



Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar

Obligatoriskt för samtliga styrdokument

Beslutsnivå- och datum <i>(läggs in efter beslut)</i>	Kommunfullmäktige 2019-03-27
Diarienummer	017KS/0535 och 2021KS/0887
Reviderat	<i>[Klicka eller tryck här för att ange datum]</i>
Lagstadgat styrdokument	-
Ersätter styrdokument	-
Uppföljning	Vid behov
Ansvar	Kommunstyrelsen

Inledning

I Värmdö kommun finns en tradition av att ansvar för vägar och andra allmänna platser förvaltas och finansieras av de boende, så kallat enskilt huvudmannaskap. Kommunen har en stor andel områden som ursprungligen är byggda för fritidshusbebyggelse samt gles bebyggelse i perifera områden som historiskt haft en enskild förvaltning. Samtidigt finns även områden med enskilt huvudmannaskap i kommunens tätorter. I takt med att kommunen har växt har också förutsättningarna i dessa områden förändrats. Tidigare fritidshusområden har allt mer permanentats och såväl centrala som perifera bebyggelseområden har förtätats vilket ställer nya krav på vägar. Samtidigt ställer plan- och bygglagen krav på att kommunen som regel ska vara huvudman för allmän plats.

Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att förtydliga metodiken och ange en turordning för övertagande av enskilda vägar för ett kommunalt huvudmannaskap i samband med detaljplaneläggning. Riktlinjerna kommer att ligga till grund för bedömningar i detaljplaneprocessen och ska utgå från likabehandlingsprincipen. Målsättningen är att fastställa en princip när kommunalt huvudmannaskap ska tillämpas och hur det ska hanteras inom ramen för detaljplaneringen. Kommunen har inte för avsikt att kommunalisera merparten av alla enskilda vägar utan avsikten är att i huvudsak behålla ett enskilt huvudmannaskap där det är lämpligt och där det går att motivera. Riktlinjerna svarar på i vilka fall kommunen anser att det är motiverat och genomförbart.

Formell bakgrund

Avsikten med detaljplaneläggning är kartlägga och definiera markanvändningen inom ett anvisat planområde. Ett övervägande om kommunen ska ta över en enskild väg ska prövas i



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

samband med detaljplaneläggning då också vägarnas standard ska fastställas. I detaljplaner ska områden som är allmänt tillgängliga och för gemensamt behov rubriceras allmän platsmark. Plan och bygglagen uttrycker i sin definition av allmän plats att det rör sig om en gata, en väg, en park, ett torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (PBL 1:4).

Huvudmannaskapet för allmänna platser definieras i detaljplaner som kommunalt, enskilt eller delat. Huvudmannaskap innebär ett ansvar för utförande (byggande och iordningställande) samt drift och underhåll av allmänna platser. Alla allmänna platser ska ha en huvudman. Huvudregeln i Plan och bygglagen är att kommunen ska vara huvudman, såvida inte kommunen har särskilda skäl som motiverar enskilt huvudmannaskap. Syftet med krav på särskilda skäl är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Sådana särskilda skäl måste vara motiverade i planen och kan till exempel bestå i att området traditionellt haft enskilt huvudmannaskap. Plan- och bygglagen tillåter även att huvudmannaskapet delas mellan enskilt och kommunalt i nya detaljplaner. Kommunen ska upplåta allmänna platser till allmänt begagnande, vilket innebär att allmänheten ska ha full tillträdesrätt till området i fråga. Vad som ska vara allmän plats avgörs från fall till fall inom ramen för detaljplaneprocessen utifrån hur viktigt allmänhetens tillträde till området är.

Kommunalt huvudmannaskap

I detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap garanteras allmänhetens tillgång till de allmänna platserna. Det medför ett högre ansvarstagande från kommunens sida samtidigt som det ofta medför garantier gällande utbyggnad av gång- och cykelbanor, belysning och andra trafikanordningar som höjer trafiksäkerheten. Med huvudmannaskapet för allmänna platser i detaljplanelagda områden följer också ansvaret för till exempel olyckor som beror på brister i skötsel och underhåll. Mark som blir utlagd som allmän plats i detaljplan med kommunalt huvudmannaskap medför en rätt för kommunen att lösa in marken med äganderätt (PBL 6:13). Omvänt inträder också en rätt för ägare av mark som utgör allmän plats i detaljplan att begära att kommunen löser in marken (PBL 14:14). I och med att kommunen blir ansvarig för anläggning av gata samt drift och underhåll vid kommunalt huvudmannaskap uppstår ekonomiska konsekvenser för kommunen. Kommunen är skyldig att finansiera drift och underhåll genom kommunala medel. För nyanläggning och förbättring av en gata har kommunen med stöd i reglerna om gatukostnader möjlighet att ta ut ersättning från fastighetsägare som har nytta av vägen, så kallad gatukostnadsersättning för anläggandet av gatan. Vidare så ställer också ett kommunalt huvudmannaskap krav på organisationen som ska administrera övertagandet så som exempelvis gatukostnadsutredningar men också att fastställa standard och kommunicera med berörda i frågan.

Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap av allmän plats

Huvudregeln i Plan- och bygglagen är att kommunen ska vara huvudman för allmän plats i detaljplaner (PBL4 kap 7 §, 33 §). Kommunen kan dock avsäga sig ansvaret för allmän plats i en detaljplan om det föreligger särskilda skäl. Med särskilda skäl har lagstiftaren i förarbetena



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

till 2011 års Plan och bygglag avsett att tidigare praxis ska fortsätta gälla. Liknande resonemang fördes vid införandet av 1987 års Plan och bygglag, varför bedömningen av skäl har kommit att grundas på hur ansvaret fördelades i lagstiftningen från 1947. Då var huvudregeln att kommunalt huvudmannaskap gällde inom stadsplaner och enskilt huvudmannaskap inom byggnadsplaner. Alltså kan särskilda skäl för att använda enskilt huvudmannaskap anses föreligga då det rör ett område med fritidsbebyggelse medan det för områden med permanentbebyggelse bör vara kommunalt huvudmannaskap. Vidare kan motivering för enskilt huvudmannaskap ske utifrån argument om att förvaltningen blir bättre genom att den samlas hos de enskilda fastighetsägarna (SOU 2012:91, s.68). Rättstillämpning på området ger vägledning för vad som kan anses vara särskilda skäl. Fyra huvudskäl kunnat utläsas från praxis:

- Om kommunen av tradition har haft enskilt huvudmannaskap
- Om det finns angränsande områden med enskilt huvudmannaskap
- Området har fortsatt ”karaktär av fritidsbebyggelse”
- Om kommunen strävat att bidra på olika sätt bidra till den enskilda väghållningen så som gratis mark och driftsbidrag har i viss mån påverkat bedömningen

Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap har bedömts föreligga när det detaljplanerade området har varit fritidshusbebyggelse, mot bakgrund av områdena inte är avsedda att inrymma allmänna nyttigheter utan enbart gemensamma platser för fastigheterna inom området. Andra skäl som prövats i högre instanser är till exempel när omgivande områden har enskilt huvudmannaskap som förvaltas av en befintlig förening och det inte bedöms som rationellt att ha olika huvudmannaskap i delområden, eller om området har fortsatt ”landsbygdskaraktär”. Om en övervägande majoritet inom ett område förordar enskilt huvudmannaskap kan det också vara ett godtagbart skäl.

