SOU 1987:25

Ökat kommunalt

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

En översyn av statlig, kommunal och enskild väghållning i tätorter

Betänkande av 1986 års väghållningsutredning

SOU 1987:25

Ökat kommunalt väghållningsansvar och nya finansieringsmöjligheter

En översyn av
statlig, kommunal och enskild väghållning i tätorter
Betänkande av 1986 års väghållningsutredning

Statens offentliga utredningar
1987:25
Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar och nya finansieringsmöjligheter

En översyn av statlig, kommunal och enskild väghållning i tätorter

Betänkande av 1986 års
väghållningsutredning
Stockholm 1987

Omslag Gull-Britt Montalvo
Foto Lantmäteriet 1986
Fotograf Bengt Lindecrantz
Godkänd för spridning 1987-05-25

ISBN 91-38-10002-9
ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1987 721969

Statsrådet och chefen för
kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 17 april 1986 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna och formerna för ett ökat kommunalt väghållningsansvar och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 28 april 1986 landshövding Curt Boström som särskild utredare. Samma dag förordnades följande personer att biträda utredningen som experter: departementssekreteraren Per-Göran Blixt, riksdagsledamoten Görel Bohlin, gatuchefen Anders Bruse, sektionschefen Bo Bävertoft, numera verkställande direktören Kurt Hugosson, departementssekreteraren Birger Höök, vägdirektören Christer Lundin, sektionschefen Jan Söderström och vägdirektören Börje Åström. Som sekreterare förordnades förste vägingenjören Ingemar Lundin och som biträdande sekreterare, sekreteraren Peter Fäldt. Margareta Berglund har varit assistent åt sekreterarna.

Den särskilde utredaren har arbetat under beteckningen 1986 års väghållningsutredning.

Härmed överlämnas slutbetänkandet "Ökat kommunalt väghållningsansvar och nya finansieringsmöjligheter". I en separat bilaga, framtagen av hovrättsfiskalen Gunnar Jacobsson, redovisas ett förslag till förändring av lagstiftningen om enskilda vägar.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Per-Göran Blixt, Görel Bohlin, Anders Bruse och Jan Söderström.

Stockholm den 3 juli 1987.

Curt Boström

/Ingemar Lundin

/Peter Fäldt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

MINA FÖRSLAG I SAMMANDRAG

Jag föreslår följande förändringar i syfte att få en mer rationell uppdelning av **väghållningsansvaret**.

* Kommunerna får huvudansvaret för väghållningen i tätorter, med undantag för ett överordnat, statligt vägnät. I första hand bör ytterligare närmare 80 kommuner ta över ansvaret för flertalet av nuvarande statliga vägar i sina tätorter.

* Vägverket ansvarar för allmänna vägar på landsbygden och får huvudansvaret för ett begränsat statligt vägnät (främst riksvägar och primära länsvägar) i tätorterna.

Med de här två principerna vill jag så långt det är möjligt renodla ansvaret för väghållningen i landet. I konsekvens härmed föreslår jag att nuvarande statsbidragssystem omvandlas till andra ersättningsformer.

Av **statsbidragen** till kommunerna, trafikhuvudmännen och enskilda väghållare (inom kommunala väghållningsområden) bör endast behållas bidragen till byggande av vissa anläggningar för kollektivtrafik. Då det finns särskilda skäl bör bidrag till kommunala väginvesteringar kunna prövas i flerårsplanen för byggande av länsvägar.

* För investeringar i bussterminaler, bussgator, infartsparkeringar och vissa spåranläggningar införs en ny riksomfattande plan som bör hanteras av vägverket samtidigt och på samma sätt som flerårsplanen för byggande av riksvägar.

De av mig föreslagna principerna för ändrad ansvarsuppdelning mellan stat och kommun innebär en ökad belastning på den **kommunala ekonomin**. Uppskattningsvis skulle merkostnaderna uppgå till minst 450 miljoner kronor per år. Jag förutsätter att kommunernas ökade finansieringsbörda får en tillfredsställande lösning.

För finansieringen av tätortsväghållningen i de kommuner som har eller tar över större delen av den allmänna väghållningen borde det vara en framkomlig väg att antingen

- använda schablonmässiga statsbidrag <u>eller</u>

- införa en kommunal väghållningsavgift (som en del av vad fordonsägarna f.n. betalar i fordonsskatt)

För den fastighetsnära, lokala väghållningen ger ett förslag till lag om kommunvägar möjlighet för en kommun att ta ut en särskild fastighetsavgift om den så önskar.

För stora investeringar i bl.a. storstadsområdenas trafiksystem anser jag att det ska vara möjligt att finansiera vissa projekt i särskild ordning.

Mina förslag till förändringar bör vara genomförda senast vid utgången av år 1990.

SAMMANFATTNING

Indelning och lagreglering av vägar

Landets vägnät delas in i

- statliga vägar
- kommunala vägar och gator samt
- enskilda vägar.

Statliga vägar regleras i väglagen och sköts normalt av vägverket. Det statliga vägnätet i tätorterna bör begränsas. Följande vägar bör därvid förbli eller bli statliga:

- **riksvägar** samt vissa anslutningsvägar med nationell betydelse
- **länsvägar** med stor betydelse för genomgående trafik (främst nuvarande primära länsvägar)

Kommunala vägar och gator föreslås bli reglerade i en ny lag om kommunal väghållning som kompletterar plan- och bygglagen (PBL). Det förslag till lag om kommunvägar som lagts fram i utredningarna "Kommunal och enskild väghållning" (SOU 1977:12) och "Kommunernas gatuhållning" (SOU 1977:65) bör överarbetas och inarbetas i väglagen.

Enskilda vägar regleras i anläggningslagen. Till denna lag överförs vissa bestämmelser från 1939 års lag om enskilda vägar. Anläggnings- och samfällighetslagarna blir tillämpliga på de enskilda vägar som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. lagen om enskilda vägar (1939:608). Enskilda väglagen föreslås bli upphävd. En motsvarighet till institutet vägförening förs in i anläggningslagen och kallas områdesanläggning. Bestämmelserna i 5 kap. enskilda väglagen om ordning och säkerhet förs över till anläggningslagen.

Uppdelning av väghållningsansvaret

Syftet med de föreslagna förändringarna är att ta till vara statens och kommunernas samlade resurser så rationellt som

som möjligt. Vid min översyn av statlig och kommunal väghållning har jag funnit att nuvarande uppdelning av väghållningsansvaret i tätorterna ofta inte är ändamålsenlig eller rationell. I många tätorter finns exempel på både statliga och kommunala väghållningsorganisationer med delvis parallell verksamhet. Det råder också stora skillnader i ekonomiskt åtagande mellan de kommuner som redan är väghållare enligt väglagen och övriga kommuner.

På landsbygden bör det statliga väghållningsansvaret bibehållas. Jag har inte funnit skäl att där ändra nuvarande ordning. Även den statliga bidragsgivningen till enskilda vägar på landsbygden och rådgivningen till de enskilda väghållarna bör bestå.

I tätorter, där det finns en lokal (i regel kommunal) kompetent väghållningsorganisation etablerad vid sidan av den statliga, bör kommunerna få ett ökat ansvar för väghållningen. Staten bör här endast svara för de "övergripande" trafiklederna. Jag föreslår således att kommunerna får ett mera renodlat huvudansvar för väghållningen i tätorter - med undantag för ett överordnat, statligt vägnät.

Det överordnade, statliga vägnätet bör ha en enhetlig standard. Härvid är framkomlighet, säkerhet och omgivande miljö viktiga aspekter. I det nationella perspektivet är dessa faktorer avgörande för samhällsutvecklingen, för näringslivet, för trafikanter och för medborgarna i övrigt. Det är naturligt att vägverket har huvudansvaret för riksvägarna och de viktigaste länsvägarna även i tätorterna. Det statliga vägnätet skall dock så långt möjligt begränsas i tätorterna. Om det är rationellt bör en kommun kunna ha ansvar för en statlig tätortsväg och vara väghållare åt staten.

För hela det övriga allmänna väg- och gatunätet inom tätorterna bör kommunerna ha huvudansvaret. Det viktigaste motivet är strävandena (bl.a. uttryckta i den nya plan- och bygglagen, PBL) att ge kommunerna det samlade ansvaret för

planering och genomförande av markanvändning och byggande. Med det ökade kommunala väghållningsansvaret följer också bättre möjligheter för kommunerna att ta över ansvaret för stora delar av den nuvarande enskilda väghållningen i tätorter. Därmed kan statsbidragen till dessa vägar slopas.

Länsstyrelserna har goda förutsättningar att besluta vilka kommuner som skall ta över ansvaret för flertalet av de allmänna tätortsvägarna inom hela eller delar av sitt område. Vägverket bör besluta - efter förslag från länsstyrelsen - vilka vägar som skall vara statliga. I de fall länsstyrelsen och vägverket inte är överens får regeringen avgöra.

Omfördelningen av väghållningsansvaret bör genomföras i hela landet. I första hand bör - utöver de 110 kommuner som nu är väghållare enligt väglagen - ytterligare närmare 80 kommuner ta ansvaret för huvuddelen av de allmänna vägarna och gatorna i sina centralorter och vissa satellitorter. Exempel på sådana kommuner redovisas i kapitel 11.

Den nya ansvarsuppdelningen skall vara fastlagd senast vid utgången av år 1990, så att den kan ligga till grund för arbetet med de statliga investerings- och driftplanerna för perioden 1991-2000.

Finansiering av statliga vägar i tätorter

I de fall det är rationellt att en kommun är väghållare för en statlig tätortsväg föreslår jag att staten genom vägverket ersätter kommunen för väghållningskostnaderna. Eftersom en kommun i sådana fall kan anses ha en viss nytta av att sköta driften av både kommunala och statliga vägar, bör kommunen få 95 % av de beräknade driftkostnaderna. Beräkningen bör grundas på ett schablonsystem liknande det nuvarande och beakta anslagstilldelningen till vägverket.

När det gäller byggande av statliga vägar i kommunal regi bör statens andel vara lägre. Det tidigare 95-procentiga bidraget

till investeringar i statskommunala vägar förutsatte en relativt omständlig administrativ hantering. För att undvika en återgång till en omfattande statlig granskning av byggnadsobjekten har jag stannat för 75 % som en lämplig bidragsandel. Därvid har jag vägt in fördelarna med de administrativa förenklingar och det ökade kommunala inflytandet som 1982 års statsbidragsförordning syftade till.

Oavsett vem som är väghållare bör investeringarna i det statliga vägnätet finansieras ur ett och samma statliga anslag. Investeringarna bör prioriteras och inordnas i respektive flerårsplan för byggande av riksvägar och länsvägar. Fördelningsplanen kan slopas.

Finansiering av vissa anläggningar för kollektivtrafiken

Ansvaret för regional och lokal kollektivtrafik åvilar trafikhuvudmännen. Betydande delar av kostnaderna för trafiken finansieras med skattemedel från kommuner och landsting. Trafikhuvudmännens ansvar gäller främst trafiken som sådan. Detta tillsammans med den betydande skattefinansieringen har medfört att investeringarna i fasta anläggningar i vissa fall inte är tillräckliga. Det är av många skäl angeläget med en effektiv och väl fungerande lokal och regional kollektivtrafik. Staten bör därför även framgent bidra till en rationell utbyggnad av fasta anläggningar. Bidrag bör lämnas till uppbyggnaden av trafiknäten i form av bussterminaler, bussgator, infartsparkeringar och vissa spåranläggningar.

För investeringar i vissa anläggningar för kollektivtrafiken bör en särskild plan inrättas för hela landet. Den bör hanteras av vägverket samtidigt och på samma sätt som nuvarande flerårsplan för byggande av riksvägar. Det statliga bidraget bör som nu vara 50 % av bidragsunderlaget.

Finansiering av den kommunala väghållningen

Bidragen till statskommunal väghållning bör slopas och omvandlas till andra ersättningsformer. I undantagsfall - då särskilda skäl föreligger - bör planerade investeringar i det kommunala väg- och gatunätet kunna prövas i flerårsplanen för byggande av länsvägar. Den statliga bidragsandelen bör då vara högst 50 %. Vid övergången till det av mig föreslagna systemet bör särskilda regler gälla.

De i utredningen föreslagna principerna för ändrad ansvarsuppdelning och finansiering innebär - sett över hela landet - att kommunernas årliga väghållningskostnader ökar med minst 450 miljoner kr. Kostnadsökningen hänför sig nästan uteslutande till driften av det föreslagna utökade kommunala vägnätet. En förutsättning för förslagen är att kommunernas ökade finansieringsbörda får en tillfredsställande lösning.

Den korta utredningstiden har inte medgett någon djupare analys av de samhällsekonomiska frågorna, men jag har funnit att de ekonomiska åtagandena genom mitt förslag kan komma att variera starkt mellan kommunerna. Denna variation försvårar en generell lösning i form av enbart en finansiering med hjälp av kommunalskatten. Det är önskvärt att finna ett system som stimulerar vägförvaltningarna och kommunerna att gemensamt söka så rationella lösningar som möjligt av väghållningsansvarets fördelning.

Vid min genomgång av alternativa finansieringsmöjligheter har jag funnit att två principiellt olika system bör diskuteras vidare i den pågående översynen av den statliga trafikpolitiken. Det ena är att via ett statligt anslag fördela en ersättning för den föreslagna utökade kommunala väghållningen till de aktuella kommunerna. Det andra är att ge kommunerna rätt att inom ramen för det statliga fordonsskattesystemet själva ta ut en "kommunal väghållningsavgift".

En statlig ersättning till de kommuner som övertar ansvaret för befintliga allmänna vägar i tätorter skulle i princip likna det nuvarande bidragssystemet för drift av statskommun-

vägar. Ersättningen kan fördelas till kommunerna efter en fördelningsnyckel som beskriver kommunens väghållningsengagemang.

En kommunal väghållningsavgift skulle kunna utformas på så sätt att kommunerna får möjlighet att som avgift ta ut en del av vad fordonsägarna f.n. betalar som fordonsskatt. Ett sådant system förutsätter att avgifterna endast används till kommunal väghållning. Statsmakterna bör besluta om ett maximalt belopp som de väghållande kommunerna får ta ut som en kommunal väghållningsavgift.

Någon av de här skisserade finansieringsmöjligheterna bör kunna användas för att finansiera den utökade kommunala väghållning som här föreslås.

För den lokala, fastighetsnära väghållningen föreslår jag att kommunerna får möjlighet att - i likhet med bl.a. vägsamfälligheter - ta ut årliga väghållningsavgifter från fastighetsägarna. Denna möjlighet kan skapas genom att se över och införa tidigare framlagda förslag till lag om kommunvägar.

Skyldigheten för fastighetsägare att sköta gångbanerenhållning på kommunala gator bör slopas. I gengäld kan en kommun - om den finner det lämpligt - täcka de uppkomna kostnaderna med en fastighetsavgift.

Stora investeringar i bl.a. storstadsområdenas trafiksystem

För att åstadkomma en bättre och säkrare trafikmiljö i bl.a. storstadsområdena krävs från tid till annan samlade grepp och betydande investeringar. Nuvarande finansieringssystem har då ofta visat sig otillräckliga. Jag anser därför att ytterligare finansieringsmöjligheter bör tillskapas främst för dessa områden. Det ska vara möjligt att finansiera vissa projekt i särskild ordning.

1 UTREDNINGSARBETET

1.1 Direktiven

Regeringen bemyndigade den 17 april 1986 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna och formerna för ett ökat kommunalt väghållningsansvar och därmed sammanhängande frågor.

Att utreda formerna för hur en rationellare och effektivare fördelning av väghållningsansvaret mellan stat, kommun och enskild kan förverkligas med ökat kommunalt väghållningsansvar var den främsta uppgiften för utredaren. Enligt direktiven skulle följande huvudpunkter studeras:

* avgränsningen mellan statlig, statskommunal, kommunal, enskild statsbidragsberättigad och övrig enskild väghållning
* förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för allmänna vägar i tätorter
* förutsättningarna för ett ökat ansvar för kommuner som är väghållare enligt väglagen och trafikhuvudmännen för kollektiv persontrafik avseende vissa kollektivtrafikanläggningar
* förutsättningarna för ett ökat kommunalt anvar för cykelvägnätet m.m.
* förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för det enskilda vägnätet i tätorter
* förutsättningarna för ett bibehållet och i vissa fall ökat statligt ansvar för vägar med en övergripande trafikfunktion i tätorter (riksvägar och större länsvägar)
* för- och nackdelar med olika finansieringssystem för statskommunal och kommunal väghållning
* system för uttag av avgifter från fastighetsägare för att helt eller delvis finansiera driften av det statskommunala och kommunala vägnätet

De fullständiga direktiven till utredningen, "Översyn av statlig och kommunal väghållning" (Dir. 1986:16), redovisas i bilaga 1.

1.2 Uppläggning av utredningsarbetet

Inledningsvis inriktades utredningsarbetet på att söka en rationell fördelning av väghållningsansvaret - i första hand mellan staten och kommunerna. Avsikten var att få ett underlag för genomgången av olika finansieringssystem.

Utredningen har eftersträvat ett öppet arbetssätt. En av Svenska Kommunförbundet bildad arbetsgrupp har följt utredningsarbetet, bidragit med underlagsmaterial och fortlöpande lämnat synpunkter på olika förslag. Arbetsgruppen har bestått av ledande tjänstemän från gatukontor och stadsingenjörskontor i kommuner av olika storlek och från olika delar av landet. Sekretariatet har dessutom besökt och samlat material från ytterligare ett antal kommuner.

Vägverkets samtliga regionala förvaltningar har besvarat en omfattande enkät som sekretariat sänt ut. Syftet var att få en översiktlig bild av vissa ekonomiska och praktiska konsekvenser för kommunerna och vägverket om fler kommuner blir väghållare (i väglagens mening).

En stor del av utredningsarbetet har ägnats åt att belysa spänningsfältet mellan statlig och kommunal väghållning. Det har emellertid inte varit möjligt att genomföra några djupgående samhällsekonomiska analyser under den utredningstid som stått till buds. Inte heller har tiden medgett närmare studium av storstadsområdenas trafikförsörjningsproblem vad gäller finansieringen av stora investeringar i vägar, kollektivtrafikanläggningar och åtgärder för att förbättra miljön.

Sekreterarna och några av experterna har deltagit i dels konferensen "Avgiftsupptagning i vägtrafiken" i Stockholm, anordnad av Transportforskningskommissionen, dels konferensen "Alternative finansieringsformer for infrastruktur i samferdsel" i Bergen, anordnad av Nordisk komité for transportforskning.

Utredningen har tagit emot uppvaktningar från Kommunförbundets gatu- och trafikberedning samt från Byggentreprenörerna. Vidare har utredningen anordnat ett seminarium i samband med mässan VÄG 87 i Luleå.

Utredningen har haft nio protokollförda sammanträden och därutöver ett antal mindre överläggningar.

De fackliga centralorganisationerna har informerats om utredningsarbetet i en skrivelse den 12 augusti 1986 och getts tillfälle att framföra synpunkter. De närmast berörda förbunden, Statsanställdas förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet, har fått information om mina förslag vid ett särskilt möte den 10 juni 1987.

I slutskedet har utredningsinsatserna koncentrerats på att översiktligt beskriva olika konsekvenser av framlagda förslag. Avsikten har varit att ge underlag för det inom kommunikationsdepartementet pågående arbetet med en trafikpolitisk proposition. Det har dessvärre inte varit möjligt att i den här utredningen redovisa konkreta förslag till författningsändringar annat än i frågan om enskild väghållning.

2 TIDIGARE UTREDNINGAR

I det här kapitlet sammanfattas delar i vissa tidigare utredningar som haft särskild betydelse för övervägandena i min utredning. De är:

* Kommunal och enskild väghållning (SOU 1977:12)
* Kommunernas gatuhållning (SOU 1977:65)
* Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna (SOU 1977:48)
* Ökat kommunalt väghållningsansvar (Ds Kn 1979:3)
* Ökad kommunal självstyrelse (SOU 1980:10)
* Bidragsvägar - System och statsbidrag för kommunal väghållning (Ds K 1981:4)

På vilket sätt förslagen i dessa utredningar lett till förändringar redovisas i efterföljande kapitel.

De närmast följande avsnitten bygger helt på kapitel 2 i den närmast föregående väghållningsutredningen, "Bidragsvägar". Avsnitt 2.1 och 2.2 är direkta avskrifter av motsvarande avsnitt i den utredningen.

2.1 Kommunal och enskild väghållning (SOU 1977:12)

I december 1969 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att verkställa översyn av lagen om enskilda vägar. Utredningen, som antog namnet 1969 års vägutredning, avlämnade sitt slutbetänkande i maj 1977.

I slutbetänkandet (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning föreslog utredningen att kommunerna skulle kunna

överta viss del av den enskilda väghållningen. Avgörande skäl för detta förslag var bl.a. att ett stort antal kommuner redan frivilligt utförde eller bekostade väsentliga delar av den väghållning som formellt ingår i framför allt vägföreningars åtagande och att kommunernas ansvar under senare tid har ökat för genomförande av bebyggelseplaner.

Utredningen föreslog att bestämmelser om kommunal väghållning skulle regleras i en särskild lag, lag om kommunvägar. Förslaget innebar att kommunen själv skulle avgöra omfattningen av den väghållning som kommunen åtog sig. Utredningen ansåg det särskilt angeläget att kommunen handhar väghållningen inom områden med byggnadsplan - om inte skulle detta bestämmas i fastställelseplanen. Regeln skulle inte gälla befintliga byggnadsplaneområden. För sådana områden utgick utredningen från att den enskilda väghållningen vid behov successivt övertas av kommunen.

Kommunfullmäktige skulle avgöra om och i vilken utsträckning kommunal väghållning skulle ordnas. Beslut om sådan väghållning innebär att kommunen åtar sig att bygga - eller överta - den avsedda vägen och att svara för vägens drift. Kommunen föreslogs ges möjlighet att ta behövligt markutrymme i anspråk och ta ut avgift för vägens byggande och drift av de fastighetsägare för vilka kommunens väghållning var till nytta.

Kommunfullmäktige skulle också enligt förslaget besluta om avgifter skulle utgå. Avgiftsuttaget föreslogs ske enligt taxa på samma sätt som gäller för vatten- och avloppsavgift och avgift för fjärrvärme. Skulle avgift utgå hade väghållningsmyndigheten att besluta om ett väghållningsområde inom vilket avgiftsskyldighet föreligger. Väghållningsområdet skulle omfatta de fastigheter som hade nytta av väghållningen och för tätortsförhållanden skulle regeln vara att samtliga fastigheter ansågs ha nytta av vägen.

2.2 Kommunernas gatuhållning (SOU 1977:65)

I maj 1975 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att utreda frågan om nytt avgiftssystem för gatubyggande. Utredningen, som antog namnet gatukostnadsutredningen, avlämnade sitt betänkande i september 1977 (SOU 1977:65).

Gatukostnadsutredningens förslag anknyter till det förslag som 1969 års vägutredning presenterade (se avsnitt 2.1). Även gatukostnadsutredningen föreslog en särskild lag om kommunvägar.

Begreppen gata och väg föreslogs behållas men inordnas under termen kommunvägar, som också skulle täcka sådana trafikområden, t.ex. lastgator, arkader, gångvägar m.m., som kommunerna skulle vilja ta ansvaret för trots att de ligger på mark som är kvartersmark eller specialområde enligt gällande plan.

Utredningen fann det inte möjligt att genomgående tillskapa enhetliga regler för den kommunala gatu- och väghållningen. Bl.a. skulle byggande av gata i stadsplan alltjämt vara en obligatorisk skyldighet för kommunerna, medan dessa själva föreslogs kunna få avgöra vilka enskilda vägar resp. särskilda trafikområden på kvartersmark de ville ta över.

Vad gäller finansieringen ansåg gatukostnadsutredningen att det system av områdesvis bestämda avgifter av taxetyp som föreslagits av vägutredningen för den kommunala väghållningen i stort sett kunde användas också för kommunernas gatuhållning. Kommunerna borde därmed kunna räkna med att täcka samtliga sina utgifter för såväl byggande som underhåll och drift av gator, parker och andra allmänna platser i stadsplanelagda områden.

Utredningen föreslog att reglerna om gaturenhållning fördes över till den föreslagna lagen om kommunvägar. Kommunernas

nuvarande rätt att ålägga fastighetsägare att sköta renhållningen av gångbana utanför sin fastighet borde upphävas med en övergångstid av högst tio år.

Enligt äldre bestämmelser förföll gatubidrag till betalning först när vissa villkor uppfyllts, t.ex. att tomt bebyggts enligt stadsplanen. Av denna anledning kvarstår alltjämt ett stort antal oguldna fordringar för redan byggda gator. Av rättviseskäl ansåg utredningen att betalningsskyldighet skulle inträda för dessa äldre inte förfallna gatuersättningar i och med att ny lag träder i kraft. Möjlighet skulle likväl ges till amortering under en tioårsperiod.

2.3 Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna (SOU 1977:48)

I november 1976 bemyndigade regeringen chefen för budgetdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda kommunernas ekonomi. Kommittén, som antog namnet 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76), avlämnade i augusti 1977 sitt andra delbetänkande (SOU 1977:48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna.

Kommittén anförde bl.a. att syftet med statsbidragsgivningen i första hand sägs vara

att ge kommunerna ett allmänt finansiellt stöd,

att utjämna skillnader i kostnadsnivå och skattekraft mellan olika kommuner,

att stimulera tillhandahållande och utbyggnad av viss kommunal service samt

att av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl påverka den kommunala verksamheten.

Utredningen framförde att om syftet med bidragsgivningen var att ge kommunerna ett allmänt finansiellt stöd, finns det inte skäl att bevara det nuvarande systemet med en rad speciella bidrag. En övergång till generella former vore att föredra. Om syftet emellertid är att stimulera utbygg-

naden av viss kommunal service blir situationen annorlunda. Det är självklart att om statsmakterna önskar påverka kommunerna att bedriva viss verksamhet sker det lämpligast genom att bidraget knyts till den ifrågavarande verksamheten.

Utredningen framhöll också att det inte är uteslutet att staten i framtiden kunde finna det lämpligt att stimulera utbyggnaden av någon särskild kommunal verksamhet. KEU 76 ansåg det viktigt att stimulansbidragen blir föremål för omprövning med jämna mellanrum - t.ex. vart femte år.

2.4 Ökat kommunalt väghållningsansvar (Ds Kn 1979:3)

I december 1976 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågan om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna. Kommittén, som antog namnet Statskontrollkommittén, överlämnade i februari 1979 sitt fjärde delbetänkande (Ds Kn 1979:3) Ökat kommunalt väghållningsansvar. Syftet var att kommitténs ställningstagande skulle kunna ligga till grund för fortsatta överväganden inom kommunikationsdepartementet.

Ur kommitténs sammanfattning kan följande citeras.

> "De synpunkter på ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller väghållningen i tätorterna som redovisats innebär att kritik riktas mot förhållanden där såväl statens som kommunernas väghållningsorganisationer förekommer inom samma tätort. Särskilt framhålls, i de fall där staten är väghållare inom tätortsområden, att stora krav ställs på samarbete mellan kommunens planeringsorgan och länets förvaltning under planeringsprocessens olika skeden. Skiljaktigheter i uppfattningen om lösningen på olika trafikproblem kan leda till att samordningsproblem uppstår mellan väg- och trafikledsbyggandet å ena sidan och samhällsbyggandet i övrigt å andra sidan.
>
> Statskontrollkommittén delar den kritik som riktats mot gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i tät-

orter där staten är väghållare. Ett förhållande där kommunerna svarar för väghållningen i tätorterna torde enligt statskontrollkommitténs uppfattning i princip vara en lämplig ordning. Vissa undantag från denna princip bör dock ske beträffande trafikleder i tätorter som ingår som länkar i regionala eller nationella trafikmönster. Starka skäl talar för ett statligt huvudmannaskap för dessa leder.

En lämplig lagteknisk lösning som syftar till att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är enligt statskontrollkommitténs uppfattning att mönstra ut alla bestämmelser i väglagen som rör kommunerna - och om så är nödvändigt - föra in dessa i den föreslagna lagen om kommunvägar. Genom en sådan åtgärd skulle det skapas renodlade huvudmannaskapslagar inom vägsektorn - väglagen reglerar den statliga väghållningen, kommunvägslagen den kommunala samt anläggningslagen och enskilda väglagen den väghållning som ombesörjs av enskilda fastighetsägare eller sammanslutningar av dessa."

2.5 Ökad kommunal självstyrelse (SOU 1980:10)

Statskontrollkommittén avlämnade i mars 1980 sitt slutbetänkande. Kommittén formulerade de allmänna kraven på statsbidragssystemet på följande sätt.

- Bidragssystem bör utformas så att det ger största möjliga frihet för kommuner och landstingskommuner att besluta i ekonomiska och organisatoriska frågor. Detta innebär bl.a. att bidragssystemet bör vara neutralt i fråga om kommunernas val av organisation och resursinsatser för fullgörandet av deras uppgifter och tillhandahållande av samhällsservice. Kommunerna skall i princip också kunna besluta om uttag av avgifter för finansiering av viss verksamhet utan att detta påverkar bidragens storlek.

- Bidragssystemet bör göra det möjligt för kommunerna och landstingskommunerna att tillhandahålla en enhetlig och likvärdig samhällsservice åt medborgarna och därför beakta kommunernas och landstingskommunernas skilda ekonomiska förutsättningar och förekommande variationer i andra avseenden, såsom kostnadsnivå, utgiftsstruktur, geografiskt läge, befolkningsstruktur o.d.

- Bidragssystemet bör vara kostnadsbesparande för samhället och därför administrativt enkelt.

- Bidragssystemet bör medverka till att av staten uppställda övergripande mål för utbyggnad och tillhandahållande av samhällsservice uppnås. Detta kan för vissa verksamheter förutsätta inslag av stimulansbidrag eller andra påverkansmedel i bidragssystemet.

2.6 Bidragsvägar - System och statsbidrag för kommunal väghållning (Ds K 1981:4)

Den 22 februari 1979 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av statsbidragssystemet för den kommunala väghållningen. I uppdraget ingick även att utreda frågan om en lämplig avgränsning mellan statlig och kommunal väghållning. En allmän utgångspunkt i arbetet skulle vara att få till stånd ett ökat kommunalt självbestämmande i väghållningsfrågor. Den särskilde utredaren arbetade under benämningen Väghållningsutredningen.

Väghållningsutredningen framhöll bl.a. att det primära målet för ändrad väghållningsindelning är att minska kostnaderna för både stat och kommun. Som underlag för vägverkets diskussioner med de kommuner som borde bli väghållare enligt väglagen föreslog utredningen följande principer.

"1. Kommun med största tätort överstigande ca 7 000 invånare bör vara egen väghållare i denna tätort.

2. Det bör även övervägas om kommun med största tätort, under 7 000 invånare, skall vara väghållare i denna tätort om minst två av följande tre villkor är uppfyllda:

   a. Kommunens totala befolkning överstiger ca 15 000 invånare.

   b. Kommunen har en väl uppbyggd vägunderhållsorganisation.

   c. Den väglängd som kan bedömas bli bidragsberättigad överstiger ca 7 km.

3. Kommun som är eller blir egen väghållare för den största tätorten bör även vara väghållare för andra tätorter, om invånareantalet i dessa överstiger ca 2 000 i respektive ort och den blivande bidragsberättigade väglängden överstiger ca 4 km. Avståndet till den största tätorten bör beaktas.

4. Inom kommunalt väghållningsområde bör staten vara väghållare för större genomfartsled (normalt riksväg men ibland även större länsväg) om denna i huvudsak är fri från direktutfarter, dvs. inte har karaktär av affärs- eller bostadsgata. När det gäller befintliga genomfartsleder i kommuner som är väghållare bör övertagandet ske i samband med att väghållningsindelningen ses över."

Ändring av indelningen kan ske utan författningsändringar. Om villkor 1. tillämpas innebär detta att 48 kommuner blir nya väghållare. Villkor 2. innebär att ytterligare ett 10-tal kommuner får egen väghållning.

Förändringen kan komma att påverka vägverkets organisation och kan medföra att vägstationer som redan i dag har otillräckligt underlag måste läggas ned. Samtidigt kan vägverkets organisation och resurser inriktas på väghållningen utanför tätorterna till gagn för bl.a. glesbygden.

I samband med översynen av väghållningsindelningen föreslås att även det enskilda statsbidragsberättigade vägnätet inom kommunalt väghållningsområde studeras i syfte att förändra de viktigaste enskilda statsbidragsvägarna och därigenom erhålla endast ett statsbidragssystem för kommunal väghållning.

3 NUVARANDE UPPDELNING AV VÄGHÅLLNINGEN

I det här kapitlet behandlas kortfattat vägnätets omfattning och indelning, trafikarbete samt frågor om ansvar, finansiering, byggande, drift och tillsyn.

3.1 Indelning av vägnätet

Landets vägnät delas in i:

* allmänna vägar
* gator
* enskilda vägar.

Väghållare för allmän väg är vägverket eller sådan kommun som av regeringen förordnats till att vara väghållare. Staten bestämmer genom beslut av vägverket vilka vägar som skall vara allmänna. Allmän väghållning regleras i väglagstiftningen, väglagen (1971:948, omtryckt 1987:459) och vägkungörelsen (1971:954, omtryckt 1987:461). Gatuhållning och enskild väghållning regleras i plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246) som gäller fr.o.m. den 1 juli 1987, 1939 års lag (1939:608) om enskilda vägar, anläggningslagen (1973:1149) samt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Huvudregeln i plan- och bygglagen (PBL) är att kommunen skall vara huvudman för allmän plats och därmed gatuhållningen inom detaljplanelagt område. I speciella fall kan kommun besluta om annan huvudman i samband med antagandet av detaljplanen. I dessa fall regleras väghållningsansvaret genom lagen om enskilda vägar och/eller anläggningslagen samt samfällighetslagen.

Staten sköter genom vägverket huvuddelen av den allmänna väghållningen. Resterande del av det allmänna vägnätet svarar vissa kommuner för. Kommunernas ansvar för det allmänna vägnätet är normalt avgränsat till centralorten och ett mer eller mindre begränsat område av intilliggande landsbygd. Beslut om att förordna en kommun till väghållare enligt väglagen fattas av regeringen.

Tidigare har kommunernas skyldighet att svara för väghållningen reglerats i byggnadslagen. I stadsplanelagt område skulle kommunerna svara för gatuhållningen och för skötseln av allmän plats. I områden med byggnadsplan var det fastighetsägarna som genom vägföreningar och samfälligheter skulle svara för väghållningen och andra gemensamma områden. Vid de upprepade kommunindelningsreformer som förevarit har städer, köpingar och municipalsamhällen slagits ihop med omgivande landskommuner. Därmed har skillnaderna mellan planformerna och de olika sätten att sköta väghållningen i dessa olika kommuner framträtt allt tydligare. Dessa olikheter försökte man i kommunerna utjämna vid sammanläggningarna genom att den nya "storkommunen" beslutade om stöd till den enskilda väghållningen i byggnadsplanelagda områden. Härmed kom de flesta kommuner att engagera sig i den enskilda väghållningen på ett eller annat sätt. Detta engagemang i den enskilda väghållningen är frivilligt. Kommunallagens likställighetsprinciper har emellertid ofta medfört att kommunerna engagerar sig i den enskilda väghållningen i de fall när båda detaljplaneformerna finns inom kommunens område. Stödet tar sig olika uttryck, alltifrån ett helt övertagande av vägföreningen/samfällighetens väghållning till olika former av ekonomiskt stöd. I många kommuner har man behållit vägföreningarna och låter dessa ta ut vägavgifter i syfte att minska kommunens kostnader för väghållningen, Svenska Kommunförbundet har genomfört en enkät om hur kommunerna engagerar sig i den enskilda väghållningen. Enkäten är sammanställd i en särskild rapport Svenska Kommunförbundet: Kommunernas väghållning 1983, rapport 4, enskild väghållning. Se även avsnitt 6.1.

