

VISST GÅR DET ATT FÖRBÄTTRA PLAN- OCH TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR INFRASTRUKTURPROJEKT



Therese Vestin och Torkel Öste

2016-11-14

FÖRORD

Projektet har möjliggjorts efter den workshop som hölls 2014-03-25 vars slutsats blev att skapa en **”Samhällsnyttig, förutsägbar och kalkylerbar plan- och tillståndsprocess för infrastrukturprojekt”**.

Denna rapport är den andra delen i denna studie. En projektgrupp, styr- och referensgrupp utsågs att leda arbetet med ansökan om medel till först förstudien fast 1 och sedan denna fördjupade studie – fas 2.

Styrgruppen består av

Robert Sturk, Bergsprängarkommittén och Skanska (ordförande)

Lars Redtzer, Sveriges Byggindustrier

Per Tengborg, Stiftelsen Bergteknisk Forskning (BeFo)

Örjan Wolff, Bergab

Referensgrupp består av:

Åke Hansson, Trafikverket

Fredrik Kristiansson, Sveriges Byggindustrier

Stefan Persson, Stockholms läns landsting

Lennart Dage, Trafikverket

Lena Bergmark, Trafikverket

Magnus Alfredsson, NCC

Lena Pettersson, Länsstyrelsen i Stockholms län

Projektgruppen består av:

Therese Vestin, Bergab

Torkel Öste, Torkel Öste Fastighetskonsulter AB

Projektgruppen genom Therese Vestin och Torkel Öste är huvudförfattare till rapporten.

Stockholm i november 2016.

Författarna

BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR

Detaljplan	dpl
Förvaltning för utbyggd tunnelbana	FUT
Järnvägsplan/vägplan	jpl/vpl
Lagen om byggande av järnväg	LBJ
Lagen om offentlig upphandling	LOU
Mark- och Miljödomstolen	MMD
Mark- och Miljööverdomstolen	MÖD
Miljöbalken	MB
Miljökonsekvensbeskrivning	MKB
Plan- och bygglagen	PBL
Projekt Citybanan	CB
Projekt Förbifart Stockholm	FBS
Projekt Västlänken	VÄSTLÄNKEN
Trafikverket	TRV
Verksamhetsutövare	vu
Väglagen	VägL

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.

INNEHÅLL

BAKGRUND TILL PROJEKTET	9
PLANERINGS- OCH TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR STORA INFRASTRUKTURPROJEKT	9
FALLSTUDIE.....	11
JÄRNVÄGSTUNNEL GENOM VARBERG	12
CITYBANAN STOCKHOLM	13
FÖRBIFART STOCKHOLM	14
VÄSTLÄNKEN GÖTEBORG	14
UTBYGGNAD AV TUNNELBANAN I STOCKHOLM	15
METODIK	15
HUVUDFRÅGOR VID INTERVJUERNA	15
ANALYS AV INTERVJUERNA.....	16
RESULTAT – 23 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR	19
SLOPA GRANSKNINGSFÖRFARANDET FÖR JPL/VPL.....	19
TA BORT KRAVET PÅ ATT LÄNSSTYRELSEN SKA GODKÄNNA MKB TILL JPL/VPL.....	20
ENDAST ANMÄLNINGSPLIKT FÖR TEMPORÄRA MINDRE GRUNDTVATTENBORTLEDNINGAR.....	21
KUNSKAPSUTVECKLING BEHÖVS BÅDE INOM PROJEKTORGANISATIONER OCH HOS MYNDIGHETER.	22
TA MED TILLSTÅNDSPROCESSEN TIDIGT I ORGANISATIONSUPPBYGGNADEN AV PROJEKTET.	23
SKAPA PROJEKTORGANISATION ÄVEN INOM MYNDIGHETER OCH KOMMUNER FÖR EN EFFEKTIVARE SAMVERKAN.	24
NATURA 2000 – BEHÖVER LÖSAS PROCESSÖVERGRIPANDE.	25
TYDLIGGÖR TILLSYNSMYNDIGHETERNAS ANSVAR TILL FÖLJD AV DEN FÖRÄNDRING I PRAXIS SOM SKETT VID PRÖVNING AV GRUNDTVATTENBORTLEDNING.....	26
ÄVEN LANDSTINGSKOMMUN SKA GES RÄTT ATT LÖSA MARK FÖR SPÅRTRAFIK ENLIGT 6 KAP PBL.	27
BESLUT ATT FASTSTÄLLA JPL/VPL TAS AV LÄNSSTYRELSEN.	28
GE LÄNSSTYRELSEN MÖJLIGHET ATT TA FRAM OCH ANTA/FASTSTÄLLA DPL ÖVER KOMMUNGRÄNSER.	29
SLÅ IHOP JPL/VPL OCH DPL TILL ETT PLANINSTRUMENT.	30
FÖRÄNDRA PRAXIS FÖR MILJÖPRÖVNING AV VATTENVERKSAMHET.....	31
DOMSTOLEN SKA BARA PRÖVA MILJÖPÅVERKAN.	32
TYDLIGGÖR VILKA FRÅGESTÄLLNINGAR SOM FÅR ÖVERPRÖVAS OCH VAD SOM FÅR ÖVERPRÖVAS I RESPEKTIVE PROCESS.	33
SKAPA MÖJLIGHETER FÖR MYNDIGHETER OCH KOMMUNER ATT FINANSIERA SINA PROJEKTORGANISATIONER.....	34
SLOPA FORMELLT BMP-BESLUT NÄR MAN HAR LÖPANDE SAMRÅD.	35
VISSA VATTENVERKSAMHETER BORDE TAS UPP PÅ BMP-LISTAN, D V S AUTOMATISKT INNEBÄRA BETYDANDE MILJÖPÅVERKAN.	36
ANGE INOM JPL/VPL VILKA KRAV SOM SKA UPPFYLLAS ISTÄLLET FÖR ATT ANGE HUR OCH VAR.	37
GENOMFÖR EN TRANSPARENT OCH REGLERAD HANDLÄGGNINGSDRNING AV TILLÅTLIGHETSPROCESSEN HOS REGERING OCH DEPARTEMENT.....	38
TRAFIKVERKETS UPPHANDLINGSFORM MED ECI-KONTRAKT* INNEBÄR MINIMAL FÖRPROJETERING VILKET RISKERAR ATT FÖRSVÅRA PARALLELLA PROCESSER.	39
GEMENSAMMA SAMRÅD FÖR JPL/VPL/DP/MILJÖPRÖVNING.....	40
FASTSTÄLLA JPL/VPL OCH BESLUTA OM MILJÖDOM ÄVEN VID MINDRE AVVIKELSE MOT DETALJPLAN	41
WORKSHOP I AUGUSTI 2016	42
SYFTET MED WORKSHOPEN	42
METODIK	42
FÖRÄNDRINGSFÖRSLAG SOM KAN GE STÖRST EFFEKT	43
RESULTAT AV FÖRENKLAD SWOT-ANALYS FÖR FEM UTVALDA FÖRSLAG	44

<i>Ta med tillståndsprocessen och markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet</i>	44
<i>Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan</i>	45
<i>Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl</i>	46
<i>Natura 2000 - behöver lösas processövergripande</i>	47
<i>Slå ihop jvp/vpl och dp till ett planinstrument</i>	48
ANALYS FRÅN WORKSHOP	50
SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FORTSÄTTNING	51
FÖRSLAGSLISTA.....	52

BILAGOR:

1. Processkarta före 1 januari 2013
2. Processkarta efter 1 januari 2013
3. Processkarta projekt Varbergstunneln
4. Processkarta projekt Citybanan
5. Processkarta projekt Förbifart Stockholm
6. Processkarta projekt Västlänken
7. Processkarta projekt Utbyggnad av tunnelbanan från Akalla till Barkarby
8. Intervjuade personer
9. Redovisning av intervjuerna
10. Deltagarlista workshop
11. Matris med 23 förändringsförslag
12. Matris med justerade förändringsförslag efter workshop augusti 2016
13. Redovisning av viktigaste förändringsförslagen som är lätta att genomföra och ger hög effekt
14. Kompletterande synpunkter och förslag från workshopdeltagare

BAKGRUND TILL PROJEKTET

Det tar alltför lång tid från idé till byggande av transportinfrastruktur i Sverige. Ineffektiva planeringsprocesser, tidsmässigt oförutsägbar och mångåriga tillståndsprocesser leder till kostsamma förseningar i utbyggnaden av infrastruktur. Detta har adresserats av regeringen under senaste fyra åren och resulterat i att en ny planprocess för transportinfrastruktur beslutats av riksdagen med effekt från och med den 1 januari 2013. Beslut har även fattats om ändringar i Plan- och bygglagen som trätt i kraft den 1 januari 2015. Det senare har kopplingar till infrastruktur vad avser tydligare riktlinjer för hur gator, anslutningar m.m. ska kunna finansieras.

Hela processen från idé och förstudier till planer och avtal om genomförande samt finansiering utmärks av att många intressenter och aktörer måste samordnas och samverka. Inte sällan brister samverkan och projektet hamnar i återvändsgränder eller försenas onödigt mycket.

Problemställningen är angelägen då många stora infrastruktursatsningar nu sker och kommer att ske framöver.

Med anledning av detta samlade Bergsprängningskommittén (BK), Stiftelsen Bergteknisk Forskning (BeFo) och Sveriges Byggindustrier (BI) en bred intressegrupp i branschen till en workshop i mars 2014 för att diskutera möjligheter att tydliggöra planeringsprocesserna för anläggningsprojekt. Denna workshop resulterade i ett behov att titta närmare på dessa frågor och en projektansökan ”Planeringsprocessen – En samhällsnyttig, förutsägbar och kalkylerbar plan- och tillståndsprocess för infrastrukturprojekt” skickades till SBUF som den 3 oktober 2014 beslutade att stödja projektet.

Med infrastrukturprojekt menas i denna studie ett större väg- eller spårprojekt.

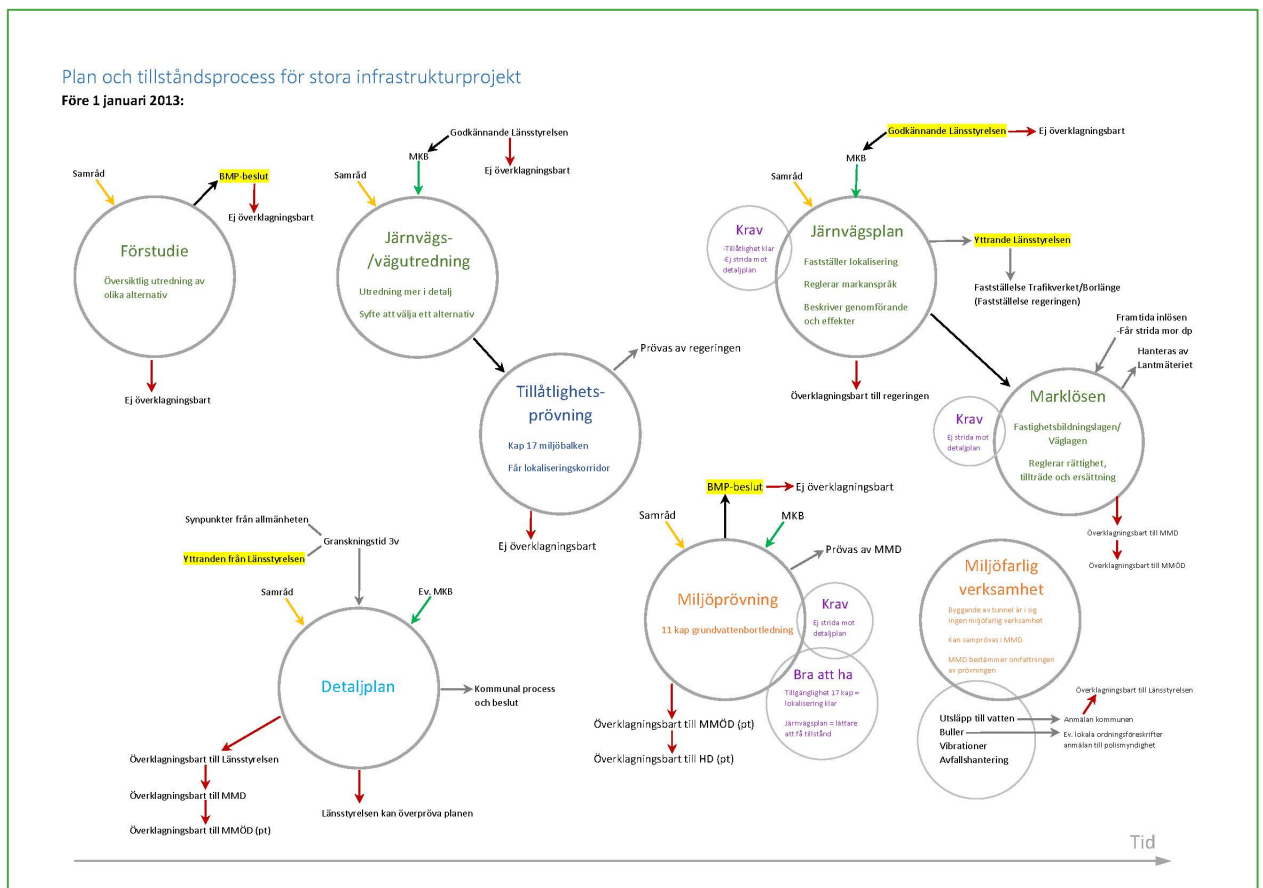
Projektet är uppdelad i två faser. Denna rapport redovisar fas 2 som omfattar en fördjupad erfarenhetsåterföring i form av en fallstudie av fem infrastrukturprojekt som lett fram till ett antal förändringsförslag. Rapporten redovisar även projektets workshop där förslagen diskuterats och analyserats. Fas 1 som redovisas i tidigare rapport omfattade en bred litteraturstudie för att identifiera genomförda och närliggande studier i ämnet och en identifikation över områden som saknas vilket låg till grund för fas 2.

PLANERINGS- OCH TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR STORA INFRASTRUKTURPROJEKT

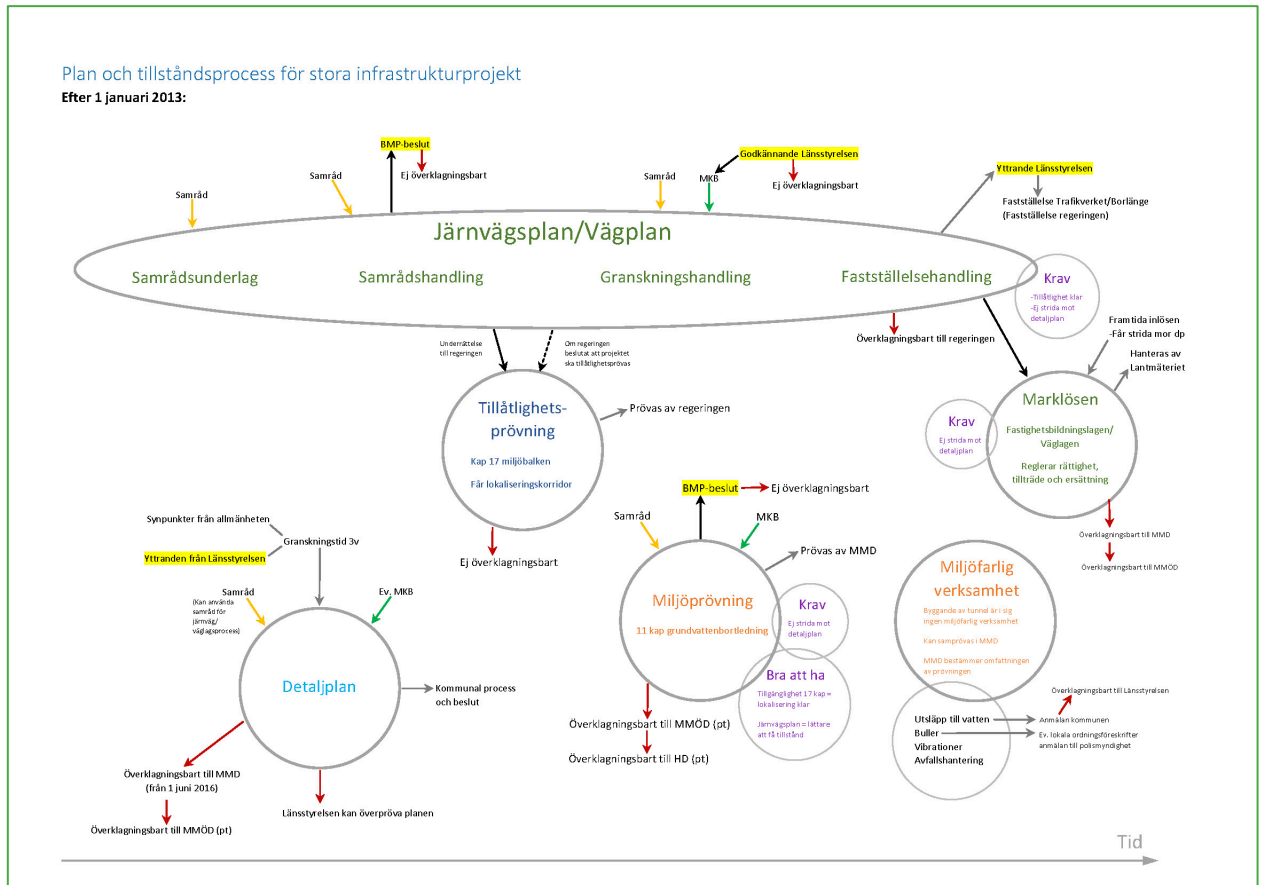
Det konstaterades redan i tidigt skede att det är få som förstår och är insatta i alla de olika processer som behöver hanteras i stora infrastrukturprojekt. Med anledning av detta togs det fram en processkarta över vilka processer som behöver hanteras för att kunna anlägga större anläggningsprojekt. 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).

Processkartan fokuserar på vad som behöver gå in i varje process, vilka moment som kräver godkännande eller yttrande från myndigheter och som kan låsa processen tills detta är genomfört, vad som behöver vara uppfyllt för att processen ska kunna avslutas samt vilka olika överklagningssteg som är möjliga inom varje process. Processerna är utlagda längs en tidslinje i den följd de kan hanteras för att optimera den totala tiden. Detta speglar dock inte något specifikt projekt utan processkartan ser olika ut för olika projekt beroende på hur väl processerna har fungerat.

Eftersom en ny planprocess för transportinfrastruktur beslutades av riksdagen med effekt från 1 januari 2013 redovisas processkartan i två versioner – vad som gällde före respektive efter 1 januari 2013. Överklagningsstegen för detaljplaner har även ändrats från den 1 juni 2016. Tidigare överklagades detaljplaner till länsstyrelsen, därefter till mark- och miljödomstolen och slutligen till mark- och miljööverdomstolen. Den 1 juni 2016 togs ett av stegen bort och detaljplaner överklagas nu direkt till mark- och miljödomstolen. Se figur 1 och 2 samt bilagorna 1 och 2.



Figur 1: Planprocessen före 1 januari 2013

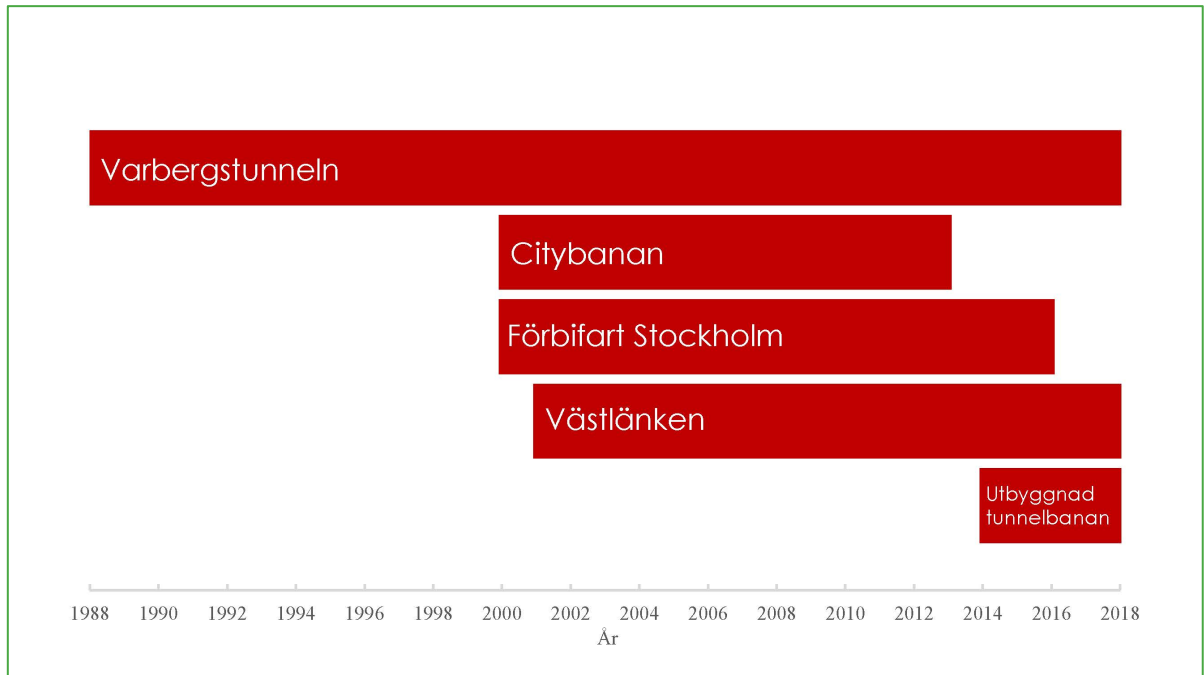


Figur 2: Planprocessen efter 1 januari 2013

FALLSTUDIE

Syftet har varit att hämta in erfarenheter från större infrastrukturprojekt som har gått igenom eller står i begrepp att gå igenom plan- och tillståndsprocesserna. Fem projekt har valts ut. Dessa befinner sig i olika skeden i processerna, har olika budgetvolymmer, gällande lagstiftning och organisationsuppbyggnad. Projekten är Varbergstunneln, Citybanan, Förbifart Stockholm, Västlänken och utbyggnaden av tunnelbanan från Akalla till Barkarby. Fallstudien har genomförts som en intervjuundersökning.





Figur 3. Projektens tidslinje från första processens start till planerad slutpunkt för plan- och tillståndsprocessen, exklusive marklösen.

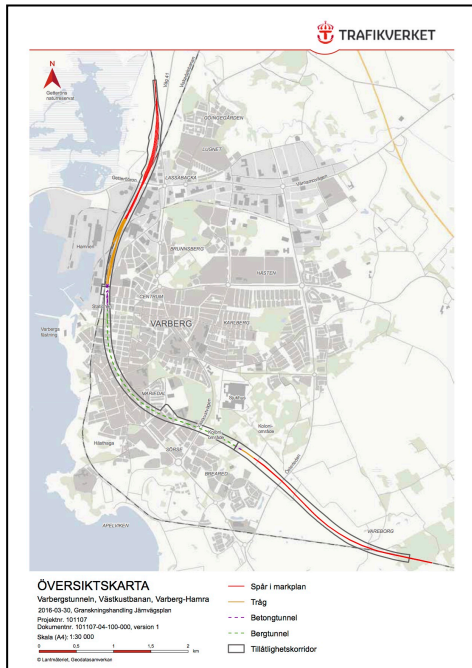
Studien har genomförts i form av intervjuer med nyckelpersoner inom respektive process. Inför varje intervju har en processkarta tagits fram – se bilagorna 3 – 7. Figur 3 visar en sammanfattning av projektens processkartor i form av respektive projekts tidslinje från start av första processen till slutpunkt/planerad slutpunkt för den sista processen. När ett projekt startar kan vara svårt att definiera. Vi har valt att utgå från det datum som kan identifieras för att vara en del av den första processen i respektive projekt. Marklösen är inte inräknad i tidslinjen.

För att få en nyanserad bild har även myndigheter i form av kommun och länsstyrelse intervjuats. För intervjudatum och intervjuade personer, se bilaga 8.

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.

Järnvägstunnel genom Varberg

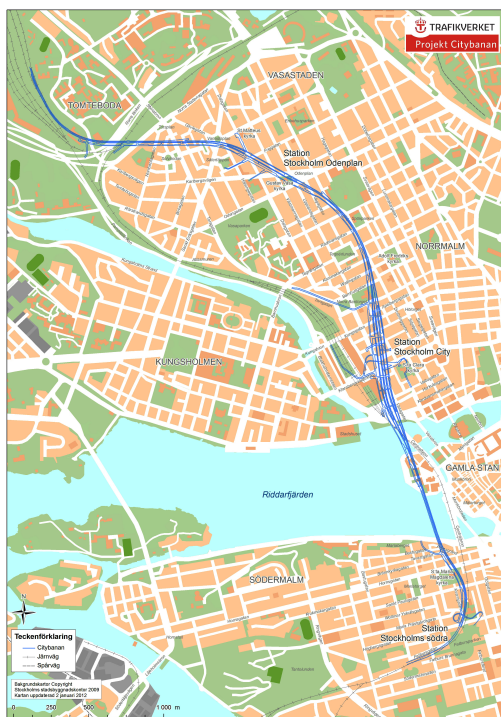
En 7.5 km lång järnväg till stor del under centrala Varberg, kostnad 2.9 miljarder kr. Startade 1988 och fick göra ett omtag 1999 efter att miljöbalken införts.



Figur 4. Trafikverkets projekt Varbergstunneln i Varberg

Citybanan Stockholm

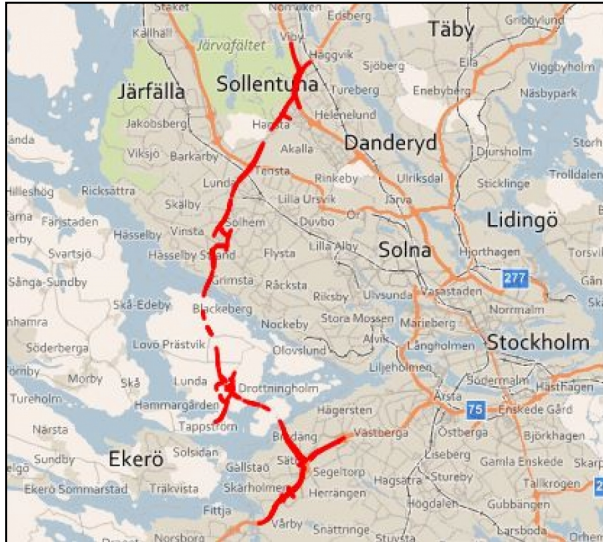
En 6 km lång järnväg under centrala Stockholm och två nya stationer under mark, Odenplan och Station City, kostnad 16,8 miljarder kr. Projektet påbörjades 1999 och järnvägen planeras att invigas 2017.