Ekonomiska skäl har inte prövats av domstol ännu men kan möjligen utgöra ett särskilt skäl. Ekonomiska skäl skulle till exempel vara allt för höga kostnader för kommunen eller fastighetsägare i ett område.

Allmänna anläggningar med enskilt huvudmannaskap

Om särskilda skäl föreligger kan enskilt huvudmannaskap tillämpas för allmänna anläggningar. Plan- och bygglagen anger inte vem som kan vara huvudman för allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Däremot är det rent praktiskt nödvändigt att reglera ansvaret och kostnadsfördelningen genom att en gemensamhetsanläggning bildas genom förrättning enligt anläggningslagen. Gemensamhetsanläggningar av en större omfattning förvaltas av en samfällighetsförening. Genom lantmäteriförrättningen fastställs vilka fastigheter som ska ingå, anläggningens innehåll och avgränsning samt ersättning till markägare som upplåter markutrymme.

Vägar på kvartersmark

I detaljplanen ska kommunen ange gränser för allmänna platser och kvartersmark. En väg behöver inte vara allmän om den inte ska användas för allmänna ändamål. En allmän väg är



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

enligt plan- och bygglagen avsedd för ett gemensamt behov, det vill säga allmänhetens eller samhällets behov och ska därför vara tillgängliga och får inte stängas av, med undan tag från enskild väg utan statlig eller kommunalt bidrag, då kan huvudmannen som förvaltar vägen formellt sett ha den rätten. Om en väg inte behöver vara öppen för allmänheten utan för andra ändamål så kan den ligga på kvartersmark. Det finns ingen exakt definition vad som ska utgöra allmänna vägar och platser respektive enskilda utan det måste avgöras i fall till fall. Finansieringen av gemensamma områden inom kvartersmark är delägande fastighetsägarnas ansvar. Områdena kan vara en gemensamhetsanläggning som förvaltas gemensamt av ett mindre antal fastighetsägare om det rör sig om en gemensam "skaftväg" eller mer omfattande gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening.

Riktlinjer för övertagande

Ett övertagande av enskilda vägar till kommunalt huvudmannaskap i tätort kräver planändringar och bör enligt principen om likställighet ske enligt samma principer och förfarande för alla. Eftersom förändring av huvudmannaskap är en tidskrävande och dyr process bör ändringar ske utifrån en prioriteringsordning som kopplar till områden där bebyggelsestrycket är stort och planläggning är aktuell samt var behovet av kommunalt huvudmannaskap är som störst. Värmdö kommun genomför en stor satsning av kommunalt vatten- och avloppsutbyggnad i kommunens områden som ursprungligen är fritidshusområden. I samband med att områdena får kommunalt vatten- och avlopp planläggs också dessa för att en fortsatt utbyggnad ska få en acceptabel bebyggelsestruktur i reglerad och strukturerad form. Kommunstyrelsens planutskott beslutade den 22 mars 2018 om en ny prioritering av kommunens förändringsområden som tidigare har lagts fast i kommunens översiktsplan. Kommunens arbete med prioriterade förändringsområden medför ett kontinuerligt arbete med detaljplaneläggning i många perifera områden med traditionellt enskilt huvudmannaskap där frågan om kommunalt huvudmannaskap aktualiseras. Ett generellt övertagande i alla dessa områden är inte önskvärt eller ekonomiskt möjligt för kommunen. Det skulle medföra en betydligt långsammare takt för vatten- och avloppsutbyggnaden och detaljplaneläggning i dessa områden.

En övergripande utgångspunkt för övertagande av allmän väg är att det finns ett stort allmänintresse för vägen samt att det finns ett förändringstryck i området. I översiktsplan 2012 till 2030 har kommunen lagt fast en utvecklingsstrategi som anger att bebyggelseutveckling i första hand ska ske i kollektivtrafikhäna områden i kommunens tätorter samt i andra hand i väl belägna förändringsområden. Det är i dessa områden som kommunen i samband med detaljplanering bör initiera ett kommunalt huvudmannaskap av vägar och allmänna platser. Kommunens förslag till uppdaterad översiktsplan utgår från samma princip.

I utredning av övertagande i samband med detaljplaneläggning ska ingå att analysera väghållaransvaret baserat på de principer som Trafikverket, Sveriges kommuner och landsting samt Riksförbundet för enskilda vägar lagt fast:



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

- Staten bör ha ansvar för allmänna vägar på landsbygd och för ett övergripande vägnät i tätort.
- Kommunerna bör ha huvudansvar för väghållningen i tätort med undantag för det övergripande statliga vägnätet.
- Enskilda väghållare bör ha ansvar för vägar på landsbygd som främst är till nytta för fastighetsägare i vägnas närhet.

Med Värmdös utvecklingsstrategi och principerna för väghållaransvar som grund föreslås att kommunalt huvudmannaskap för vägar och allmänna platser i Värmdö föreslås vid förtätning av kommunens centrumområden där detaljplanering sker. Med centrumområden menas Gustavsberg, Hemmesta, Brunn, Stavsnäs och Björkås. Vägar som behövs för allmän service i prioriterade bör huvudmannaskapet utredas från fall till fall. Kommunen föreslås framförallt fokusera på centrumområdena Gustavsberg och Hemmesta där behovet av kommunalt huvudmannaskap är som störst.

Det är kommunens planprioritering som kommer att styra i vilka områden som kommer detaljplaneläggas. För närvarande är trycket som allra störst i Gustavsberg. Gustavsberg bedöms även som mest prioriterat ur ett huvudmannaskapsperspektiv för kommunen då det är centralorten och en plats där många rör sig. Det är därför viktigt att det kan ske på ett säkert sätt samt att kollektivtrafiken ska kunna ta sig fram. I Hemmesta finns också stora vinster med ett kommunalt huvudmannaskap då orten har många stickgator och många förskolor och skolor som ligger längs med enskilda vägar där det finns behov av trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

Skäl för övertagande av allmän väg utanför tätorterna bör främst vara att det exempelvis finns kommunal service av sådan art att det ställer krav på vägen som inte bör falla på den enskilda väghållaren. Det kan exempelvis röra sig om en förskola men bör utredas från fall till fall beroende på den specifika situationen. Fastighetsägarnas vilja och traditionen i området ska också ha betydelse i bedömningen. I övriga fritidsbebyggelseområden och på landsbygden är det främst enskilda som har nytta av vägar och allmänna platser och därmed ska huvudmannaskapet vara enskilt.