3.2 Omfattning och trafikarbete

Den sammanlagda längden av det allmänna vägnätet - det statliga och statskommunala - är väl känd. Vägverket och kommunerna dokumenterar detta vägnät. 1985 uppgick den totala längden till 104 100 km, varav det statliga var 98 200 km och statskommunala var 5 900 km. Omfattningen på den kommunala väghållningen har inventerats av Svenska kommunförbundet och har redovisats i rapporten "Kommunernas väghållning 1985". Den kommunala väghållningen uppgår totalt till 49 100 km varav 5 900 km statskommunala vägar, 30 200 km kommunala gator och enskilda tätortsvägar samt 13 000 km enskilda vägar på landsbygden. Av den totala kommunala väglängden fanns 32 000 km väg/gata i de 108 kommuner som var väghållare enligt väglagen 1985. Till detta vägnät med vägverket eller kommunerna som väghållare skall läggas det enskilda vägnätet. Det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet uppgick 1985 till 70 100 km. Det övriga enskilda vägnätets omfattning är mindre känd, men kan uppskattas till ca 210 000 km.

För att erhålla en uppfattning om de olika vägnätens fördelning mellan tätort och landsbygd samt trafikarbetets storlek och fördelning uppdrogs åt vägverket att uppskatta denna fördelning. Resultatet av detta arbete redovisas i bilaga 2.

Om man bortser från det enskilda vägnätet kan konstateras att det av kommunerna skötta vägnätet (exkl. övertagna enskilda vägar) uppgår till 32 900 km, vilket utgör 25 % av det kommunala och allmänna vägnätet. På detta kommunala vägnät utförs 12-20 miljarder fordonskm per år, vilket utgör ca 30 % av det totala vägtrafikarbetet i landet.

Av det kommunala vägnätet (exkl. övertagna enskilda vägar) är ca 31 000 km belägna inom tätorter. På det statliga och kommunala vägnätet i tätorten utförs 15-23 miljarder fordonskm, vilket utgör ca 35 % av det totala trafikarbetet.

3.3 Ansvarsfrågor

De allmänna vägarna sköts dels av staten (vägverket), dels av vissa kommuner. Dessa kommuner har av regeringen förordnats till väghållare enligt väglagen. Nämnda kommuner får ersättning i form av statsbidrag till byggande och drift. För närvarande (1987) är 110 kommuner förordnade till väghållare. Omfattningen på området inom vilket kommunen är väghållare varierar. Vanligast är att kommunen är väghållare i centralortens tätortsområde. Det förekommer emellertid kommuner som är väghållare för allmän väg inom hela kommunens område, såväl i tätorter som på landsbygden. Exempel på kommuner med stor landsbygdsandel inom sitt väghållningsområde är Göteborg, Norrköping, Karlskoga och Degerfors.

Enligt byggnadslagen skulle kommunerna ansvara för väg- och gatuhållningen inom stadsplanelagt område. I områden med byggnadsplan skulle väghållningen skötas av de enskilda fastighetsägarna. Med den nya plan- och byggnadslagen skall kommunen ta ställning till huvudmannaskapet för bl.a. väghållningen när kommunen antar en detaljplan. Byggnadslagens bestämmelser om stadsplan respektive byggnadsplan har i detta avseende förts över till detaljplaneinstitutet. Sålunda överföres de nuvarande stadsplanerna till detaljplan med kommunen som huvudman för allmän plats. De nuvarande byggnadsplanerna överföres till detaljplan med annan huvudman för allmän plats.

Vägverket skall enligt förordningen om statsbidrag till väg- och gatuhållning m.m. (1982:853) utöva tillsyn över den statskommunala väghållningen. Vid bidragsgivningen till investeringar finns en inarbetad planerings- och projekteringsprocess mellan vägverket och den väghållande kommunen som säkerställer statens inflytande på utformning, kostnader m.m. De normkostnader som ligger till grund för bidragsgivningen till drift och underhåll ger vägverket möjlighet att påverka väghållningsstandarden i av statsmakterna önskad riktning.

För både investering och drift kan konstateras att minskade bidrag gör det allt svårare för vägverket att utöva en effektiv tillsyn.

Ansvaret att sköta vägar som inte är allmänna kan också överlåtas på vägföreningar och samfälligheter. I några kommuner är detta vanligt, framförallt på det lokala gatunätet. I t.ex. Vallentuna och Ekerö låter kommunen vägföreningar ta hand om praktiskt taget alla gator och vägar. Det är också vanligt med s.k. storkvarter innebärande att fastighetsägarna får sköta den mest lokala delen av väghållningen genom att dessa vägar läggs på tomtmark.

3.4 Kostnader och finansiering

De statliga anslagen till väghållningen under den senaste tioårsperioden framgår av diagrammen i bilaga 3. Byggnadsanslagen till statliga vägar och till statskommunala vägar har realt sjunkit med ca 50 % under denna period. Anslaget till statlig drift har ökat något under perioden. Samtidigt har driftbidraget till statskommunvägar först ökat något för att i slutet på perioden sjunka till 1979 års nivå.

Den statliga väghållningen som vägverket utför är helt skattefinansierad via statsbudgeten. 1985 lade vägverket ner 3 881 miljoner kr. på drift av statliga vägar och 1 155 miljoner kr. på byggande dvs totalt ca 5 miljarder kr. Kommunerna lade samma år ner 2 640 miljoner kr. på drift av kommunala gator och vägar varav 960 miljoner kr. på det statskommunala vägnätet, 1 590 miljoner kr. på kommunala gator samt 90 miljoner kr. på enskilda vägar på landsbygden. Det utbetalda statsbidraget till drift av statskommunvägar var år 1985 625 miljoner kr. Kommunernas bruttoinvesteringar i väg- och gatunätet var samma år enligt nationalräkenskaperna 1 950 miljoner kr. Det utbetalade statsbidraget till statskommunalt byggande var detta år 423 miljoner kr. Kommunernas bruttokostnader för väg- och gatuhållningen var år 1985 således ca

4,6 miljarder kr. Från detta skall frånräknas 1 050 miljoner kr. i statsbidrag. Den kommunala nettokostnaden var därmed ca 3,6 miljarder kr.

De väghållande kommunerna erhöll år 1985 625 miljoner kr. i statsbidrag till drift vilket motsvarar i genomsnitt 65 % i statsbidrag av de 960 miljoner kr. som kommunerna lade ner på statskommunala gator och vägar. För att kunna göra en jämförelse mellan statsbidraget och de kostnader som är bidragsberättigade, dvs. ingår i det s.k. bidragsunderlaget, skall i princip kostnaderna för barmarksrenhållning och gatubelysning räknas bort. Kostnaderna för statskommunal väghållning exklusive barmarksrenhållning och gatubelysning uppgick till 780 miljoner kr.

Normkostnaderna (bidragsunderlaget) för det statskommunala vägnätet, dvs. i princip den kostnad som vägverkets driftstandard enligt målnivån i vägverkets femårsplan drift skulle ge, var 1985 sammanlagt 997 miljoner kr. Av detta är ca 25-30 miljoner kostnader för gatubelysning som är bidragsberättigad. Den i kommunerna nedlagda kostnaden på det statskommunala väg och gatunätet på 780 miljoner kan då jämföras med normkostnaden 970 miljoner kr. Kommunerna nådde således upp till ca 80 % av vägverkets målnivå för drift av det statskommunala vägnätet under 1985.

Den kommunala väghållningen är till en stor del finansierad med kommunalskattemedel. En icke oväsentlig del av väghållningskostnaderna i de kommuner som har statskommunal väghållning täcks av det ovan beskrivna statsbidraget.

I många kommuner finansieras utbyggnaden av väg- och gatunät i samband med nyexploateringar med hjälp av exploateringavtal och liknande. I byggnadslagen fanns bestämmelser som gjorde det möjligt för kommuner att av fastighetsägarna ta ut kostnader för nybyggnad och upprustning av väg- och gatunät. Dessa bestämmelser har i allt väsentligt förts över till plan- och bygglagen. Denna senare möjlighet att helt eller

delvis täcka kostnaderna för utbyggnad och upprustning av gator och annan allmän plats inom ett begränsat bebyggelseområde utnyttjas endast av ett fåtal kommuner. En av anledningarna till det begränsade utnyttjandet av denna möjlighet är att bestämmelserna ställer krav på en administrativ och politisk process som inte ofta anses stå i proportion till de inkomster kommunen skulle kunna erhålla.

I de kommuner som har behållit vägföreningsvägar kan föreningen debitera väghållningsavgifter av fastighetsägarna för den lokala väghållningen. Dessa avgifter kan täcka såväl byggande som drift. Storleken på dessa avgifter bestäms av de faktiska väghållningskostnaderna för föreningen, men också av de bidrag som staten och/eller kommunen ger ut.

3.5 Produktion

3.5.1 Vägverkets väghållning

Vägverkets produktion av tjänster sker i nära samarbete med berörda myndigheter, företag, trafikantgrupper och övriga intressenter. Målen för väghållningen utgår från de mål som gäller för samhällets utveckling på nationell, regional och lokal nivå. Vägverket bryter därvid ned de av regeringen angivna trafikpolitiska målen för väghållningen till mer operativa mål genom att upprätta planeringsmål och planer för drift och byggande. Investeringsplanerna upprättas inom en i författningarna fastlagd planeringsordning. Investeringsplanerna består av flerårsplaner för byggande av riksvägar respektive länsvägar. Dessa planer revideras vart tredje år. Flerårsplanen för riksvägar upprättas och fastställes av vägverket och flerårsplanen för länsvägar upprättas och fastställes av länsstyrelsen. Kommuner och länsmyndigheter ges före upprättandet möjlighet att inkomma med förslag till objekt till dessa planer och ges möjlighet att yttra sig över de upprättade förslagen. Om en länsstyrelse och vägverket inte är överens om innehållet i en upprättad flerårsplan

skall planen överlämnas till regeringen för fastställelse-prövning.

För driftverksamheten upprättas internt inom vägverket femåriga planer. En sådan plan anger den inriktning och standard som skall gälla för driftverksamheternas genomförande, t.ex. vilken standard som gäller vid underhåll av belagda vägar eller vid utförande av "serviceåtgärder" vintertid. Planen utgör även ett instrument för årlig fördelning av medel till län.

På länsnivå ansvarar vägförvaltningarna för driftverksamheten. Produktionen sker till stor del genom vägförvaltningarnas lokala organisation som består av ett antal "arbetsområden". Ett arbetsområde ansvarar för i medeltal 40 mil väg och har en verksamhet motsvarande 5-8 miljoner kr. En stor del av denna verksamhet bedrivs genom inlejda resurser. Detta gäller speciellt "vinterväghållningen". Genomförandet av vissa underhållsarbeten leds direkt av vägförvaltningen. Vägförvaltningarna överlämnar även åt vägverkets regionala byggnadsorganisation - byggnadsdistrikten - eller åt externa entreprenörer att utföra vissa typer av underhållsåtgärder. Byggnadsdistrikten får även uppdrag från vägförvaltningarna att upphandla verksamheter där vinster av samordning med andra län kan uppnås.

Större byggnadsobjekt beställs av vägförvaltningarna från byggnadsdistrikten som antingen kan bygga i egen regi eller låta en anläggningsentreprenör utföra arbetet.

3.5.2 Kommunernas väghållning

Kommunernas väghållning sköts normalt av en gatuförvaltning under en gatunämnd, teknisk nämnd eller ibland direkt under kommunstyrelsen. Storleken på förvaltningen och omfattningen på verksamheten varierar givetvis med kommunens storlek och därmed också vägnätets storlek. I de flesta kommuner - utom i

de allra största - omfattar förvaltningens ansvar också vatten och avlopp samt skötseln av parker. Gatuförvaltningen utgör endast en liten andel av den skattefinansierade delen av kommunal verksamhet (5-7 %). I några kommuner förekommer inte någon gatuförvaltning.

De kommuner som är väghållare i väglagens mening får som nämnts bidrag till den statskommunala väghållningen. Investeringsbidragen fördelas enligt en av vägverket upprättad fördelningsplan som revideras vart tredje år. Denna plan hanteras samtidigt med och på samma sätt som investeringsplanerna för de statliga vägarna.

Kommunernas väghållning är främst inriktad på tätortsväghållning. Undantagsvis har några kommuner tagit på sig ansvaret för den enskilda väghållningen på landsbygden. Som tidigare nämnts har kommunerna ofta engagerat sig i den enskilda väghållningen i tätorter antingen genom att ta över ansvaret eller genom att ekonomiskt stödja vägföreningar och vägsamfälligheter.

Själva produktionen av både byggande och drift utförs till stor del med inlejda resurser. De flesta kommuner har efter 60- och 70-talens expansiva period kraftigt minskat på anläggningsverksamheten i egen regi. Numera utförs nyanläggningar till övervägande del med hjälp av entreprenörer. I driftverksamheten har de flesta kommuner en egen maskinpark och arbetsstyrka som i varierande grad kompletteras med utomstående entreprenörer. Graden av egen regi varierar givetvis inom och mellan kommunerna men även mellan olika delverksamheter inom driften.

3.5.3 Enskild väghållning

Den enskilda väghållningen är i ännu större utsträckning utförd av entreprenörer. Vägföreningar och samfälligheter anlitar i stor utsträckning entreprenörer för verksamheten.

Det förekommer att vägverkets arbetsområden på entreprenad utför vissa väghållningsåtgärder åt de enskilda väghållarna.

3.6 Tillsynsfrågor

Vägverkets produktion styrs utifrån som nämnts av de av statsmakterna fastlagda trafikpolitiska målen och av anslagstilldelningen. Regeringen ger även varje år ytterligare direktiv i regleringsbrevet som också bestämmer kommande års anslag. Inför revideringen av investeringsplanerna vart tredje år lämnar regeringen föreskrifter till vägverket som dels omfattar de ekonomiska ramar inom vilka planerna skall upprättas dels utgör ett trafikpolitiskt ställningstagande till vilken inriktning byggnadsverksamheten bör ha. Denna planeringsordning ger riksdag och regering möjlighet att aktivt påverka den allmänna väghållningens inriktning såväl för den statliga som den statskommunala delen.

Inom vägverket styrs produktionen av de väghållningsmål som verksledningen beslutat skall gälla för verksamheten. Driftstandarden styrs genom den tidigare beskrivna femårsplanen för driften. Utformningsfrågor regleras med tekniska anvisningar som utarbetas av vägverket centralt. Dessa planer och anvisningar är också styrande för den statskommunala väghållningen. Genom ett aktivt samarbete mellan kommuner och vägförvaltningar förs tekniska nyheter ut från vägverket till kommunernas gatuförvaltningar. I detta samarbete har vägverket en viktig roll att fylla som ledande inom FoU för väg- och gatuhållningen i landet. Denna roll är speciellt viktig inom specialistområden som brobyggnad, brounderhåll, geoteknik och trafikteknik. Den samlade kunskapen inom vägverket kommer därmed alla väghållare till del.

Tillsyn och rådgivning görs av vägförvaltningarna till väghållarna för de enskilda vägarna. Syftet är också här att ge förutsättningar för en rationell väghållning.

4 STATLIG OCH KOMMUNAL VÄGHÅLLNING

I detta kapitel redovisas några utgångspunkter och mål för en omfördelning av väghållningsansvaret mellan stat och kommun. Vidare presenteras kortfattat några alternativ att öka det kommunala ansvaret för väghållningen i tätorter.

4.1 Utgångspunkter och mål för förändringar

Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal väghållning lades fast i samband med förstatligandet av vägväsendet på landsbygden. Det skedde i och med att 1943 års lag om allmänna vägar trädde i kraft. Samtidigt infördes ett system för statliga bidrag till väg- och gatuhållningen i städer och stadsliknande samhällen som var väghållare. Frågan om den lämpligaste principen för fördelningen av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna hade då varit aktuell under lång tid.

Med den betoning av kommunernas ansvar som utredningsdirektiven har kan det vara på sin plats med en kort återblick till början av 1940-talet, då frågan om förstatligandet av vägväsendet diskuterades som livligast. Krisförhållandena då påverkade självfallet synen på väghållningen, och det fanns starka militära skäl för ett förstatligande.

Det som mest talade för att staten skulle ta över den allmänna väghållningen på landsbygden var emellertid behovet av en mera rättvis fördelning av väghållningsbördan. Den enormt stegrade biltrafiken och det ekonomiska livets ökade rörlighet hade lett till att vägarna upphört att vara huvudsakligen av lokalt intresse. I allt större utsträckning användes vägarna i en trakt av andra än dem som bodde där. Väghållningen

hade blivit en hela landets gemensamma angelägenhet. Staten hade också successivt tagit över allt större del av kostnaderna. Återstående del av väghållningskostnaderna fördelades synnerligen ojämnt mellan skattebetalarna.

Många av de argument som fördes fram mot ett statligt vägväsen är intressanta även idag, då vi talar om ökad decentralisering och bedriver försöksverksamhet med kommundelsnämnder m.m.

En del av kritikerna menade att administrationskostnaderna för en statlig vägorganisation skulle bli större än vad man då beräknade. Många befarade också att det lokala inflytandet på vägfrågorna skulle gå förlorat. Så här yttrade sig exempelvis länsstyrelsen i Gotlands län år 1941 med anledning av vägförstatligandekommitténs betänkande: "Av ålder har vägväsendet varit en kommunal angelägenhet och ute i bygderna har mer och mer framvuxit ett levande intresse för vägarna, vilket är helt naturligt, om man betänker den stora betydelse ur social och ekonomisk synpunkt vägar utgöra för bygderna. Detta intresse har framskapat dugande vägmän med stor praktisk erfarenhet i de olika vägfrågorna och det kan inte vara välbetänkt att icke utnyttja denna tillgång."

Många remissinstanser menade också att erforderlig skatteutjämning kunde åstadkommas genom att bibehålla den dåvarande organisationen med 170 vägdistrikt eller en på annat sätt decentraliserad organisation.

Med vissa betydelsefulla ändringar i det ursprungliga förslaget när det gäller distriktsindelningen och länsstyrelsernas inflytande på vägfrågorna genomfördes förstatligandet, reglerat i 1943 års lagstiftning om allmänna vägar. Därmed inledddes en ny epok i vägväsendets historia.

När staten tog över väghållningen på landet höjdes statsbidragen till väg- och gatuhållningen i de städer och stadsliknande samhällen som var väghållare till 95 % av kostnader-

na för byggande och underhåll av allmänna vägar och övriga därmed jämställda trafikleder. Återstående 5 % ansågs motsvara den fördel som dessa samhällen skulle ha av att själva ombesörja väghållningen. Syftet med statsbidragshöjningen var att vinna största möjliga likställighet mellan stad och land.

Gränserna mellan statens och de väghållande kommunernas ansvarsområden har justerats endast i begränsad omfattning sedan år 1944. I dag är 110 av landets 284 kommuner väghållare i väglagens mening. Vid förstatligandet fanns ca 2 400 landskommuner och hundratalet städer. Bebyggelsestrukturen och resmönstret i samhället har utvecklats och förändrats kraftigt sedan dess.

Kommunindelningsreformen i början av 1970-talet gjorde det möjligt att bygga upp kommunala förvaltningar som var tillräckligt kompetenta att sköta många angelägenheter som staten tidigare svarat för. Kommunerna fick också successivt ta på sig nya uppgifter. På väghållningens område har dock förändringarna varit få. Sedan år 1970 har följande nio kommuner blivit väghållare: Oxelösund (1970), Danderyd (1971 genom kommunsammanläggning med Djursholm), Nora (1971), Säffle (1976), Hallsberg (1978), Kungsbacka (1979), Vadstena (1980) genom delning av Motala kommun) samt år 1986 Svedala och Håbo.

Frågan om ett ökat kommunalt väghållningsansvar - och därmed avgränsningen mellan statlig och statskommunal väghållning - har behandlats av ett flertal utredningar. Den senaste utredningen, väghållningsutredningen, föreslog i sitt slutbetänkande "Bidragsvägar" (Ds K 1981:4) bl.a. detaljerade riktlinjer för när ändrad väghållning borde övervägas. Utredningen framhöll att ett ökat kommunalt väghållningsansvar borde kunna bidra till att minska kostnaderna för både staten och kommunerna.

För att uppnå de av väghållningsutredningen angivna samhällsekonomiska fördelarna och för att effektivisera den allmänna väghållningen föreslog regeringen våren 1982 vissa förändringar beträffande statsbidragen till kommunal väg- och gatuhållning. Nya regler för bidrag till statskommunvägar m.m. trädde i kraft den 1 januari 1984. Därmed infördes betydande förenklingar av bidragsgivningen och en minskad byråkrati.

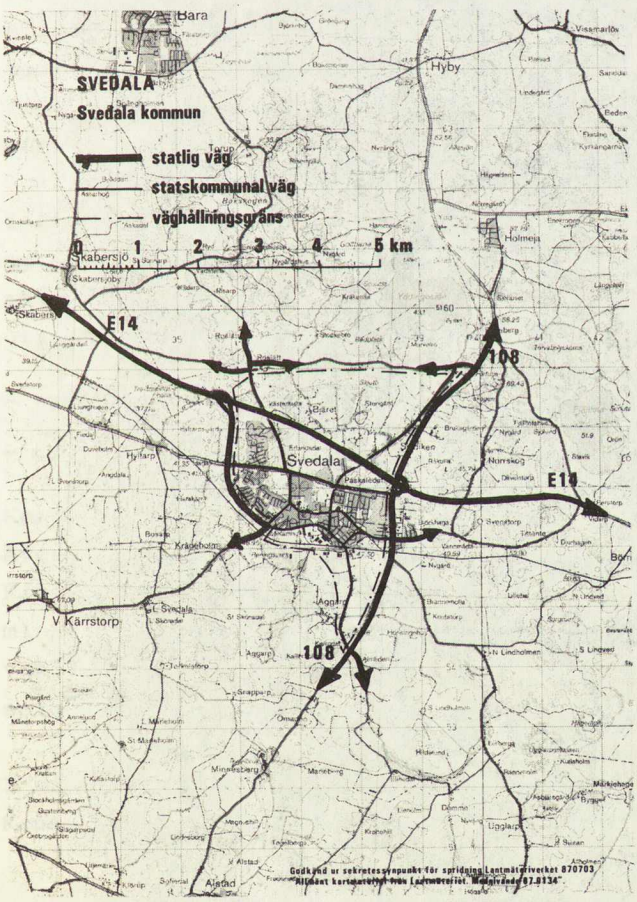
Syftet med den nya bidragsordningen var också att frivilligt få till stånd ett ökat kommunalt väghållningsansvar. Med denna inriktning har vägverket sedan 1983 haft i uppdrag att fortlöpande se över fördelningen av ansvaret mellan stat och kommun för allmänna vägar och gator som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Under de senaste åren har emellertid endast två nya kommuner blivit väghållare i väglagens mening. Det är Svedala och Håbo kommuner. Därutöver har Uppsala kommun tagit över väghållningen i Knivsta tätort och Nyköpings kommun blivit väghållare i Trosa.

Målet att få till stånd ett ökat kommunalt väghållningsansvar har inte uppnåtts. Skälen härtill är - anser man från kommunalt håll - att de aktuella statsbidragen är för låga för att täcka kommunernas kostnader. Därtill råder en viss osäkerhet om den framtida utformningen av bidragen. Vägförvaltningarnas överläggningar med kommunerna har i hög grad påverkats av denna osäkerhet. Det av vägverket aviserade underlagsmaterialet för diskussionerna har heller inte tagits fram. Pågående överläggningar avbröts våren 1986, då direktiven till 1986 års väghållningsutredning presenterades.

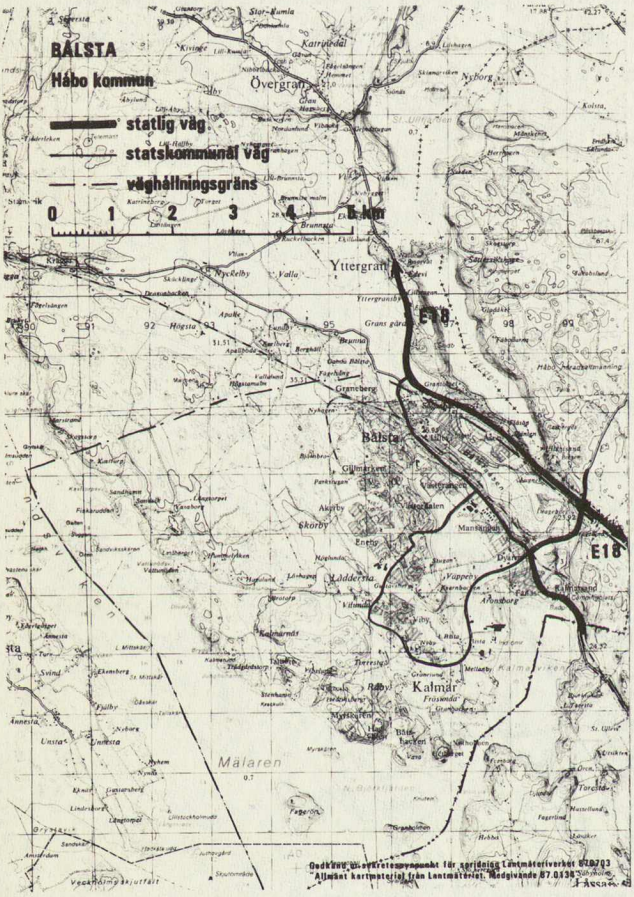
Vilka var då förutsättningarna för en förändring i Svedala och Håbo som nyligen tagit över väghållningen från staten?

Svedala har en folkmängd på ca 15 500 invånare, varav i tätorten Svedala ca 7 500. Därmed uppfyller kommunen de kriterier som den förra väghållningsutredningen menade skulle utgöra underlag vid vägverkets diskussioner med kommunerna om förändrat väghållarskap. I Svedala hade utbyggnaden av Västra

Infarten (se bild) och trafikplats Svedala på riksväg E 14 inneburit en kraftig förändring av trafiksituationen i tätorten. Det statliga vägnätet skulle anpassas till de nya förhållandena så att det överensstämde med huvudvägnätet. Det innebar att 2,4 km skulle bli allmän väg och 2,0 km skulle dras in från allmänt underhåll. Vid överläggningarna mellan kommunen och vägverket framstod det emellertid som mera rationellt - med gällande statsbidragsregler - att kommunen blev egen väghållare inom det område som redovisas på bilden. Resultatet blev att kommunen tog över 15 km allmänna vägar som därmed blev statskommunala. Det kommunala väg- och gatunätet ökade från 57 km till 72 km (+ 26 %). Den relativa minskningen av det statliga nätet inom vägverkets arbetsområde blev 4 %.



Svedala blev väghållare enligt väglagen den 1 januari 1986. Före förändringen bestod gatuförvaltningen av en arbetsledare och sju vägarbetare. Till sitt förfogande hade de två lastbilar, en paketbil, en lastmaskin och fyra saltspridare. Enligt uppgift krävde det utökade väghållningsansvaret ingen omedelbar förändring av de egna resurserna. Entreprenader och externa resurser, som tidigare utgjort ca 10 %, skulle dock komma att öka.



Håbo kommun har en folkmängd på ca 14 200 invånare, varav i tätorten Bålsta ca 12 500. Kommunen blev väghållare i Bålsta den 1 oktober 1986. Därvid övertog kommunen 7,5 km allmän väg (bl.a. f.d. väg E 18 genom centralorten). Samtidigt förändrades ytterligare 3,7 km väg så att det statskommunala vägnätet kom att uppgå till 11,2 km. Dessförinnan var kommunen ansvarig för 83 km gator och vägar. Huvuddelen av väghållningen sköts med hjälp av inlejda resurser. På det statskommunala vägnätet sköts all väghållning med hjälp av entreprenörer. Uppföljning och kontroll handhas av den befintliga organisationen. Överföringen till statskommunal väghållning har inneburit en nettokostnadsökning med ca 13 % för kommunen.

Det går knappast att utvärdera effekterna av det ökade kommunala väghållningsansvaret i Svedala och Håbo, eftersom alltför kort tid gått sedan de blev väghållare i väglagens mening. Helt klart är emellertid att förändringarna legat i linje med intentionerna i den föregående väghållningsutredningen.

I direktiven till 1986 års väghållningsutredning ifrågasätts om den nuvarande uppdelningen av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna är rationell. Två problem är särskilt utpekade i direktiven:

- orättvis kostnadsfördelning mellan olika kommuner
- orationellt med parallella väghållningsorganisationer.

Kostnaderna för väghållningen varierar mellan olika kommuner. Även inom kommunerna varierar kostnaderna för väghållningen. Eftersom de geografiska förhållandena, klimatet och - inte minst - kommunernas ambition och ekonomiska förutsättningar varierar, är det inte möjligt att dra några långtgående slutsatser av kostnadsjämförelser mellan kommunerna.

I många tätorter finns parallella väghållningsorganisationer. Kommunerna ansvarar enligt byggnadslagen för gatuhållningen i

områden med stadsplan. I den nya plan- och bygglagstiftningen föreskrivs också som huvudregel att kommunen skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan.

Nästan alla kommuner i landet bedriver någon form av väghållning. Det sker antingen i egen regi eller med inlejda resurser. En del kommuner har av olika skäl tagit på sig underhållet av enskilda vägar på landsbygden. Som regel är dock den kommunala maskinparken inriktad på drift och underhåll i tätortsmiljö. Kommunerna har därför oftast förutsättningar att sköta tätortsväghållningen effektivare än staten, eftersom staten normalt inte förfogar över de maskiner m.m. som behövs för att få en ekonomisk väghållning i tätorterna. Statens väghållningsresurser är främst inrättade för att klara en effektiv väghållning av det allmänna vägnätet på landsbygden och av genomfartsleder i tätorterna.

Flera tidigare utredningar har pekat på fördelarna med ökat kommunalt väghållningsansvar i tätorterna. I betänkandet "Bidragsvägar" framhölls bl.a. följande: "För att uppnå största möjliga rättvisa mellan kommunerna borde rent principiellt alla kommuner vara väghållare inom större tätortsliknande områden och staten vara väghållare för de viktigare lederna genom eller förbi tätorterna."

4.2 Differentiering/begränsning av det statskommunala nätet

Ett uppslag under utredningsarbetets gång har varit att differentiera det statskommunala väg- och gatunätet. Riksvägarna och vissa större länsvägar skulle då bilda ett nät för vilket staten skulle behålla eller öka sitt engagemang. I de övriga statskommunvägarna skulle det statliga engagemanget minska.

Hittills har statsbidragen till byggande och drift av statskommunvägar varit baserade på samma principer som gäller för statens direkta åtaganden i frågan om väghållningen på landsbygden. I båda fallen har förutsättningen för ett statligt engagemang varit att trafiklederna ansetts "nödiga för den allmänna samfärdseln". Definitionen av begreppet allmän väg har av många ansetts som alltför vag. Genom den praxis som utbildats har den dock fått en relativ stadga.

Såväl på landsbygden som i tätorterna har de allmänna förbindelselederna varierande trafikuppgifter. Det är ganska lätt att urskilja ett överordnat allmänt vägnät. Riksvägarna och de viktigaste länsvägarna, ofta de s.k. primära länsvägarna, bildar ett sådant nät. I regel är nätet sammanhängande även i tätorter - även om de lokala trafikuppgifterna dominerar i tätbebyggelsen. Därtill finns behov av ett utpekat vägnät för vägvisning av genomfartstrafik.

Tidigare har man delat in de bidragsberättigade vägarna och gatorna i huvudvägar och huvudgator (gröna leder) och i övriga bidragsberättigade vägar och gator (gula leder). De gröna lederna har därvid utgjort ungefär en fjärdedel av det totala bidragsnätet. Syftet var att särskilja sådana gator som inte hade direkta tomtutfarter eller fastighetsutsläpp.

Differentieringen kan utformas på olika sätt. Ett alternativ skulle kunna vara att höja den faktiska bidragsprocenten för både byggande och drift när det gäller det överordnade nätet och sänka den beträffande övriga bidragsberättigade vägar och gator. Genom olika kombinationer av procentsatser kan staten markera sin bedömning av trafikfunktionen och sitt intresse av standarden på olika typer av förbindelser i tätorten. Det ligger i så fall närmast till hands att anknyta till den klassificering av gatunätet som redovisas i planverkets Allmänna råd för planering av stadens trafiknät (TRÅD). Klassificeringen i TRÅD utgår i första hand från gatornas funktion men påverkas också av trafikmängd och teknisk standard. Stadens trafiknät indelas i huvudnät och lokalnät. Huvudnätet i

sin tur delas in i genomfarter/infarter och huvudgator. Genomfarterna och infarterna skulle med det här synsättet representera det överordnade nätet med en hög statlig bidragsprocent i de fall inte staten själv är väghållare. Huvudgatorna skulle bilda ett bidragsberättigat nät med en lägre statlig bidragsandel.

Ett sådant här skisserat bidragssystem innebär ytterligare administrativt arbete för både vägverket och kommunerna. Merarbetet behöver dock inte bli särskilt betungande. Många kommuner har redan klassificerat sitt tätortsnät enligt TRÅD. Uppdelningen av bidragsunderlaget i två kategorier är heller inte så tidskrävande jämfört med arbetet att ta fram hela underlaget.

En variant av differentieringen vore att staten gav särskilda bidrag enbart till det överordnade vägnätet (byggande och drift). För väghållningen av det övriga väg- och gatunätet skulle kommunerna kunna få någon form av schablonbidrag, exempelvis baserat på folkmängden i tätorten och körbaneytan. Schablonbidraget skulle kunna utformas så att det successivt minskar under en övergångstid, då kommunerna får ta ett ökat ekonomiskt ansvar för huvudgatorna i stadens trafiknät.

I arbetet med att ta fram en ny statsbidragsförordning år 1960 diskuterades frågan om att införa en rätt till statsbidrag för underhåll av då icke statsbidragsberättigade gator. Bl.a. drog man paralleller med statsbidraget till enskilda vägar. Ett annat argument var att uppdelningen av gatunätet i bidragsberättigade och icke bidragsberättigade gator mötte vissa praktiska svårigheter. Utredningen om städernas väghållning (SOU 1959:19) förordade en bidragsandel på 50 % för underhållet av övriga gator. Förslaget godtogs emellertid inte. Huvudinvändningen mot att vidga ramen för bidragsgivningen var då och är fortfarande att de mest angelägna ändamålen måste tillgodoses i första hand.

En annan variant skulle kunna vara att det överordnade vägnätet bibehålles som bidragsberättigat och det övriga kommunala vägnätet helt finansieras av kommunerna. Denna begränsning av det bidragsberättigade vägnätet skulle kunna medföra att bidragsnivån höjes för såväl byggande som drift. Härmed markeras det statliga intresset än tydligare.

4.3 Renodling av statens ansvar för vissa större vägar

Att differentiera eller begränsa det statsbidragsberättigade väg- och gatunätet (enligt avsnitt 4.2) innebär inte någon ändrad ansvarsuppdelning mellan staten och de 110 kommuner som nu är väghållare. I övriga kommuner som har förutsättningar att bli väghållare enligt väglagen skulle det statliga väghållningsansvaret minska och det kommunala således öka.

Att helt slopa statsbidragen till den kommunala väghållningen och samtidigt renodla det statliga ansvaret för vissa större vägar är ytterligare ett steg mot ökat kommunalt väghållningsansvar i tätorterna. En sådan princip skulle exempelvis kunna innebära att staten tar över eller behåller ansvaret för riksvägarna och de primära länsvägarna i tätorterna. De vägavsnitt som staten i så fall skulle ta över uppgår till ca 124 mil enligt vägverkets vägdatabank och omfattar även vissa anslutningsvägar.

Den föregående väghållningsutredningen föreslog vissa folkmängdskriterier som skulle utgöra underlag för diskussioner om utökat kommunalt väghållningsansvar. Utgångspunkten var att en kommun med största tätort överstigande 7 000 invånare borde vara väghållare (i väglagens mening) i denna tätort. Med de ytterligare kriterier utredningen fann lämpliga skulle ca 80 kommuner ta över väghållningen i centralorten. Den uppskattningen gjorde vägförvaltningarna vid en genomgång 1983. Av olika skäl ansåg vägförvaltningarna att omkring 50 av dessa kommuner borde bli nya väghållare, medan staten borde fortsätta att svara för väghållningen i de övriga. Naturligt-

vis fanns det däribland ett antal tveksamma fall. Några reella diskussioner med kommunerna hade heller inte föregått den här genomgången.

Lägger man samman vägförvaltningarnas bedömningar av de statliga vägar som skulle övergå till nya väghållare blir summan 80 mil. De största förändringarna för vägverkets del skulle inträffa i de tre storstadslänen samt Kristianstads och Älvsborgs län. I dessa fem län skulle sammanlagt närmare 60 mil statliga vägar övergå till kommunalt väghållarskap.