Figur 5. Trafikverkets projekt Citybanan i Stockholm

Förbifart Stockholm

Ett 21 km lång vägprojekt varav 18 km under mark, kostnad 28 miljarder kr. Projektet sträcker sig över fem kommuner, Huddinge, Stockholm, Ekerö, Järfälla och Sollentuna. Arbetsplan- och tillståndprocess är klar, detaljplaner blev klara 2015, byggstart 2016 och planeras att invigas 2026.



Figur 6. Trafikverkets projekt Förbifart Stockholm i Stockholm

Västlänken Göteborg

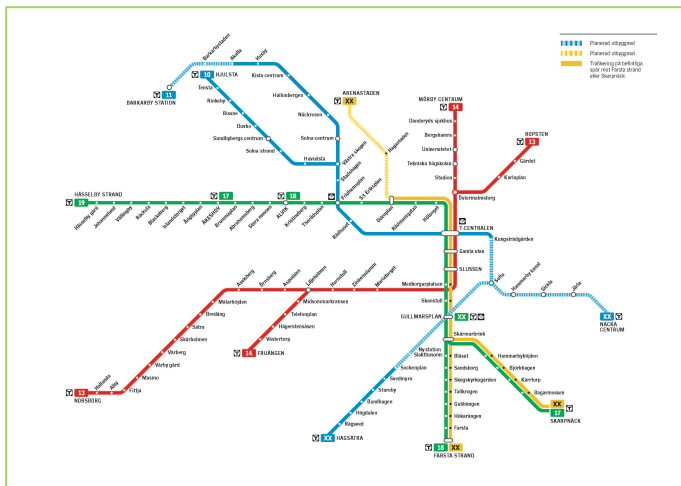
En 8 km lång järnväg varav huvuddelen under mark, kostnad 20 miljarder kr. Tre nya stationer tillskapas under mark, stationerna Centralen, Haga och Korsvägen. Projektet startade 2001 och byggstart beräknas kunna ske 2017/18. Beräknad trafikstart 2026.



Figur 7. Trafikverkets projekt Västlänken i Göteborg.

Utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm

I fallstudien ingår en utbyggnad från Akalla till Barkarby vilket är ett av fyra projekt som pågår enligt 2013 års Stockholmsöverenskommelse. Det är en 3,4 km lång tunnelbana under mark från Akalla till Barkarby, kostnad 2,9 miljarder kr. Två nya stationer under mark, station Barkarbystaden och Barkarby Station. Projektet påbörjades 2014, byggstart planeras till 2018 med en byggtid på ca sex år. Planerad trafikstart ca 2024.



Figur 8. Stockholms läns landstings projekt Utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm.

Metodik

Intervjuerna har genomförts ute på respektive projekt samt hos myndigheter, länsstyrelse och kommuner. Fallstudien har genomförts med frisvar på de frågor vi ställt och är inte en statistisk undersökning. Efter genomförda intervjuer har vi sammanställt och tolkat svaren och skickat ut våra minnesanteckningar till intervjuade personer för kommentarer. Kommentarna och förtydliganden har arbetats in. En sammanfattning av intervjuerna redovisas i bilaga 9.

HUVUDFRÅGOR VID INTERVJUERNA

Vid intervjuerna har använts nedanstående huvudfrågor som kompletterats med en rad följdfrågor. Bl.a. har vi frågat vilka förändringar man tycker sig kunna se ett behov av.

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

ANALYS AV INTERVJUERNA

Intervjuerna har varit givande med öppna och bra dialoger. Uppdraget har varit att fokusera på att fånga framgångar, hinder och andra erfarenheter så sakligt som möjligt. Projekten är i olika skeden och detta speglar sig i de framgångar, svårigheter och andra erfarenheter man upplever och har förmedlat vid intervjuerna. Det är tydligt att det som ligger i närtid i respektive projekt är det som fått största tyngden i respektive svar. För de projekt som startat för många år sedan har det inte funnits möjligheter att också intervjua nyckelpersoner från den tiden.

Sammantaget bedöms intervjuerna täcka in alla skeden från ett projekts påbörjande (enligt här given definition) till dess i det närmaste färdigställande.

Ibland har svaren varit motsägelsefulla, olika personer inom projekten har tyckt olika om saker och uppfattat saker olika. Detta är fullt naturligt och vi som rapportförfattare har valt att ibland använda detta när det varit möjligt att t ex visa på att en faktor kan stå både för en framgång och vara ett hinder eller att bortse får svaren helt om det så att säga blir "ord mot ord".

De intervjuade har fått ett grovmanus efter intervjun för genomläsning. Ofta har man då velat tona ner saker man sagt, särskilt värdeomdömen om hinder, problem och samarbetssvårigheter inom projektet och med externa parter. Det ska åter betonas att intervjuerna inte är någon form av revision av projekten och ska inte heller tolkas så. Med detta sagt har analysen fokuserat på hur de redovisade erfarenheterna ska kunna användas för ett förändringsarbete.

Analysen går i två riktningar, dels de erfarenheter som pekar mot förändringar 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 är den 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. De nya ECI*-upphandlingarna kan ge större svårigheter att driva parallella processer och ökar behovet av kunskap hos både beställare, projektör och entreprenör. Det är viktigt att ECI-upphandlingar noga följs upp i de projekt som nu pågår.

Flera framför att man upplever att detaljplan och järnvägsplan/vägplan omfattar i stort sett samma saker. Detta togs bl.a. upp av både Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) och Västlänken och var föremål för diskussion i Varberg, både inom Trafikverket och hos kommunen. Flera projekt framför att allmänheten har svårt att skilja på detaljplan och väg-/järnvägsplan.

*) Early Contractor Involvement

För både Citybanan och Förbifart Stockholm (FBS) har regeringsskiften skett som lett till att politiken mitt under pågående process velat göra omtag. Även för Varberg har ett omtag fått betydande konsekvenser. När politiken kommer in i efterhand och vill ändra i projekten kan det bli det både tidsföröningar och kostnadsökningar.

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. FUT har tydligt jobbat med detta och övriga har också påpekat vinsterna med ett bra samarbetsklimat. När myndigheter inklusive kommuner haft en speglade projektorganisation så har detta underlättat samarbetet. Tydliga kommunala projektorganisationer skapades i Varberg och Göteborg. För stora projekt har även länsstyrelser börjat organisera sig i projektform. För länsstyrelser och kommuner är detta ett relativt nytt arbetssätt och det finns tydliga problem, exempelvis låg projektmognad och brist på mandat.

Ett väl organiserat upplägg av samråden med berörda sakägare och allmänheten t.ex. genom öppet hus eller i dialogformat har varit bra och påtalats av både, Varberg, FUT och FBS. Samordning av samråden för flera processer har framgångsrikt genomförts av Citybanan, FBS, Västlänken och Varberg.

Att rigga organisationen tidigt så att arbetet med tillståndsprocessen finns med i uppbyggnaden av projektorganisationen, nämndes som något man skulle gjort med facit i hand av bl.a. Västlänken och FBS.

Det råder osäkerhet kring nyttan med tillåtighetsbeslutet. Det finns både hinder och möjlighet och alla tog upp detta, men med lite olika perspektiv med både för och nackdelar. Ett tillåtighetsbeslut har tjänat rollen att ge projektet legitimitet och öka acceptansen hos allmänheten, främst gäller det Västlänken men även Citybanan, FBS och Varbergstunneln tog upp detta. FUT ser däremot inga stora vinster med ett tillåtighetsbeslut.

Skillnader mellan olika domstolar har tagits upp som en svårighet. Bland annat har mark- och miljödomstolen (MMD) och mark- och miljööverdomstolen (MÖD) tyckt olika i samma frågor. Det hanteras också olika i olika tingsrätter i landet. Bygger man ovan mark behövs ingen prövning vilket är något som både Citybanan, FUT och Västlänken noterat med anledning av att mer än vad som är tillståndspliktigt prövas när man bygger under mark.

Länsstyrelsens och kommuners perspektiv skiljer sig från projektens perspektiv vilket har tagits upp av både FBS, Västlänken, Varberg och FUT. Bland annat har det tagit tid att få fram genomförandeavtalen. Här har projekten en tydligare tidsplan och budget medan kommunerna inte har bråttom utan vill ha viss kvalitet. Citybanan fick tidigt ett påtecknat genomförandeavtal, vilket underlättade för projektet. För FBS och Västlänken tog det mycket tid och energi innan genomförandeavtalen med kommunerna var klara.

Bristande kunskap om miljöprövningsprocessen både internt, hos konsulter, regeringen m.fl. har noterats av flera av projekten. En tendens att ribban ständigt höjs ger problem med att få

underlaget på en lagom och rimlig nivå. Citybanan, FUT och Länsstyrelsen i Stockholm, upplever detta tydligt i sitt arbete.

Miljölagstiftningen (Natura 2000) kan skapa "loopar/moment-22 situationer" för alla processerna vilka är svårt att bryta. Både FBS, Varberg och Västlänken har haft problem med detta. Alla projekten där Natura 2000-berörs önskar en tydligare styrning från lagstiftarna.

Hur projektet organiseras inom Trafikverket, inom "Stora Projekt" eller "Investering", påverkar samverkan med andra aktörer på olika sätt, vilket Varbergs kommun sett brister med.



Hållplats Haga Kyrka vid blivande station Haga, Västlänken

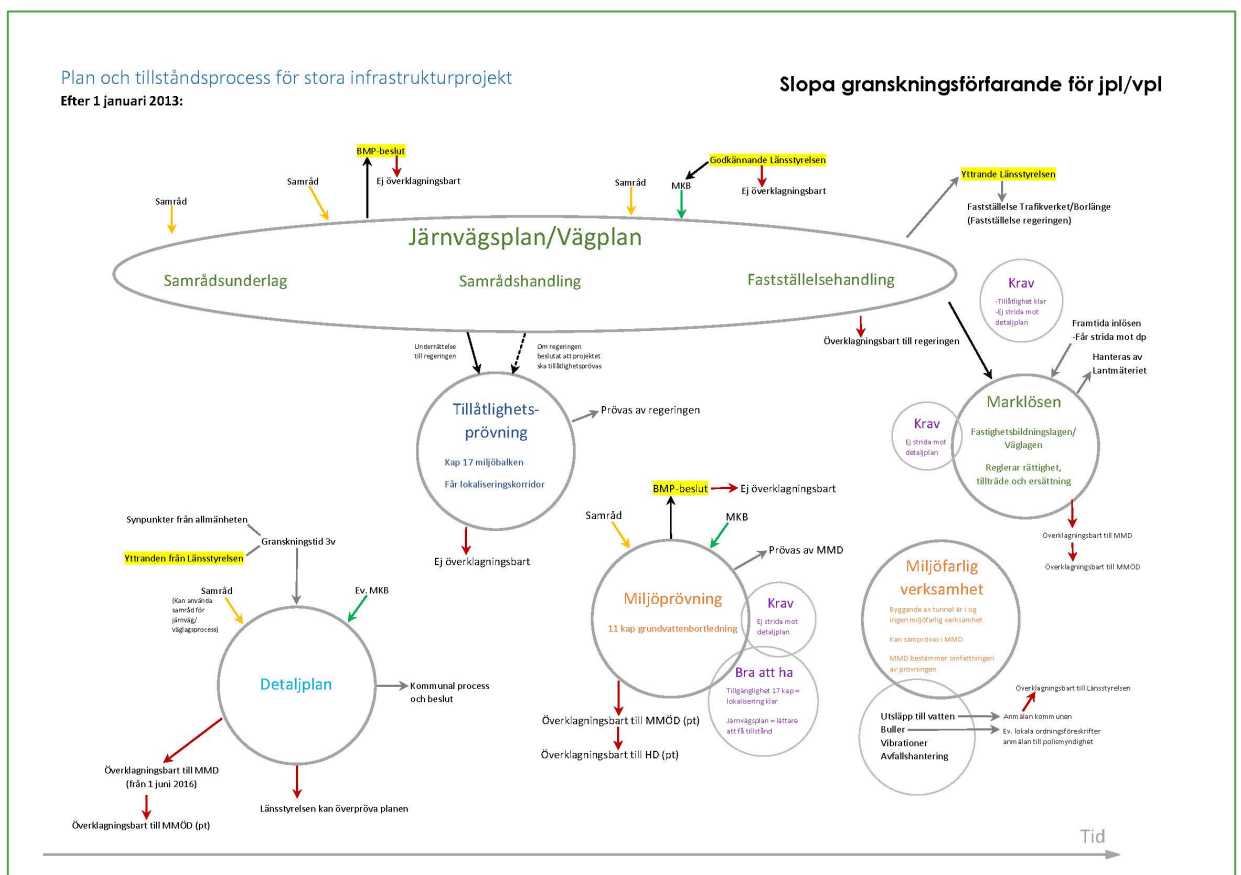
RESULTAT – 23 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR

Slopa granskningsförfarandet för jpl/vpl.

Eftersom man har ett omfattande och löpande samråd och sedan en fastställesprövning blir granskningsförfarandet och fastställelseprövningen i princip en upprepning med samma handlingar och innehåll. Det är svårt att göra förändringar i handlingarna efter granskningsförfarandet och därför skulle granskningen och fastställelseprövningen slås ihop till endast ett moment som mynnar i en fastställd järnvägs-/vägplan.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en kortare och effektivare process för upprättande av järnvägs-/vägplaner. Förändringar som förslaget kan beskrivas grafiskt i processkartan enligt figur 9.



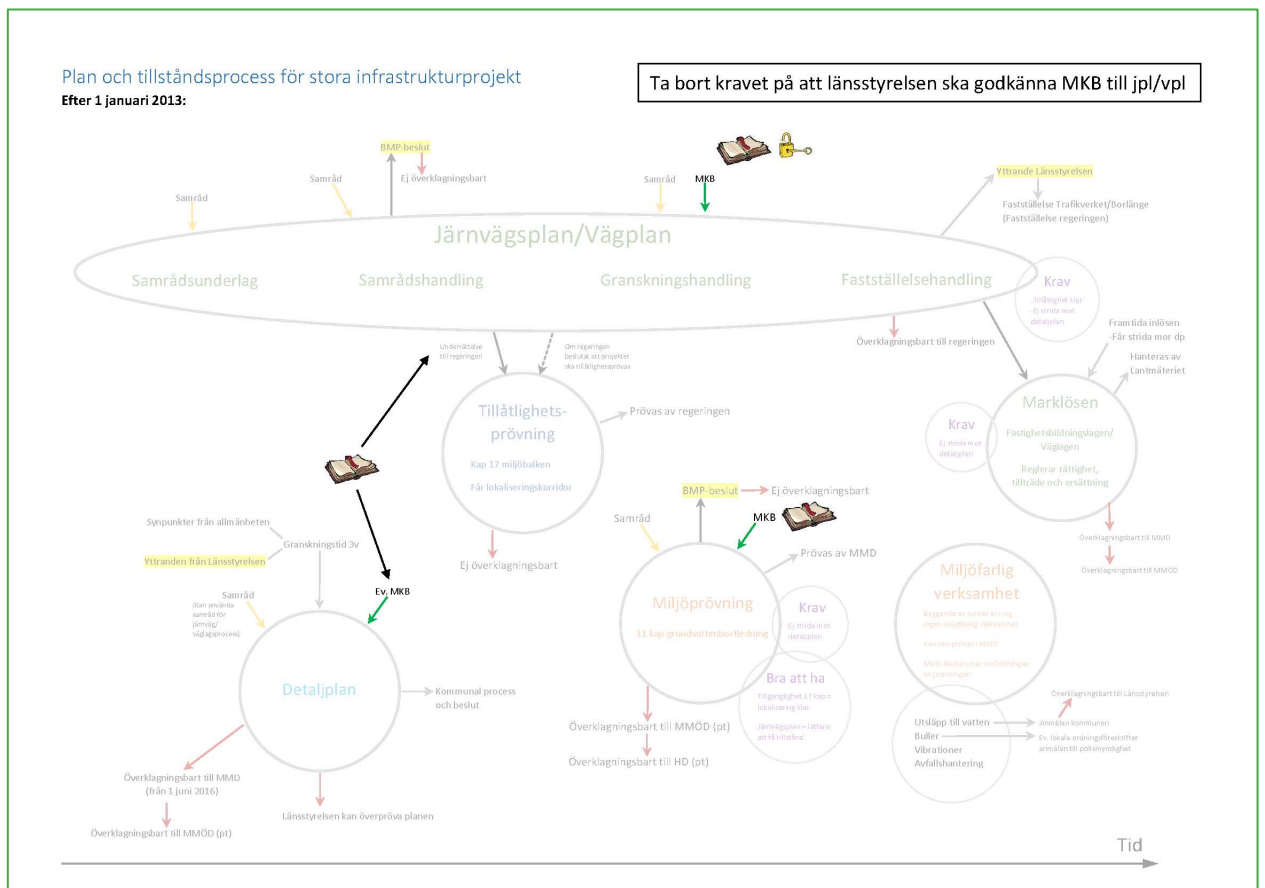
Figur 9. Illustration över förslaget.

Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl.

Nuvarande ordning ger problem i det samordnade planförfarandet eftersom tanken är att man ska använda samma MKB i jpl-processen som i dpl-processen. I den senare finns inte kravet på godkännande. Det hela blir ologiskt och det är svårt att göra ändringar i en redan godkänd MKB när detaljplan tas fram. Erfarenhet säger att det är svårt att ha samma MKB, särskilt när den "låses" med ett godkännande i en process vilket gör att den inte kan utvecklas vidare inför fastställandet av detaljplan. Man vill för de olika processerna lägga tyngdpunkten vid olika saker och det råder delade meningar om t ex byggstörningar ska ingå i MKB för järnvägsplan, MKB för detaljplan eller i MKB för miljöprövning. Godkännandet av MKB:n kan istället tas vid fastställande av planen vilket gör det möjligt att förändra och anpassa MKB:n under en längre tid för de olika processerna.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras. Eventuellt kan krav i EU-direktiv om MKB för projekt försvåra möjligheten att ta bort kravet om godkännande av länsstyrelsen.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare process för upprättande av järnvägs-/vägplaner respektive detaljplan eftersom låsningen av ett viktigt dokument försvinner och därmed möjliggörs att hanteringen av en gemensam MKB för båda processerna blir lättare. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 10.



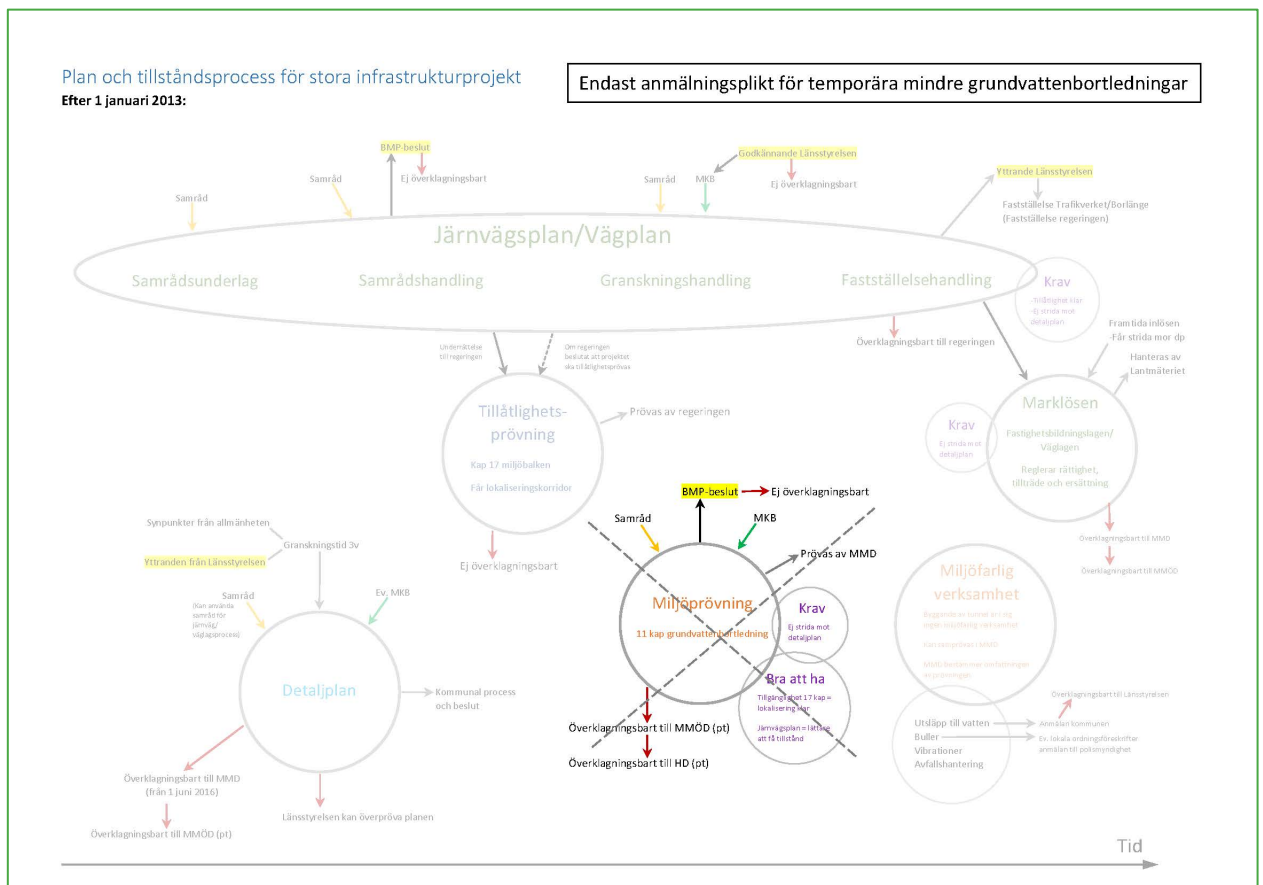
Figur 10. Illustration över förslaget.

Endast anmälningsplikt för temporära mindre grundvattenbortledningar

Idag görs det inte någon skillnad om en grundvattenbortledning är permanent eller temporär. Är det inte uppenbart att grundvattenbortledningen inte skadar allmänna eller enskilda intressen är den tillståndspliktig oavsett tidsutdräkt. Tillstånd söks hos Mark- och miljödomstolen. Ett flertal andra vattenverksamheter är möjliga att anmäla till Länsstyrelsen istället för att tillståndsprövas. Att även kunna anmäla temporära mindre grundvattenbortledningar skulle innebära en förenklad prövning hos länsstyrelsen för t ex provpumpningar eller kortare anläggningsarbeten såsom t ex en gång- och cykeltunnel. Dessa åtgärder är tillståndspliktiga idag. Detta blir ett moment 22 när t ex en provpumpning krävs för att få ett underlag för en tillståndsansökan.

Förslaget kräver en förändring i Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare process för miljöprövning och i vissa fall kan denna prövning helt utgå och ersättas med en anmälan till Länsstyrelsen. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 11.



Figur 11. Illustration över förslaget.

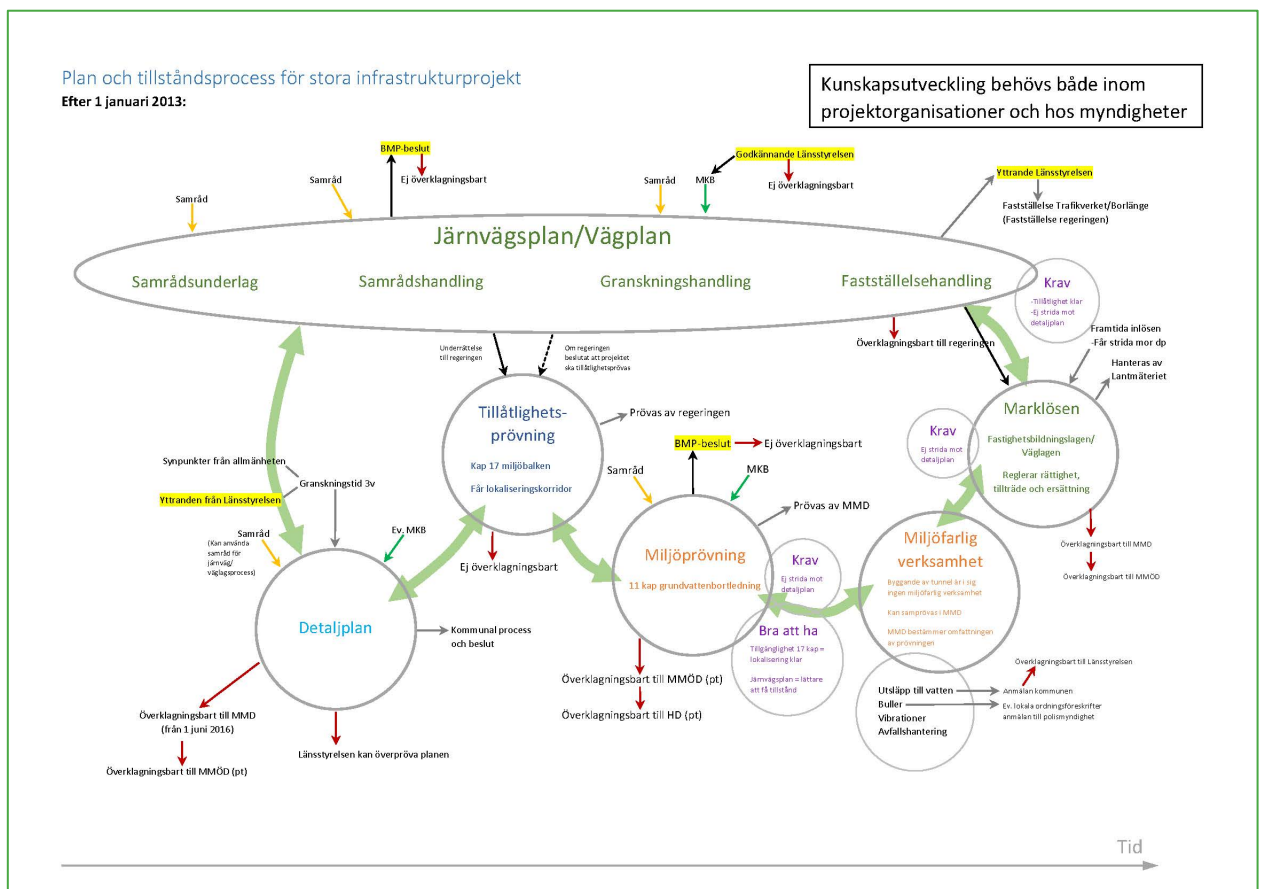
Kunskapsutveckling behövs både inom projektorganisationer och hos myndigheter.

