



**HÖGANÄS KOMMUN**

# **Utredning över möjliga förändringar i ansvars- och finansieringsfrågor mellan vägföreningar och Höganäs kommun**



**2010-08-25**

**Margareta Engkvist Björkenhall**

**Ulf Andersson**

<b>1. Uppdrag</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Avgränsning</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Bakgrund</b> .....	<b>2</b>
<b>4. Vägöreningar</b> .....	<b>3</b>
<b>5. Historik</b> .....	<b>3</b>
<b>6. Principiella alternativ för övertagande av vägöreningarnas ekonomiska ansvar</b> .....	<b>5</b>
6.1 Princip 1 Förändring till kommunalt huvudmannaskap .....	5
6.2 Princip 2 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, driftsavtal.....	6
6.3 Princip 3 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, bidrag (nuvarande princip) .....	6
<b>7. Ekonomi</b> .....	<b>7</b>
7.1 Förändring till kommunalt huvudmannaskap .....	7
7.2 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, bidrag .....	7
7.3 Uppräkning av bidrag till icke statsbidragberättigade vägar .....	8
<b>8. Sammanfattning</b> .....	<b>8</b>

## 1. Uppdrag

Enligt § 324/09 har tekniska utskottet beslutat ”att uppdra åt tf tekniska chefen att närmare utreda och se över möjliga och lämpliga förändringar i ansvarsfrågor/finansieringsfrågor mellan samfälligheter och kommunen främst rörande gatumark/allmän platsmark och redovisa förslag till tekniska utskottet.”

## 2. Avgränsning

Redovisningen nedan begränsas i första hand till ansvars-/finansieringsfrågor för vägföreningarna inom kommunen. Under rubriken Ekonomi belyses även bidragen till icke statsbidragberättigade vägarna.

## 3. Bakgrund

Väghållaransvaret för väg- och gatunätet inom kommunen kan fördelas på fyra principiella nivåer:

Nivå A	Allmänna vägar	Trafikverket
Nivå B	Tätortsvägar	Kommunen eller vägföreningar
Nivå C	Landsbygdsvägar	Vägsamfälligheter
Nivå D	Mindre tillfartsvägar	Fastighetsägarna

Tätortsvägarna är i huvudsak gatunätet inom detaljplanelagda områden. Huvudman för dessa gator och övrig allmän platsmark i respektive tätort är fördelat enligt följande:

### Detaljplaner med kommunalt huvudmannskap (f d stadsplaner)

Viken, västra delen o Vikens Ry	Kommunen
Lerberget	Kommunen
Höganäs centralort	Kommunen

### Detaljplaner utan kommunalt huvudmannskap (f d byggnadsplaner)

Viken, östra delen	Kommunen frivilligt
Väsby	Kommunen frivilligt
Strandbaden	Kommunen frivilligt
Kullens havsbad	Vf Kullens Havsbad
Eleshult	Kommunen frivilligt
Nyhamnsläge	Backarnas vf, Gamla Nyhamnsläge vf, Vf Nordöstra Nyhamnsläge
Lerhamn	Formellt oreglerat
Mölle	Mölle vf
Arild	Arilds vf
Skäret/Nabben	Skärets vf och formellt oreglerat
Fjälastorp	Formellt oreglerat
Jonstorp/Svanshall	Jonstorps vf
Farhult	Farhults vf
Norra Häljaröd	Norra Häljaröds vf
Norra Häljaröds hamn	Formellt oreglerat
Mjöhult	Kommunen frivilligt

För gator och övrig allmän platsmark inom detaljplanelagt område (nivå B) är ansvaret fördelat på fyra olika sätt i form av kommunalt huvudmannaskap, kommunen frivilligt, vägföreningar och formellt oreglerat.

## 4. Vägföreningar

Inom kommunen finns för närvarande totalt 10 st. vägföreningar (Kullens Havsbad, Backarna, Gamla Nyhamnsläge, Nordöstra Nyhamnsläge, Mölle, Arild, Skäret, Jonstorp, Farhult, Norra Häljaröd). Den första vägföreningen bildades 1955-57 (Vf Kullens Havsbad) och den senast vägföreningen bildades 2005 (Norra Häljaröds vf) på enskilt initiativ. För närvarande pågår en förrättning för Norra Häljaröds hamn på enskilt initiativ.

Vägföreningarna har sammantaget ansvar för ca 360 000 kvm gatumark, ca 150 000 kvm parkmark och ca 860 000 kvm naturmark. För 2009 har vägföreningarna totalt erhållit ca 1.220 kkr. i driftsbidrag baserat på 2.50 kr per kvm för gatumark och 1.80 kr per kvm för parkmark, i enlighet med reglerna i KFS 2001:8 Se bilaga 1.

