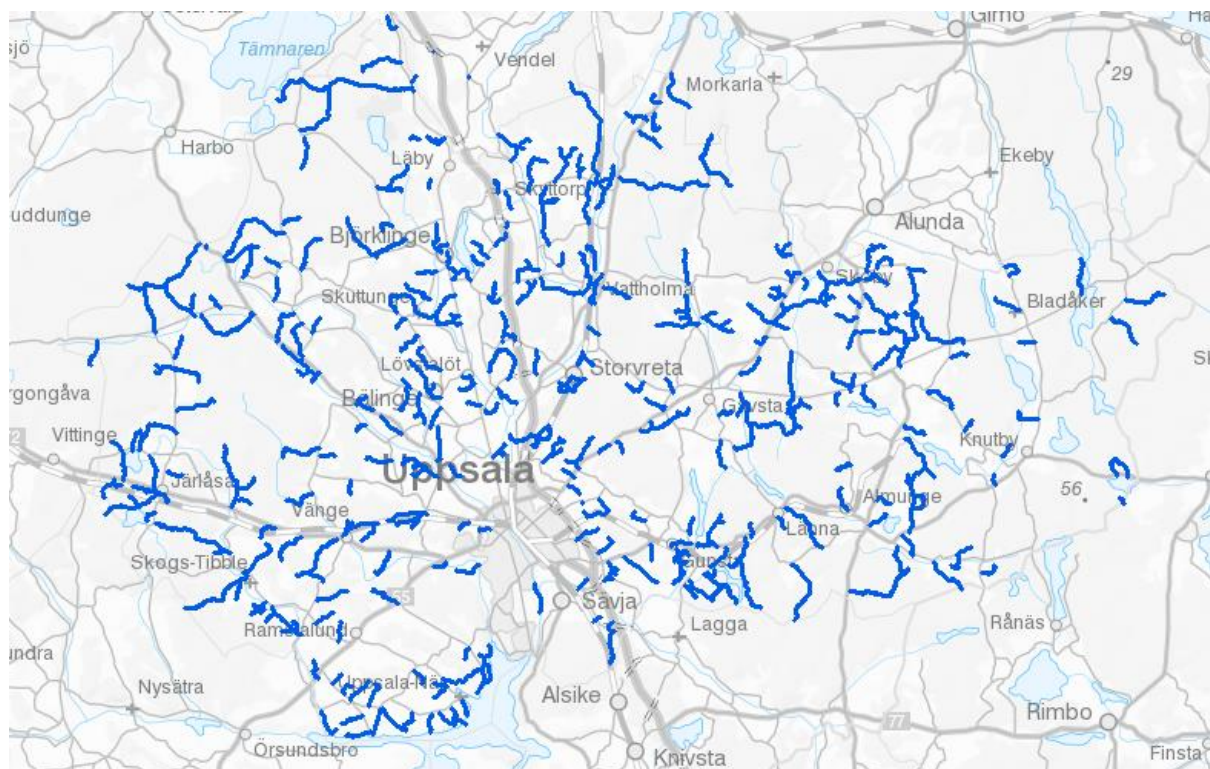


Bild 1. Samliga vägar som erhåller statsbidrag

4.1.2 Praktisk hantering

Trafikverket delger kommunen en lista varje år. Den innehåller uppgifter om samtliga bidragsberättigade vägar, till exempel väglängd och beräknad driftskostnad. Kommunen betalar därefter ut 20 procent av den beräknade driftskostnaden till respektive väghållare.

Vart femte år kontrollerar Trafikverket de bidragsberättigade vägarna och säkerställer att de sköts tillfredsställande. Om Trafikverket finner allvarliga brister betalas inte bidraget ut. Då betalar kommunen inte heller ut sitt bidrag.

Efter ansökan kan Trafikverket ge ett engångsbidrag för ”särskild drift” (till exempel asfaltering eller brobyte). Då kan väghållaren också söka extra bidrag av kommunen, så kallat istandsättningsbidrag. Bidraget är 10 procent av Trafikverkets beräknade kostnad för åtgärden. Kommunen godkänner i regel alla inkommande ansökningar, utan att veta vilka fler som kan tänkas inkomma under året.

4.1.3 Bidragsnivå

Driftskostnaden som Trafikverket har kalkylerat är baserad på nyckeltal för väghållning och varierar med varje vägs trafikmängd och slitlager (asfalt/grus). Vad det är för typ av väg (genomfartsled, utfartsled, väg till friluftsområde m.m.) avgör hur stor andel av driftskostnaden som Trafikverket betalar i bidrag. Andelen varierar mellan 30-80 procent men den vanligaste nivån är 60 procent.

För 2017 var Trafikverkets beräknade driftkostnad i Uppsala kommun i genomsnitt 18,6 kr per meter väg. Av det betalade Trafikverket i snitt 60 procent i bidrag, kommunen 20 procent och väghållaren 20 procent. Kommunens andel motsvarar cirka 3,7 kr per meter väg.

För iståndsättningsbidrag har Trafikverket en budget ur vilken den fördelar medel mellan de olika sökande efter behov och vilken som ansöker tidigast. Om pengarna inte räcker till alla får de ansöka igen kommande år. Ersättningsnivån varierar mellan 40-70 procent där 70 procent är vanligast. Efter kommunens bidrag om 10 procent betalar vägföreningarna som minst 20 procent själva.

4.1.4 Kostnader

Nedan framgår hur stora kommunens kostnader har varit för bidrag till vägar med statsbidrag under 2015-2017. Antalet bidragsmottagare varierade mellan 254-258 stycken.

Typ av bidrag	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015- 2017 (kr)
Driftbidrag	2 357 250	2 339 687	2 375 516	2 357 484
Iståndsättningsbidrag	50 000	41 333	96 048	62 460
Totalt	2 407 250	2 381 020	2 471 564	2 419 945

Tabell 1. Bidrag till vägar med statsbidrag

Till detta tillkommer personalkostnader för cirka 40 timmar för hantering och utbetalning av bidraget.

4.1.5 Problembild

- Utbetalningarna är administrativt betungande eftersom det handlar om många utbetalningar som ska utföras under kort tid.
- Det är svårt att hålla kontakt- och kontouppgifter aktuella eftersom Trafikverket är vägföreningens huvudsakliga motpart.
- Det saknas regler för och begränsningar av framförallt iståndsättningsbidraget.

4.2 Bidrag till enskilda vägar utan statsbidrag

4.2.1 Omfattning

Kommunen betalar ut bidrag till enskilda vägar som inte erhåller statsbidrag under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda; vägen ska vara minst 200 meter lång, öppen för

allmän trafik och betjäna permanentboende. Ansökan om bidrag ska skickas in årligen till kommunen.

2018 var det 171 stycken vägföreningar som ansökte. Den sammanlagda väglängden är cirka 12,8 mil och i genomsnitt har varje vägförening 750 meter väg. Cirka 3 stycken nya vägföreningar ansöker varje år.

I förvaltningens databas finns totalt 483 stycken vägföreningar (2018). De föreningar som inte ansöker har antingen glömt bort att bidraget finns (ofta i samband med dödsfall eller byte av styrelse), eller så har vägen slutat användas eller har inte längre rätt till bidrag.