Med den förra väghållningsutredningens kriterier skulle också ett antal tätorter utanför centralorten ingå i det kommunala väghållningsområdet. Av 110 sådana satellitorter skulle - fortfarande enligt vägförvaltningarnas egna bedömningar 1983 - omkring 40 få statskommunal väghållning och närmare 70 fortsatt statlig väghållning. Vägverket skulle överlämna ungefär 36 mil väg till de nya väghållande kommunerna.

Sammanlagt skulle alltså det statliga vägnätet minska med 116 mil (80+36) om den föregående utredningens kriterier skulle användas. I vägförvaltningarnas bedömningar ingick att staten borde vara väghållare för de större genomfartslederna (normalt riksväg men ibland även större länsväg). Det skulle innebära en ökning av det statliga nätet med 124 mil.

Att slopa de nuvarande statliga driftbidragen och renodla statens ansvar för de större vägarna skulle innebära stora kostnadsökningar för kommunerna. För att få en grov uppfattning om storleksordningen av de ekonomiska konsekvenserna gjordes tidigt under utredningsarbetet bedömningen att kommunernas sammanlagda årliga driftkostnader skulle öka med omkring 550 miljoner kr. I detta räkneexempel antogs att den genomsnittliga normkostnaden för det tätortsnät som kommunerna skulle ta över var 125 kr. per meter och år och motsvarande för de riksvägar och länsvägar som staten skulle ta över var 200 kr. per meter och år.

Den verkliga kostnadsökningen skulle i hög grad variera från kommun till kommun. Många olika faktorer spelar in här - främst skillnader i geografisk läge, bebyggelsestruktur, väghållningsorganisation och inte minst valet av väghållningsstandard.

4.4 Renodling av det kommunala ansvaret

Att renodla det kommunala ansvaret för tätortsväghållningen skulle innebära att kommunerna - oavsett folkmängd och tekniska förutsättningar - blev ansvariga för all väghållning i tätorterna, dvs. även för riksvägar och större länsvägar. F.n. finns det inga exakta uppgifter om hur stor del av det statliga vägnätet som ligger i tätortsområden. I utredningen "Trafikolyckor och statistik" (SOU 1975:40, bilaga 9) anges dock att ca 6 000 km av de statliga allmänna vägarna ligger i tätorter. Se även bilaga 2.

Att låta kommunerna ta över hela ansvaret för tätortsväghållningen är ett långtgående alternativ och skulle medföra betydande kostnadsökningar för kommunerna. Det skulle emellertid inte behöva innebära att alla kommuner behöver bygga upp en stor egen väghållningsorganisation. Byggande och drift av väg- och gatunätet kan mycket väl ske med hjälp av vägverket eller annan entreprenör.

Under utredningsarbetets gång gjordes endast översiktliga bedömningar av detta alternativ. Det visade sig då att kommunernas sammanlagda årliga kostnadsökningar skulle kunna uppgå till närmare 1 400 miljoner kr. för drift och underhåll. I detta räkneexempel antogs samma genomsnittskostnader som i föregående avsnitt. Om kommunerna skulle finansiera denna kostnadsökning enbart med höjning av kommunalskatten ökar den kommunala utdebiteringen med ca 40 öre per skattekrona. Uppskattningen bygger på att den kommunala utdebiteringen var 15:90 (medeltal år 1985) och att sammanlagt drygt

60 miljarder av kommunernas utgifter finansierades med kommunalskatt under 1985.

De i detta kapitel redovisade räkneexemplen har enbart utgjort ett diskussionsunderlag under utredningsarbetets gång. De närmare överväganden och ekonomiska konsekvenserna av mina förslag redovisas i kapitel 8 och 10.

5 KOLLEKTIVTRAFIKANLÄGGNINGAR

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till och målen med den nuvarande bidragsgivningen till kollektivtrafikanläggningar. Därtill förs en diskussion om ansvarsfördelningen mellan trafikhuvudmannen och väghållaren.

5.1 Utgångspunkter och mål

Den regionala och lokala kollektivtrafiken står för en stor andel av transportarbetet i tätort. Andelen är störst i storstadsområdena. Kollektivtrafikens stora betydelse för transportsystemet är odiskutabel. En stor del av kollektivtrafikens kostnader finansieras med skattemedel från kommuner och landsting. Den allra största delen av kostnaderna härrör från trafiken som sådan.

Sedan år 1984 har - utöver tunnelbanor - även spåranläggningar, gatuanläggningar för busstrafik, infartsparkeringar etc. varit bidragsberättigade och har i bidragsavseende jämställts med byggande av bidragsberättigade gator och vägar. Sålunda erhåller också trafikhuvudmännen generella bidrag till smärre investeringar. Driftbidrag utgår till väg- och gatuanläggningar för kollektivtrafik.

Målen för denna statsbidragsgivning till kollektivtrafikanläggningar uttrycktes på följande sätt i den förra väghållningsutredningens delbetänkande "Statsbidrag till kollektivtrafikanläggningar" (Ds K 1980:3):

* att gynna kollektivtrafiken i tätorter för att därmed hushålla med energi och minska behovet av trafikinvesteringar
* att främja trafiksäkerheten

* att förbättra miljön
* att bidra till samhällsekonomiskt sett rationella lösningar vid val av kollektivtrafiksystem

Denna syn som gällde när statsbidragen infördes gäller i än högre grad i dag. Gena och snabba kollektivtransporter är ett verksamt konkurrensmedel mot en ur många synpunkter oönskad ökning av biltrafiken i tätorterna. Miljöproblemen har i ännu större utsträckning än då medfört behov av att öka kollektivtrafikens konkurrenskraft.

Den historiska bakgrunden till nuvarande statsbidrag är att investeringar i tunnelbanor i Stockholmsregionen jämställdes med investeringar i väganläggningar. I den s.k. Hörjelöverenskommelsen från år 1964 mellan staten och dåvarande KSL (Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns gemensamma frågor) förband sig staten att bl.a. bidra till utbyggnaden av tunnelbanenätet.

I utredningen om kollektivtrafik i tätort KOLT (SOU 1975:47) föreslogs att denna bidragsmöjlighet skulle utvidgas till att även gälla andra kollektivtrafikanläggningar som t.ex. spåranläggningar för olika typer av spårtrafik (järnväg, spårväg) och också bussgator, terminaler och infartsparkeringar.

Med anledning av förslagen i KOLT föreslog den förra väghållningsutredningen att kollektivtrafikanläggningar av ovan nämnda slag skulle vara bidragsberättigade. Riksdagen beslutade år 1981 om en sådan utökning av bidragsgivningen (prop. 1981/82:133, TU 34, rskr 372). Sedermera beslutade riksdagen att även länshuvudmännen för kollektivtrafiken skulle kunna vara bidragsmottagare (prop. 1983/84:100, bilaga 8, TU 21, rskr 313). Grunden för denna möjlighet var att väganslagen skulle kunna användas på ett samhällsekonomiskt rationellt sätt och ge möjlighet till en bättre balans mellan biltrafik och kollektiv persontrafik.

Sammantaget har c:a 2,2 miljarder kronor av väganslagen anslagits till bidrag till kollektivtrafikanläggningar räknat i 1986 års penningvärde under åren 1971 till 1986, dvs. ca 8 % av de totala statliga väganslagen under samma period. Huvuddelen av dessa medel har använts till utbyggnad av tunnelbanesystemet i Stockholmsområdet. En mindre del av bidraget har gått till Göteborgsområdet och där främst till Angeredsbanan. Uppskattningsvis har de totala investeringarna i dessa anläggningar uppgått till 5 miljarder kronor under samma tid. Från och med 1984 utvidgades bidragsgivningen att även omfatta terminaler, bussgator, infartsparkeringar. Antalet sådana projekt som hittills fått bidrag är relativt få. En anledning till att så få projekt har kommit ifråga kan vara att bidragsmöjligheten introducerades först i ett sent skede inför revideringen av nu gällande fördelningsplan för åren 1984 - 1993. Till drift av väg- och gatuanläggningar för kollektivtrafik utgår statsbidrag på samma sätt som till det statskommunala väg- och gatunätet. Totalt utbetalas ca 3 % av driftbidragen till drift av kollektivtrafikanläggningar.

5.2 Pågående revidering av fördelningsplanen

I den nu pågående revideringen av flerårs- och fördelningsplanerna för perioden 1988-1997 har i vägverkets förslag till fördelningsplan tagits upp kollektivtrafikobjekt med en total kostnad av 750 miljoner kronor. Med 50 % statsbidragsandel blir det föreslagna bidragsbeloppet ca 360 miljoner kronor och utgör ca 12 % av volymen i fördelningsplaneförslaget.

En översiktlig genomgång av fördelningsplaneförslaget visar att den allra största delen av de föreslagna kollektivtrafikobjekten är belägna inom storstadsområdena och där främst i Stockholms län. Denna fördelning beror givetvis på att det är just i storstadsområdena som kollektivtrafiken är av sådan omfattning att investeringsbehovet därmed blir stort.

5.3 Ansvarsfördelning väghållare - trafikhuvudman

I nästan alla fall ansvarar väghållaren f.n. för sådana kollektivtrafikanläggningar som hör till vägen/gatan. Det gäller t.ex. kör- och gångytor inom en terminal, busshållplatsfickor, anslutande gångvägar, busskörfält, speciella signalanläggningar etc. Normalt ansvarar trafikbolaget för spårsystem, biljetthallar, väntutrymmen, personalutrymmen etc. som hör till själva trafikdriften. Denna fördelning av ansvaret tillämpas även när det gäller nyanläggningar och finansieringen av dessa.

Med de nuvarande bestämmelserna kan kommunen eller trafikhuvudmannen vara bidragsmottagare av investeringsbidrag för gatuanläggningar för kollektivtrafik. För spåranläggningar gäller motsvarande bestämmelser. Trafikhuvudmannen är mottagare av det generella investeringsbidraget för smärre åtgärder. Några trafikhuvudmän har överfört detta senare bidrag till de väghållande kommunerna. Ansvaret för trafikdriften åvilar självfallet trafikhuvudmannen. Man kan diskutera huruvida denna nu i allmänhet gällande ansvarsfördelning skall bestå. Kostnader för busstrafiken som beror på brister i väghållningen (såväl drift som byggande) kan vara svåra att identifiera och kvantifiera. Men man kan konstatera att dessa kostnader i allmänhet är förhållandevis små. Det finns emellertid vissa typer av åtgärder som ger en mycket stor såväl samhällsekonomisk som företagsekonomisk avkastning.

Eftersom väghållningsåtgärder - särskilt i terminaler och på starkt belastade gator - har betydelse för trafikdriften skulle det kanske vara mer rationellt att trafikhuvudmannen hade ett mer direkt ekonomiskt ansvar för genomförandet. Detta skulle kunna ske genom att trafikutövaren finansierar hela eller delar av kostnaderna för åtgärden. När det gäller anläggningar skulle man vinna ett snabbare genomförande. Trafikutövaren behöver inte vänta på väghållarens investerings-

beslut och kan själv utifrån egna grunder fatta beslut och genomföra för busstrafiken viktiga åtgärder. Investeringskostnaderna för olika åtgärder skulle då kunna vägas mot de vinster som trafikhuvudmannen uppnår. Huruvida trafikhuvudmannen även skall stå för driften av anläggningen skulle i så fall avgöras från fall till fall och bero på vad som är mest rationellt.

Detta resonemang äger sin giltighet när det gäller anläggningar som endast berör kollektivtrafiken som exempelvis terminaler. När det gäller det allmänna väg- och gatunätet är det emellertid en fördel om väghållaren (kommunen eller vägverket) har ett totalansvar för väghållningen. Varje delning av ansvaret kan medföra gränsdragningsproblem med risk för att frågorna hamnar mellan parterna.

Det nuvarande statsbidragssystemet medger dock att endera trafikhuvudmannen eller kommunen är bidragsmottagare av statsbidrag till denna typ av investeringar.

5.4 Planeringssystem

Det nuvarande systemet med en samtidig behandling av väginvesteringar och investeringar i kollektivtrafikanläggningar ger en möjlighet till avvägning mellan olika trafikformer. Detta system har endast tillämpats i full utsträckning i den nu pågående planeringsomgången. Det är mot den bakgrunden svårt att utvärdera detta. Ett bibehållet statsbidrag i nuvarande form till kollektivtrafikens fasta anläggningar gör det möjligt att göra dessa avvägningar. Samtidigt har den nu pågående planeringsomgången tydliggjort svårigheterna med att genomföra denna avvägning på länsnivå. Genom att låta statsmakterna tydligare anvisa resursutrymmet för investeringar i kollektivtrafikanläggningar kan ambitionsnivån fastläggas innan behandlingen sker på länsnivå.

6 KOMMUNAL OCH ENSKILD VÄGHÅLLNING

I detta kapitel redovisas bakgrunden till fördelningen av väghållningsansvaret mellan den enskilde och kommunerna och staten. Vidare diskuteras olika principer för fördelning av väghållningskostnader. Avslutningsvis redovisas olika lösningar vad gäller ansvaret för gångbanerenhållning.

6.1 Utgångspunkter och mål

De enskilda vägarna i Sverige har en sammanlagd längd av ca 280 000 km. Därav är ca 70 000 km statsbidragsberättigade. Huvuddelen av de enskilda vägarna är landsbygdsvägar. Endast ca 32 000 km ligger i tätorter.

Det enskilda, statsbidragsberättigade vägnätet, är indelat i vägkategorier. I tätorterna dominerar kategori B - väg för fast boende inom byggnadsplanelagt område eller motsvarande. Till sådana vägar betalas årligt driftbidrag med 40 % i mån av tillgång på medel. Dessa vägar utgör 3,5 % av längden av det totala enskilda statsbidragsnätet.

I principbetänkandet "Kommunal och enskild väghållning" (Ds K 1974:7) föreslog 1969 års vägutredning att kommunerna skulle överta viss del av den enskilda väghållningen. Avgörande för denna ståndpunkt var bl.a. att ett stort antal kommuner redan av olika skäl utför eller bekostar väsentliga delar av den enskilda väghållningen inom sitt område. Därtill framhölls att kommunerna fått ett ökat ansvar för genomförandet av bebyggelseplaner. Ett yttterligare skäl för förslaget om kommunal väghållning utgjorde behovet av att skapa förutsättningar för en övergång till ett för stadsplan och byggnadsplan gemensamt planinstitut. Samtidigt uttalade emellertid utredningen att det fanns behov av enskild väghållning inom tätare bebyggda områden, i den mån väghåll-

ningen inte sköttes av stat eller kommun. Särskilt gällde det, menade man, områden med fritidsbebyggelse. En motsvarighet borde därför finnas till vägföreningarna. Likaså menade man att möjligheten till väghållning genom samfälligheter som inrättas enligt anläggningslagen borde bibehållas.

Tillsammans med kommunförbundet har utredningen - genom K-konsult - sammanställt en enkät om det kommunala stödet till enskild väghållning. Resultatet redovisas som delrapport 4 i serien "Kommunernas väghållning 1983", utgiven av Svenska Kommunförbundet. Ur rapporten är följande sammanfattning hämtad.

Av landets 284 kommuner har 200 uppgett att de övertagit det fulla drifts- och underhållsansvaret för hela eller delar av det enskilda vägnätet. 78 av dessa kommuner har även redovisat kostnaderna för drift och underhåll. De uppgick år 1983 till ca 80 miljoner kr., vilket motsvarar en kostnad om drygt 7 kr. per längdmeter.

169 kommuner har uppgett att de erhåller statsbidrag för driften av enskilda vägar. I de 159 kommuner som även redovisat bidragsbeloppens storlek uppgick statsbidragen till 38 miljoner kr. Genomsnittligt motsvarar det ca 2 kr. per längdmeter.

230 kommuner har uppgett att de betalar driftbidrag till enskild väghållning. I dem som angett både väglängder och kostnader motsvarar det kommunala bidraget knappt 2 kr. per längdmeter.

I enkätsvaren har omkring hälften av landets kommuner redovisat vilka regler som gäller för kommunalt bidrag till enskilda vägar. Vad gäller enskilda statsbidragsvägar lämnar ca 90 % av de kommuner som svarat ett bidrag om 20-40 % av beräknad kostnad. Iståndsättningsbidrag lämnas i stort sett av samtliga till ett belopp som inte överstiger 30 % av beräknad kostnad. Till sådana enskilda vägar som inte får statsbidrag redovisar kommunerna bidrag understigande 3 kr. per längd-

meter. Iståndsättningsbidragen varierar från 10 till 100 % av beräknad kostnad.

54 kommuner har uppgett att de underhåller vägar åt vägföreningar/vägsamfälligheter mot betalning.

I slutbetänkandet "Kommunal och enskild väghållning" (SOU 1977:12) föreslog 1969 års vägutredning att bestämmelserna om kommunal väghållning skulle få sin plats i en särskild lag om kommunvägar. I fråga om vägföreningsinstitutet föreslogs att erforderliga bestämmelser om inrättande av vägföreningar infördes i anläggningslagen, medan bestämmelserna om vägföreningars förvaltning och organisation skulle infogas i lagen om förvaltning av samfälligheter.

Innebörden av förslaget var i princip att reglerna i 3 kap. i lagen (1939:608) om enskilda vägar fördes över till anläggningslagen. Vid anläggningsförrättning skulle således bestämmas ett verksamhetsområde för föreningen. Inom det området skulle skyldighet föreligga för fastigheterna att ingå i föreningen. I princip skulle hela det vägnät som ingår i området skötas av föreningen, i den mån väghållningen inte sköts av staten eller kommunen. Vidare skulle fastigheterna inom området erlägga avgifter till föreningen efter andelstal som kan tillämpas oberoende av ändringar i fastighetsindelningen.

Utgångspunkten var att andelstalen skulle bestämmas efter skälig och rättvis grund. Inom denna ram skulle möjligheter ges att i det enskilda fallet välja den lämpligste fördelningsgrunden. Bestämdes inget annat skulle andelstalen utgöra fastigheternas senast bestämda taxeringsvärden. Vid behov skulle skilda andelstal få bestämmas för utförande och drift. Det skulle också vara möjligt att under vissa förutsättningar bestämma särskilt andelstal för fastighet, vars nytta av föreningens vägar väsentligt avviker från övriga fastigheters. Dessutom skulle det gå att ta ut slitageersättning när fastighet som ingår i föreningen tillfälligt har ökat behov av

vägen eller när vägen begagnas av utomstående i betydande omfattning.

Vid fördelning av väghållningskostnader kan en person (kommuninvånare) tillhöra ett flertal olika kategorier. För att bringa litet klarhet i personers "grupptillhörighet" kan en uppdelning göras i följande begrepp, vilka kan ha betydelse från fördelningssynpunkt:

- skattebetalare/fastighetsägare/trafikant
- ägare eller brukare av fastighet (exempelvis permanentbostad/fritidsbostad, boende i villa/flerbostadshus, boende inom storkvarter/konventionell plan
- nuvarande/framtida brukare
- geografisk tillhörighet/områdesindelning.

Om man bortser från den kommunala skattefinansieringen, skulle kommunens utgifter för väghållning kunna finansieras med någon form av avgifter. Med hänsyn till sin konstruktion kan avgifterna delas in i två huvudgrupper:

o taxor

o andelstal.

En taxa kan beskrivas som en - på förhand - bestämd prislista efter vilken debitering av avgifter äger rum. Fastställandet av avgiftsbeloppen i taxan bygger på beräkningar om förväntade kostnadsnivåer.

I privaträttslig lagstiftning (lagen om enskilda vägar och anläggningslagen) fördelas kostnaderna i enlighet med bestämda andelstal. Ett andelstal kan därvid sägas vara ett på förhand bestämt relationstal efter vilket faktiskt uppkommande kostnader skall fördelas inom avgiftskollektivet.

Det finns ett flertal teorier som behandlar problemet med "distributiv rättvisa", dvs. fördelning av nyttor/uppoffring-

ar mellan individer. Den grupp av principer som bygger på idén om s.k. proportionell rättvisa är - av tradition - mest intressant när det gäller fördelning av väghållningskostnader.

Vid proportionell fördelning av väghållningskostnader finns några viktiga huvudpunkter. Fördelningen kan ske i förhållande till:

- brukarnas användning av väganläggning
- brukarnas behov av anläggningen
- brukarnas nytta (värdeökning e.dyl.)
- de kostnader brukarna ger upphov till
- brukarnas förmögenhet (taxeringsvärde)
- brukarnas betalningsförmåga.

I praktiken leder flera av dessa principer ofta till liknande resultat, men det finns även situationer där olikheter föreligger. Människors behov av en väg kan vara lika med hänsyn till exempelvis säkerhet, utryckningsfordons framkomlighet etc. utan att de utnyttjar vägen i lika hög grad. På samma sätt kan nyttan avvika från användningen. En fastighet kan under en begränsad tid ha mycket stor nytta av en väg utan att den därför - totalt sett - ger upphov till ett högt utnyttjande. Så är fallet med skogsfastigheter under avverkningstiden.

Kostnader för underhåll påverkas bl.a. av väglängd och standard. Här spelar bebyggelsetypen stor roll. Glesare markutnyttjande i villaområden förutsätter större väglängd per fastighet/lägenhet än flerbostadsbebyggelse.

Om de två sista fördelningsprinciperna ovan tillämpas ligger det nära till hands att se det som en form av beskattning.

Effektivitetsmålet för kommunal och enskild väghållning bör självfallet vara detsamma som för statlig. Det innebär att givna resurser - totalt sett - bör användas på bästa sätt.

6.2 Vägar på landsbygden

På landsbygden är ansvarsuppdelningen mellan staten och enskilda i regel klar. Vägverket svarar för de allmänna vägarna och enskilda väghållare har ansvaret för de finaste maskorna i vägnätet. Det förekommer också - som redan framgått - att en del kommuner engagerat sig i väghållningen på landsbygden.

Det enskilda statsbidragsberättigade vägnätet har under senare år fått en allt större betydelse, dels som komplement till det allmänna vägnätet, dels som utfartsvägar för landsbygdsbefolkningen, för näringslivet och för det rörliga friluftslivet. Genom att differentiera statsbidragen till enskild väghållning har riksdag och regering markerat sitt intresse för olika kategorier av enskilda vägar. Det har emellertid inte varit aktuellt att diskutera förskjutningar i ansvarsfördelningen mera generellt. Vägverket har till uppgift att följa utvecklingen rent allmänt av de olika vägarnas betydelse och vid behov initiera förändringar av allmänna vägar till enskilda och av enskilda vägar till allmänna.

6.3 Vägar och gator i tätort

Enligt den nya plan- och bygglagen skall i normalfallet kommunen vara huvudman för allmänna platser. Om det finns särskilda skäl kan kommunen avsäga sig huvudmannaskapet och överlåta det på en vägförening eller en samfällighetsförening. I fråga om väghållningen innebär den nya lagen ingen förändring i befintliga stadsplanelagda och byggnadsplanelagda områden. Det innebär att det i många stycken föråldrade regelsystemet för enskild väghållning i tätorter bibehålls.

I takt med tätorternas tillväxt har problemen med vägföreningsinstitutet ökat. I många samhällen finns blandad permanent- och fritidsbebyggelse för vilken stadsplan gäller för vissa områden och byggnadsplan för andra. Inom en och samma tätort kan det finnas ett flertal vägföreningar som sköter väghållningen inom ett begränsat område samtidigt som kommunens gatukontor svarar för gatuhållningen inom stadsplanelagda områdena. En sådan splittrad ansvarsuppdelning leder både till praktiska och ekonomiska problem samt i många fall till oklarheter och kompetenstvister. En annan mycket besvärligt brist, som 1969 års vägutredning pekat på, är att separat fördelning av byggnads- eller iståndsättningskostnader ej kan göras, om det inte är fråga om exploatörsbidrag. Kostnaderna måste i stället slås ut på alla bidragspliktiga fastigheter enligt samma norm som föreskrivits för det löpande vägunderhållet. Härtill kommer det för invånarna svårbegripliga förhållandet i orter med blandat huvudmannaskap att väghållningskostnaden inom ett område drabbar fastighetsägarna, medan den inom angränsande område helt finansieras skattevägen.

Detta förhållande råder också inom vissa tätorter där kommunerna ibland har valt att planlägga med storkvarter. Inom sådana områden får fastighetsägarna gemensamt ansvara för väganläggningar och andra gemensamma anläggningar inom storkvarteren. Uppkomna kostnader fördelas mellan fastigheterna efter en fastlagd fördelningsgrund. I angränsande områden kan det lokala gatunätet och parker vara allmän plats och sköts därmed helt av kommunen.

När det gäller anläggandet av <u>nya</u> gator och parker inom ett område kan kommunen få täckning för kostnaderna av fastighetsägarna. Antingen ingår dessa kostnader i tomtpriset/fastighetspriset genom att exploatören får stå för kostnaderna via exploateringsavtal, eller tar kommunen ut dessa kostnader med hjälp av PBL:s gatukostnadsbestämmelser. Vid statlig belåning ingår dessa kostnader i låneunderlaget och får inte överstiga vissa av bostadsstyrelsen fastlagda belopp.

Slutsatsen av ovanstående blir att anläggningskostnaderna för det fastighetsnära vägnätet nästan alltid fördelas på fastighetsägarna. Däremot kan stora olikheter uppstå mellan olika områden vad beträffar driftkostnaderna. I vissa områden är de skattefinansierade, i andra är de avgiftsfinansierade. Skillnaderna vilar inte alltid på saklig grund.

6.4 Gångbanerenhållning

I kommunerna förekommer olika lösningar vad gäller ansvarsfördelningen för gångbanerenhållningen. Det är vanligt att kommunfullmäktige beslutat att fastighetsägarna inom stadsplanelagda områden skall sköta snöröjning och halkbekämpning av gångbanor. Föreskrifterna ingår då i den lokala ordningsstadgan. Även barmarksrenhållningen ingår ofta i fastighetsägarens ansvar. Olika kombinationer av ansvarsfördelning mellan fastighetsägarna och kommunen förekommer. En mindre vanlig ytterlighet är att kommunen själv svarar för hela renhållningen.

Ur rapporten "Kommunernas väghållning 1983", utgiven av Kommunförbundet, är följande sammanställning hämtad. Den visar hur renhållningsansvaret för gångbanor i stadsplanelagt område varierar över landet.

Fastighetsägaren, sommar och vinter:	146 kommuner (64 %)
Kommunen, sommar och vinter:	61 kommuner (27 %)
Fastighetsägaren under sommaren, kommunen under vintern:	10 kommuner (4 %)
Andra varianter:	11 kommuner (5 %)

I områden med blandade planförhållanden blir konsekvenserna för fastighetsägarna svårbegripliga, när ordningsstadgan ålägger den ena ett ansvar som kommunen tagit över i andra områden.

Fastighetsägarnas sätt att sköta gångbanerenhållningen varierar. Dels skiftar utförandeformen. Fastighetsägaren utför själv eller med anställda arbetet eller anlitar entreprenör. Även kvaliteten på arbetet växlar. Vissa fastighetsägare röjer snön tidigt på morgonen, innan kommunen röjt körbanan. Den kommunala snöplogen plogar sedan igen gångbanan som därefter kan förbli oröjd. Situationen skapar irritation och problem för alla - fotgängaren på gångbanan, fastighetsägaren och väghållaren.

Det uppdelade ansvaret och den varierande ambitionen medför bristande tidsmässig samordning av insatserna och ojämn standard på plogning, borttransport av snö och halkbekämpning. Allt detta drabbar främst de oskyddade trafikanterna. Därtill kan det vara svårt att föra talan mot en fastighetsägare som varit försumlig och därigenom vållat skada.

I vissa kommuner förekommer att kommunen mot ersättning av fastighetsägaren sköter renhållnigen. Det innebär ett entreprenadförhållande som är frivilligt för fastighetsägaren att utnyttja. Vissa fastighetsägare vill själva utföra arbetet eller väljer en annan entreprenör än kommunen. I de fall man lyckas få en sammanhängade lösning utmed en hel gata eller inom ett område är denna form ofta rationell.

7 OLIKA FINANSIERINGSFORMER

I detta avsnitt redovisas de befintliga finansieringsformerna och deras grunder. Vidare redovisas för- och nackdelar med olika alternativa och varandra kompletterande finansieringsformer.

7.1 Allmänt

Den kommunala väghållningen finansieras idag främst med kommunala skattemedel och statsbidrag. Men en kommun kan även välja att avgiftsfinansiera hela eller delar av väghållningen på olika sätt. Om kommunen har valt att planlägga med stadsplan kan kommunen få vissa kostnader täckta för utbyggnaden av ett gatunät genom att ta ut gatukostnadsersättning. Men kommunen har inga möjligheter att ta ut avgifter för att täcka driftkostnaderna för väghållningen i områden med stadsplan. Om kommunen däremot har valt att planlägga med byggnadsplan kan fastighetsägarna få betala väghållningen helt eller delvis via avgifter till vägförening/vägsamfällighet.

Kommuner som är väghållare enligt väglagen får statsbidrag till väghållningen till det vägnät som i andra kommuner motsvaras av det statliga vägnätet. Detta statsbidrag var historiskt sett en den andel av automobilskatten med vilken kommunen skulle finansiera den väghållning som på landsbygden sköttes av staten. Numera finns inte denna koppling mellan beskattning och väghållningskostnader varken för det statliga eller det statskommunala vägnätet.

Vägföreningar/samfälligheter kan erhålla statsbidrag till enskild väghållning om vägen ifråga har väsentlig betydel-

se. De flesta kommuner engagerar sig av likställighetsskäl i den enskilda väghållningen antingen med kommunalt bidrag eller också praktiskt genom att ta över skötseln och/eller väghållningsansvaret. Många kommuner - i de fall kommunen har tagit över väghållningsansvaret från vägföreningen/vägsamfälligheten - låter vägföreningarna leva vidare av juridiska skäl och ibland även för att kunna ta ut en väghållningsavgift.

Staten finansierar - antingen genom att vägverket är väghållare eller med statsbidrag - den allmänna väghållningen i tätorterna. Staten ger också bidrag till drift och byggande av vissa enskilda vägar såväl i tätort som på landsbygd.

Ett minskande statligt ekonomiskt engagemang i den allmänna väghållningen i tätorter ställer krav på motsvarande ökande kommunal finansiering. Denna ökade finansieringsbörda för kommunerna skulle komma att variera avsevärt mellan kommunerna - i absoluta tal och relativt den nuvarande verksamheten. Därtill varierar de befintliga finansieringsmöjligheterna på grund av gällande lagstiftning. Det finns därför skäl att överväga nya finansieringsformer för väghållningen och gå igenom de lagändringar som i så fall skulle behövas.

I av en arbetsgrupp inom kommunikationsdepartementet framtagen rapport "Kostnader och avgifter inom trafiksektorn" Ds K 1985:2 (KA-rapporten) har bl.a. konstaterats att tätortstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader inte täckes av skatte- och avgiftsuttaget. Drift och underhåll av de kommunala gatorna och vägarna kommer att kräva en ökad resurstilldelning på grund av att en stor del av det under 50- och 60-talet utbyggda vägnätet börjar kräva underhållsåtgärder, t.ex. beläggningar, broreparationer etc.

Detta förhållande tillsammans med behovet av utökade resurser till framför allt storstädernas trafiksystem gör det intressant att se över finansieringssystemen. Jag har mot bakgrund av ovanstående översiktligt gått igenom befintliga och nya

finansieringsformers för- och nackdelar. Denna genomgång redovisas i det följande.

7.2 Statliga anslag - statsbidrag

Det nuvarande statsbidragssystemet har som tidigare beskrivits sitt ursprung i vägväsendets förstatligande. Statsbidraget har utgjort en ersättning till de kommuner som i stället för staten/vägverket skött den allmänna väghållningen inom hela eller delar av sitt område. Så länge statsbidragen låg på den "författningsenliga" nivån (95 % till drift och 70 % till byggande) var systemet rättvist mellan olika kommuner. Detta gäller både mellan kommuner som är väghållare för allmän väg och kommuner som har statlig allmän väghållning. Med sjunkande statsbidrag ökar de kommunala kostnaderna i de kommuner som är väghållare. I kommuner där staten är väghållare påverkas givetvis inte de kommunala kostnaderna.

Ett bidragssystem som det nuvarande har kommit att tillämpas med sjunkande bidragsandelar måste - om rättvisa mellan olika kommuner skall kunna upprätthållas - bygga på att i princip alla kommuner tar över viss allmän väghållning i tätorter. Bidraget kan då ses som en "återbetalning" av en del av de skatteinkomster som staten tar in men som genereras av trafiken på det kommunala vägnätet. Ett nytt bidragssystem skulle kunna utformas som ett utjämningsbidrag där kommunernas beräknade väghållningskostnader utgjorde fördelningsgrund. Denna beräkning skulle kunna göras på ett eller annat sätt schabloniserad. Ju enklare fördelningsmodell ju större risk för orättvisa mellan kommunerna. Å andra sidan kräver enklare fördelningsmodeller mindre administration och kontroll. Ett sådant här bidrag skulle verka utjämnande på de mellan kommunerna starkt varierande kostnaderna för väghållningen. Nackdelen för kommunerna med ett bidragssystem är att kommunerna inte med egna beslut kan påverka bidragets storlek. Därtill är bidragets storlek beroende av statsmakternas avvägningar och prioriteringar av resursanvändningen.

Statsbidrag används emellertid också för önskvärda statliga investeringar. Det av många uppskattade s.k. cykelledsbidraget innebär att många åtgärder för de oskyddade trafikanterna har kommit till stånd. Olika typer av stimulansbidrag har den effekten att de sätter igång en verksamhet som annars inte skulle uppmärksammas. Vissa typer av åtgärder kan från strikt kommunala synpunkter vara mindre intressanta att genomföra. Däremot kan åtgärderna vara av stor vikt ur ett nationellt perspektiv. I sådana fall kan riktade statsbidrag stimulera kommunerna till att genomföra denna typ av åtgärder. Åtgärder för skydd mot biltrafikens avgasutsläpp är ett sådant exempel.

7.3 Skatteutjämningsbidrag

Det nuvarande skatteutjämningssystemet består i huvudsak av tre delar; grundgaranti, tillägg eller avdrag på grund av åldersstruktur och tillägg för befolkningsminskning. Grundgarantin för varje kommun bestäms med utgångspunkt från kommunernas kostnader på grund av geografiskt läge och bebyggelsestruktur.

För att bebyggelsestrukturens inverkan på kostnaderna skall kunna bestämmas, beräknas bl.a. kostnader för vatten och avlopp, gator och vägar. För kommuner som ingår i skatteutjämningssystemet och som skulle beröras av ett utvidgat väghållningsansvar kan kostnaderna räknas om till en andel av medelskattekraften och därmed höja grundgarantin.

För kommuner som ligger utanför skatteutjämningssystemet kan ett extra skatteutjämningsbidrag fastställas och utbetalas till berörd kommun. Beloppets storlek bör svara mot den merkostnad som det ändrade väghållningsansvaret medför. Med en sådan uppläggning kan statliga medel riktas till de kommuner som berörs av förändringarna.

7.4 Drivmedelsskatt

Bensinskatten och skatt på dieselbränsle är en relativt lätt-administrerad form av beskattning. Bensinbolagen levererar in den fastställda skattesatsen till statskassan med den faktiska försäljningen som grund. Denna hantering kräver ett minimum av administration. Den är därtill från trafikantens synpunkt i stort en rättvis form av finansiering av väghållningen. Man betalar efter hur mycket vägtjänster man "konsumerar". Drivmedelsskatten är emellertid från regionalpolitisk synpunkt diskutabel. I regioner med långa resavstånd medför höjda bränslepriser en större ökning av reskostnaderna än i regioner med kortare resavstånd. I KA-rapporten konstaterades också att just landsbygdstrafiken mer än väl finansierade sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att vid höjningar av drivmedelsskatten komplettera med andra åtgärder.

De nämnda regionalpolitiska nackdelarna skulle kunna elimineras om skatten differentierades mellan regionerna. Det är emellertid svårt att med nuvarande uppbördssystem differentiera skatten geografiskt. Om man skall ha en lokal, kommunal, länsvis eller regional skatt måste en ny administration byggas upp för att registrera försäljningen. Därtill skulle en alltför differentierad beskattning leda till gränshandel mellan områden med olika skattesatser. Detta senare skulle dock kunna undvikas om skatteområdena görs tillräckligt stora.

