



NORRKÖPING

SAMHÄLLSBYGGNADSKONTORET

RAPPORT

1(66)

2023-07-05

Vårt diarienummer

SPN 2023/0388

Handläggare, titel, telefon

Ylva Persson, 011-15 77 75

projektledare

## Kommunalt övertagande av huvudmannskap för allmän plats från vägföreningsområden

## Sammanfattning

Följande rapport är slutresultatet av det uppdrag som samhällsbyggnadskontoret fick av den politiska majoriteten dagarna före jul 2022. Uppdraget handlade om att kontoret skulle ta fram ett erbjudande, samt förutsättningarna för ett erbjudande, till vägföreningarna rörande kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för allmän platsmark.

Vägföreningar finns runt om i hela Sverige. I Norrköpings kommun finns cirka 320 vägföreningar både i och utanför centralorten. Föreningarna har sin bakgrund i Plan- och bygglagstiftningen som tidigare angav att planer för ytterområden skulle ha ett enskilt huvudmannaskap. Det fanns också, fram till 2011 en stor möjlighet att välja huvudman i detaljplanprocessen, vilket lett till att det finns vägföreningar även inne i centralorten.

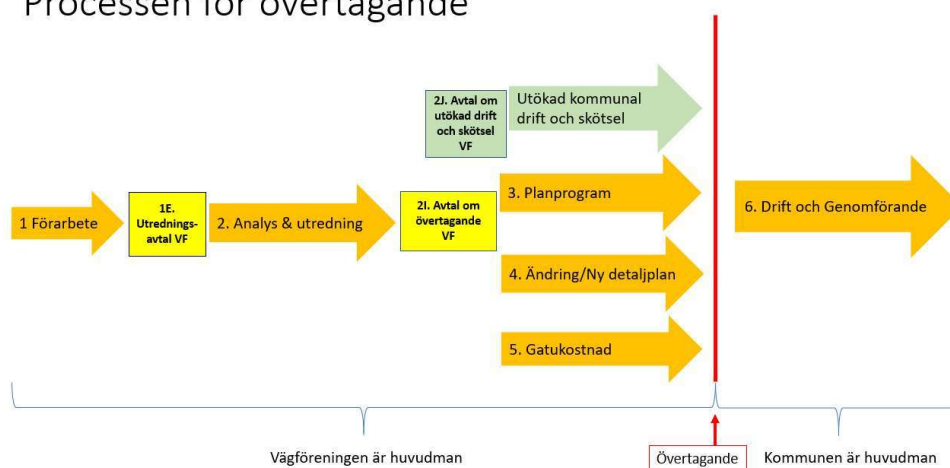
Kommuner har ingen skyldighet att varken ta över vägföreningar eller ge bidrag. Trots detta har frågan om vägföreningar i Norrköpings kommun varit aktuell från och till i många år. Redan 1983 fattades beslut om införande av en bidragsmodell, 2007 fattades beslut om att kommunen skulle arbeta för att överta huvudmannaskapet för ett antal vägföreningar och 2014 beslutades att Norsholms vägförening skulle övertas som en pilotstudie. Efter att ha tagit del av utvärderingen från övertagandet i Norsholm, och alternativen för fortsatt övertagande, fattade kommunfullmäktige 2020 beslut om att kommunalt övertagande av huvudmannaskap i vägföreningar inte skulle ske. Undantaget blev vägbelysning där kommunen tog på sig ägaransvaret och därmed också ansvar för drift och underhåll. Kommunfullmäktige beslutade samtidigt att tekniska nämnden fick mandat att ta fram och fatta beslut om modell för fördelning av bidrag till vägföreningar, vilket skedde i december 2021. Beslutet överklagades dock och vann inte laga kraft förrän våren 2023.

I rapporten beskrivs övergripande olika alternativ för att säkerställa god drift och underhåll på allmän plats inom vägföreningar så som bidrag genom pengar, drift eller fullständigt övertagande. Samtliga alternativ har sina för- och nackdelar för olika parter.

Rapporten beskriver också kriterier för vilka områden i Norrköpings kommun som kan vara av väsentligt intresse för ett kommunen att överta. Här lyfts översiktsplanens utpekade utvecklingsorter fram som sådana områden. I aktuell översiktsplan är följande orter utpekade som prioriterade utvecklingsorter: Skärblacka, Kimstad/Norsholm, Åby/Jursla, Svärtinge, Krokek samt Östra Husby. Utöver dessa områden kan delar av övriga vägföreningar komma att bli aktuella för en dialog kring övertagande utifrån ett antal kriterier som presenteras i rapporten. Ett övertagande av huvudmannaskapet i ett område med vägförening ska ske som ett erbjudande. Detta kan innebära att vissa områden även på längre sikt kommer att kvarstå som vägföreningsområden.

Att genomföra ett kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmänna platser är ett omfattande arbete. Den stora variationen i områden med vägföreningar när det gäller kvaliteten på infrastrukturen, planförutsättningar m.m. gör att varje vägföreningsområde måste inventeras och analyseras för sig. Övertagandet föreslås följa nedan beskriven process:

### Processen för övertagande



Att genomföra ett kommunalt övertagande av huvudmannaskap är resurskrävande både av personella resurser samt ekonomiska medel. Det är viktigt att arbetet får en politisk prioritering, genom tilldelning av extra resurser eller att andra uppdrag som samhällsbyggnadskontoret förväntas utföra får vänta. Resurser motsvarande cirka 6 tjänster till en kostnad på cirka 4 miljoner kronor årligen behöver tillskapas inom samhällsbyggnadskontoret under åren för övertagande. Utöver detta beräknas detaljplanarbetet för de prioriterade utvecklingsorterna kosta cirka 19,3 miljoner kronor. Tidplanen är svår att uppskatta innan vi vet mer om förutsättningarna, men en uppskattning är mellan 15-25 år för de prioriterade utvecklingsorterna. Processen föreslås följa kommunens ordinarie budgetprocess.

Utöver personalkostnader kommer även externa kostnader att uppstå under övertagandeprocessen. Med den kostnadsfördelning som föreslås beräknas kommunens externa kostnader uppgå till någonstans mellan 16,7 och 25 miljoner kronor för övertagande av vägföreningarna inom de utpekade utvecklingsorterna. Totalt beräknad kostnad för kommunen för övertagande av de prioriterade utvecklingsorterna, om vi antar en snittid på 20 år, är 5,8-6,2 miljoner per år. Vägföreningarnas kostnader beror till stor del på vad standarden på anläggningen är vilket först blir tydligt efter analys- och utredningsfasen för varje ansökande vägförening.

I rapporten presenteras förslag på de standardkrav som kommunen ställer för övertagande av allmän plats. I standarden finns också krav på en

fungerande dagvattenhantering. Standardkraven är lägre än kommunens nybyggnationsstandard.

Standarden på infrastrukturen inom vägföreningars områden är ofta lägre än kommunen som helhet. I andra delar av kommunen, där kommunen är huvudman, har högre standard finansierats med avgifter i samband med tomtförsäljningen vid områdets exploatering d.v.s. fastighetsägarna själva har betalat för en högre standard.

Utöver kostnaden för övertagandeprocessen tillkommer även årliga kostnader för drift, underhåll och investering för den tillkommande allmänna platsmarken. Den beräknade ökningen på årlig drift- och reinvesteringarbudgeten uppskattas till 31,3-52,7 miljoner kronor. Detta består av ökade resursbehov inom kontoret samt kostnader för drift och reinvestering. Då vi i dagsläget inte vet standarden på vägföreningarnas anläggningar är det mycket svårt, för att inte säga omöjligt att beräkna de kommande behoven av reinvesteringar och investeringar. Först efter analys och utredningsfasen kan en mer korrekt siffra tas fram. Kostnaden kommer också vara starkt beroende av hur mycket kommunen kommer vilja satsa på investering i kommunens ytterområden.

De ökade driftkostnaderna kommer efterhand när/om kommunen blir huvudman och/eller att avtal tecknas om utökat driftövertagande. Tidplanen för detta är 15-25 år. Kontoret kommer äska medel inom den ordinarie budgetprocessen.

Utöver dessa kostnader kommer utökningen av områdena troligen innebära att mer resurser behövs då kommunen på sikt vill jobba med utveckling i orterna så som att utveckla lekmiljöer, parker etc. Ett tillägg på fyra resurser inom utvecklingsenheterna på kontoret skulle innebära en ökad personalkostnad på 2,7 miljoner kronor samt investeringskostnader för dessa projekt.

### ***Minskade bidrag och medlemsavgifter***

Idag betalar Norrköpings kommun ut bidrag för väg- och grönyta till en summa av 5 miljoner kronor till föreningarna inom de prioriterade utvecklingsorterna. Föreningarna får också pengar av kommunen genom att kommunen har andelar i vägföreningarna utifrån våra fastigheter. För de prioriterade utvecklingsorterna är denna summa runt 1,3 miljoner årligen. Dessa kostnader skulle vid ett övertagande upphöra.

