

# VISST GÅR DET ATT FÖRBÄTTRA PLAN- OCH TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR INFRASTRUKTURPROJEKT



Therese Vestin och Torkel Öste

2016-11-14

## SAMMANFATTNING

Det tar alltför lång tid från idé till byggandet av transportinfrastruktur i Sverige. Ineffektiva planeringsprocesser, tidsmässigt oförutsägbar och mångåriga tillståndsprocesser leder till kostsamma förseningar vilket drabbar både samhället och branschens aktörer.

Syftet med föreliggande utvecklingsprojekt i form av en fallstudie är att utröna om processen kan bli mer förutsägbar, mer kalkylerbar samt om samhällets resurser kan utnyttjas mer effektivt.

### RESULTAT

Denne studie visar på att det finns flera moment i arbetet med plan- och tillståndsprocessen som kan förbättras och/eller utvecklas för att spara tid, åstadkomma bättre förutsägbarhet och kostnadsbesparingar i de stora infrastrukturprojekten. Därmed skulle samhällets resurser utnyttjas mer effektivt.

I generella termer kan detta sammanfattas:

- Att sprida kunskapen om plan- och tillståndsprocessen.
- Utveckla projektorganisationerna.
- Fördjupad erfarenhetsåterföring för att bättre kunna utnyttja verktygen befintlig lagstiftning ger.
- Fördjupat studera möjligheter till lagändringar.

### PLANERINGS- OCH TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR STORA INFRASTRUKTURPROJEKT

Det konstaterades redan i tidigt skede att det är få som förstår och är insatta i alla de olika processer som behöver hanteras i stora infrastrukturprojekt. Med anledning av detta togs det fram en processkarta över vilka processer som behöver hanteras för att kunna anlägga större anläggningsprojekt, se i figurerna 1 och 2. Dessa processer styrs av olika lagar, framförallt av Lag (1973:1649) om byggande av järnväg, Väglag (1971:948), Miljöbalk (1998:808) och Plan- och bygglag (2010:900).

### FALLSTUDIE AV FEM INFRASTRUKTURPROJEKT

Syftet har varit att hämta in erfarenheter från större infrastrukturprojekt som har gått igenom eller står i begrepp att gå igenom plan- och tillståndsprocesserna. Utifrån de erfarenheter som fångats upp har förslag tagits fram till möjliga förändringar och effektiviseringar.

Förändringsförslagen har presenterats och diskuterats på en workshop där intervjuade personer samt nyckelpersoner inom myndigheter och infrastrukturbranschen har inbjudits.

Fem projekt har valts ut, projekten Varbergstunneln, Citybanan, Förbifart Stockholm, Västlänken och Utbyggnad av tunnelbanan från Akalla till Barkarby. För att få en nyanserad bild har även myndigheter i form av kommun och länsstyrelse intervjuats. Fallstudien har genomförts som en intervjuundersökning. Intervjuerna har genomförts ute på respektive projekt samt hos myndigheter, länsstyrelse och kommuner. Fallstudien har genomförts med frisvar som sammanställts och tolkats. Sammantaget bedöms intervjuerna täcka in alla skeden från ett projekts påbörjande till dess i det närmaste färdigställande.

Vid intervjuerna har följande huvudfrågor använts:

- Vilka har framgångsfaktorerna varit?
- Vilka hinder och svårigheter har ni stött på?
- Vad hade underlättat med facit i hand?
- Vilka är era viktigaste erfarenheter?

Analysen av intervjuerna går i två riktningar, dels de erfarenheter som pekar mot förändringar och tillämningar inom ramen för dagens regelverk och organisationer och dels de som pekar mot en förändrad lagstiftning.

Alla projekten tog upp svårigheter med att driva parallella processer och att projektera parallellt. Alla är också överens om att processerna måste drivas parallellt för hålla rimliga tidsplaner men att det finns risker och nackdelar med detta, t ex vilken dokumentversion som gäller i varje situation och hur man kan säkerställa kvalitén och styra samordningen av konsulter. En svårighet att hantera är att lagstiftning är mer uppbyggd för linjeprocesser. I de nu förda Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen ställs tydliga mål som förutsätter att processerna kan föras parallellt utan problem och utan utrymme för tid till en överklagandeprocess.

Flera framför att man upplever att detaljplan och järnvägsplan/vägplan omfattar i stort sett samma saker. Flera projekt framför att allmänheten har svårt att skilja på detaljplan och väg-/järnvägsplan.

En tydlig och transparent dialog och samarbete med myndigheter (länsstyrelsen och kommuner) redan från projektets start är en viktig framgångsfaktor som alla har varit inne på. När myndigheter inklusive kommuner haft en speglade projektorganisation så har detta underlättat samarbetet. Vidare har ett väl organiserat upplägg av samråden med berörda sakägare och allmänheten t.ex. genom öppet hus eller i dialogformat varit bra. Länsstyrelsens och kommuners perspektiv skiljer sig också från projektens perspektiv.