Plan- och tillståndsprocesserna är komplicerade med många involverade och då måste man förstå och ha insikt i andras roller och syftet med respektive process. Detta är centralt för hur effektivt ett projekt kan drivas och närmast en förutsättning för att kunna driva parallella processer.

Ett exempel på detta kan vara oklarheter om var och hur störningar i byggskedet hanteras och regleras. Ska byggstörningar beskrivas i MKB - Jpl, dpl och/eller tillståndsprövningen? Andra exempel är bl.a. marklösenprocessen som ser olika ut för jpl, vpl och dpl, hantering av Natura 2000-frågor där det också finns oklarheter liksom hantering av ECI-projekt.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en kortare och effektivare processer genom större förståelse för vad som regleras i varje process, förståelse för beroenden mellan processerna och respektive parts inbördes roller. Förändringar som förslaget kan beskrivas grafiskt i processkartan enligt figur 12.



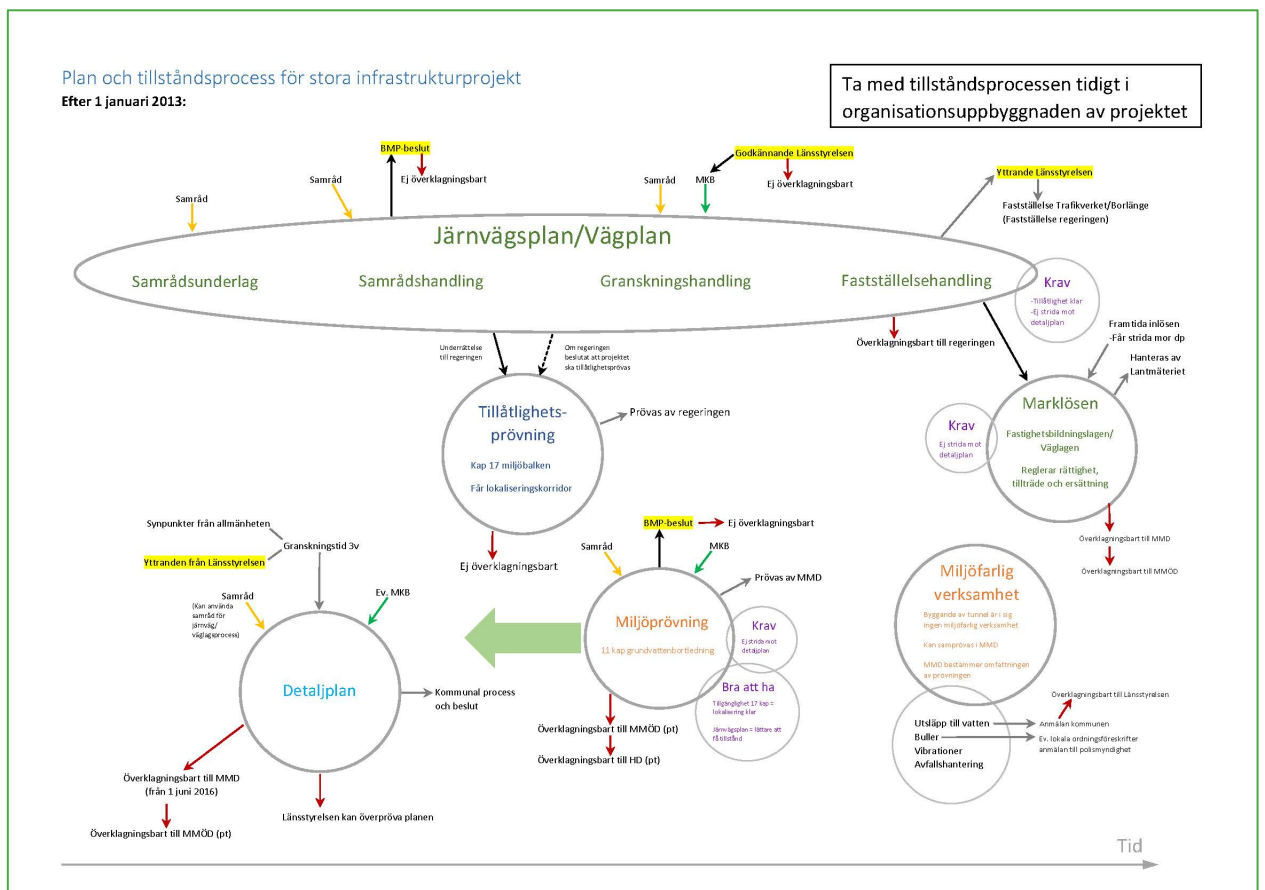
Figur 12. Illustration över förslaget.

Ta med tillståndsprocessen tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet.

Är detta inte med från första början kan man lätt få problem i ett senare skede och tvingas till kostsamma och tidskrävande omtag liksom tidsnöd som skapar stress.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en tidigare och effektivare process för miljöplaner genom att upplägg och behov av tillståndsfrågor hanteras redan i ett tidigt skede. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 13.



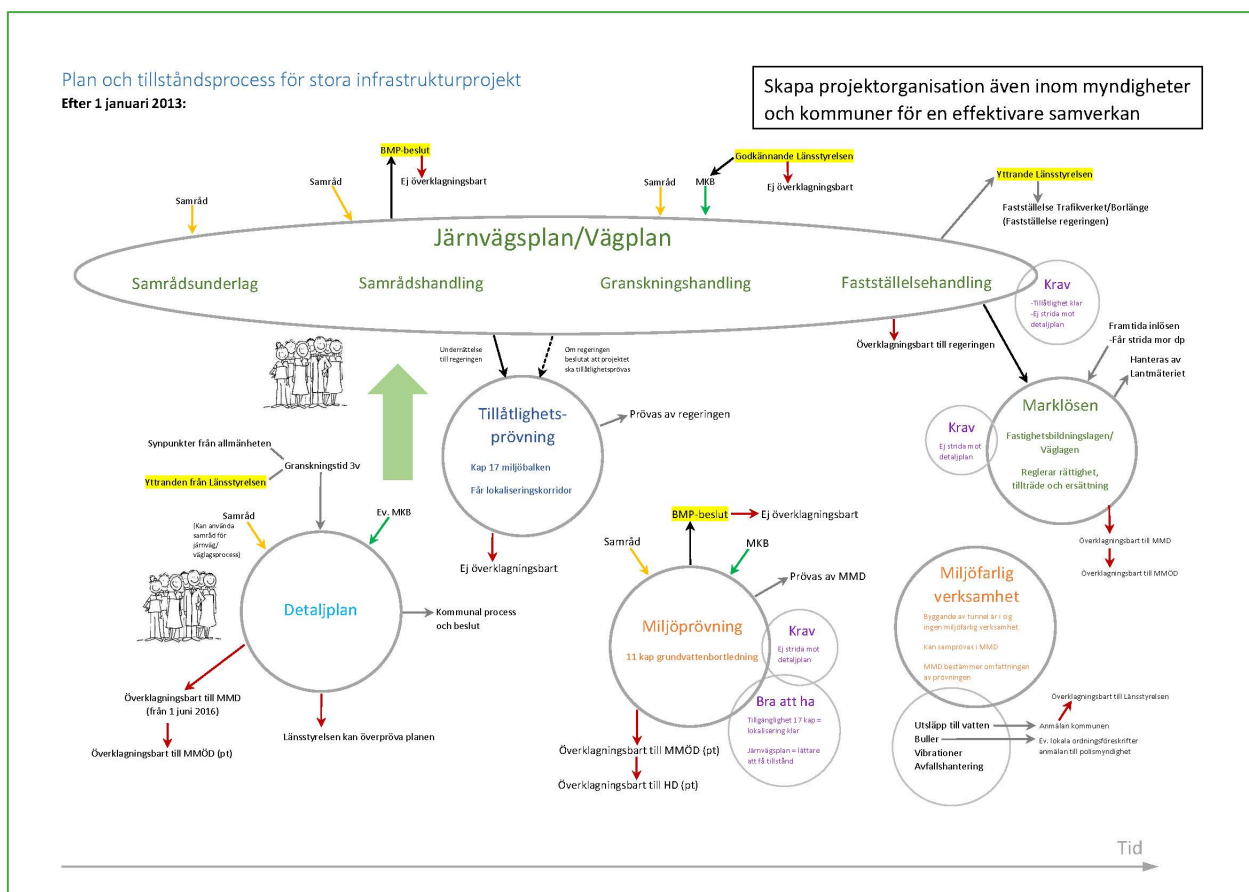
Figur 13. Illustration över förslaget.

Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan.

Detta arbetssätt underlättar samarbetet med verksamhetsutövaren och att få fram snabbare svar/synpunkter och beslut än om det hanteras i den vanliga linjeorganisationen. Detta förutsätter att projektorganisationen har ett tydligt mandat och tillräckliga resurser avsatta.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en bättre samordning och effektivare processer, särskilt gällande järnväg-/vägplanprocessen och detaljplanprocessen. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 14.



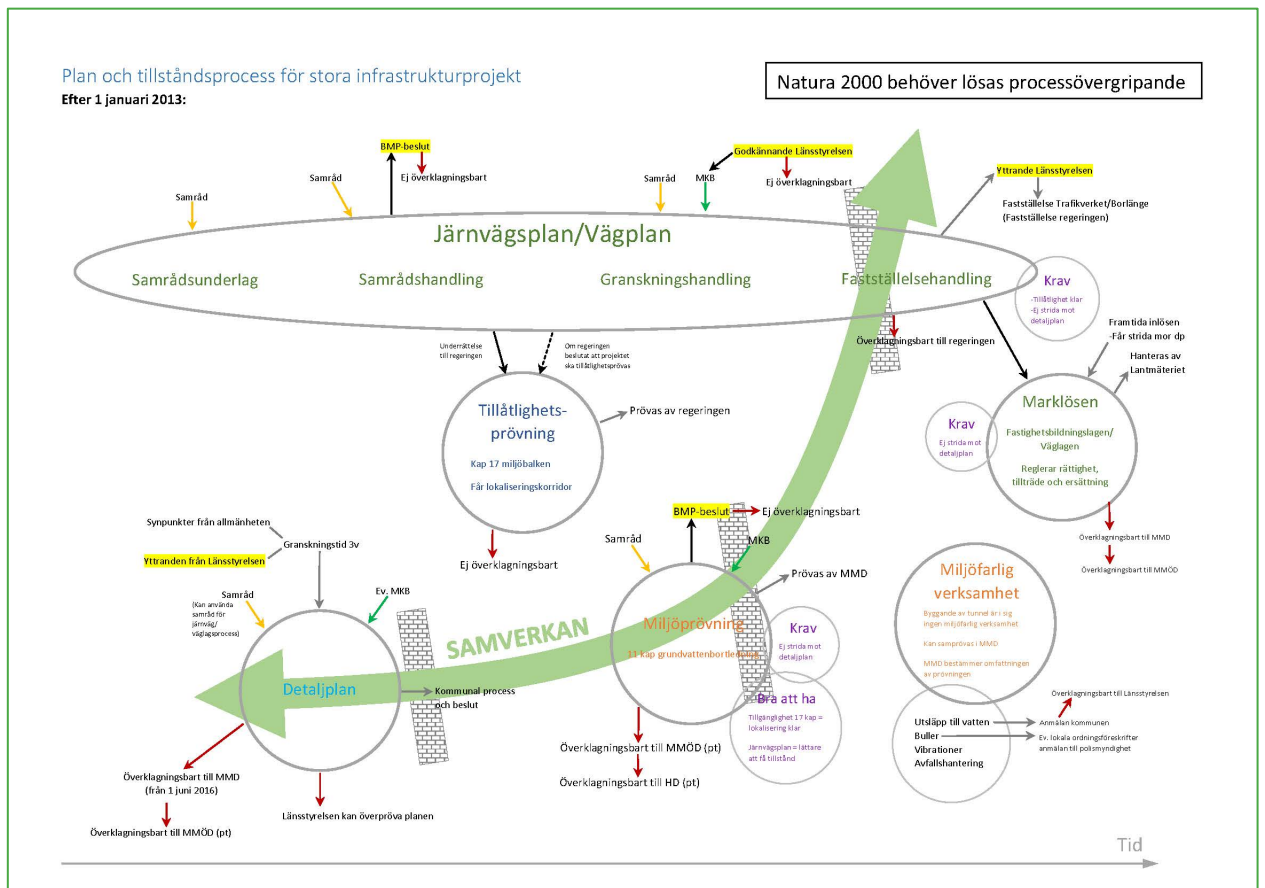
Figur 14. Illustration över förslaget.

Natura 2000 – behöver lösas processövergripande.

Denna frågeställning och prövning kan idag låsa alla plan- och tillståndprocesserna. För att undvika detta bör den hanteras redan i ett tidigt skede (under samrådskedet) och gemensamt av deltagarna (länsstyrelsen, kommun och projekt). En fråga att hantera i anslutning till detta är krav på kompensationsåtgärder. En annan följdfråga blir när olika intresseavvägningar ska göras? Jämför med kulturmiljölagen som också behöver hanteras tidigt i ett projekt.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en bättre samordning och effektivare hantering i alla processerna. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 15.



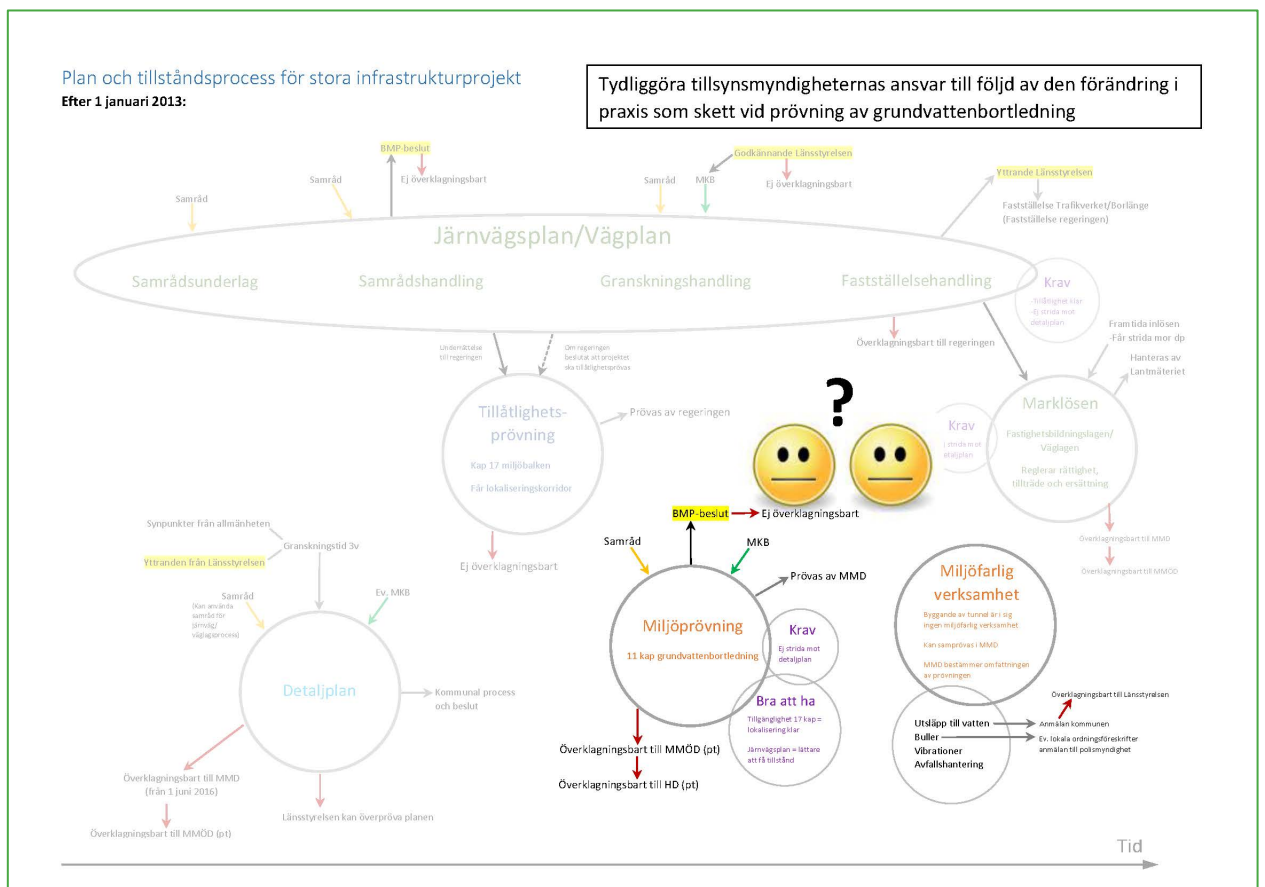
Figur 15. Illustration över förslaget.

Tydliggör tillsynsmyndigheternas ansvar till följd av den förändring i praxis som skett vid prövning av grundvattenbortledning.

Den praxis (med vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet i samma dom) som nu utvecklats har medför oklarheter angående vem som är tillsynsmyndighet över tillstånd som meddelats i domstol. Är det länsstyrelse, kommun eller båda?

Förslaget kan kräva förtydliganden i lagen eller i tillståndsdomar.

Förändringen skulle kunna leda till en tydlighet i miljöprövningsprocessen och i ett senare anläggningsskede. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 16.



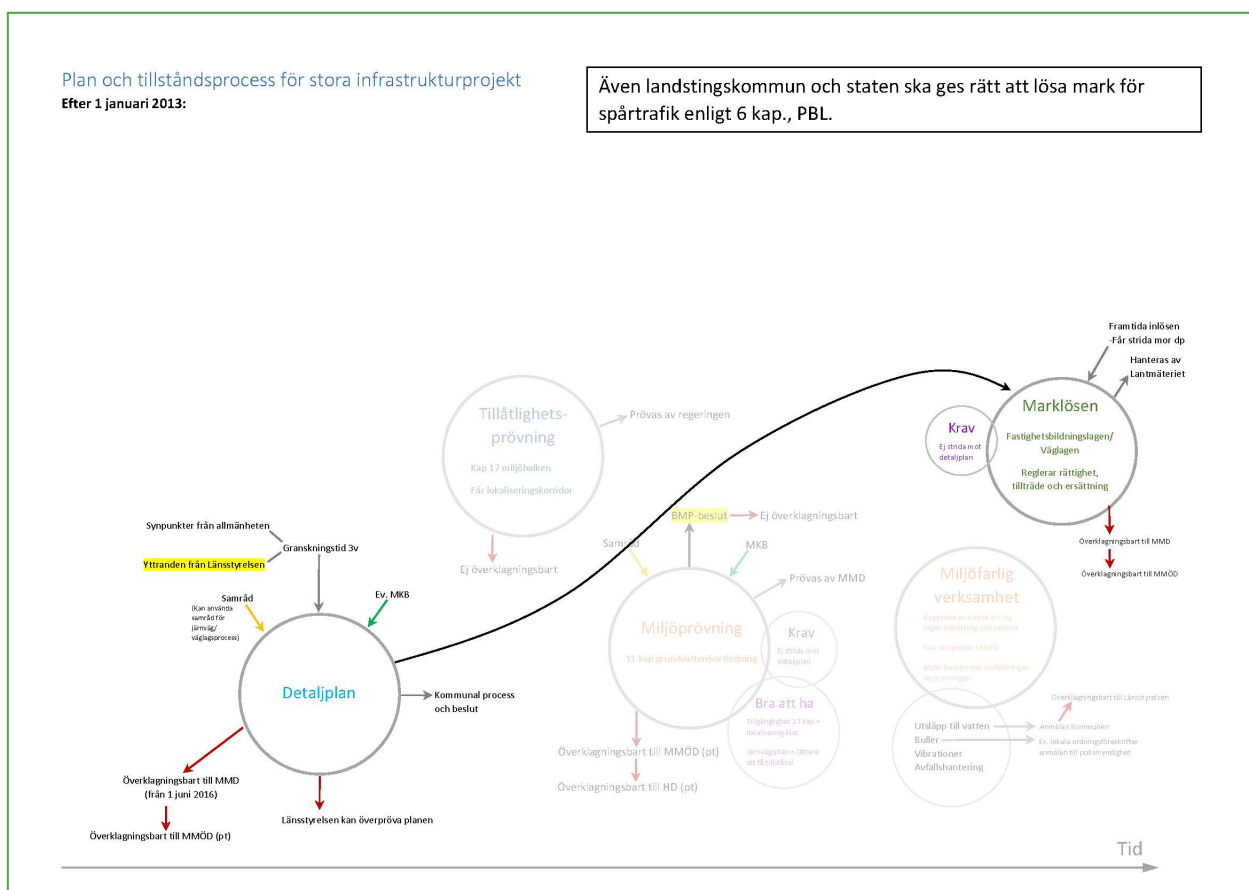
Figur 16. Illustration över förslaget.

Även landstingskommun ska ges rätt att lösa mark för spårtrafik enligt 6 kap PBL.

Förslaget underlättar markåtkomst inom kvartersmark. Eftersom järnvägsplan är frivilligt för spårvagn och tunnelbana så behövs ett instrument för markåtkomst när kommunen inte är huvudman.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle leda till att marklösen kan genomföras av huvudmannen enbart med stöd av detaljplan när järnvägsplan inte behöver upprättas. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 17.



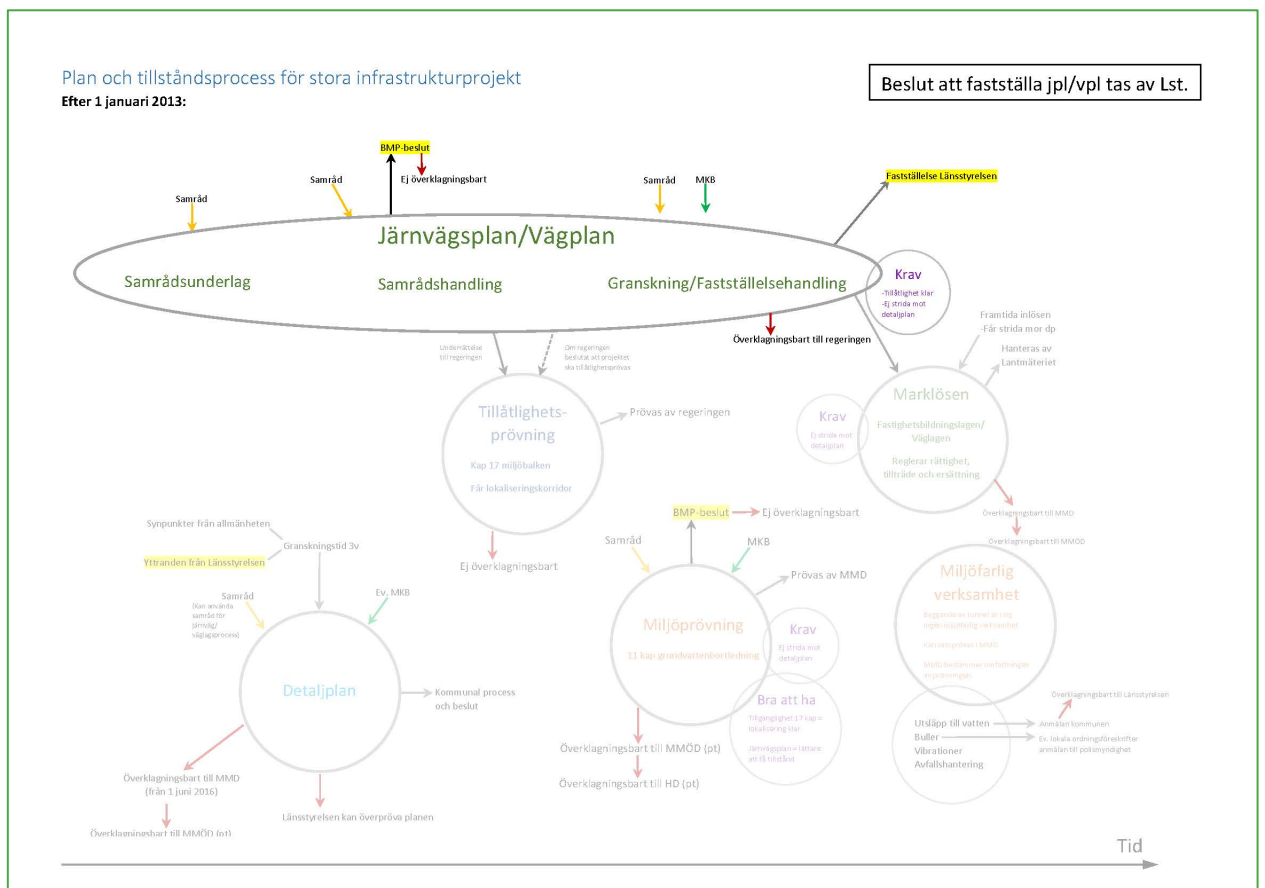
Figur 17. Illustration över förslaget.

Beslut att fastställa jpl/vpl tas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen genomför en omfattande granskning, håller löpande samråd och godkänner MKB samt lämnar yttrande om fastställande till Trafikverket. Härefter upprepar planprovningen på Trafikverket delar av denna process. De prövar härutöver sina egna intressen vilket skulle kunna inhämtas som ett yttrande av länsstyrelsen inför en fastställelse. Trafikverket kan behålla det övergripande ansvaret för att skapa ett sammanhängande riksnät för infrastrukturen och upprätta jpl och vpl.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en kortare och effektivare järnväg-/vägplanprocessen. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 18.