Lämplig huvudman för vägar ska alltid prövas i samband med detaljplanearbetet oavsett om området är beläget i ett centrumområde eller i ett prioriterat förändringsområde. Inom centrumområden kan det i vissa fall vara möjligt att pröva ett enskilt huvudmannaskap av allmän plats. Alternativt kan vägar som inte behövs för allmänt ändamål utgöra kvartersmark.

Befintliga enskilda vägar där det inte finns några planer på förtätning föreslås inte kommunaliseras oavsett om det rör sig om vägar i centrumområden eller inte. Om, i framtiden, övertaganden kan komma att ske bör det hanteras inom ramen för detaljplaneprioriteringen. Innan det sker måste dessa i så fall riktlinjer ändras samt arbetet bör också föregås av en inventering för att bedöma beskaffenhet och huruvida vägen håller kommunal standard. Sannolikt kommer kraven på kommunalisering av befintliga vägar i tätorterna öka i samband med att samhällena utvecklas, speciellt i Gustavsberg. Om en



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

kommunalisering av befintliga vägar blir aktuellt bör det i första hand ske där det finns allmän service eller kollektivtrafik med prioritetsordningen:

1. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Gustavsberg
2. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Hemmesta
3. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Brunn
4. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Stavsnäs
5. Vägar med allmän service eller kollektivtrafik i Björkås

Finansiering av allmänna vägar

Utbyggnaden av allmänna vägar och anläggningar som kommunen är huvudman för kan finansieras genom exploateringsintäkter, skattemedel eller genom uttag av gatukostnader från fastighetsägare. Finansieringen kan bestå av en kombination av dessa. Drift och underhåll av allmänna platser och anläggningar finansieras av skattemedel och ingår i den kommunala driftsbudgeten. Finansieringen av allmänna gator ser olika ut beroende på vad de ska användas till och vilka krav det ställer på utformningen men också beroende på om kommunen är markägare. Finansieringsmöjligheterna utifrån kommunens riktlinjer för övertagande beskrivs nedan.

I centrumområden vid detaljplaneläggning

Vid nyexploatering av kommunägd mark kan utbyggnad av allmänna vägar finansieras av kommunens intäkter för markförsäljning. Vid förtätning av kommunens centrumområden när kommunen inte är markägare ska kostnader för de allmänna vägarna regleras genom exploateringsavtal som tecknas mellan kommunen och en privat markägare. En kombination av dessa två finansieringsmöjligheter kan tillämpas i ett område. Möjligheten att ta ut gatukostnad genom exploateringsavtal grundar sig i plan- och bygglagen regler om gatukostnader. I undantagsfall kan det finnas befintliga vägar i områden som inte är en del av ny exploateringen i centrumområden. Dessa vägar bör då kommunaliseras för ett så enhetligt huvudmannaskap som möjligt inom detaljplanen. Inför ett kommunalt övertagande ska vägen besiktigas och vid behov av förbättringsåtgärder ska gatukostnadsersättning normalt tas ut av befintlig väghållare om den inte kan anses vara en del av nyexploateringen.

I prioriterade förändringsområden

I de fall allmänna vägar med kommunalt huvudmannaskap föreslås i detaljplaner för prioriterade förändringsområden ska kommunen bygga ut vägarna och ta ut gatukostnadsersättningen av berörda fastighetsägare. Tillvägagångssättet beskrivs i bilaga två. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga och förbättra gator och andra allmänna platser. Kommunen har inte rätt att ta ut ersättning för underhåll och drift. Beslutsprocessen liknar i mycket processen för att besluta om en detaljplan. Kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

rättvist sätt. I arbetet att fastställa ersättningen ingår en gatukostnadsutredning med förslag till kostnadsfördelning som ska följa detaljplaneprocessen.

Kommunen kan inte alltid få full täckning för kostnaden för anläggande av en kommunal gata i prioriterade förändringsområden. I de fall kommunen kräver en högre standard för en väg än vad som behövs för att tillgodose området kan kommunen behöva finansiera delar av den med skattemedel. Det kan bli aktuellt då kommunen behöver anlägga en gång- och cykelväg till en skola som behövs för andra än fastighetsägarna i området. Kommunen ska då stå för merkostnaderna för anläggandet av överstandarden. Principen för uttag av gatukostnadsersättning ger också möjlighet till jämkning och avbetalningsplan om kostnaderna är oskäliga eller om kostnaderna bedöms för betungande för en enskild fastighetsägare.

Övertagande av befintliga vägar utan planer på förtätning

Befintliga vägar i områden utan planer på förtätning föreslås inte övertas av kommunen oavsett om vägarna ligger inom ett centrumområde eller utanför. Det innebär att i dagsläget bedöms inga detaljplanearbeten kunna starta i syfte att enbart ändra väghållare. Om frågan blir aktuell i ett senare skede bör huvudprincipen vara att väghållare ska stå för kostnader för övertagande och eventuella standardhöjningar som kan härledas till områdets behov. Besiktning inför ett övertagande är nödvändig för att bedöma standard och om vägen kan tas över i befintligt skick eller behöver åtgärdas.

Kommunal standard

Kommunens tekniska handbok ska gälla när standard för allmänna vägar ska fastställas både vid nyanläggande och vid kommunalisering av befintlig väg. Den tekniska handboken ställer krav på vägens standard utifrån gatutyp och läge. Avsteg kan göras från principen om det kan anses motiverat. Detta avgörs från fall till fall men avsteg kan ske med hänsyn till kulturmiljö och områdets karaktär. Generellt ska kraven på vägarnas standard vara större i kommunens tätorter än i mer perifera lägen.

Drift och underhåll

Kommunalt huvudmannaskap för allmän plats innebär ett drifts- och underhållsansvar för kommunen. Till skillnad från investeringskostnader kan kommunen inte ta ut drifts- och underhållskostnader. I samband med detaljpaneläggning och projektering av allmänna anläggningar måste beräkning av driftskostnader för anläggningen beräknas för att kunna ligga till grund för kommunens budgetarbete. Samordning mellan planhandläggaren och ansvarig för drift och underhåll i kommunen under planprocessens gång är nödvändig för att säkerställa framtida skötselansvar och ekonomiska konsekvenser av detta. Riktlinjer för detaljplanering Riktlinjerna ska säkerställas i planprocessen. Gränserna mellan kvartersmark respektive allmän platsmark fastställs i detaljplanen och måste avgöras i det enskilda fallet



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

utifrån plan- och bygglagen och med utgångspunkt i dessa riktlinjer. Riktlinjerna bygger på principen att ett kommunalt huvudmannaskap för allmänna vägar tillämpas:

- Som huvudregel i kommunens centrumområden, Gustavsberg, Hemmesta, Brunn, Stavsnäs och Björkås när de förtätas med huvudfokus för närvarande på Gustavsberg och Hemmesta.

Exempel: Vid planläggning i de större tätorterna ska vägar som har allmänt ändamål ha kommunalt huvudmannaskap. Om det i undantagsfall finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap ska de framgå i planhandlingarna. Om vägar behövs för att exempelvis försörja enbart ett bostadsområde och inte har ett allmänt ändamål kan gatan ligga på kvartersmark. Om vägen behövs för flera fastigheter kan det regleras genom särskild bestämmelse (g) och motiven och konsekvenserna ska då redovisas i planbeskrivningen.