En annan möjlighet är att staten sköter uppbörden som nu och att en viss andel av skatten avsätts till väghållning. Denna andel kan sedan fördelas till väghållarna efter någon fördelningsmodell liknande den som diskuteras ovan för bidragsgivning. Om man vill behålla kopplingen till bränsleförbrukningen kan fördelningen till väghållarna (vägverket och kommunerna) ske med trafikarbetet på respektive vägnät som fördelningsmodell. Trafikarbetet är ju ett mått på bränslekonsumtionen. Ett sådant system skulle bygga på ett utvidgat

trafikmätningssystem i vilket också de kommunala vägarna skulle inordnas. Trafikarbetet är emellertid inte det enda måttet på medelsbehovet hos väghållarna. Det går heller inte att påverka från de enskilda kommunerna. Därmed har det samma brister från kommunal synpunkt som ett traditionellt bidragssystem.

7.5 Kommunal andel av fordonsskatten/kommunal väghållningsavgift

Skatt på fordonsinnehavet är liksom bensinskatt en form av brukaravgift, om man bortser från att det är endast innehavet och inte själva fordonsanvändningen som beskattas. Bilregistret som lyder under Trafiksäkerhetsverket sköter skatteuppbörden av den statliga fordonsskatten. Varje fordon har en registrerad hemort. Denna bestäms idag av var fordonet i huvudsak användes. Skattens storlek bestäms av fordonets vikt, slag av fordon (personbil, lastbil m.m.), motortyp.

En kommunal fordonsskatt skulle kunna utformas som en del av hela den debiterade skatten och benämnas "kommunal väghållningsavgift" på motsvarande sätt som registerhållningsavgiften. Det är således inte fråga om en skatt utan om en uppdelning av nuvarande fordonsskatt i en statlig fordonsskatt och en kommunal väghållningsavgift.

Avgiften borde för att undvika dubbel progressivitet vara lika stor oavsett fordonets vikt och fordonsslag. Kommunerna skulle ges möjlighet att var och en kunna få fastställa en kommunal väghållningsavgift som tas ut på fordon registrerade i kommunen. Härmed får kommunerna möjlighet att själva påverka och besluta om intäkterna till väghållningen. Den politiska instans som har ansvaret för verksamheten kan därmed ha fullt inflytande över finansieringen. Förutsättningen för denna avgift skall vara att de influtna medlen användes till kommunens väghållning samt att kommunen har tagit över allmän väghållning från staten. I annat fall är det inte fråga om

en avgift för vissa väghållningsåtgärder utan en skatt för att finansiera den nuvarande väghållningen i allmänhet.

Den maximala avgiften skulle kunna läggas fast av statsmakterna på samma sätt som nu sker för parkeringsavgifterna. En sådan här skisserad kommunal väghållningsavgift skulle då kunna täcka bortfallet av de nuvarande statsbidragen, åtminstone driftbidraget. Om hela den kommunala väghållningen skulle finansieras med en sådan avgift skulle avgiften uppgå till 200-1 700 kr./fordon och år beroende på fordonsantal i kommunen och omfattningen av väghållningen. Om endast bortfallet av statsbidrag och överföringen av statlig väghållning skall täckas skulle denna avgift uppgå till högst 500 kr./fordon.

Med en differentierad fordonsskatt måste reglerna för hur fordonens hemort bestäms ses över. Sålunda bör till exempel leasingbilar registreras i den kommun där de huvudsakligen används. I storstadsområden och andra områden där flera kommuners tätortsområden gränsar till varandra kan det vara lämpligt att man samverkar om skattesatserna i särskilda kommunalförbund.

7.6 Kommunal skattefinansiering

En kommunal skattefinansiering av den kommunala väghållningen innebär att väghållningen skall vägas mot annan kommunal verksamhet. Kommunala företrädare har med kraft framfört att en utökning av det ekonomiska ansvaret för väghållningen för kommunerna skulle komma att innebära en sänkt väghållningsstandard. Bakgrunden till detta skulle vara att väghållning inte tillhör de högst prioriterade delarna av den kommunala verksamheten.

De flesta kommunaltekniska system är idag avgiftsfinansierade utom just väg- och gatuhållningen. Väg- och gatuhållningen utgör en liten andel av den kommunala skattefinansierade

verksamheten (ca 5-7 %). Samtidigt utgör den kommunala väghållningen och det därtill hörande ansvaret för allmän plats en kollektiv nyttighet. Med detta menas att kostnaderna påverkas i liten utsträckning av själva nyttjandet. Detta skulle utgöra ett skäl till att just väghållningen till skillnad från andra kommunaltekniska verksamheter borde vara skattefinansierad. Fördelen med skattefinansiering är också att verksamheten prövas och finansieras av den politiska instans som har beslutanderätten.

Det är i praktiken i de flesta kommuner svårt att höja kommunalskatten. De hittills genomförda bidragsinskränkningarna har ofta inte medfört motsvarande ökad kommunal finansiering. Följden av detta har ofta blivit sänkningar av standarden och i vissa fall medfört en effektivare verksamhet.

7.7 Fastighetsavgifter

Fastighetsavgifter är en vanlig form för att finansiera den mest lokala delen av väghållningen - den fastighetsnära väghållningen. Har kommunen valt att planlägga med byggnadsplaneinstitutet skall väghållningen skötas av en vägförening eller samfällighet. Av likställighetskäl kan kommunen såsom tidigare beskrivits ha valt att ta över vägföreningens ansvar. I områden med stadsplan kan kommunen ha valt s.k. storkvarterslösningar i syfte att bl.a. överföra den mest lokala delen av väghållningen på fastighetsägarna.

Vägföreningar och samfälligheter taxerar ut avgifter som ofta baseras på fastighetens taxeringsvärde. Den fastighetsnära väghållningen utgör en förutsättning för fastighetens brukande. En fastighetsanknuten finansiering av denna väghållning upplevs som rättvis och rimlig förutsatt att alla fastigheter inom hela eller delar av en kommun omfattas av denna finansieringsform.

Fastighetsägaren kan påverka väghållningsstandarden genom sin andel och rösträtt i samfälligheten. Detta mer direkta kostnadsansvar är i sig självt begränsande på standardkraven och därmed även på kostnaderna. Det kan emellertid stöta på svårigheter att införa samfällighetsförvaltning i områden där kommunen för närvarande är huvudman. Ett annat problem som kan uppstå i områden med många samfälligheter/vägföreningar är att det kan uppstå en alltför stor efterfrågan på lämpliga entreprenörer i förhållande till tillgången. Detta kan leda till totalt sett orationella lösningar. Tekniska Högskolan i Luleå, avdelningen för kommunal anläggningsmetodik, har i ett FoU-arbete "Drift och underhåll på gator och vägar, en studie av ett område i Luleå" studerat väghållningskostnaderna i ett bostadsområde. Där jämför man väghållningen i ett område med storkvarterslösningar med ett mer traditionellt stadsplanelagt villaområde med kommunala gator i "rutnät". Bl.a. konstateras att de samlade väghållningskostnaderna blev avsevärt mycket högre i området med storkvarter än i det mer traditionellt planlagda området. Orsakerna till detta är flera men den viktigaste är att samfälligheterna utgör så små enheter att de är orationella att driva. Vidare måste samfälligheterna köpa entreprenadtjänster på samma marknad och till en högre kostnad än kommunen. Liknande iakttagelser har gjorts i andra kommuner med både kommunal och enskild väghållning. En bidragande orsak är att kommunen kan sluta fördelaktigare avtal med entreprenörer än vad vägföreningar/samfälligheter kan göra.

Slutsatsen av detta kan vara att i små tätorter där det finns lokala entreprenörer kan enskild väghållning ge låga väghållningskostnader. I större tätorter kan kommunalt huvudmannaskap för väghållningen vara mer rationellt. Det är mot denna bakgrund som det är väsentligt att finansieringen av väghållningen kan vara oberoende av huvudmannafrågan.

Detta skulle kunna ske genom att kommunen ges möjlighet att ta ut en fastighetsanknuten avgift för väghållningen i områden där kommunen är huvudman. Med ett sådant system kan

kommunen lättare välja den lämpligaste förvaltningsformen i varje område.

7.8 Andra finansieringsformer

I större tätorter där det råder kapacitetsbrist i transportapparaten under högtrafiktid diskuteras olika styrmedel för att bättre utnyttja tillgängligt utrymme. En annan anledning till att styrande avgifter diskuteras är att man av miljöskäl vill minska trafikmängderna i de inre delarna av de större tätorterna. Därför diskuteras olika kompletterande avgifter som i varierade grad skulle vara styrande på utnyttjandet av trafiksystemen. Dessa avgifter ger också ett finansiellt tillskott som skulle kunna komma antingen hela transportsystemet eller endast väg- och gatuhållningen till del. Dessa avgiftsformer har sina användningsområden begränsade till storstadsområden eller till speciella vägavsnitt/objekt.

I storstadsområdena diskuteras införandet av trängselavgifter i meningen att minska trängseln i gatuutrymmet. Avsikten skulle vara att med ekonomiska styrmedel uppnå begränsningar av framförallt personbilsresandet i storstädernas innerstäder. Två likartade system diskuteras nämligen färd- eller tullavgifter och områdesavgifter.

Tullavgifter skulle innebära att en bilist betalar för att köra in i ett område. Genom tullavgiftens storlek och vald avgiftsperiod under dygnet kan dels det totala trafikflödet, dels inkomsterna från tullsystemet påverkas. I Stockholm har ett system med biltullar utretts i den s.k. styrmedelsutredningen 1979. Resultatet från denna utredning använde Bilavgaskommittén i sitt betänkande "Bilar och renare luft" (SOU 1983:27) som ett exempel på möjliga åtgärder för att minska luftföroreningarna. I betänkandet föreslogs också en ny lag som skulle göra det möjligt för kommunerna att införa tullsystem.

Tullsystem finns genomförda i två städer, i Singapore 1975 och i Bergen 1986. Bergensystemet skiljer sig från Singapores och det i Stockholm utredda systemet med avseende på syfte. Systemet i Bergen är avsett enbart för att finansiera nya vägar. Man undviker en minskning av trafiken genom att ta ut en relativt låg avgift (5 NOK) under en lång tidsperiod (06-23 må-fre). I Singapore tar man istället ut en hög avgift (ca 20 kr.) under enbart morgonrusningen. Trafiken minskade kraftigt från början och är fortfarande långt under den ursprungliga nivån.

Avgiftsupptagningen i Bergen sker på alla tillfarter till innerstaden vid bemannade stationer. Där är det möjligt att stanna och köpa biljett. Om man har periodkort som är fästat på framrutan kan man passera i en körfil som endast bevakas av en videokamera. Stickprovsvis kontrolleras via videobandet om de passerande fordonen är registrerade kortinnehavare. Om inte får fordonsägaren ett krav på den fastställda kontrollavgiften. Enligt uppgift är andelen som fuskar liten.

I Singapore krävs att alla förbipasserande har köpt kort i förväg. Övervakningen sker från gångbanekanten där en eller flera vakter synar trafiken och skriver upp registreringsnumret på de bilar som saknar kort.

Områdesavgifter innebär att en bilist måste betala för att köra inom ett område. Detta innebär att en bil som är stationerad inom avgiftsområdet måste betala för att ha rätt att användas under avgiftstid. Systemet är inte prövat någonstans.

Områdesavgiften skulle kunna tas ut i form av en avgift för ett kort som fästes på bilen och berättigar till färd inom avgiftsområdet under den avgiftsbelagda tidsperioden. Tillfälliga besökare skulle kunna köpa dagkort på bensinstationer och liknande. Mer regelbundna nyttjare skulle kunna köpa

periodkort. Effekterna på trafikmängderna och ekonomin blir antagligen desamma som för tullsystemet. Övervakningsproblemen är inte tillräckligt utklarade och inte heller vilka lagregler som skulle behövas för att kunna genomföra denna typ av avgifter.

Från strikt samhällsekonomiska utgångspunkter anses de ovan beskrivna avgifterna för innerstadstrafiken riktiga. Man prissätter den knappa resursen vägutrymme och låter prismekanismen reglera utnyttjandet. Mot detta talar det faktum att människor och företag ofta inte har något val i tätortstrafiken. Man måste till och från arbetet vid mer eller mindre bestämda tider, distributionen måste ske även på de tider då trängsel uppstår, man blir tvungen att betala för att få ställa sig i kö. Trots alla motargument finns det samhällsekonomiska, miljömässiga och företagsekonomiska vinster med tullavgifter och områdesavgifter.

Tullfinansiering av större vägprojekt som exempelvis tunnlar och broar har diskuterats och utretts genom tiderna. 1960 års vägsakkunniga behandlade frågan om tullfinansiering av trafikanläggningar i sitt betänkande SOU 1962:26 "Avgiftsbelagda trafikanläggningar" där man lade fram ett lagförslag som skulle göra det möjligt att finansiera väg- och broprojekt på detta sätt. Då var bl.a. utbyggnaden av en bro till Öland aktuell.

De grundläggande argumenten mot tullfinansiering är att allt vägutnyttjande i princip är avgiftsfritt. Det nuvarande prioriterings- och planeringssystemet skulle sättas ur spel om man tillät tullfinansiering. En följd av ett mer systematiskt utnyttjande av tullfinansiering skulle kunna bli att objekt med låg samhällsekonomisk avkastning men med hög "tullekonomisk" avkastning skulle konkurrera om det totala resursutrymmet. Samtidigt är de samhälleliga resurserna små inom väghållningsområdet. De goda objekten blir inte utförda på grund av resursbrist. Om det finns vägprojekt med stor samhälls-

ekonomisk avkastning så belägna att en tullfinansiering är möjlig - varför skall inte samhället utnyttja den betalningsvilja som uppenbarligen föreligger? En tull är direkt intäktsskapande vilket gör det intressant för banker, försäkringsbolag och andra institutioner som vill placera sina medel i projekt med god avkastning. Tullfinansiering skulle med detta synsätt kunna komma ifråga som ett komplement till den traditionella anslagsfinansieringen. I så fall bör varje projekt hanteras unikt genom att exempelvis vägverket eller kommunen måste ha statsmakternas godkännande för att få genomföra ett tullprojekt.

En form av alternativfinansiering som tillämpats av vägverket eller kommunerna är s.k. tidigareläggningar av planerade objekt. Enligt 9 § väglagen finns heller inte något hinder för en kommun eller landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg. I sin mest renodlade form innebär finansieringsformen att en annan än väghållaren bekostar en utbyggnad som väghållaren har planerat skall ske. Finansiären ser egna vinster med att gå in med egna medel för att tidigarelägga utbyggnaden. Inte heller denna finansieringsform går att tillämpa annat än i speciella fall. Om vägverket är väghållare kan inte verket återbetala investeringen till finansiären. Statliga verk får inte med nuvarande bestämmelser sätta sig i skuld.

8 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL UPPDELNING AV ANSVAR OCH FINANSIERING MELLAN STAT OCH KOMMUN I TÄTORT

I detta kapitel redovisas de överväganden och förslag som diskuterats under utredningsarbetets gång huvudsakligen vad gäller relationerna stat - kommun. Övervägandena bygger bl.a. på det underlag och de resonemang som redovisats i kapitel 4. Framställningen koncentreras på de principiella frågorna. I många stycken överensstämmer mina synpunkter med dem som fördes fram av den föregående väghållningsutredningen i betänkandet "Bidragsvägar" (Ds K 1981:4).

8.1 Ansvar för allmänna vägar i tätorter

Vid min översyn av statlig och kommunal väghållning har jag funnit att nuvarande ansvarsuppdelning i många tätorter inte är ändamålsenlig. I alltför många fall avspeglar den en föråldrad indelning av väg- och gatunätet. Det finns åtskilliga tätorter i landet där vägverket och kommunen svarar för närliggande gator med ungefär samma trafikuppgifter. Sådan parallell väghållning är knappast rationell. Det viktigaste målet för en ändrad väghållningsindelning är därför att ta till vara de olika väghållarnas kompetens och kapacitet på bästa sätt. Därmed kan kostnaderna hållas nere både för staten och kommunerna.

I betydande omfattning har vägverket på lokal nivå kommit överens med kommuner om att samarbeta om väghållningen genom att byta tjänster eller anlita varandra som entreprenörer. Det kan gälla all väghållning på en kortare lokal sträcka eller enbart vinterväghållning på en genomfartsled där vägverket mot ersättning utför arbetet åt en kommun. Å andra sidan finns överenskommelser där vägverket lejer bort snöröjning, halkbekämpning och sandupptagning på gångbanor utmed

statliga vägar. Sådana överenskommelser är ofta enkla och praktiska och vittnar ofta om ett gott samarbete som gagnar båda parter. Samtidigt kan de indikera att det formella ansvaret för väghållningen borde anpassas till den praxis som utbildats.

I Laxå (se bild), som tidigare var väghållare enligt väglagen, ersätter vägverket kommunen för dess väghållning av det lokala, allmänna vägnätet i tätorten. I bilden är dessa vägar markerade med smala svarta streck. Att kommunen är entreprenör innebär bl.a. fördelar för trafikanterna i tätorten vintertid, eftersom vägverket normalt prioriterar de största vägarna inom varje arbetsområde högre än lokala tätortsvägar.

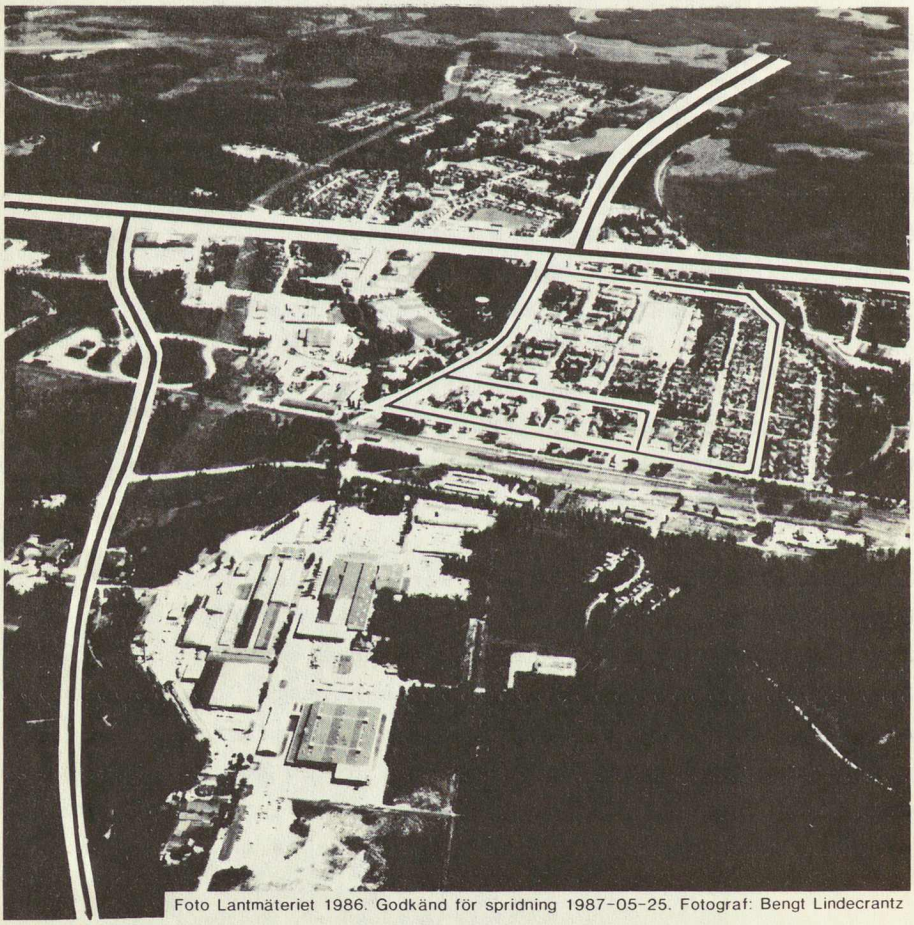


Foto Lantmäteriet 1986. Godkänd för spridning 1987-05-25. Fotograf: Bengt Lindecrantz

Laxå kommun har ca 8 000 invånare, varav ca 5 000 i centralorten. Med de principer som den föregående väghållningsutredningen lanserade skulle kommunen inte vara aktuell att bli väghållare i väglagens mening. Det vore dock konsekvent att låta Laxå kommun ta över även det formella ansvaret för nuvarande allmänna vägar i tätorten. Vägverket skulle fortsättningsvis svara för riksvägen och de primära länsvägarna (breda svarta streck i bilden). Därmed skulle ansvarsuppdelningen mellan staten och kommunen renodlas.

Med den nya plan- och bygglagen (PBL) har lagstiftarna gett kommunerna ökade befogenheter och ökat ansvar. Ett genomgående drag i reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Beslut om markanvändning och byggande skall fattas så nära de berörda som möjligt. Med PBL vill man också förtydliga ansvarsuppdelningen mellan stat, kommun och övriga parter. Den främsta uppgiften för staten, som företräds av länsstyrelsen, är att bevaka riksintressen, mellankommunala intressen samt att kraven på hälsa och säkerhet beaktas i planläggningen. Kommunens ansvar är att utforma den lokala miljön och avväga mellan allmänna och enskilda intressen. I PBL har man också lagt stor vikt vid att ge större frihet och ansvar för den enskilda människan.

Enligt min mening ligger ett ökat kommunalt väghållningsansvar helt i linje med det synsätt plan- och bygglagreformen ger uttryck för. Det underlättar också allmänhetens medverkan och kontakter i plan- och vägärenden om kommunen har huvudansvaret för tätortsväghållningen.

Några kommuner i landet har överlåtit huvuddelen av väghållningen i tätorten till en aktiv, fungerande vägförening. Så sker exempelvis i Ekerö (med 7 500 invånare i centralorten) och Vallentuna (med 13 000 invånare i centralorten). Denna möjlighet att avsäga sig huvudmannaskapet för tätortsväghållningen bör finnas kvar. Även om väghållningen i tätorter helt eller delvis sköts av enskilda bör kommunerna ta ett övergripande ansvar för hela tätortsväghållningen - inte minst

därför att statens bidrag till vissa enskilda vägar inom tätorter bör upphöra. Jag kommer senare att redovisa mina överväganden och förslag i det avseendet.

Allmänt sett finns det starka skäl som talar för att kommunerna bör ha ansvaret för tätortsvägarna. Det viktigaste motivet är strävandena att ge kommunerna det samlade ansvaret för planering och genomförande av markanvändning och byggande. Kommunerna bör få ökat ansvar för väghållningen i sådana orter där det finns en lokal (i regel kommunal) kompetent väghållningsorganisation etablerad vid sidan av den statliga. Denna princip bör enligt min mening vara avgörande i första hand och inte folkmängden i kommunens största centralort eller kommunen som helhet. I denna fråga har jag en annan syn än den föregående väghållningsutredningen.

På landsbygden bör det statliga väghållningsansvaret bibehållas. Jag har inte funnit skäl att där ändra nuvarande ordning. Även den statliga bidragsgivningen till enskilda vägar på landsbygden och rådgivningen till de enskilda väghållarna bör bestå.

Samtidigt som jag förordar ett ökat kommunalt väghållningsansvar är det viktigt att betona det statliga ansvaret för säkerhet, framkomlighet och miljö utmed de trafikleder som bildar stommen i landets vägnät. Det skulle föra för långt att redovisa alla aspekter på omfattningen av det vägnät som är av särskilt intresse för staten. En kort historisk notis må dock vara på sin plats. I skriften "Publika arbetens nytta och nödvändighet" pekade A.E. von Sydow år 1840 i första hand ut "De större och mest befarne postvägarne, hvilka utgå från Stockholm till Norrska gränsen, Götheborg, Malmö och Ystad. Desse omfatta vägarne från Stockholm till Örebro, med utgreningar derifrån genom Carlstad till Norrska gränsen, samt till Götheborg; och från Stockholm till Jönköping, med utgreningar derifrån genom Halmstad, Helsingborg, Lund till Malmö, och genom Wexjö och Christianstad till Ystad;"

I modern trafikplanering söker man också styra trafiken till vissa stråk. Med olika metoder söker man kanalisera de stora trafikströmmarna till ett fåtal gator och vägar som har en lämplig utformning och är mindre störningskänsliga från miljösynpunkt.

För vägtrafikanterna är det väsentligt att väghållningsstandarden längs en riksväg inte varierar alltför mycket beroende på att olika väghållare har ansvar för olika delar av vägen. Det gäller framförallt halkbekämpning, plogning och beläggningsstandard. För att bemästra trafikens miljöproblem är det också angeläget att genomfartstrafik och särskilt störande trafik kanaliseras till vissa stråk. Även i våra dagar är det naturligt att staten har ett särskilt ansvar för sådana trafikleder där den långväga trafiken är en viktig del.

Även om de lokala trafikuppgifterna dominerar på en trafikled i en tätort, finns det skäl att peka ut vissa länkar som särskilt viktiga från statlig synpunkt. Det är då inte enbart fråga om att tillgodose den långväga trafikens krav på framkomlighet. Det är också viktigt att betona det statliga ansvaret för säkerhet och miljö utmed de trafikleder som bildar stommen i infrastrukturen. Staten har dessutom ett intresse av ett fungerande trafiksystem även inom tätorterna.

Ett överordnat, statligt vägnät bör ha en enhetlig standard, anpassad till trafikuppgifterna och omgivningen. Härvid är framkomlighet, säkerhet och omgivande miljö viktiga aspekter. I det nationella perspektivet är dessa faktorer avgörande för samhällsutvecklingen, för näringslivet, för trafikanter och för medborgarna i övrigt. Det är naturligt att vägverket har ett övergripande ansvar för riksvägarna och de viktigaste länsvägarna även i tätorterna. Det statliga vägnätet skall dock begränsas i tätorterna. Om det är rationellt bör en kommun kunna ha ansvar för en statlig tätortsväg och vara väghållare åt staten.

De ekonomiska och praktiska konsekvenserna av ett ökat kommunalt väghållningsansvar blir i hög grad varierande över landet. För att få en översiktlig bild härav har samtliga vägförvaltningar i landet ombetts besvara en enkät. Huvuduppgiften för dem var att se över nuvarande kommunala väghållningsområden, att skissera nya sådana i kommuner som borde kunna bli väghållare enligt väglagen och att bedöma hur ett överordnat statligt vägnät skulle se ut i tätorterna i respektive län. Slutligen skulle vägförvaltningarna göra bedömningar av de ekonomiska förändringarna med hjälp av de s.k. normkostnaderna, som ligger till grund för bidragsgivningen till den kommunala väghållningen. Av tidsskäl fanns det inte möjlighet till samråd med de berörda kommunerna. Det viktigaste syftet med enkäten var att få uppgifter som kunde summeras för landet som helhet. Resultatet blev följande.

Nuvarande kommunala väghållningsområden (110 kommuner)

	Längd km	Driftkostnad miljoner kr.
Nuvarande statskommunala vägar	5 921	1 018
därav statliga (ny definition)	1 938	397
därav kommunala	3 983	621

Nya kommunala väghållningsområden (86 kommuner)

	Längd km	Driftkostnad miljoner kr.
Nuvarande allmänna vägar	1 770	226
därav statliga (ny defintion)	779	110
därav kommunala	991	117

Av nuvarande statskommunala och allmänna vägar (7 691 km) i de studerade tätorterna skulle ca 4 974 km eller ca 65 % överföras till "helkommunal" väghållning. Enligt vägförvaltningarnas bedömningar skulle kommunerna kunna vara väghållare

på ca 1 350 km (ca 50 %) av det skisserade statliga vägnätet i tätorterna.

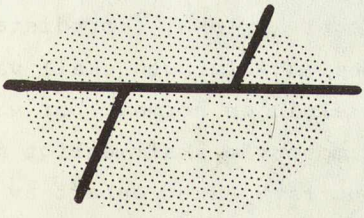
Med statliga vägar avsågs i enkäten riksvägar samt vissa anslutningsvägar till hamnar, flygplatser och bussterminaler med nationell betydelse. Vidare skulle i det statliga nätet ingå viktiga länsvägar med stor andel genomfartstrafik (typ infart/genomfart enligt TRÅD), i regel s.k. primära länsvägar och sådana vägar som förbinder kommunens centrumområde med riksvägnätet.

Det visade sig att de här nämnda kriterierna gav utrymme för skilda tolkningar i olika delar av landet. Vid min genomgång fann jag att en del vägförvaltningar - med stöd av kriterierna - skisserat ett ganska omfattande statligt nät i vissa tätorter. Exempelvis hade man som statlig väg klassat även genomfarten i en medelstor centralort med utbyggd förbifart. Över huvud taget har tillämpningen av begreppen genomfart/infart lett till ett - som jag ser - för stort statligt vägnät i mindre och medelstora tätorter. Jag har därför funnit att kriterierna behöver göras mer snäva för att tjäna som utgångspunkt för ansvarsuppdelningen.

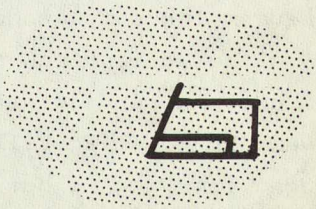
Enligt min mening bör följande typer av vägar vara statliga:

* **riksvägar** samt vissa anslutningsvägar med nationell betydelse
* **länsvägar** med stor betydelse för genomgående trafik (främst nuvarande primära länsvägar).

STATLIGT HUVUDANSVAR



KOMMUNALT HUVUDANSVAR



Den här principen innebär att - i tätorter - ett stort antal allmänna vägar av mindre betydelse bör överföras till kommunal väghållning. Hur dessa förändringar kan genomföras utvecklas närmare i kapitel 11.

Med de här kriterierna som grund har jag låtit ta fram några exempel på ett överordnat, statligt vägnät i några tätorter av olika storlek från Ystad till Haparanda. Se bilaga 4.

Ett särskilt problem vid ansvarsuppdelningen utgör de sekundära och tertiära länsvägar som förmedlar trafik mellan en tätort och angränsande landsbygd. Med mitt synsätt skulle sådana vägar vara statliga utanför tätortsgränsen och kommunala inom tätorten. I många fall - särskilt då vägsträckan inom tätorten är kort - är en sådan uppdelning inte rationell. I synnerhet gäller det vinterväghållningen. Som jag ser det är det knappast möjligt att ange några generella råd som kompletterar principen att kommunerna bör svara för tätortsväghållningen. Jag är emellertid övertygad om att vägverkets och kommunernas driftansvariga själva kan avgöra vad som är mest rationellt i dessa fall. Tjänster åt varandra och byte av tjänster skall även framdeles vara möjligt.

En annan fråga som kan vålla problem är vem som skall ha ansvaret för lokalvägar till statliga motorvägar och motortrafikleder. Den kommunala väghållaren skulle kunna hävda att staten även bör ha ett huvudansvar för en sådan parallellöpande lokal väg dit bl.a. långsamtgående trafik hänvisas.

Eftersom långsamtgående trafik i regel är lokal (kortdistant) och då huvudprincipen är att tätortsväghållningen skall vara kommunal, anser jag att ansvarsuppdelningen normalt bör vara given. En lokalväg till en statlig motorväg skall enligt min mening inte ingå i det statliga tätortsvägnätet enbart av det skälet att den även betjänar sådan trafik som inte får ut-

nyttja motorvägen. Inom de kommunala väghållningsområdena bör således normalt en kommun ha ansvaret för lokalvägen.

8.2 Ansvar för vissa kollektivtrafikanläggningar

I kapitel 5 redovisas några aspekter på ansvarsfördelningen mellan väghållaren och trafikhuvudmannen/lokaltrafikbolaget vad gäller gatuanläggningar för kollektivtrafiken.

Busstrafiken är en integrerad del av tätorternas transportsystem. Det är därför naturligt att väghållaren och trafikhuvudmannen/lokaltrafikbolaget träffar överenskommelse om fördelningen av ansvaret för körytor och gångytor i busterminaler, för bussgator och för infartsparkeringar. Lika naturligt är det att trafikhuvudmannen/lokaltrafikbolaget ansvarar för väntutrymmen, biljetthallar, personalutrymmen m.m. Det här synsättet bör också gälla spårvägstrafik som inte går på separat bana.

För spåranläggningar av typen tunnelbana på egen banvall ger ansvarsfrågan sällan anledning till diskussioner.

8.3 Ansvaret för gång- och cykelvägar längs statliga vägar

Någon enhetlig princip för ansvarsuppdelningen av byggande och drift av gång- och cykelvägar utmed statliga vägar är svår att finna. En del av dessa vägar är både utbyggda och bekostade av vägverket. Andra är utbyggda av en kommun med statsbidrag. Andra åter är utbyggda och bekostade helt med kommunala medel.

En vanlig variant är att vägverket har bekostat byggandet av en parallellöpande cykelled i samband med en ny- eller ombyggnad av en statlig väg och i avtal överlåtit driften till kommunen. Det förekommer också att hela väghållningsansvaret för en parallell gång- och cykelväg överförts till kommunen.

I många fall har sådana lösningar visat sig praktiska, eftersom kommunerna har en maskinpark som är bättre lämpad för service och underhåll av gång- och cykelvägar. Dessutom kan kommunerna anpassa driftinsatserna till efterfrågan bättre än vägverket, då gång- och cykeltrafiken huvudsakligen är inomkommunal.

Principiellt sett bör utgångspunkten vara att staten har ansvaret för gång- och cykelvägar utmed statliga vägar. Utmed statliga motorvägar (och motortrafikleder) i tätorter bör parallellöpande gång- och cykelvägar vara kommunala av samma skäl som en lokalväg till en motorväg bör ingå i det kommunala vägnätet.

Det förhållandet att en kommun är bäst lämpad att sköta driften av en gång- och cykelväg bör normalt inte påverka ansvarsuppdelningen, eftersom en kommun kan utföra hela eller delar av arbetet på uppdrag av vägverket. Också i de fall en gång- och cykelväg ligger åtskilliga meter från den statliga vägen eller getts en helt annan sträckning men anlagts i syfte att avlasta vägen oskyddade trafikanter bör den betraktas som statlig. Det här synsättet bör inte hindra att vägverket och en kommun kommer överens om en annan ansvarsfördelning för en gång- och cykelväg som löper parallellt med en statlig väg.

8.4 Ansvar för enskilda vägar i tätorter

I den tidigare nämnda enkäten till vägförvaltningarna ingick också att redovisa omfattningen av statsbidragsberättigade enskilda vägar inom befintliga och skisserade kommunala väghållningsområden. Resultatet framgår av följande tabell.

Enskilda statsbidragsvägar inom

nuvarande kommunala väghållningsområden	1 492 km
skisserade kommunala väghållningsområden	850 km

Med mitt förslag till ökat kommunalt väghållningsansvar följer bättre möjligheter för kommunerna att ta över ansvaret för stora delar av den nuvarande enskilda väghållningen i tätorter. Att samtidigt öka det kommunala ansvaret för nuvarande allmänna vägar i tätorter och behålla statsbidragen till enskilda vägar i samma tätorter är inte konsekvent. De nuvarande statsbidragen till enskild väghållning i tätort bör därför upphöra. Det gäller främst de tätorter där en kommun övertar allmän väghållning. Flera problem är förknippade med en sådan här förändring. Några av dem kommenteras i kapitel 11.

8.5 Finansiering av tätortsvägar och vissa kollektivtrafikanläggningar

Finansieringssystemen för väghållningen bör stödja en rationell väghållning och även en rationell fördelning av ansvaret. Det är därför viktigt att systemen stimulerar till ett aktivt samarbete mellan de berörda parterna - främst vägförvaltningarna och kommunerna.

8.5.1 Statliga vägar

För att förtydliga framställningen i det följande har jag valt att använda följande definitioner:

(1) att ha **huvudansvar för väghållningen** innebär att vara huvudman och finansiär och därmed ha ett övergripande ansvar för olika standardfrågor

(2) att vara **väghållare** innebär att på samma sätt som nu svara för planering, byggande och drift.

Mitt förslag till uppdelning av väghållningsansvaret bygger på att kommunerna ska ha huvudansvaret för tätortsvägarna och

staten huvudansvaret för landsbygdens allmänna vägar. Av skäl som jag redovisat i föregående avsnitt bör staten ha det övergripande ansvaret för vissa länkar även i tätorternas vägnät. Tillsammans med de allmänna vägarna på landsbygden bildar dessa övergripande tätortsvägar ett statligt vägnät.