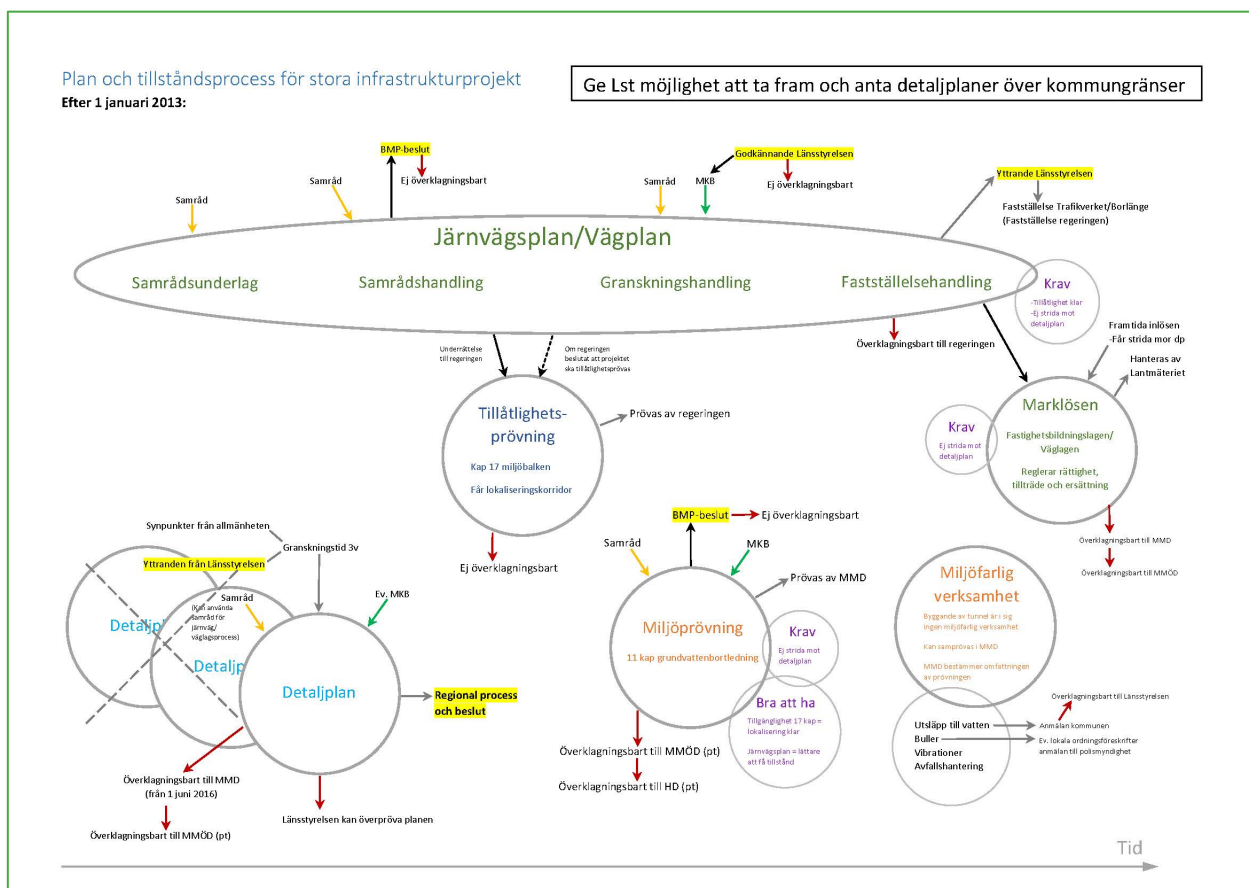
Figur 18. Illustration över förslaget.

Ge länsstyrelsen möjlighet att ta fram och anta/fastställa dpl över kommungränser.

Länsstyrelsen blir en part som även hanterar ett regionalt perspektiv. En kommun måste redan idag anpassa sig till den start och slutpunkt som angränsande kommuner accepterat. Det blir bara en (1) detaljplan som kan överklagas. Jämför tunnelbanan och Förbifart Stockholm som går genom fyra respektive fem kommuner.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till att endast en detaljplan behöver tas fram trots att vägen eller järnvägen sträcker sig över ett flertal kommuner. Genom detta minskar antalet processer även antalet planer som kan överklagas. Förändringar som förslaget kan beskrivas grafiskt i processkartan enligt figur 19.



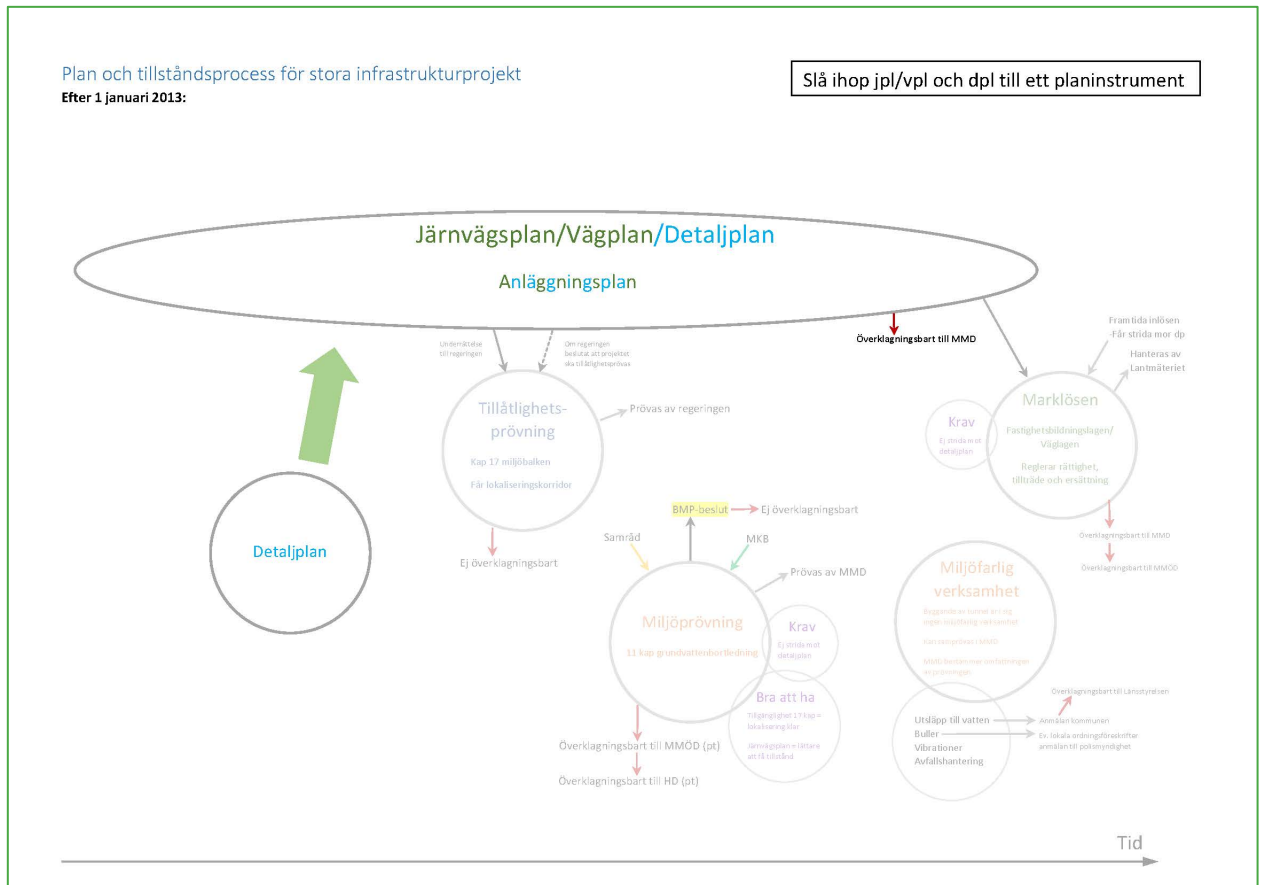
Figur 19. Illustration över förslaget.

Slå ihop jpl/vpl och dpl till ett planinstrument.

Ett planinstrument, istället för två, skulle ge en tydlighet och förenkla för allmänhet och berörda sakägare. Detaljplanen reglerar markanvändningen medan jpl/vpl reglerar anläggningens utformning och skyldigheten att bygga anläggningen – det senare borde inte behöva en plan. Jpl/vpl är ett verktyg för verksamhetsutövaren att styra över vad som ska byggas, det blir en detaljplanering av markanvändningen ungefär som ett "bygglov". Det är svårt för många att se och förstå skillnaden mellan dessa två planinstrument. Här kommer även miljöprövningen in som reglerar hur det får byggas. Jpl/vpl har ingen funktion över tiden – det som har betydelse är att man följer detaljplanen. Avvikelser från jpl/vpl följs inte upp och får inga konsekvenser. Behov av skyddsåtgärder utanför jpl/vpl-området kan regleras i annat sammanhang (PBL eller miljöbalken). Föreskrifter om en skyldighet att bygga en infrastrukturanläggning kan föras in i PBL om jpl/vpl slopas. Vem (kommun eller Trafikverket) som upprättar och antar/fastställer planen blir en avgörande fråga att studera vidare.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en gemensam planprocess vilket minskar antalet processer som behöver genomföras och bidrar till en tydlighet för tredje man. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 20.



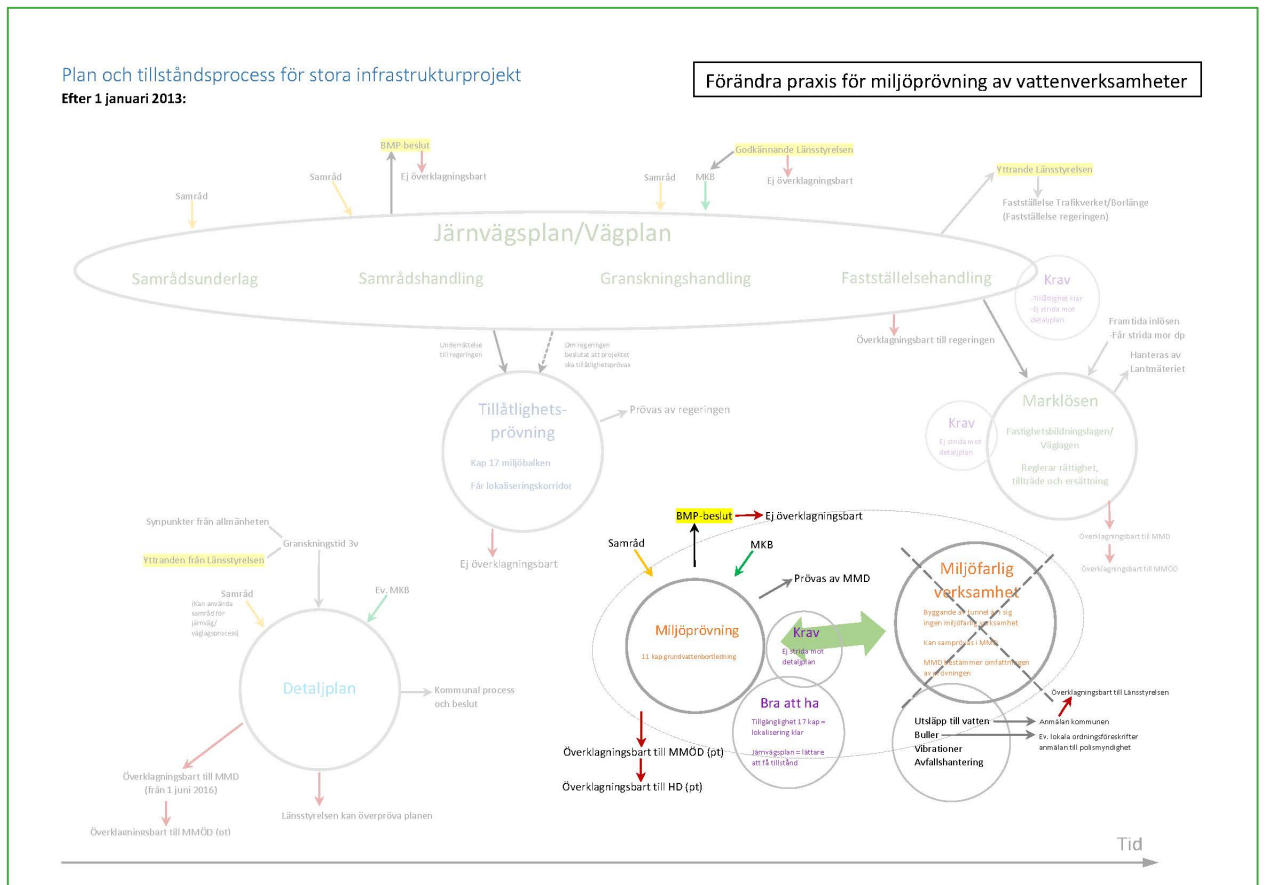
Figur 20. Illustration över förslaget.

Förändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet.

Idag har praxis blivit att alla störningar (både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet) prövas när man bygger under mark. Däremot prövas inga störningar när man bygger ovan mark. Detta eftersom det inte betraktas som miljöfarlig verksamhet att anlägga infrastruktur eller uppföra byggnader ovan mark. Genom att återgå till att pröva det som enligt miljöbalken är prövningspliktigt och hantera övriga frågor med tillsynsmyndigheten i enlighet med miljöbalken skulle det bli en lättare och troligen även snabbare prövning i domstolen.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare och troligen snabbare process för miljöprövning. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 21.



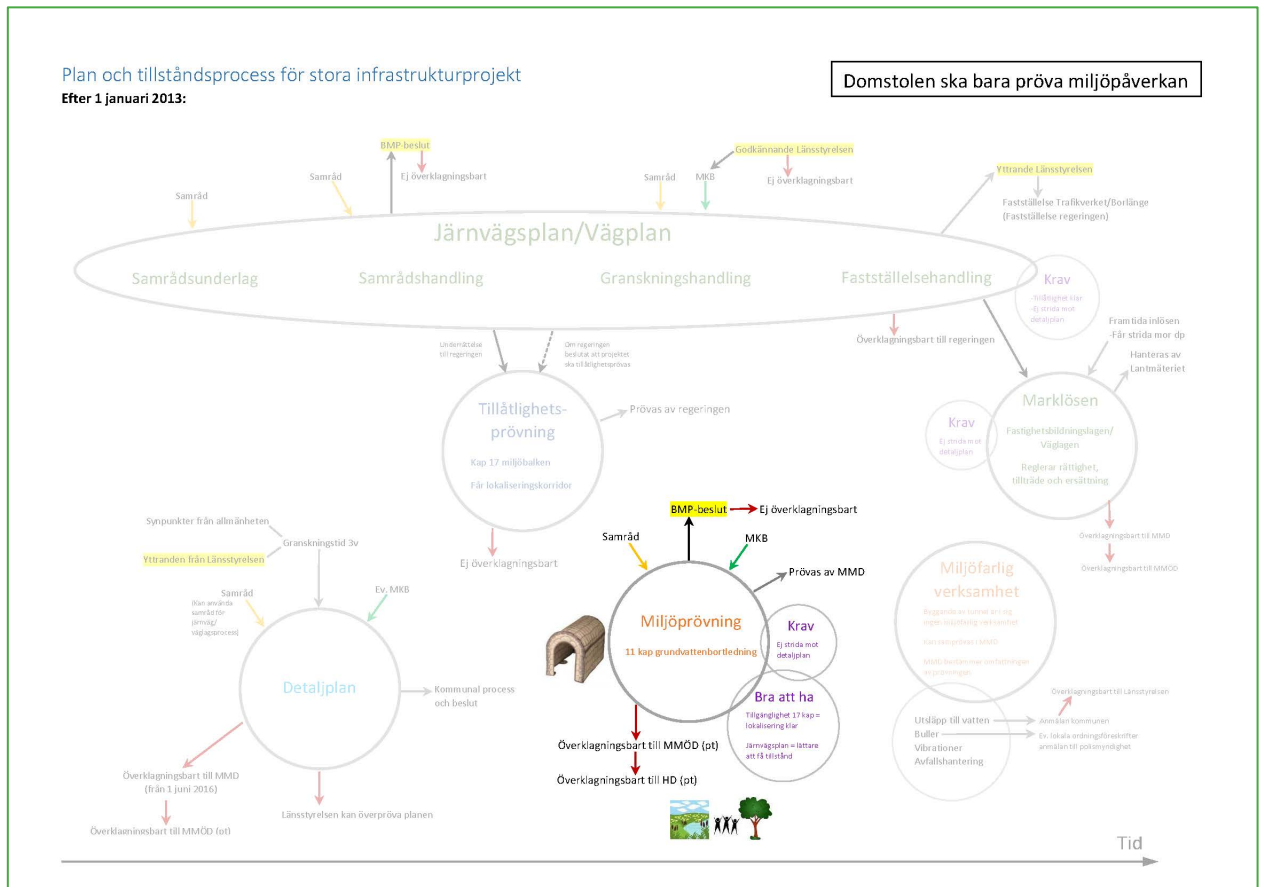
Figur 21. Illustration över förslaget.

Domstolen ska bara pröva miljöpåverkan.

Idag ska man redovisa hur något ska genomföras (lösningen/skyddsåtgärden/byggmetoden) och hur miljöpåverkan av detta kan reduceras. De tekniska lösningar som avses användas bör inte vara domstolens sak att bedöma utan det skulle var mer effektivt om prövningen istället fokuserade på vad miljön tål. För att få fram de tekniska lösningarna krävs en omfattande förprojektering för att få underlag till den detaljeringsgrad som behövs för en miljöprövning.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare process för miljöprövning. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 22.



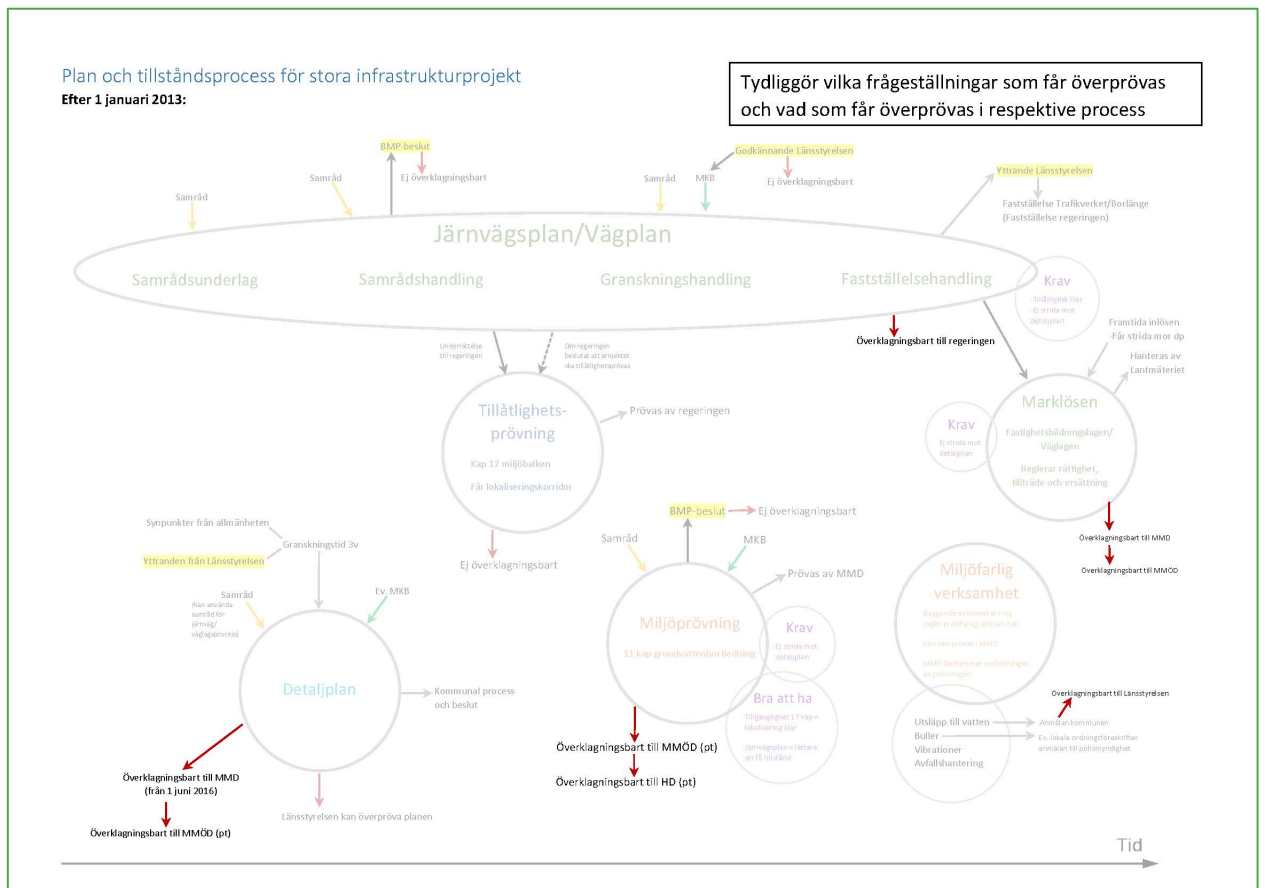
Figur 22. Illustration över förslaget.

Tydliggör vilka frågeställningar som får överprövas och vad som får överprövas i respektive process.

Idag är det vanligt att det inom ett projekt åberopas samma invändning i varje överklagan oavsett vilken plan- eller tillståndsprocess som avses. Det är olika överprövningsinstanser vilket riskerar leda till att samma fråga prövas flera gånger. Genom att klargöra vad som kan överprövas inom respektive process minskas risken att samma fråga prövas fler gånger och därmed bör mindre dubbelprövningar ske och färre överklaganden behandlas.

Förslaget kräver en lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till effektivare hantering av alla processerna. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 23.



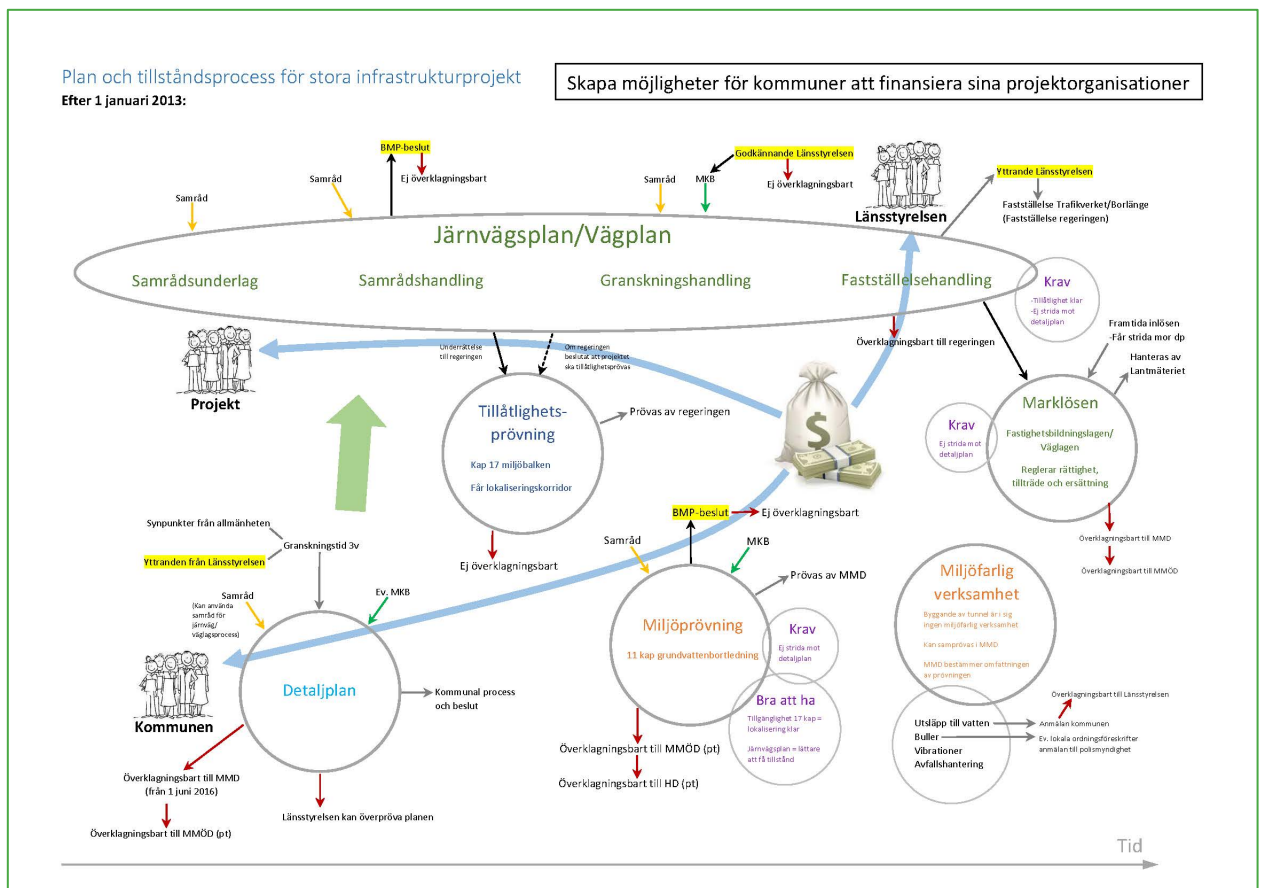
Figur 23. Illustration över förslaget.

Skapa möjligheter för myndigheter och kommuner att finansiera sina projektorganisationer.

Statens avgiftsförordning och 12 kap plan- och bygglagen medger inte finansiering av en eventuell projektorganisation hos kommun eller länsstyrelse. När departementet beslutar om pengar bör det finnas med en budget för processamverkan för att underlätta möjligheterna till effektiva plan- och tillståndsprocesser där många olika aktörer är inblandade.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en bättre samordning och effektivare hantering i alla processerna. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 24.



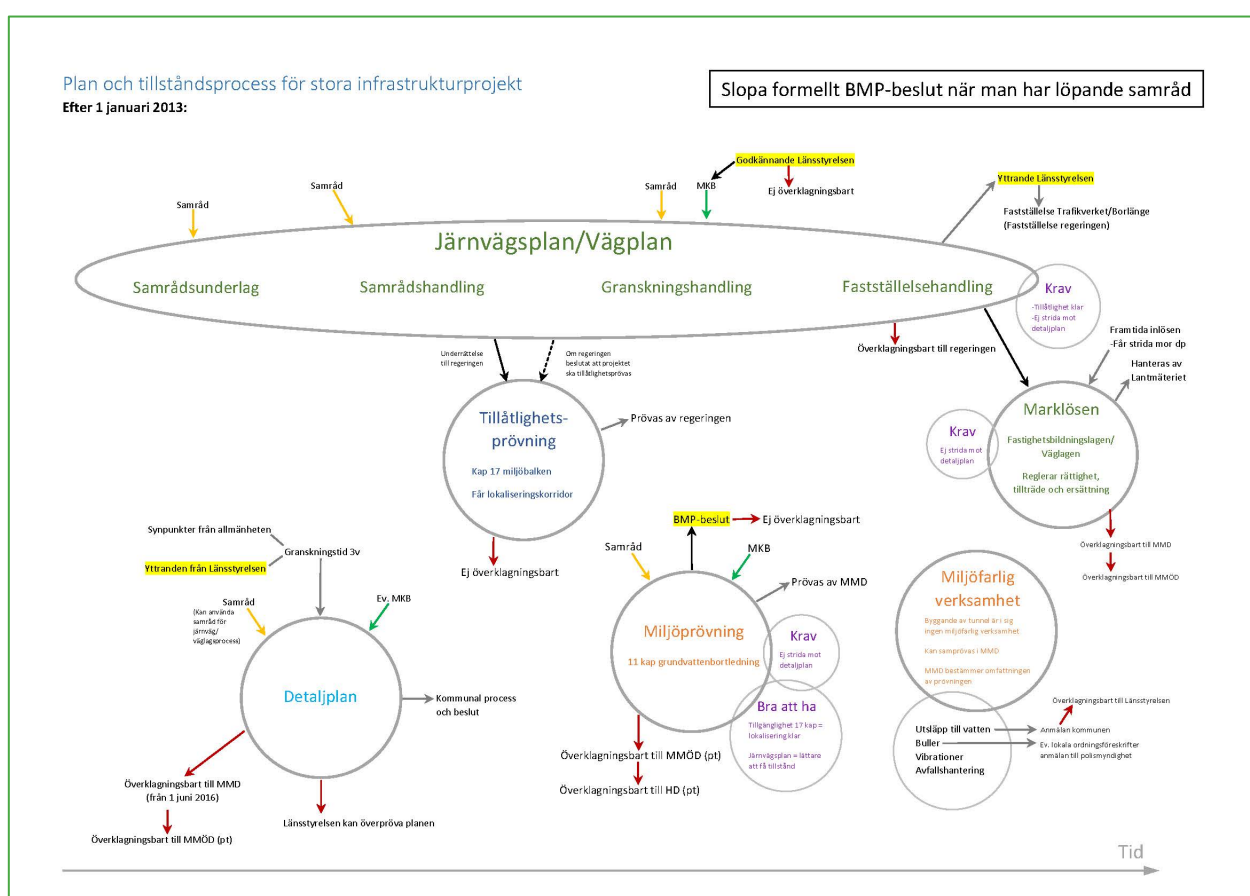
Figur 24. Illustration över förslaget.