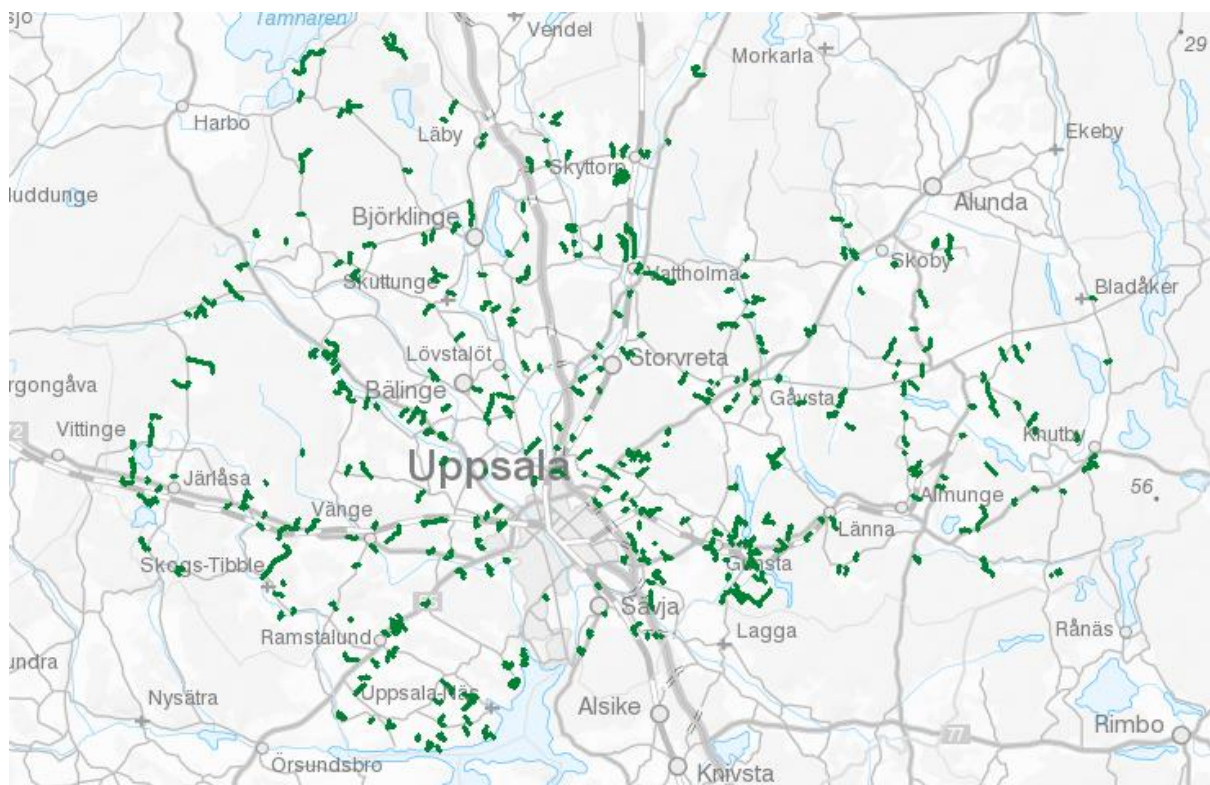


Bild 2. Vägföreningar i databasen 2018

4.2.2 Praktisk hantering

Ansökan görs genom att väghållaren varje år ska fylla i och skicka in en blankett som ska vara förvaltningen till handa senast den 31/3. Förvaltningen kontrollerar att ansökan har inkommit i tid samt innehåller korrekta uppgifter. För förstagångsansökan kontrolleras också att kriterierna för att erhålla bidrag är uppfyllda. När sista dagen att ansöka har passerat gör stadsbyggnadsförvaltningen en utbetalning till respektive väghållare.

Kommunen utför ingen kontroll av att drift och underhåll görs på de bidragsberättigade vägarna. Bidraget är förhållandevis litet och kontroll skulle bara innebära ytterligare administration och kostnader för kommunen. På grund av kravet om permanentboende längs vägarna så måste en viss nivå av drift och underhåll utföras, till exempel snöröjning.

Till skillnad från vägar med statsbidrag erhåller dessa vägar inget iståndsättningsbidrag, dvs inget bidrag för större åtgärder såsom asfaltering, brobyte m.m.

4.2.3 Bidragsnivå

Ursprungligen räknade dåvarande Vägverket och kommunen fram en årlig underhållskostnad. Kommunens bidragsnivå sattes ursprungligen till 55 procent av den kostnaden vilken sedan skulle justeras med ett index varje år. Det har troligen fungerat så sedan 1971.

2018 är bidraget 3,13 kr per meter väg. Om man tillämpar Trafikverkets genomsnittliga driftkostnad om totalt 18,6 kr per meter väg för de cirka 12,8 mil väg som fick bidrag 2018 innebär det att kommunens ersättningsnivå numera är cirka 17 procent (och att vägföreningarna betalar 83 procent själva). Det här är dock teoretiskt eftersom Trafikverkets modell tar hänsyn till vägens trafikklass, slitlager och klimatzon, men för vägar utan statsbidrag har kommunen endast uppgift om väglängden.

4.2.4 Kostnader

Nedan framgår hur stora kommunens kostnader har varit för bidrag till vägar utan statsbidrag under 2015-2017. Antalet ansökningar var cirka 180 stycken per år.

	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015-2017 (kr)
Driftbidrag	390 492	411 220	400 508	400 740

Tabell 2. Bidrag till vägar utan statsbidrag

Till detta tillkommer personalkostnader för cirka 80 timmar för hantering av ansökningar och utbetalning av bidraget.

4.2.5 Problembild

- Bidraget är administrativt betungande eftersom det är många ansökningar som ska granskas och många utbetalningar som ska göras på kort tid.
- Många vägföreningar glömmer att skicka in ansökan i tid, framförallt när de byter styrelse, och går då miste om bidraget.
- Många vägföreningar slutar söka helt på grund av att det har fallit i glömska.
- Vägarna får inte något iståndsättnings-/investeringsbidrag, vilket innebär att de får ta hela kostnaden själva.
- Kommunens ersättningsnivå är något lägre jämfört med ersättningen till vägarna med statsbidrag. Därtill så betalar vägföreningarna 83 procent själva jämfört med 20 procent om de får statsbidrag.

4.3 Nettokostnadsbidrag

4.3.1 Omfattning

De vägföreningar som idag erhåller nettokostnadsbidraget ligger i Almunge, Björklinge, Bodarna, Bälinge, Gunsta, Gåvsta, Järlåsa, Knutby, Länna, Lövstalöt, Ramstalund, Skyttorp, Vattholma, Vreta Ytternäs och Vänge. I dagsläget är det 21 stycken föreningar som är bidragsberättigade.

Ytorna de förvaltar är väldigt varierande i storlek. Björklinge är störst och har ett mycket stort vägnät medan till exempel Almunge består av tre stycken föreningar som sammantaget förvaltar cirka 10 stycken bostadsgator.

I några områden i tätorterna är det sedan länge enskilt huvudmannaskap men lantmåteriförrättning har aldrig genomförts och vägförening har därför aldrig bildats. Kommunen har sedan tidigare tagit det ekonomiska ansvaret för drift och underhåll av de gatorna. Kommunen har ansökt om lantmåteriförrättningar och sedan 2015 har tre stycken nybildade vägföreningar i Länna och Knutby ansökt om och beviljats nettokostnadsbidrag hos gatu- och samhällsmiljönämnden. I dagsläget får inte alla vägföreningar inom de nämnda tätorterna bidrag. Det är oklart om det beror på att de inte känner till bidraget eller om de av numera okända skäl har blivit aktivt uteslutna.

4.3.2 Praktisk hantering

Bidraget betalas ut årligen och retroaktivt mot redovisning av nedlagda kostnader. Vägföreningen kontaktar kommunen för att redovisa sina kostnader. Eftersom verksamhetsåret ser olika ut för olika vägföreningar kan kontakten tas när som helst under året.

Kostnaderna redovisas på olika sätt. Vägföreningen kan till exempel:

- skicka kopior per e-post på alla fakturor de vill ha ersättning för,
- boka ett möte och redovisa fakturor på plats,
- skicka över hela sin bokföring.

Handläggaren går igenom fakturorna och säkerställer att fakturainnehållet utgör drifts- och underhålls- eller administrationskostnader. En enkel bedömning görs också av om det är rimliga kostnader. Handläggaren gör sedan en sammanställning av alla kostnader som ska ersättas och räknar ut bidraget. Statsbidrag (från Trafikverket) som vägföreningen har fått under sitt verksamhetsår dras av, samt eventuella skulder till kommunen.

Sedan 2015 finns en ny rutin för asfaltering eller större anläggningsarbeten. Ansökan ska göras årligen till kommunen som prioriterar mellan olika objekt och väljer vilka som kan utföras. Kommunens entreprenör utför arbetet och kommunen fakturerar vägföreningen dess 10 procent. Om vägföreningen utför ett arbete av denna karaktär utan godkänd ansökan får den inte bidrag för det.

Vissa vägföreningar utnyttjar möjligheten att använda kommunens personal eller entreprenörer för arbeten på sina vägar. Kostnaden tas i regel först i sin helhet av kommunen och regleras sedan i den årliga avstämningen.

4.3.3 Kostnader

I tabell 3 redovisas kommunens kostnad för nettokostnadsbidraget under 2015-2017. I kostnaden ingår bidraget för drift- och underhållsarbeten och administration samt de eventuella fakturor (exklusive moms) som kommunen har betalat för vägföreningens räkning och som därefter reglerats så att vägföreningen har fått stå för 10 procent. Genomsnittlig andel administrationskostnad redovisas per vägförening för att ge en bild av hur mycket administrationskostnaderna varierar. Medelvärde exklusive administrationskostnad visas också som ett mått på hur stora drift- och underhållskostnaderna är.

Några vägföreningar har inte haft bidrag under delar av eller hela perioden, till exempel Knutby Centrum och Knutby Ellsta som därför inte redovisas alls. Vissa vägföreningar har fått 100 procent i ersättning för skötsel av kommunala områden, men den kostnaden är inte medräknad eftersom ytorna inte är vägföreningens ansvar. De bidrag som vägföreningarna har fått för asfaltering är heller inte medräknade eftersom det betecknas som en investeringsåtgärd.