## Innehåll

Ordförklaring.....	7
Inledning.....	10
Avgränsning .....	10
Läsanvisning.....	10
Bakgrund .....	11
Historik.....	12
1. Övertagande av huvudmannskapet för allmänna platser och anläggningar från vägföreningar .....	14
1.1 Vägföreningar inom kommunens utvecklingsorter som är utpekade i kommunens översiktsplan .....	16
1.2 Vägföreningar med anläggningar, på allmän platsmark i sammanhängande bebyggelseområden, som kan anses vara av väsentligt intresse .....	17
2. Prioriteringsgrunder gällande kommunalt övertagande .....	17
2.1 Kommunens prioriterade utvecklingsorter .....	18
2.2 Prioritering utöver prioriterade utvecklingsorter ska ske i den ordning som medför det mest resurseffektiva genomförandet för kommunen .....	18
Hur sker prioriteringen? .....	18
3. Processen för övertagande.....	19
1.Förarbete.....	20
2. Analys och Utredning.....	22
3. Planprogram .....	24
4. Ändring av detaljplan/ Ny detaljplan .....	25
5. Gatukostnadsutredning.....	27
6. Genomförande .....	28
Tidsåtgång/grov tidplan.....	30
Detaljplaneprocessen.....	30
Sammantagen tidplan .....	30
4. Standardkrav i samband med övertagande.....	31
Vad är vägföreningarnas standard? .....	31
Dagvatten.....	31
Dagvattenanalys av de prioriterade utvecklingsorterna .....	34
Varför ska vi ha en standard i samband med övertagande? .....	38
Vad innebär standardkraven och vad får de för konsekvenser? .....	38

5.Princip för kostnadsfördelning mellan kommun och vägförening.....	40
6. Utökat driftövertagande.....	41
Konsekvenserna av ett övertagande .....	42
Konsekvenser för kommunen.....	42
Behov av personella resurser.....	42
Detaljplanprocessen.....	42
Övriga resurser inom kontoret.....	43
Projektgrupp .....	44
Ekonomiska resurser .....	45
Konsekvenser om resurser inte tillsätts .....	46
Driftkostnader och framtida investeringsbehov .....	47
Övriga påverkan .....	48
Konsekvenser för vägföreningarna .....	48
Bilaga 1. Geografiska zoner för prioriterade utvecklingsorter.....	50
Bilaga 2. Standardkrav i samband med övertagande av vägföreningar inom Norrköpings kommun .....	54
Bilaga 3. Resursbehov i övertagandeprocessens olika faser .....	63

## Ordförklaring

Allmän plats	Med allmän plats menas ett område som är avsett för ett gemensamt behov. Exempel på allmänna platser är gata, torg eller park. I detaljplanen framgår vilka ytor som utgör allmän plats och för vilket övergripande ändamål.
Allmän väg	Allmänna vägar ägs antingen av kommunen eller staten.
Anläggningsbeslut	När en gemensamhetsanläggning (GA) bildas upprättar Lantmäteriet ett anläggningsbeslut. Beslutet beskriver gemensamhetsanläggningens ändamål, läge, storlek och huvudsakliga övriga beskaffenhet.
Dagvatten	Med dagvatten menas regn- eller smältvatten, dvs ytvatten, som rinner över olika ytor som t ex gräs, grus, asfalt och tak. Även dräneringsvatten är dagvatten.
Detaljplan	En detaljplan bestämmer hur mark och vatten ska användas inom ett visst område. I detaljplanen ska det gå att se vad som är allmänna platser, kvartermark och vattenområden. Allmänna platser är oftast gator, torg och parker. Detaljplanen reglerar hur de allmänna platserna ska användas och utformas.
Enskild väg	Enskilda vägar ägs av en så kallad väghållare, det kan vara en samfällighet av boende, flera markägare eller en förening.
Gatukostnadsutredning /-ersättning	Kommunen har rätt att ta ut ersättning för gatukostnader från fastighetsägarna inom detaljplanelagda områden där kommunen är huvudman för allmänna platser, alltså <i>inte</i> inom områden med enskilt huvudmannaskap där en samfällighetsförening är huvudman.  Ersättningen kan inte tas ut för drift och underhåll utan bara för kostnader kopplat till anläggande och standardhöjande åtgärder av gator och andra allmänna platser. Innan beslut ska kommunen göra en gatukostnadsutredning. I utredningen redovisas avgränsningen av området där gatukostnaderna ska fördelas, vilka kostnaderna blir och varför. Kommunen ska samråda med de som närmast berörs samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget. Resultatet av samrådet redovisas i en samrådsredogörelse.
Gemensamhetsanläggning (GA)	En gemensamhetsanläggning (ofta förkortat GA) är en anläggning som ägs och tas hand om av flera fastigheter tillsammans. När en GA bildas upprättar Lantmäteriet ett anläggningsbeslut enligt anläggningslagen (1973:1149). Beslutet reglerar bland annat anläggningens funktion och omfattning, skötsel och ansvarsfördelning. Exempel på GA

	kan vara vägar, lekplatser, bryggor eller avloppsanläggningar.
Fastighet	En fastighet är, till skillnad från vad många tror, inte en byggnad utan en avgränsad del mark- eller vattenområde. Byggnader, och andra saker som hör till fastigheten, är i själva verket så kallade fastighetstillbehör
Fastighetsägare	Fastighetsägare kan ha en mer omfattande äganderätt jämfört med markägare som i sin tur bara äger marken men inget mer. Ofta misstas begreppet fastighet som en byggnad, vilket inte är korrekt. Däremot kan en fastighet inrymma marken, ett hus eller annan fast anläggning, och om huset ägs av fastighetsägaren och är avsett för eget bruk anses huset vara ett tillbehör till fastigheten. Med andra ord är fastighet alltså ett mark- eller vattenområde.
Huvudman/ huvudmannaskap	Huvudman är förvaltningsrättslig term för den statliga myndighet, kommunala förvaltning, eller annan likartad organisation som har ansvaret för viss verksamhet. I detaljplaner finns huvudmannaskapet angivet som kommunalt eller enskilt. Plan- och bygglagen har ändrats genom åren men nu gäller att enskilt huvudmannaskap endast ska väljas om det finns särskilda skäl t.ex. om det nya området ligger i direkt anslutning till ett befintligt (enskilt) samfällighetsföreningsområde.  Huvudmannaskap innebär ett juridiskt ägar- och förvaltaransvar inklusive ansvar för den standard eller servicenivå som upprätthålls. Huvudmannen är även ansvarig för frågor som rör t.ex. trafiksäkerhet även om kommunen bistår i dessa frågor.
Kvartersmark	Kvartersmark avser all mark inom ett planområde som inte utgör allmän plats eller vattenområde. I en detaljplan ska det alltid framgå vilken användning som är tillåten inom kvartersmark. Användning av kvartersmark kan till exempel vara bostäder, detaljhandel eller industri.
Lantmäteri- förrättning	Lantmäteriförrättningar är myndighetstjänster som regleras av bl. a. fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Genom lantmäteriförrättningar kan man bilda nya fastigheter, bestämma fastigheters utsträckning och ändra rättigheter kopplade till fastigheter.
Plan- och Bygglagen (PBL)	Plan- och bygglagen, (PBL) är en lag i Sverige som reglerar planläggningen av mark, vatten och byggande.
Recipient	Vattendrag, sjö eller hav, som avlopps- eller dagvatten leds till, utan eller efter eventuell rening.



Samfällighetsförening	<p>I en samfällighetsförening har de medverkande fastighetsägarna ansvar över drift och underhåll av det som ägs och/eller nyttjas tillsammans. Det kan vara mark eller gemensamhetsanläggningar såsom vägar, lekplatser, bryggor eller avloppsanläggningar.</p> <p>En samfällighetsförening bildas för att ta hand om vägar eller områden där kommunen inte är huvudman, så kallade enskilda vägar eller enskilda områden. Vad föreningen ansvarar för, får ägna sig åt och hur den gemensamma anläggningen ska förvaltas fastställs i ett anläggningsbeslut i enlighet med Anläggningslagen (1973:1149). Processen för att skapa en gemensamhetsanläggning (också kallad samfällighet) och en samfällighetsförening kallas förrättning och drivs av lantmäterimyndigheten. Föreningen bildas enligt Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Föreningens verksamhet styrs därmed främst av dessa båda lagar.</p>
Servis/ Servisledning	Servisledningar är de ledningar som förbinder fastigheten med huvudledningarna i gatan. De kan vara både allmänna eller enskilda.
Verksamhetsområde (VO)	Verksamhetsområde är ett geografiskt område inom vilket kommunen genom Nodra har en skyldighet att tillhandahålla tjänster för vatten och avlopp.
Vägförening (VF)	Vägföreningar bildades enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar eller motsvarande äldre bestämmelser. Lagen upphävdes 1997 och sedan dess är dessa generellt att anses som en samfällighetsförening enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. I dagligt tal benämns ofta samfällighetsföreningar som förvaltar en väg som vägförening.
Väghållare	Väghållning handlar om byggande och drift av väg. Staten (Trafikverket), kommuner, vägföreningar/samfällighetsföreningar eller enskilda fastighetsägare är väghållare för olika typer av vägar. Väghållaren ansvarar för vägens funktion och skötsel.
Vägvatten	Dagvatten på vägar.

## Inledning

Följande rapport är slutresultatet av det uppdrag som Samhällsbyggnadskontoret fick av den politiska majoriteten dagarna före jul 2022. Uppdraget handlade om att kontoret skulle ta fram ett erbjudande, samt förutsättningarna för ett erbjudande, till vägföreningarna rörande kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för allmän platsmark. För att genomföra uppdraget valde Samhällsbyggnadskontoret att tillsätta en projektgrupp som under våren 2023 har arbetat med frågan. Projektgruppen har bestått av resurser från olika delar av kontoret, samt en extern konsult.

Projektet har löpande styrts genom en styrgrupp bestående av kommundirektören, tf. samhällsbyggnadsdirektör samt avdelningschef för drift och underhåll, plan och bygglov samt strategisk samhällsutveckling inom samhällsbyggnadskontoret. Projektledaren har även löpande haft månadsmöten med en politisk arbetsgrupp med representanter från samtliga politiska partier i Kommunfullmäktige. Den politiska arbetsgruppen har fungerat som en referensgrupp i projektet och styrt projektet framåt genom att ange riktning i olika frågor under projektets gång.

## Avgränsning

Projektets uppdrag var att ta fram ett erbjudande, samt förutsättningarna för ett erbjudande, till vägföreningarna rörande kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmän platsmark. Projektet skulle också beskriva konsekvenser av framtaget förslag. Projektets uppdrag har dock inte varit att ta fram alternativa former för säkerställande av den allmänna platsmarkens funktion, så som bidrag. Projektet har inte heller haft i uppdrag att föra en dialog med vägföreningarna.