Slopa formellt BMP-beslut när man har löpande samråd.

Den samordnade planprocessen som infördes 2013 förutsätter ett löpande samråd där synpunkter lämnas kontinuerligt varför ett formellt BMP-beslut blir onödigt. I samrådet kommer det att framgå om behov av MKB föreligger i processen för järnväg- eller vägplan.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare hantering av processen för järnväg- och vägplan. Förändringar som förslaget kan beskrivas grafiskt i processkartan enligt figur 25.



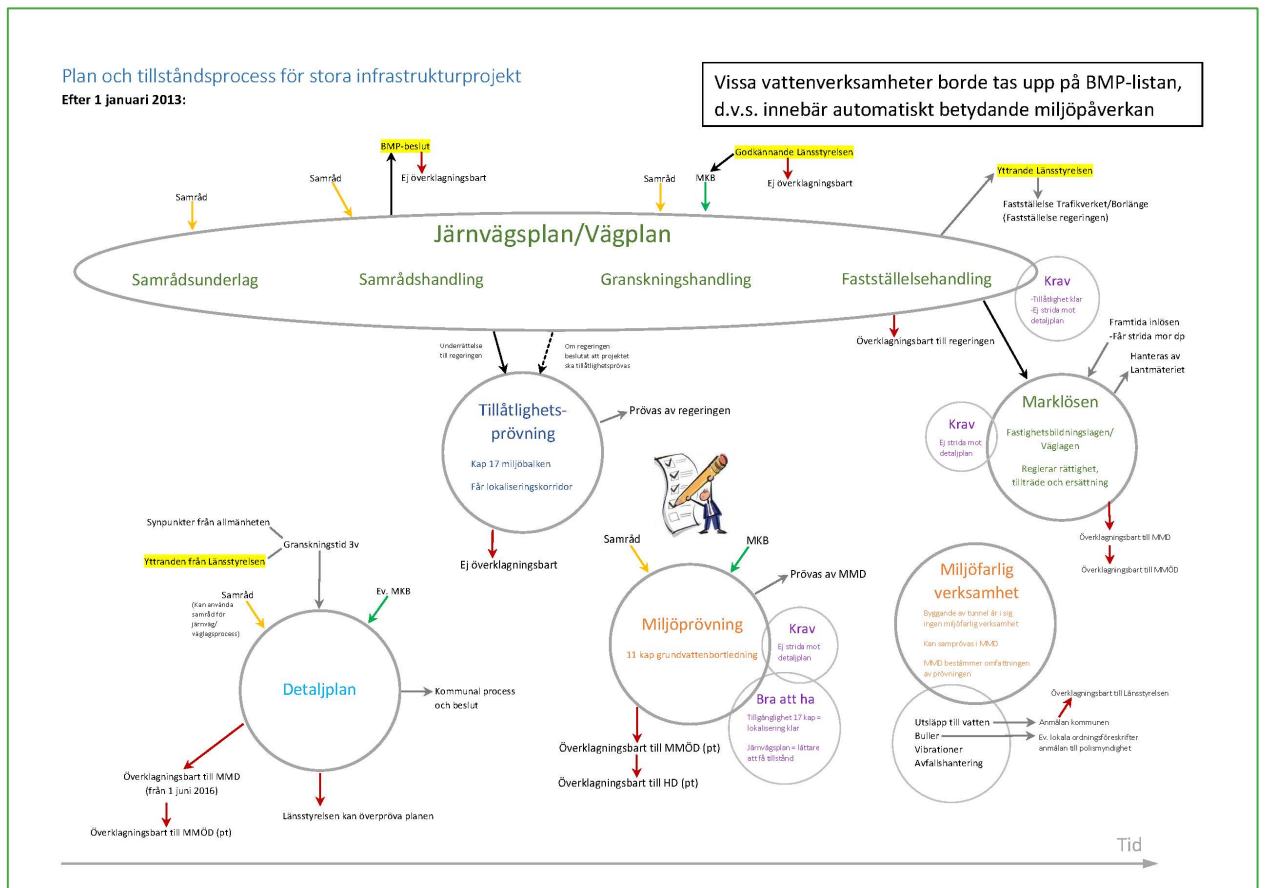
Figur 25. Illustration över förslaget.

Vissa vattenverksamheter borde tas upp på BMP-listan, d v s automatiskt innebära betydande miljöpåverkan.

De verksamheter som listas behöver inte någon särskild bedömning eller beslut från länsstyrelsen. En sådan lista finns redan för miljöfarlig verksamhet, så det är en fråga om att bygga på denna lista. Många stora infrastrukturprojekt har genomförts och det bör finnas en gedigen erfarenhetsbank som kan bidra till denna bedömning för att förenkla processen.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare hantering av processen för miljöprövning. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 26.



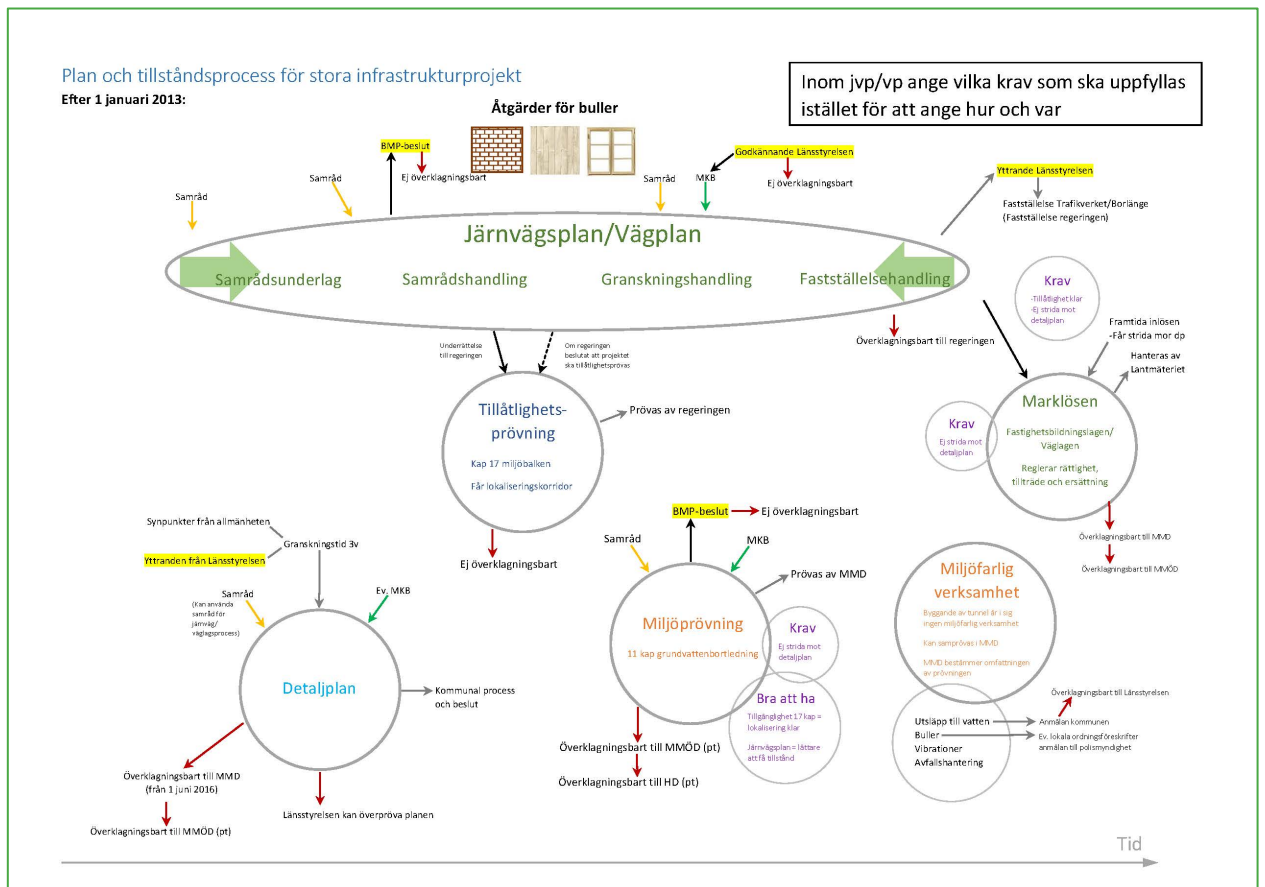
Figur 26. Illustration över förslaget.

Ange inom jpl/vpl vilka krav som ska uppfyllas istället för att ange hur och var.

Idag ska man specificera vilken skyddsåtgärd som ska anläggas, exempelvis om det ska vara en bullervall eller ett bullerplank inom processen för järnväg-/vägplan. Om planen istället skulle kunna reglera vad som ska uppnås istället för hur så kan man besluta om själva åtgärden i ett senare skede och behöver då inte detaljbeskriva dessa skyddsåtgärder i ett tidigt skede. För att uppnå bullerdämpningar kan man tänka sig flera åtgärder exempelvis fönsterbyten, bullervall eller bullerplank. Vilken specifik åtgärd som är bäst lämpad i det enskilda fallet kan beslutas senare och hanteras genom bygglov, marklov och/eller detaljplan.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare och snabbare process för järnväg- och vägplan. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 27.



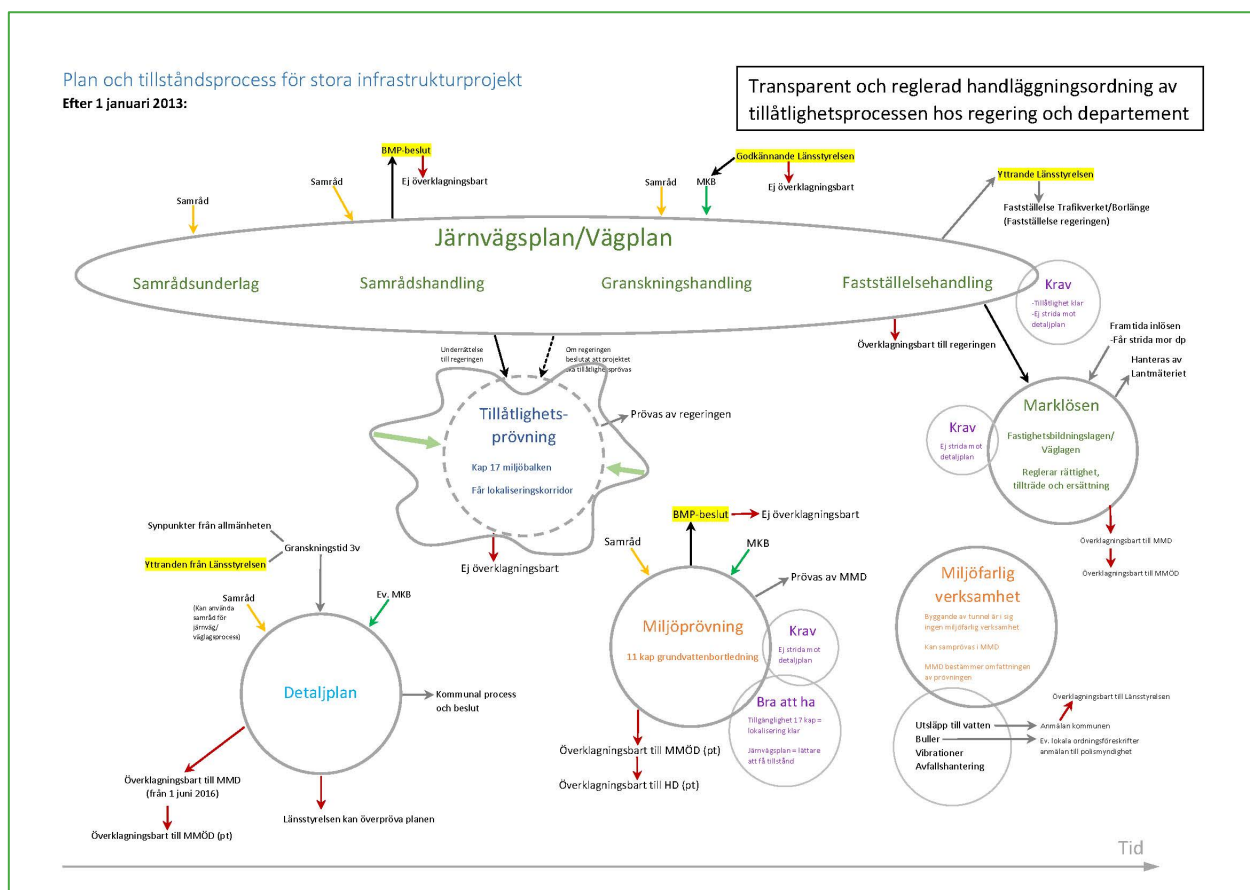
Figur 27. Illustration över förslaget.

Genomför en transparent och reglerad handläggningsordning av tillåtighetsprocessen hos regering och departement.

Denna process är idag utan insyn. Prövningen sker enligt miljöbalken men är inte strukturerad på det sätt som annan prövning enligt miljöbalken. Andra prövningar har krav på handläggningsordning och handläggningstider att följa. Tillåtighetsprövningen saknar dock detta och kan ta lång tid. De olika departementen verkar jobba med olika agendor och tidsplaner.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till en effektivare och snabbare hantering av tillåtighetsprövningen. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 28.



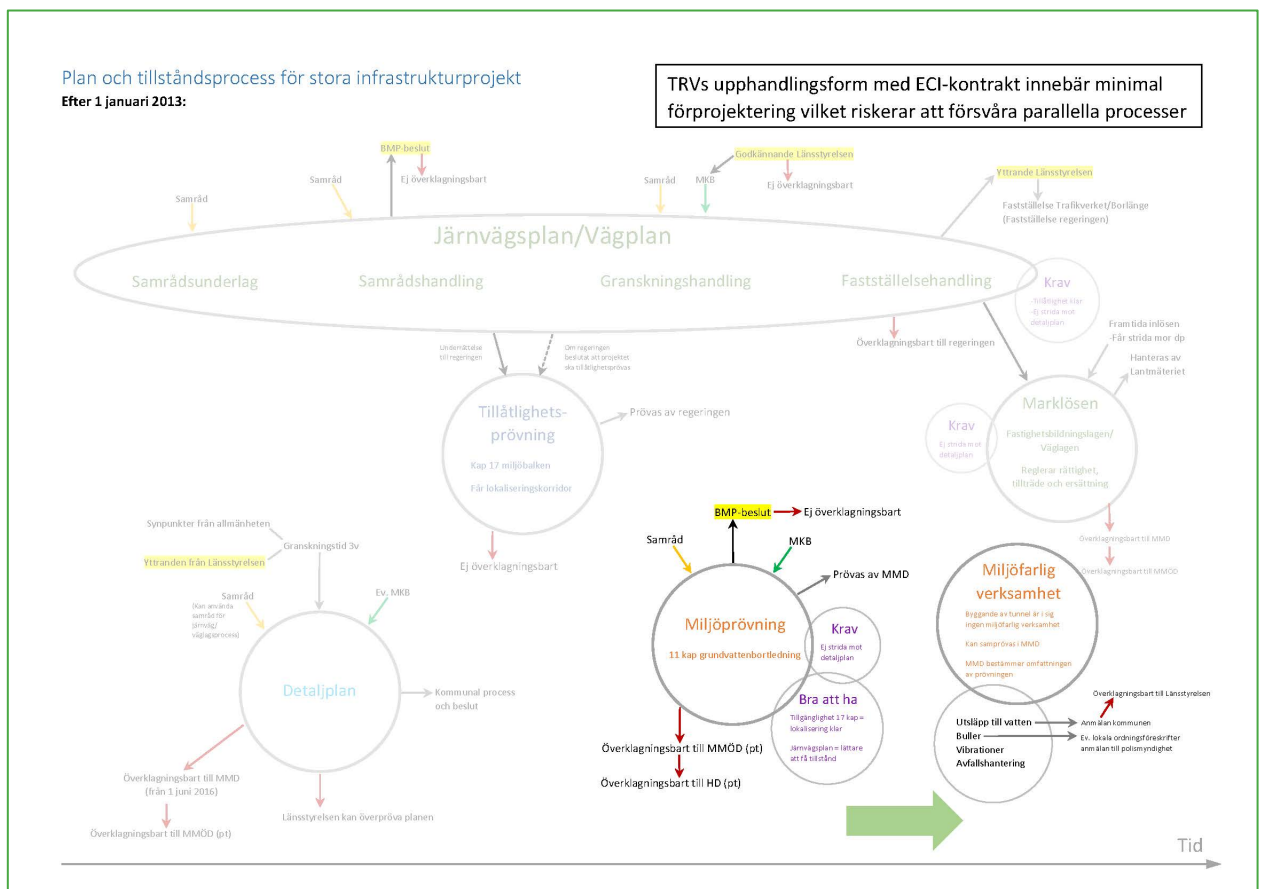
Figur 28. Illustration över förslaget.

Trafikverkets upphandlingsform med ECI-kontrakt* innebär minimal förprojektering vilket riskerar att försvåra parallella processer.

Vid upphandling av ECI-kontrakt ställs funktionskrav med en minimal förprojektering som underlag. Risken är att man inte har den projektering som behövs för upprättandet av planer och miljöprövningen. Det kan således leda till ett försvårande av att driva parallella processer och därmed riskerar man att förlora mycket tid. Framförallt är det svårt att få till det relativt detaljerade underlaget som behövs för att visa aktuella tekniska lösningar inom miljöprövningen och för att träffa genomförandeavtal med kommuner och andra externa aktörer.

ECI-kontrakt är inte ett förändringsförslag. Det är viktigt att ECI-upphandlingar noga följs upp i de projekt som nu pågår. Erfarenheterna från de intervjuade projekten visar att beställarens behöver ha en egen och kompetent organisation för att kunna ta sitt ansvar som verksamhetsutövare.

Upphandlingsformen ECI-kontrakt kräver större kunskap, mer styrning och erfarenheter av plan- och tillståndsprocesserna både hos beställare, projektör och entreprenör för att kunna hantera dem effektivt. Mindre förprojektering genom tillämpning av ECI-kontrakt kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 29.



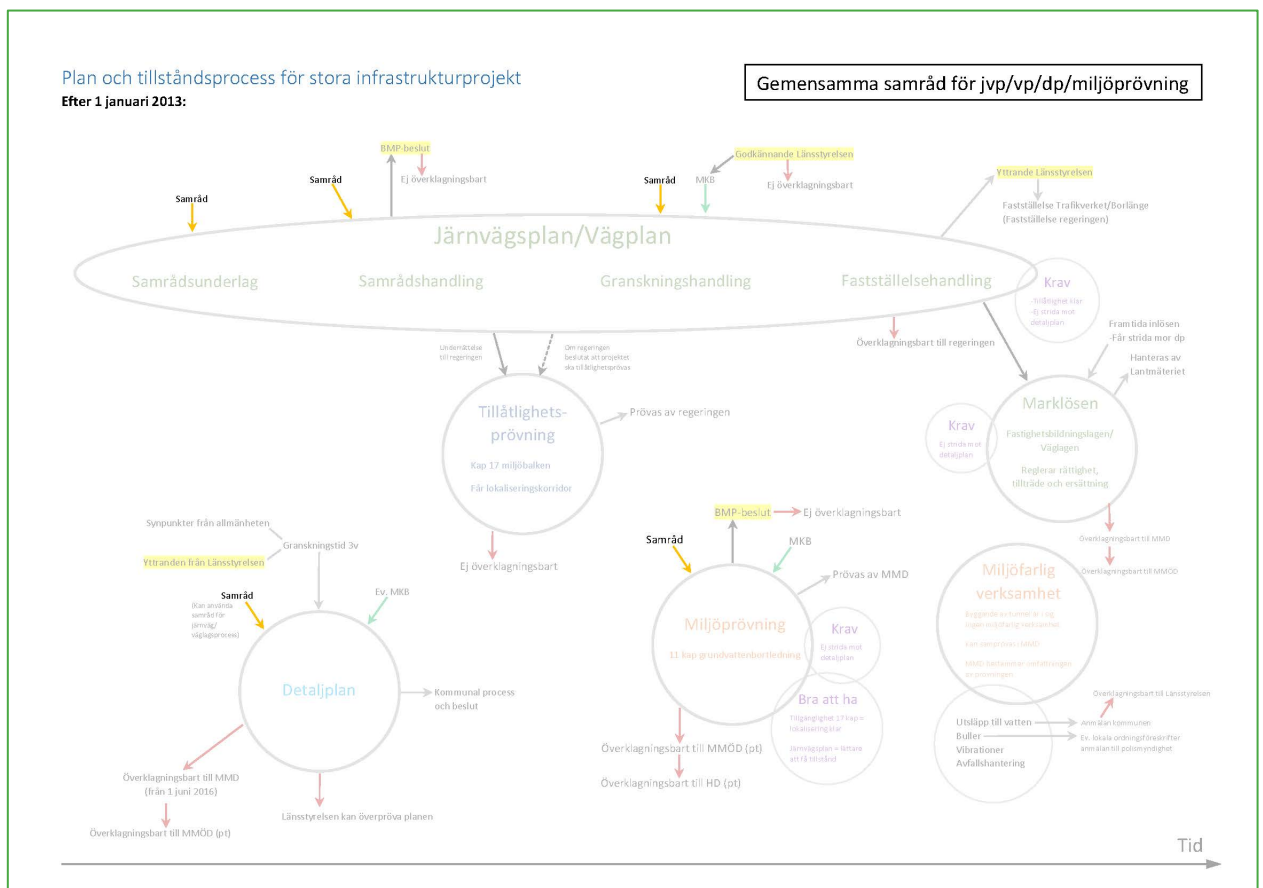
Figur 29. Illustration över förslaget. * ECI-early contractor involvement (Totalentreprenad fast ännu tidigare)

Gemensamma samråd för jpl/vpl/dp/miljöprövning

Gemensamma samråd för alla ingående processer underlättar för allmänheten och särskilt berörda att delta och lämna inspel i processerna. Det motverkar även att frågor hamnar "mellan stolarna" och hela processen kan bli effektivare. Många projekt jobbar så här redan idag.

Förslaget kräver ingen lagändring för att kunna genomföras men däremot en tydlig samordning.

Förändringen skulle då kunna leda till en bättre och effektivare hantering av alla processerna och underlätta för berörda att delta i processerna samt minska risken för att frågor hanteras i fel forum. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 30.



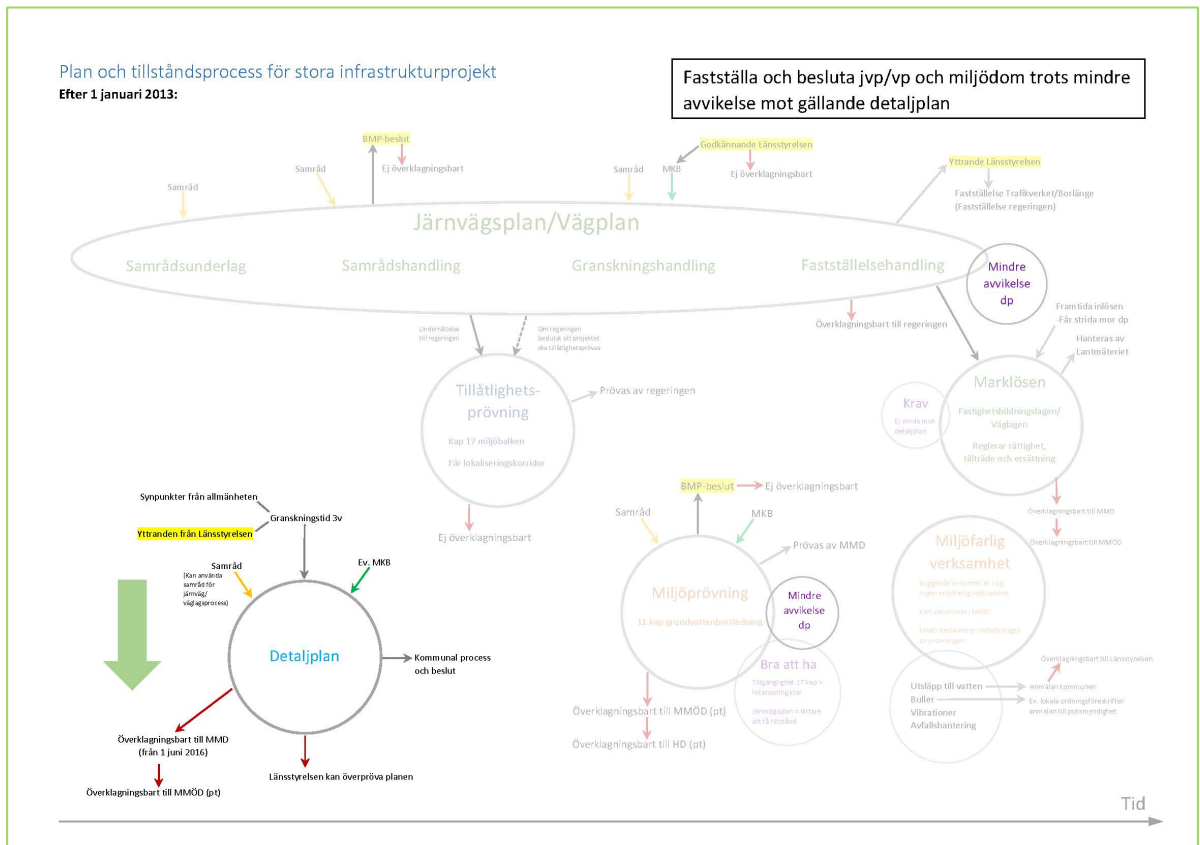
Figur 30. Illustration över förslaget.