Vägförening	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015- 2017 (kr)	Andel administration (%)	Medelvärde per år exkl. administration (kr)
Almunge Lövsta vägförening	59 677	67 316	68 450	65 148	22	50 817
Almunge Lövsta vägsamfällighet	69 137	104 112	85 601	86 283	1	85 141
Almunge Lillsjöns vägförening	20 736	31 149	30 541	27 475	11	24 584
Björklinge vägförening	1 035 440	1 047 838	976 303	1 019 860	11	905 050
Bodarna vägförening	152 277	123 759	284 926	186 987	4	178 752
Bälingeby vägförening	458 208	659 668	693 757	603 878	13	528 271
Gunsta vägförening	17 483	79 506	48 111	48 367	13	42 306
Gåvsta 1 egnahemsförening	10 886	18 703	14 422	14 670	5	13 985
Gåvsta 2 villaägarförening	21 566	27 085	25 097	24 583	24	18 670
Järlåsa vägförening	147 567	158 308	95 702	133 859	34	88 698
Knutby Prästgårdsgärdet samfällighetsförening			34 064	34 064	12	30 038
Länna Lärkstaden vägförening	47 657	26 198	20 340	31 398	10	28 226
Länna Eksunda samfällighetsförening			14 898	14 898	49	7 625
Lövstalöt vägförening	253 150	544 158	456 260	417 856	12	369 614
Ramstalund vägförening	131 448	66 825	75 562	91 278	5	87 154
Skyttorp vägförening	193 415	241 657	318 025	251 032	9	228 034
Vattholma vägförening	661 465	693 306	665 439	673 403	12	595 848
Vreta-Ytternäs vägförening	573 097	328 521	416 122	439 247	4	423 120
Vänge vägförening	490 513	459 679	449 259	466 484	13	404 750
Totalt	4 343 722	4 677 788	4 772 879	4 630 771		4 110 683

Tabell 3. Nettokostnadsbidrag till vägföreningar

I tabell 4 redovisas kommunens kostnader för asfalteringar och andra investeringsåtgärder i vägföreningarna. Sedan 2016 har kommunen särskilt avsatt pengar för asfalteringar, därför är kostnaden högre 2016-2017 än 2015.

Vägförening	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015-2017 (kr)
Bälingeby vägförening	275 441			-
Gåvsta 1 egnahemsförening			438 704	-
Järlåsa vägförening		515 183		-
Lövstalöt vägförening		435 615		-
Vreta Ytternäs vägförening	569 000		374 972	-
Vänge vägförening		494 853	537 773	-
Totalt	844 441	1 445 651	1 351 449	1 213 847

Tabell 4. Investeringsbidrag till vägföreningar med nettokostnadsbidrag

4.3.4 Problembild

- Det är inte tydligt definierat vilka vägföreningar som ska få bidraget. Utgångspunkten idag är tätorterna som angavs i kommunfullmäktiges beslut 1971. I beslutet 1977 förtydligades det att bidraget var ämnat åt vägar inom planlagda områden men inom tätorterna finns olika vägföreningar med ytor av olika karaktär (allmän platsmark, kvartersmark, inte detaljplanlagt osv).
- Det är inte tydligt definierat vilka åtgärder som är bidragsberättigade. Det är ofta en diskussionsfråga vilka åtgärder som omfattas av begreppet ”drift och underhåll”.
- Kommunen har mycket små möjligheter att praktiskt verifiera, dessutom i efterhand, att en åtgärd är utförd och har en rimlig kostnad.
- Det finns inget tak för bidraget och kommunen kan inte förutsäga vad respektive förening kommer att begära i bidrag varje år.
- Det är oklart hur reinvesteringar och investeringar ska hanteras då de inte är bidragsberättigade men ofta kostsamma för vägföreningen att själva genomföra. Dessutom saknas en gemensam bild mellan kommun och vägföreningar angående vad som är underhåll respektive reinvestering och investering.
- Vissa vägföreningar kan anses utgöra upphandlande enheter men kommunen ställer inga krav med anledning av det idag.
- Kommunen gör en momsförlust vid utbetalning av bidrag eftersom kommunen ersätter leverantörsfakturer och föreningen inte är momspliktig. Alternativet (som också förekommer i viss utsträckning) är att kommunen får föreningens faktura, betalar direkt till leverantören och då lyfter momsen. Det för dock med sig problemet att på

grund av att kommunen inte har beställt arbetet är det omöjligt för kommunen att veta vad man granskar och godkänner.

4.4 Bidrag till gräsklippning

Sedan några år får 16 stycken föreningar också bidrag för gräsklippning, men det är inte alla som ansöker varje år. Bidraget avser ytor där föreningen formellt ansvarar för skötsel men där kommunen äger marken. Varje förening ersätts med 0,40 kr/kvadratmeter per år.

4.4.1 Kostnader

Under perioden 2015-2017 har i genomsnitt 238 569 kr betalats ut per år, med en fördelning enligt nedan. I kolumnen längst till höger anges vilken andel av den totala ytan som finns i respektive förening.

Förening	2015 (kr)	2016 (kr)	2017 (kr)	Medelvärde per år 2015-2017 (kr)
Almunge	5 770	5 770	5 770	-
Björklinge	58 000	58 000	58 000	-
Bälinge	50 816	50 816	50 816	-
Järlåsa				-
Knutby				-
Läby				-
Länna				-
Lövstalöt	43 827	43 827	44 275	-
Ramsta	9 973	9 973	9 973	-
Skyttorp	10 800			-
Vattholma	48 000	48 000	48 000	-
Vattholma Bruksgårdarna	5 000			-
Vänge	12 600	12 600	12 600	-
Gunsta				-
Rasbo Vallby	2 500	2 500	2 500	-
Gävsta	5 000			-
Totalt	252 286	231 486	231 934	238 569

Tabell 5. Bidrag till gräsklippning

4.4.2 Problembild

- Bidraget till gräsklippning är inte politiskt beslutat utan är en praxis sedan okänt antal år.
- Det är otydligt vad bidraget omfattar och om det ska utökas när föreningen får utökade ytor, eller själva utökar vilka ytor som klipps.
- Det går inte att följa upp vad bidraget faktiskt går till.

4.5 Kostnad samtliga bidrag

Nedan redovisas en sammanställning av medelvärdet 2015-2017 av kostnaden för samtliga bidragstyper. För att jämförelse senare ska kunna göras med kostnaderna för en ny modell så redovisas kostnaderna för iståndsättningsbidrag till enskilda vägar tillsammans med asfalteringsbidragen för vägarna med nettokostnadsbidrag. Båda typerna klassas i regel som investeringar.

Typ av bidrag	Medelvärde per år 2015-2017 (kr)
Enskilda vägar med statsbidrag, exkl. iståndsättningsbidrag	2 357 484
Enskilda vägar utan statsbidrag	400 740
Vägföreningar med nettokostnadsbidrag	4 630 771
Investeringsbidrag (asfaltering eller iståndsättning)	1 276 307
Gräsklippning	238 569
Totalt	8 903 872

Tabell 6. Sammanställning av samtliga kostnader 2015-2017, medelvärden

5 Styrande dokument, lagar och förordningar

5.1 Översiktsplan

Uppsala kommuns gällande översiktsplan, som antogs 2016, sätter ramarna för den långsiktiga utvecklingen av kommunen. Merparten av Uppsala kommuns yta består av landsbygd som innehåller till största delen produktionsmark för skogs- och jordbruksnäringarna. Ny bostadsbebyggelse som innebär planläggning ska i normalfallet inte medges, om det inte innebär en expansion av en prioriterad tätort eller ett större bebyggelsetillskott i anslutning till en servicenod.

Översiktsplanen har fastställt 13 stycken prioriterade tätorter, vilka utgörs av kommunens större tätorter som har ett bra geografiskt läge i det regionala kollektivtrafiksystemet. De prioriterade tätorterna är också stödjepunkter för basservice för de egna invånarna och för omgivande landsbygder och ibland andra orter. Tillsammans med landsbygden och staden erbjuder tätorterna ett varierat utbud av boende- och verksamhetsmiljöer.

De prioriterade tätorterna är: Vänge, Järlåsa, Bälinge och Lövstalöt, Björklinge, Storvreta, Vattholma, Skyttorp, Jälla, Gåvsta, Gunsta, Länna, Almunge och Knutby.

I översiktsplanen finns även ett antal servicenoder utpekade. Dessa platser har en viss samhällsservice och andra funktioner som har betydelse för den omkringliggande landsbygden. De utpekade servicenoderna är: Åkerlänna-Oxsätra, Jumkil, Ramstalund, Stavby och Tuna.

Av aktualitetsförklaringen av Uppsala översiktsplan som kommunfullmäktige antog den 26 maj 2014 (§ 135), framgår följande:

”Systemet med driftsbidrag till vägföreningar är också ekonomiskt ofördelaktigt för kommunen på grund av moms förlusterna som då uppkommer. Kommunen har heller ingen kontroll på hur upphandling av underhållsreparationer sköts och ingen rådgivning över föreningarnas drifts- och underhållsplanering. Fördelarna med vägföreningssystemet är bland annat att ansvaret ligger hos lokalsamhället vilket ger mervärden.”

5.2 Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023

Den 30 januari 2017 (§ 19) antog kommunfullmäktige ett landsbygdsprogram för Uppsala kommun. Det är ett övergripande styrdokument som sätter ramarna för och prioriteringarna inom kommunens arbete med landsbygdsfrågor. Utgångspunkten är att det ska vara möjligt att bo, verka och leva på landsbygden och syftet är att bidra till att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner. Landsbygdsprogrammet omfattar hela kommunen, undantaget Uppsala tätort.