I de fall det är rationellt att en kommun är väghållare för en statlig tätortsväg föreslår jag att staten genom vägverket ersätter kommunen för väghållningskostnaderna.

Investeringar i det statliga vägnätet bör finansieras via vägverkets byggnadsanslag - oavsett vem som är väghållare. Investeringsobjekten bör därför angelägenhetsbedömas och inordnas antingen i flerårsplanen för byggande av riksvägar eller i flerårsplanen för byggande av länsvägar. Därmed kan fördelningsplanen för bidrag till statskommunvägar slopas och anslaget B 5. Bidrag till byggande av kommunala vägar och gator övergå i anslaget B 3. Byggande av statliga vägar.

F.n. är praxis för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun olika vid utbyggnad av vägar i tätorter.

Om vägverket är väghållare svarar vägverket för de kostnader som direkt kan hänföras till den statliga delen av bygget. Därmed får en kommun i regel stå för en del kostnader som är en förutsättning för eller förorsakas av ett statligt vägbygge. Det kan exempelvis vara kostnader för vissa anslutande gator, återplanläggning, omläggningar av VA-ledningar m.m. De kommunala följdinvesteringarna varierar och kan i vissa fall uppgå till betydande belopp.

Om en kommun är väghållare och får statsbidrag enligt nuvarande ordning räknas bidragsprocenten på ett underlag som inkluderar en stor del av följdinvesteringarna. De här reglerna infördes 1984 och syftade till att förenkla hanteringen av statsbidragen. Den då genomförda minskningen av bidragsprocenten kombinerades med en ökning av omfattningen av bidragsunderlaget. Samtliga byggnadsåtgärder som direkt kan

hänföras till vägprojektet är således berättigade till statsbidrag.

Med de nya reglerna uppstod väsentliga skillnader mellan väghållande och icke väghållande kommuner i marklösenfrågor. En kommun som inte är väghållare skall enligt 7 och 70 §§ väglagen tillhandahålla den mark inom stadsplan (eller detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser) som behövs då staten skall bygga väg inom området. Underlaget för statens bidrag till marklösenkostnaderna blir i en sådan kommun mindre - vid i övrigt lika förhållanden - än om kommunen vore väghållare enligt väglagen. Kommunen som tillhandahåller mark enligt 7 § väglagen får exempelvis inte ersättning för återplaneringskostnader, förvaltningskostnader och uppräkning av marklösenkostnader till tidpunkten för byggstart.

Enligt min mening är det angeläget att bidragen till kommunernas markförvärv är grundade på samma principer vare sig kommunerna eller staten är väghållare. Bestämmelserna i 7 och 70 §§ väglagen (1971:948) och motsvarande bestämmelser i förordningen (1982:853) om statsbidrag till väg- och gatuhållning m.m. bör därför ses över.

Om det är rationellt att en kommun är/blir väghållare för en statlig väg har kommunen sannolikt också fördelar av att själv vara byggherre vid ny- och ombyggnader. Planering och genomförande av provisoriska trafikföringar under byggnadstiden är en sådan fördel. Samordningsvinster med övrig kommunal verksamhet är en annan. De här faktorerna är svåra att värdera. Det gäller också nyttan av investeringen för den lokala trafiken. Flera skäl talar således för att statens bidragsandel skall vara mindre än 100 %. Det tidigare 95-procentiga bidraget förutsatte en relativt omständlig administrativ hantering. För att undvika en återgång till en omfattande granskning har jag bedömt att den statliga ersättningen bör begränsas till 75 % av bidragsunderlaget såsom det nu beräknas. Därvid har jag vägt in fördelarna av de admi-

nistrativa förenklingarna och det ökade kommunala inflytandet som 1984 års förordning syftade till.

När staten är väghållare och byggherre för en statlig väg i en tätort bör staten i princip bekosta det som normalt krävs för att genomföra ett byggnadsobjekt. Nuvarande bestämmelser och tillämpningen av dessa bör ses över.

Driften av statliga vägar bör finansieras ur ett gemensamt anslag (nuvarande B 2. Drift av statliga vägar) - oavsett vem som är väghållare. Om en kommun är väghållare för en statlig väg bör kommunens åtagande ses som en "funktionsentreprenad". Staten formulerar standardkraven och kommunen sköter väghållningen på entreprenörsbasis.

Det administrativa arbetet med ersättningen till de kommuner som är väghållare åt staten bör minimeras. Av det skälet anser jag att ett schablonsystem för beräkning av driftkostnaderna bör användas. Det kan likna det nuvarande normkostnadssystemet men utformas så att att det beaktar anslagstilldelningen till vägverket. Avsikten härmed är att standarden på det statliga vägnätet - vid en given resursram - inte skall bero på om en kommun eller vägverket är väghållare. Av en på detta sätt framräknad ersättningsgrundande kostnad skall kommunen erhålla 95 % från vägverket. Skälen till att jag har stannat för 95 % går tillbaka till tidigare överväganden - kommunen kan anses ha en viss nytta av att även sköta statliga vägar inom sitt område.

8.5.2 Kommunala vägar

Med mina förslag vill jag så långt det är möjligt renodla ansvaret för väghållningen i landet. I konsekvens härmed föreslår jag att nuvarande statsbidragssystem omvandlas till andra ersättningsformer. Det innebär bl.a. att statsbidragen slopas i sin nuvarande form till sådana statskommunvägar som blir kommunala. Det gäller både byggande och drift. Vidare

slopas bidragen till byggande av cykelleder i kommuner som inte är väghållare enligt väglagen.

Fördelningsplanen för bidrag till byggande av statskommunvägar behövs inte längre. I undantagsfall - om det finns särskilda skäl - bör staten kunna bidra till investeringar i det kommunala vägnätet. Om exempelvis en planerad investering är särskilt betungande för en kommun att genomföra, bör objektet kunna prövas på samma villkor som de statliga investeringarna i flerårsplanen för byggande av länsvägar. Den statliga bidragsandelen bör då vara högst 50 %.

Den föreslagna principen för ändrad ansvarsuppdelning mellan staten och kommunerna innebär en ökad belastning på den kommunala ekonomin. Den korta utredningstiden har dock inte medgett någon djupare analys av de samhällsekonomiska frågorna. De ekonomiska konsekvenserna av mitt förslag kan komma att variera starkt mellan kommunerna. Denna variation gör det av rättviseskäl svårt att föreslå en generell lösning, t.ex. i form av ökad kommunal beskattning för att täcka de ökade väghållningskostnaderna. För att kommunernas ökade finansieringsbörda ska få en tillfredsställande lösning krävs enligt min mening ett långsiktigt finansieringssystem för den kommunala väghållningen.

Vid genomgången av alternativa finansieringsmöjligheter har jag funnit att två principiellt olika system är så pass intressanta att de bör diskuteras vidare i den pågående översynen av den statliga trafikpolitiken. Det ena är att via ett statligt anslag fördela en ersättning för väghållningen till de aktuella kommunerna. Det andra är att ge kommunerna rätt att inom ramen för det nuvarande statliga fordonsskattesystemet själva ta ut en "kommunal väghållningsavgift".

En statlig ersättning till de kommuner som övertar ansvaret för befintliga allmänna vägar i tätorter skulle i princip likna det nuvarande bidragssystemet för drift av statskommunvägar. Ersättningen kan fördelas till kommunerna efter en

fördelningsnyckel som beskriver kommunens väghållningsengagemang. Fördelen med en statlig ersättning är bl.a. att riktade statsbidrag kan stimulera kommunerna att genomföra vissa typer av åtgärder eller hålla en viss minimistandard. En nackdel för kommunerna med ett bidragssystem är att kommunerna inte med egna beslut kan påverka bidragets storlek.

En kommunal väghållningsavgift skulle kunna utformas på så sätt att kommunerna får möjlighet att som avgift ta ut en del av vad fordonsägarna f.n. betalar som fordonsskatt. Ett sådant system förutsätter att avgifterna endast används till kommunal väghållning. Statsmakterna bör besluta om ett maximalt belopp som de väghållande kommunerna får ta ut som en kommunal väghållningsavgift. En av invändningarna mot ett sådant här skisserat system är att statsmakternas möjligheter att styra resursanvändningen minskar. För kommunerna ger systemet å andra sidan ökade möjligheter att själva avgöra hur den kommunala väghållningen skall finansieras.

Problemen med finansieringen av storstadsområdenas trafiksystem kan knappast lösas helt med de här skisserade finansieringssystemen. Då nuvarande finansieringssystem inte har visat sig vara tillräckliga för att få till stånd erforderliga investeringar i storstadsområdena bör ytterligare finansieringsmöjligheter tillskapas främst för dessa områden. I första hand ska det enligt min mening vara möjligt att finansiera vissa stora projekt i särskild ordning. Övriga finansieringskällor såsom lånefinansiering, "leasing", tidigareläggningar m.m. kan endast komma i fråga i enstaka fall och utgör inte några realistiska alternativ till den gängse finansieringen över statlig och kommunal budget.

8.5.3 Vissa kollektivtrafikanläggningar

Ansvaret för regional och lokal kollektivtrafik åvilar trafikhuvudmännen. Betydande delar av kostnaderna för trafiken finansieras med skattemedel från kommuner och landsting. Tra-

fikhuvudmännens ansvar gäller främst trafiken som sådan. Detta tillsammans med den betydande skattefinansieringen har medfört att investeringarna i fasta anläggningar i vissa fall inte är tillräckliga. Det är av många skäl angeläget med en effektiv och väl fungerande lokal och regional kollektivtrafik. Staten bör därför även framgent bidra till en rationell utbyggnad av fasta anläggningar. Bidrag bör lämnas till uppbyggnaden av trafiknäten i form av bussterminaler, bussgator, infartsparkeringar och vissa spåranläggningar.

I den allmänna debatten diskuteras möjligheterna att med hjälp av nya finansieringskällor förbättra kollektivtrafiken och miljön i storstadsområdena. Det har inte varit möjligt att behandla dessa i många avseenden komplicerade frågor i den här utredningen. I det följande diskuteras endast förändringar i nuvarande statsbidragshantering.

Det nuvarande systemet med en samtidig behandling av planerna för investeringar i vägar, kollektivtrafikanläggningar och spåranläggningar ger kommunerna och länsstyrelserna möjlighet att tillsammans med vägverket göra avvägningar mellan olika trafikformer. Med denna ordning gagnas helhetssynen på trafiksystemet, vilket är särskilt värdefullt i storstadsområdena. Det har å andra sidan visat sig svårt att på ett överskådligt och tydligt sätt jämföra nyttan mellan olika väginvesteringar och kollektivtrafikinvesteringar i en och samma plan (fördelningsplanen).

Mot denna bakgrund föreslår jag att investeringar i vissa kollektivtrafikanläggningar och spåranläggningar i stället prövas i en särskild riksomfattande investeringsplan som behandlas samtidigt och på samma sätt som flerårsplanen för byggande av riksvägar. Det innebär att vägverket - efter förslag från länsstyrelserna - upprättar ett förslag till angelägenhetsgradering av de olika objekten, sänder det på remiss till länen och slutligen fastställer en plan med investeringsobjekten i angelägenhetsordning.

Det nuvarande generella bidraget till kollektivtrafikanläggningar bör omvandlas och inordnas i investeringsplanen. Avsikten härmed är att förenkla statsbidragshanteringen. Det kan exempelvis ske genom att mindre åtgärder samlas länsvis under beteckningen "smärre arbeten".

Det statliga bidraget till investeringar bör som nu vara 50 % av bidragsunderlaget. Driftbidraget till kollektivtrafikanläggningar bör slopas, eftersom motsvarande bidrag till nuvarande statskommunvägar upphör enligt mitt förslag.

8.6 Planering, byggande och drift av statliga tätortsvägar

Väghållning omfattar enligt väglagen byggande av väg och drift av väg. Vid väghållning skall väghållaren ta tillbörlig hänsyn till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och fornminnesvård (4 § väglagen). I väghållning ingår planering, prioritering och projektering i olika former.

Ansvaret för planering och prioritering av statliga och statskommunala investeringar är delat mellan vägverket, länsstyrelsen och kommunerna. Projektering, byggande och drift är däremot normalt en uppgift för väghållaren.

Med mitt förslag till indelning i statliga och kommunala vägar bör staten få ett tydligare markerat planeringsansvar för det riksintressanta vägnätet i tätorterna. Det ansvaret kan lämpligen uttryckas i ställningstaganden till de heltäckande översiktsplaner som kommunerna ska ta fram enligt den nya plan- och bygglagen. Länsstyrelsens uppgift blir här att samordna och bevaka de statliga intressena.

Det är givet att ett delat planeringsansvar innebär problem. Eftersom det statliga vägnätet begränsas jämfört med nuvaran-

de allmänt och statskommunalt nät i tätorterna, bör dock samordningsproblemen snarare minska än öka.

Byggande och drift av statliga vägar bör skötas av den väghållare som har de bästa förutsättningarna att utföra arbetena mest rationellt. Som jag tidigare framhållit bör de driftansvariga inom kommunerna och vägverket i flertalet fall själva kunna avgöra vem som skall göra vad. Daglig service och underhåll av statliga vägar kan exempelvis delas upp på olika sätt med hänsyn till väghållarnas kompetens och resurser.

Med den klarare uppdelning mellan statlig och kommunal väghållning som mitt förslag innebär är det av vikt att den övergripande statistiken för väghållningen utvecklas till att gälla alla vägkategorier - oavsett väghållare. Den stickprovsundersökning som genomförts och som dokumenterats i bilaga 2 visar att det är möjligt att med en begränsad insats få en uppfattning om trafikarbetets fördelning på landets vägnät. Jag föreslår därför att vägverket får i uppdrag att framgent ansvara för en samlad trafikarbetesstatistik för hela vägnätet inom ramen för det nuvarande trafikanalysarbetet.

8.7 Tillsyn över kommunal väghållning

Enligt 6 § väglagen handhar vägverket väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommuns väghållning.

En kommun som blir väghållare för en statlig väg har enligt mitt förslag åtagit sig en uppgift som närmast kan liknas vid en "funktionsentreprenad". Det betyder att kommunen - i stället för vägverket - svarar för planering, byggande och drift under ett antal givna förutsättningar och mål för väghållningen. Vägverket skall i egenskap av huvudman och finansiär lägga fast standardkrav vad gäller trafiksäkerhet, framkomlighet, miljöskydd m.m. I den mån dessa standardkrav

skulle strida mot kommunala mål i trafikplaneringen bör i första hand länsstyrelsen söka jämka samman intressena.

En följd av mitt förslag till ansvarsuppdelning är att statens inflytande över tätortsväghållningen koncentreras till det överordnade, statliga vägnätet. Ansvaret för tillsynen över sådana statliga vägar som sköts av kommuner bör ligga hos vägverkets regionala förvaltningar. De har de bästa förutsättningarna att följa samspelet mellan bebyggelseutveckling och trafiksystem och ta initiativ i olika frågor. Den främsta tillsynsuppgiften bör vara att se till att väg- och brokapitalet bevaras och att de statliga vägarna har en enhetlig standard.

Mina förslag till omfördelning av väghållningsansvaret innebär bl.a. att vägverkets tillsyn av det kommunala väg- och gatunätet kan begränsas. Ett väsentligt undantag utgör emellertid det kommunala brobeståndet. Endast ett fåtal kommuner i landet har idag den kompetens och de resurser som behövs för att projektera, bygga och underhålla broar. Detsamma gäller förutsättningarna att genom olika former av besiktningar bedöma brobeståndets tillstånd. För att med hjälp av arbetsritningar, konstruktionsberäkningar, geotekniska utlåtanden m.m. samt regelbunda inspektioner bedöma behovet av reparationer och ombyggnader krävs stor sakkunskap. Det är inte rimligt att kommunerna bygger upp en sådan kompetens.

Med hänsyn till behovet av s.k. dispenstransporter (med tungt gods) och till försvarsaspekter på det kommunala nätet är det mest rationellt att vägverket behåller och förstärker sin roll som tillsynsmyndighet och som rådgivare till kommunerna i brotekniska frågor.

I andra väg- och trafiktekniska frågor är det lämpligt att vägverket även framdeles står för frivillig rådgivning till kommunerna.

Det är slutligen angeläget att vägverket också fortsättningsvis ansvarar för forskning och utveckling i frågor som rör både statlig, kommunal och enskild väghållning i landet.

9 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL UPPDELNING AV ANSVAR OCH FINANSIERING MELLAN KOMMUN OCH ENSKILD I TÄTORT

I det här kapitlet redovisas överväganden och förslag till hur ansvar och finansieringsfrågor bör delas upp mellan en kommun och enskilda väghållare. Resonemangen bygger på beskrivningen i **kapitel 6**.

9.1 Väg- och gatuhållning

Effektivitetsmålet för kommunal och enskild väghållning bör självfallet vara detsamma som för statlig. Det innebär att givna resurser - totalt sett - bör användas på bästa sätt.

I mindre tätorter, där det finns lokala entreprenörer, kan enskild väghållning ge låga totala kostnader. I större tätorter kan å andra sidan kommunal väghållning vara mer rationell, då kommunens personal och maskinpark kan tas till vara på ett bättre sätt.

För att minska "orättvisorna" mellan likartade bebyggelseområden i olika tätorter är det intressant att ge kommunerna möjlighet att ta ut en fastighetsanknuten avgift för den lokala (fastighetsnära) väghållningen i områden där kommunen är huvudman. Med ett sådant system kan en kommun lättare än idag välja den lämpligaste förvaltningsformen i olika kommundelar.

För kommunen och den enskilde är sambandet mellan fördelningsområde, fördelningsunderlag och fördelningsprincip viktigt. Området ger en avgränsning av dem som berörs av fördelningen. Kostnadsunderlaget anger de kostnader som skall fördelas och fördelningsprincipen hur fördelningen skall ut

föras. För att underlätta fördelningen är det ofta lämpligt att välja mindre, homogena områden (t.ex. ett villaområde med likartad bebyggelse). Fastigheterna inom området kan då i många fall åläggas att betala samma andel av kostnaderna. Om fördelningsområdet i stället är mycket heterogent (t.ex. hela kommunen) måste fördelningsgrunden ta hänsyn till de skillnader som finns mellan olika typer av fastigheter.

Små homogena områden kan emellertid förorsaka ett annat fördelningsproblem. Så är fallet om fördelningsområdena inte överensstämmer med vad som utgör ett funktionellt redovisnings- eller driftsområde. De totala (eller de fasta) kostnaderna måste då fördelas på de mindre fördelningsområdena. Denna uppgift kan i princip vara lika problematisk som att konstruera en avgiftsprincip för heterogena förhållanden.

Även från en ytterligare synpunkt kan områdesindelningen ha betydelse för fördelningen. Om indelningen görs i flera, mindre fördelningsområden (som själva svarar för de kostnader som uppkommer inom området) kommer sannolikt kostnadsnivåerna mellan olika områden att variera. Det kan t.ex. bero på standardval, ålder på anläggningarna, markförhållanden e.d. I den mån kostnadsskillnaderna inte är ett uttryck för vad "konsumenten får för pengarna", kan en sådan områdesindelning upplevas som orättvis. Ett önskemål om utjämning av kostnadsskillnader mellan olika områden talar således för större fördelningsområden.

Från effektivitetssynpunkt kan diskuteras om driftsområdet, eller "självbärande" fördelningsområden, skall vara små eller stora. För stora områden talar möjligheten att uppnå stordriftsfördelar. Alternativt kan en mindre förvaltningsorganisation bättre anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Om underhållet sköts genom inhyrning av entreprenörer behöver inte kostnader för hela den fasta organisationen uppstå om inte tjänsterna utnyttjas.

Mot denna bakgrund vore en renodling av förhållandena mellan den enskilde och kommunen behövlig. Kommuner som av olika skäl vill behålla enskild väghållning i vissa delar av sina områden borde kunna ekonomiskt jämställa sådana områden med områden med kommunal väghållning. En sådan jämställdhet kan med nuvarande lagstiftning endast uppnås genom att kommunen engagerar sig i den enskilda väghållningen. Om kommunen kunde ta ut en avgift för väghållningen i sådana områden där kommunen är huvudman för väghållningen och allmän plats skulle denna jämställdhet kunna uppnås utan kommunalt engagemang i den enskilda väghållningen.

Sådana avgiftsmöjligheter har som nämnts anvisats av 1969 års vägutredning och av gatukostnadsutredningen i sina respektive betänkanden SOU 1977:12 "Kommunal och enskild väghållning" och SOU 1977:65 "Kommunernas gatuhållning". I regeringens proposition 1980/81:165 föreslogs att byggnadslagen och byggnadsstadgan skulle ändras i de delar som rörde fastighetsägares skyldighet att betala ersättningar för gatukostnader. Dessa gatukostnadsbestämmelser antogs sedermera av riksdagen (CU:36, rskr 362). De av utredningarna föreslagna möjligheterna för kommunerna att med en taxa täcka kostnader för såväl anläggning som drift av gata avfärdades.

Skälen till att inte införa möjligheter till taxefinansiering av gatudriften angavs av föredragande departementschef enligt följande (prop. 1980/81:165 sid 20):

> "Jag delar den tveksamhet som dessa remissinstanser ger uttryck för. Det är svårt att finna rimliga kriterier för att fördela driftkostnaderna, särskilt om bebyggelsen är variationsrik. Anläggningarna som sådana är regelmässigt en förutsättning för att fastigheterna skall kunna utnyttjas för avsett ändamål och medför som regel en värdeökning av fastigheterna. Kostnader för underhåll och drift därhänger samman med användningen. Av betydelse blir då svårbedömda faktorer som olika fastigheters trafikalstring. I den mån man skulle acceptera en långt gående schablonisering av periodiska avgifter för driftkostnaderna, vilket

enligt min mening är nödvändigt om man skall få ett system som är rimligt att administrera, kommer en avgiftsutjämning att ske som medför att avgiften blir i stort sett jämförbar med en skatt. Enligt min mening finns det inte skäl att införa nya administrativa system för att kommunerna skall kunna ta ut periodiska avgifter för drift och underhåll av gator och vägar m.m., särskilt inte som man kan anta att kostnadstäckning genom kommunal- och fastighetsskatt ger ett väl så rättvist system som ett avgiftssystem."

Jag delar denna tveksamhet i de fall en kommun skulle välja att fördela driftkostnaderna för hela sitt område eller alla tätorter och därvid inte tog hänsyn till storkvarter eller tätorter med enskild väghållning. I dessa fall - speciellt om man skulle använda sig av fastighetens taxeringsvärde som grund för fördelningen - skulle en driftavgift framstå som en extra fastighetsskatt. Å andra sidan anser jag att man måste kunna ta till vara de fördelar som enskild väghållning i många fall innebär utan att likställighetsprincipen åsidosätts.

Därtill anser jag att kommunerna på ett enklare sätt skall kunna täcka sina kostnader för anläggandet av lokala gator och annan allmän platsmark än de nu gällande bestämmelserna ger möjlighet till. Kommunen kan då lämpligen välja att införa kommunala väghållningsområden i de tätorter där man redan har valt att ta över den enskilda väghållningen. Därtill kan kommunen välja att införa kommunal väghållning i nya områden där det är rationellt.

Med stöd av bestämmelserna i kommunväglagen får då kommunen rätt att ta ut årliga väghållningsavgifter för att täcka driftkostnaderna och engångsavgifter som skall täcka kostnaderna för nyanläggningar. Denna senare skulle kunna utformas som en gatuanslutningsavgift. Avgiftssystemet skall vila

på skälig och rättvis grund. Till ledning för taxekonstruktionen bör Svenska Kommunförbundet utarbeta normaltaxeförslag.

De förslag till bestämmelser som framfördes av de tidigare utredningarna bör ses över och anpassas till plan- och byggglagen. Härvid bör övervägas om de regler som gäller väghållning skulle kunna inarbetas i en ny väglag som skulle gälla både allmän och kommunal väg. Samtidigt kunde de bestämmelser som rör samspelet med planering och byggande samt avgiftsregler inarbetas i PBL. Alternativt skulle - enligt det ursprungliga förslaget - reglerna samlas i en ny lag om kommunvägar.

Jag har för att få en uppfattning om storleksordningen på de avgifter som kan komma ifråga låtit uppdatera det s.k. Västeråsförsöket som ingick i förarbetena till de ändrade gatukostnadsbestämmelserna. Det aktualiserade materialet redovisas i bilaga 5.

Beroende på vald debiteringsgrund varierar storleken på de periodiska avgifterna (= driftavgifterna) för väg- och parkhållningen enligt nedan:
En stor villa mellan 580 kr. och 3 070 kr. per år
en lägenhet i flerbostadshus mellan 360 kr. och 580 kr. per år.

Engångsavgifterna varierar beroende på vald debiteringsgrund enligt nedan:
En stor villa mellan 44 200 kr. och 62 500 kr.
en lägenhet i flerbostadshus mellan 9 600 kr. och 12 800 kr.

Jag kan konstatera att dessa engångsavgifter är av samma storleksordning som de gatukostnader som nu tas ut. Genom att anläggningskostnaderna beräknas över en längre tidsperiod och för alla områden inom fördelningsområdet så uppnås en viss fasthet i kostnadsbilden. Nivån på driftavgifterna bestäms av graden av skattefinansiering och på vilka debiteringsprinciper kommunen väljer.

9.2 Gångbanerenhållning

Den nuvarande ordningen som tillämpas i många kommuner innebär att kommunerna har rätt att överföra ansvaret för gångbanerenhållningen till fastighetsägarna. Lagregleringen finns i renhållningslagen (1979:596) och i allmänna ordningsstadgan (1956:617). När regeln infördes motiverades den med att inte allt renhållningsarbete bäst utförs genom samhällets försorg. Åtskilligt arbete kunde lämpligen utföras för hand och borde kunna anförtros fastighetsägarna, som hade ett eget intresse av att arbetet gjordes snabbt och till minsta kostnad (prop. 1956:143, s. 261 ff).

I gatukostnadsutredningens betänkande "Kommunernas gatuhållning" (SOU 1977:65) framfördes bl.a. följande:

> "Läget torde i åtskilliga viktiga hänseenden numera ha blivit ett annat än då lagbestämmelsen tillkom. Sålunda står det numera klart att kommunerna efter den genomförda kommunreformen fått möjlighet att skaffa sig större och bättre resurser i personal och materiell utrustning än tidigare, vilket bör underlätta för dem att själva svara även för gångbanerenhållningen och att hålla rimlig beredskap. Den tekniska utvecklingen torde även ha ökat tillgången på för gångbanerenhållning lämpliga redskap, så att denna kan utföras på ett rationellt sätt. Redan detta gör att man kan ifrågasätta om rättigheten för kommunerna att kunna föra över gångbanerenhållningen på fastighetsägarna bör bibehållas. Härtill kommer ett skäl som är ännu mer avgörande för att överväga en ändring, nämligen att det kostnadstäckningssystem som nu föreslås bygger på att kommunen ges rätt att ta ut full ersättning för sina utgifter för drift av gata och att i dessa utgifter skall inbegripas även kostnader för renhållning. Det finns då inte längre något ekonomiskt motiv för kommunen att vilja avbörda sig kostnadsansvaret för gångbanerenhållningen.
> - - -
> För att underlätta övergången för de kommuner som hittills begagnat sig av nu avhandlad möjlighet till lättnad i sin renhållningsbörda bör dessa dock beredas god tid för anpassning genom att redan fattade beslut får behålla sin giltighet under en tid av förslagsvis högst tio år. Däremot bör rätten att fatta nya dylika beslut upphöra i och med den nya lagens ikraftträdande. Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse av detta innehåll."

Jag instämmer i vad gatukostnadsutredningen anförde och anser för min del vidare att det är väsentligt att de oskyddade trafikanternas situation avsevärt förbättras. Det gäller i synnerhet om vinterrenhållningen av gångbanor kan samlas under en och samma huvudman. I de fall en kommun väljer att överlåta huvudmannaskapet för väghållningen till samfälligheter skall även gångbanerenhållningen ingå i samfällighetens ansvar.

Jag föreslår med hänvisning till ovanstående att kommunernas rätt att överföra ansvaret för gångbanerenhållningen till fastighetsägarna slopas. I gengäld kan en kommun - om den finner det lämpligt - täcka de uppkomna kostnaderna med en fastighetsavgift.

10 SAMMANFATTANDE KONSEKVENSBESKRIVNING

I det här kapitlet har jag samlat de viktigaste konsekvenserna av mitt förslag till mer rationell ansvarsuppdelning. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna blir i hög grad beroende av vilken kombination av finansieringsmöjligheter som slutligen väljs. Eftersom finansieringssystemen kan kombineras på olika sätt blir konsekvensbeskrivningarna ganska översiktliga.

10.1 Trafikanter och transportföretag

Mitt förslag till mer renodlad ansvarsfördelning mellan stat och kommun syftar ytterst till att minska samhällets kostnader för väghållningen totalt sett. Förändringen bör med andra ord komma alla medborgare till del.

För trafikanterna i flertalet av landets tätorter bör det om några år vara ännu naturligare att i första hand vända sig till kommunens gatukontor i alla frågor som rör tätortsväghållningen. Kommunens helhetsansvar för användningen av mark och vatten, planering och samordning underlättar även den enskildes kontakter med andra myndigheter i olika frågor.

Staten får med mitt förslag huvudansvaret för alla riksvägar och vissa länsvägar med stor betydelse för genomgående trafik - även i de stora tätorterna. Syftet med detta är bl.a. att tillgodose trafikanternas önskemål om enhetlig standard på det överordnade vägnätet. Viktiga standardfrågor är säkerhet, framkomlighet och miljö. För de långväga trafikanterna - och inte minst turisterna - är också utformning av skyltar och rastplatser väsentlig. Vinterunderhållet intar en särställning och är särskilt kritiskt för dem som passerar flera "klimatzoner" under en resa. Undersökningar om allmän upp-

fattning av väghållningen visar också att vinterväglag, vilt och andra trafikanters vårdslöshet anses mest riskabelt på vägarna. Enligt min mening gagnar det trafikanterna att vägverket har det övergripande ansvaret för de viktigaste vägarna - även i de tätorter där en kommun är väghållare och sköter det dagliga underhållet.

På godstransportsidan ökar kraven på att leveranser kommer fram i rätt tid. Industrins och distributionsföretagens transportmetoder förändras i riktning mot tätare transporter med mindre last per transport. Det ställer högre anspråk på punktlighet och pålitlighet i transportsystemet - oavsett vem som är väghållare. Men även för transportföretagen är det en fördel att huvuddelen av ansvaret för tätortsväghållningen läggs på kommunen och ansvaret för det överordnade vägnätet hos staten. Därmed underlättas företagens kontakter med myndigheterna både i den kortsiktiga och långsiktiga planeringen.

Ett speciellt problem utgör de s.k. dispenstransporterna med särskilt tung, hög eller bred last. För tranportören är det önskvärt att kunna få dispens för hela sträckan, från startpunkt till målpunkt - oavsett väghållningsgränser - i ett och samma beslut. Det kan endast lösas genom smidigt samarbete mellan väghållarna. När det gäller bärighet (främst konditionen hos broarna) är det enligt min mening rimligt att vägverket ser till att få ett samlat grepp även över de kommunala broarna. Det har även betydelse från försvarssynpunkt.

10.2 Fastighetsägare

Av avsnitt 6.1 och 6.4 framgår att fastighetsägarnas praktiska och ekonomiska engagemang i väghållningen i hög grad varierar mellan olika kommuner. Även inom kommuner förekommer variationer mellan områden, där väghållningen helt skattefinansieras och sådana där fastighetsägarna får betala olika höga avgifter till samfälligheter eller vägföreningar.

Huvudregeln i den nya plan- och bygglagen är att kommunen är huvudman för gator och andra allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Mitt förslag att införa en ny lag om kommunvägar innebär att kommunen själv får föreslå omfattningen av den väghållning som kommunen åtar sig, och att kommunen får möjlighet att ta ut en avgift för väghållningen av de fastighetsägare som har nytta av kommunens väghållning inom området.

Med en engångsavgift kan en kommun helt eller delvis täcka de anläggningskostnader som den har för lokala gator och allmänna platser i samband med nyexploatering, men också för större upprustningar av befintliga anläggningar. En sådan engångsavgift - utformad som en anslutningsavgift - skall endast kunna tas ut i samband med att en fastighet bebyggs.

Med en periodisk avgift kan en kommun helt eller delvis täcka driftkostnaderna för den fastighetsnära väghållningen. Den periodiska avgiften skall i första hand användas för att jämställa områden med enskild väghållning med områden med kommunal väghållning.

I bilaga 5 redovisas en uppdatering av det s.k. Västerås-försöket. Det utgör ett test av ett förslag till taxa för kommunvägar. Utfallet av försöket med avseende på engångsavgifter visar att dessa avgifter är av samma storleksordning som de kostnader som gällande gatukostnadsbestämmelser kan ge. Därmed kommer inte bostadsproduktionskostnaderna att förändras i någon större utsträckning. Om periodiska avgifter införs kommer dessa givetvis att påverka kostnaderna för driften av berörda fastigheter. Hur stor denna påverkan blir är beroende av hur stor kostnadstäckningsgrad kommunen väljer. Dessutom påverkas denna driftavgift av de andra finansieringsmöjligheter som kan komma i fråga.

En nackdel med införandet av periodiska avgifter är att de påverkar boendekostnaderna. Höjda boendekostnader påverkar i sin tur det statliga och kommunala bostadsstödet.

Västerås-försöket ger en uppfattning om storleksordningen på dessa periodiska avgifter. Dessa är av samma storleksordning som de avgifter som tas ut i områden med enskild väghållning utan kommunalt stöd. Införandet av periodiska avgifter ger kommunerna möjlighet att ur ekonomisk synpunkt jämställa fastighetsägare och boende i områden med olika former av väghållning. Med hänsyn till den frihet kommunerna härmed får är det inte möjligt att ange de ekonomiska effekterna av de periodiska avgifterna.

10.3 Enskilda väghållare

Med det ökade kommunala väghållningsansvaret följer bl.a. bättre möjligheter för kommunerna att ta över ansvaret för enskilda vägar i tätorter. I de kommuner som har en egen väghållningsorganisation men som inte redan engagerat sig i den enskilda tätortsväghållningen bör det bli möjligt att utnyttja personal och maskiner på ett mer rationellt sätt än tidigare.

Att slopa statsbidragen till enskilda vägar i tätorter innebär i flertalet fall inte några dramatiska förändringar för de enskilda väghållarnas ekonomi. För hela landet - i nuvarande och blivande kommunala väghållningsområden - har statsbidraget uppskattats till 10-12 miljoner kronor.

Förutsättningarna för det lokala inflytandet i vägfrågor förändras då en kommun tar över hela ansvaret för enskilda vägar i tätorter. De boende kan då inte längre genom sina vägföreningar och samfälligheter påverka exempelvis standardfrågor. Denna nackdel får vägas mot fördelen av att kommunen lättare kan göra samlade bedömningar av väghållningsfrågorna i tätorten.

10.4 Kommuner

Nästan varje kommun i landet är redan väghållare i den bemärkelsen att gatukontoret (eller motsv) sköter ett antal gator inom stadsplanelagda områden. Endast ett tiotal kommuner i landet saknar egen organisation för väghållningen. Min utgångspunkt har varit att flertalet kommuner kan tillgodogöra sig rationaliseringsvinster när de tar över vissa allmänna vägar från vägverket.

En kommun med 15 000-25 000 invånare sköter normalt 60-80 km väg. Med mitt förslag till uppdelning av vägnätet skulle den kommunala väglängden i enstaka kommuner kunna fördubblas. I det övervägande antalet kommuner blir det betydligt mindre förändringar. Det har inte varit möjligt att under utredningstiden i detalj gå igenom konsekvenserna av ett ökat väghållningsansvar i varje kommun.

I de f.n. 110 kommuner, som är väghållare enligt väglagen, innebär mitt förslag till ansvarsuppdelning att det nuvarande statskommunala nätet delas upp i ett överordnat statligt på drygt 1 700 km och ett kommunalt på närmare 4 200 km. Om kommunerna står kvar som väghållare för de statskommunala vägar som blir statliga medför de slopade statsbidragen kostnadsökningar för det kommunala nätet. Uppskattningsvis skulle dessa kommuners årliga driftkostnader öka med ca 300 Mkr.