Fastställa jpl/vpl och besluta om miljödöm även vid mindre avvikelser mot detaljplan

Idag får inga järnvägsplaner eller vägplaner fastställas om de strider mot gällande detaljplan samt att miljötillstånd inte kan lämnas för projektet om det strider mot gällande detaljplan. Detta innebär att man i många fall även behöver göra om detaljplaner för att projekten ska kunna genomföras och dessa processer tar tid. Kravet om att inget får antas eller beslutas om det strider mot gällande detaljplan skulle även kunna hanteras med att gällande detaljplaner upphävs i de områden där de strider mot järnvägs- eller vägplanen eller miljöprövningen av verksamheten utan att ersättas med nya detaljplaner. Erfarenheterna visar dock att detta sällan görs utan att kommunerna istället vill upprätta nya planer. Genom att kunna fastställa en plan eller lämna tillstånd även vid en mindre avvikelse mot detaljplan skulle vissa nya detaljplaner inte behöva upprättas. Man kan tänka sig två alternativ för bedömning av mindre avvikelser, antingen att prövande myndighet får rätt att göra bedömningen eller att kommunen gör bedömningen.

Förslaget kräver lagändring för att kunna genomföras.

Förändringen skulle kunna leda till enklare processer och innebära att man i vissa fall inte behöver upprätta detaljplaner. Förändringar som förslaget kan resultera i beskrivs grafiskt i processkartan enligt figur 31.



Figur 31. Illustration över förslaget.

WORKSHOP I AUGUSTI 2016

Syftet med workshopen

Workshopen var en uppföljning och fördjupning av genomförda intervjuer där deltagarna fick ta del av slutsatser och 23 förbättringsförslag ur den nuläges- och erfarenhetsanalys som fallstudien utmynnat i. Förutom intervjudeltagarna inbjöds nyckelperson inom myndigheter och infrastrukturbranschen för att ge synpunkter på förbättringsförslagen och inspel till det fortsatta arbetet. Deltagarlistan framgår av bilaga 10.

Tanken var att om möjligt skapa en samsyn kring nuläget och de utmaningar som finns för att skapa en effektivare och kalkylerbar planprocess för infrastrukturprojekt och att få synpunkter och inspel från branschen för att därefter kunna gå vidare med de åtgärder som är lättast och effektivast att genomföra.

Metodik

Under workshopen redovisades kort fallstudien och det 23 förslagen presenterades. Inför workshopen hade förändringsförslagen placerats in i en matris beroende på hur de värderats med avseende på;

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

Denna matris hade deltagarna fått ta del av innan workshopen. Ursprungsmatrisen finns redovisad i bilaga 11.

Efter diskussion på workshopen gjordes justeringar i matrisen där förändringsförslagen flyttades om utifrån deltagarnas erfarenheter och åsikter. Den justerade matrisen redovisas i bilaga 12.

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 troligen hög effekt. Dessa förslag bearbetades sedan vidare i en s.k. "cafésittning" i form av en förenklad swotanalys (styrkor, möjligheter, svagheter och hot) genom att ange plus och minusfaktorer.

Förändringsförslag som kan ge störst effekt

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

Resultatet av deltagarnas bedömning av vilket av förändringsförslagen som ger störst effekt redovisas i tabell 1 nedan.

Förändringsförslag	Antal personer	%
Kunskapsutveckling behövs både inom projektorganisationer och hos myndigheter	8	25 %
Slå ihop jvp/vpl och dpl till ett planinstrument	7	22 %
Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan	4	13 %
Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl	3	9 %
Natura 2000 – behöver lösas processövergripande	2	6 %
Ta med tillståndsprocessen/markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet	1	3 %
Gemensamma samråd jvp/vp/dp/miljöprövning	1	3 %
Även landstingskommun och staten ska ges rätt att lösa mark för spårtrafik enligt 6 kap PBL	1	3 %
Förändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet	1	3 %
Domstolen ska bara pröva miljöpåverkan	1	3 %
Tydliggör vilka frågeställningar som får överprövas och vad som får överprövas i respektive process	1	3 %
Fastställa JPL/VP och besluta om miljödom även vid mindre avvikelser mot DP	1	3 %
Transparens och reglerad handlägningsordning av tillåtighetsprocessen hos regering och departement	1	3 %
<i>Totalt antal personer</i>	32	100 %

Tabell 1. Resultat av deltagarnas bedömning av vilket förslag som kan ge störst effekt för plan- och tillståndsprocessen.

Resultat av förenklad swot-analys för fem utvalda förslag

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

Ta med tillståndsprocessen och markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet

Sammanfattningsvis bedömer deltagarna att om detta lyckas så finns inga minus. Förslaget kan spara tid och olika intressen hamnar i balans i projektet. Det blir även lättare att kommunicera med t.ex. beslutsfattare. Det gäller däremot att ta in rätt kompetens i rätt skede. I starten behöver man t.ex. en person som arbetar med marklösen men inte en hel organisation. Det kan bli lättare att rätt saker görs i rätt ordning och man får en förståelse för hur allt hänger ihop i projektet. Det kan även uppstå svårigheter med förslaget. Man vet ofta för lite om projektet i ett tidigt skede och budget och projektorganisationen saknas. Det finns heller ingen tydlig väg för hur det ska gå till och varje projekt får bestämma hur detta utförs.

Organisationsuppbyggnaden avgörs därmed av kulturen och kunskapen i det specifika projektet. Deltagarna bedömer att förändringen kan komma tillstånd genom generös erfarenhetsåterföring.

Resultatet av den förenklade swot-analysen för förändringsförslag ”Ta med tillståndsprocessen och markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet” redovisas i tabell 3.

Ta med tillståndsprocessen inklusive markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet	
Plus +	Minus -
Göra saker i rätt ordning och hur allt hänger ihop	Finns ingen tydlig väg hur det ska göras/lagstiftning. Det är kultur- och kunskapsbrist i projekten
Spar tid	Om det görs rätt så finns inga minus
Informationsutbyte mellan olika aktörer	Risk att man drar iväg och utreder mer än nödvändigt. Vad är "good enough"?
Tidig inventering av intressen (GIS system) (Länsstyrelsen överblick)	I de tidigaste skedena vet man inte riktigt hur anläggningen kommer att se ut och därmed inte riktigt vad som kommer att påverkas
Titta på uppföljning av miljö och konstruktion redan i tidigt skede. Hur ska miljöuppföljningen ske?	I tidiga skeden finns egentligen ingen organisation. Det behövs ett projektbeslut och en budget
Skapar balans mellan teknik och tillståndsprocesserna	Risk att projekten inte orkar med mer än en process i taget
Tar man med processerna tidigt så blir det lättare att kommunicera projektet	
Lättare att få beslutsfattare att förstå	
Ta med individer och kompetens beroende på skede	
Samtidigt som beslut tas om vägplan eller järnvägsplan behövs, tas kunskap och kompetens in om vilken marklösen som behövs	

Tabell 3. Plus- och minusposter för förändringsförslaget. Den viktigaste styrkan samt svagheten är markerad med fetstil.

Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan

Sammanfattningsvis bedömde deltagarna att detta kan göra det lättare att hantera intressekonflikter effektivare. Det avgörande blir att projektorganisationen får rätt mandat och resurser. Man måste få mandat från linjeorganisationen att ta beslut i ett specifikt projekt. Förslaget påminner om upplägget i Norge där det finns den s.k. Fylkesmannen som jobbar i

projektform men förankrar besluten internt. Genom att få till en fungerande dialog kan en gemensam målbild uppnås där verksamhetsutövaren och projektorganisationen samverkar. Saknar myndigheten/kommunen resurser finns det däremot en risk att felprioritering sker. Några deltagare framförde att det finns en risk att det är lättare för myndighet/kommun att prioritera ett projekt än arbetet i linjen. Andra framförde att projektorganisationen kan sakna trovärdighet internt och att små kommuner kan få svårt att arbeta på detta sätt. Man måste också fundera på myndighetsrollen och avgränsningen mot projektorganisationen.

Resultatet av den förenklade swot-analysen för förändringsförslag "Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan" redovisas i tabell 4.

Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan	
Plus +	Minus -
Får projektorganisationen rätt mandat, kan hantera intressekonflikter effektivare	Kanske inte fungerar i alla kommuner, låg projektmognad
Spar tid	Fundera på hur myndighetsrollen ska hanteras
Ger tydlighet	Organisation saknar trovärdighet internt
"Fylkesman" (exempel från Norge)	Kräver fungerande dialog
Gemensam målbild	Utan resurser kan felprioritering ske
"Projektet, projektet"	Risk för dubbelarbete (projektorganisationen/linjeorganisationen)
Lättare att prioritera	
Lättare att få resurser	

Tabell 4. Plus- och minusposter för förändringsförslaget. Den viktigaste styrkan samt svagheten är markerad med fetstil.

Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl

Nyttan och möjligheten med detta förändringsförslag bedömdes vara olika mellan deltagarna. Projekten var överens om att de tycker det är ett problem med låsningen av MKB:n. Länsstyrelsen ser inte samma problem. Deltagarna var därför inte överens om godkännandet bör tas bort eller ej och diskuterade om det finns andra alternativ. Ett eventuellt sådant skulle kunna vara att flytta tidpunkten för godkännande till plantillstyrkandet. Det kan öka flexibiliteten istället för att ta bort hela kravet. Kvalitetssäkringen kan tappas om man plockar bort godkännandet och det kan vara en trygghet att få ett godkännande av MKB. Deltagarna

upplever att det görs som det alltid har gjorts inom infrastrukturprojekt och att man inte tillämpar dagens lagstiftning fullt ut.

Resultatet av den förenklade swot-analysen för förändringsförslag "Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl" redovisas i tabell 5.

Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl	
Plus +	Minus -
Enklare att lägga till anpassade delar till MKB:n	Godkännandet är en kvalitetssäkring som man tappar
Mer logiskt i förhållande till övriga processer	Kräver lagändring
Leder ej till lägre kvalitet	(Två olika MKB:er)
Kan vi nå ökad flexibilitet utan att ta bort krav på godkännande?	
Hur tillämpas intentionen med godkännandet? Vad godkänns?	

Tabell 5. Plus- och minusposter för förändringsförslaget. Den viktigaste styrkan samt svagheten är markerad med fetstil.

Natura 2000 - behöver lösas processövergripande

Sammanfattningsvis var alla deltagare positiva till förslaget och påtalade vikten av att ha med frågeställningen i alla processer samtidigt så att rätt underlag kan tas fram. Här är länsstyrelsens roll central. Länsstyrelsen ska informera om vad som krävs. Behövs beslut eller inte? Vilka frågeställningar berörs? Detta för att inte onödiga utredningar ska göras. Ett liknande samråd görs enligt kulturmiljölagen, vilket kan vara ett sätt att arbeta på. Dock ska verksamhetsutövaren ha ett tydligt ansvar i frågan.

Resultatet av den förenklade swot-analysen för förändringsförslag "Natura 2000 - behöver lösas processövergripande" redovisas i tabell 6.

Natura 2000 – behöver lösas processövergripande	
Plus +	Minus -
Tidigt skede i processen	Lagstiftningsändring
Förenkla, tydliggör processen	Kan försvåra, frågan kan få stor betydelse
Minskar risk för överklagande	Alla infrastrukturprojekt behöver ej miljöbalksprövning
Tydligt ansvar på verksamhetsutövare att hantera	Tillåtlighetsprövningens förutsättningar låses
Länsstyrelsen ska informera tidigt	
Behov av beslut tydliggörs tidigt	
Minskade kostnader	
Frågeställningen tydliggörs tidigt, "förhandsbesked" innan kostnaderna ökat	
Levande fråga som följer processerna	

Tabell 6. Plus- och minusposter för förändringsförslaget. Den viktigaste styrkan samt svagheten är markerad med fetstil.

Slå ihop jvp/vpl och dp till ett planinstrument

Sammanfattningsvis hade deltagarna lättare att hitta svårigheter med detta förändringsförslag än att se möjligheter med förslaget. Det som bedömdes som mest positivt är dock att det blir en mycket tydligare process mot allmänheten och att överklagan blir mindre snårig. Det leder också till ett minskat dubbelarbete. Man var överens om att det krävs en ansvarig part men att övriga också måste in i arbetet. Flera deltagare framförde att förändringsförslaget är mycket svårt att genomföra politiskt och kräver omfattande lagstiftningsändringar. Vem ska ha rollen att ta fram planen? Stat/region har ett stråktänk medan kommuner har ett mer lokalt perspektiv med bl.a. stadsplanering och bostäder.

Resultatet av den förenklade swot-analysen för förändringsförslag "Slå ihop jvp/vpl och dp till ett planinstrument" redovisas i tabell 7.

Slå ihop jvp/vpl och dpl till ett planinstrument	
Plus +	Minus -
Vid ansvar hos regional part/staten: En ansvarig part som driver processen men berörda aktörer ingår i organisationen	Politiskt svårt
Vid ansvar hos regional part/staten: Vid kommunöverskridande projekt stråkperspektivet blir styrande	Vid ansvar hos regional part/staten: Den kommunala planeringen med helhetsperspektiv på fysisk planering undermineras
Tydlighet mot allmänheten, endast en plan	Vid kommunalt ansvar: Svårt för en kommun att driva ett nationellt eller regionalt intresse
Bättre avvägning mellan olika intressen ovan och under mark	Kommuner styrs olika: kan bli en splittrad och ineffektiv process
Minska dubbelarbete - en process	Vid kommunövergripande projekt: De berörda kommunerna tycker olika om projektet -> tidsåtgång
En process ger bättre flyt i processen. Man behöver inte invänta andra processer	Otydligt ansvar om inte infrastrukturbyggaren har ansvar för planläggningen, t.ex. gällande skyddsåtgärder
	Kan ta längre tid med omfattande samråd
	Vid kommunalt ansvar: Blandning av politiska nivåer nationellt och lokalt

Tabell 7. Plus- och minusposter för förändringsförslaget. Den viktigaste styrkan samt svagheten är markerad med fetstil.

ANALYS FRÅN WORKSHOP

I workshopen deltog både folk från projekten, länsstyrelse, kommuner, forskare och andra nyckelpersoner. Även i den kompetenta församling som workshopen utgjorde är 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 och att dela med sig av sina erfarenheter.

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. Behovet och intresset av att kunna tydliggöra och förstå processerna och hur de samverkar är dock gemensamma för alla inblandade.

De förändringsförslag som tagits fram är i två kategorier, de som kräver lagändringar för att kunna genomföras och de som kan genomföras utan någon lagändring. Workshopen visar 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. Ett sådant är lagändringen från år 2013 om samordnat planförfarande som inte har fått fullt genomslag ännu och här kan mer göras inom befintligt regelverk. En av utmaningarna är då att ändra gamla arbetssätt vilket kräver insikter i bakgrund till ändringarna, som t.ex. lagens förarbeten.

Vår bedömning av workshopen är att det är lättare att utifrån sina erfarenheter se svårigheter med förändringsförslagen än att se vilka möjligheter dessa kan ge. Detta kan bero på att man jobbar utifrån dagens lagstiftning och försöker tillämpa den så effektivt det går och att man då arbetat in sig i en rutin som man har fått att fungera.

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 även höga krav på kvalitetssäkring och säkerställande av att man verkligen arbetar med gällande dokument. Uppnås detta kan förändringar i den ena processen snabbt få genomslag även i de andra så att projekten därmed kan drivas mer effektivt.

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL FORTSÄTTNING

Det tar lång tid från det att ett infrastrukturprojekt är påtänkt tills dess att det står färdigt. Många gånger är byggtiden av projektet avsevärt kortare än tiden det tar med att genomföra plan- och tillståndprocesserna för att få till alla tillstånd, planer och beslut som måste till innan byggnationen kan starta.

Redan under den tidigare genomförda litteraturstudien, fas 1 i projektet, framkom att det finns ett stort intresse i frågan. Mycket hade gjorts inom ämnet men väldigt lite handlade om erfarenhetsåterföring från faktiska projekt och det fanns ingen som hade tittat på helheten av alla processer som behöver hanteras inom ett infrastrukturprojekt.

Denna fallstudie fokuserar på erfarenhetsåterföring och frågan om det utifrån detta går att hitta förändringsförslag som skulle kunna möjliggöra en ökad effektivitet och eventuellt enklare processer. Intervjuerna av de fem infrastrukturprojekten samt länsstyrelse och kommuner visar att det finns mycket erfarenheter att sprida och utveckla för att få till en mer effektiv och kalkylerbar plan- och tillståndprocess.

Fallstudien har mynnat ut i 23 olika förändringsförslag som alla skulle kunna medföra förenklingar, förkortningar eller öka kalkylerbarheten i större eller mindre omfattning. Vissa kräver en hel del för att kunna genomföras, som exempelvis lagändringar, medan andra kan hanteras inom befintlig lagstiftning och inom den egna projektorganisationen eller hos myndigheten.

Det är tydligt att plan- och tillståndprocessen är invecklad och kopplingarna mellan processerna är komplicerade. Det är få som har en tydlig bild över alla processerna och önskan att förstå hur de hänger ihop och vad som hanteras inom respektive process är stor och även avgörande för hur väl man kan få processerna att fungera. Här är alla som vi intervjuat och som deltagit i workshopen eniga. Det finns stora samhällsresurser och pengar att tjäna om plan- och tillståndprocesserna kan bli effektivare.

För att komma dit behöver alla som är inblandade i processerna medverka och här behövs en kunskapsutveckling inom hur processerna fungerar och samverkar samt en förståelse för varandras roller.

En del större och mindre lagändringar skulle även kunna ge effekter på hela processkartan, det vill säga förändra antalet processer som behöver genomföras för ett infrastrukturprojekt. Andra lagändringar skulle kunna förenkla och effektivisera inom respektive process. Här behöver man titta vidare på hur lagändringarna kan formuleras och framförallt behöver man fördjupa analysen kring vilka risker och möjligheter förändringarna kan resultera i.

Vårt förslag är att projektet först och främst går vidare i ett kommunikationsprojekt där man jobbar med att sprida kunskapen om processerna, erfarenheterna från den genomförda intervjustudien i syfte att väcka debatt om hur lång tid processerna tar och de möjliga

förändringar som skulle kunna göras för att, med bibehållen rättssäkerhet och medborgarinflytande, kunna förkorta tiden det tar att få till ny infrastruktur i Sverige.

Förslagslista

Möjlig vidare hantering kan sammanfattas enligt nedan:

- 1. Att sprida kunskapen om hur plan- och tillståndsprocesserna fungerar och samverkar samt skapa debatt om detta*

Ett kommunikationsprojekt där man jobbar med att sprida kunskapen om processerna, erfarenheterna från den genomförda intervjustudien i syfte att väcka debatt om hur lång tid processerna tar och de möjliga förändringar som skulle kunna göras för att, med bibehållen rättssäkerhet och medborgarinflytande, kunna förkorta tiden det tar att få till ny infrastruktur i Sverige.
- 2. Utveckla projektorganisationerna*

Titta på hur man kan utveckla projektorganisationer inom både verksamhetsutövaren och hos myndigheter för att lättare kunna jobba med parallella processer. Detta bör göras som ett erfarenhetsprojekt med deltagande av individer och projekt som lyckats med organisationsuppbyggnaden och fått till ett bra samarbete med de olika deltagarna i processerna.
- 3. Bättre utnyttja verktygen som befintlig lagstiftning ger*

Genom fördjupad erfarenhetsåterföring hitta lösningar och kunskaper för att bättre kunna utnyttja verktygen inom befintlig lagstiftning.
- 4. Lagändringar*

Titta på hur aktuell lagstiftning kan ändras, lagförändringar formuleras, för att få till en eller fler av de förändringsförslag som framkommit. Eventuellt undersöka om eller hur dessa skulle kunna genomföras. Innan man går vidare med lagförändringarna behöver det genomföras riskanalyser och i mer detalj kunna visa på vinsterna med ändringen.
- 5. Upplägg och arbetsrutin för hantering av Natura2000*

I en arbetsgrupp med deltagare från både projekt, kommun och länsstyrelse ta fram ett förslag på ett upplägg och en arbetsrutin för att kunna jobba processövergripande med hanteringen av Natura2000 frågor. Det är viktigt att det i arbetsgruppen finns deltagare från samtliga processer och inblandade organisationer.
- 6. Skapa ett planinstrument genom att slå ihop jvp/vpl och dp*

Titta vidare på möjligheter av detta förslag genom att studera Danmarks upplägg med en "anläggningslag". Hämta in erfarenheter från Danmark om hur detta har fungerat med styrkor och svagheter. Genom detta kan man få bra underlag för att bedöma nyttan av förslaget.

7. *Undersöka möjligheten att förskjuta godkännande av MKB för jvp/vpl till fastställande av planen*

Se över möjligheten att gå vidare med förslaget som kom upp på workshopen att senarelägga godkännandet av MKB jvp/vpl till fastställandet av järnvägs-/vägplanen, i likhet med vad som görs för MKB i miljöprövning. Eventuellt kan MKB-direktivet reglera hur och när fastställelsen ska göras vilket kan begränsa möjligheten att få till förändringen.

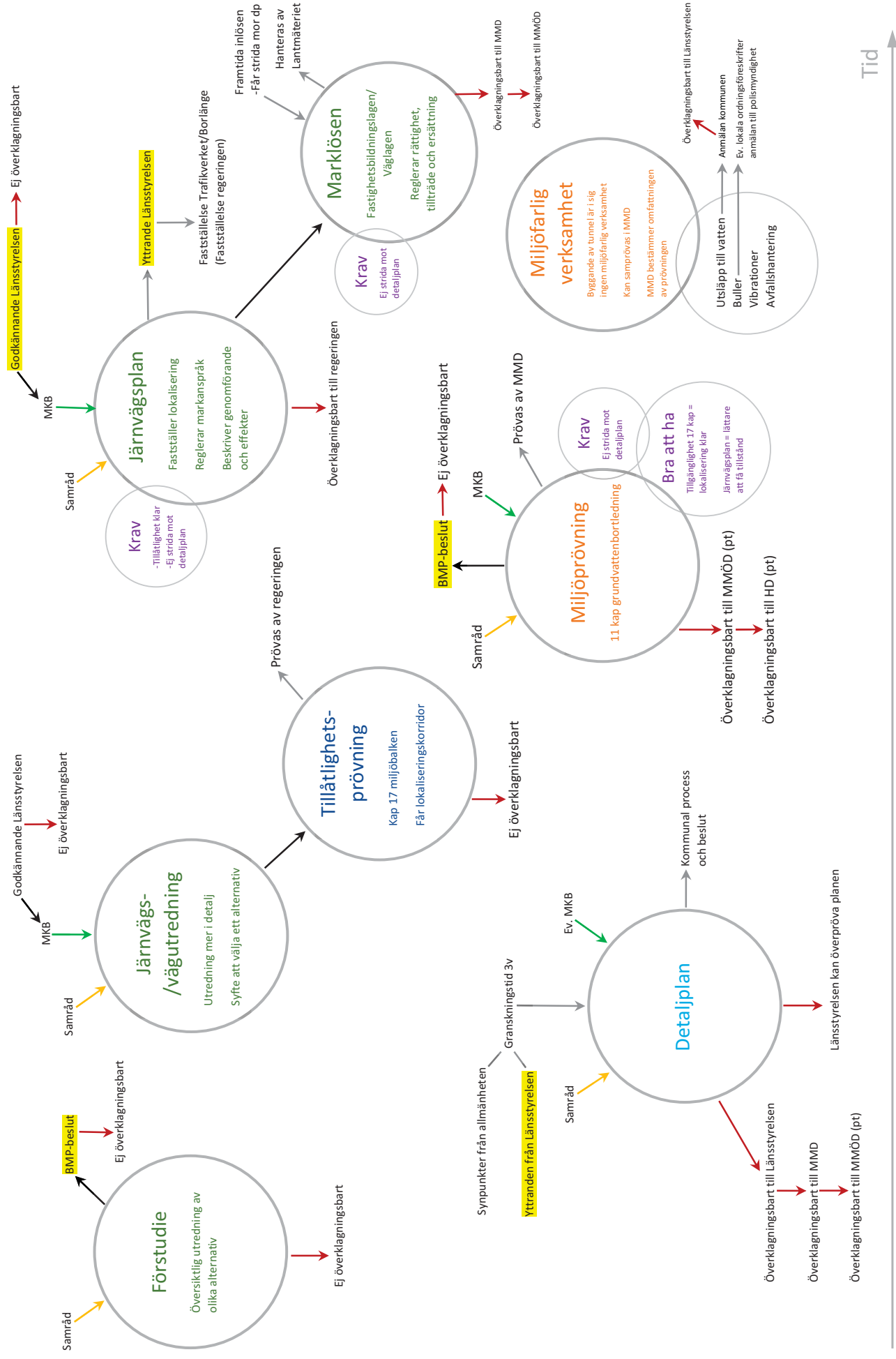
Stockholm som ovan

Therese Vestin och Torkel Öste

Plan och tillståndsprocess för stora infrastrukturprojekt

Före 1 januari 2013:

