

Inledning, vägföreningar i Ludvika kommun.

”Historiskt finns det en förklaring att det är som det är, det hör samman kommunsammanslagningen. Det är dock inte längre något argument för att inte bryta detta orimliga och orättvisa tillstånd. Frågan är i grunden kommunal, eftersom det ligger på kommunen att ta över vägunderhållet där det i dag sköts av vägföreningar. Men ett skäl till att villkoren skiftar i många kommuner är att det statliga bidragssystemet är konstruerat så att kommuner som tar över vägföreningarnas uppgifter och skattefinansierar dessa inte kommer i åtnjutande av bidragen. Förhållandet leder till minskade kommunala intäkter och minskar därmed kommunernas incitament att lösa dessa problem och orättvisor.”

Ovanstående text är ett utdrag ur Louise Malmström (S) och Billy Gustafsson (S) motion i riksdagen 2005. Motionärerna ville uppnå en större likvärdighet mellan dem som bor i kommuner med vägföreningar i framförallt tätorter. Syftet var att åstadkomma ändringar i det statliga bidragssystemet för att skapa incitament för kommuner att ta över vägansvaret från vägföreningarna. Motionen underliggande syfte är att peka på ett nationellt orättvist system med vägföreningar.

Denna skrivelse är framtagen för att beskriva situationen för vägföreningarna i Ludvika kommun. Det gäller vägföreningar i allmänhet och i synnerhet vägföreningar i tätorter som: Håksberg/Landforsen, Sörvik/Brunnsvik, Saxdalen, Sunnansjö, Grangärde, Nyhammar, Fredriksberg samt vägsamfälligheterna i Gonäs/Blötberget. Syftet är att synliggöra de lokala vägföreningarnas situation för fastighetsägare och bosatta i berörda kommunal delar. Vidare vill vi påverka kommunens beslutsfattare att följa fattade kommunala beslut.

Ludvika kommunfullmäktige antog 2013 en översiktsplan (ÖP). ÖP anger kommunens planeringsförutsättningar och ska vara vägledande i samhällsbyggandet fram till 2030. I ÖP anges de ovanstående kommunal delarna som tätorter.

I tätorterna utgör vägarna i lagens mening ”enskilda vägar” vilket betyder att vägarna inte sköts av kommunen eller staten. Vägarna förvaltas och sköts istället av antingen ideella vägföreningar eller vägsamfälligheter. Förvaltningsansvar och rättighet skiljs åt beroende på typ av förening.

Samfälligheter har en juridisk styrning som bland annat innebär skyldigheter att ha en ansvarig styrelse för verksamheten. De tätorter i kommunen med status som samfällighetsföreningar är Blötbergets och Gonäs. Övriga tätorters föreningar är ideella utifrån en äldre lagstyrning som upphört. De ideella vägföreningarna i tätorterna saknar i samtliga fall lokala styrelser.

De ideella föreningarnas finansieringsmöjligheter bygger på bidrag från stat och kommun. Samfällighetsföreningar har förutom bidrag möjlighet att ta ut en gatukostnadsersättning från berörda fastighetsägare. Gatukostnadsersättning ligger utöver den lagstadgade kommunalskatten och är avsedd till skötsel av de allmänna offentliga vägarna i tätorten.

Vägarna i Ludvikas tätorter

För snart femtio år sedan, 1971, skedde kommunsammanslagningen som innebar uppkomsten av Ludvika kommun. Ludvika kommun är en hopslagning av Grangärde- och Fredriksbergs landsortskommuner med Ludvika stad. På grund av planmässiga brister i kommundelarna utanför centrala Ludvika kunde kommunen inte överta förvaltningsansvaret av gemensamhetsytorna där vägarna ingår. Av denna anledning lades ansvaret för gemensamhetsytorna på vägföreningar. Det klargjordes vid kommunsammanslagningen att kommunen på sikt skulle överta skötsel och ansvar för gemensamhetsytorna (vägarna) efter att hindren undanröjts. 2020 har endast en av tätorternas vägansvar övertagits av kommunen från en av vägföreningarna, nämligen den i Grängesberg.

På grund av låga kommunala satsningar är vägstandarden i de uppräknade tätorterna i ett undermåligt skick med stora upprustningsbehov. Kommunen har själv konstaterat förhållandet och i Tekniska nämndens bokslut för 2008 skriver man: *"Det har visat sig att det nuvarande anslaget till enskilda vägar inte på långa vägar räcker till att sköta det enskilda vägnätet på ett acceptabelt sätt. Det finns ett behov av flera miljoner för att sätta det enskilda vägnätet i stånd så att trafiksäkerheten och framkomligheten uppnår en acceptabel nivå"*.