## Läsanvisning

Följande rapport är indelad i olika kapitel där siffran framför kapitlet visar vilken beslutspunkt i tjänsteskrivelsen som kapitlet ger bakgrund till. Beslutspunkt 1 beskrivs under kapitel 1 osv.

## Bakgrund

Det finns i dagsläget ca 320 vägföreningar i Norrköpings kommun. En vägförening är en samfällighetsförening som bildats för att ta hand om t.ex. gemensamma vägar eller områden där kommunen inte är huvudman, så kallade enskilda vägar eller enskilda områden. Vägföreningar finns runt om i hela Sverige. Samverkan mellan vägförening och kommun ser olika ut på olika platser. I vissa fall bidrar kommunen med ekonomiska medel, i vissa fall med drift och på andra platser stöttar kommunen inte alls.

Huvudmannaskapet för allmän plats anges i detaljplaner. Motsvarigheten till detaljplaner var tidigare uppdelade i *stadsplaner* och *byggnadsplaner*. I stadsplaner var kommunen huvudman för allmän plats och i byggnadsplaner blev huvudmannaskapet istället enskilt. Gällde byggnadsplanerna i bebyggda områden blev fastighetsägarna ansvariga för väghållningen och i förekommande fall även exempelvis grönområden. I slutet på 80-talet kom lagstiftningen med detaljplaner till. Under lång tid fanns möjligheten att inom detaljplanarbetet välja huvudmannaskap. Det var först från Plan- och bygglagens (PBL) ändring 2011 som huvudregeln blev kommunalt huvudmannaskap för nya detaljplaner. Även idag kan dock undantag göras gällande huvudmannaskapet när det finns särskilda skäl. Huvudmannaskapet innebär att denne är ansvarig för den allmänna platsen och därmed också kan stå skyldig i händelse av skada som kan härröras till bristande drift- och underhåll.

Vad föreningen ansvarar för, får ägna sig åt och hur den gemensamma anläggningen ska förvaltas fastställs i ett anläggningsbeslut i enlighet med anläggningslagen. Processen för att skapa en gemensamhetsanläggning och en förening kallas förrättning och drivs av lantmäterimyndigheten. Beroende på när ett anläggningsbeslut är fattat kan formen för besluten variera i detaljrikedom. Vägföreningens uppdrag är att med grund i anläggningsbeslutet underhålla och sköta den allmänna platsmarken inom föreningens ramar. Detta betyder att föreningen inte får gå ”utanför” sitt anläggningsbeslut ex sköta någon annan mark än som står angiven. Dock har föreningen makt att besluta om hur den allmänna platsen ska skötas, hur prioriteringar ska ske etc.

Det finns många vägföreningar runt om i Norrköpings kommun. Vägföreningar finns både centralt inom Norrköpings tätort så väl som i ytterområdena. Föreningarna är också av mycket olika storlek. I Norrköpings kommun består vägnätet av cirka 18% statlig väg, 16% kommunal väg och 66% enskilda vägar. De åtta största vägföreningarna i kommunen står för cirka 6% av de enskilda vägarna.

## Historik

Vägföreningsfrågan har funnits med i Norrköpings kommunpolitik under många år. Nedan presenteras en rad viktiga beslut och händelser inom frågan:

- 1983 – Kommunfullmäktigebeslut om grund för bidragsberäkning (drift och underhåll) till samfälligheter som är berättigade till stadsbidrag.
- Före 1995 skötte kommunen ”de stora föreningarnas områden” mot att kommunen fick föreningarnas statsbidrag.
- 1997/1998 Kommunfullmäktigebeslut om att ett örönmärkt driftsbidrag ska betalas ut till föreningar där kommunen tidigare utfört drift och underhåll av vägar. Hela väghållningsansvaret återgår till vägföreningarna och en ny typ av kommunalt bidrag införs. Kommunfullmäktigebeslutet fortsätter att betala för skötseln av vissa av vägföreningarnas grönområden.
- 2000 – Kommunfullmäktigebeslut om istandsättningsbidrag som kan ges under förutsättning att bidraget ryms i tekniska nämndens budget.
- 2002 – Kommunfullmäktigebeslut om upphör och tekniska nämnden övertar ansvaret att sköta park- och grönområden i yttre kommundelarna, dock inte inom vägföreningarnas områden.
- Under 2003 och 2004 beslutas att tekniska nämnden tillfälligt ska ansvara för de park- och grönområden inom vägföreningarna som kommunfullmäktige tidigare ansvarat för.
- 2005 – Sju större vägföreningar begär att kommunen övertar huvudmannaskap över den allmänna platsen.
- 2007 – Kommunfullmäktigebeslut om uppdrag att vidta åtgärder för att möjliggöra ett kommunalt övertagande av vägföreningar inom Norrköpings tätort (*Tråbrunna, Fyrby, Herstadberg, Åselstad och Ensjön*). Även ett inriktningsbeslut fattades om att arbeta för att överta huvudmannaskapet i de sju föreningar (*Åby-Jursla, Kolmården, Skärblacka, Östra Husby, Norsholm, Kimstad och Ljunga*) som begärt detta 2005.
- 2007 – Avtal tecknas om kommunal skötsel av grönytor med ett antal vägföreningar. Det formella ansvaret ligger dock fortsatt på vägföreningen.
- 2009 – Kommunfullmäktigebeslut om att kommunen ska pröva ett kommunalt övertagande av huvudmannaskap för allmänna platser och anläggningar från vägföreningar under särskilda förutsättningar t.ex. att föreningen är namngiven i beslutet 2007 eller uppfyller andra uppställda kriterier samt att föreningen ansöker om kommunalt övertagande. Beslutet anger också att vissa krav på vägstandard ska gälla för övertagande samt

att vägföreningarna ska stå för samtliga kostnader kopplat till övertagandet. Kontoren tillsätts inga extraresurser för arbetet.

- 2010 – Tekniska nämnden beslutar om krav på vägstandard vid övertagande.
- 2010-2014 – Projektarbete pågår utifrån nio föreningar (*Åby-Jursla, Kolmården, Skärblacka, Östra Husby, Norsholm, Kimstad, Tråbrunna, Herstadberg och Övre Svärtinge*) som ansökt om övertagande.
- 2014 – Kommunfullmäktigebeslut om att genomföra övertagande av Norsholm som ett pilotprojekt samt att utvärdering av projektet ska ske och ligga till grund för fortsatt arbete.
- 2018 – Pilotprojekt Norsholm klart (till största delen) och utvärderat, visar på sju alternativa handlingsvägar framåt för kommunen.
- 2019 – Kommunfullmäktige beslutar utifrån utvärderingen av Norsholm att ge samhällsplaneringsnämnden i uppdrag att utreda och föreslå alternativ som beslutsunderlag för det vidare arbetet.
- 2020 – Kommunfullmäktige beslutade att övertagande inte skulle ske och upphävde tidigare beslut från 2007 och 2009. Undantaget var belysning av enskild väg där beslutet blev att kommunen skulle ta ägaransvar och ansvar. Samtidigt beslutades att tekniska nämnden fick mandat att ta fram och besluta en modell för fördelning av bidrag till vägföreningar.
- 2021 – En ny bidragsmodell antas av tekniska nämnden. Beslutet överklagades och vann inte laga kraft förrän våren 2023.
- 2023 – Samhällsplaneringsnämnden fattar beslut om att lägga till Ljunga till vägföreningar som är berättigade till utvecklingsbidrag enligt beslutet från december 2021, samt fattar beslut om att utvecklingsbidraget kan växlas mot kommunal skötsel av grönyta.

## 1. Övertagande av huvudmannskapet för allmänna platser och anläggningar från vägföreningar

Norrköpings kommun har ett intresse av att vägar inom kommunen har god framkomlighet samt att grönytor finns tillgängliga för medborgarna. Då en vägförening ansvarar för allmän plats inom sin förrättning finns dessa krav på vägföreningen. Däremot kan vägföreningen ofta besluta om en egen "ambitionsnivå" för den allmänna platsen. Om kommunen ska ha rådighet och bestämmanderätt över den allmänna platsen krävs en övertagandeprocess där huvudmannskapet i detaljplanen för den allmänna platsen ändras till kommunalt huvudmannskap.

Det är dock inte alla vägföreningars områden som kan anses vara av väsentligt intresse för kommunen att ha rådighet över, exempelvis beroende på att områdena är glest befolkade och mest trafikerades/besöks av boende i området.

För att tillförsäkra en god drift och underhåll av den allmänna platsen inom vägföreningsområdena bidrar Norrköpings kommun idag med bidrag för både väg- och grönyta. Det finns i dagsläget ca 280 bidragsberättigade vägföreningar som delar på knappt 10 miljoner kronor i bidrag för sin allmänna plats. Kommun och stat har inget lagligt krav att ge bidrag men det anses som ett sätt att öka möjligheten för allmänheten att nyttja enskilda vägar. De olika alternativen har olika för- och nackdelar, se modell nedan:

Hur kommunen kan säkerställa god standard på allmän plats

Bidrag genom pengar	Juridiskt övertagande
<b>Fördelar</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kan ske omgående</li><li>• Juridiskt okomplicerat</li><li>• Aktiva, "vakna" vägföreningar</li><li>• Det finns en utarbetad modell för bidrag</li><li>• Tydligt att ansvaret ligger på vägföreningen</li></ul>	<b>Nackdelar</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Oklart vad skattemedel går till då föreningen får medel utan redovisnings-skyldighet</li></ul>
<b>Fördelar</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunen får rådighet över standarden</li><li>• Tydligt att ansvaret ligger på kommunen</li></ul>	<b>Nackdelar</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Resurskrävande process för såväl vägförening som kommun</li><li>• Tidskrävande</li><li>• Ökade löpande kostnader</li></ul>

Fördelar med bidrag är att inga juridiska processer behöver ske. Ekonomiska bidrag är också flexibla och kan öka eller minska utifrån kommunens resurser. Detta bidrar självklart också till en större osäkerhet för vägföreningarna. Många vägföreningar lyfter fram att det är svårt att göra goda upphandlingar och att sköta vägarna på ett bra sätt då vägföreningen styrelse inte alltid besitter rätt kompetens. Det är också vanligt att vägföreningar, i linje med övriga föreningslivet, har svårt att få folk att engagera sig i styrelse- och föreningsarbete. Detta skulle således kunna anses som en riskfaktor för framtiden.