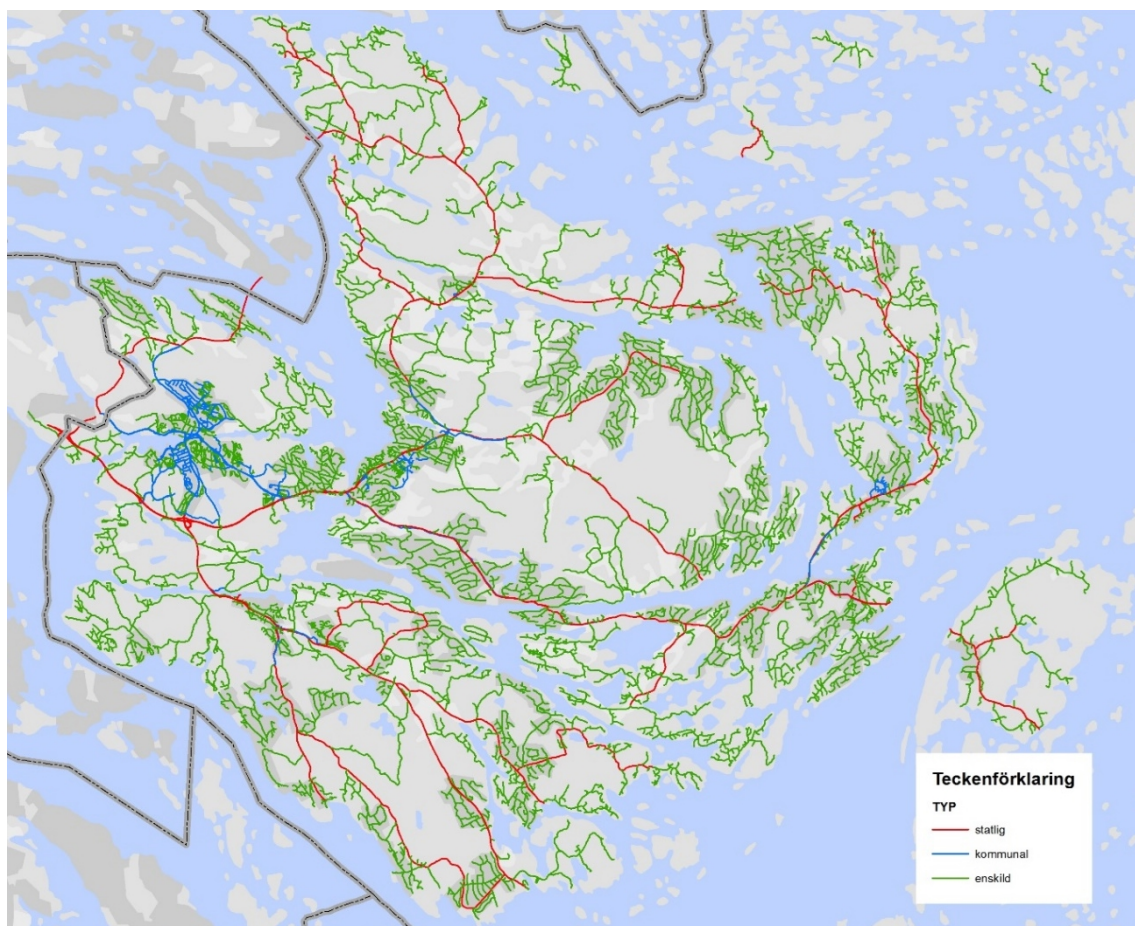
Beslutsdatum: 2019-03-27

Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887

Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar

Bilaga 1

Nulägesanalys och ekonomiska konsekvenser



Värmdö har övervägande enskilda vägar i kommunen. De större stråken i kommunen är ofta statliga medan kommunen är väghållare främst i tätorterna. Ungefär 1000 kilometer väg är enskild i kommunen. Närmare 90 kilometer är kommunal, varav mer än 30 kilometer utgörs av gång- och cykelvägar. Det statliga vägnätet uppgår till närmare 200 kilometer, varav drygt sex kilometer är gång- och cykelväg.

Det stora antalet enskilda vägar beror på principer i tidigare lagstiftning, men också på tradition. Innan plan- och bygglagen infördes 1987 var huvudregeln att kommunerna skulle sköta vägar inom stadsplan och att det var enskilt huvudmannaskap inom byggnadsplaner. I



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

samband med att plan- och bygglagen infördes upphörde lagen om enskilda vägar och vägföreningar ansågs i stället utgöra samfällighetsföreningar enligt lagen om samfälligheter.

Värmdö kommun har även i jämförelse med andra kommuner en stor andel enskilda vägar. I Stockholms län har enbart Norrtälje och Södertälje mer enskild väg. Ett generellt övertagande av en majoritet av dessa vägar är varken önskvärt eller nödvändigt då många inte används av allmänheten. Kostnaderna för ett generellt övertagande skulle också bli väldigt stora både för kommunen och för de enskilda fastighetsägarna. Översiktliga beräkningar visar på att ett generellt övertagande skulle kosta samhället (Värmdö kommun och dess fastighetsägare) cirka 20 miljarder kronor. Det förutsätter att alla vägarna behöver byggas om och att de i snitt skulle kosta cirka 20 000 kronor per kvadratmeter att bygga om. Varken kommunen eller de enskilda fastighetsägarna kan bära kostnader på den här nivån så kommunen behöver arbeta succesivt med kommunalt huvudmannaskap för allmän plats. Ett övertagande ger möjlighet för kommunen att i större utsträckning styra utformningen av vägarna för exempelvis ökad trafiksäkerhet i centrumområden och på vägar som leder till offentlig service i mer perifera områden. Att det sker succesivt, i takt med områden som detaljplaneläggs av andra skäl än huvudmannaskapet, gör att det samtidigt bedöms som möjligt att genomföra ett övertagande.

Att kommunen ingår i en vägförening som alternativ till att överta ansvar för gatorna vid detaljplaneläggning är inte förenligt med lagstiftningens syn på huvudmannaskap. Det ger inte heller möjlighet för kommunen att i någon större grad påverka utformning och drift av vägarna. Regelverket för vägföreningar medför i sig att ett deltagande inte är ett instrument för styrning i den riktning kommunen vill oavsett hur stor andel kommunen har i föreningen. För närvarande är kommunen medlemmar i ett stort antal vägföreningar. I många av dem är kommunen inte särskilt aktiv men även i de föreningar där kommunen är det, och där kommunen är den största markägaren, har kommunen ändå ingen möjlighet att styra utvecklingen. Det kan exempelvis bero på att de andra medlemmarna inte har samma incitament att genomföra en viss åtgärd då den kan vara för kostsam. Kommunen är för närvarande medlem i cirka 240 vägföreningar så ett aktivt deltagande i samtliga skulle också vara förenligt med stora arbetsinsatser och kostnader.