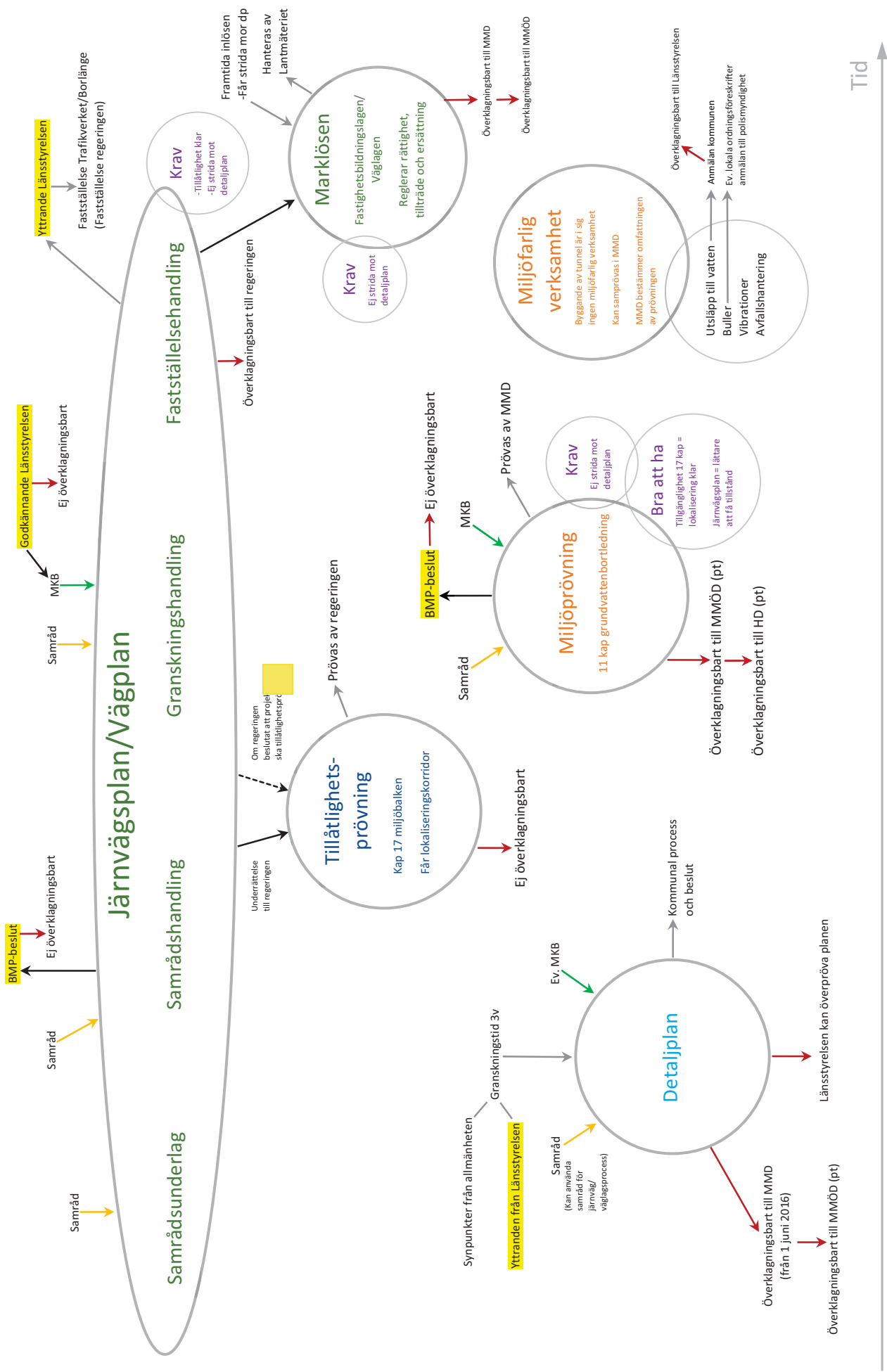
BILAGA 1



Plan och tillståndprocess för stora infrastrukturprojekt

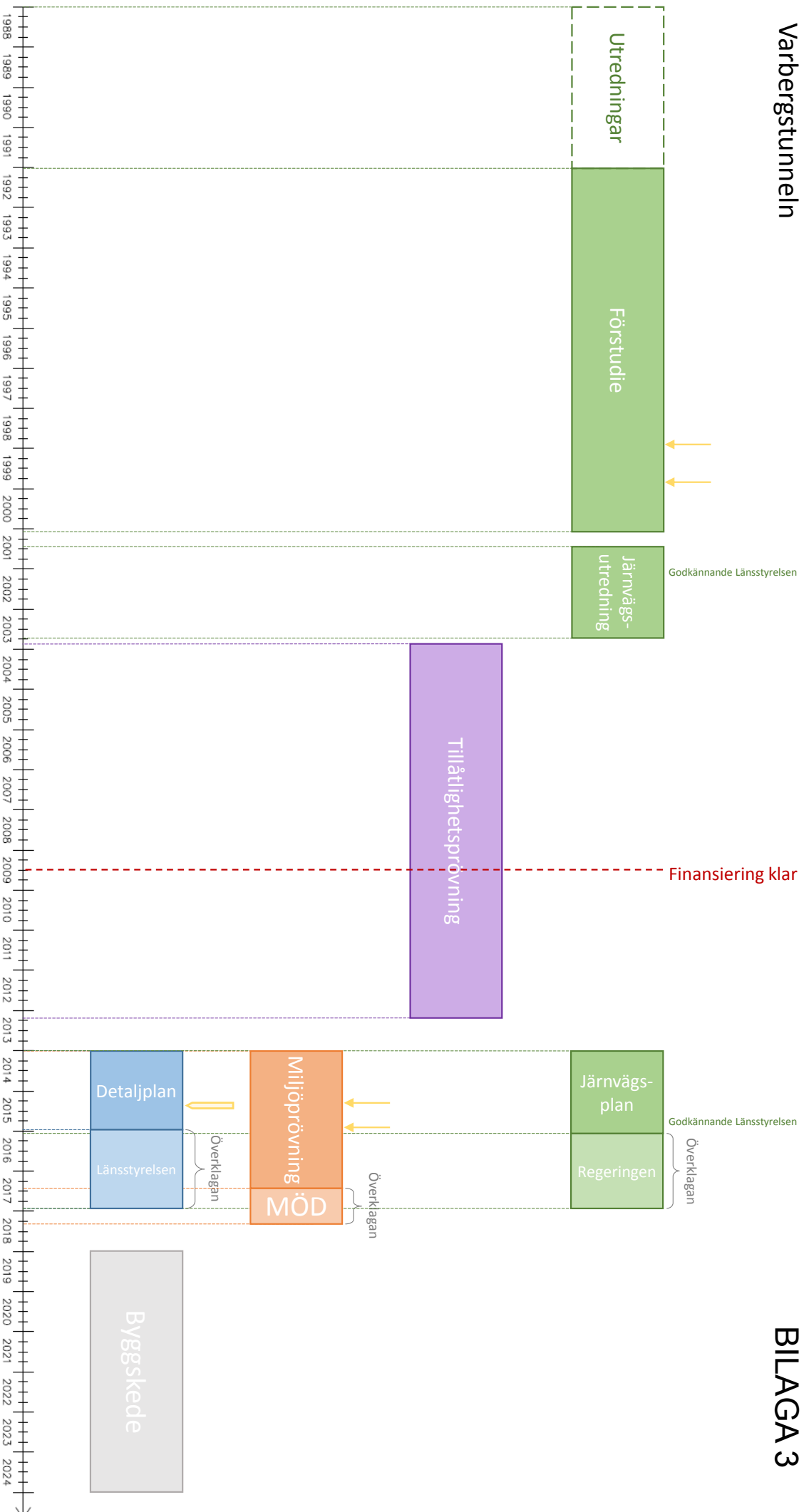
Efter 1 januari 2013:

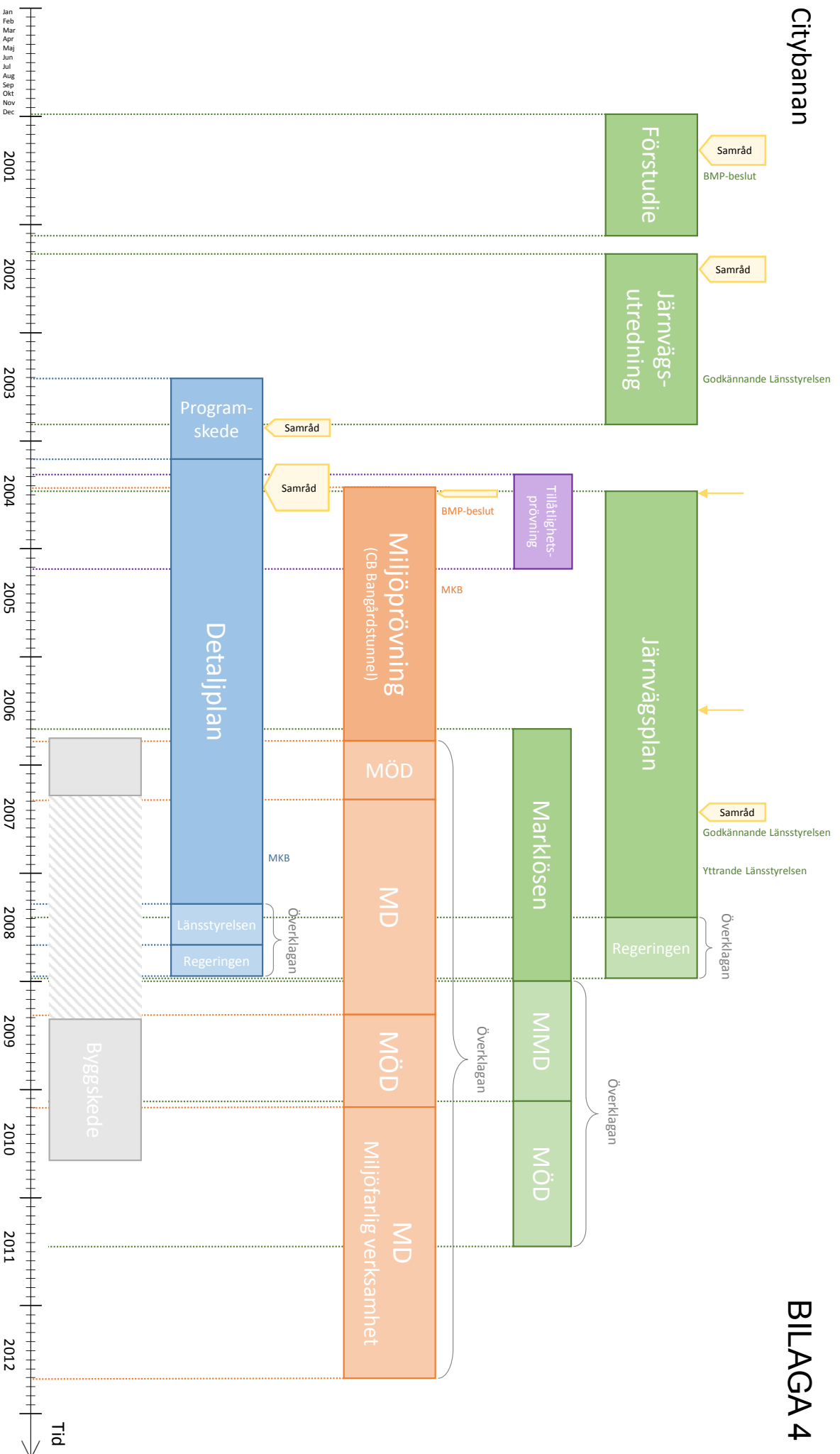
BILAGA 2



Varbergstunneln

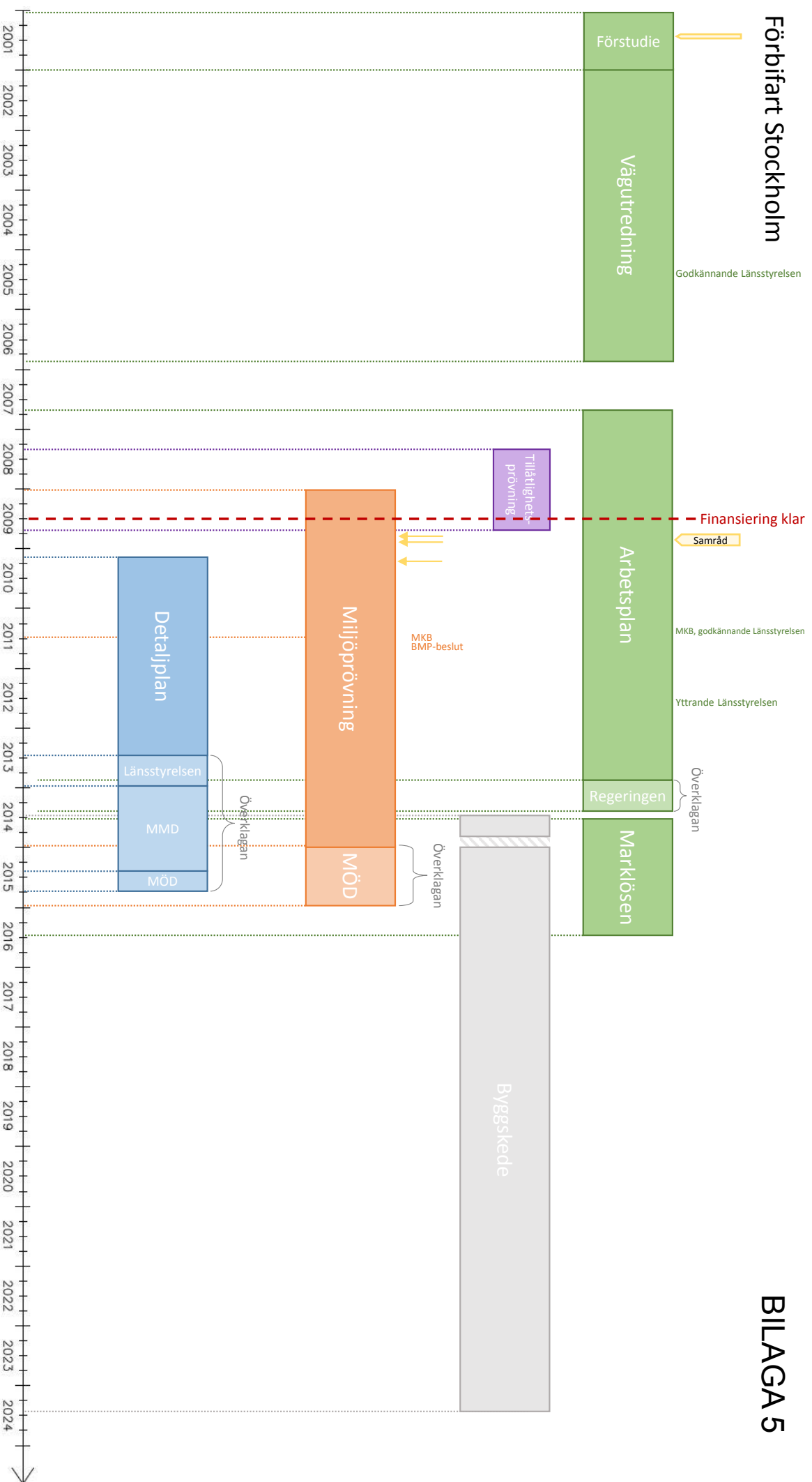
BILAGA 3

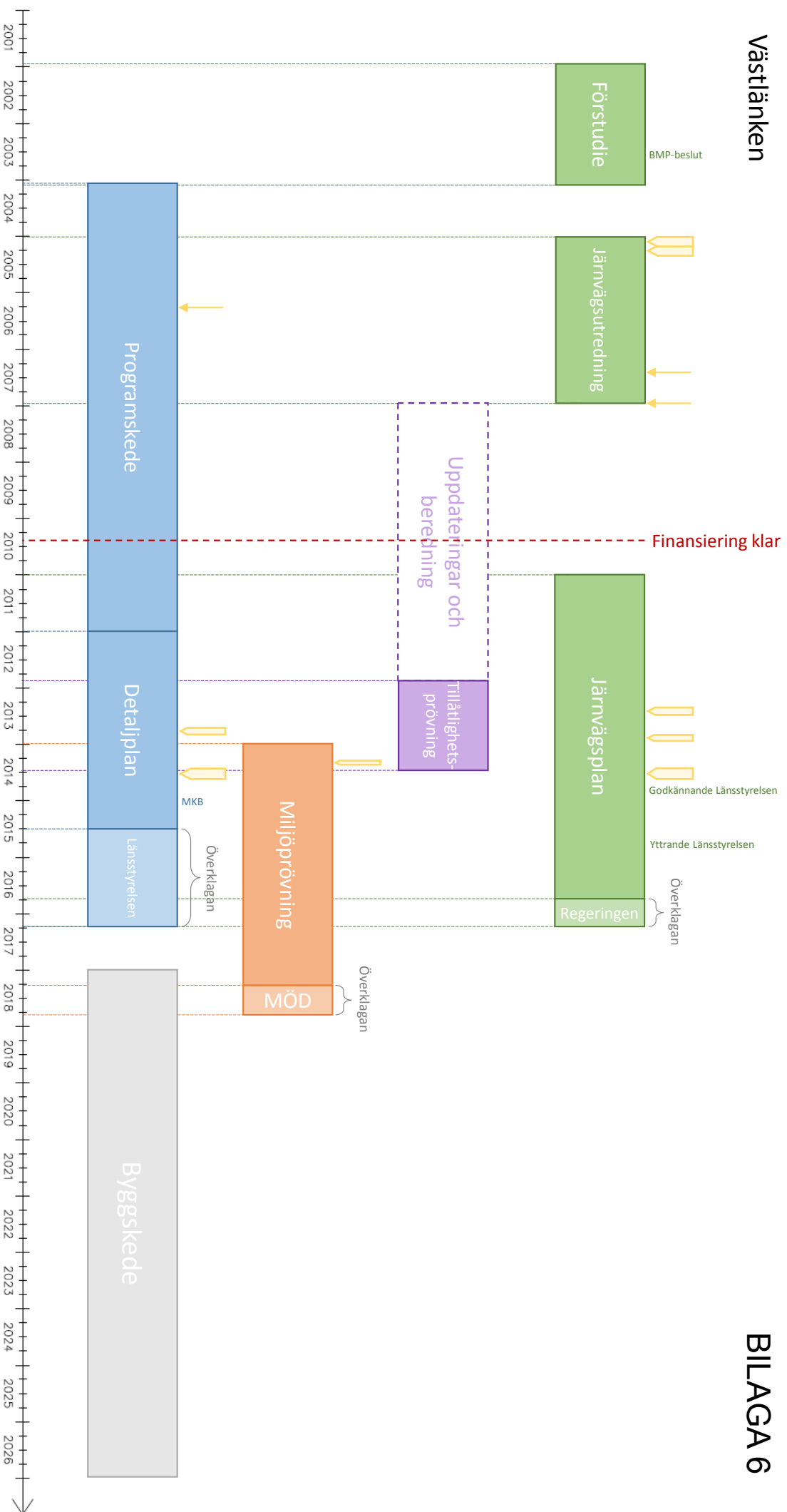


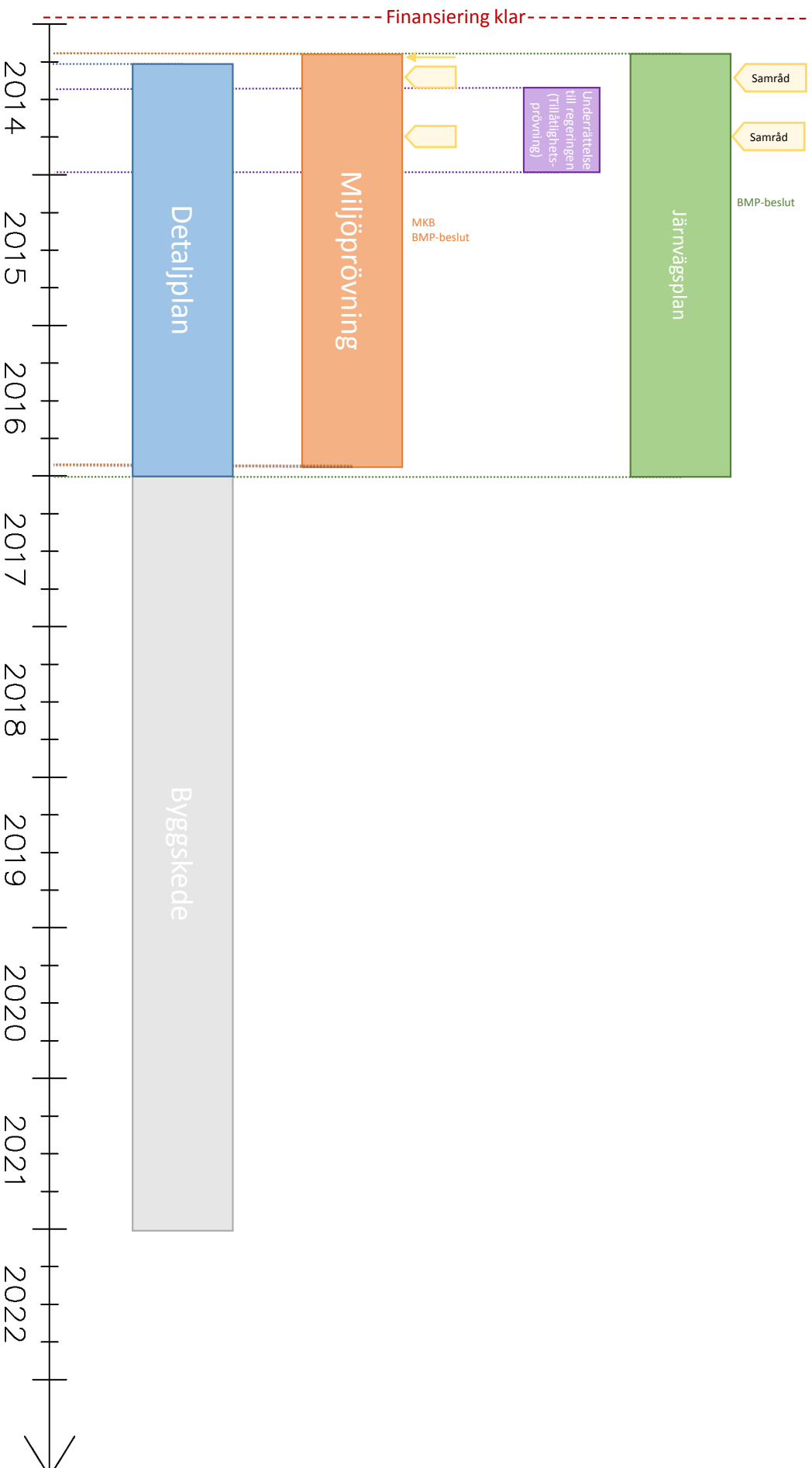


Förbifart Stockholm

BILAGA 5







Intervjuade personer

Projekt Varbergstunneln

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2015-12-08	Johanna Gerremo	Ansvarig järnvägsplan
2015-12-08	Jesper Mårtensson	Ansvarig miljö och tillstånd

Projekt Citybanan

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2015-12-02	Kjell-Åke Averstad	Projektchef
2015-12-02	Anders Johansson	Fastighetschef
2015-12-02	Per Matsson	Fastighetshandläggare
2016-01-15	Fredrik Moback	Miljöchef

Projekt Förbifart Stockholm

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2015-11-24	Marie Borgblad	Projektjurist
2015-11-24	Ola Landin	Ansvarig hydrogeolog
2015-11-24	Marie Westin	Ansvarig miljö
2016-01-15	Johan Brantmark	Projektchef
2016-01-15	Lena Bergmark	Fastighetschef

Projekt Västlänken

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2015-12-09	Lennart Dage	Ansvarig fastighets och tillstånd
2015-12-09	Bo Larsson	Projektchef
2015-12-09	Bo Lindgren	Tillåtighetsprövning och samråd
2015-12-09	Linnea Lindqvist	Markförhandlare
2015-12-09	Bo Näverbrant	Miljö- och teknikchef
2016-01-19	Kerstin Larsson	Uppdragsledare miljöprövningsuppdraget

Projekt utbyggnad av tunnelbanan från Akalla till Barkarby

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2016-01-12	Stefan Persson	Chef fastighet och tillstånd
2016-01-12	Karl Persson	Ansvarig tillståndsansökan
2016-01-13	Anna Malmlund	Ansvarig planer
2016-01-13	Åsa von Malmberg	Ansvarig järnvägsplan Akalla-Barkarby

Länsstyrelsen i Stockholms län

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2016-03-21	Susann Sass Jonsson	Samordnare plan- och infrastruktur
2016-03-21	Roger Lind	Planhandläggare
2016-03-21	Charlotta Sundelin	Planhandläggare
2016-04-25	Riitta Lindström	Miljöhandläggare
2016-04-25	Anna Roxell	Miljöhandläggare

Göteborg Stad

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2016-04-12	Jörgen Andersson	Fastighetskontoret, förhandlingsledare
2016-04-12	Karin Holmström	Trafikkontoret, projektchef Gbg stad projektorganisation Västlänken
2016-04-12	Filip Siewertz	Stadsbyggnadskontoret, detaljplanhandläggare

Varbergs kommun

<i>Intervjudatum</i>	<i>Intervjuad person</i>	<i>Befattning</i>
2016-04-05	Jan Bengtsson	Projektledare sedan år 2014 för kommunens organisation för Varbergstunneln
2016-04-05	Göran Johansson	Tidigare projektledare år 1999-2013 för kommunens organisation för Varbergstunneln



BILAGA 9

Redovisning av genomförda intervjuer

INNEHÅLL

REDOVISNING AV INTERVJUERNA	2
VARBERGSTUNNELN	2
<i>Framgångsfaktorer</i>	2
<i>Hinder och svårigheter</i>	3
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	4
<i>Tankar om förändring</i>	5
CITYBANAN	6
<i>Framgångsfaktorer</i>	6
<i>Hinder och svårigheter</i>	7
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	8
<i>Tankar om förändring</i>	10
FÖRBIFART STOCKHOLM	10
<i>Framgångsfaktorer</i>	10
<i>Hinder och svårigheter</i>	11
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	13
<i>Tankar om förändring</i>	13
VÄSTLÄNKEN	14
<i>Framgångsfaktorer</i>	14
<i>Hinder och svårigheter</i>	15
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	15
<i>Tankar om förändring</i>	16
UTBYGGNAD AV TUNNELBANA I STOCKHOLM	16
<i>Framgångsfaktorer</i>	16
<i>Hinder och svårigheter</i>	18
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	18
<i>Tankar om förändring</i>	19
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLM	19
<i>Framgångsfaktorer</i>	19
<i>Hinder och svårigheter</i>	20
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	21
<i>Tankar om förändring</i>	21
GÖTEBORG STAD	22
<i>Framgångsfaktorer</i>	22
<i>Hinder och svårigheter</i>	22
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	23
<i>Tankar om förändring</i>	24
VARBERGS KOMMUN	25
<i>Framgångsfaktorer</i>	25
<i>Hinder och svårigheter</i>	25
<i>Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna</i>	26
<i>Tankar om förändring</i>	27

REDOVISNING AV INTERVJUERNA

Varbergstunneln

Framgångsfaktorer

Det har underlättat att politikerna med stor majoritet var överens om projektet. Det skrevs ett samverkansavtal 2009 (budget och avgränsning av ytan runt stationen) med Varberg kommun, Region Halland, Jernhusen och Trv vilket varit bra för att få snurr på processerna och komma framåt.