Kommunalt övertagande av huvudmannskapet för allmän plats genom ett övertagande har fördelar då övertagandet väl skett. Kommunen får då rådighet över den allmänna platsen och inga juridiska otydligheter finns.

Dock är själva processen för övertagande lång och mycket resurskrävande samt att de löpande kostnaderna efter övertagande ökar.

I vissa kommuner har kommunen tagit över ansvar för drift- och underhåll utan att ett övertagande skett. Detta upplägg är dock inte att rekommendera då ansvarsfördelningen mellan kommun och vägförening blir mycket otydlig. Även om drift- och underhåll kan överlåtas på annan part så är det alltid väghållaren som ansvarar för investeringar och reinvesteringar så som större förbättringsarbeten eller nybyggnation. Många kommuner erfar också att detta arbetsätt lett till att vägföreningar ”somnar”, dvs att föreningen slutar tillsätta styrelse och så småningom finns ingen motpart för kommunen. Detta försvårar även avsevärt en eventuell framtida process för övertagande då ingen samtalspart finns att tillgå. Norrköpings kommun har dock i perioder erbjudit bidrag genom drift av grönytor. I mars fattade SPN beslut om att erbjuda ett antal större vägföreningar möjligheten att växla sitt grönskötselbidrag mot bidrag i form av kommunal drift. I början på maj hade sex av de nio vägföreningar som fått erbjudandet antagit erbjudandet. Nedan redovisas en sammanfattning av för- och nackdelar med bidrag genom ekonomiska medel samt bidrag genom kommunal skötsel:

Hur kommunen kan säkerställa god standard på allmän plats

Bidrag genom pengar		Bidrag genom drift	
<p><b>Fördelar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan ske omgående</li> <li>• Juridiskt okomplicerat</li> <li>• Aktiva, ”vakna” vägföreningar</li> <li>• Det finns en utarbetad modell för bidrag</li> </ul>	<p><b>Nackdelar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oklart vad skatte-medel går till då föreningen får medel utan redovisnings-skyldighet</li> <li>• Kommunen har inte rådighet över allmän plats</li> </ul>	<p><b>Fördelar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen får mer rådighet över drift-standarderna</li> </ul>	<p><b>Nackdelar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risk för sovande vägföreningar på sikt</li> <li>• Mycket arbete med inmätning av vägar och upphandling innan övertagande kan ske</li> <li>• Resurser krävs från driftorganisationen</li> <li>• Förhållandevis lång uppstart innan driftövertagande kan ske</li> <li>• Bristande kunskap hos föreningarna kring de investering- och reinvesteringåtgärder de ansvarar för. Kan leda till att anläggningen inte rustas.</li> </ul>

Konstateras kan att alla vägval har sina för- och nackdelar. Ett övertagande genom ändrat huvudmannaskap av den allmänna platsen är dock ett mer ”slutgiltigt” alternativ. När kommunen väl blivit huvudman har kommunen full rådighet.

### **Beskrivning/avgränsning**

En vägförening kan förvalta flera olika anläggningar utöver väg och grönyta. Vissa vägföreningar äger kanske en gemensam brygga, byggnad eller fiberanläggning. De anläggningar som är av väsentligt intresse för kommunen är allmän platsmark för gata, torg eller park och grönområden i anslutning till orten. Mark som omfattar enskilda tekniska anläggningar är inte av väsentligt intresse.

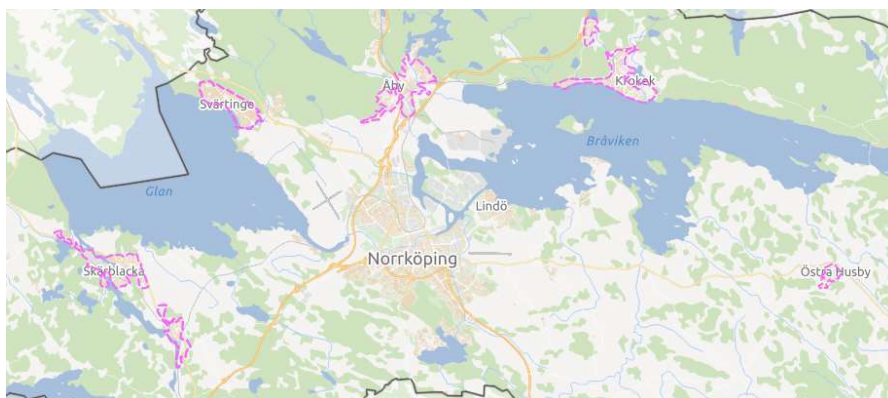
## 1.1 Vägföreningar inom kommunens utvecklingsorter som är utpekade i kommunens översiktsplan

En övertagandeprocess är ett resurskrävande arbete som tar både personella resurser, ekonomiska medel och tid i anspråk. Det är därför av stor vikt att övertagandet sker för de platser där kommunen finner ett väsentligt intresse att vara huvudman för den allmänna platsen samt att övertagandet sker i en prioriterad ordning.

Ett övertagande av huvudmannskapet i ett område med vägförening måste i första hand ske som ett erbjudande. Många föreningar kan se en stor behållning av att själva ha rådighet över sina vägar och grönytor. Detta kan innebära att vissa områden även på längre sikt kommer att kvarstå som vägföreningsområden.

I Norrköpings kommuns översiktsplan finns sex orter utpekade som så kallade *prioriterade utvecklingsorter*. En utvecklingsort är en landsbygdsort prioriterade för bebyggelse- och serviceutveckling. I aktuell översiktsplan är följande orter utpekade som prioriterade utvecklingsorter: Skärblacksa, Kimstad/Norsholm, Åby/Jursla, Svärtinge, Krokek samt Östra Husby. I översiktsplanen står det att Norrköpings kommun ska främja och skapa förutsättningar för allsidig och tillfredsställande service i dessa orter. Det är därför rimligt att anse att dessa områden också är av väsentligt intresse för övertagande eftersom detta skulle ge kommunen full rådighet över den allmänna platsen.

I översiktsplanen finns inga exakta geografiska gränser framtagna för utvecklingsorterna. Projektet har därför arbetat fram en karta med zoner för de prioriterade utvecklingsorterna, se nedan. Gränserna är dragna för att få med den prioriterade utvecklingsortens kärna samt närmsta kringområden.



I bilaga 1 återfinns zonerna, presenterade per utpekad utvecklingsort.

Även om kommunen avser ta över den allmänna platsen inom ett område finns det inte skäl att ta över allt. Det kan handla om en infart som försörjer ett eller ett fåtal hus eller liknande. I samband med övertagandeprocessen bör kommunen agera utifrån vilken del av den allmänna platsmarken som är



av väsentligt intresse att förvalta inom kollektivet. Den geografiska avgränsningen av de utpekade utvecklingsorterna är därför ingen exakt kartbild av vilken allmän plats kommunen avser ta över huvudmannaskapet för, utan snarare en fingervisning för vilka områden som kan vara aktuella att föra en dialog om.

### **1.2 Vägföreningar med anläggningar, på allmän platsmark i sammanhängande bebyggelseområden, som kan anses vara av väsentligt intresse**

Det finns även vägföreningar eller delar av vägföreningar utanför kommunens utpekade utvecklingsorter som kan anses vara av väsentligt intresse för kommunen att vara huvudman för. För att fånga vilka dessa områden är har kriterier arbetats fram som ska vara till stöd för kommunens analys kring var det väsentliga intresset finns för kommunalt huvudmannaskap:

- Trafiksäkerhet

Genomfartsleder, vägar för buss, gång- och cykelvägar som utgör viktiga länkar och leder inom större sammanhängande bebyggelseområden till kommunala skolor och anläggningar.

- Socialt

Parker och mindre inbäddade grönområden med bra geografiskt läge som kan nås via ortens GC-vägnät. Park- eller naturmark i mindre tätort som utgör ett av få potentiella områden som kan utgöra plats för lek, social gemenskap och rekreation.

- Ekonomiskt

Vägar och anläggningar med hög allmän trafikbelastning och som uppfyller kommunal vägstandard och vars standard är beroende av varaktig skötsel och drift.

- Ekologiskt

Strategiska Park- eller Naturytor med potential att hysa teknisk anläggning för buffring samt rening av vägvatten.

## **2. Prioriteringsgrunder gällande kommunalt övertagande**

Eftersom en juridisk övertagandeprocess gällande ändring av huvudmannaskap tar lång tid är det av stor vikt att prioriteringsordningen är i linje med kommunens övriga prioriteringar.

## 2.1 Kommunens prioriterade utvecklingsorter

Eftersom översiktsplanens prioriterade utvecklingsorter är områden som kommunen redan i översiktsplanen angett att kommunen vill satsa på är det rimligt att dessa områden prioriteras först. Många vägföreningsområden har en lägre standard på allmän platsmark än motsvarande kommunala områden. Detta kan försvåra en fortsatt utveckling och utbyggnad av strategiskt viktiga bostadsområdena. Inom kommunens prioriterade utvecklingsorter finns cirka 65 vägföreningar. Många av dessa föreningar är små och förser en mindre infartsväg eller liknande. Elva föreningar är ”större” med 100-2000 fastigheter anslutna och tolv vägföreningar har mellan 10-100 anslutna fastigheter. Resterande föreningar har färre än tio anslutna fastigheter.