Tillkommande vägar i centrumområden

Förutsättningarna för ett kommunalt huvudmannaskap skiljer sig åt beroende om området ligger centralt eller mer perifert i kommunen. Nyttan och behovet att tillämpa ett kommunalt huvudmannaskap för vägar i centrumområden är större än på mindre centrala platser eftersom många ofta nyttjar vägarna i tätorterna. Det i sin tur ställer också andra krav på standard men även drift och underhåll. Det faktum att många rör sig i områdena gör det också svårare att tillämpa särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap. Genom ett kommunalt huvudmannaskap i områden med tät bebyggelse och ett koncentrerat kommunalt vägnät kan kommunen styra utvecklingen på ett mer sammanhållet sätt och i en för kommunen önskvärd riktning med tanke på exempelvis kollektivtrafik, trafiksäkerhet och tillgänglighet. Den vägstruktur som kommunen generellt har med många säckgator, smala vägar och ingen kommunal bestämmanderätt leder ibland till att det kan vara svårt att till exempel förbättra möjligheten för gång- och cykeltrafikanter att röra sig på ett säkert sätt eller att bussen kan ta sig fram.



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

Konsekvenser för kommunen

Redan idag tillämpas ofta ett kommunalt huvudmannaskap vid detaljplaneläggning i kommunens centrumområden. Det gäller framförallt för planer inom Gustavsbergsprojektet där kommunen tidigare har fastställt att ett kommunalt huvudmannaskap för allmän plats ska tillämpas. I Porslinskvarteren är till exempel merparten av alla gator kommunala.

Exploaterarna får enligt avtal stå för kostnaderna för dessa. Både genom ett exploateringsbidrag för de större anläggningar som kommer hela projektet till nytta men de står även för de faktiska kostnaderna för projektering och utbyggnad av vägar och övrig allmän plats. I de fall kommunen äger mark och därmed själva behöver stå för delar eller hela gatukostnader ska markintäkter täcka upp för dessa. Skattekollektivet ska därmed inte behöva stå för kostnader för anläggande av gator som ingår i ett exploateringsprojekt.

Kommunen har också exempel i pågående detaljplaner i centrumområden där inte kommunalt huvudmannaskap tillämpas fullt ut. Huvudregeln om kommunalt huvudmannaskap i centrumområden ska inte heller utesluta ett delat huvudmannaskap i samma område. Det kan till exempel vara motiverat på platser där allmänhetens tillträde inte har samma betydelse utan vägen brukas uteslutande av boende i ett bostadsområde. Det ska dock ske restriktivt.

Effekterna av ett kommunalt huvudmannaskap kommer att bli som störst i Gustavsberg och Hemmesta. I dessa områden är också förändringstrycket från exploatörer som störst. Ett kommunalt huvudmannaskap i dessa orter är viktigt för att kunna säkra framkomlighet, tillgänglighet och trafiksäkerhet för alla trafikslag och en långsiktig kontroll för kommunen att kunna styra utvecklingen av vägnätet i en riktning som gagnar samhällsnyttan. I Brunn finns också en pågående detaljplaneläggning som delvis bedöms få kommunalt huvudmannaskap. I övrigt har endast ett fåtal kommunala gator. I Björkås finns ett fåtal kommunala vägar. Ingen detaljplaneläggning pågår i området för närvarande men ett planprogram bedöms komma att tas fram. Vid detaljplaneläggning bör ett kommunalt huvudmannaskap tillämpas som huvudregel om vägen behövs för allmänna ändamål i samtliga centrumområden.

Principbeslutet för Gustavsbergsprojektet och det faktum att flera detaljplaner i andra centrumområden har kommunalt huvudmannaskap har medfört att kommunen har en organisation som klarar av att praktisk samordna och bygga ut anläggningarna. Det kommunala huvudmannaskapet i dessa områden ger också kommunen möjlighet att styra över utformning enligt den standard som anges teknisk handbok men också att kommunen kan stå för besöksparkering längs med gatorna. Alternativet att inte tillämpa kommunalt huvudmannaskap i dessa områden skulle istället riskera att många planer upphävdes vid ett eventuellt överklagande då det som regel är svårt att motivera ett enskilt huvudmannaskap i centrumområden. Det faktum att dessa områden är permanentbebodda och att allmänhetens tillträde måste garanteras för merparten av vägarna innebär att det är svårt att inte tillämpa ett kommunalt huvudmannaskap annat än i undantagsfall. Riktlinjerna är formulerade på ett



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

sådant sätt att det ska vara möjligt att göra undantag i de fall lagstiftningen tillåter det och det kan vara motiverat utifrån förutsättningarna vid detaljplaneläggning.

Kommunen får också ökade driftskostnader till följd av ett kommunalt huvudmannaskap. Det är viktigt att alla projekt som påverkar driften också tar hänsyn till hur anläggningen ska drifas och hur kommunen ska kunna finansiera denna. Detta bör redovisas och vara fastställt inför att ett projekt genomförs.

Konsekvenser för vägföreningar och fastighetsägare

I kommunens centrumområden så finns oftast en exploatör med i bilden som finansierar de nya gatorna eller står för en upprustning av dessa. Exploatörerna i ett område har intäkter i form av lägenhetsförsäljning eller hyror för bostäderna som kostnaderna för byggande av gatorna finansieras genom. Vissa befintliga gator som idag handhas av vägföreningar bedöms behöva kommunaliseras i och med detaljplaneläggning i centrumområdena. Kostnaderna för en ökad standard på dessa bedöms komma att vara relaterad till exploateringsprojektet eller till att kommunen ser ett behov att utöka standarden på grund av att till exempel bussar ska trafikera en gata. Kostnaderna för upprustningen bedöms därför inte komma att påverka fastighetsägarna i vägföreningen om de inte själva får utökade bygggrätter i och med detaljplaneläggningen. Kommunen måste alltid ta hänsyn till lämplig förvaltningsenhet för vägföreningarna i samband med detaljplaneläggning.

Befintliga enskilda vägar i centrumområden

Idag finns cirka 120 kilometer enskilda vägar inom centrumområden. Av dessa leder cirka 20 kilometer till allmänna mål så som skolor, förskolor, vård- och omsorg, sport- och fritidsanläggningar och kulturobjekt såsom bibliotek och museum. Cirka 50 kilometer av de enskilda vägarna i centrumområdena är i Gustavsberg och drygt 30 kilometer i Hemmesta. Det betyder att nästan 70 procent av de alla de enskilda vägarna i centrumområdena utgörs av vägar i Gustavsberg och Hemmesta och resterande 30 procent i Brunn, Stavsnäs och Björkås.

Kommunen har fått flera planansökningar och skrivelser från vägföreningar i kommunens tätorter som efterfrågar en kommunalisering av vägarna i centrumområden. Frågan om kommunalt huvudmannaskap i dessa områden kan uppkomma av olika anledningar. Det kan vara en förening där förvaltningen inte fungerar tillfredställande eller är betungande för medlemmarna varför ett kommunalt övertagande efterfrågas. En annan orsak till att det finns önskemål om en kommunalisering kan vara att vägen används av fler än bara de som bor i området. Till exempel om den leder till en skola.