I landsbygdsprogrammet specificeras fyra prioriterade utvecklingsområden; bostadsbyggande, näringslivsutveckling i ett land/stadsperspektiv, service och infrastruktur samt lokalt engagemang.

De prioriterade utvecklingsområdena är:

- bostadsbyggande. Kommunen ska ha ständig plan- och markberedskap i de prioriterade tätorterna för en viss produktionsnivå.
- näringslivsutveckling i ett land-/stadsperspektiv.
- service och infrastruktur. Det ska bland annat finnas parker, odlingsytor, pendlarparkeringar, cykelparkering och god cykelinfrastruktur i flertalet prioriterade tätorter.
- lokalt engagemang. Kommunen ska främja ett lokalt, hållbart och jämlikt engagemang, något som är grundläggande för landsbygdsutvecklingen och en demokratifråga.

5.3 Lagen om offentlig upphandling

I samband med kommunal bidragsgivning till enskilda huvudmän kan det vara av intresse att se över hur de allmänna medlen hanteras efter bidragsgivningen. Enligt 1 kap. 18 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, avses med offentligt styrt organ en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och som till största delen är finansierad av till exempel en kommun och vars verksamhet står under kontroll av en kommun. Med upphandlande myndighet avses enligt 1 kap. 22 § LOU en kommunal myndighet. Vid tillämpningen av lagen ska med myndighet jämföras bland annat offentligt styrt organ som avses i 18 §.

I mål Ö 3682-02 ger Högsta domstolen, HD, svar på frågan när en samfällighetsförening för väghållning anses utgöra en upphandlande enhet i LOU:s mening. HD fann ”att ett organ som åtagit sig att tillgodose allmänna intressen och faktiskt tillgodoser dessa kan vara att anse som ett organ som lyder under offentlig rätt”. Behoven ansågs vara av sådan karaktär att de var att betrakta som behov i det allmännas intresse i den mening som avses i LOU.

Europeiska kommissionen beslutar om tröskelvärden för offentlig upphandling. Olika regler gäller beroende på om en upphandlings värde överstiger eller ligger under ett tröskelvärde. En upphandlande enhet måste därför beräkna det totala värdet av varje upphandling för att se vilka regler som gäller. Tröskelvärdena revideras vartannat år. Tröskelvärdet för varor och tjänster för övriga upphandlande enheter förutom statliga myndigheter är 2 096 097 kronor. Tröskelvärdet för byggentreprenader för samtliga upphandlande enheter är 52 620 561 kronor. Direktupphandlingsgränsen enligt LOU för samtliga upphandlande enheter är 586 907 kronor. Värdet av direktupphandlingen räknas ut genom att alla enhetens direktupphandlingar av varor och tjänster av samma slag räknas ihop. Hela avtalets löptid ska räknas med, även om det är längre än ett år. Om det finns optioner eller förlängningsklausuler ska värdet av dessa räknas med. En upphandling får inte delas upp i flera mindre upphandlingar i syfte att komma under direktupphandlingsgränsen.

5.4 Kommunallagen

Kommunallagen (2017:725), KL, är i korthet den lag som reglerar kommunernas organisation och ansvarsområden. Allmänna intressen som hör till kommunens område eller medlemmar får skötas av kommunen. Enligt likställighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KL ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Detta innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa på annat än objektiv grund. För att en kommun ska kunna behandla sina medlemmar olika fordras alltså att beslutet om detta grundar sig på rationella hänsyn eller sakliga överväganden. Det får inte förekomma något godtycke. Hur kommunen ser till att likställighet uppnås i hanteringen av olika föreningar regleras inte i KL, men riktlinjer och policybeslut inom den kommunala verksamheten kan vara styrande i detta avseende.

6 Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakningen är framförallt inriktad på större kommuner i Mellansverige eftersom de bedöms vara mest relevanta att jämföra med.

6.1 Kommuner: bidrag till enskilda vägar

Under 2016 genomförde REV (Riksförbundet Enskilda Vägar) en enkätundersökning bland samtliga kommuner angående bidrag till väghållning. Av de 161 kommuner som svarade ger 76 procent driftbidrag till enskilda vägar med statsbidrag och 75 procent till vägar som inte får statsbidrag. Investeringsbidrag till vägar med statsbidrag ges av 40 procent. Angående investeringsbidrag till vägar utan statsbidrag var svarsfrekvensen endast 41 procent och av de som svarade ger 38 procent det bidraget.

I Uppsala län ger 100 procent av de övriga kommunerna bidrag till vägar med statsbidrag. 57 procent ger bidrag till vägar utan statsbidrag och 20 procent ger investeringsbidrag till vägar med statsbidrag. Majoriteten svarade inte på om de ger investeringsbidrag till vägar utan statsbidrag.

6.1.1 Eskilstuna

Eskilstuna kommun ger bidrag till enskilda vägar med och utan statsbidrag. Till vägar med statsbidrag ger de mellan 0-15 procent av Trafikverkets beräknade driftskostnad i bidrag. Till vägarna utan statsbidrag betalar kommunen ut en löpmetersättning som varje år räknas om med Trafikverkets vägunderhållsindex. Ersättningen är i nivå med vad Uppsala kommun ger i bidrag idag, cirka 3 kr/meter. Kravet är att den sammanlagda väglängden ska vara minst 600 meter och att vägen ska betjäna permanentboende. Ansökan ska göras vart femte år.

6.1.2 Gävle

I Gävle kommun gäller sedan 1992 att en väg kan erhålla bidrag om den betjänar fast boende, är öppen för allmän trafik samt är en utfartsväg eller en vägslinga som är mer än 1 kilometer lång. Det finns tre typer av bidrag:

- byggnadsbidrag (bidrag för nybyggnation) där nivån varierar mellan 5-20 procent av åtgärdens kostnad.
- årligt driftbidrag (underhållsbidrag) där nivån varierar mellan 15-55 procent av beräknad underhållskostnad för vägar med statsbidrag och 95 procent av beräknad driftkostnad för vägar utan statsbidrag.
- särskilt driftbidrag ges för mindre förbättringsarbeten eller ny beläggning där nivån varierar mellan 20-50 procent av beräknad driftskostnad för vägar med statsbidrag och 70 procent av beräknad driftskostnad för vägar utan statsbidrag. Detta bidrag ges endast om det finns utrymme i budget vilket inte har varit fallet de senaste åren.

Regelverket tillåter att ansvarig nämnd gör omprioriteringar i budgeten och till exempel drar in bidraget vid eftersatt underhåll.

6.1.3 Jönköping

Kommunen införde ett nytt regelverk 2013 och sedan dess ger de ett bidrag om 30 procent av Trafikverkets beräknade driftskostnad till vägar med statsbidrag.

Kommunen ger bidrag till vägar utan statsbidrag under förutsättning att den sammanlagda väglängden är minst 300 meter, minsta vägdel ej underskrider 200 meter och vägen betjänar permanentboende. Nivån är 65 procent av den av kommunen beräknade driftskostnaden. Vägar i detaljplanelagt område som ingår i en gemensamhetsanläggning erhåller inte bidrag.

Investeringsbidrag ges till vägar med statsbidrag med 30 procent av den av Trafikverket godkända kostnaden, och till vägar utan statsbidrag med 65 procent av den bedömda kostnaden. Bidragen ges i den mån medel finns tillgängliga i budgeten.

Bidrag under 500 kr utbetalas inte.

6.1.4 Norrköping

Till vägar med statsbidrag betalar kommunen ut 30 procent av Trafikverkets beräknade driftskostnad.

Bidrag utgår också till vägar utan statsbidrag.

Om det finns utrymme i budgeten utgår även investeringsbidrag.

6.1.5 Västerås

Västerås kommun sköter fem stycken enskilda vägar (totalt 10 kilometer) som också uppbär statsbidrag. Till övriga vägar med statsbidrag betalar kommunen ut 30 procent av Trafikverkets beräknade driftskostnad.

Inget bidrag utgår till vägar utan statsbidrag.

6.1.6 Örebro

Inget bidrag utgår till vägar med statsbidrag.

Örebro kommun ger bidrag om 1,50 kr/meter till utfartsvägar från permanent boende utanför detaljplanelagt område samt genomfartsvägar. Detta under förutsättning att vägen är mellan 100-1000 meter lång. Om beloppet understiger 200 kr betalas inget bidrag ut. Ansökan ska göras årligen via en e-tjänst.

6.2 Kommuner: Andra bidrag

6.2.1 Norrköping

Kommunfullmäktige beslutade 1997 att maximalt 2,2 Mkr ska fördelas mellan 24 stycken namngivna vägföreningar. Bidraget beräknas enligt en formel där ett grundbelopp

multiplieras med väglängd och andel permanentboende. Om produkten överskrider 2,2 Mkr ska grundbeloppet sänkas i motsvarande mån.