## 2.2 Prioritering utöver prioriterade utvecklingsorter ska ske i den ordning som medför det mest resurseffektiva genomförandet för kommunen

För att processen för övertagande ska bli så effektiv som möjligt är det av stor vikt att samhällsbyggnadskontoret får vara delaktig i prioriteringen så att resurser kan användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Detta innebär att kontoret gör en prioritering mellan ansökande vägföreningar utifrån kommunens personella- och ekonomiska resurser, planförhållanden i aktuellt område, andra planer i närområdet, etc. Det kan även handla om information som framkommer i dialog med Nodra gällande utbyggnad av dagvattenhantering i området, där det kan finnas stora vinster av att inte göra ett juridisk övertagande innan Nodra investerar i området. Hur väl samarbetet med vägföreningen fungerar samt hur väl vägföreningen förstår vad som krävs av dem i processen bör också vägas in då detta troligen leder till en effektivare process.

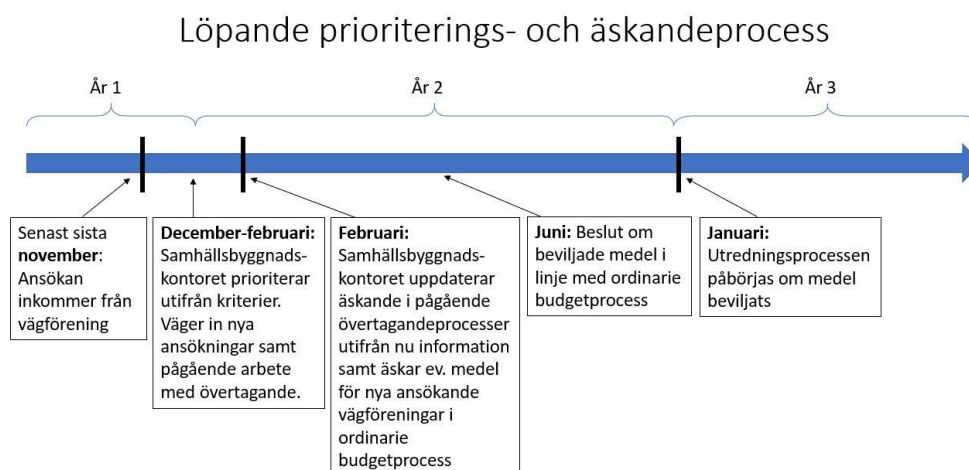
### *Hur sker prioriteringen?*

För att kommunen ska kunna göra en prioritering mellan intresserade vägföreningar ska varje vägförening ansöka om att inleda en övertagandeprocess, enligt kommunens process (*se kapitel 3, Processen för övertagande*), senast den sista november varje år.

Samhällsbyggnadskontoret kan sedan prioritera mellan inkomna ansökningar inför budgetprocessen för kommande år. Den eller de föreningar som samhällsbyggnadskontoret föreslår ska prioriteras äskar kontoret medel för enligt den ordinarie budgetprocessen, se bild nedan:



När kontorets arbete med övertagande väl är igång ska kontoret årligen uppdatera sina äskanden för aktuellt övertagandeprojekt utifrån nya uppgifter som framkommit under processen. Ansökningar som inkommer under året prioriteras då mot de redan pågående övertagandeprojekt, enligt bild nedan:



### 3. Processen för övertagande

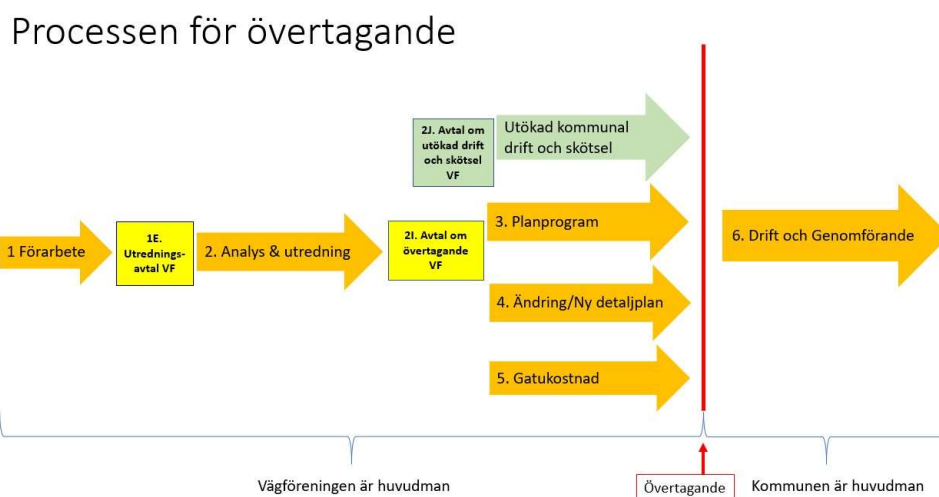
Hade det varit enkelt att ta över huvudmannskapet för allmän plats från vägföreningar hade detta redan varit gjort. I detta kapitel redogörs för den process som projektet föreslår att arbetet följer. I kapitlet redovisas också vilka resurser som krävs för arbetet samt i grova drag vilken tidplan som kan vara rimlig att anta.

För att skapa förutsättningar för ett kommunalt övertagande av huvudmannskap för allmänna platser från vägföreningar föreslås ett antal principiella huvudregler och riktlinjer för de många ställningstaganden som processen innefattar. Syftet är att utarbeta en långsiktig lösning och ett effektivt genomförande.

Processen för ett kommunalt övertagande är komplex och omfattas av många olika förutsättningar och åtgärder. För att kunna upplösa en

vägförening måste den gemensamhetsanläggning föreningen förvaltar upphävas, vilket förutsätter att den inte längre är nödvändig för de deltagande fastigheterna. Gemensamhetsanläggningen blir överflödigt om huvudmannskapet övergår till en enskild eller kommunal huvudman och att fastigheternas rättsliga tillgång till områden och anläggningarna bibehålls eller säkerställs. Huvudmannskapet regleras i detaljplan och måste därmed ändras genom en detaljplaneprocess.

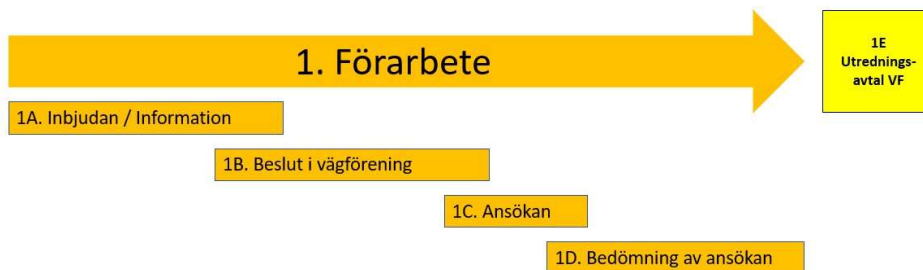
Nedan beskrivs processen för övertagande i sex olika processteg (gula pilarna). I bilden finns också en grön pil. Denna del av processen handlar om utökad kommunal drift, beslutspunkt 6 i tjänsteskrivelsen. Detta är inte en del av den juridiska processen för övertagande och presenteras därför i avvikande färg. För varje aktuell vägförening sker övertagandet enligt nedan beskriven process:



Nedan beskrivs processens olika steg i tidsordning. En processpil kan innehålla flera olika delprocesser eller aktiviteter. Dessa finns beskrivna i underlaget nedan. Där står även angivet vem som ansvarar för de olika delprocesserna/aktiviteterna.

### 1.Förarbete

I fasen förarbete bygger kontoret vidare på arbetet från detta projekt. Fasens slutpunkt är när ett utredningsavtal är slutet med aktuell vägförening.



### ***1A. Inbjudan/Information (Ansvarig: SHBK)***

När kommunfullmäktige fattat beslut om övertagande behöver Samhällsbyggnadskontoret arbeta fram ett informationsunderlag till vägföreningarna. Kontoret ska också bjuda in till informationsmöte i syfte att ge vägföreningarna tillräcklig information för att ta ställning till om de har intresse att inleda en dialog om en eventuell övertagandeprocess.

### ***1B. Beslut i vägförening (Ansvarig: Vägförening)***

Om en vägförening vill ansöka om att ingå en dialog samt utredningsarbete måste beslut om detta fattas på vägföreningens årsstämma. Detta för att säkerställa att det är medlemmarnas gemensamma vilja.

### ***1C. Ansökan om övertagande (Ansvarig: Vägförening)***

Beslutsprotokoll från föreningens möte (1B) om frågan ska biläggas till ansökan. Ansökan ska senast inkomma den sista november för att hanteras i prioritering till nästkommande års budgetäskande, (se kapitel 2.2).

### ***1D. Bedömning av ansökan (Ansvarig: SHBK)***

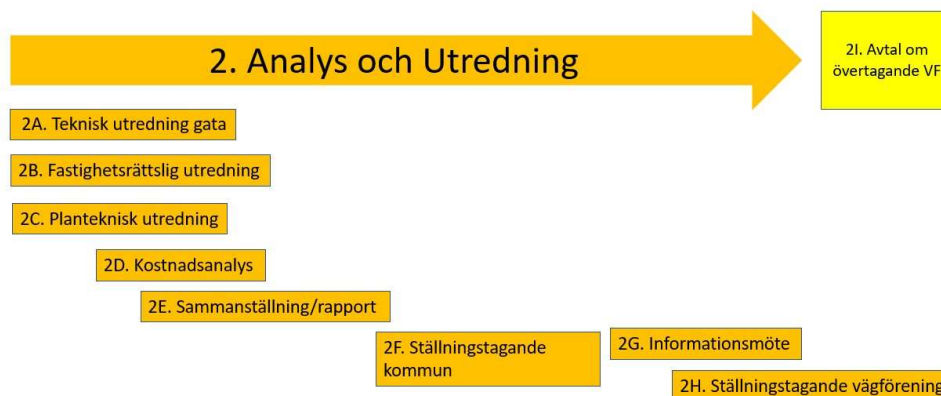
Kommunen granskar inkommen ansökan samt säkerställer att ansökningshandlingen är komplett. I samband med granskningen gör kommunen även en övergripande analys av gemensamhetsanläggningens omfattning och tar reda på om de områden vägföreningen sköter överensstämmer med anläggningsbeslutet samt gör en bedömning om förhållandena i övrigt uppfyller kommunens kriterier för övertagande.