Om vägverket blir väghållare för de statliga vägarna i nämnda kommuner får förändringen även den konsekvensen att omfattningen av den kommunala väghållningen minskar. I en del fall kan detta uppvägas av ett ökat engagemang i den enskilda väghållningen i tätorterna. Hur stor minskningen av kommunernas väghållningsverksamhet skulle bli är svårt att förutsäga. Det beror i hög grad på de diskussioner som måste föras direkt mellan väghållarna. I den tidigare relaterade enkäten till vägförvaltningarna har dessa själva bedömt att ca 60 % av det

statliga vägnätet i de 110 kommunerna skulle kunna handhas av kommunerna som väghållare.

För att få en en uppfattning om konsekvenserna för planerade investeringar i det nuvarande statskommunala nätet har vägverket gått igenom förslaget till fördelningsplan för perioden 1988-1997. Av genomgången framgår att investeringsobjekt till en total kostnad på ca 3 miljarder kronor skulle höra till ett blivande statligt nät. Resterande objekt, också med en sammanlagd kostnad på ca 3 miljarder kronor, skulle höra till ett blivande kommunalt vägnät. Under antagande om att hälften av objekten på det blivande kommunala nätet - som en övergångsbestämmelse - kommer att betraktas som berättigade till 50 % statsbidrag samt att kostnaderna för investeringarna i det statliga nätet blir desamma oavsett vem som är väghållare blir kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna sammantaget praktiskt taget oförändrad.

I de kommuner som inte är väghållare enligt väglagen skulle förändringarna främst innebära följande. I ca 80 studerade kommuner skulle ca 1 150 km allmänna vägar (med staten som väghållare) överföras från statlig till kommunal väghållning. Den sammanlagda årliga ökningen av driftkostnaderna i dessa kommuner skulle bli ca 140 miljoner kr. De investeringar som planerats på de nuvarande statliga vägar som skulle bli kommunala är få och små. En genomgång av alla objekt som är aktuella inför flerårsplaneperioden 1988-1997 visar att investeringsvolymen på detta nät är av storleksordningen 50 miljoner kr., dvs. ca 5 miljoner kr. per år totalt i hela landet.

Uppskattade årliga kostnadsökningar i kommunerna

	Drift	Byggande
	miljoner kronor	
110 kommuner (väghållare enligt väglagen)	ca 300	-
82 kommuner (ej väghållare enligt väglagen)	ca 140	ca 5

Till denna sammanställning bör läggas ökade driftkostnader i ytterligare ett antal kommuner där det är rationellt att kommunen tar över vissa allmänna vägar i sina tätorter. Vidare tillkommer de merkostnader som kommunerna kan få, om de väljer att kompensera de enskilda väghållarna i tätorter för det slopade statsbidraget eller själva tar över den enskilda tätortsväghållningen.

Sammantaget innebär de här bedömningarna att kommunernas årliga kostnadsökningar skulle uppgå till minst 450 miljoner kr. (1986 års prisnivå).

10.5 Vägverket

Som jag tidigare framhållit är ett av de viktigaste målen för mina förslag att ta till vara de olika väghållarnas kompetens och kapacitet på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Därmed blir väghållningen rationell från samhällsekonomisk synpunkt.

De mest påtagliga konsekvenserna av mitt förslag till ny uppdelning av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna är att 1 000-1 200 km statliga länsvägar i ett antal tätorter överförs till kommunal väghållning. Därmed får kommunerna förutsättningar att bedriva en mer rationell väghållning. För vägverket innebär det delvis nya förutsättningar för driftverksamheten. Konsekvenserna härav varierar mellan länen. Räknat i väglängd blir förändringarna endast marginella för de regionala vägförvaltningarna. Stockholms län utgör emellertid ett undantag. Där skulle det nuvarande allmänna vägnätet minska med omkring 300 km eller ca 10 %. Det motsvarar ungefär underlaget för ett arbetsområde med 10-15 sysselsatta. I Stockholms län finns det å andra sidan - som jag ser det - möjligheter att i ökad utsträckning ta till vara vägverkets kompetens och resurser för väghållningen av det blivande statliga vägnätet i storstadsområdet.

För vägverket innebär mitt synsätt att verket ska koncentrera sina insatser på det övergripande, statliga vägnätet och på landsbygdsvägarna. När statsbidragen till den kommunala tätortsväghållningen slopas blir det vidare nödvändigt att anpassa verkets tillsynsfunktion till de nya förutsättningarna.

Vägverkets ansvar för de statliga vägarna innebär - i de fall en kommun är väghållare - ett betydligt ökat engagemang i såväl planerings-, projekterings- som driftfrågor. Det ställer stora krav på smidigt samarbete mellan kommunen och vägverket men innebär egentligen ingen principiell förändring jämfört med dagens situation.

Tillsynen av det kommunala nätet bör främst inriktas på sådana områden där flertalet kommuner inte rimligen kan bygga upp en egen kompetens. Det gäller främst konstruktion, byggande och underhåll av broar. Vägverket bör också fortsättningsvis ansvara för allmänna råd, forskning och utveckling.

11 NÅGRA GENOMFÖRANDEFRÅGOR

I detta kapitel skisseras hur förslagen till ändrad ansvarsuppdelning och olika finansieringsmöjligheter kan föras vidare. Enligt min mening bör förändringarna genomföras så att de kan ligga till grund för nästa revidering av de statliga investerings- och dirftplanerna 1990. En del förberedelsearbete är redan utfört under utredningsarbetets gång.

11.1 Uppdelning av väghållningsansvaret

11.1.1 Kommuner som nu är väghållare enligt väglagen

För att så långt det är möjligt undvika orättvisor mellan kommunerna bör översynen av tätortsväghållningen börja i de 110 kommuner som nu är väghållare enligt lagen. I dessa kommuner finns ett statsbidragsberättigat s.k. statskommunalt vägnät. Nätet varierar i omfattning men är i genomsnitt en sjättedel av det totala gatunätet som dessa kommuner underhåller.

Som jag tidigare framhållit är det i allmänhet inte svårt att i de större tätorterna urskilja ett överordnat trafikledsnät som har större betydelse för genomgående trafik än övriga vägar och gator. En mer grannlaga uppgift är det att lägga fast vilka av dessa förbindelser som staten bör ha ett särskilt intresse för.

För närvarande bestämmer vägverket - efter att ha hört länsstyrelsen - vilka gator inom en kommun som skall anses vara nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Ett viktigt motiv för denna ordning är önskemålet att indelningen så långt som möjligt blir enhetlig över landet. Av flera olika

skäl har emellertid så ej blivit fallet. Betydande skillnader i statligt engagemang förekommer mellan olika kommuner.

Enligt min mening är det viktigare att vägverket preciserar kriterierna för statliga vägar i tätorter än att verket fattar beslut i varje särskilt fall. Det arbetet kan lämpligen gå hand i hand med klassningen av vägar som är av riksintresse i den nya naturresurslagens mening. Eftersom länsstyrelserna i den nya plan- och bygglagen fått en viktig roll att samordna de statliga intressena, ligger det nära till hands att länsstyrelsen också fattar beslut om vilka vägar som ska vara statliga. Mot detta talar emellertid att länsstyrelsen skulle kunna fatta beslut i strid mot vägverkets intresse som väghållare samt att vägverket - enligt gällande lagstiftning - prövar s k förändringsärenden i samråd med länsstyrelsen. Min slutsats blir att vägverket - efter förslag från länsstyrelsen - bör besluta vilka vägar inom de kommunala väghållningsområdena som skall vara statliga.

Det är väsentligt att hålla isär dels frågan om vilka vägar som skall vara statliga, dels frågan om vem som skall vara väghållare för ett visst vägavsnitt, vägverket eller kommunen. Den förra frågan skall inte lösas genom "förhandlingar" mellan väghållarna, utan vägverkets beslut skall grunda sig på bedömningar av vägnätets funktion och betydelse för trafiken mellan länen och trafikförsörjningen inom länen.

Utgångspunkten är enligt min mening att staten genom vägverket har huvudansvaret för hela det statliga vägnätet. Frågan om vem skall vara väghållare för en viss statlig tätortsväg måste emellertid avgöras från fall till fall. Det är i första hand en uppgift att lösa för väghållarna själva. Den som har de bästa förutsättningarna att rationellt sköta väghållningen av en statlig väg bör också vara väghållare. I tveksamma fall bör respektive väghållares marginalkostnader för att sköta ett vägavsnitt till en given standard utredas särskilt noggrant. Skulle vägverket och länsstyrelsen komma

fram till olika uppfattningar härvidlag bör regeringen avgöra frågan.

11.1.2 Kommuner som inte är väghållare enligt väglagen

Det andra steget i genomförandet innebär att flera kommuner blir väghållare för nuvarande allmänna vägar i tätorter. I praktiken bör vägverkets och länsstyrelsens överläggningar med nuvarande väghållare mycket snart följas av motsvarande genomgångar med blivande väghållare. Avsikten är att den nya indelningen av vägnätet skall vara fastlagd inför arbetet med de statliga investerings- och driftplanerna år 1990.

Huvuddelen av de 174 kommuner som inte är väghållare enligt väglagen är ändock väghållare i praktisk mening för både gator och vägar. Omfattningen av detta väghållarskap kan variera, men i flertalet fall har kommunerna förutsättningar att ta över de allmänna vägar (i regel sekundära och tertiära länsvägar i tätorterna) som inte blir statliga.

Följande kommuner är exempel på sådana som enligt min mening har kompetens och resurser att ta ett ökat ansvar för tätortsväghållningen. Det bör ankomma på vägverket och länsstyrelserna gemensamt att se till att väghållningen delas upp på ett mer rationellt sätt än för närvarande i första hand i de här kommunerna. Därefter bör väghållningsansvaret ses över i resterande kommuner.

Stockholms län	Alla kommuner
Uppsala län	Tierp Östhammar
Södermanlands län	Flen
Östergötlands län	Finspång Åtvidaberg
Jönköpings län	Gislaved Sävsjö

Kronobergs län	Alvesta Älmhult
Gotlands län	-
Kalmar län	Hultsfred Emmaboda
Blekinge län	Olofstöm
Kristianstads län	Bromölla Klippan Osby Perstorp Tomelilla Åstorp
Malmöhus län	Bjuv Burlöv Hörby Höör Kävlinge Lomma Sjöbo Skurup Staffanstorp Vellinge
Hallands län	Laholm
Göteborgs- och Bohus län	Härryda Kungälv Partille Stenungssund Öckerö
Älvsborgs län	Lerum Mark
Skaraborgs län	Hjo Tibro
Värmlands län	Forshaga Grums Hagfors Hammarö Kil Sunne Torsby
Örebro län	Hällefors Laxå
Västmanlands län	Hallstahammar Surahammar

Kopparbergs län	Leksand Malung Mora Smedjebacken Säter
Gävleborgs län	Bollnäs Hofors Ljusdal
Västernorrlands län	Kramfors Sollefteå Timrå
Jämtlands län	-
Västerbottens län	Lycksele
Norrbottens län	Gällivare Haparanda Kalix

Förutsättningarna för kommunerna är olika. Folkmängd, skattekraft, näringsgeografi och många andra faktorer varierar. Enligt min mening har länsstyrelserna god kunskap om dessa förhållanden genom nära och täta kontakter med kommunala företrädare. Det ligger därför närmast till hands att länsstyrelsen bör vara den myndighet som bestämmer vilka kommuner som skall vara väghållare inom hela eller delar av sitt område. Som jag tidigare nämnt bör dock vägverket - efter förslag från länsstyrelsen - avgöra vilka vägar som skall vara statliga. I de fall länsstyrelsen och vägverket inte är överens får regeringen avgöra frågan.

I alla kommuner som inte är väghållare enligt väglagen är det möjligt att med nuvarande lagstiftning överföra allmänna vägar från statlig till kommunal väghållning i tätorterna. Det kan ske med stöd av 5 § väglagen "om det främjar en god och rationell väghållning".

Regeringen (eller den myndighet regeringen bestämmer) kan besluta att en kommun skall vara väghållare för vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Därmed blir kommunen väg-

hållare för allmän väg. Med den klarare åtskillnad mellan statlig och kommunal väghållning som jag föreslår vore det önskvärt att mönstra ut begreppet allmän väg inom områden med kommunal väghållning.

Genom att införa lagen om kommunvägar, vilket är önskvärt även av andra skäl, bringas de lagregler som gäller för statlig och kommunal väghållning i överensstämmelse med ansvarsfördelningen. Med stöd av en sådan lag skulle en kommun (efter samråd med vägverket och länsstyrelsen) kunna föreslå omfattningen av ett eller flera väghållningsområden inom kommunen. Efter beslut av länsstyrelsen öppnas därmed bl.a. möjligheter för kommunen att - oberoende av statliga bidrag - finansiera en del av väghållningen med avgifter. Se vidare avsnitt 11.2.

Enligt vägverkets författningssamling (VVFS 1986:2) skall vägförvaltningarna kontinuerligt följa utvecklingen av statliga allmänna vägars betydelse och vid behov initiera förändringar. Det arbetet bör enligt min mening de närmaste åren koncentreras på tätorterna - oavsett om de ingår i blivande kommunala väghållningsområden eller ej.

Inom planlagda områden, där en kommun eller en vägförening sköter omgivande lokala vägar och gator, är det ofta rationellare om de mindre, allmänna vägarna överlämnas till den lokale väghållaren. Enligt 25 § väglagen (1971:948) får väg dras in, om den efter tillkomsten av ny väg eller av annat skäl ej längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden. För att en väg ska få dras in fordras normalt att ändrade förhållanden inträtt sedan vägen blev allmän. Enligt min mening bör man i första hand ta hänsyn till vägens funktion då man prövar frågor om indragning av allmän väg i tätorter. Allmänna vägar som främst har lokala trafikkuppgifter inom en tätort bör således kunna dras in från statlig väghållning och överföras till den lokala

väghållningsorganisationen. Sådana förändringar kräver ändring av nuvarande praxis vad gäller indragning av allmän väg.

11.1.3 Enskilda vägar inom kommunala väghållningsområden

Indelningen i kommunala väghållningsområden enligt förslaget till lag om kommunvägar kan innebära vissa problem för de enskilda väghållarna. Flera genomförandefrågor av både praktisk och juridisk natur är behandlade i utredningen "Kommunal och enskild väghållning" (SOU 1977:12). Med den nya plan- och bygglagstiftningen och förslaget att upphäva den enskilda väglagen förändras förutsättningar på olika sätt. Det är därför viktigt att genomförandefrågorna ägnas särskild uppmärksamhet vid den överarbetning av kommunväglagförslaget som nu bör ske.

Ett problem uppstår när det kommunala väghållningsområdet skall avgränsas. Om väghållningsgränsen delar en enskild väg i en "landsbygdsdel" och en "tätortsdel", där kommunen tar över ansvaret, krävs i regel en lantmäteriförrättning för att lägga fast en ny kostnadsfördelning. Är vägen statsbidragsberättigad förändras också de ekonomiska förutsättningarna, då statens bidrag till tätortsdelen slopas.

Det är väsentligt att så långt möjligt minska det administrativa arbetet när en kommun bildar ett eller flera väghållningsområden. Vägföreningarnas och samfälligheternas möjligheter att medverka till konstruktiva lösningar bör självfallet tillvaratas. Endast på så sätt kan uppdelningen mellan kommunal och enskild väghållning bli rationell.

För att kunna hantera de tvistiga gränsdragningsfall som kan uppträda är det nödvändigt att klarlägga hur de som berörs av det kommunala väghållningsområdet ska kunna klaga över fattade beslut.

11.2 Finansieringsfrågor och vissa juridiska frågor

Mitt förslag till omfördelning av väghållningsansvaret mellan stat och kommun förutsätter att att kommunernas ökade finansieringsbörda får en tillfredsställande lösning. I kapitel 7 har jag översiktligt redovisat en del fördelar och nackdelar med olika finansieringssätt, och i kapitel 8 har jag särskilt pekat på två möjligheter att finansiera den kommunala väghållningen, ett system med statsbidrag och ett med en kommunal väghållningsavgift.

Att använda sig av ett system med statsbidrag till de kommuner som tar över ansvaret för vissa allmänna vägar i tätorter är relativt enkelt. Det skulle innebära att nuvarande bidrag till statskommunal väghållning omvandlas till ett schablonmässigt fördelat statsbidrag. Fördelningsnyckeln skulle kunna utformas på ungefär samma sätt som fördelningen av nuvarande bidrag till drift av statskommunvägar, men avse hela den kommunala väghållningen.

För att kunna ge schablonbidrag till kommunerna på det här skisserade sättet behöver **förordningen (1982:853) om statsbidrag till väg- och gatuhållning m.m.** ändras.

Att införa helt nya finansieringsmöjligheter kräver mera genomgripande författningsändringar. Det har i den här utredningen inte varit möjligt att redovisa konkreta förslag till hur ett system med kommunal väghållningsavgift ska kunna förverkligas. Därtill krävs ytterligare överväganden av de administrativa och juridiska frågorna.

Som jag tidigare framhållit ger det av tidigare utredningar framlagda förslaget till **lag om kommunvägar** möjlighet för en kommun att ta en särskild fastighetsavgift för den fastighetsnära, lokala väghållningen. Det lagförslaget är väl förberett men det behöver ses över, samordnas med **plan- och bygglagen** (1987:10-12) och lämpligen inarbetas i **väglagen** (1971:948, omtryckt 1987:459).

För att slopa skyldigheten för fastighetsägare att sköta gångbanerenhållningen behöver **renhållningslagen** (1979:596) och den **allmänna ordningsstadgan** (1956:617) ändras i dessa avseenden.

När det gäller den enskilda väghållningen föreslår jag att **lagen om enskilda vägar** (1939:608) upphävs. Ett färdigt förslag till ändringar i **anläggningslagen** (1973:1149) och **lagen om förvaltning av samfälligheter** (1973:1150) redovisas i separat skrift (SOU 1987:26). Eftersom de statliga bidragen till enskilda vägar inom kommunala väghållningsområden bör slopas, måste **förordningen om ändringen i förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning** (1984:771) ändras.

Avslutningsvis vill jag peka på behovet att överväga författningsändringar som gör det möjligt att finansiera vissa stora projekt, främst i storstadsområdena, i särskild ordning.

SÄRSKILT YTTRANDE av Per-Göran Blixt

Utredaren föreslår en ändamålsenlig och rationell uppdelning av ansvaret för väghållningen mellan stat och kommun. Jag delar utredarens förslag i alla delar utom vad avser bedömningarna om finansiering.

Omläggningen av väghållaransvaret medför ökade kostnader för vissa kommuner. I utredningen har olika finansieringsmöjligheter, dess för- och nackdelar, belysts. Utredaren har redovisat vägtrafikskatten som en finansieringskälla. Tanken är att staten skall avstå från en del av vägtrafikskatten. I stället skall de lokala beslutsfattarna ges möjlighet att uttaxera medel (s.k. fordonsavgift) av fordonsägarna i kommunen.

Eftersom den s.k. fordonssavgiften inte är direkt hänförbar till en särskild del av vägnätet eller graden av nyttjande kommer den föreslagna fordonsavgiften att betraktas som en skatt. Med de restriktioner som gäller för statens ekonomi, i ljuset av de högt ställda målen för rekonstruktionen av statsfinanserna, finns inget utrymme för att ge kommunerna ökade beskattningsmöjligheter. Det finns inte utrymme för den höjda skattekvot förslaget skulle medföra. Vidare undergrävs statsmakternas berättigade krav på att ha inflytande över den totala kommunala expansionen.

Att medge en generell rätt för samtliga kommuner att finansiera underhåll av gator, dvs. även kommuner som inte påverkas av utredningens förslag i övrigt, är ologiskt och olämpligt. En alternativ finansiering måste rimligen ta sin utgångspunkt i de kostnader som ändringen av ansvaret för underhållet medför för den enskilda kommunen.

Det finns vidare inget givet samband mellan det område där en bil används och var den är registrerad. Det är redan i dag vanligt förekommande att företag med verksamhet över hela landet har samtliga bilar registrerade där huvudkontoret är beläget. Även dessa praktiska invändningar mot en lokalt fastställd fordonsskatt talar för att finansieringsformen är olämplig.

I det fall en kommun drabbas otillbörligt av det förändrade väghållaransvaret är det enligt min mening naturligt att övergångsvis använda skatteutjämningssystemet eller anslag över statsbudgeten. Fördelen med skatteutjämningen är att kommuner med svag ekonomi kan kompenseras genom omräkning av garantinivån. Kommuner som inte omfattas av skatteutjämningen kan ersättas genom ett extra skatteutjämningsbidrag.

SÄRSKILT YTTRANDE av Görel Bohlin

Redan tidigare vägansvarsutredningar har konstaterat att en rationellare väghållning borde kunna uppnås genom en renodling av det kommunala resp. det statliga ansvaret. Dubbla organisationer och maskinuppsättningar kan undvikas.

Utredningens förslag och slutsatser i vad avser den praktiska uppdelningen av ansvaret för vägnätet i tätort delar jag. Den leder emellertid till ett ökat kommunalt ansvar och ökade kommunala kostnader för väghållningen.

Jag kan inte acceptera vissa av de finansieringsförslag som presenteras.

Utredningens förslag om en fastighetsavgift för gångbanerenhållning kan inte accepteras. Det måste vara en självklarhet att snöröjning och väghållning sköts med ansvar och omsorg med de skattemedel som tas ut av kommuninvånarna. Framkomlighet på vägar och gångbanor är inte ett ansvar enbart för en del av kommuninvånarna, fastighetsägarna, utan en fråga för samtliga invånare. Detta bör därför bekostas via kommunalskatten.

För storstadsområdenas trafiksystem diskuteras dels områdesavgifter, dels tullfinansiering av vissa speciella projekt. Det sistnämnda är både önskvärt och acceptabelt. Exempel kan nämnas, Österleden, som borde kunna byggas i enskild regi och finansieras genom avgifter. Områdes- eller trängselavgifter för att hindra trafik i och till Stockholms innerstad kan inte accepteras. Dels måste själva konstruktionen av ett sådant system bli närmast omöjligt att utforma någorlunda rättvist, dels måste tillämpningen medföra avsevärt krångel och mycken orättvisa. Den som är tvungen för sin försörjning eller för att distribuera varor att köra in i avgiftsbelagt område drabbas dubbelt, dels av avgifter dels av tidsförlust.

Utredningen presenterar två alternativa förslag till kompensation för de kostnader kommunerna åsamkas för den ökade väghållningen.

Dels föreslås ett schablonmässigt statsbidrag. Ett sådant bör enligt min mening endast accepteras under en övergångsperiod och utformas så att ersättning utgår i relation till beräknade kostnadsökningar. På sikt bör detta specialdestinerade bidrag försvinna.

Ett andra alternativ som föreslås är en kommunal vägavgift inom ramen för fordonsskatten. För att undvika att en sådan avgift leder till en kommunal expansion bör ett tak för avgiftsuttaget sättas. Avgiften skall fastställas av kommun-

fullmäktige som givetvis även kan avstå från avgiftsuttag. Under de angivna förutsättningarna kan en sådan skisserad avgift bli en ganska rättvis ersättning för kommunens ökade kostnader ställt i relation även till trafikarbetet. Under förutsättning att staten inte ökar sitt skatteuttag på fordonen innebär konstruktionen heller inte något ökat skattetryck.

SÄRSKILT YTTRANDE av Anders Bruse och Jan Söderström

Finansieringen av den kommunala tätortsväghållningen

Curt Boströms förslag innebär att praktiskt taget samtliga landets 284 kommuner får ett ökat ansvar för väghållningen i de större tätorterna. Vi tillstyrker det förslaget. Samhällsutvecklingen under 1970- och 1980-talet med bl.a. kommunsammanläggningar och ökad urbanisering har lett till att kommunerna nu både har kompetens och resurser att ta på sig ett sådant ansvar. Effektivitetsskäl talar också för att ansvaret för att sköta tätortsväghållningen bör ligga hos en organisation, i allmänhet kommunens gatukontor (eller motsvarande organ).

Med det ökade ansvaret följer emellertid också att kommunerna måste få ökade möjligheter att finansiera väghållningen. Det är enligt vår uppfattning en allvarlig brist i utredningen att det inte finns något entydigt förslag hur finansieringsfrågan ska lösas. Från kommunalt håll är det omöjligt att acceptera väsentligt ökade skyldigheter för väghållningen utan att veta hur detta ska finansieras.

För att kommunerna ska få ersättning för drift och underhåll av vägar genom tätorterna där staten är huvudman föreslår Curt Boström att kommunerna får en ersättning som motsvarar vad staten lägger ner på likartade vägar. Ersättningen beräknades med utgångspunkt från normkostnaden och blir i praktiken en slags "entreprenadersättning". Vi tycker att det här förslaget bra. Genom att ersättningen betalas ur Vägverkets ordinarie anslag för drift och underhåll av statliga vägar är det inte längre ett statsbidrag som behöver behandlas av riksdagen utan en kostnadsersättning som beräknas med utgångspunkt från kommunens faktiska kostnader.

Vi tillstyrker också förslaget att kommunerna får rätt att ta ut en avgift av fastighetsägarna för drift och underhåll av lokalgatorna. Det bidrar bl.a. till ökad rättvisa i de kommuner där vissa fastighetsägare redan i dag måste betala för denna väghållning, medan andra får den betald via kommunalskatten.

Trots att man inför "entreprenadersättningen" och fastighetsavgiften innebär det väsentligt ökade kostnader för kommunerna att ta på sig det ökade väghållningsansvar som utredningen föreslår. För att lösa detta problem måste ett helt nytt finansieringsinstrument tillskapas. Enligt vår uppfattning är det bästa alternativet att ge kommunerna möjlighet att införa en årlig kommunal väghållningsavgift som tas ut samtidigt som den årliga fordonsskatten.

En kommunal väghållningsavgift på det sätt som utredaren skisserar har flera stora fördelar

- Systemet bygger på avgifter som brukarna-trafikanterna betalar. För den kommunala väghållningen närmar man sig då samma form för finansieringen som andra kommunaltekniska system, t.ex. vatten och avlopp, sophämtning och fjärrvärme.

- Man skapar "raka rör" mellan trafikanterna och den som har ansvaret för väghållningen. Trafikanterna får garantier för att inbetalade avgifter verkligen används till drift, underhåll och byggande av kommunala vägar.

- Man får ett decentraliserat beslutsfattande där respektive kommun själv kan bestämma och ta ansvar för både standard och finansiering av den kommunala tätortsväghållningen. Kommunen väljer den kombination man anser bäst av kommunalskatt, kommunal väghållningsavgift och fastighetsavgift. Det på så vis decentraliserade ansvaret till kommunerna ligger väl i linje med övrig samhällsutveckling.

- Uppbörd av avgiften kan ske samtidigt som man debiterar den statliga fordonsskatten. Systemet ger därför inga administrativa kostnader jämfört med de som redan finns i dag.

Vi anser att utredningen entydigt borde ha förordat en sådan finansieringsmodell. Alternativet att även i fortsättningen låta statsbidrag vara en viktig del i finansieringen av den kommunala tätortsväghållningen avvisar vi bestämt. Alla former av statsbidrag riskerar att skäras ner eller helt tas bort efter bara några år med hänvisning till att staten har ett stort budgetunderskott och att kommunernas ekonomi anses vara god. Alternativet med statsbidrag strider därför mot kommunernas grundläggande krav att man måste få ett stabilt och långsiktigt system för att finansiera den kommunala tätortsväghållningen.

Kommittédirektiv

Dir. 1986:16

Översyn av statlig och kommunal väghållning

Dir. 1986:16

Beslut vid regeringssammanträde 1986-04-17.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Hulterström, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda formerna för hur en rationellare och effektivare fördelning av väghållningsansvaret mellan stat, kommun och enskild kan förverkligas med ett ökat kommunalt väghållningsansvar. Härvid bör studeras

- avgränsningen mellan statlig, statskommunal, kommunal, enskild statsbidragsberättigad och övrig enskild väghållning,
- förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för allmänna vägar i tätorter,
- förutsättningarna för ett ökat ansvar för kommuner som är väghållare enligt väglagen och trafikhuvudmännen för kollektiv persontrafik avseende vissa kollektivtrafikanläggningar,
- förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för cykelvägnätet m. m.,
- förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för det enskilda vägnätet i tätorter,
- förutsättningarna för ett bibehållet och i vissa fall ökat statligt ansvar för vägar med en övergripande trafikfunktion i tätorter (riksvägar och större länsvägar),
- för- och nackdelar med olika finansieringssystem för statskommunal och kommunal väghållning samt
- system för uttag av avgifter från fastighetsägare för att helt eller delvis finansiera driften av det statskommunala och kommunala vägnätet.

2

Gällande rätt

Väg- och gatuhållning omfattar byggande och drift av allmänna vägar och gator. Bestämmelser om väg- och gatuhållning finns huvudsakligen i väglagen (1971:948), vägkungörelsen (1971:954), byggnadslagen (1947:385), lagen (1939:608) om enskilda vägar samt anläggningslagen (1973:1149).

Statsbidrag till väg- och gatuhållning utgår enligt

- förordningen (1982:853) om statsbidrag till väg- och gatuhållning m. m.
- förordningen (1979:627) om statsbidrag till cykelleder samt anordningar och åtgärder som främjar viss busstrafik
- förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning.

Väglagen

Väglagen gäller allmän väg. Med allmän väg avses enligt 1 § förutom väg som anläggs enligt väglagen eller enligt lagen förändras till allmän, sådan för allmän samfärdsel upplåten väg som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän väg, och som vid väglagens ikraftträdande hålls av staten eller en kommun.

Staten är väghållare för allmänna vägar i den mån regeringen inte har förordnat att en kommun i stället för staten skall vara väghållare inom sitt område eller del därav.

Byggnadslagen

Byggnadslagen innehåller bestämmelser om markens användning för bebyggelse m. m. De planinstitut som byggnadslagen anvisar är regionplan, generalplan, stadsplan och byggnadsplan. Byggnadslagen använder för sådana ytor som är avsedda för kommunikationer begreppen väg, gata, trafikled eller allmän plats. Iordningställande och upplåtande till allmänt begagnande av gata eller annan allmän plats inom stadsplan ankommer på kommunen, såvida det inte avser en gata som tillika är allmän väg enligt väglagen. I detta fall ankommer nyssnämnda skyldighet på staten.

Regeringen har i proposition 1985/86:1 föreslagit att byggnadslagen fr. o. m. den 1 januari 1987 skall ersättas med en plan- och bygglag. Detta medför bl. a. att planinstituten stadsplan och byggnadsplan ersätts med detaljplan. Förslaget till ny plan- och bygglag medför i sig inga förändringar av väghållningsansvaret.

3

Lagen om enskilda vägar

Lagen om enskilda vägar gäller enskild väg som är till nytta för en eller flera fastigheter.

Anläggningslagen

Anläggningslagen tillämpas vid bildandet av anläggningar som är gemensamma för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dessa fastigheter.

Anläggningslagen ersätter lagen om enskilda vägar i vissa delar.

Bidragsförordningarna

Enligt förordningen (1982:853) om statsbidrag till väg- och gatuhållning m. m., som trädde i kraft den 1 januari 1984, lämnas i mån av tillgång på anslagna medel statsbidrag till kommuner som är väghållare enligt väglagen (1971:948) för

- byggande och drift av allmänna vägar och gator, som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln (statskommunvägar),
- byggande av sådana cykelleder som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov och som inte hör till statskommunvägar eller till allmänna vägar för vilka staten är väghållare.

Statsbidrag lämnas också i mån av tillgång på anslagna medel till kommuner som är väghållare enligt väglagen (1971:948) och till sådana huvudmän som avses i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik för

- byggande och drift av sådana väg- och gatuanläggningar för kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov och som inte hör till statskommunvägar eller till allmänna vägar för vilka staten är väghållare,
- byggande av sådana spåranläggningar för lokal och regional kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov.

Enligt förordningen (1979:627) om statsbidrag för cykelleder samt anordningar och åtgärder som främjar viss busstrafik lämnas i mån av tillgång på anslagna medel statsbidrag till kommuner som inte är väghållare enligt väglagen (1971:948)

- för att bygga sådana cykelleder som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov och som inte hör till en allmän väg för vilken staten är väghållare,
- för att utföra sådana anordningar eller vidta sådana åtgärder på eller i anslutning till vägar eller gator som främjar busstrafik av lokal karaktär och

4

som inte hör till allmän väg för vilken staten är väghållare.

Enligt förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning lämnas i mån av tillgång på anslagna medel bidrag till byggande och drift av enskilda vägar. Bidrag utgår till sådan väg som inte är av ringa längd under förutsättning att kostnaderna för vägen är skäliga med hänsyn till nyttan av den. I övrigt baseras bidragsgivningen på vägens användningssätt, användare och belägenhet.

Fördelningen av ansvaret för väghållningen har utretts tidigare

Ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal väghållning lades fast i samband med att 1943 års lag om allmänna vägar trädde i kraft. Gränserna mellan statens och de väghållande kommunernas ansvarsområden har justerats endast i begränsad omfattning sedan år 1944. Bebyggelsestrukturen och resmönstret i samhället har dock utvecklats och förändrats kraftigt sedan dess. Till följd av bl. a. de kommunala indelningsreformerna under 1960- och 1970-talen bedöms nu betydligt fler kommuner än vid förstatligandet år 1944 ha de resurser som behövs för att kunna sköta den allmänna väghållningen inom sitt område eller delar av det. Dessa kommuner uppfyller således numera de förutsättningar som gällde när de dåvarande större städerna kvarstod som väghållare vid förstatligandet av väghållningen.

Frågan om ett ökat kommunalt väghållningsansvar och därmed avgränsningen mellan statlig och statskommunal väghållning har behandlats av ett flertal utredningar. Den senaste utredningen – väghållningsutredningen – föreslår i sitt slutbetänkande (Ds K 1981:4) Bidragsvägar – System och statsbidrag för kommunal väghållning bl. a. detaljerade riktlinjer för när en ändrad väghållningsindelning bör övervägas. Utredningen framhåller att ett ökat kommunalt väghållningsansvar bör kunna bidra till ett bättre resursutnyttjande i samhället. För att uppnå de av utredningen angivna samhällsekonomiska fördelarna och effektivisera den allmänna väghållningen föreslog regeringen våren 1982 vissa förändringar beträffande statsbidragen till kommunal väg- och gatuhållning m. m. (prop. 1981/82:133, TU 34, rskr. 373).

Nya regler för bidrag till statskommunvägar m. m. trädde i kraft den 1 januari 1984 (1982:853). Dessa innebär betydande förenklingar av bidragsgivningen och därmed en minskad byråkrati.

Vägverket fick den 30 september 1983 i uppdrag att fortlöpande se över fördelningen av ansvaret mellan stat och kommun för allmänna vägar och gator som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Genom beslut av regeringen har därefter Uppsala kommun förordnats till väghållare för de centrala delarna av Knivsta tätort. Vidare har Svedala kommun förordnats till egen väghållare i tätorten fr. o m. den 1 januari 1986.

5

Ett ökat kommunalt väghållningsansvar skulle också kunna innebära att kommunerna tar över väghållningen för det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet i tätorter.

Frågan om ett ökat kommunalt väghållningsansvar har behandlats av bl. a. 1969 års vägutredning i ett principbetänkande (Ds K 1974:7) samt i utredningens slutbetänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning. Utredningen föreslår bl. a. införandet av en kommunväglag och ett kommunalt väghållningsansvar för vissa enskilda vägar. Det senare förutsätts dock ske frivilligt. Förslaget till plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) hindrar inte ett ökat kommunalt väghållningsansvar för den enskilda väghållningen. Enligt 5 kap. 4 § i förslaget skall nämligen en kommun vara huvudman för vägar och gator samt andra allmänna platser i detaljplan såvida inte annat anges i planen.

I årets budgetproposition (prop. 1985/86:100 bilaga 8) har jag uttalat att den framtida ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna avseende det allmänna vägnätet bör utredas ytterligare liksom formerna och de finansiella förutsättningarna för ett ökat kommunalt väghållningsansvar. I detta ingår även att utreda förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för den enskilda väghållningen i tätorter.