## 5. Historik

Principiella händelser mellan kommunen och vägföreningarna fr o m 1990-talet redovisas kortfattat:

- 1993-1996 Vägföreningarna erhöll ett kommunalt driftsbidrag på totalt 50-60 kkr. per år. Vägföreningarnas avgiftsnivå låg i genomsnitt på 0.5-1.0 promille av andelstalet (taxeringsvärdet i de flesta fall) men kunde variera mellan 0-2.5 promille. För en normalvilla innebar det en avgiftsnivå på 0-1500 kronor per år.
- 1994 Motion med hemställan om uppdrag åt kommunstyrelsen att föranstalta om kommunalt övertagande av väghållningen inom hela kommunen mm.
- 1996 Utredning om förutsättningarna för vägföreningarna i kommunen. Sammanfattning att ett kommunalt övertagande av vägföreningarnas ekonomiska ansvar principiellt kan ske på följande sätt:
1. Initiativ till upplösning av förening genom planändring och förrättning.
  2. Vägföreningen kvarstår, medan kommunen via avtal reellt svarar för föreningens hela reella verksamhet.
  3. Vägföreningen kvarstår, medan kommunen ger schablonmässiga bidrag som undanröjer behovet av uttaxering i fastigheterna.
- 1994-1996 5 detaljplaner inom Jonstorp, Mölle, Arild och Skäret överklagades. Kommunen var inte huvudman för den allmänna platsmarken. Vid överklagandet behandlades i första hand denna fråga. Regeringen avsåg överklagandena. Boverket hade lämnat ett omfattande yttrande innehållande bl a följande:

PBL föreskriver att inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman

för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl till annat. Av förarbetena framgår att ansvaret i allt väsentlig bör fördelas enligt samma principer som då byggnadslagen gällde.

Kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser kan innebära högre kostnader pga högre ambitionsnivåer på utbyggnadsstandard och underhåll än vid enskilt huvudmannaskap. Därtill kommer att kommunen har andra rättigheter och skyldigheter vad gäller inlösen av allmän platsmark och mark som skall användas för annat än enskilt bebyggande.

Kommun kan besluta om att ta ut gatukostnadsersättning för utgifter avseende marklösen och iordningställande av allmän platsmark både vid anläggande och förbättring.

Fastighetsägarnas möjlighet att påverka väghållningen bör beaktas. Strävan mot närdemokrati och ökat inflytande på närmiljön medför att beslut bör läggas närmare medborgarna vilket talar för att behålla föreningarna.

- 1996      Behandling av motionen om väghållningen i kommunen. Kommunfullmäktige beslöt ”att kommunen övertar ansvaret för väghållningen i hela kommunen” samt ”att detta verkställs i den takt som kommunens ekonomi tillåter”.
- 1997      Lagen om enskilda vägar upphörde att gälla vid årsskiftet 1997/98. De lagar som tog över var anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter. Den nya lagstiftningen krävde att en lantmäteriförrättning fastställde fasta andelstal för fördelning av kostnader senast vid årsskiftet 2002/03.
- 1997      Kommunen och företrädare för samtliga vägföreningar fastställde ett kommunalt bidragsunderlag på totalt ca 600 kkr. Härigenom skulle schablonmässigt normala väghållarkostnader täckas av kommunala och statliga bidrag. Kommunen tog ett principbeslut om en successiv höjning av bidragsnivån.
- 2000      Fastställdes mål för 2001-2005 enligt dokumentet ”Det bästa för Höganäs” med bl a följande mål:  
\* Bistå och neutralisera negativa effekter vid ombildningen av vägföreningsinstitutet.  
\* Ge bidrag till kvarvarande vägföreningar för att utjämna kostnadsskillnaden för boende i områden med kommunal väghållning och dem vars väghållning sköts i en vägförenings regi.  
\* Betrakta vägföreningar som bärare av lokal demokrati.
- 2001      Kommunen beslöt att vägföreningarna under vissa förutsättningar skulle erhålla ett kommunalt bidrag parallellt med det statliga bidraget för att täcka kostnaderna för erforderliga ombildningsförrättningar.  
Samtidigt fastställdes driftsbidragsnivån till 100% av gällande bidragsunderlag på ca 600 kkr.
- 2002-2003      Ombildningsförrättningar verkställdes för 9 st. vägföreningar. Förutom fastställande av fasta andelstal gjordes erforderliga justeringar av ansvarsområdets avgränsningar och omfattning.
- 2003      Med stöd av ombildningsförrättningarna fastställdes ett nytt bidragsunderlag som gav

vägföreningarna totalt ca 1.200 kkr. i driftsbidrag baserat på 2.50 kr per kvm för gatumark och 1.80 kr per kvm för parkmark.