### ***1E. Utredningsavtal (Ansvarig: Vägförening - SHBK)***

Avtal upprättas mellan vägföreningen och kommunen om kommunens rätt att utföra besiktning av gemensamhetsanläggning. Avtalet syftar till att ge kommunen rätt att utföra nödvändiga inventeringar av de anläggningar som omfattas av anläggningsbeslutet samt få ta del av de dokument som är av relevans för anläggningens historik och skötsel. Avtalet skall också reglera kostnadsfördelningen mellan kommunen och föreningen gällande de kostnader som uppstår i samband med besiktning och inventering av gemensamhetsanläggningen, se kapitel 5.

## 2. Analys och Utredning

Syftet med fasen analys och utredning är att ta reda på förutsättningarna för ett övertagande. Allt från den allmänna platsmarkens status till plantekniska förutsättningar ska utredas.



### **2A. Teknisk utredning av gemensamhetsanläggning (Ansvarig: SHBK)**

Utredningen syftar till att fastställa anläggningens omfattning och skick i förhållande till anläggningsbeslutet samt i förhållande till kommunens standardkrav i samband med övertagande, se kapitel 4. Utredningen utförs av upphandlade konsulter och resulterar i ett utlåtande.

### **2B. Fastighetsrättslig utredning (Ansvarig: SHBK)**

Den fastighetsrättsliga utredningen ska identifiera förekomsten av komplikationer mellan gällande detaljplaner och gemensamhetsanläggningen samt de fastigheter som anläggningen är bildad för.

Den fastighetsrättsliga utredningen ska också belysa behovet av servitut eller annan fastighetsrättslig reglering för att gemensamhetsanläggningen ska kunna släckas ut eller ombildas.

### **2C. Planteknisk utredning (Ansvarig: SHBK)**

Den plantekniska utredningen resulterar i att kontoret vet vilken "väg" vi kan välja att gå gällande detaljplanearbetet då tre alternativ kan vara möjliga beroende på förutsättningarna. Syftet är att välja en så enkel väg som möjligt för att få till ändringen av huvudmannaskap. Detaljplanearbetet följer dock ett gediget regelverk bestående av Plan och Bygglagen, varför vägvalet av arbetsmetod först måste utredas:

#### *Alternativ 1:*

Ändring av detaljplan genom en administrativ tilläggsbestämmelse om att kommunen är huvudman för allmän platsmark. Ändringen sker med hjälp av bestämmelse på plankarta samt tillägg till plan- och genomförande-beskrivningen.

*Alternativ 2:*

Ändring av detaljplaner vars gränser för allmän platsmark behöver justeras i syfte att överensstämja med rådande fastighetsgränser. Ändringen sker genom att delar av gällande plan ersätts av ny detaljplanekarta samt tillägg till plan- och genomförandebeskrivningen.

*Alternativ 3:*

Nya detaljplaner, så kallade "skelettplaner" och som enbart omfattar områden för allmän platsmark. Fullständiga planhandlingar upprättas tillsammans med framtagande av aktuell grundkarta för planområdet.

**2D. Kostnadsanalys (SHBK)**

Kostnadsanalysen syftar till att klargöra de kostnader som förväntas uppstå i samband med ett genomförande samt förslag på hur kostnader ska fördelas samt finansieras mellan vägföreningen, (föreningens medlemmar) och kommunen. Kostnadsanalysen består av en skattad kostnad för:

<b>Kostnader</b>	<b>Beskrivning</b>
Standardhöjande åtgärder	Beräkningen utgår från resultatet av den tekniska utredningen. Kostnaden beräknas utifrån å-priser med eventuell uppräkningsindex.
Plankostnader	Med hjälp av den plantekniska utredningens resultat har kommunen en bättre bild av hur krävande detaljplanarbetet kommer att bli i det aktuella vägföreningsområdet samt en uppskattning om den slutliga kostnaden för planarbetet.
Gatukostnadsutredning	Här redovisas skattade kostnader för gatukostnadsutredning samt tidig bedömning gällande behovet av standardhöjande åtgärder av gata. Här kan plantekniska, fastighetsrättsliga samt tekniska åtgärds-kostnader beröras om dessa anses utgöra en betydande kvalitetshöjande standard för berörda fastigheter.
Inlösenkostnader	Här redovisas skattade inlösenkostnader. Till inlösenkostnader hör till exempel inköp av tomtmark.
Förrättningskostnader	Här skattas förmodade förrättningskostnader.
Driftkostnader	Här skattas kostnader för drift och underhåll för den tillkommande allmänna platsmarken.
Övriga kostnader	Här redovisas utgifter för övriga kostnader så som konsultkostnader, möten, administration, framtagande av informationsmaterial etc.

**2E. Sammanställning/rapport (Ansvarig: SHBK)**

Rapporten ska sammanfatta resultatet av samtliga utredningar och analyser och klargöra de tekniska, fastighetsrättsliga och plantekniska förutsättningarna för ett genomförande av ett övertagande. Därtill ska rapporten redovisa skattade kostnader samt föreslå hur dessa ska finansieras vid ett kommunalt övertagande av allmän platsmark.

**2F. Ställningstagande/Godkännande (Ansvarig: SHBK)**

Med rapporten som underlag ska kommunen besluta om de förutsättningar som ska gälla för fortsatt förhandling om genomförande av ett kommunalt övertagande av huvudmannaskap. Förutsättningarna ska tydligt beskriva de tekniska, planmässiga, fastighetsrättsliga samt ekonomiska åtaganden som kommunen respektive vägföreningen ansvarar för.

Till beslutet ska en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av beslutet redovisas samt information om förslaget kan medföra att frågan om eventuell gatukostnadsersättning kan uppstå. Beslut om kommunens ställningstagande fattas av samhällsbyggnadsdirektören. Rapporten tillsammans med kommunens beslutsprotokoll utgör kommunens slutliga villkor för övertagande.

**2G. Informationsmöte med vägförening (Ansvarig: SHBK)**

Kommunen bjuder in föreningens styrelse för dialog om villkoren för övertagande samt informerar om möjligheten att teckna avtal gällande utökad kommunal drift och skötsel.

**2H. Ställningstagande i Vägförening (Ansvarig: Vägförening)**

När vägföreningen fått ta del av förutsättningarna för övertagande ska ett stämmobeslut fattas i frågan om vägföreningen vill gå vidare med ett övertagande.

**2I. Avtal om övertagande av gemensamhetsanläggning (Ansvar: SHBK – Vägförening)**

Avtal om övertagande tecknas mellan Norrköpings kommun och vägföreningen. Vägföreningens stämmoprotokoll i frågan ska biläggas avtalet.

**2J. Avtal om utökad drift och skötsel av gemensamhetsanläggning (Ansvar: SHBK – Vägförening)**

Kommunen kan i detta skede träffa avtal med vägföreningen om utökad drift och skötsel fram till att kommunen blir huvudman över den allmänna platsmarken.

**3. Planprogram**

Planprogram upprättas när kommunen finner det lämpligt utifrån den sammantagna nytta som kan tillskrivas komplicerade planer eller planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen. Program kan upprättas för större områden, till exempel en stadsdel, som



underlag för flera framtida planprocesser inom området. Programsamrådet innebär då en möjlighet för kommunen att på ett tidigt stadium lyfta och förankra frågor om de planrättsliga villkoren, det samlade syftet och det ekonomiska genomförandeansvaret mellan de parter som har nytta av planläggningen. (se prop. 2009/10:170 sid. 235 f).

Förutom att planprogram ska redogöra syfte och mål med planläggning ska programmet förankra principiella utgångspunkter vad gäller ekonomiska och fastighetsrättsliga konsekvenser samt plantekniska konsekvenser. Programmet ska även ange principerna för eventuell gatukostnadsfördelning om frågan om eventuell gatukostnad ska utredas vidare. Upprättandet av planprogram följer den ordinarie planprogramsprocessen.



### ***3A. Upprättande av planprogram (Ansvar: SHBK)***

Programmets syfte är att verifiera ställningstagande som vägförening och kommunen kommit överens om. Programmet uttrycker de mål och syften som efterföljande planarbete avser uppnå. Rapporten utgör det huvudsakliga underlaget för planprogrammet.

### ***3B. Samråd (Ansvar: SHBK)***

Kommunen bjuder in till samråd om planprogrammets innehåll och syfte. Planprogrammet skickas även på remiss bland annat till Länsstyrelsen, lantmäteriet samt ortens vägförening.

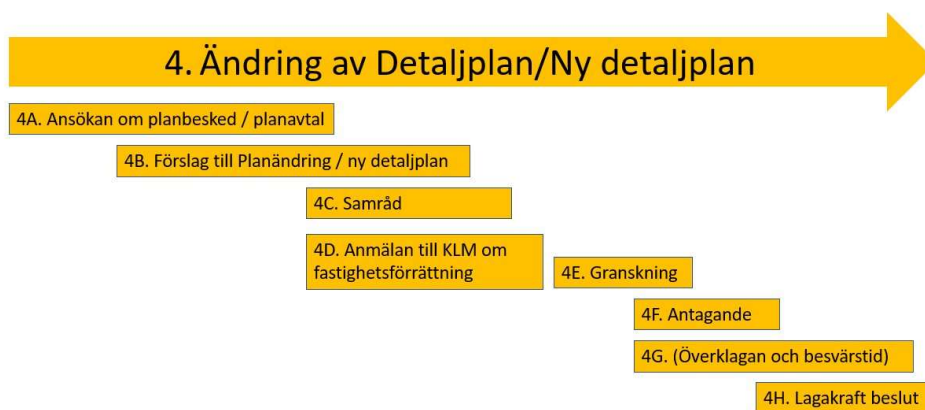
### ***3C. Godkännande (Ansvar: SHBK)***

Samhällsbyggnadskontoret sänder programmet till kommunstyrelsen för godkännande.