Problem med nuvarande uppdelning av väghållningsansvaret

Orättvis kostnadsfördelning mellan olika kommuner

Som framgår av vad jag tidigare anfört kan det ifrågasättas om den nuvarande uppdelningen av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna är ändamålsenlig och rationell. Syftet med den nya bidragsordningen för bidrag till statskommunvägar m. m. som infördes fr. o. m. år 1984 var bl. a. att få till stånd ett ökat kommunalt väghållningsansvar. Vägverket har vidare haft regeringens uppdrag att åstadkomma ett sådant ökat kommunalt ansvar. Det angivna syftet har emellertid inte uppnåtts, och antalet väghållande kommuner har inte blivit nämnvärt flera. Från kommunalt håll anser man att de aktuella bidragen är för låga för att täcka kommunernas kostnader. Därtill råder en viss osäkerhet om den framtida utformningen av bidragen. Jag har av statsfinansiella skäl i årets budgetproposition föreslagit en sänkning av anslaget till bidrag till Drift av statskommunvägar m. m. för bidragsåret 1987 med 100 milj. kr. jämfört med år 1986. Jag har vidare föreslagit att bidragsprocenten för byggande med särskilt bidrag sänks från 70 % till 50 %. Problemen med nuvarande uppdelning av väghållningsansvaret blir därmed än mer uttalade. Bl. a. finns betydande risk för en orättvis kostnadsfördelning för väghållningen mellan kommuner som är väghållare enligt väglagen och övriga kommuner.

6

Orationellt med parallella väghållningsorganisationer

I många tätorter finns parallella väghållningsorganisationer. Kommunerna ansvarar enligt byggnadslagen för gatuhållningen i områden med stadsplan. Kommunerna har därför en väghållningsorganisation som är anpassad till tätortsmiljö och kan ofta sköta tätortsväghållningen effektivare än staten, eftersom staten som väghållare vanligtvis inte förfogar över de maskiner m. m. som behövs för att få en ekonomisk väghållning i tätorterna. Statens väghållningsresurser är främst inrättade för att klara en effektiv väghållning av landsbygdsvägnätet. I dag förekommer det att kommunen har landsbygdsvägar i sitt väghållningsområde. Ett blandat väghållningsansvar för landsbygdsvägar kan också medföra en orationell väghållning. Det kan vara rationellt att väghållningen för dessa vägar samlas hos vägverket.

Nuvarande uppdelning mellan allmän och enskild väghållning

När det gäller den enskilda väghållningen har det kommunala engagemanget ökat. Ett stort antal kommuner utför eller bekostar stora delar av den enskilda väghållningen både inom och utom tätorterna.

Sammantaget är således kommunernas väg- och gatuhållning omfattande. I många tätorter med statlig väghållning förekommer allmänna vägar med en trafikfunktion som är jämförbar med de vägar och gator som kommunen eller enskilda sköter i andra tätorter. Nuvarande uppdelning mellan allmän och enskild väg samt mellan statlig och statskommunal väghållning är som framgår av det sagda inte alltid samhällsekonomiskt rationell. Vidare kan det vara svårt för den enskilde att uppfatta att det kan vara en skillnad i väghållningsansvaret för två till synes jämförbara vägar. I de fall enskilda fastighetsägare bidrar till väghållningen av sådana enskilda vägar med mer omfattande allmän trafik anser sig dessa ofta missgynnade i förhållande till andra fastighetsägare som helt eller delvis slipper ifrån att bidra till väghållningen.

Finansieringen av väghållningen varierar

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att finansieringen av sådana vägar och gator i tätorter som har likartade trafikfunktioner varierar på det sätt som är fallet med nuvarande system. För att bygga gator kan man enligt byggnadslagen i vissa fall ta ut gatukostnadsersättning av berörda fastighetsägare. I sådana fall erbjuds fastighetsägaren vanligtvis statliga lån enligt särskilda villkor. Väg- och gatuhållningen i en tätort finansieras i dag via statliga skatter, kommunala skatter, vissa avgifter enligt byggnadslagen samt av enskilda fastighetsägare. Kostnaderna för väg- och gatuhållningen för en

enskild fastighetsägare torde därför inte alltid vara beroende av de vägtjänster som denne efterfrågar utan mer av det avgiftssystem som föreligger i det aktuella fallet.

Uppdragets omfattning

Mot bakgrund av nämnda problem och vad jag i övrigt har anfört föreslår jag att förutsättningarna och formerna för ett ökat kommunalt väghållningsansvar utreds. Vidare bör klarläggas hur ett sådant ökat ansvar kan förverkligas med en rationellare och effektivare fördelning av väghållningsansvaret mellan stat, kommun och enskilda. Utgångspunkterna för utredningen bör vara väghållningsutredningens betänkande (Ds K 1981:4) Bidragsvägar, vägutredningens tidigare nämnda betänkande (Ds K 1974:7 och SOU 1977:12), gatukostnadutredningens betänkande (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning, propositionen (1985/86:1) med förslag till ny plan- och bygglag samt prop. 1985/86:118 om ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1939:608) om enskilda vägar.

Utredningen bör föreslå en bättre avgränsning mellan statlig, statskommunal, kommunal, enskild statsbidragsberättigad och övrig enskild väghållning. Fler kommuner bör bli väghållare och ekonomiskt ansvariga för huvuddelen av vägnätet i tätorterna. Likaså bör förutsättningarna för ett bibehållet och i vissa fall ökat statligt ansvar för vägar med övergripande trafikfunktion i tätorter studeras (vissa riksvägar och större länsvägar).

Vidare bör förutsättningarna för ett ökat kostnadsansvar för väghållande kommuner och trafikhuvudmän avseende vissa kollektivtrafikanläggningar studeras. Utgångspunkten bör därvid vara att väganslagen även i fortsättningen används på ett samhällsekonomiskt rationellt sätt och att en bra balans mellan individuell och kollektiv trafik erhålles. Konsekvenserna för kollektivtrafikens utveckling skall belysas. Också förutsättningarna för ett ökat kommunalt ansvar för cykelvägnätet bör undersökas. I fråga om det i dag frivilliga kommunala engagemanget i det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet i framför allt tätorterna bör förutsättningarna för och behovet av en reglering övervägas.

Utredningen bör vidare studera olika system för uttag av avgifter från fastighetsägare för att helt eller delvis finansiera driften av det statskommunala och kommunala vägnätet. De möjligheter till en finansiering av tätortsvägnätet som bör prövas är kommunalskatter, statliga bidrag och olika former av avgifter eller kombinationer av dessa. Möjligheterna att förenkla och ytterligare schablonisera utbetalning av statsbidrag bör också undersökas.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att den närliggande frågan om hur

8

kostnaderna för att anlägga och förbättra gator m. m. får tas ut från fastighetsägare har behandlats i propositionen med förslag till ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1 s. 221 och 659). Det är emellertid inte givet att principerna för uttagande av driftskostnader bör vara desamma som för uttagande av anläggningskostnader.

För- och nackdelarna med olika principer för avgränsning av statlig, statskommunal, kommunal och enskild väghållning bör belysas utifrån ett system med respektive utan statsbidrag. Härvid bör särskilt prövas de ekonomiska och organisatoriska konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

För den angivna utredningen bör utses en särskild utredare.

Utredaren skall även redovisa vilka konsekvenser som de framlagda förslagen får för väghållningen av olika slags vägar, för kommunerna och för enskilda samt på de olika väganslagen. Därvid bör belysas vilka effekter på effektiviteten i väghållningen som förslagen bedöms få.

Utredaren bör vara oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med dem jag har angett i det föregående.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt med sikte på att arbetet skall vara klart till halvårsskiftet 1987.

Av trafikutskottet, i betänkande 1985/86:13 om anslag till vägväsende m. m. (prop. 1985/86:100 bilaga 8), uttalat önskemål om parlamentarisk och kommunal medverkan i någon form bör tillgodoses genom att det till utredaren bör knytas en referensgrupp bestående av ett antal experter i vilken bl. a. ingår parlamentariker och kommunala företrädare.

Utredaren bör i sitt arbete beakta vad som har anförts i kommittédirektiv (1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Vidare bör utredaren i sina förslag beakta möjligheterna att få till stånd förenklingar i nuvarande system.

Beträffande frågor som berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och anställda med statligt reglerade löner bör utredaren vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och ändra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna och formerna för ett ökat kommunalt väghållningsansvar och därmed sammanhängande frågor,

9

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Vägverket
Trafikdatasektionen
Leif Ringhagen

Trafikarbetets fördelning

Vägverket mäter trafikens storlek (egentligen axelpar) på så sätt att trafikarbeten och trafikflöden kan skattas för hela det statliga vägnätet med god kontroll över osäkerheter. Därutöver mäts även delar av huvudvägnätet inom väghållande kommuners väghållningsområde (främst genomfartsleder). Trafikmätningar i kommuner görs däremot med undantag för några av de större kommunerna inte på ett sådant sätt att totalskattningar av trafikarbeten kan göras. I SOU 1975:40 "Trafikolyckor och statistik" (TRASK) gjordes bland annat en genomgång av tillgängliga trafik- och vägdata samt för år 1973 även en skattning av trafikarbeten för olika kategorier vägar och gator. I de fall väg/gatunätets omfattning (längd) inte var känd gjordes även skattningar av dessa. Några nya separata skattningar av bland annat det totala trafikarbetet på de kommunala gatorna eller de s.k. statskommunvägarna har sedan dess inte gjorts. I samband med väghållningsutredningen fanns behov av att uppdatera vissa av dessa skattningar.

Använd indelning av vägnätet samt väglängder framgår av tabellen på nästa sida. Uppgifterna avser förhållanden vid slutet av 1985.

	Väg/gatulängd km 1985		
	Tätort	Lands-bygd	Totalt
Statliga vägar	6 000 a)	92 200	98 200
Statskommunvägar	4 200	1 700 b)	5 900
Kommunala gator c)	27 000		27 000
Enskilda vägar med statsbidrag via vägverket	2 400 e)	67 700	70 100
Enskilda vägar utan bidrag enl. ovan d)	30 000	180 000	210 000
Summa gator och vägar	69 600	341 600	411 200

a) Baserad på TRASK.

b) Avser vägar som ur väghållningssynpunkt är likställda med landsbygdsvägar (kan ligga inom tätortsområde).

c) Baseras på kommunförbundets inventering "Kommunernas väghållning 1985".
Kommunerna sköter även väghållningen för 13 000 km enskilda vägar på landsbygd och ca 3 000 km enskilda gator/vägar i tätort. Vissa av dessa har statsbidrag. Vägarna ingår i posterna för enskilda vägar med resp. utan bidrag.

d) TRASK:s uppgifter. Gäller samtliga poster. Tillväxten till 1985 har inte kunnat inventeras inom ramen för detta arbete.

e) avser utfarter från byggnadsplaneområden.

På grund av osäkerheter i uppgifterna för bl.a. enskilda vägar utan bidrag får bl.a. totalsiffrorna endast betraktas som storleksordningar.

Trafikarbetet på det statliga vägnätet 1985 har skattats till 37,8 ± 0,6 % miljarder axelparkm. Efter omräkning till fordonskm och med beaktande av övriga osäkerheter kan det sanna värdet anses ligga i intervallet 32-36 miljarder fordonskm.

För det statskommunala vägnätet har trafikarbetet skattats med hjälp av vägverkets trafikdata för drygt hälften av vägnätet. För det övriga statskommunala vägnätet och för det kommunala vägnätet har gjorts en mindre urvalsundersökning. (Konsult: Gruppen för tillämpad statistik i Stockholm AB.) För det statskommunala vägnätet gav denna undersökning sammanvägd med den ovan nämnda skattningen ett totalt trafikarbete uppgående till 9-14 miljarder fordonskm.

För det kommunala väg/gatunätet blev resultatet 3-6 miljarder fordonskm.

För enskilda vägar med statsbidrag har trafikarbetet skattats till 1,5-2,5 miljarder fordonskm baserat på vägarnas klassning i trafikflödesklass. För övriga enskilda vägar finns inte någon sådan klassning eller något annat tillgängligt underlag varför TRASK:s bedömningar utnyttjas. Enligt dessa uppgick trafikarbetet till 0,5-0,8 fordonskm 1973. Denna skattning får dock anses vara en mycket osäker skattning för 1985 bl.a. på grund av osäkerheten kring vägnätets storlek.

Genom summering av ovanstående delmängder erhålles det totala trafikarbetet till 48-57 miljarder fordonskm. Vid summeringen har beaktats att intervallet för totalen är mindre än summan av delmängdernas intervall. Som jämförelse kan nämnas att Transportrådet skattar det total trafikarbetet till 50 miljarder fordonskm.

Trafikarbetet sammanfattas i följande tabell i vilken även uppgifter för tätort respektive landsbygd anges. Denna uppdelning får på grund av bl.a. osäkerheter i väglängderna betraktas som osäker.

	Trafikarbete per år (1985) (miljarder fordonskm)		
	Tätort	Lands-bygd	Totalt
Statliga vägar	4-6	28-31	32-36
Statskommunvägar	7-11	2-3	9-14
Kommunala gator	3-6		3-6
Enskilda vägar med statsbidrag via vägverket	0,2-0,4	1,3-2,1	1,5-2,5
Enskilda vägar utan bidrag enl. ovan	0,3-0,6	0,2-0,4	0,5-0,8
Summa gator och vägar	17-22	32-36	48-57

STATLIGA ANSLAG TILL VÄGHÅLLNINGEN

De statliga anslagen till väghållningen framgår av följande diagram. De visar anslagen i dels löpande priser, dels i ett antaget penningvärde för 1988. Därtill redovisas de särskilda medel som anslagits av arbetsmarknadspolitiska skäl. Dessa senare anslag redovisas i respektive års penningvärde.

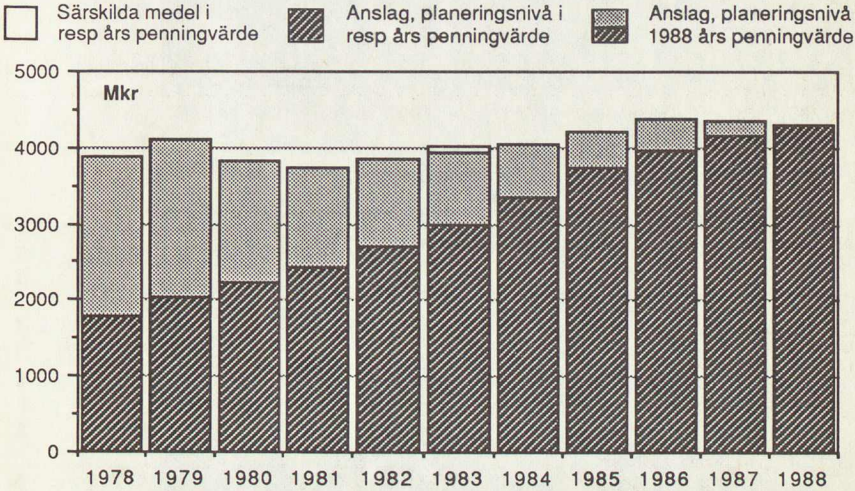


Diagram 1. Drift av statliga vägar

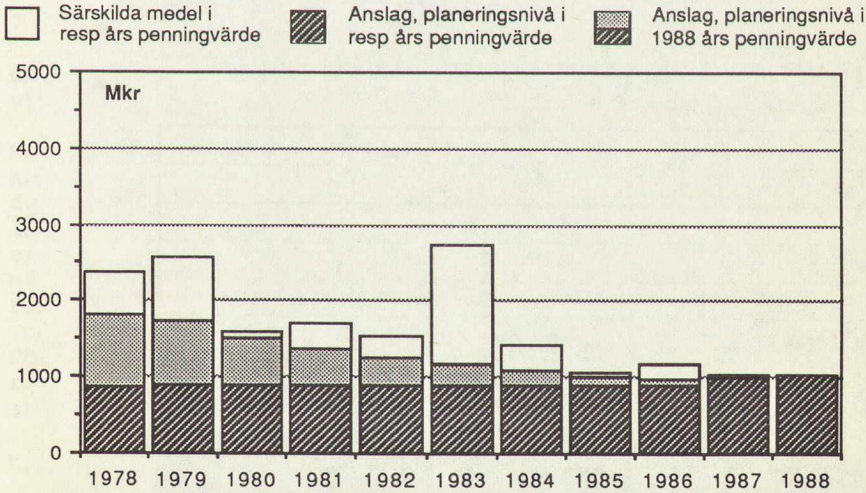


Diagram 2. Byggande av statliga vägar

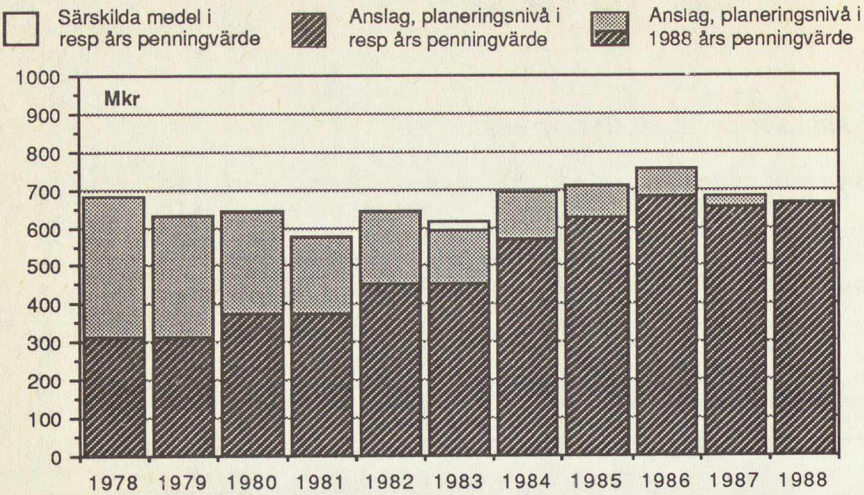


Diagram 3. Bidrag till drift av statskommunvägar

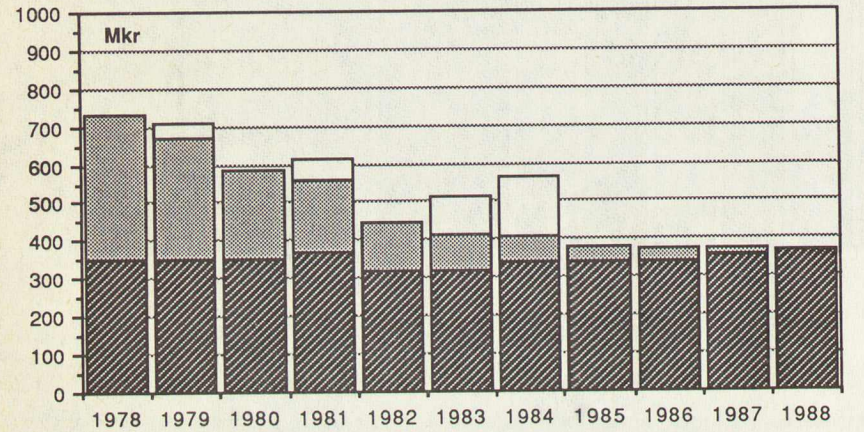


Diagram 4. Bidrag till byggande av statskommunvägar

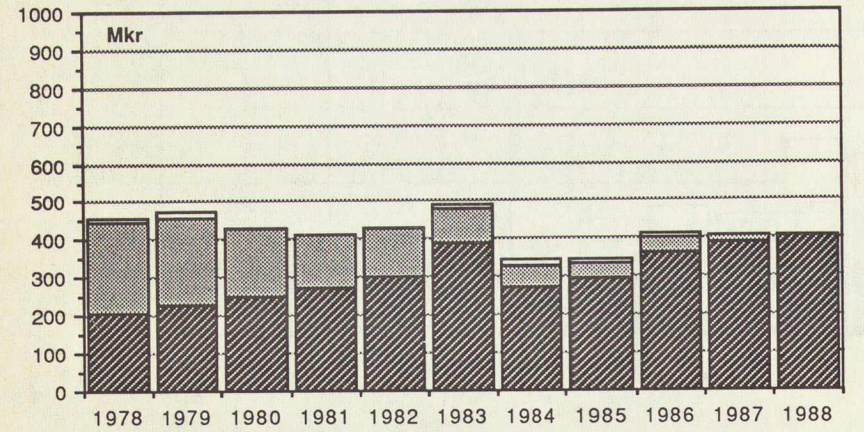


Diagram 5. Bidrag tll byggande och drift av enskilda vägar

Exempelsamlingen

STATLIGA VÄGAR FRÅN YSTAD TILL HAPARANDA

I denna bilaga redovisas exempel på vilka tätortsvägar som bör vara statliga i ett antal tätorter av olika storlek från Ystad till Haparanda. Klassificeringen har utförts av sekreterarna i 1986 års väghållningsutredning, Ingemar Lundin och Peter Fäldt.

Utgångspunkten för bedömningen har varit att följande typer av vägar bör förbli eller bli statliga:

- **riksvägar** samt vissa anslutningsvägr med nationell betydelse

- **länsvägar** med stor betydelse för genomgående trafik (främst nuvarande primära länsvägar)

Från söder till norr redovisas följande tätorter (med tätortsbefolkningen enligt folk- och bostadsräkningen 1980 inom parentes):

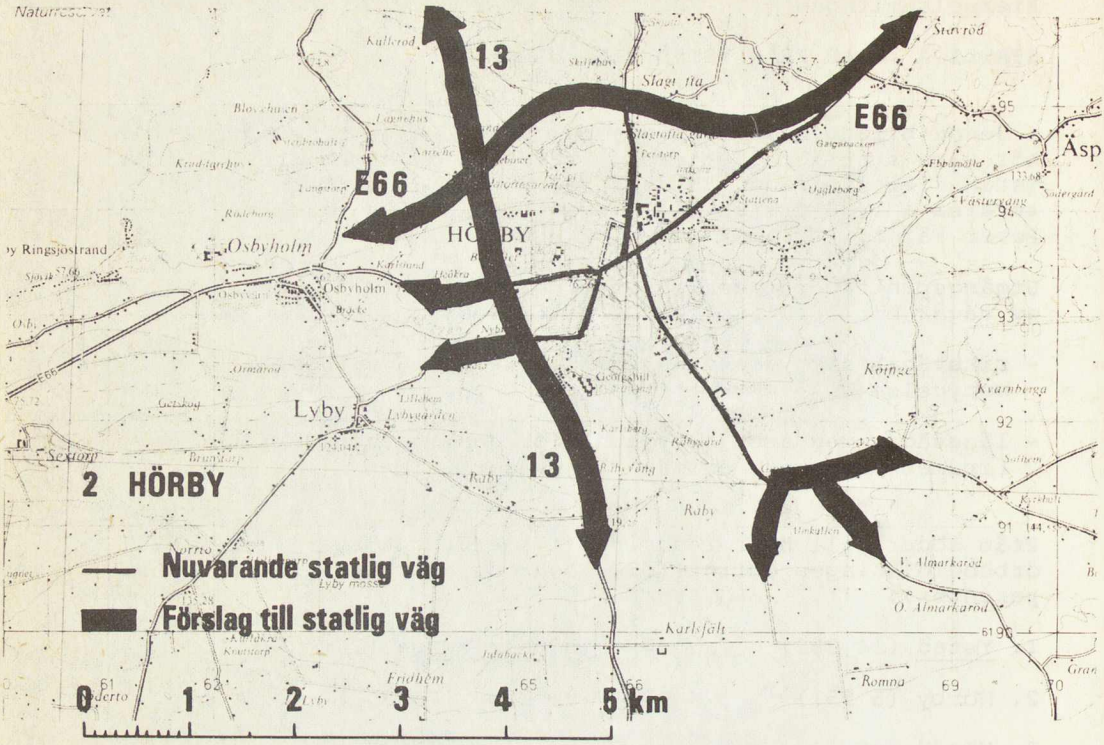
1. Ystad (14 382)
2. Hörby (5 551)
3. Växjö (42 632)
4. Jönköping (76 027)
5. Göteborg (400 809)
6. Skövde (29 669)
7. Finspång (15 891)
8. Karlskoga (34 329)
9. Täby (40 850)
10. Tierp (5 350)
11. Bollnäs (13 045)
12. Sollefteå (9 409)
13. Skellefteå (29 892)
14. Haparanda (5 855)

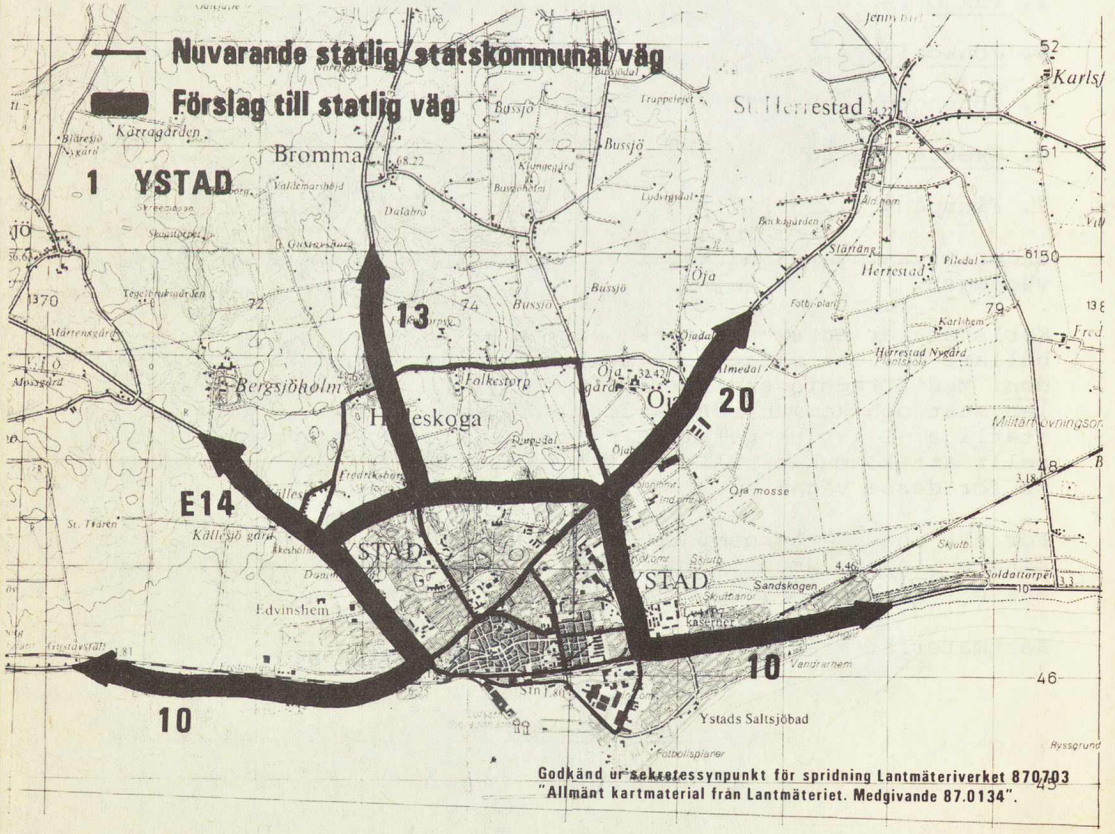
Understrykningarna markerar att kommunen är väghållare enligt väglagen.

Karlskoga är en av ett begränsat antal kommuner som är väghållare för ett omfattande statskommunalt vägnät på landsbygden. Med utredningens förslag till renodling av ansvaret mellan stat och kommun bör landsbygdsvägarna i princip vara statliga. I karlskogafallet är det dock sannolikt mest rationellt att kommunen tills vidare fortsätter att vara väghållare för dessa vägar.

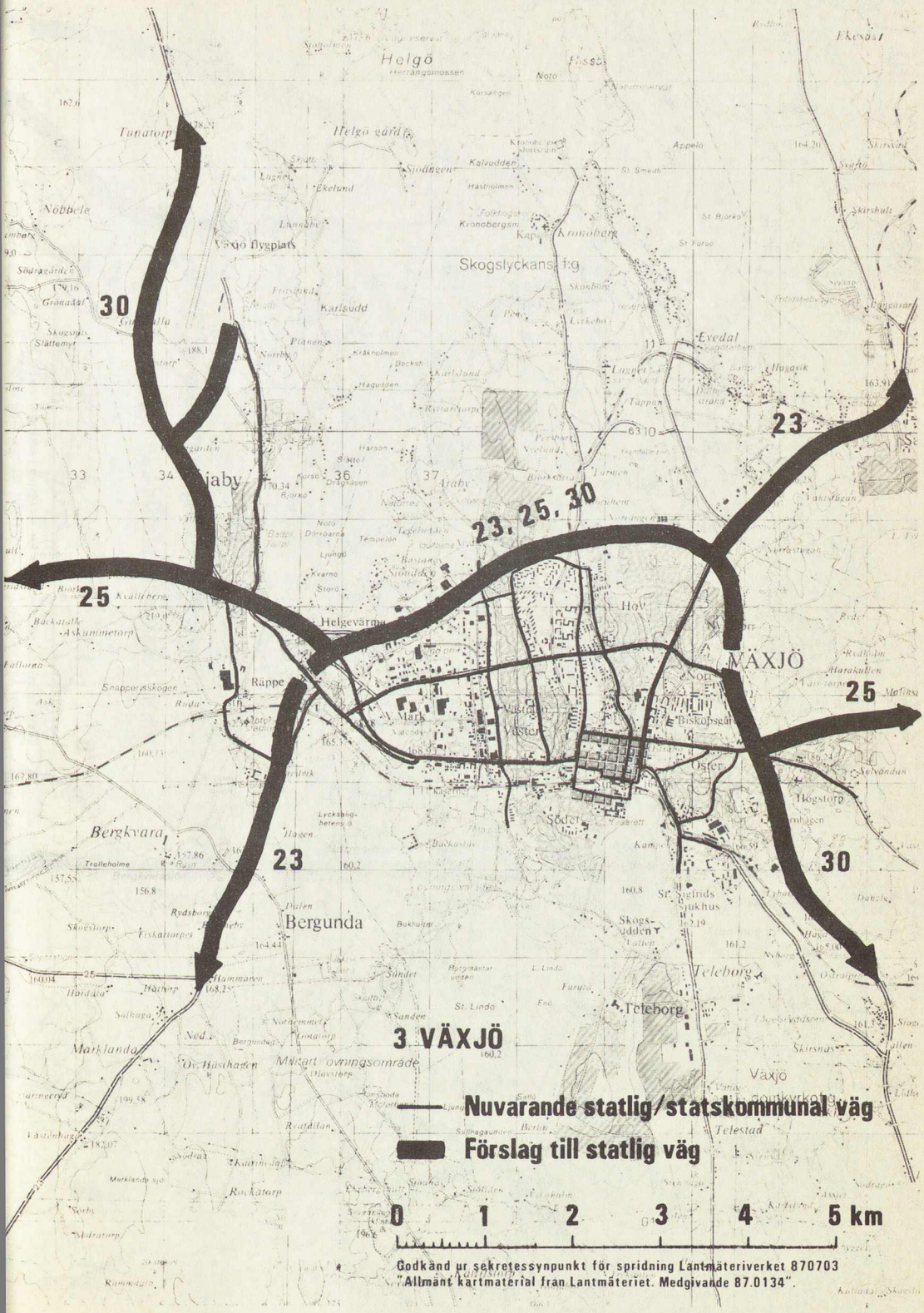
För att underlätta jämförelsen mellan orterna har alla kartor ritats i samma skala (1:50 000). Göteborgskartan har förminskats till hälften.

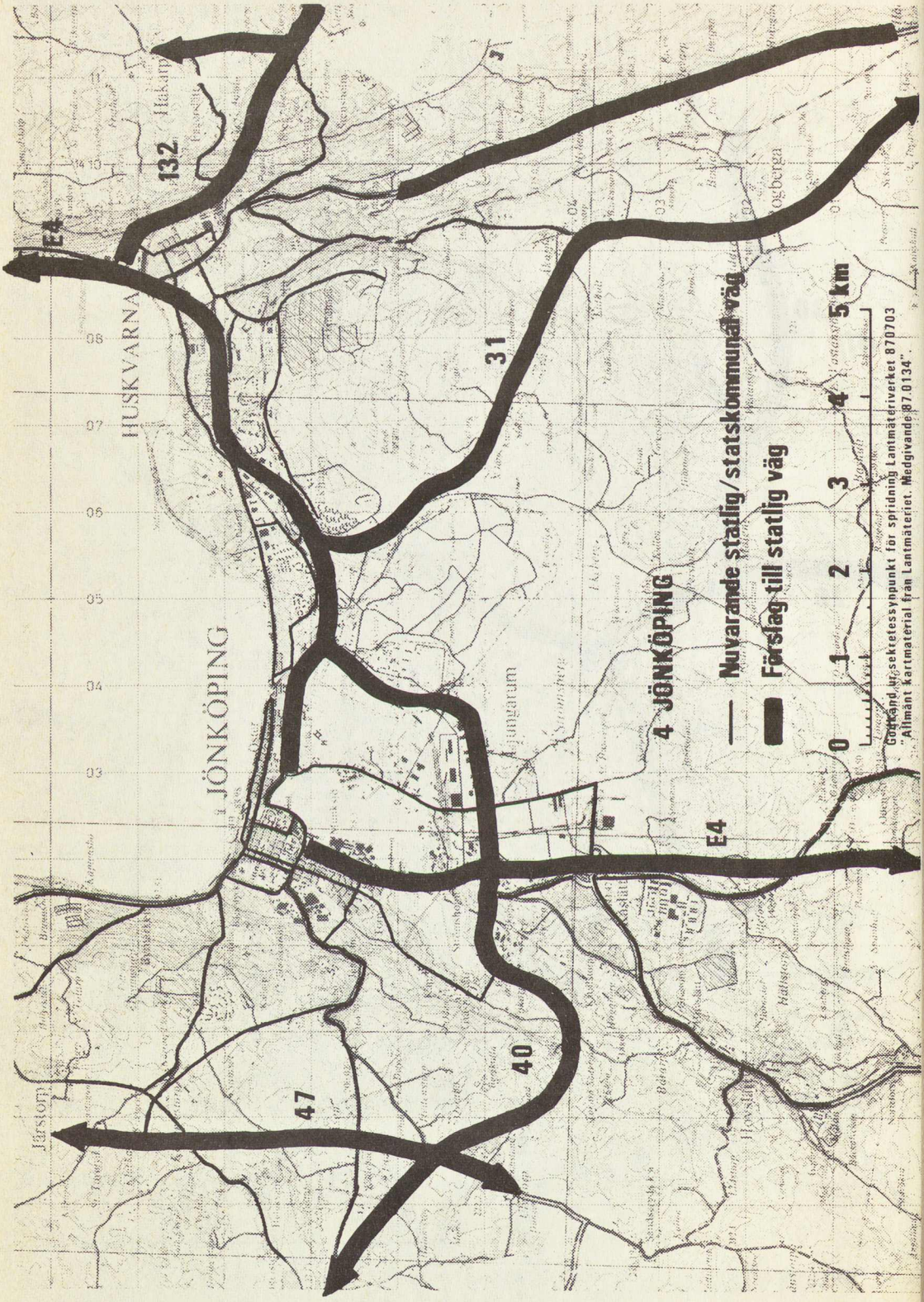
Kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134.