Riktlinjerna föreslår inte en kommunalisering av befintliga vägar i centrumområden då det skulle medföra stora kostnader och att mycket resurser måste avsättas i kommunen. Resurserna som skulle behövas för att genomföra övertagandet i form av detaljplaneläggning, utbyggnad med mera kommer få till konsekvens att annan planläggning för fler bostäder eller andra funktioner påverkas negativt. Det är inte möjligt att ändra huvudman för vägen utan att genomföra en detaljplaneprocess. Sannolikt kommer behovet att kommunalisera befintliga vägar i dessa områden att öka på sikt då centrumområdena utvecklas allt mer mot en mer



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

stadslik miljö. Detta bedöms först och främst ske i Gustavsberg eftersom orten förtätas i hög grad för närvarande. På sikt kommer liknande utveckling ske i Hemmesta. Kommunen kommer att behöva beakta detta i kommande planering för att på sikt kunna hantera ett framtida övertagande av vägar i Gustavsberg.

Konsekvenser för kommunen

Att riktlinjerna inte innebär ett övertagande av dessa vägar medför att det kommer att fortsätta finnas många enskilda vägar i kommunens centrumområden då det inte finns några planer på förtätning där. Det gör att kommunen inte kan styra utvecklingen i dessa områden vad gäller exempelvis trafiksäkerhetsfrågor annat än i mycket liten grad genom engagemang i vägföreningar där kommunen ingår. Att aktivt delta i vägföreningar är resurskrävande och ger oftast inte ett resultat i den riktning kommunen efterfrågar. Det är inget instrument för kommunen att styra utvecklingen eftersom regelverket inte tillåter det. Kommunen kan däremot prioritera annan planläggning för att möjliggöra till exempel bostadsbebyggelse och verksamhetslokaler i andra områden.

Konsekvenser för vägföreningar och fastighetsägare

Flera vägföreningar har av olika anledningar inkommit med skrivelser med önskemål om att kommunen ska överta vägar i befintliga områden. Eftersom kommunen inte föreslår kommunalisering av dessa vägar så kommer föreningarna och därigenom fastighetsägarna fortsatt förvalta vägarna vilket kan vara betungande för dem, såväl ekonomiskt som arbetsmässigt.

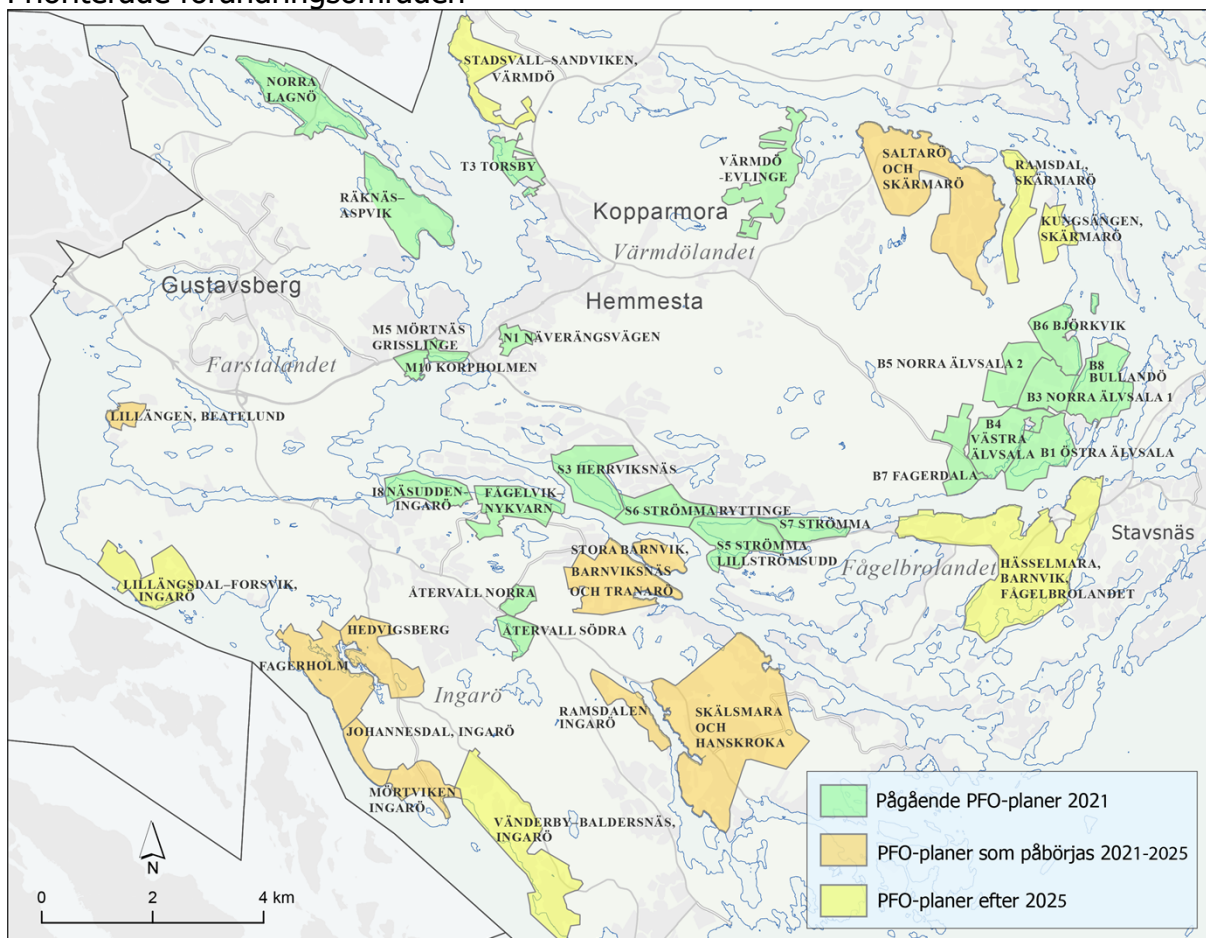


Beslutsdatum: 2019-03-27

Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887

Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar

Prioriterade förändringsområden



Översiktsbild av prioriterade förändringsområden.

Kommunstyrelsens planutskott beslutade den 22 mars 2018 om en ny prioritering av kommunens förändringsområden, det vill säga vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp samt detaljplanläggning. Kartan ovan visar redan planlagda områden och pågående eller framtida redan beslutade förändringsområden.