Vad är styrande för samhällsbyggnadsutvecklingen i Ludvika?

Ludvika kommun beslutade 2013 om en översiktsplan (ÖP) som anger kommunens planeringsförutsättningar fram till 2030. I ÖP benämns berörda kommundelar som tätorter eller större orter i prioriterade utvecklingsstråk med service och "god" kollektivtrafik. Gemensamt för de större prioriterade orterna är att de förvaltar vägnäten själva genom vägföreningar och i två fall av vägsamfälligheter.

I förordet skriver dåvarande kommunstyrelseordförande, Maria Strömkvist, bland annat att *"Ludvika har bra möjligheter att utvecklas till en riktigt bra boendekommun. Här finns en levande stadskärna för de som vill bo i en mindre stad. Här finns mindre samhällen och tätorter och här finns en landsbygd med enskilda gårdar. Den rika variationen av boendemiljöer och olika boendeformer är en stor tillgång, som kan utvecklas ytterligare."*

Hon skriver vidare att *"genom de förslag som ingår i översiktsplanen vill vi skapa förutsättningar för en stor variation i utbudet av attraktiva boendemiljöer samtidigt som vi tar ansvar för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Inom kommunen ska det finnas ett varierat utbud som väl motsvarar önskemålen om boende hos oss som bor här. För en hållbar samhällsutveckling ska planering av nya bostäder och områden präglas av miljöhänsyn och tillvaratagande av befintliga kvaliteter i den fysiska miljön."*

Av texten framgår att översiktsplanen har tagits fram efter samråd med bland annat allmänhet, politiker och myndigheter för att få en bred förankring i kommunen. ÖP är det dokument som ska styra samhällsbyggnaden under den angivna perioden. Skrivningen andas en ton av likvärdighet där alla ska behandlas lika oavsett var i kommunen innevanarna är bosatta.

Kommunala beslut rörande vägföreningar i sammandrag

Ludvika kommunfullmäktige fattade 2001¹ ett policybeslut om övertagande av skötsel och driftsansvar från berörda vägföreningar. Beslutet formulerades i tre punkter:

- Kommunen ska på sikt överta ansvaret för vägnäten i orterna Grängesberg, Landforsen/Håksberg, Gonäs/Blötberget, Sörvik/Brunnsvik, Saxdalen, Sunnansjö, Grangärde, Nyhammar och Fredriksberg.
- Kommunens övertagande av vägnäten ska börja i orterna Grängesberg, Fredriksberg, Landforsen, Håksberg, Gonäs och Sörvik.
- Kommunen skapar en stödfunktion som möjliggör fortsatt lokal skötsel av vägarna. (*Ekonomiskt stöd till föreningarna att klara uppdraget, anm.*)

Utifrån detta beslut övertog kommunen vägskötseln i Grängesberg 2007².

Tekniska nämnden beslutade 2009³ utifrån ansvarsövertagande av vägnätet i Grängesberg, att hos kommunstyrelsen framhålla önskemål om att kommunfullmäktige ändrar sitt beslut från 2001 § 141. Beslutet formulerades i tre punkter:

- att upphäva sitt beslut daterat den 25 oktober 2001 § 141,
- att uppdra till mark- och planeringskontoret att påbörja arbetet med övertagandet av Fredriksbergs Vägförening
- att uppdra till mark- och planeringskontoret att begära förrättningar för bildande av gemensamhetsföreningar för vägarna i Sunnansjö, Saxdalen, Brunnsvik/Sörvik, Håksberg/Landforsen, Grangärde och Nyhammar.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2018⁴ att uppdra till samhällsbyggnadsnämnden om nämnden står kvar vid beslutet som togs 2009. Beslutet formulerades i två punkter:

- Kommunstyrelsen uppdrar till samhällsbyggnadsnämnden att göra en utredning om huruvida tekniska nämndens beslut den 9 december 2009 § 102 fortfarande är aktuellt för verkställighet.
- Kommunstyrelsen uppdrar till samhällsbyggnadsnämnden att återrapporera resultatet av utredningen senast kvartal 3, år 2019.

Hur argumenterar tekniska-/samhällsbyggnadsnämnden?