7 Driftbidrag till enskilda vägar

I utredningsuppdraget från kommunstyrelsen står att ”vägföreningar med och utan statsbidrag ska behandlas jämnt. Formerna för granskning av underlag och utbetalning av bidrag ska också ses över i arbetet. Förändringar i principer och regelverk ska inte öka kommunens kostnader, snarare minska.” Inriktningen i arbetet har också varit att genom omvärldsbevakning säkerställa att Uppsala kommun inte alltför skarpt avviker från andra kommuners regelverk, samt att göra bidragskostnaderna förutsägbara.

Kravet om jämlik behandling av vägar med och utan statsbidrag innebär att utredningen ser att det enda alternativet är att båda typer ska fortsätta erhålla bidrag. Nedan redovisas förslaget på ny modell för driftbidrag.

7.1 Urvalskriterier

För enskilda vägar *med* statsbidrag sker urvalet fortsatt enligt Trafikverkets kriterier. Istandsättningsbidrag hanteras som ett investeringsbidrag, se kapitel 8.

För att en väg *utan* statsbidrag ska kunna erhålla bidrag ska nedanstående kriterier vara uppfyllda:

1. den sammanlagda väglängden ska vara minst 200 meter,
2. vägen ska betjäna permanentboende utefter hela sin sträckning,
3. vägen ska vara upplåten för allmän trafik,
4. en annan väg får inte kunna tillgodose trafikbehovet lika bra eller bättre,
5. vägen ska inte erhålla särskilt driftbidrag enligt kapitel 7,

Förutom punkt 4-5 är det här samma kriterier som har gällt tidigare. Punkt 4 tillkommer för att man endast ska få bidrag för den kortaste av två vägar som leder till samma plats. Punkt 5 tillkommer för att samma väg inte ska kunna få två typer av bidrag.

I förslaget ingår också att drift och underhåll på gång- och cykelvägar ska vara bidragsberättigat under vissa förutsättningar. Nedanstående kriterier ska vara uppfyllda:

1. vägen ska erhålla driftbidrag för bilväg (från stat och/eller kommun),
2. den sammanlagda längden för gång- och cykelvägarna ska vara minst 100 meter,
3. gång- och cykelvägen ska vara skyltad som gång- och cykelväg,
4. gång- och cykelvägen ska vinterväghållas.

Tidigare har bidrag enbart utgått till bilvägar men med tanke på samhällsutvecklingen och hög prioritering av gång- och cykeltrafik i gatu- och samhällsmiljönämndens verksamhetsplan bedöms det vara relevant att ge bidrag även för drift och underhåll av gång- och cykelvägar. Kriterierna syftar till att säkerställa att vägen faktiskt är avsedd för gång- och cykeltrafik och att den hålls öppen för trafik även på vintern.

7.2 Bidragsnivå och kostnader

En inriktning i uppdraget är att vägar med och utan statsbidrag ska behandlas jämlikt. Till skillnad från kommunen har Trafikverket en modell för indelning av vägar i olika kategorier. Genom den indelningen bestäms bidragsnivån (30-80 procent). Om kommunen skulle ge samma antal kr per meter till alla vägar med statsbidrag skulle kommunen helt bortse från att Trafikverket har bedömt att vägarna är av olika karaktär. Att ge en och samma ersättning per meter väg är också ovanligt bland andra kommuner; det vanligaste tycks vara att ge 10-30 procent av den beräknade underhållskostnaden till vägar med statsbidrag.

Därför är förslaget att kommunen ska fortsätta ge en andel av beräknad underhållskostnad till vägar med statsbidrag. Idag är nivån 20 procent i Uppsala. För att minska kostnaderna och jämställa nivån med bidraget till enskilda vägar utan statsbidrag minskas nivån till 15 procent. Samma nivå ska gälla oavsett vilken av Trafikverkets kategorier vägen tillhör. I detta fall bortser kommunen från att Trafikverket har gjort en indelning i kategorier men det kan motiveras av att en del andra kommuner har en bidragsnivå till samtliga vägar. Dessutom fungerar det så redan idag i Uppsala.

Att fortsätta med ett bidrag som är en andel av beräknad driftkostnad innebär att meterersättningen kommer att variera bland vägarna med statsbidrag. För 2018 varierar den då mellan 1,7-3,9 kr/meter.

Till vägar utan statsbidrag är nivån 2018 3,13 kr/meter, dvs cirka 17 procent av teoretisk driftkostnad (utifrån Trafikverkets modell och medelvärden). Driftkostnaden är teoretisk eftersom Trafikverkets modell tar hänsyn till vägens trafikklass, slitlager och klimatzon, men för vägar utan statsbidrag har kommunen endast uppgift om väglängden. Nivån till vägar utan statsbidrag ska minskas till 15 procent.

I kommunens system finns ingen differentiering mellan de olika vägarna utan statsbidrag, dvs inga olika kategorier. Därför måste en och samma ersättning gälla per meter väg. Med 15 procent ersättningsnivå skulle kostnaden för 2018 vara 2,8 kr/meter. Detta är beräknat på 15 procent av medelvärdet av driftkostnaden per meter väg med statsbidrag.

Bidragsnivån per meter väg för vägar utan statsbidrag ska således beräknas varje år genom att räkna ut medelvärdet på meterersättningen för samtliga vägar som erhåller statsbidrag. Det kommer att medföra en automatisk indexreglering eftersom Trafikverket har indexreglering i sin modell.

Likställigheten med den här modellen blir att enskilda vägar utan statsbidrag får samma ersättning per meter väg som i genomsnitt ges till vägar med statsbidrag. Alternativet är att anta Trafikverkets modell fullt ut men det bedöms vara för komplicerat.

För denna bidragstyp införs inget tak. Bedömningen är att antalet bidragsmottagare inte kommer att öka särskilt mycket. Kostnaderna kommer troligen att stiga långsamt på grund av förändringar i index. Det är dock ovanligt bland andra kommuner att sätta ett tak för denna typ av bidrag.

Nedan presenteras en jämförelse av kostnaderna mellan den befintliga och den nya modellen för bidrag till enskilda vägar. Skillnaden i kostnad för befintlig modell och den nya föreslagna är cirka 570 tkr eller 21 procent. Den teoretiska kostnaden är baserad på de vägar som erhöll bidraget 2017.

Typ av bidrag	Medelvärde per år 2015-2017 (kr)	Teoretisk kostnad med ny modell (kr)
Vägar med statsbidrag (exkl. istandsättningsbidrag)	2 357 484	1 830 692
Vägar utan statsbidrag	400 740	359 220
Totalt	2 758 224	2 189 912

Tabell 7. Jämförelse av kostnader mellan befintlig och ny modell

7.3 Praktisk hantering

För vägar med statsbidrag gör väghållaren en ansökan om bidrag första gången och därefter betalar Trafikverket årligen ut bidrag. Vart femte år görs en kontroll av att vägen sköts.

För vägar utan statsbidrag ska ansökan göras en gång och därefter ska kommunen betala ut bidrag årligen. Vart femte år ska kommunen kontrollera att förutsättningarna för att erhålla bidrag fortfarande finns. Till skillnad från Trafikverket ska kommunen inte göra någon fysisk kontroll av att vägarna sköts (det vore mer resurskrävande än dagens hantering). Förslagsvis görs kontrollen genom att kommunen skickar ut en blankett som väghållaren får fylla i samt att kommunen kan göra stickprov för att till exempel säkerställa att vägen är öppen för allmän trafik. Blanketten kan antingen skickas ut vart femte år efter respektive vägförenings förstagångsansökan, alternativt till samtliga vägföreningar år 2020, 2025 osv. Hur den praktiska hanteringen ska ske i detalj kan beslutas inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Syftet med att ersätta årlig ansökan med kontroll vart femte år är att minska kommunens administration med hantering av hundratals ansökningar och besväret för vägföreningarna att skicka in ansökan årligen. Motiveringen är att vägar sällan försvinner eller på annat sätt ändrar förutsättningarna för att få bidrag.

Samtliga vägföreningar är skyldiga att omgående rapportera om någon förutsättning som påverkar bidragsnivån har ändrats, annars kan de bli återbetalningsskyldiga. De ska även informera om ändrade kontakt- och kontouppgifter omgående. Retroaktiv utbetalning pga. saknat bidrag som beror på brist hos vägförening att inrapportera förändringar kommer inte att göras.

7.4 Konsekvenser

Jämfört med dagens hantering är fördelarna med denna modell att likställigheten ökar mellan vägföreningar med och utan statsbidrag då bidragsnivån blir densamma och vägar utan statsbidrag inte behöver ansöka varje år. Därtill minskar kommunens kostnader då bidragsnivån sänks från 20 procent respektive 17 procent till 15 procent och administrationen

minskar eftersom ansökningar inte behöver hanteras varje år. För vägarna utan statsbidrag blir det en fördel att inte behöva ansöka varje år, samt riskera att missa ansökan och därmed förlora bidraget.

Nackdelarna är att vägföreningarna får mindre i bidrag. Störst skillnad blir det för vägarna med statsbidrag som får en minskning med fem procentenheter. Dock har de också bidrag från Trafikverket. En nackdel för kommunen är att modellen inte har ett kostnadstak men utifrån omvärldsbevakningen är ett kostnadstak relativt ovanligt i andra kommuner. Det finns också en inbyggd begränsning i att antalet bidragsberättigade vägföreningar inte kan bli hur stort som helst. Att införa en modell med ett kostnadstak som till exempel baserar sig på en rättvis fördelning utifrån budget är svårt då Trafikverkets och kommunens modell för beräkning av bidragsnivå ser olika ut. Att anta Trafikverkets modell skulle i sin tur öka administrationen.