## ***6. Principiella alternativ för övertagande av vägföreningarnas ekonomiska ansvar***

Nedan beskrivs 3 principiella alternativ till hur ett kommunalt övertagande av vägföreningarnas ekonomiska ansvar kan ske med bedömda för- och nackdelar.

### ***6.1 Förändring till kommunalt huvudmannaskap***

Vid en förändring till kommunalt huvudmannaskap krävs en planändring med normalt planförfarande genom ett tillägg till planbestämmelserna. Upplösningen av gemensamhetsanläggningen sker genom en lantmäteriförrättning. Vägföreningen skall upplösas enligt vissa formkrav med fördelning av eventuella skulder eller tillgångar till andelsägarna.

Kommunalt huvudmannaskap medför att kommunen har andra rättigheter och skyldigheter vad gäller inlösen av allmän platsmark och mark som skall användas för annat än enskild bebyggelse.

Normalt ställer kommunen krav på viss upprustning av det enskilda vägnätet innan det övergår i kommunal förvaltning. T ex asfaltbeläggning, bärighetsförstärkande åtgärder och utbyggnad av ej färdigställda delar i syfte att erhålla en kommunal normalstandard.

Normalt ställer kommunen även krav på att fastighetsrättsliga frågor och marklösen är lösta innan ett övertagande sker.

Intresse från berörd förening är en förutsättning.

#### **Fördelar**

Argumenten för dubbelbeskattning upphör.

Ett klart enklare och tydligare regelsystem erhålles i fastighetsrättsliga frågor.

#### **Nackdelar**

Kommunalt huvudmannaskap kan lätt innebära högre kostnader pga. högre krav och ambitionsnivåer på utbyggnadsstandard och underhåll än vid enskilt huvudmannaskap.

Engångskostnaderna för detaljplaneändring, lantmäteriförrättning, vägföreningens upphörande, upprustnings- och utbyggnadsåtgärder samt marklösen kan vara betydande.

Strävan mot närdemokrati och ökat inflytande på närmiljön försvinner.

Eventuella statsbidrag upphör.

## **Exempel**

Norrköpings och Lerums kommuner har fastställt huvudregler för kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmänna platser och upplösning av vägföreningar. Dessa utgår från att den vägförening som begär att kommunen ska ta över huvudmannaskapet för allmänna platser ska finansiera de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett övertagande samt att vägföreningen ansvarar för att allmänna platser och anläggningar uppfyller kommunens standardkrav. De kostnader som främst uppkommer är för planändring, upplösning av gemensamhetsanläggning, upplösning av vägförening, upprustning till kommunal normalstandard samt fastighetsrättsliga frågor och marklösen.

### ***6.2 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, driftsavtal***

Där kommunen är beredd att överta eller bibehålla den frivilliga väghållningen bör detta regleras i ett avtal. I avtalet bestäms kostnadsfördelningen, ansvaret för trafiksäkerhetsåtgärder, ombyggnader, uppsägningstider mm. Svenska Kommunförbundets förslag till normalavtal.

#### **Fördelar**

Kan i vissa fall vara en lösning om föreningen har förvaltningsproblem o dyl.

#### **Nackdelar**

Kan vara svårt för kommunen att erhålla en behörig representant att teckna avtal med.

Nackdelarna med enskilt huvudmannaskap består utan att fördelarna med kommunalt huvudmannaskap erhålles.

### ***6.3 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, bidrag (nuvarande princip)***

I kommunen finns 10 st. vägföreningar som fungerar och har fastställda ansvarsområden baserade på moderna ombildningsförrättningar. På dessa har ett bidragsunderlag fastställts.

Vid exploatering är normalfallet att kommunen genom avtal företräder vägföreningen vid exploitörens utbyggnad av allmän platsmark. Föreningens ansvarsområde och bidragsunderlag justeras.

#### **Fördelar**

Lättare att totalt erhålla en lägre kostnadsnivå på väghållningen.

Strävan mot närdemokrati och ökar inflytande på närmiljön bibehålles.

Genom kommunala bidrag kan kostnadsneutralitet erhållas. Om förändringar sker i synen på hur samhällskostnader skall tas ut (skatter/avgifter) eller om brist på medel föreligger finns direkt en fungerande huvudman.

## Nackdelar

Ett huvudmannaskap bibehålles som erfarenhetsmässigt ifrågasätts med jämna mellanrum.

Argumentet om dubbelbeskattning består.

Kräver merarbete och högre kompetens vid planläggning, exploatering, förrättning mm.

## 7. Ekonomi

### 7.1 Förändring till kommunalt huvudmannaskap

Kostnaderna för en ändring till kommunalt huvudmannaskap avseende de 10 befintliga vägföreningarna har sammantaget bedömts till:

Detaljplaneändringar	500-600 kkr.
Upplösning av gemensamhetsanläggningar genom förrättningar	1 000–1 100 kkr.
Upplösningar av vägföreningar	Marginella
Upprustning till kommunal normalstandard	Efter utredning
Fastighetsrättsliga frågor och marklösen	100-200 kkr.