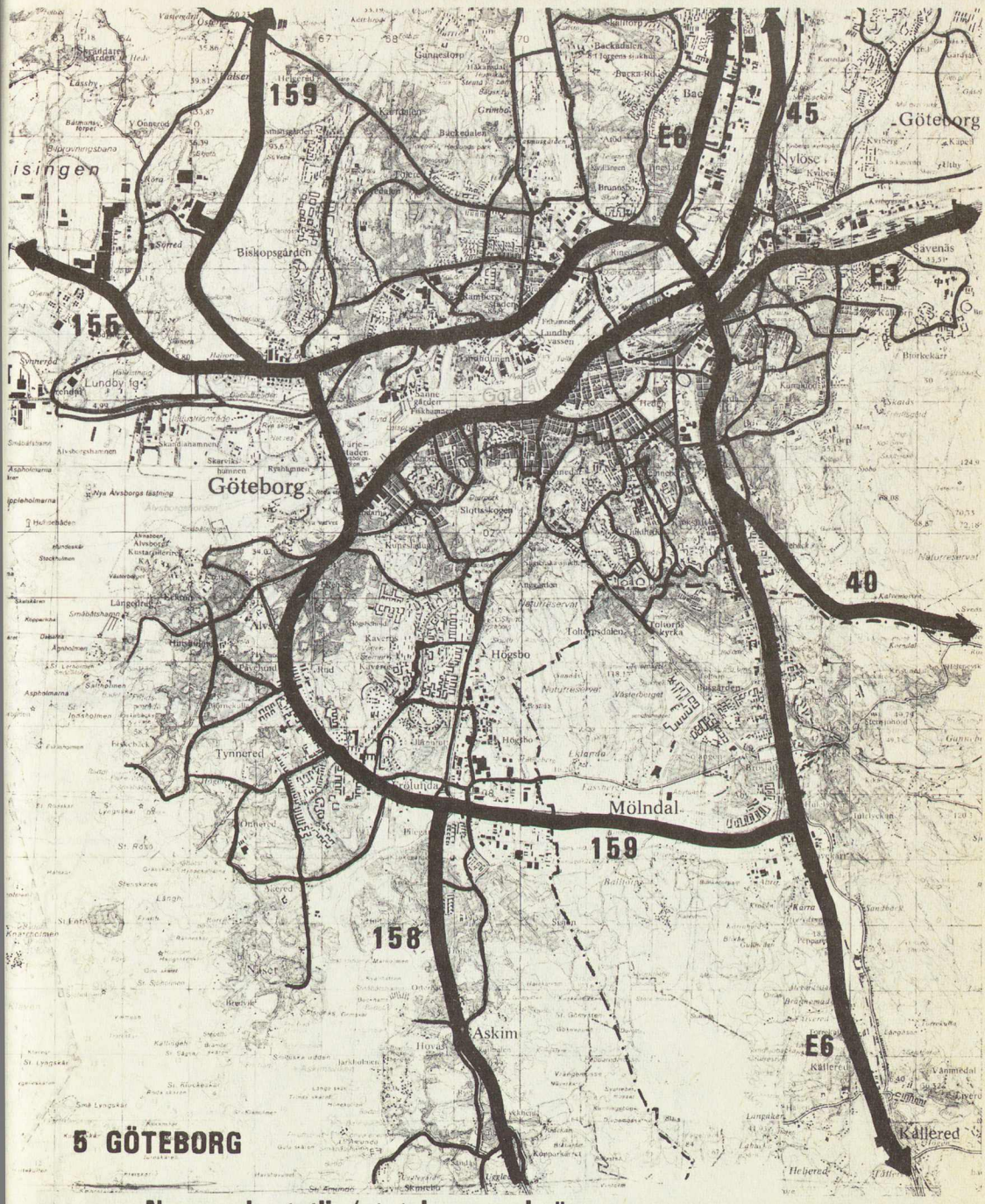




Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".


30
25
23
23, 25, 30
25
23
30
3 VÄXJÖ
Nuvarande statlig/statskommunal väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".


E4
132
HUSKVARNA
31
JÖNKÖPING
4 JÖNKÖPING
E4
47
40
Järstorp
Nuvarande statlig/statskommunal väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Gotland, Länssekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".



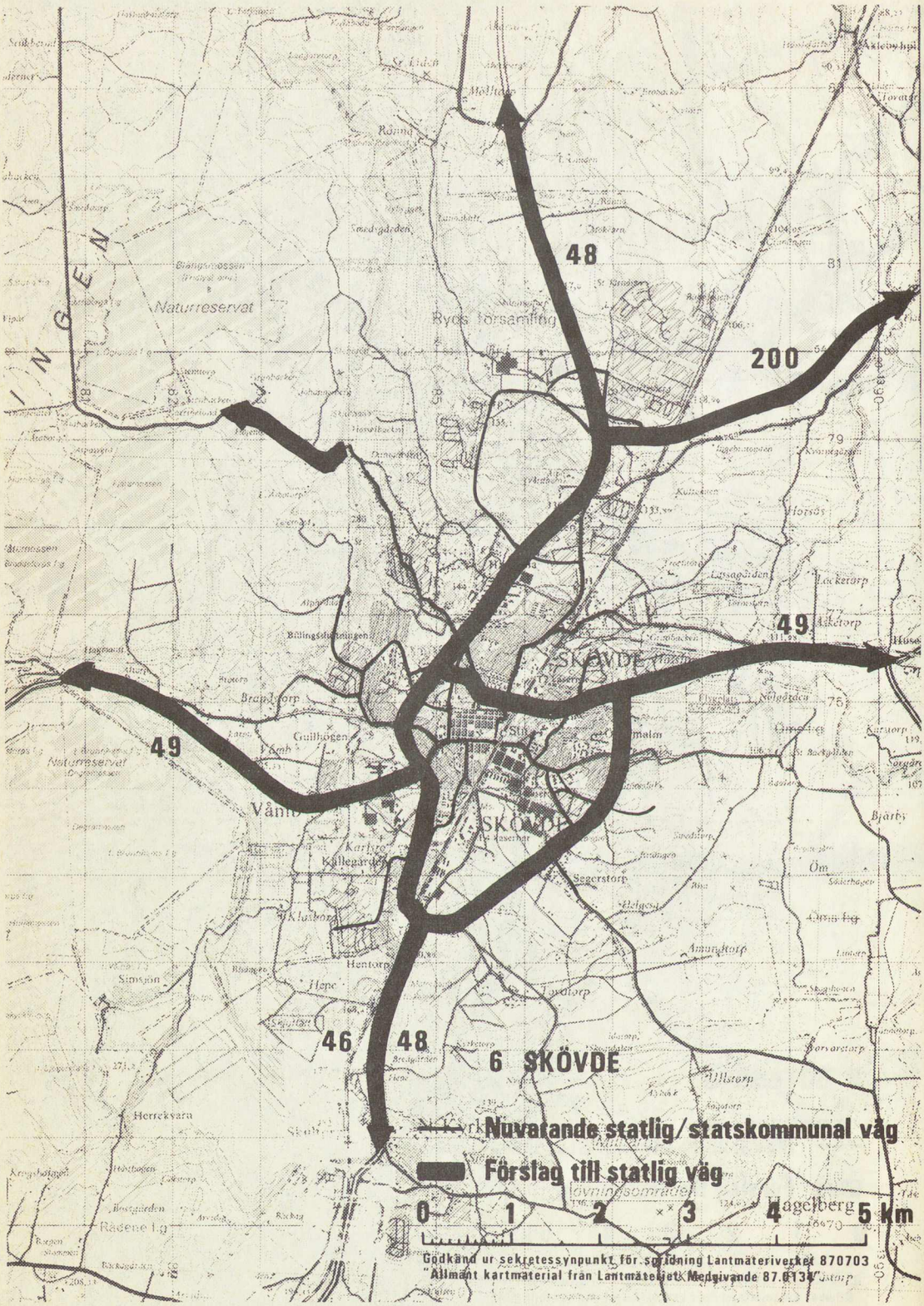
5 GÖTEBORG

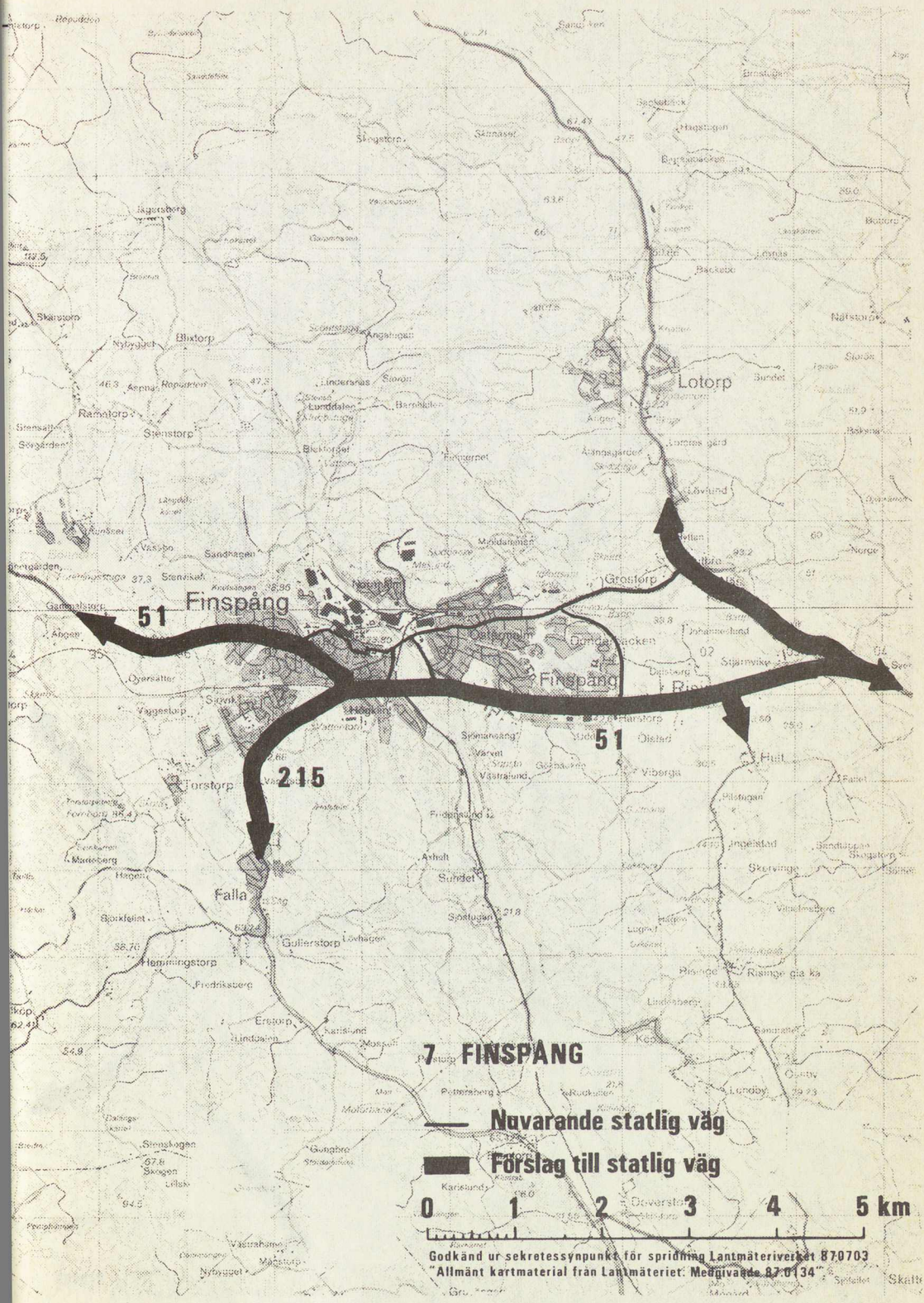
— Nuvarande statlig/statskommunal väg

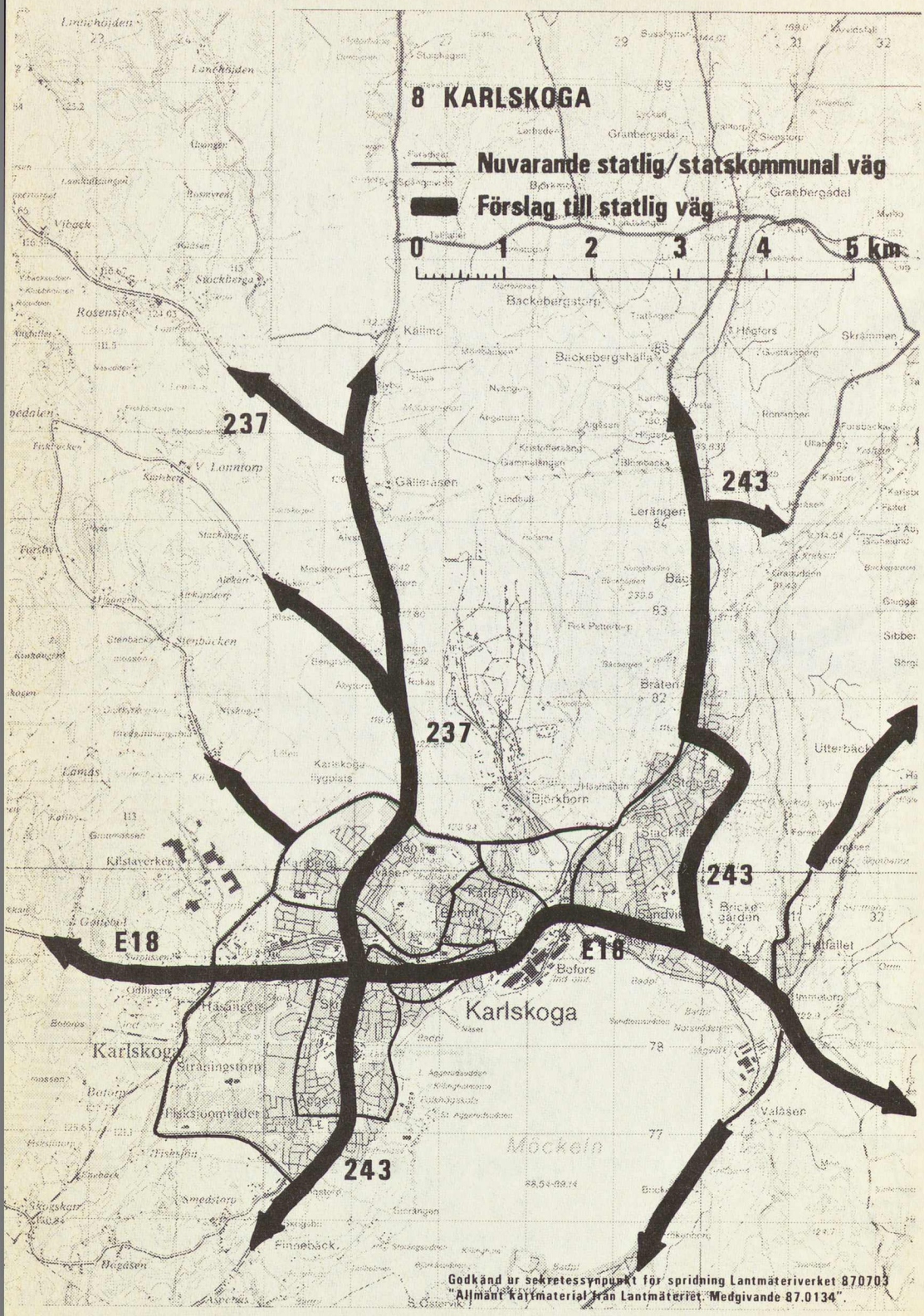
▬ Förslag till statlig väg

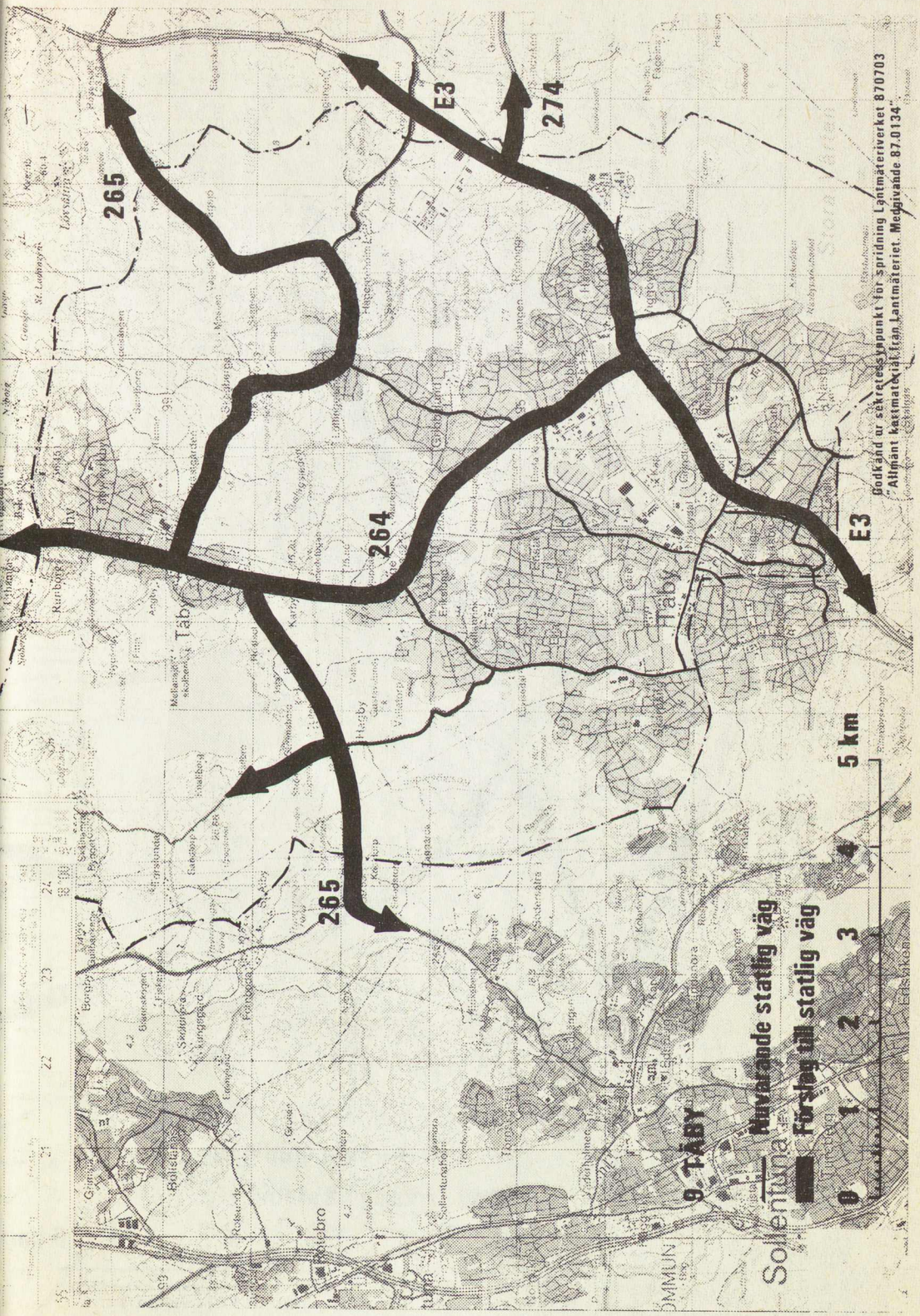
0 1 2 3 4 5 km

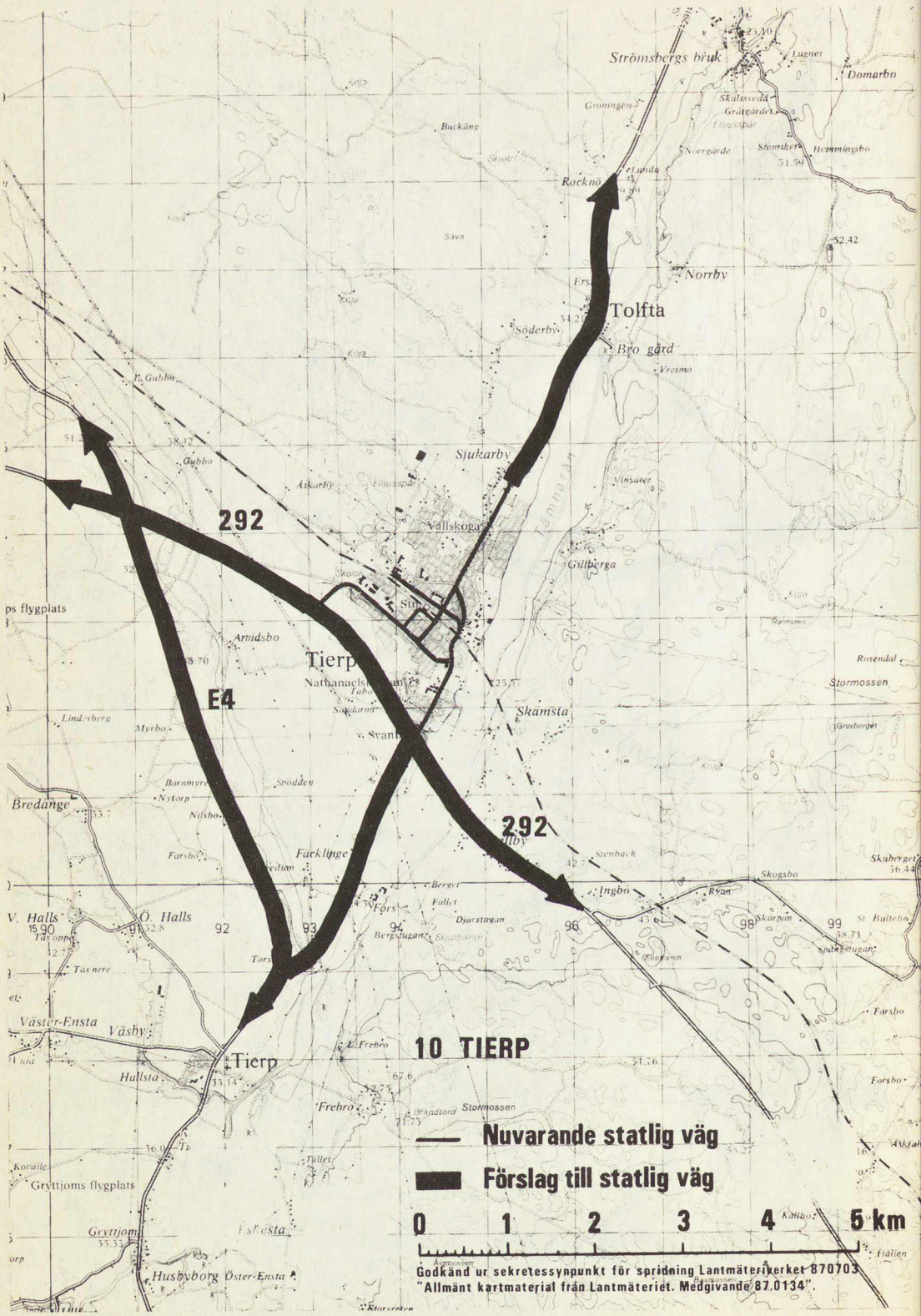
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial fran Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".


48
200
49
49
46
48
6 SKÖVDE
Nuvarande statlig/statskommunal väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet K Medgivande 87.0134"
Naturreservat
Ryds församling
SKÖVDE
Vänö
Hagelberg

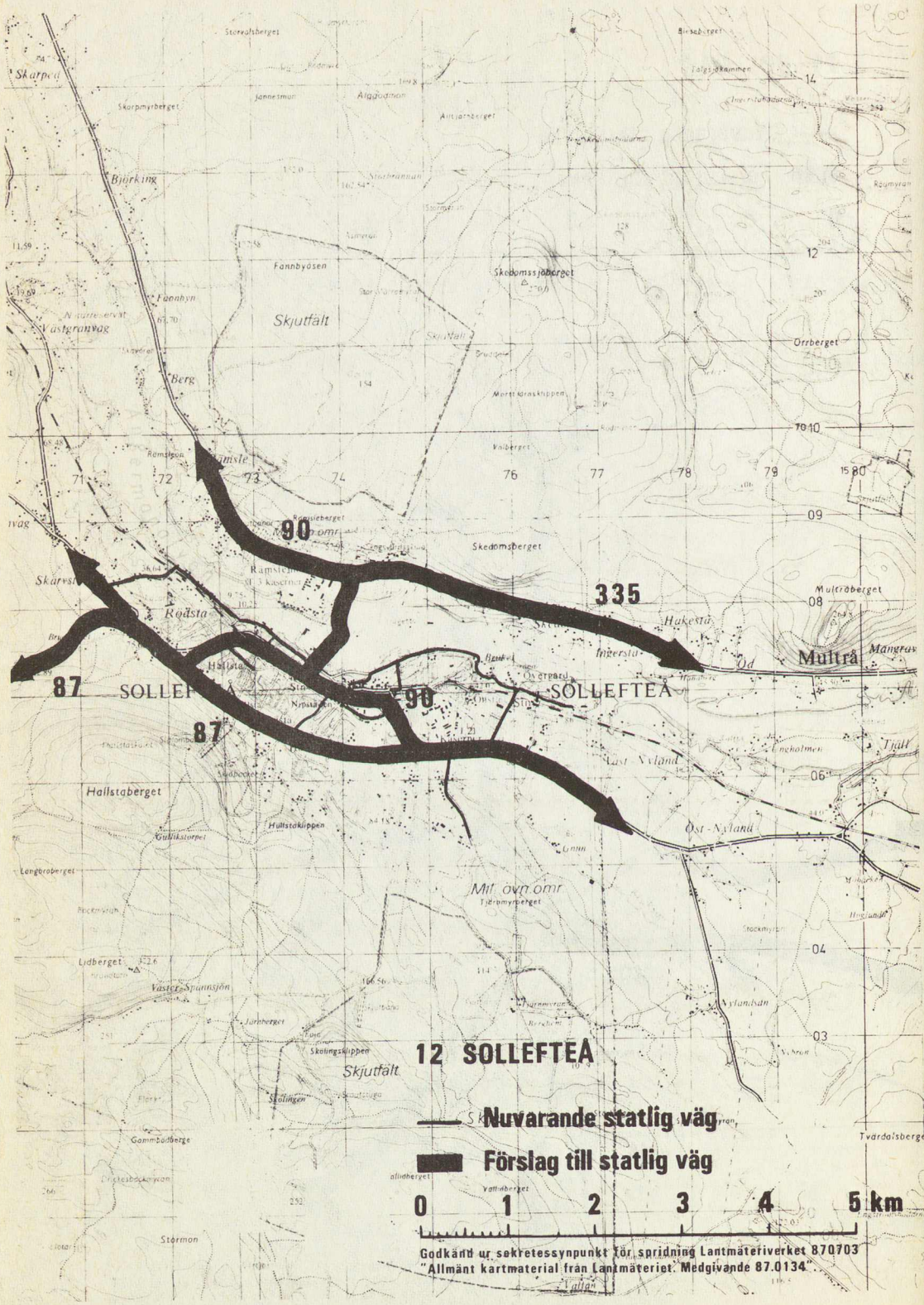

51
Finspång
Lotorp
Finspång
51
215
Falla
7 FINSPÅNG
Nuvarande statlig väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 87:0703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87:0134"


8 KARLSKOGA
Nuvarande statlig/statskommunal väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
237
237
243
243
243
E18
E18
Karlskoga
Granbergsdal
Backebergstorp
Backebergshälla
Gällerås
Lerängen
Bräten
Björkborn
Karlskoga flygplats
Kilstaverken
Hasängen
Straningstorp
Fiskeområdet
Möckeln
Finnebäck
Bofors
Valåsen
Utterbäck
Hällfallet
Bricke gården
Sandviken
Stockhäll
Karlsby
Lanmäs
Rosensjö
Vibäck
Stockberg
V. Lonntorp
Stenbäcken
Skrämmen
Högfors
Kälimo
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".

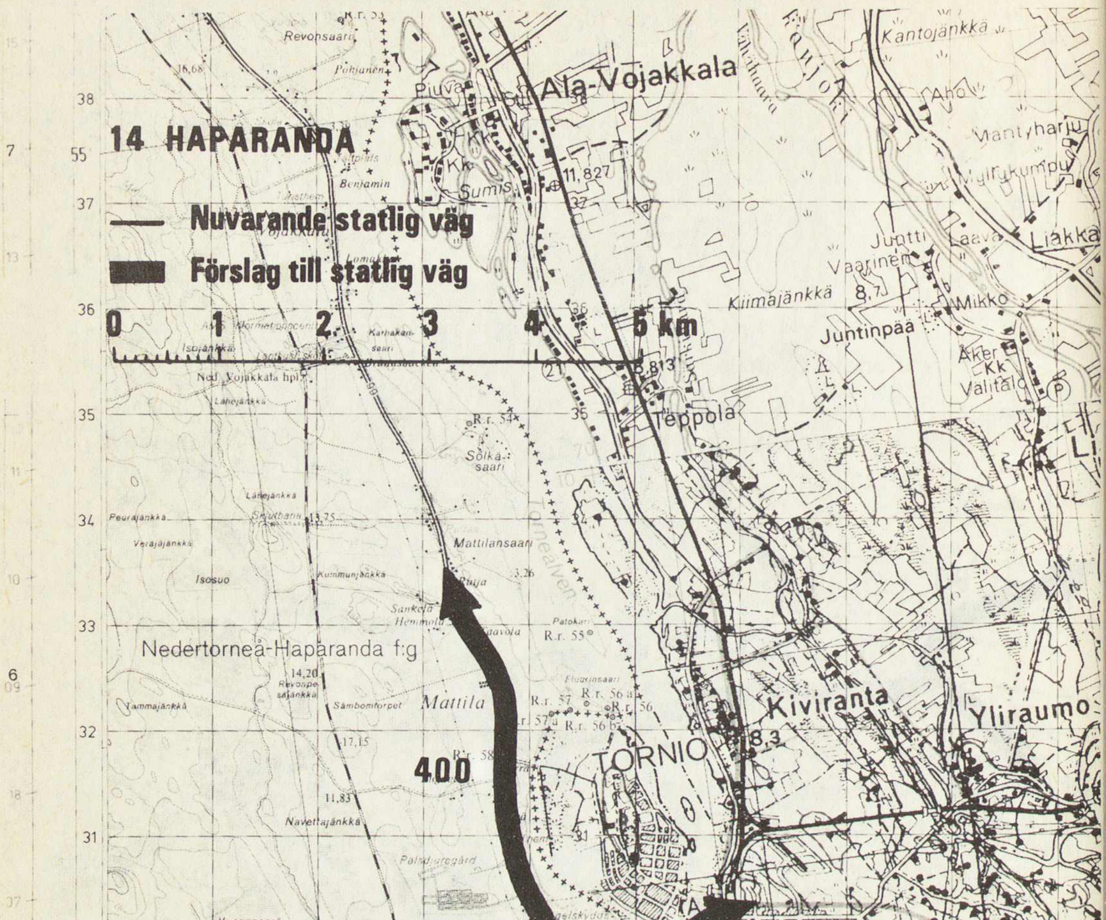

265
264
265
E3
274
E3
Täby
Sollentuna
9 TÄBY
Nuvarande statlig väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd av sekretesspunkt för spridning Lantmäterverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134"


Strömsbergs bruk
Domarbo
Rocknö
Norrby
Tolfta
Bro gård
Sjukarby
Vallskoga
292
E4
Tierp
Skamsta
292
10 TIERP
Nuvarande statlig väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".

Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial fran Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".


12 SOLLEFTEÅ
Nuvarande statlig väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".
90
335
87
SOLLEFTEÅ
Multrå
Skjutfält
Hallstaberget
Skedomsberget
Fannbyösen
Mil. övn omr


95
E4
372
364
E4
SKELLEFTEÅ
13 SKELLEFTEÅ
Nuvarande statlig/statskommunal väg
Förslag till statlig väg
0 1 2 3 4 5 km
Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial fran Lantmäteriet. Medgivande 87.0134"



Godkänd ur sekretessynpunkt för spridning Lantmäteriverket 870703
"Allmänt kartmaterial från Lantmäteriet. Medgivande 87.0134".

EXEMPEL PÅ TAXOR ENLIGT FÖRSLAGET TILL LAG OM KOMMUNVÄGAR

Bakgrund

I maj 1975 tillsattes gatukostnadsutredningen med uppdrag att utreda frågan om nytt avgiftssystem för gatubyggnad m.m. Gatukostnadsutredningen lämnade sitt betänkande i september 1977 (SOU 1977:65 Kommunernas gatuhållning). Kort dessförinnan (maj 1977) hade 1969 års vägutredning avlämnat sitt betänkande (SOU 1977:12 Kommunal och enskild väghållning). Då de bägge utredningarnas olika förslag till lag om kommunvägar - KVL - sammanförts i den först nämnda utredningen (1977:65) får remissinstanserna vad avser taxefrågan i huvudsak anses ha behandlat denna.

Flertalet remissinstanser godtog systemet med finansiering av gatukostnaderna genom taxa men många påtalade också svårigheterna med upprättande av taxor som kunde fylla rimliga krav på rättvisa mellan olika brukarkategorier. Under hösten 1978 påbörjade en arbetsgrupp under Svenska Kommunförbundet utarbetandet av ett normalförslag till taxa för kommunvägar. Normalförslaget redovisades till bostadsdepartementet i november 1978.

Bostadsdepartementet uppdrog därefter åt K-konsult, markexploateringssektionen, att i samråd med Västerås kommun genomföra ett begränsat fullskaletest av normalförslaget. Testet skedde med utgångspunkt i lagförslaget och kommunförbundets förslag till normaltaxa.

I syfte att få en uppfattning om de i testen ingående kostnadsposterna och deras fördelning har en uppdatering genomförts.

Kostnadsunderlaget i Västeråsundersökningen i proposition 1980/81:165 har avstämts mot aktuell prisnivå. Av denna kontrollberäkning framgår att tidigare angivna kostnader för såväl anläggning som drift och underhåll bör räknas upp med ca 70 procent för anpassning till prisläget mars 1987. Konsumentprisindex och ett sammanvägt vägindex V79 visar under samma period på en kostnadsökning av 73 respektive 72 procent.

Vid en genomgång av 1980 års detaljkalkyler kan konstateras att det i dag finns underlag för att ytterligare differentiera driftkostnaderna för olika gatutyper. Då den sammanlagda driftkostnaden är riktig och avsikten inte är att tillämpa skilda periodiska avgifter inom olika delområden, har omräkningen av kostnadsunderlaget sammanfattats i nedanstående tabeller. Dessa är hämtade ur prop. 1980/81:165, sidan 112, och visar kostnadsutfallet för olika bebyggelsetyper vid olika debiteringsgrunder och ändrade till 1987 års prisnivå.

Debiteringsgrund					
Belopp/fastighet	34 000	17 000	8 500	-	34 000
Belopp/lägenhet	-	-	-	1 700	-
Belopp/kvm bruttoarea (BTA)	85	42	85	85	-
Belopp/kvm tomtarea (TA)	3	25	17	17	32
Bostäder					
Lamellhus, 25 lgh/fastighet txv 55' per lgh, BTA 90 TA 200	9 600	9 500	11 400	12 800	
Kedjehus, BTA 150 TA 450 txv 150'	48 100	34 600	28 900	22 100	
Styckehus 1, BTA 300 TA 1 000 txv 370'	62 500	54 600	51 000	44 200	
" - 2, BTA 200 TA 800 txv 250'	53 400	45 400	39 100	32 300	
" - 3, BTA 90 TA 1 000 txv 90' (äldre)	44 600	45 800	32 200	26 400	
Industri					
Högexploat, BTA 7 500 TA 5 000 txv 4 225' 50 lgh	686 000	457 000	731 000	807 000	194 000
Lågexploat, BTA 100 TA 5 000 txv 105' 1 lgh	58 000	146 000	102 000	95 000	194 000
Kontor					
BTA 1 000 TA 2000 txv 1 350' 13 lgh	125 000	109 000	128 000	141 000	-
Butik					
BTA 750 TA 2 000 txv 1 110' 10 lgh	104 000	98 000	106 000	115 000	

Debiteringsgrund					
Belopp/fastighet	-	-	850	850	850
Belopp/lägenhet	580	-	-	-	430
Belopp/kvm bruttoarea (BTA)	-	6,32	1,70	-	-
Belopp/kvm tomtarea (TA)	-	-	0,92	-	-
Belopp/10' kr taxvärde (txv)	-	-	-	0,60	-
Bostäder					
Lamellhus, 25 lgh/fastighet txv 55' per lgh, BTA 90 TA 200	580	570	370	360	460
Kedjehus, BTA 150 TA 450 txv 150'	580	950	1 520	1 750	1 280
Styckehus 1, BTA 300 TA 1 000 txv 370'	580	1 900	2 280	3 070	1 280
" - 2, BTA 200 TA 800 txv 250'	580	1 260	1 930	2 350	1 280
" - 3, BTA 90 TA 1 000 txv 90' (äldre)	580	570	1 920	1 390	1 280
Industri					
Högexploat, BTA 7 500 TA 5 000 txv 4 225' 50 lgh	29 000	47 400	18 200	26 200	22 350
Lågexploat, BTA 100 TA 5 000 txv 105' 1 lgh	580	630	5 620	1 480	1 280
Kontor					
BTA 1 000 TA 2000 txv 1 350' 13 lgh	7 540	6 320	4 390	8 950	6 440
Butik					
BTA 750 TA 2 000 txv 1 110' 10 lgh	5 800	4 740	3 960	7 510	5 150

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på statsminister Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.

KUNGL. BIBL.
1987-08-11
STOCKHOLM

ISBN 91-39-10002-9
ISSN 0375-250X