## **4. Ändring av detaljplan/ Ny detaljplan**

Med stöd av planprogrammet, alternativt genomförandehandlingen (se 2F), kan samhällsbyggnadskontoret beställa de planmässiga samt fastighetsrättsliga åtgärder som krävs för att kommunen ska kunna uppfylla den överenskommelse som avtalats med ortens vägförening. En stor del av arbetet består i att göra ändringar i gällande detaljplaner samt ta fram nya detaljplaner där så behövs för att kommunen ska kunna ta över huvudmannskapet för den allmänna platsmarken. Vid behov kan nya detaljplaner komma att behöva tas fram som omfattar mindre delar/områden som är en del av en sammanhängande bebyggelse i ett vägföreningsområde, under förutsättning att området utgör en funktionell del av anläggningen och kan regleras som allmän plats genom upprättande av detaljplan.

Ändring i detaljplaner/nya detaljplaner upprättas med normalt planförfarande. I syfte att minska plankkostnader samt minimera processtiden utförs planprocesserna i så samlad form som möjligt för respektive ort. Det betyder till exempel att ändring av detaljplaner genom administrativ tilläggsbestämmelse görs i en process, ändring av detaljplaners användningsgränser i en annan samt upprättande av nya planer i en tredje.



#### **4A. Ansökan om planbesked/ planavtal (Ansvar: SHBK)**

Mark- och exploateringsenheten ansöker om planbesked samt ansökan om planprioritering för samtliga planer som ska ändras eller upprättas.

#### **4B. Förslag till planändring/ ny detaljplan (Ansvar: SHBK)**

Planhandlingar för ändring av detaljplan/ ny detaljplan upprättas.

#### **4C. Samråd detaljplan (Ansvar: SHBK)**

Kommunen bjuder in till samråd om de planhandlingar som tagits fram samt sänder dessa på remiss till samtliga sakägare. Inkomna synpunkter sammanställs i ett samrådsyttrande och biläggs till efterföljande granskningshandling.

#### **4D. Ansökan om lantmäteriförrättning till KLM (Ansvar: SHBK)**

I samband med att samråd har skett och i syfte att vara i fas med tidpunkten för detaljplanens antagandedatum kan en tidig ansökan om lantmäteriförrättning göras till kommunala lantmäterimyndigheten. Ansökan om lantmäteriförrättning ska innehålla åtgärden anläggningsförrättning, upphävande av gemensamhetsanläggning/ar. Sökanden är aktuell vägförening. Till ansökan biläggs protokoll från årsstämma och protokoll från konstituerande styrelsemöte.

Norrköpings kommun ansöker samtidigt om fastighetsreglering för överföring av allmän platsmark.

#### **4E. Granskning av detaljplan (Ansvar: SHBK)**

Planhandlingarna justeras utifrån samrådsyttrandets intentioner och ställs ut för granskning. Granskningshandlingarna skickas till Länsstyrelsen, kommunala lantmäterimyndigheten samt aktuell vägförening. Särskild

inbjudan om granskning skickas till de som lämnat synpunkter på samrådshandlingen.

#### **4F. Antagande (Ansvar: SHBK)**

Granskningsutlåtande och antagandehandlingar tas fram för beslut i nämnd. De som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda meddelas om detta samt hur man överklagar.

#### **4G. Överklagan och besvärstid (Ansvar: SHBK)**

Rätten att överklaga kräver att beslutet angår den klagande. Likaså måste yttrande om saken som frågan gäller lämnats tidigare under planprocessen, under samrådstiden eller granskningstiden, samt att synpunkterna inte blivit tillgodosedda. Synpunkterna måste ha lämnats in till kommunen skriftligen under något av de tillfällen som givits, vid samråd eller granskning.

Ett överklagande om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska ha inkommit till kommunen inom tre veckor från den dag då beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

### **5. Gatukostnadsutredning**

Om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen. (PBL 6 kap.)



#### **5A. Gatukostnadsutredning (Ansvar: SHBK)**

Rätten att ta ut kostnader omfattar sådana arbeten som behövs för anläggningens beskaffenhet. Exempelvis markförvärv, iordningställande och förbättring av gata samt kostnader för hantering av gatornas dagvatten genom rensbrunnar och avledning av dagvatten till vatten- och avloppsanläggningen kan läggas till grund för avgifterna.

En redovisning av beräkningen samt fördelningen av kostnaderna görs i ett särskilt dokument kallat gatukostnadsutredning som antas samtidigt med

planförslaget. Gatukostnaden justeras med index. Debitering sker när anläggande och förbättring av gator är klar och de allmänna anläggningarna kan upplåtas för avsett ändamål.

Framtagande av handlingar till förslag till gatukostnadsfördelning påbörjas i samband med att positivt planbesked medgivits (4A).

#### **5B. Samråd (Ansvar: SHBK)**

Kommunen ska bjuda in till samråd när förslag till gatukostnadsfördelning har upprättats. Inbjudan gäller sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt andra sammanslutningar och enskilda som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle till samråd med kommunen.

Förslag till gatukostnadsfördelning ställs ut för samråd tillsammans med granskningshandlingen (4e) för detaljplan. Kommunen ska redovisa resultatet av samrådet och de förslag som samrådet har gett anledning till i en samrådsredogörelse.

#### **5C. Granskning (Ansvar: SHBK)**

Om kommunen avser besluta om gatukostnadsfördelning ska förslaget ställas ut för granskning i minst tre veckor. Av granskningshandlingarna ska det framgå vilket område som förslaget avser, att den som vill granska förslaget och lämna synpunkter får göra det inom en viss angiven granskningstid och till vem synpunkterna ska lämnas.

#### **5D. Beslut om gatukostnadsfördelning (Ansvar: KS/KF)**

Beslut om att godkänna gatukostnadsfördelning bereds av kommunstyrelsen och fattas av kommunfullmäktige.

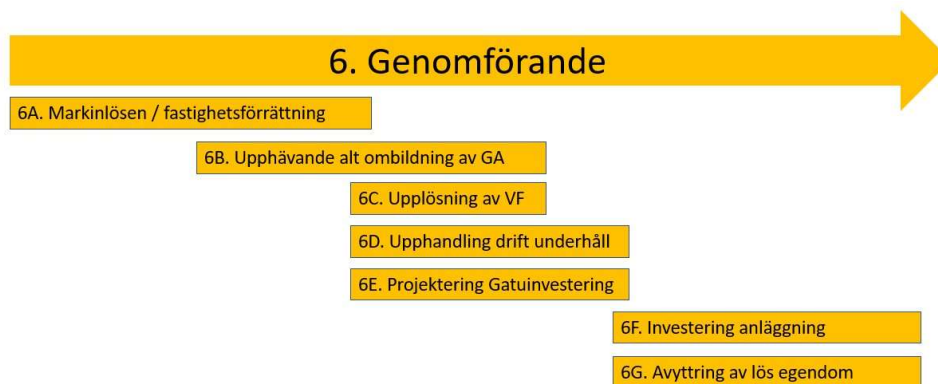
#### **5E. Kommunbesvär**

Kommunens beslut om gatukostnader kan inte överklagas, se 13 kap. 2 § PBL. Istället prövas tvist om gatukostnader genom stämning till mark- och miljödomstolen enligt 15 kap. 10 § PBL

Vissa grundläggande kommunala beslut om gatukostnadsersättning får överklagas genom kommunalbesvär i enlighet med 13 kap. 1 § PBL. Detta gäller för principbeslut av kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådana betalningar.

## **6. Genomförande**

Genomförande av de fastighetsrättsliga frågorna som avtalet mellan kommunen och vägföreningen reglerar utförs av samhällsbyggnadskontoret genom den tidiga ansökan om fastighetsbildning till kommunala lantmäterimyndigheten (4C).



#### **6A. Markinlösen genom lantmäteriförrättning (Ansvarig: SHBK)**

Med stöd av den antagna detaljplanen kan kommunala lantmäterimyndigheten påbörja förrättningsarbetet av eventuella fastighetsregleringar.

#### **6B. Upphävande eller ombildande av gemensamhetsanläggning (Ansvarig: Vägörening)**

Med stöd av den antagna detaljplanen kan kommunala lantmäterimyndigheten påbörja förrättningsarbetet med ombildning eller upphävande av gemensamhetsanläggningen. Arbetet med fastighetsregleringar och omprövning av gemensamhetsanläggningar kan ske parallellt.

#### **6C. Upplösning av vägörening (Ansvarig: Vägörening)**

Efter det att gemensamhetsanläggningen är helt upplöst kan föreningen ansöka till Länsstyrelsen att upplösa föreningen.

#### **6D. Upphandling drift och underhåll (Ansvarig: SHBK)**

Underlag kan bland annat hämtas från den tekniska undersökningsrapporten (2A) samt kostnadsanalysen (2D).

#### **6E. Projektering gatuinvestering (Ansvarig: SHBK)**

De fall där anläggningar kräver reinvestering eller ny anläggningsinvestering ska göras projekteras och upphandlas enligt gällande rutiner.

#### **6F. Standardhöjande investering för gata (Ansvarig: SHBK)**

De fall där gatukostnadsfördelning ska tillämpas ska dessa följa kommunens beslut om gatukostnadsfördelning (5D).

#### **6G. Avyttring av lös egendom (Ansvarig: Vägörening)**

När en gemensamhetsanläggning upphävs genom omprövning ankommer det delägarna i gemensamhetsanläggningen att inom ett år ta bort anläggningen. Sker inte bortförandet inom ett år tillfaller anläggningen fastighetsägaren utan någon ersättning, jmf. 14 kap. 13 § Jordabalken. Vill

däremot fastighetsägaren, kommunen, behålla anläggningen eller överta den tidigare än ett år kan detta hanteras genom ett köp. Anläggningen övergår då till att bli fast egendom.