Tekniska nämndens argumentation framgår av bakgrundstexten till beslutet som togs 9:e december 2009. Där står: *"Enligt politiskt beslut skall kommunen ta över ansvaret för de återstående sex vägföreningarna. Det har visat sig att det nuvarande anslaget till enskilda*

¹ Kommunfullmäktige § 141, 2001-10-25

² Kommunfullmäktige § 23, 2007-03-29

³ Tekniska nämnden § 102, 2009-12-09

⁴ Kommunstyrelsens Au § 94, 2018-08-21

vägar inte på långa vägar räcker till att sköta det enskilda vägnätet på ett acceptabelt sätt. Det finns ett behov av flera miljoner för att sätta det enskilda vägnätet i stånd så att trafiksäkerheten och framkomligheten uppnår en acceptabel nivå. Då stora svårigheter eller till och med omöjligheter finns att göra detta juridiskt rätt bör beslutet omprövas. Ett undantag är Fredriksberg där ett övertagande bör vara lättare. Kommunen bör istället verka för att de gamla föreningarna ombildas till nya samfällighetsföreningar för att möjliggöra uttaxeringar. För närvarande är det inte realistiskt att tro att ett övertagande av resterande sex vägföreningar och de två vägsamfälligheterna i Gonäs och Blötberget, kan komma att ske inom överskådlig tid”.

Vad säger lagen?

1987 infördes plan- och bygglagen (PBL) med stor betydelse för kommunernas skötsel av gemensamhetsytor. Kommuners ansvar och skyldigheter för gemensamhetsytor har ökat vid varje tillfälle som översyn och uppgradering av PBL har gjorts. Huvudregeln i PBL är att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser i detaljplaner⁵. Kommunen kan dock avsäga sig ansvaret för allmän plats i en detaljplan om det föreligger särskilda skäl. 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.

Vad säger rättstillämpningen om särskilda skäl?

Rättstillämpning på området ger vägledning för vad som kan anses vara särskilda skäl. Motiveringen kan vara områdets avstånd till kommunens centralort, att området har fortsatt fritids- eller landsbygdskaraktär, eller att det finns en strävan att bevara karaktären i området samt att det finns en övervägande majoritet som förordar enskilt huvudmannaskap. En fastställd dom i mark- och miljööverdomstolen (MÖD) angående huvudmannaskapsfrågan för en detaljplan i Norrtälje kommun antyder att domstolens syn på vad som utgör särskilda skäl idag tolkas strikt.

Omständigheter som gjort att Mark- och miljööverdomstolen ansett att kommunen inte haft särskilda skäl har förekommit i mål i Krokoms och Uppsala kommun. Domstolen ansåg inte att Krokoms kommuns strävan att erhålla en enhetlig förvaltning genom att avsäga sig huvudmannaskap kunde godtas som särskilt skäl. I Uppsala kommun rörde det sig om en så omfattande utvidgning av ett område att det inte förelåg särskilda skäl för kommunen att i planen ha enskilt huvudmannaskap. MÖD:s avgöranden baseras på äldre PBL (ÄPBL), men i och med att man i nya PBL hänvisar till utgångspunkter som gällde i ÄPBL bör även framtida avgöranden följa den praxis som domarna innebär.

Hur ser det ut i övriga Sverige med kommunala bidrag till vägföreningar?

Nio av tio kommuner lämnar bidrag till enskilda vägar, antingen direkt eller indirekt genom att sköta vägarna. Kommunerna menar att bidrag tryggar allmänhetens tillgång till vägarna och bidrar till att jämna ut kostnadsbilden för kommuninvånarna genom att de som bekostar enskilda vägar inte behöver stå för hela kostnaden själva. I en del fall är kommunen medlem i vägsamfälligheten och betalar för att man har mark eller institutioner i området. Det varierar från kommun till kommun om hur mycket bidrag som lämnas till enskilda vägar. Bidrag till enskilda väghållare kan i förlängningen bidra till att incitamenten för ett kommunalt övertagande minskar för vägföreningarna.

⁵ Plan- och bygglagen 4 kap 7 §, 33 §

En del kommuner har valt att själva finansiera driften av enskilda vägar utan att ändra huvudmannaskapet. Historiskt sett finns det många kommuner som tecknat sådana avtal med vägföreningar i landet. Det har lett till att dessa föreningar ofta har blivit vilande.

Reflektion Slutsats

En övergripande utgångspunkt för övertagande av allmän väg är att det finns ett stort allmänintresse för vägarna samt att det finns ett förändringstryck i området.

I översiktsplan 2013-2030 har kommunen lagt fast en utvecklingsstrategi som anger god kvalitet på kollektivtrafiken i kommunens tätorter. Det är i dessa områden som kommunen i samband med detaljplanering bör initiera ett kommunalt huvudmannaskap av vägar och allmänna platser.

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

- 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 vägarnas närhet.