8 Särskilt driftbidrag till enskilda vägar

Ett alternativ hade varit att behandla alla enskilda vägar likadant, genom att fortsättningsvis ge även vägföreningarna med nettokostnadsbidrag i storleksordningen 3 kr per meter väg. De ekonomiska konsekvenserna skulle dock vara enorma för framförallt de stora föreningarna. Därför föreslås ett så kallat särskilt driftbidrag som kan utgå under vissa förutsättningar. Två alternativa utformningar av bidraget presenteras. Båda alternativen syftar till att minska de problem som finns med driftbidraget idag samt att minska kommunens kostnader.

8.1 Urvalskriterier och förutsättningar

I utredningen avseende huvudmannaskap föreslås ett antal kriterier för att kommunen ska pröva ett övertagande av huvudmannaskap. Två av dessa kriterier ska också användas som urvalskriterier för att en vägförening ska kunna erhålla så kallat särskilt driftbidrag.

Kriterierna är att området föreningen har sitt åtagande i ska vara

1. detaljplanlagt med allmän plats med ändamål permanentboende, och
2. en prioriterad tätort eller servicenod enligt översiktsplanen.

Under detaljplaneprocessen har vissa områden planlagts som allmänna platser eftersom de har bedömts ha ett allmänt intresse. I och med det har man också särskilt de områdena från omgivande ytor som antingen inte planlagts eller är planlagda som kvartersmark. I de prioriterade tätorterna ska det finnas basservice och andra grundläggande funktioner för de egna invånarna, omgivande landsbygder och ibland andra orter. Enligt ÖP 2016 ska här finnas stöd för befolkningstillväxt och en koncentration av bebyggelse och service samt god kollektivtrafik. I de så kallade servicenoderna ska viss samhällsservice och andra funktioner som har betydelse för den omkringliggande landsbygden finnas.

Både planläggning och översiktsplanering ger möjlighet att prioritera mellan olika typer av enskilda vägar och därför används de som verktyg här.

Generellt för särskilt driftbidrag gäller att

- bidraget ges till vägföreningar som uppfyller urvalskriterierna,

- bidraget är riktat mot drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar som är föreningens ansvar enligt lantmäteriförrättning,
- en vägförening som delvis har ytor på ej detaljplanlagd mark får inte bidrag för de ytorna,
- en vägförening inte kan få både driftbidrag (kapitel 7) och särskilt driftbidrag för samma vägar,
- en vägförening inte kan få både särskilt driftbidrag och bidrag av Trafikverket för samma sträckor,
- föreningarna anlitar och betalar själv sina entreprenörer. Kommunen tar inga kostnader direkt från föreningens entreprenör eller utför själv arbeten åt föreningen.

De vägföreningar som inte uppfyller kriterierna får ansöka om driftbidrag för enskilda vägar. Av de vägföreningar som idag erhåller nettokostnadsbidrag uppfyller samtliga utom två kriterierna för särskilt driftbidrag. Bodarna och Vreta Ytternäs är inte prioriterade tätorter eller servicenoder och uppfyller därför inte kriterierna.

8.2 Alternativ 1: Bidrag efter andel av total väglängd

8.2.1 Bidragsnivå och kostnader

Vägföreningarna som uppfyller kriterierna i avsnitt 8.1 ska få ett fast bidrag årligen. Bidragets storlek beror av föreningens anläggningsmassa, kommunens budget och hur mycket som är nedlagt på drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar. Bidrag för administrativa kostnader ges inte.

För att mäta och jämföra anläggningsmassa används väglängd för gator i vägföreningen. Som exempel kommer en förening med 15 procent av föreningarnas totala väglängd att erhålla ett bidrag om 15 procent av kommunens budget för särskilt bidrag. Kommunens bidragsbudget ska således fördelas mellan föreningarna utifrån deras andel av den totala väglängden. Det finns självklart fler variabler som säger något om en förenings storlek (till exempel längd på gång- och cykelvägar, vägbredd, trafikmängd, typ av slitlager m.m.) men syftet här är att hitta en enkel modell som gör att olika vägföreningar kan jämföras med varandra storleksmässigt. Även om man inför fler variabler kommer det alltid att finnas andra skillnader som gör att vägföreningarna inte har samma förutsättningar, som till exempel geografisk position, närhet och relationer till entreprenörer, antal medlemmar, kompetens inom styrelsen m.m.

Föreningen ska även fortsättningsvis redovisa sina kostnader för drift och underhåll så att föreningen inte får mer i bidrag än den gör av med. Om en vägförening har 50 000 kr som maximalt bidrag men endast har nedlagt 35 000 kr (inklusive moms) på drift och underhåll blir bidraget således 35 000 kr.

I den ekonomiska redovisningen får kostnader för drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar ingå. Detta eftersom utredningen föreslår att enskilda vägar (med och utan statsbidrag) ska kunna få bidrag också för drift och underhåll av gång- och cykelvägar.

En preliminär mätning av väglängder visas i tabell 8. Kostnader och väglängder för Bodarna och Vreta Ytternäs redovisas inte eftersom de inte uppfyller kriterierna för särskilt driftbidrag. Kolumnen Maximalt bidrag anger det bidrag som maximalt kan utbetalas till respektive förening. Budget för bidragen är satt till 3,5 mkr.

Vägförening	Väglängd (m)	Andel (%)	Medelvärde bidrag per år 2015-2017 (kr)	Medelvärde bidrag per år 2015-2017 exkl. administration (kr)	Maximalt bidrag per år ny modell (kr)
Almunge Lövsta vägförening	900	1,1	65 148	50 817	39 350
Almunge Lövsta	1854	2,3	86 283	85 141	81 062
Almunge Lillsjöns vägförening	670	0,8	27 475	24 584	29 294
Björklinge vägförening	23355	29,2	1 019 860	905 050	1 021 143
Bälingeby vägförening	12066	15,1	603 878	528 271	527 558
Gunsta vägförening	2195	2,7	48 367	42 306	95 971
Gåvsta 1 egnahemsförening	630	0,8	14 670	13 985	27 545
Gåvsta 2 villaägarförening	485	0,6	24 583	18 670	21 205
Järlåsa vägförening	4555	5,7	133 859	88 698	199 157
Knutby Centrum	580	0,7	0	0	25 359
Knutby Prästgårdsgårdets samfällighetsförening	715	0,9	34 064	30 038	31 262
Knutby Ellsta vägförening	1308	1,6	0	0	57 189
Länna Lärkstadens vägförening	1075	1,3	31 398	28 226	47 002
Länna Eksunda	1030	1,3	14 898	7 625	45 034
Lövstalöt vägförening	7665	9,6	417 856	369 614	335 134
Ramstalund vägförening	1869	2,3	91 278	87 154	81 718
Skyttorp vägförening	4682	5,8	251 032	228 034	204 710
Vattholma vägförening	8104	10,1	673 403	595 848	354 329
Vänge vägförening	6312	7,9	466 484	404 750	275 978
Totalt	80050	100	4 004 537	3 508 810	3 500 000

Tabell 8. Väglängder och nytt bidrag

När nya vägföreningar tillkommer eller nya vägar tillkommer till befintliga föreningar kommer respektive förenings andel att justeras. Kommunen beslutar om storleken på budgeten i den ordinarie budgetprocessen.

Inriktningen i dagsläget är att budgeten ska vara 3,5 Mkr vilket exklusive administrationskostnader och kostnader för de två ej kvalificerade vägföreningarna är den ungefärliga kostnaden för kommunen idag. Den budgeten fördelas således mellan de vägföreningar som kvalificerar sig för särskilt bidrag. De största förändringarna är omfördelningen mellan föreningarna där vissa får mer, andra mindre, samt att administrativa kostnader ej längre ersätts.

8.2.2 Praktisk hantering

Kommunen ska teckna ett avtal med respektive vägförening om formerna för bidraget. Initialt ska väglängderna mätas av kommunen och bestämmas tillsammans med respektive vägförening. Bidraget ska ges retroaktivt för föregående verksamhetsår. Vägföreningens redovisning till kommunen ska endast avse kostnader för drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar. Avtalet kommer att specificera vilka kostnader som räknas som drift- och underhåll men generellt handlar det om kostnader för vinterunderhåll (snöröjning, sandning, m.m.) och sommarunderhåll (lagningar, kantslätter, m.m.). I arbetet med avtalet ska reglerna om upphandling beaktas.

8.2.3 Konsekvenser

Fördelar med detta alternativ är ökad transparens och likställighet. Det är tydligt definierat vilka typer av vägföreningar som kan erhålla bidraget och det framgår hur bidraget ska fördelas. Kommunen behöver heller inte kunna verifiera att en specifik åtgärd är utförd eftersom ersättning inte sker per faktura, och diskussioner om vad som är bidragsberättigat är inte nödvändigt. Även om kostnaderna fortfarande ska redovisas minskar kommunens administration och den totala kostnaden för kommunen är känd från start.