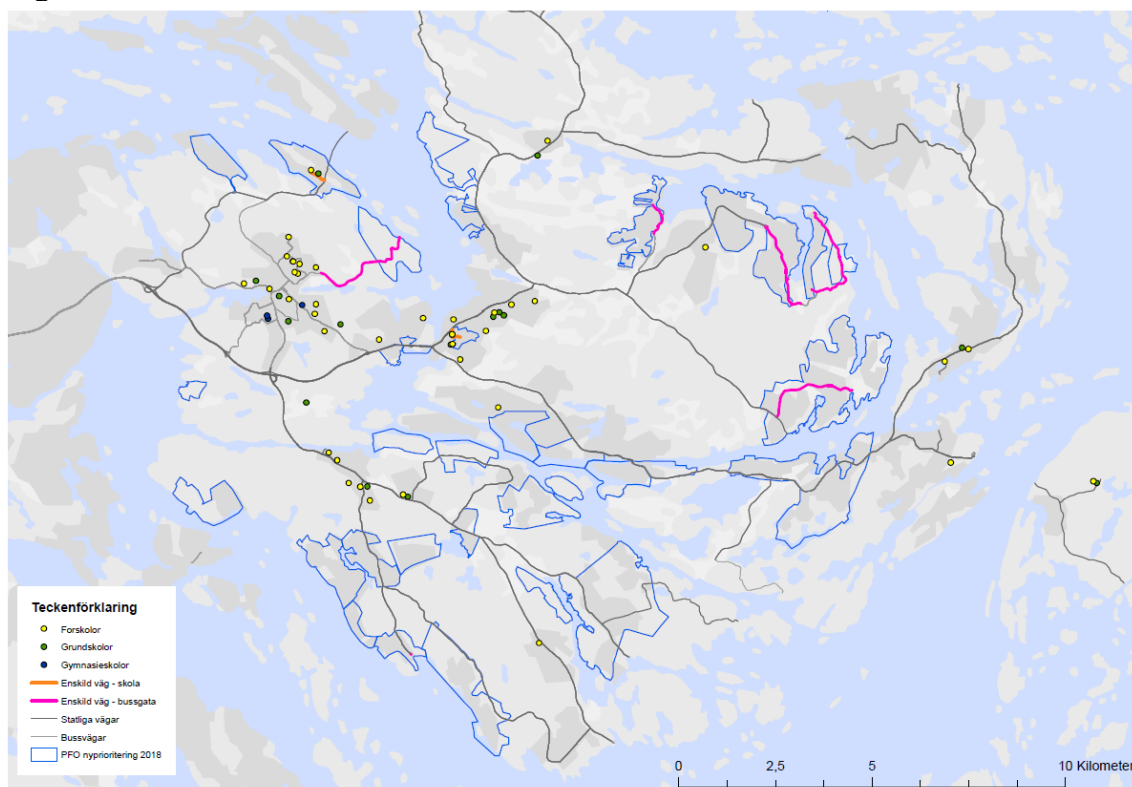
Riktlinjerna föreslår att det i prioriterade förändringsområden ska utredas inom detaljplaneprocessen om ett kommunalt övertagande av vägar som leder till allmänna mål så som förskolor och skolor ska ske. I övrigt föreslås enskilt huvudmannaskap som huvudregel tillämpas i dessa områden. Vad som är allmänt ändamål måste avgöras inom ramen för detaljplanearbetet men genomförda analyser ger en översiktlig bild av förutsättningarna. Traditionen i området och vad som är allmänhetens bästa ska beaktas. I de fall kommunalt huvudmannaskap blir aktuellt ska kostnaderna till stor del bäras av fastighetsägarna i den utsträckning de har nytta av vägen genom gatukostnadsersättning. Eftersom vägarna leder till allmänna ändamål så är det samtidigt troligt att kommunen också kommer att behöva stå för delar av dessa kostnader då det kan finnas behov av överstandard som gång- och cykelväg.

I samband med framtagandet av riktlinjerna för huvudmannaskap har kommunen även utrett



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

möjligheterna till att tillämpa kommunalt huvudmannaskap för vägar med kollektivtrafik i prioriterade förändringsområden. I och med den nya prioriteringen av förändringsområden har fler vägar tillkommit i jämförelse mot tidigare prioritering som rör sig om vägar vilka är kollektivtrafikstråk. Kartan nedan visar de aktuella vägarna. Totalt rör det som om cirka tio kilometer väg inom aktuella detaljplaner. Utöver dessa bedöms kommunen behöva kommunalisera ytterligare cirka två kilometer väg för att uppnå ett sammanhållet vägnät för kommunen. Detta är en dubbling av antalet kilometer väg i jämförelse mot tidigare prioritering av förändringsområden. En kommunalisering bedöms bli så kostnadsdrivande för både kommunen och fastighetsägare i områdena att kommunen inte anser att det är möjligt för närvarande. Kostnaden bedöms uppgå till mer än 400 miljoner kronor. Eftersom en relativt stor del av ombyggnaden komma att härledas till en överstandard för att bussar ska trafikera vägen bedöms kommunen behöva stå för en stor del av kostnaden.



Enskilda vägar inom förändringsområden med bussgator (rosa streck) samt väg till allmänt ändamål (orange streck i kartan)

Konsekvenser för kommunen

Förslag till princip innebär att det är upp till detaljplanearbetet med utgångspunkt i de specifika förutsättningarna för områdena i fråga som en kommunalisering avgörs. Med nuvarande prioritering av förändringsområden kan allt ifrån inga vägar till ett fåtal bli aktuellt för övertagande. En fördel med kommunalt huvudmannaskap är att det ger kommunen möjlighet att skapa säkra skolvägar. Däremot bedöms kommunen behöva stå för delar av kostnaden av ombyggnad av väg om en kommunalisering blir aktuell.



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

Konsekvenser för vägföreningar och fastighetsägare

Riktlinjerna för huvudmannaskap gällande prioriterade förändringsområden medför att det för merparten av vägföreningar och fastighetsägare inte blir någon skillnad i jämförelse mot idag. Kommunen kan inte ställa särskilda krav på utformning av vägar i samband med detaljplaneläggning och fastighetsägarna belastas därmed inte heller av gatukostnader, vilket skulle ske vid en kommunalisering. Ett fortsatt engagemang i vägföreningar blir därmed nödvändig.

Om något område blir aktuellt för ett kommunalt övertagande i samband med detaljplaneläggning kommer fastighetsägarna behöva stå för kostnader för ombyggnad av vägen i samband med det kommunala övertagandet. Det kan röra sig om kostnader kring 100 000 kronor eller mer. För vissa enskilda fastighetsägare som exempelvis en skola kan kostnaden bli betydligt högre. I framtiden behöver dessa däremot inte stå för drift och underhåll av dessa vägar utan det kommer att bekostas av skattekollektivet. Värdet stiger ofta för fastigheterna som har nytta av sen kommunala vägen. Kostnaderna kan självfallet vara betungande för den enskilde fastighetsägaren men det kan finnas möjlighet till uppskov av betalning (se bilaga 2). Kommunen kan se över om det är möjligt att matcha gatukostnadsersättningen med driftskostnaden på avbetalning. Det är även viktigt att ha i åtanke att en upprusning av en väg i prioriterade förändringsområden främst kommer fastigheterna i närområdet till gagn och inte generellt Värmdös befolkning.