## Tidsåtgång/grov tidplan

### *Detaljplaneprocessen*

De prioriterade utvecklingsområdena är av skild storlek, men även skilda plantekniska förutsättningar. Nedan redovisas uppskattad tidsåtgång för planarbetet uppdelat per utvecklingsområde:

Åby/Jursla	4 år
Krokek (inkl. Strömsfors)	4 år
Svärtinge	2 år
Skärblacka	2 år
Östra Husby	1 år
Kimstad	1 år

Beroende av hur många planresurser som samtidigt kan arbeta med övertagandet kommer möjligheterna till parallella processer att öka och den sammanlagda tiden kan då kortas, troligen dock inte proportionerligt mot insatt tid.

### *Sammantagen tidplan*

Som framgår av processbeskrivningen innefattar processen för övertagande betydligt mer än enbart detaljplanearbete. Flera processer kan dock löpa parallellt om resurser tillsätts. Förarbetet innan påbörjat detaljplanearbete uppskattas till cirka ett år men kan komma att bli längre beroende på områdets omfattning och komplexitet. Om medel tillsätts så att flera övertagandeprocesser kan löpa i en kedjeprocess kan troligen tid och resurser nyttjas mer effektivt.

Tidplanen är svår att uppskatta innan vi vet mer om förutsättningarna på de olika orterna, men en uppskattning är mellan 15-25 år för de utpekade utvecklingsområdena. I tiden är inga överklagandeprocesser inräknade.

## 4. Standardkrav i samband med övertagande

Kommunens krav på den tekniska standarden på de allmänna platser och anläggningarna som ska övertas är en central fråga då standardhöjande åtgärder kan vara mycket kostsamma.

### Vad är vägföreningarnas standard?

Standarden på infrastrukturen inom vägföreningars områden är ofta lägre än kommunen som helhet. Detta beror dels på att vissa områden ursprungligen byggdes ut som sommarstugeområden med en enklare standard på den kommunaltekniska infrastrukturen som t.ex. gator, belysning och dagvattenhantering och dels på att vägföreningarna inte skött anläggningarna i den utsträckning som krävs. Standarden varierar avsevärt mellan olika vägföreningar och beror på vilken finansieringsnivå man ursprungligen valt när området byggdes ut. Andra delar av kommunen, där kommunen är huvudman, har högre standard gällande gator, belysning, lekplatser mm. Detta handlar ofta om senare utbyggda områden för permanent helårsboende. Dessa områden har en högre kommunalteknisk standard vilken finansierats med avgifter i samband med tomtförsäljningen vid områdets exploatering d.v.s. i nya områden har fastighetsägarna själva betalat för en högre standard.

Vid bedömning av eventuella behov av åtgärder och standardförbättringar av allmän plats utgår man från kommunens standardkriterier i samband med övertagande, se bilaga 2. Man måste även ta hänsyn till respektive områdes utgångsförutsättningar och slutlig utformning kan därför variera mellan områdena dock utan att avkall görs på likställighetsprincipen.

### *Dagvatten*

Med dagvatten menas regn- eller smältvatten, dvs ytvatten, som rinner över olika ytor som t ex gräs, grus, asfalt och tak. Även dräneringsvatten är dagvatten. När vi byggt ut våra tätorter har vi ofta ersatt naturliga, genomsläppliga ytor som gräs och naturmark med vattnet i brunnar och lett bort det genom en ledning till närmaste vattendrag.

### *Lagstiftning för vatten*

Det finns ett antal lagstiftningar som reglerar hur vattenhantering ska ske. De lagar som används idag är främst *Miljöbalken*, *Plan och bygglagen*, *Jordabalken* och *Lagen om allmänna vattentjänster*. *Miljöbalken* skyddar människors hälsa och miljö mot skador och olägenheter orsakade av utsläpp av föroreningar eller annan påverkan. *Miljöbalken* kan användas som stöd om regn orsakar upprepade översvämningar som leder till problem som fukt- och mögelproblem i bebyggelsen. *Plan- och bygglagen* reglerar hur mark får användas. För att ett område ska få planläggas måste det finnas en beskrivning av hur dagvatten kan hanteras. I *Jordabalken* beskrivs hur var och en vid nyttjande av en fastighet ska ta skälig hänsyn till omgivningen så

att inte skada uppstår. Det betyder bland annat att en ändring av det ”naturliga vattnet” inte får göras om det medför skador på omgivande mark samt att vatten från exploaterad mark måste hanteras så att det inte skadar en angränsande fastighet. *Vattentjänstlagen* reglerar kommunens ansvar att ordna gemensam avledning av vatten om flera fastigheter i ett område har behov av detta. Inför utbyggnad av ett område görs en bedömning om vilka vattentjänster ett område är i behov av. Den som bygger ut vattentjänster i en kommun kallas VA-huvudman. I Norrköping är det kommunala bolaget Nodra VA-huvudman.

När klimaten nu ändras kan nya behov av hantering av dagvatten uppstå.

### ***Verksamhetsområde för vattentjänster***

I Norrköping finns det fyra olika vattentjänster; vatten, spill, dagvatten gata och dagvatten fastighet. Kommunen reglerar vilka tjänster som behövs genom att skapa olika typer av verksamhetsområde. Kostnaderna för vattentjänster självfinansieras. Detta innebär att när ett verksamhetsområde bildats blir de som bor i området skyldiga att betala för utbyggnad och framtida drift av de tjänster som ingår i verksamhetsområdet. Om det finns ett verksamhetsområde för dagvatten så har de boende alltså separat varit med och betalat för utbyggnaden av detta och betalar årligen för driften av anläggningen.

I många ytterområden i Norrköping finns endast tjänster för vatten och spill och inte dagvatten. I dessa fall har en bedömning gjorts att dagvatten kan hanteras inom de egna fastigheterna, så kallat lokalt omhändertagande av dagvatten.

Alla kommuner i Sverige ska ha en plan för hur de ska utveckla sina vattentjänster. Norrköping har idag en plan som kallas VA-plan där utbyggnader till nya områden beskrivs. Arbetet pågår just nu med att uppdatera VA-planen. Den nya planen kommer att byta namn till Vattentjänstplan. I det arbetet kommer en översyn göras av områden som idag har tjänsterna vatten och spill men inte dagvatten.

### ***Väghållarens dagvattenansvar***

Som väghållare ingår det att säkra hanteringen av vägdagvatten. Vägdagvatten ska hanteras på ett sådant sätt att det inte orsakar skador på angränsande fastigheter. Rättspraxis i Sverige har visat att dagvattensystemen ska ha en kapacitet att klara av regnvolymer som kommer vart tionde år.

Om vägen finns i ett område där kommunen tagit beslut om verksamhetsområde för dagvatten gata kan dagvattnet avvattnas till närmaste ledning. Detta kan göras via diken eller brunnar. Väghållaren har ansvar för de brunnar, ledningar och diken som avvattnar dagvattnet fram till de större huvudledningarna för dagvatten. Om vägarna finns i området där



det inte finns verksamhetsområde för dagvatten har väghållaren ansvar för att både avvattna vägen och avleda dagvattnet vidare på ett sådant sätt att skada på omkringliggande fastigheter inte sker. Det kan ske via diken eller ett eget ledningsnät.

### ***Hantering av vägdagvatten***

Avledning av vägvatten kan ske på många sätt. Den tekniska lösningen behöver ta hänsyn till markens förutsättningar, vägen utformning och närhet till andra vattensystem som diken, vattendrag eller dagvattenledningar. Vid anläggande av en lösning behöver både flöden och föroreningar hanteras. Vägdagvatten innehåller ofta förhöjda halter av metaller och grus.

Om en fungerande hantering av vägdagvatten saknas behöver en utredning göras av vad som är mest lämpligt. Väghållaren kan välja att ta fram en egen lösning eller ta kontakt med kommunens VA-huvudman Nodra. De kommer då tillsammans med kommunen göra en bedömning om kommunen, inom sin skyldighet att ordna vattentjänster, kan bilda verksamhetsområde och skapa en dagvattenhantering. Om kommunen bedömer att behov finns för dagvatten kommer utbyggnaden prioriteras i förhållande till andra områden i kommunen som har behov av vattentjänster. De boende inom området kommer vid en utbyggnad bekosta utbyggnaden av den nya anläggningen samt framtida drift.

I ytterområden hanteras ofta vägdagvatten i diken. Dikena avleds vidare till närmaste vattendrag, större naturområden eller ledningar. Vid vägövergångar behövs trummor för att säkra passager. Diken är en bra lösning för hantering av vägvatten. Möjlighet skapas för infiltration och återskapande av grundvatten. Dikena har också både en fördröjande och renande effekt. Dikena dessutom ofta stor kapacitet vilket minskar risken för översvämning vid mer extrema regnhändelser. Som alternativ till öppna diken kan olika former av krossdiken skapas. Krossdiken är diken som fylls med kross. I botten av diket ligger ofta en dräneringsledning som säkrar avledningen av dagvattnet.

I mer tätbebyggda områden har vägdagvatten traditionellt hanterats i brunnar och ledningar. Brunnar behöver placeras i lågpunkter och tillräckligt ofta för att kunna hantera de regn som uppstår. För att avleda regn som uppstår upp till en gång per tio år behövs minst en dagvattenbrunn per 300-500 m<sup>2</sup> gata. Dagvattenbrunnarna ska ha sandfång för att avskilja sand och andra partiklar. Brunnarna behöver sugas regelbundet för att fungera. Sandfången bidrar både till en rening av dagvatten samt att säkra att inte sand kommer in i ledningarna och orsakar stopp. Brunnarna kopplas sedan ihop med dagvattenledningar som avleder dagvattnet till närmaste vattendrag eller större naturområde. Ofta behövs någon form av renings- och fördröjningsanläggning innan dagvattnet kan avledas vidare.