Att rigga organisationen tidigt så att arbetet med tillståndsprocessens finns med redan i uppbyggnaden av projektorganisationen nämndes som värdefullt.

Skillnader mellan olika domstolar har tagits upp som en svårighet. Bland annat har mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen tyckt olika i samma frågor. Sakfrågor hanteras också olika i olika tingsrätter i landet. Flera av projekten har påtalat det ologiska i att när man bygger ovan mark så behövs ingen prövning medan mer än vad som är tillståndspliktigt prövas när man bygger under mark. Miljölagstiftningen (Natura 2000) kan skapa "loopar/moment-22 situationer" för alla processerna vilka är svårt att hantera.

## FÖRBÄTTRINGSFÖRSLAG

Studien har resulterat i 23 konkreta förslag till förändringar och dessa kan delas in i två huvudgrupper, dels sådan som kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning och dels de som kräver förändrad lagstiftning.

Förslagen redovisas dels i text och dels i figurform som visar hur de påverkar helheten av plan- och tillståndsprocessen, figurerna 9 – 31.

## WORKSHOP I AUGUSTI 2016

Syftet med denna övning var en uppföljning och fördjupning av genomförda intervjuer där deltagarna fick ta del av slutsatser och de 23 förbättringsförslagen. Förutom intervjudeltagarna inbjöds nyckelperson inom myndigheter och infrastrukturbranschen för att ge synpunkter på förbättringsförslagen och inspel till det fortsatta arbetet. Tanken var att om möjligt skapa en samsyn kring nuläget och de utmaningar som finns för att skapa en effektivare planprocess för infrastrukturprojekt.

Metodiken för detta arbete var att förändringsförslagen placerats in i en matris beroende på hur de värderats med avseende på genomförbarhet och vilken effekt de kan förväntas få;

- Genomförbarhet – troligen lätt eller troligen svårt
- Effekt – troligen hög eller troligen låg

Deltagarna fick därefter bedöma vilket enskilt förändringsförslag som skulle få störst effekt samt vilka som var de tre viktigaste förändringsförslagen inom kategorin troligen lätt genomförbart och med troligen hög effekt.

Det var framförallt två förslag som deltagarna bedömde kunde ge störst effekt. Dessa var att jobba med kunskapsutveckling inom både projektorganisationer och hos myndigheter samt förslaget att slå ihop järnvägs/vägplan och detaljplan till ett planinstrument.

Utifrån diskussioner om vilket förslag som kan ge högst effekt samt vilka förändringsförslag som var viktigast inom kategorin troligen lätt att genomföra samt ger troligen hög effekt, valdes följande fem förslag att behandlas vidare:

- Ta med tillståndsprocessen och markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet

- Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan
- Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl
- Natura 2000 – behöver lösas processövergripande
- Slå ihop jvp/vpl och dpl till ett planinstrument

Likväl visade det sig att i den kompetenta församling som workshopen utgjorde var det svårt att få samsyn både över problemställningar och möjliga lösningar. Det visar på att det är komplexa frågor och att det saknas snabba och enkla lösningar, men det visar även på att många är intresserade och vill få till en effektiv och kalkylerbar plan- och tillståndsprocess. Det är tydligt och kanske naturligt att man har olika problembilder och ser olika möjligheter med förändringsförslagen utifrån den roll man har och vem man företräder i processerna.

Workshopen visade att det finns förändringsförslag som bedöms kunna vara lika effektiva och som kan genomföras inom den egna organisationen av projekten och myndigheterna utan att de kräver lagändringar. Ett tydligt sådant är behovet av kunskapsutveckling, och utvecklande av arbetsmetoder. Befintlig lagstiftning erbjuder även verktyg som inte utnyttjas fullt ut idag.

Behovet av att jobba i parallella processer för att kunna innehålla rimliga tidsplaner är stort. Det kräver mycket av deltagarna och ställer krav på kunskap om hur processerna fungerar och samverkar. Parallella processer ställer höga krav på kvalitetssäkring och säkerställande av att man verkligen arbetar med gällande dokument.

#### FÖRSLAG TILL FORTSÄTTNING

Vårt förslag är att projektet går vidare i ett kommunikationsprojekt där man jobbar med att sprida kunskapen om processerna och erfarenheterna från den genomförda intervjustudien. Detta kan skapa en debatt om hur lång tid processerna tar och visa på de möjliga förändringar som skulle kunna göras för att effektivisera plan- och tillståndsprocessen. Att få till ny infrastruktur på ett effektivare sätt med bibehållen rättssäkerhet och medborgarinflytande är möjligt.