Ställer vi kommunens lagliga förutsättningar mot det faktiska agerandet i "vägföreningsfrågan" framträder skillnader. Lagutrymmet uttalar med tydlighet att kommunen bör ansvara för drift och underhåll av offentliga vägar med allmän tillgång i tätorter med övervägande fastboende. Ludvika kommun har följt PBL när kommunfullmäktige (2001) tog policybeslutet att överta ansvaret från vägföreningarna i tätorterna. Målsättningen uppfyllde lagens intentioner. Kommunen påbörjade också förverkligandet av fullmäktigebeslutet genom övertagandet av ansvaret för vägarna från den lokala vägföreningen i Grängesberg (2007).

Inför kommande beslut avseende Tekniska/Samhällsbyggnadsnämndens begäran om ändring av kommunfullmäktiges policybeslut från 2001 rörande vägfrågan i tätorterna kan vi inte se bärande skäl för en sådan kursändring. Angivna skäl till ändring av beslutet saknar stöd i lagstiftningen. Kommunens hållning i frågan bör därför vara att aktivt arbeta för att verkställa kommunfullmäktiges beslut från 2001.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har vid flertal tillfällen i lokalpressen, framhållit att kommunen överskrider sina lagliga befogenheter i sitt engagemang med bland annat vinterväghållning i ett flertal tätorter. Bakgrunden till att kommunen praktiskt hanterar skötseln av vägarna i tätorter är att vägföreningar saknar lokala styrelser. Vi har inte funnit stöd för att detta förfarande skulle strida mot något lagrum. Däremot har vi i olika utredningar sett att det stöd som ges i Ludvika också sker i stort antal andra kommuner och kallas för indirekta bidrag till vägföreningar. Skälen för sådant bidrag skiftar från kommun till kommun. Däremot saknar kommunen de planmässiga förutsättningarna att i

lagens mening överta ansvaret av de enskilda vägnäten i tätorterna, vilket är en helt annan sak.

Ett stort problem med enskilt huvudmannaskap är att engagera och förmå fastighetsägare att ta uppdrag i lokala styrelser. Sådana uppdrag skrämmer då ledamöterna förutsätts inneha kompetens inom en rad olika områden som t ex ekonomi, juridik, förvaltning, upphandling, teknik etc. Förutom kompetenskraven innebär den typen av uppdrag också ett omfattande tidsengagemang som ofta är avskräckande.

Hur ser vägföreningarnas framtid ut?

Kommunen har tidigare i policybeslut fastlagt ett större kommunalt ansvar och engagemang över enskilda vägar. Detta beslut innebär förutom kommunalt övertagande av enskilda vägar i tätorterna att skapa förutsättningar för vägföreningar att sköta de enskilda vägarna. Nu ska kommunstyrelsen ta ställning till samhällsbyggnadsnämndens begäran att ändra detta beslut.

Kommunens politiker på nämnds nivå har tillsammans med ansvariga tjänstemän framhållit att framtida hantering av enskilda vägar ska göras utifrån juridiskt tekniska frågor tillsammans med kommunens ekonomiska förutsättningar. I det sammanhanget framhåller samhällsbyggnadsnämnden att det måste vara fastighetsägarna som avgör och bekostar vägstandarden tillsammans med övrig skötsel av vägarna genom uttaxeringar. Samhällsbyggnadsnämndens förslag innebär att lämna vägföreningarna åt sitt öde, utan kommunala förpliktelser över vägstandard och vägskötsel.

Problemet med finansiering av vägar genom uttaxering är att fastighetsägare i samfällighetsföreningar drabbas orättvist av dubbel börda när de dels betalar kommunalskatt och dels ska finansiera allmänna vägar. Systemet strider mot kommunens översiktsplan där förutsättningar anges om likvärdiga boendeförhållanden oavsett var kommunmedlemmarna är bosatta.

Andra svårigheter vid enskild väghållning är att kontrollera vilka som faktiskt använder vägen och därför ska bidra till dess skötsel. Problemen uppstår framför allt när det gäller tätorter med stadsliknande miljöer där kommunen och regionen är representerad med institutioner som förskola, grundskola, äldreboende, fastighetsbolag, vårdcentral, apotek, bibliotek, postservice, drivmedelsstation, brandvärn och där etablerade företagsidkare finns representerade med verksamheter som är beroende av allmänna vägar. I dessa fall ska boende/fastighetsägare själva finansiera en allmän service som normalt ligger i ett kommunalt åtagande.

Vägföreningarnas samorganisation förutsätter att kommunen står fast vid sitt beslut och aktivt arbetar för att förverkliga beslutet. Det innebär att överta ansvaret för enskilda vägar i tätorterna. Det innebär vidare att utifrån en förhandlad och överenskommen nivå arbeta fram ett indexbaserat bidragssystem till kommunens övriga vägföreningar.

Grangärde 2020-03-03