Ett syfte med att ta bort bidrag till administration är att öka likställigheten med enskilda vägar som inte erhåller någon sådan ersättning. Sett till omvärlden är det också en ovanlig typ av bidrag. Dessutom är grunden i samfällighetsföreningar att verksamheten ska finansieras av medlemmarnas avgifter. Det är rimligt att föreningen bör bära en stor del av kostnaden själv, särskilt kostnader såsom arvoden som föreningen själv kan besluta om.

En nackdel jämfört med nuläget är att föreningarna blir mer beroende av kommunens ekonomi då de inte längre automatiskt får täckning för majoriteten av sina kostnader. Om kommunen planerar att minska budgeten för bidrag behöver kommunen därför informera om det i god tid, helst året innan eftersom bidraget ges retroaktivt. Därtill blir föreningen också mer beroende av intäkterna från sina medlemmar, vilket i några fall innebär att avgifterna kommer att behöva höjas.

8.3 Alternativ 2: 90 procent ersättning för drift och underhåll, inget administrationsbidrag

8.3.1 Bidragsnivå

Vägföreningarna som uppfyller kriterierna i avsnitt 7.1 fortsätter att erhålla ersättning mot redovisning av kostnader för drift och underhåll. Den tidigare nivån om 90 procent för drift och underhåll bibehålls. Det tidigare administrationsbidraget om 50 procent av redovisade kostnader utgår.

Vägförening	Medelvärde bidrag per år 2015-2017 exkl. administration (kr)
Almunge Lövsta vägförening	50 817
Almunge Lövsta vägsamfällighet	85 141
Almunge Lillsjöns vägförening	24 584
Björklinge vägförening	905 050
Bålingeby vägförening	528 271
Gunsta vägförening	42 306
Gåvsta 1 egnahemsförening	13 985
Gåvsta 2 villaägarförening	18 670
Järlåsa vägförening	88 698
Knutby Centrum samfällighetsförening	20 000
Knutby Prästgårdsgårdets samfällighetsförening	30 038
Knutby Ellsta vägförening	20 000
Länna Lärkstadens vägförening	28 226
Länna Eksunda samfällighetsförening	7 625
Lövstalöt vägförening	369 614
Ramstalund vägförening	87 154
Skyttorp vägförening	228 034
Vattholma vägförening	595 848
Vänge vägförening	404 750
TOTALT	3 508 810

Tabell 9. Kommunens kostnad för alternativ 2

Eftersom kostnaderna för föreningarna i Knutby Centrum och Knutby Ellsta än så länge inte är kända har kommunens kostnad för bidraget antagits vara 20 000 kr per förening. Kommunens kostnad för alternativ 2 redovisas i tabell 9.

Den kostnad som redovisas här är ett medelvärde och kommer att variera samt påverkas av om ytterligare föreningar blir beviljade särskilt bidrag.

8.3.2 Praktisk hantering

Kommunen ska teckna ett avtal med respektive vägförening om formerna för bidraget. Vägföreningens redovisning till kommunen får endast innehålla kostnader för drift och underhåll av gator och gång- och cykelvägar. Avtalet kommer att specificera vilka kostnader som räknas som drift- och underhåll men generellt handlar det om kostnader för vinterunderhåll (snöröjning, sandning, m.m.) och sommarunderhåll (lagningar, kantslätter, m.m.). Det kommer också att regleras vad som gäller avseende upphandling, beställning och fakturering.

8.3.3 Konsekvenser

En förbättring jämfört med nuläget är att det kommer att vara tydligare vad som är bidragsberättigat och avtalet kommer att förtydliga hantering och ansvarsfördelning. En nackdel är att kommunen måste fortsätta ersätta åtgärder vars utförande man inte kan verifiera. Då bidraget saknar tak kan kommunen inte heller förutsäga eller styra över den totala kostnaden.

9 Bidrag till investeringar

9.1 Förutsättningar

Eftersom majoriteten av kommunens bidragsgivning hitintills har varit riktad mot hårdgjorda ytor (gata och gång- och cykelvägar) så ska ett eventuellt bidrag endast kunna avse investeringar i dessa ytor.

Uppsala kommuns definitioner ska användas för att avgöra om en åtgärd räknas som investering eller underhåll. För att något ska vara en investering gäller generellt att åtgärden ska ha en livslängd om minst tre år och en kostnad om minst 25 000 kr.

Några exempel på investeringar:

- nybyggnation av anläggning (såsom gångbana, GC-väg, farthinder),
- ny- eller omasfaltering av väg,
- projektering av investeringsåtgärder.

9.2 Alternativ 1: Investeringsbidrag till vägar med särskilt driftbidrag

Alla vägföreningar som får särskilt driftbidrag av kommunen har möjlighet att söka bidrag för investeringsåtgärder på sina vägar och gång- och cykelvägar. Storleken på budgeten avgörs av kommunen och kommunen beslutar vilka åtgärder som ska erhålla bidrag enligt principen om först till kvarn samt att åtgärden av kommunen bedöms vara behövd och relevant.

Kommunen betalar maximalt 50 procent av den totala kostnaden inklusive moms, och kan erbjuda att betala mindre än 50 procent om budgeten inte är tillräcklig.

I det fall vägföreningen även har finansiering av Trafikverket betalar kommunen maximalt 50 procent av kostnaden efter avdrag av Trafikverkets bidrag.

Inga kostnader presenteras för alternativ 1 då de är beroende av vilken budget kommunen sätter och modellen tillåter inte att den budgeten överskrides.

9.2.1 Hantering

Ansökan ska skickas in innan arbetet med åtgärden har påbörjats. Ansökan ska beskriva åtgärden samt innehålla en kalkyl eller offert. Ansökan bifalles om det finns pengar i budget och åtgärden bedöms vara motiverad. För att kommunen ska kunna garantera utbetalning av bidraget ska ansökan, åtgärd och bidragsutbetalning ske samma år eller enligt

överenskommelse med kommunen. Vägföreningen ska efter upphandling kontraktera en entreprenör som genomför åtgärden. Slutbesiktningsprotokoll ska sändas till kommunen som kontrollerar att åtgärden är utförd. Kommunen gör en utbetalning av bidraget till vägföreningen.

9.2.2 Konsekvenser

Fördelarna med förslaget är att

- hanteringen blir mer transparent och tydlig jämfört med idag,
- kommunen stödjer delar av landsbygden även gällande investeringar i vägnät,
- kommunen har kontroll över kostnaderna eftersom utformningen av bidraget gör att kostnaden aldrig ska överstiga budget, och
- kommunen har samma prioritering som översiktsplanen angående satsning av investeringsmedel, dvs det sker endast i prioriterade tätorter eller servicenoder.

Nackdelarna med förslaget är att

- likställigheten mellan vägar med och utan särskilt driftbidrag försämras då de senare inte är berättigade till bidraget,
- kommunen måste ha och tilldela resurser till att bedöma behov av och kontrollera utförande av investeringsåtgärder i vägföreningar,
- det vid arbetets planering är otydligt för vägföreningen hur mycket den eventuellt kan få i bidrag,
- det är relativt hög risk att en åtgärd blir försenad vilket enligt regelverket kan innebära att kommunen inte behöver betala sitt bidrag. Det kan innebära att vägföreningen inte själva kan finansiera åtgärden.
- kommunen inte vet om man kommer att kunna göra av med budgeten eftersom man inte på förhand kan veta hur mycket pengar föreningarna kommer att ansöka om.

9.3 Alternativ 2: Investeringsbidrag till alla enskilda vägar

Alla vägföreningar som får driftbidrag av kommunen har möjlighet att söka bidrag för investeringsåtgärder på sina vägar och gång- och cykelvägar. Storleken på budgeten avgörs av kommunen och kommunen beslutar vilka åtgärder som ska erhålla bidrag enligt principen om först till kvarn samt att åtgärden av kommunen bedöms vara behövd och relevant.

Kommunen bidrar med maximalt 50 procent av den kalkylerade kostnaden inklusive moms. Kommunen kan erbjuda att bidra med mindre än 50 procent om budgeten inte är tillräcklig.

I det fall vägföreningen även har finansiering av Trafikverket betalar kommunen maximalt 50 procent av kostnaden efter avdrag av Trafikverkets bidrag.

Idag har kommunen kostnader om cirka 1,2 Mkr för investeringar som huvudsakligen kommer från asfaltering i vägföreningar med nettokostnadsbidrag. Kommunen beslutar om åtgärder utefter tillgänglig budget.

9.3.1 Hantering

Ansökan ska skickas in innan arbetet med åtgärden har påbörjats. Ansökan ska beskriva åtgärden samt innehålla en kalkyl eller offert.

Ansökan bifalles om det finns pengar i budget och åtgärden bedöms vara motiverad. För att kommunen ska kunna garantera utbetalning av bidraget ska ansökan, åtgärd och bidragsutbetalning ske samma år.