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

Bilaga 2

Uttag av gatukostnadsersättning

När Värmdö kommun i egenskap av huvudman ska anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser inom ett detaljplanelagt område ska kommunen fatta beslut om uttag av gatukostnadsersättning. Detta dokument beskriver hur en sådan process går till och vilka förutsättningar som gäller. I samband med detaljplanering som möjliggör en större exploatering kan kommunen istället träffa avtal med fastighetsägarna om att de ska betala exploateringsersättning.

Vad säger lagen

Reglerna för gatukostnadsersättning återfinns i sjätte kapitlet i Plan- och bygglagen. Där framgår att kommunen får besluta att de som äger fastigheter inom en detaljplan ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser där kommunen är huvudman. Ersättningen kan avse kostnader för att bygga men också att förbättra gator och andra allmänna platser. Kommunen har däremot inte rätt att ta ut ersättning för underhåll och drift. Beslutsprocessen för gatukostnad liknar processen för att besluta om en detaljplan bland annat genom att samråd med berörda ska ske. En viktig princip är att kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt. Hur det ska ske ska redovisas i gatukostnadsutredningen.

Fördelningsområdet

Det finns två alternativa fördelningsmetoder som kommunen kan använda vid uttag av gatukostnadsersättning; områdesvis fördelning eller fördelning längs en gata. Områdesvis fördelning innebär att fastigheterna inom ett definierat fördelningsområde ska betala ersättning.

Fördelningsområdet kan vara avgränsat på annat sätt än själva detaljplanen. Flera fördelningsområden för olika kostnadsslag kan användas om det är motiverat. I gatukostnadsutredningen ska alltid skälen till avgränsningen anges.

Fördelning längs gata innebär att det är fastigheterna utmed gatan som ska stå betala gatukostnadsersättning. En fastighetsägare betalar då halva kostnaden för utförande av gatudelen utmed fastigheten.

Kostnadsunderlag

Kommunen ska redovisa kostnaderna i gatukostnadsutredningen. Dessa ska antingen motsvara de faktiska kända kostnaderna för anläggningarnas utförande eller utgå från schablonmässiga beräkningar där kostnaden baseras på tidigare utförda anläggningar. En första utredning av kostnader, utifrån områdets specifika förutsättningar, sker initialt. Inför granskning projekteras anläggningarna för att få fram ett kostnadsunderlag.

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 som behövs för det enskilda områdets behov ska fastighetsägarna inom området inte behöva svara för hela



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

kostnaden. Den del av kostnaden som hänförs till denna överstandard ska finansieras på annat sätt, det vill säga skattefinansieras. Detsamma gäller för kostnader som hänför sig till anläggningar som är till nytta för många fler fastigheter än de som omfattas av fördelningsområdet som till exempel en skolbyggnad.

Kommunen ska tillämpa ett kostnadstak. Det innebär att den sammanlagda beräknade kostnaden som anges i gatukostnadsutredningen i granskningsskedet gäller som kostnadstak. Kostnadstaket ska anges för hela fördelningsområdet. I samband med fakturering ska kostnadstaket indexjusteras. Om den faktiska kostnaden vid utbyggnad visar sig bli lägre än kostnadstaket så ska den faktiska kostnaden istället faktureras. Om det sker stora förändringar i utformning av anläggningarna efter att granskningen ägt rum som leder till ökade kostnader bör ytterligare en granskning av gatukostnadsutredningen genomföras.

I kostnadsunderlaget ska kostnader för att genomföra detaljplanen i form av till exempel markinlösen ingå samt såväl externa som interna administrationskostnader under hela processen. Fördelingsgrund Fördelning av gatukostnaderna ska normalt sett ske utifrån en sammanvägd bedömning av användning av de enskilda fastigheterna men fördelning på andra grunder kan också ske. Om fördelningen sker genom en sammanvägd bedömning av användningen ingår faktorer som om fastigheten är permanentbebodd, fritidshus, ny exploatering eller annan bebyggelse men även vilken nytta fastigheten har av anläggning samt fastighetsstorlek. Kommunen ska som regel tillämpa principen att nya byggrätter får en större andel av kostnaderna än den befintliga bebyggelsen. Fördelningen av kostnaden sker då oftast via andelstal. Olika andelstal kan användas för olika anläggningskostnader.

Uttag av avgift

Om kommunen beslutar att en fastighetsägare ska betala gatukostnadsersättning så inträder betalningsskyldigheten när den anläggning som betalningen avser kan användas på det sätt som är tänkt (6 kap. 34 § PBL). Ersättningskyldighet gäller normalt för alla fastigheter inom fördelningsområdet och om en fastighet är bebyggd eller obebyggd saknar betydelse.

Ägare till fastigheter som kan delas ska inte behöva betala förrän avstyckning har genomförts eller om fastighetsägaren dessförinnan överlåter fastigheten.

Kommunen kan komma att bygga ut de allmänna anläggningarna etappvis så det kan bli fråga om flera debiteringstillfällen. Fastighetsägare som omfattas av ett och samma projekt ska i regel ha samma betalningstid. Om betalning inte sker senast på angiven förfallodag, utgår ränta på förfallet beloppet enligt lag.

Betalningsskyldig är ägaren till fastigheten vid tidpunkten då kommunen skickar faktura. Ny ägare svarar inte mot kommunen för sådan ersättning om fakturan förfallit till betalning före tillträdesdagen. Om en fastighetsägare inte anser sig kunna betala gatukostnaden ska kommunen utreda om betalningsskyldigheten är betungande för fastighetsägaren med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter. Om kommunens utredning visar att avgiften är för betungande ska upprättas en avbetalningsplan under tioårsperiod där fastighetsägaren ska betala minst en tiondel av det fakturerade beloppet per år. Ränta ska utgå



Beslutsdatum: 2019-03-27	Diarienummer: 017KS/0535 och 2021KS/0887
Dokumentnamn: Riktlinjer för kommunalt huvudmannaskap för vägar	

på obetalt belopp från dagen när den första inbetalningen ska ske enligt avbetalningsplanen. På belopp som förfallit till betalning enligt avbetalningsplanen, ska ränta med högre räntesats börja löpa från förfallodagen. Fastighetsägaren måste också kunna ställa godtagbar säkerhet för att en avbetalningsplan ska tas fram. Kommunen kan även besluta att jämka betalningsvillkoren genom att exempelvis mildra räntevillkoren, ge fastighetsägaren uppskov med betalning eller att avbetalningen förlängs. Uppskov kan vara aktuellt för fastighetsägare med små ekonomiska resurser och medges på viss tid eller till att fastigheten helt eller delvis överlåts. Kommunen kan komma att upphäva en avbetalningsplan om det indikeras att fastighetsägaren har betalningsförmåga genom att exempelvis bygglovs söks eller om den överlåtes men också om fastighetsägaren vid upprepade tillfällen missköter sina avbetalningar. Fastighetsägaren ska då på nytt kunna ansöka om en ny avbetalningsplan.