Den sammantagna kostnaden för Höganäs kommun att ändra huvudmannaskapet för de befintliga vägföreningarna blir enligt ovan ca 2 Mkr, exklusive upprustning av standarden på gatu- och parkmark. Eventuellt kan kostnaderna för upplösning av gemensamhetsanläggningar reduceras om kungörelse kan användas som delgivning.

Ett kommunalt huvudmannaskap ger dessutom lätt upphov till högre kostnader pga. krav på högre standard- nivåer på drift och underhåll. Därtill kommer högre ”overhead-kostnader” än vid enskilt huvudmannaskap. Detta både i de fall skötsel sker i kommunens egen regi eller upphandlas externt. Exempel på detta är kostnader för jour, beredskap, personalutveckling, kapitalkostnader, hyror mm. En grov uppskattning av dessa kostnader är en merkostnad på ca 20 %.

Om endast enstaka områden övergår till kommunalt huvudmannaskap finns risk för geografisk spridning och isolerade enheter som skall skötas av förvaltningen och med det tillhörande kostnadsfördyringar.

### 7.2 Bibehållande av enskilt huvudmannaskap, bidrag

KFS 2001:08 reglerar bidragen till drift och underhåll. Driftsbidraget på 2.50 kr per kvm för gatemark och 1.80 kr per kvm för parkmark är oförändrat sedan 2003. För att uppfylla målsättningen om kostnadsneutralitet erfordras en uppräknig.

Under aktuell tidsperiod har följande kostnadsökningar skett:

Budgetram för varor och tjänster	8 %
Budgetram för personalkostnader	20 %
Kommunens kostnader för gator	20 %
Kommunens kostnader för parkmark	25%

Vid jämförande kalkyler utifrån kommunens kostnader för skötsel av samma typ av ytor (2010 års budget) beräknas kommunens kostnader för gatumark till 2,98 kr/kvm och för parkmark till 2,75 kr/kvm.

Skillnader i standardnivåer inom och utanför tätorten, har inte helt kunnat exkluderas i kalkylen för gatumark. Exempel på det är att kommunen har tätare gatusopning sommartid samt betydligt högre krav på vinterväghållningen inom tätorten. Skillnaderna på standardnivåer när det gäller parkmarken har däremot kunnat beräknas.

För att uppnå en kostnadsneutralitet föreslås en höjning av driftsbidraget till 2,90 kr per kvm gatumark och till 2,75 kr per kvm för parkmark. Sammantaget ger detta en kostnadsökning på ca  $143\,986 + 143\,137 = 287\,123$  kr/år.

För att fortsättningsvis kunna upprätthålla en kostnadsneutralitet bör bidragen följa kommunens uppräkningsindex.

I samband med att uppräkningsgörs bör även en allmän översyn om innehåll och relevans i KFS 2001:8 genomföras i dialog med vägföreningarna.

### ***7.3. Uppräkning av bidrag till icke statsbidragsberättigade vägar***

KFS 2001:08 reglerar också bidragen till icke statsbidragsberättigade vägar enligt punkt c.( bilaga 1). Vid efterforskning tillbaks i tiden visar det sig att samma belopp anges 1986. Någon justering har alltså inte skett på minst 24 år. De belopp som anges i regelverket har därför ingen relevans till dagens kostnader. Vid en jämförelse av KPI 1986 – 2009 är kostnadsökningen 86 %.

Om denna uppräkning används innebär det ökade kostnader med 166 723 kr/år

## ***8. Sammanfattning***

Utredningen visar fördelar och nackdelar med ett enskilt respektive ett kommunalt huvudmannaskap. Vid ett bibehållande av enskilt huvudmannaskap ska målet om kostnadsneutralitet uppfyllas. Framtagna kalkyler visar att de nu gällande bidragen för drift och underhåll inte uppfyller kraven och därför behövs justeras uppåt.

För att säkerställa att kostnadsneutraliteten bibehålls föreslås en årlig indexuppräkning som kopplas till Höganäs kommuns budgettram för inflation. I utredningen förslås samma gälla för bidragen till de icke statsbidragsberättigade vägarna.

Därutöver föreslås en allmän översyn av Kommunal författningssamling, KFS 2001:08 (Normer för bidrag till enskild väghållning mm författningssamlingen i dialog med vägföreningarna).

Vid en övergång till kommunalt huvudmannaskap föreslås att efter avtal mellan parterna erbjuda vägföreningarna en möjlighet till kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för allmänna platser. Detta förutsätter att vägföreningen till fullo finansierar de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett övertagande samt att vägföreningen ansvarar för att allmänna platser och anläggningar uppfyller de standardkrav som kommunen ställer.