Vägföreningen ska efter upphandling kontraktera en entreprenör som genomför åtgärden. Slutbesiktningsprotokoll ska sändas till kommunen som kontrollerar att åtgärden är utförd. Kommunen gör en utbetalning av bidraget till vägföreningen.

9.3.2 Konsekvenser

Fördelarna med förslaget är att

- hanteringen blir mer transparent och tydlig jämfört med idag,
- likställigheten blir bättre jämfört med idag eftersom samtliga bidragsberättigade vägföreningar kan söka investeringsbidrag,
- kommunen stödjer landsbygden även gällande investeringar i vägar, och
- kommunen har kontroll över kostnaderna eftersom utformningen av bidraget gör att kostnaden aldrig ska överstiga budget.

Nackdelarna är att

- kommunen ökar sin administration jämfört med idag genom att införa ett ansökningsförfarande som är öppet för flera hundra vägföreningar,
- kommunen måste ha och tilldela resurser till att bedöma behov av och kontrollera utförande av investeringsåtgärder i vägföreningar,
- det vid arbetets planering är otydligt för vägföreningen hur mycket man eventuellt kan få i bidrag av kommunen,
- det är relativt hög risk att en åtgärd blir försenad vilket enligt regelverket kan innebära att kommunen inte behöver eller kan betala sitt bidrag. Det kan innebära att vägföreningen inte själva kan finansiera åtgärden.
- kommunen inte vet om man kommer att kunna göra av med den avsatta budgeten eftersom man inte på förhand kan veta hur mycket pengar föreningarna kommer att ansöka om.

9.4 Alternativ 3: Inget investeringsbidrag

Idag finns två typer av investeringsbidrag:

- istandsättningsbidrag till vägar med statsbidrag, och
- bidrag till asfaltering (eller andra kostsamma markåtgärder) till vägföreningar med nettokostnadsbidrag.

Alternativ 1 innebär att kommunen slopar de investeringsbidrag som finns idag och istället fokuserar på bidrag till drift och underhåll.

Fördelarna med förslaget är att

- kommunen får ett tydligt fokus i sin bidragsgivning gentemot enskilda vägar.

- kommunens administration minskar. En mer formaliserad och likställd hantering av investeringsbidrag kommer att leda till mer administration. Dels eftersom bidraget då bör inkludera alla enskilda vägar som får drift- och underhållsbidrag och dels eftersom hanteringen i sådana fall måste struktureras.
- kommunens kostnader kommer att minska.
- kommunen inte bidrar ekonomiskt till att en vägförening eventuellt bryter mot uppdraget i dess anläggningsförrättning och genomför investeringsåtgärder när den endast får genomföra drifts- och underhållsåtgärder.
- likställigheten ökar då ingen vägförening får investeringsbidrag.
- Uppsala kommun ligger i linje med andra kommuner. Endast cirka 40 procent av Sveriges kommuner ger investeringsbidrag. Endast 20 procent av kommunerna i Uppsala län ger investeringsbidrag.

Nackdelen är att vägföreningar själva får finansiera investeringar, eller i vissa fall med visst stöd av Trafikverket, vilket kan hämma utvecklingen av och tillståndet på ytorna.

Idag har kommunen kostnader om cirka 1,2 Mkr för investeringar som huvudsakligen kommer från asfaltering i vägföreningar med nettokostnadsbidrag men även istandsättningsbidrag till enskilda vägar med statsbidrag. Att inte ha något investeringsbidrag alls skulle således innebära en besparing om cirka 1,2 Mkr per år.

10 Bidrag till gräsklippning

För det befintliga bidraget till gräsklippning redovisas två alternativ.

10.1 Alternativ 1: Inget bidrag till gräsklippning

Bidraget är inte politiskt sanktionerat sedan tidigare. De största kostnaderna för en vägförening ligger i drift och underhåll av hårdgjorda ytor och där väljer kommunen att fokusera sina bidragsinsatser även i framtiden.

10.2 Alternativ 2: Bidrag likt idag

Bidraget fortsätter att betalas ut likt idag, dvs 0,40 kr/kvadratmeter grönyta på kommunal mark. Stadsbyggnadsförvaltningen fattar beslut om och när tillkommande ytor ska räknas med. Stadsbyggnadsförvaltningen beslutar också hur bidraget ska betalas ut.

Om formerna för bidraget ska förändras bör principer och hantering fungera utifrån samma förutsättningar som bidraget till gatorna. Exakt utformning av bidraget måste dock utredas och det ligger inte inom denna utrednings uppgift.

11 Förslag på ny bidragsmodell

Utredningen föreslår att nedanstående alternativ ska ingå i den nya bidragsmodellen:

- driftbidrag till enskilda vägar enligt förslag i kapitel 7,
- särskilt driftbidrag till vägföreningar enligt alternativ 1 i avsnitt 8.2,

- investeringsbidrag till vägföreningar med särskilt bidrag enligt alternativ 1 i avsnitt 9.2 och
- inget bidrag till gräsklippning enligt alternativ 1 i avsnitt 10.1.

I tabell 10 görs en jämförelse mellan kostnaderna idag och kostnaderna för den ovan föreslagna modellen. Kostnaden för enskilda vägar med och utan statsbidrag med ny modell är baserade på det antal och de vägar som erhöll bidraget 2017.

Typ av bidrag	Medelkostnad per år, 2015-2017 (kr)	Kostnad per år med ny modell (kr)	Differens (kr)	Kostnadsminskning (%)
Enskilda vägar med statsbidrag, exkl. iståndsättningsbidrag (2018)	2 357 484	1 830 692	526 793	22,3
Enskilda vägar utan statsbidrag (2018)	400 740	359 220	41 520	10,4
Enskilda vägar, iståndsättningsbidrag	62 460	0	62 460	100,0
Vägföreningar med särskilt bidrag (f.d. nettokostnadsbidrag)	4 630 771	3 500 000	1 130 771	24,4
Investeringsbidrag till vägföreningar med särskilt bidrag	1 213 847	1 200 000	13 847	1,1
Gräsklippning (2017)	238 569	0	238 569	100,0
Totalt	8 903 872	6 889 912	2 013 959	22,6

Tabell 10. Jämförelse av kostnader mellan gammal och ny modell

11.1 Införande av ny modell

Förändringar i bidragsmodellen behöver kommuniceras innan genomförande. Förändringar i driftbidrag till enskilda vägar kommuniceras förslagsvis år 1 och genomförs år 2.

För vägföreningar med särskilt bidrag ska överenskommas med respektive vägförening vilket verksamhetsår förändringen börjar gälla. En övergång ska ske så snart som möjligt men vid behov anpassas till vägföreningens förutsättningar.

För vägföreningar som idag erhåller nettokostnadsbidrag men inte uppfyller kriterierna för särskilt bidrag kan förändringen ta längre tid att genomföra eftersom bidragsbortfallet är större. En övergång till vanligt driftbidrag ska ske så snart som möjligt.

12 Redovisning dialog vägföreningar

I uppdraget från kommunstyrelsen ingick att föra dialog med de berörda vägföreningarna, samt att remittera utredningens slutsatser till föreningarna. Dialog har utförts enligt nedan:

- Dialogmöte med samtliga berörda vägföreningar, 2017-09-19
- Remittering av utredningarna med begäran om skriftliga svar, januari 2019
- Dialogmöte med samtliga berörda vägföreningar, 2019-01-29
- Dialogmöte med ”större” vägföreningar, 2019-03-13

- Dialogmöte med ”mindre” vägföreningar, 2019-03-14

Minnesanteckningar från samtliga dialogmöten har skickats ut till deltagarna och är diarieförda. Inkommande skriftliga svar är diarieförda. En sammanställning av de inkomna synpunkterna redovisas i respektive utredning.

Samtliga vägföreningar är mycket kritiska till förslaget om ny bidragsmodell. De två vägföreningar som drabbas hårdast och nästan helt förlorar bidrag anser att det är orättvist att de ska stå för en så stor del av kostnadsminskningen, och att man bör finna en modell som motiverar fortsatt generöst bidrag även till dem. De framhåller också att de ligger mycket nära Uppsala tätort och har många målpunkter och mycket genomfartstrafik.

I övrigt handlar kritiken om att modellen med fast bidrag skulle innebära att man får svårt att planera sin verksamhet med framförhållning. Detta eftersom man anser att modellen inte tar hänsyn till att kostnaderna för till exempel vinterunderhåll inte kan förutsägas utan beror av hur snörik vintern är.

Samtliga föreningar anser att administrationsbidraget ska finnas kvar eftersom administration är en oundviklig kostnad, samt att styrelsen tar ett mycket stort personligt ansvar vilket bör premieras. Det är också redan idag svårt att rekrytera till styrelsen.

Majoriteten anser att gräsklippningsbidrag ska finnas kvar och gärna höjas eftersom marken ägs av kommunen och bör ha samma förutsättningar oavsett huvudman.

Många undrar hur likställighetsprincipen uppfylls av förslaget, samt hur väl det rimmar med landsbygdsprogrammet.

Inkomna skriftliga remissvar är registrerade under GSN-2018-3675.