En stor framgångsfaktor har varit att projektgruppen sitter geografiskt nära kommunen och har bra kontakter och samarbete med planfolket på kommunen. Att projektkontoret etablerades på plats i Varberg tidigt har gjort att man har kunnat ha möten på plats med aktörer/samarbetspartners och med Länsstyrelsen (Lst i Halmstad). Även lätt och värdefullt att bjuda in sakägare till informationslokalen i projektkontoret, både grupper och enskilda.

En annan faktor som varit både en framgång och en svårighet har varit att det finns mycket folk från byggsidan med tidigt i projektet. Detta har bidragit till att säkerställa att det som projekteras är byggbart men också inneburit svårigheter inom organisationen att förstå de tidiga skedena i processerna.

En framgångsfaktor har varit de gemensamma samråden som hållits (järnvägsplanen, detaljplanen, tillstånd), liksom samråden med Länsstyrelsen som har en samordnare, det vill säga en kontaktperson för projektet. Samordnaren håller i internremisser på länsstyrelsen och har en tydlig tidsplan till dem när de behöver aktivera sig. T ex lämnades en tidplan till Länsstyrelsen för MKB järnvägsplan och de visste då när de behövde frigöra resurser.

Länsstyrelsen hade synpunkter på MKB:n men godkände den och lämnade synpunkter som projektet därefter hanterat och stämt av med dem. Länsstyrelsen har tänkt sig ett yttrande under granskningskedde av järnvägsplanen för att på så sätt kunna ta ett "renare" tillstyrkningsyttrande senare.

Det har varit samma konsult för detaljplan och järnvägsplan vilket har underlättat arbetet. Kommunen och Trafikverket har efter överenskommelse handlat upp en gemensam konsult för dessa processer. Trafikverket var formellt den som genomförde upphandlingen. Detta har skapat goda synergier, samstämmighet och tydliga gränsdragningar – "vinn-vinn!!"

Inför det kommande genomförandet av järnvägs- och detaljplan har Trafikverket stämt av vissa frågor om marklösen med Lantmäteriet inför att ansökan om marktillträde lämnas in. Man tänker sig en blandning av 3D-fastighet, markfastighet (2D) och servitut. Tunneln blir 3D-fastighetsbildad med skyddszon 15 m runt med servitut.

Hinder och svårigheter

Projektet startade 1988 härefter har miljöbalkens tillkommit liksom lagen om byggande av järnväg. Man valde då att göra ett omtag, vågade inte gå vidare med det man hade och ville anpassa innehållet till miljöbalken.

Samordnat planförfarande med parallella processer för detaljplan och järnvägsplan är svårt. Det är lätt att detaljplanen "svävar ut". Trafikverket har dock respekt för att kommunen vill ha med vissa saker i detaljplanen som går utöver järnvägsplanen. Kommunen vill i detaljplanen gärna hantera saker/frågor som ligger vid "sidan av", exempelvis stationsområdet. Det ger en ökad risk för överklagan.

Det är lite trix att få till att detaljplanen ska fungera tillsammans med järnvägsplanen.

Man har tagit fram en gemensam MKB för järnvägsplanen och detaljplanen. Detta har varit svårt. Beskrivningen av stomljud, vibrationer, elektromagnetisk strålning, buller har varit problematisk. Kommunen vill ha med detta i detaljplanen men Trafikverket vill hellre ha med detta i järnvägsplanen. Finns det på båda ställena är det lätt att man glömmer att ändra på något ställe och så blir det motstridigheter. Kommunen har dock ansvar över stadsplaneringen och känner att de lägger sig i Trafikverkets händer, man litar inte på att det blir fastställt i järnvägsplanen. Risk att få med för mycket i detaljplanen vilket kan ge eventuella tolkningsproblem senare. Det är en pedagogisk svårighet att hamna på rätt nivå i respektive plan.

Projektet behöver sampröva Natura2000 i samband med miljöprövningen och det är oklart hur detta ska hanteras. Projektet ansökte om tillstånd för eventuell påverkan på Natura2000 fast man egentligen bedömde att det inte skulle behövas. Det var för att slippa eventuellt överklaganden och att behöva hantera frågan senare. Länsstyrelsen hade dock behövt vara tydligare här för att bli av med beroendena. Istället uppstod förvirring och osäkerhet både i projektet och hos Länsstyrelsen.

Ett annat problem man stött på är artskyddsförordningen i fråga om fåglar i åkerlandskap, man lägger banvallen på åkermark och tar i detta fall bort potentiella häckningsplatser. Man behöver jobba med kompensationsåtgärder men de man föreslagit gynnar andra fågelarter och länsstyrelsen som hanterar prövningen vet inte hur de ska ställa sig till detta. Diskussionerna om kompensationsåtgärder börjar urarta. Det blir mycket tolkningar av lagstiftningen, ex inom artskyddsförordningen.

Hantering av kulturmiljö och fornlämningar har varit problematiskt. En del avgränsningsundersökningar har gjorts av fornlämningar men man har inte påbörjat några slututgrävningar än.

Projektet har skjutit upp inlämningsdatum för ansökan om miljö tillstånd. Man hade missat inventeringen av byggnaders grundläggning vilket görs nu och ska vara klart innan man vet vilka som är sakägare i målet, dessutom har man många energibrunnar i området att ta hänsyn till.

Det finns en risk att trikloretylenföreningar i stationsområdet kan bli en besvärlig fråga. Kommunen kommer troligen inte att hinna sanera källan till föreningen och Trafikverket behöver ta reda på hur de kan ta hand om föreningen om det inte är färdigsanerat.

Projektet går genom tre dikningsföretag, vilket hanteras utanför prövning i domstolsärendet. Det är ännu oklart om företagen behöver omprövas men projektet har uppfattningen att det löst frågan tekniskt så att de inte strider mot dikningsföretagen. Man tänker inte heller pröva upplag av massor eller krossning av massor som de bedömer är entreprenörens arbeten.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Svårt med flera parallella processer. Blir det någon ändring i en av processerna så är det lätt hänt att man glömmer att ändra på alla ställen/i alla handlingar och får då handlingar som inte är samstämmiga.

Inom projektet togs beslutet att MKBn för järnvägsplanen även skulle användas som MKB för detaljplanen. Men det kan ifrågasättas om det inte varit bättre med två separata MKB:er. Det blev problematiskt för kommunen att behöva gå genom Trafikverket och ha en gemensam MKB, särskilt när detaljplanen omfattade mer än själva järnvägen. Vem bedömer när MKB järnvägsplanen är tillräcklig och klar för godkännande av Lst? Efter godkännandet försöker projektet nu att hanterat ändringar som "mindre avvikelser".

Trafikverket har inte fått kommunen att gå med på att endast hänvisa i sin detaljplan till att frågor om vibrationer, stomljud, elektromagnetiska fält samt luftburet buller hanteras i järnvägsplanen. Detta är lite krångligt när ändringar ska göras eftersom samma sak behöver ändras på flera ställen och det är lätt att glömma bort något. Kommunen har inte känt sig trygga med att hanteringen för dessa frågor läggs i händerna på verket utan vill ha dem med i sitt detaljplanearbete.

Ett tips är att se till att konsulterna har en samgranskning av sina handlingar innan leverans. Viktigt att de synkar ihop handlingarna och det fungerar inte alltid med den renodlade beställarrollen. Det behövs kompetens inom beställarrollen och man behöver gå igenom allt så att det inte är motstridigt. Trafikverket hade förväntat sig andra handlingar och kvalitet än vad man fick.

Kommunen har lättare att flytta på tidsplanen för detaljplaner men i och med att Trafikverket handlat upp en gemensam konsult så har det nog fått kommunen att jobba på snabbare. TRV har haft tydliga tidsplaner som kommunicerats med kommunen och har genom detta "pressat på" för att få beslut från kommunen och klara tidsplanen.

Ha många små samråd med grupper och enskilda, träffa dessa och bemöt deras oro. Öppet hus utan dragningar där personer som kom kunde skriva upp sig på mindre träffar var väldigt bra.

Tillsynsmyndigheten, miljökontoret på kommunen, har varit inbjudna till samrådsmöten om järnvägsplanen med länsstyrelsen. De är nyfikna på vad som senare hamnar på deras bort. De har också koll på vad som planeras i övrigt i kommunen. Kommunen är därmed informerade och får större inblick i projektet.

Genomför en riskminskning av överklagningar genom att vara lyhörd. Plankorsningen i Vareborg var en fråga som samråddes extra med fastighetsägare. Trafikverket hade föreslagit att bygga en bro vilket de boende inte var nöjda med. De föreslog själva en annan lösning, denna lösning kommer att användas och innebär en vägport i ett helt annat läge. Förhoppningen är att kringboende kommer känna sig sedda och vara nöjda och inte överklaga.

Projektet har inte använt möjligheten att lätta upp bygglovsprocessen när de tagit fram järnvägsplanen eftersom de inte har haft underlaget och kunnat vara tydliga mot kommunen vilka anläggningar i järnvägsplanen som avses undantas från bygglovsplikt. Däremot har biotopskydd, strandskydd och 12:6-samråd hanteras i MKB järnvägsplan.

Tankar om förändring

Samarbete med kommunen har väckt fråga om Trafikverkets roll och internt inom Trafikverket har man olika synsätt på innebörden av begreppet renodlad beställarroll.

Det är ett problem med totalentreprenad/byggsidan om man i tidigt skede behöver låsa ex placering av bullerskyddsåtgärder. Det vore bra att ha lite mer flexibilitet i järnvägsplanen, d.v.s. kunna använda sig av mindre avvikelse mer frekvent. Vore bättre att i planen ha vilken funktion som ska uppnås och inte exakt vilken åtgärd som ska göras, ex titta på/visa fler möjliga olika lösningar och lämna upp till byggskede vad det blir, till exempel bullervall eller bullerplank.

MKBn för tillståndsprövningen tar avstamp i MKB:n för järnvägsplanen. Risk att man behöver gå för djupt i projekteringen för att förstå konsekvenserna. Kan bli ett problem senare för att man har låst fast sig. Vore bra att ha systemhandlingen klar och därefter göra MKB:n istället för tvärt om. Å andra sidan behöver systemhandlingen få grepp om miljökonsekvenserna för att veta om det är möjligt att bygga på visst sätt och kunna gå vidare med frågan. Man behöver ha kommit så långt i projekteringen att det finns underlag att ta fram bra handlingar för tillståndsprövningen i domstolen. I den bästa av världar bör systemhandlingen vara gjord först, sen görs MKB:n utifrån den. Går det att göra systemhandlingen utan att veta vad den får för konsekvenser? Nej, egentligen inte. Det ena är beroende av det andra. Allmänheten måste också ha chans att tycka och påverka. Ser inget tydligt mönster hur processerna hade kunnat förkorta, hur beroenden i processerna skulle kunna hanteras och vilka steg som måste tas.

Natura2000-frågan och t ex artskyddsfrågan med krav kompensationsåtgärder behöver ses över på något sett.

Det samordnade planförfarandet med löpande samråd har gjort det svårare att veta när MKB:n för järnvägsplan bör lämnas till länsstyrelsen för godkännande. Hur många "rena" MKB:er finns det efter det samordnade planförfarandet kom? Med löpande samråd blir det lättare ändringar och de behöver hanteras även efter att MKB:n blivit godkänd.

Behöver möjligheten att göra "mindre avsteg" från järnvägsplanen.

Citybanan

Framgångsfaktorer

Att lägga fast strategier, planering och organisation är viktigt för projektet och det fungerade bra för Citybanan. Citybanan har haft en tydlig målbild. Budget och tidsplan som fastställdes i nov 2007 har innehållits. Det underlättade att bearbeta alla alternativ och kunna ta beslut på vägen och då plocka bort alternativa lösningar allt eftersom. En paradox är att stoppet 2006 (efter riksdagsvalet se vidare nedan) ledde till ett beslut som skapade en politisk enighet som fick projektet att rulla på utan politiska hinder efter detta.

Entreprenadstrategin att varje entreprenad behöver en egen arbetstunnel för att komma åt sin sträcka var bra och fick bärning på järnvägsplanen och tillståndsprocessen.

En omfattande, genomtänkt och långtgående systemhandling togs fram. Detta ledde till att projektet kunde hantera planprocessen på ett effektivt sätt. Systemhandlingen gav också ett bra underlag för tillåtlighetsprövningen. En annan framgångsfaktor var att vid tillåtlighetsprövningen togs inte utformningen över mark med (stationsentréer). Beslut om en separat järnvägsplan för järnvägsbron i Årsta har varit bra. Järnvägsplanen och detaljplanarbetet har fungerat bra och de har i överklaganden varit prioriterade av överprövande myndighet. Kommunerna (Stockholm och Solna) och Trafikverket planprövning har också prioriterat projektet.

Samarbete med Svenska Kyrkan var bra. Projektet fick ett krav på särskild hantering av kulturmiljö och ett krav på ett kontrollprogram för kulturmiljö kom med tillåtlighetsbeslutet. Att hantera detta professionellt blev en utmaning. Det togs fram ett samarbetsavtal med Svenska kyrkan som underlättade kontakterna. Avtalet innebar att man skulle hålla tidsplanen och drivningen samt ej skada byggnaderna och inventarierna samt att kyrkan skulle kunna bedriva sin verksamhet. De tog fram en organisation för samarbetet i projektet och inom Svenska kyrkan. Det fanns inte samma avtal med Statens fastighetsverk och där gick det svårare att hantera frågorna.

Att implementera dessa förutsättningar (hantering av kulturmiljö) i produktionen blev en annan utmaning och projektet fick lägga ner mycket arbete på möten och dokumentation för att bereda mark för produktionen, vilket i slutändan blev en framgång. Totalt sett blev det lite

skador, budgeten innehölls (2 % under målet). Allt detta krävde hög kompetens både när det gällde sprängningar och kulturkunnande.

Ett omfattande och bra genomförandeavtal slöts med Stockholms stad och landstinget år 2006 vilka fungerade bra under i hela processen. Innan dess fanns det en principöverenskommelse och ett samarbetsavtal och ett avtal om detaljplanearbetet. Bra relation med kommuner och landsting har varit en framgångsfaktor.

3D fastighetsbildning har varit en framgångsfaktor och det har varit en trygghet att ha en lagakraftvunnen järnvägsplan vid fastighetsregleringen, särskilt när just 3D-bildningen ifrågasatts av sakägare.

Projektet satsade mycket på kommunikation. Projektet hade som policy att alla som frågar ska få svar. Det blev ett vinande koncept.

Det är en framgångsfaktor att alla klagomål har hanterats inom projektet. Är det någon man inte kommit överens med, då får man ta det till miljöförvaltningen men de flesta klagomålen kan vi faktiskt lösa själva.

Professionell bemanning av projektet har varit en framgångsfaktor, personer som både har kunskap och kan hanterat de olika processerna. Man behöver många kompetenser som beställare för att utöva ansvar och styrning, drivning av processerna och sköta kontakter med myndigheter.

Hinder och svårigheter

Det främsta hindret har varit regeringsskiftet 2006 då projektet stoppades samt miljöprovningarna som ledde till omtag.

Den nya alliansregeringen stoppade projektet 1 okt 2006 när de kom till makten och ville göra en översyn av projektet, "ytspårsutredningen", eftersom de bedömde att kostanden var alldeles för hög. Ytspårsutredningen tillsattes i nov/dec 2006. Under avstämningen hade projektchefen veckovisa avstämningar med departementet för att se vilka arbeten som kunde pågå under stoppet. Söderströmstunneln var ute på förfrågan och flera entreprenörer hoppade av från anbudslämnande eftersom det ansåg det för osäkert att lämna anbud. Försommaren 2007 hävdades stoppet då utredningen kom fram till att projektet var lönsamt, samhällsekonomiskt och borde genomföras. (Det hade den tidigare röd-gröna regeringen också kommit fram till när de godkände projektet.) Alla politiska partier var då överens. Stoppet för ytspårsutredningen på strax över ett halvår tog två år att hämta igen ekonomiskt.

Det är ett komplicerat projekt mitt under centrala Stockholm. Klart att det blir en svår sak att få miljötillstånden. Svårigheten låg i att det var otydligt vad som krävdes och skulle omfattas i provningen. Varför skulle man ha med buller och vibrationer för att få tillstånd till att leda bort grundvatten? Projektet hade miljöjurister som var väl insatta i provningen och praxis för att ta fram underlaget.

Miljödomstolen (MD) och Miljööverdomstolen (MÖD) tyckte helt olika och det gav osäkerheter för projektet och för tillsynsmyndigheterna om vad som egentligen gäller. MÖD drog tillbaka tillståndet för arbetstunneln vid Bangården och det gav stopp i byggskedet och fick stora ekonomiska konsekvenser. MÖDs ändring av praxisen för vattenverksamhetsprövningar kostade projektet ca 390 miljoner kronor.

Trafikverket ville avgränsa sakägarkretsen i miljöprövningen till att omfatta fastigheter med grundvattenberoende byggnader och anläggningar men fick inte gehör för detta. MD ansåg att alla fastigheter inom influensområdet var sakägare.

Att sökanden betalar motpartens kostnader spelar nog roll i antalet motparter som engagerar sig och sedan överklagar.

I arbetet med att förebygga och inte riskera att skada den känsliga kulturmiljön blev det en krokigare väg när det gällde samarbetet med Statens Fastighetsverk. Det kom mycket krav från både från Fastighetsverket och Svenska Kyrkan, de var oroliga och kunde inte förutse vad Citybanan skulle ge för konsekvenser. Det fanns ingen etablerad rutin för detta innan Citybanan.

Trafikverket (projekt Citybanan) hade ingen rätt att ta initiativ till omprövningsförrättning. När vi skulle gå in med arbeten i vissa byggnader behövde vi evakuera näringsidkare och vi har ingen rätt att tvångsvis få ut dem. Detta tog lång tid och krävde långa förhandlingar.

Det finns en svårighet att få allt att gå i takt; Att kunna driva processerna parallellt - projektering, planprocessen och tillståndsprövning.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Det var bra att ha tillåtlighetsbeslutet vilken säger att Citybanan får genomföras, det har underlättat i senare prövningar i domstolen.

I miljödomstolen fick projektet några stora fastighetsägare emot sig. Att kommunicera med dem i ett tidigt skede hade varit bättre. I domstolsprocessen gick allt genom juristerna och deras tekniska biträden, hade varit bättre att träffat VD i tidigt skede och haft kommunikation med dem.

Miljöprövningen är viktig och samtidigt ett av de svåraste momenten i projektet. Man behöver besluten och med bra villkor dessutom, samtidigt har inte projektet så stor kontroll på dessa processer. Vore bra att ha haft med t ex villkor om miljöfarlig verksamhet (byggstörningar) redan i ursprungsansökan. Det är sålunda av betydelse att man föreslår "rätt villkor" till domstolen, det spar tid. Miljödomstolen gjorde justeringar i villkorsförslagen. Villkoren som i och för sig var bra avvägda mellan möjligheten att genomföra projektet och acceptabel störning på omgivningen.

Man måste projektera relativt långt för att ha ett bra underlag för miljödomarna samtidigt som man snabbt vill ha domarna för att få input i projekteringen, så att alla projekterar i enlighet

med miljödomen. I genomförandeskedet (byggskedet) hade entreprenören inte alltid förstått varför vissa saker ska göras. Haft problem men både entreprenör och byggledning som inte tyckt att det varit så viktigt. Med facit i hand hade detta kunnat styras bättre från projektering, det vill säga förståelsen för miljötillstånd i implementeringen i byggskedet.

Att ha en metod i marklösenprocessen för att kunna ta initiativ till omprövningsförrättning samt att tvångsvis få ut näringsidkare hade underlättat.

Kulturhistoriska frågorna blev väldigt stora och det var projektet inte förberedda på. Tänk igenom vilka frågor som är viktiga, hur de kan hanteras och ta fram en modell för detta. Det var Länsstyrelsen som ville ha ett specialvillkor p.g.a. vibrationer för kulturfastigheter. Trafikverket accepterade detta. Det är viktigt med styrning av entreprenörens sprängningsarbeten så att de förstår varför man behöver genomföra försiktig sprängning. Det kanske hade varit bra att titta på kostnadseffektiviteten i de åtgärder som har genomförts för kulturmiljö.

Att vara öppen och lyssna på synpunkter under samrådet samt att ha en löpande lyhörd dialog med alla som är intresserade.

Kontakten med tillsynsmyndigheterna har fungerat bra, t ex har Stockholms miljöförvaltningen hanterat miljöfrågorna bra och staden har även varit bra på att hantera detaljplanerna. Kontakten och dialogen med domstolen har varit bra men ibland har det tagit lång tid. Vore bra om hela domstolsprocessen kunde gå snabbare. Fick en bra tidsplan från domstolen.

Överföringen av kunskap från projektet till driftorganisationen har fortfarande oklarheter. Nu har ett övertagandeprojekt bildats och det finns projektledare i projektet både från Citybanan och Trafikverket underhåll för att få ett bra övertagande/avlämnande. Det finns villkor i tillåtighetsbeslutet som även gäller för driftskedet. t ex kravet att godståg ej får köra i Citybanan. Trafikverkets avdelning "Underhåll" ska ta över anläggningen. Slutprövningen i domstol av Citybanan ska ske år 2021 och då finns inte projektorganisationen kvar. Underhåll har då tagit över men vem som ansvarar för omprövningen är inte klart.

Det som kan tjäna tid i ett projekt är:

- Bra genomförandeavtal
- Projektplan som lades fast 2007 och där strategier, tidsplan och budget beslutades. Hållit fast vid den.
- "Lägg ner tiden tidigt i projektet" men ta sedan besluten för att komma vidare.
- Att tidigt involvera motparter och viktiga intressenter, aldrig tulla på framdriften.

De största riskerna i ett projekt:

- Den egna organisationen och dess förmåga att hantera frågorna som kommer upp. Beslutsvägar behöver vara korta och behöver få till samsyn för att komma framåt.
- Kommunikation internt och externt otroligt viktigt. Som mest hade de 11 kommunikatörer vilket gav problem internt inom Trafikverket som ville att alla projekt

skulle hanteras lika. Ett sådant här projekt behöver de bästa kompetenserna för att fungera smidigt.

Tankar om förändring

Frågan om praxis/krav för miljöprovningen ses över. Hur var det möjligt att MD och MÖD kunde tycka så principiellt olika i samma frågor? Miljöstörningsfrågorna blev dubbelprovade. De hade redan hanterats med tillsynsmyndigheten (kommunen) när MÖD beslutade att miljöstörningarna skulle tas med i miljöprovningen. Ribban förefaller höjas varje gång och det riskerar bli svårt framöver när andra projekt provas. Nästa projekt behöver göra allt detta och helst lite till. Vad slutar det i?

Trafikverket ville avgränsa sakägarkretsen i miljöprovningen till att omfatta alla fastigheter med grundvattenberoende byggnader och anläggningar men fick inte gehör för detta. MD ansåg att alla fastigheter inom influensområdet var sakägare.

Vore en fördel om fler delar i processerna gick att samordnas. Detaljplan och järnvägsplan togs fram hand i hand men tillståndprocessen var skild.

Alternativt vore det bra om man kan slå ihop miljöprovningen och järnvägsplanen. Det finns en osäkerhet i att ha parallella processer på något som är relativt lika. Kan man inte ha allt i ett av dem?

Marklösenprocessen har legala brister. Det vore bra om Trafikverket skulle ha rätt att initiera en ändringsförrättning för gemensamhetsanläggningar. En rätt som de inte har idag och nu fick projektet förhandla med en av delägarna att ta initiativ till en sådan förrättning. Vidare var det också svårt att flytta på några hyresgäster då detta inte kunde ske med hjälp av fastighetsförrättning. Den tillfälliga nyttjanderätten enligt LBJ (lag om byggande av järnväg) kan inte användas för att flytta en hyresgäst.

Lantmäteriet tittar på detaljplanen när de gör sina förrättningar (för marklösen för järnvägen) och bryr sig inte så mycket om järnvägsplanen. Detaljplanen är viktig mot kommande stadsplanering eftersom planprocessen sker inom kommunen och de är vana att ta hänsyn till andra detaljplaner med har mindre kunskap om järnvägsplaner eller tillståndprocessen. Det är tveksamt om järnvägsplanen har "livskraft" i driftskedet sedan järnvägen anlagts.

Förbifart Stockholm

Framgångsfaktorer

En professionell beställarorganisation med många kompetenser som kan planfrågor, fastighetsfrågor, miljöfrågor och myndighetsfrågor. Annars hade det inte gått.

Kommunernas arbete med detaljplaner har gått bra och det har varit viktigt att de är överens för att få detaljplanerna att gå ihop över kommungränserna. Här har RUFsén (regional

utvecklingsplan för Stockholm län) underlättat. Tack vare den var kommunerna överens om var Förbifart Stockholm skulle dras. I stort sett har alla detaljplaner tagits med samma kommunala politiska sammansättning som tog finansieringsbeslutet för förbifart Stockholm (FBS) vilket också underlättat.

Man har haft dialog, samråd och information åt olika håll vilket blev lyckat. Samrådsstrategin har varit att ha samråd i form av dialogmodell – med inledande information för 100-tals besökande som sedan delades upp i smågrupper för att diskutera och besvara frågor. På så vis har man kunnat fånga in synpunkter och stämningar och undvikit aggressioner. Man har bjudit in alla intressenter sedan år 2008 på tematiska möten varje halvår till dess att arbetsplanen fastställdes. Samråden var gemensamma för plan- och tillståndsprocessen. Vilket ledde till att tid sparades och alla frågor kunde hamna rätt. Detta gillades också av sakägarna.

För att få igenom planprocesserna har det underlättat att ha Länsstyrelsen med sig från första början. Länsstyrelsen lämnade gemensamma svar och besked och innan dess hade de internt avvägt och bedömt motstridiga intressen. Länsstyrelsen har gjort tydliga prioriteringar mellan riksintressena.

En tydlig strategi för miljöprövningen togs fram från början (år 2008-09), med ramarna för ansökan och upplägget av villkoren. Det var tydligt och genomtänkt i förväg. Denna ram (miljöprövningsramen) prövades på olika sätt och höll över tiden t ex mot länsstyrelsen och gav ett bra samarbete också internt med flera specialister. Det tekniska underlaget från konsulterna och MKBn höll också över tiden. En "second opinion" av tillståndsansökans handlingar och presentationsmaterial togs fram inför huvudförhandlingen i MD vilket gav en värdefull "input". Kommunikationen med domstolen var en framgång. Det beror delvis på vilken kontaktperson man får och hur kommunikativ den personen är. Projektet hade uppdelade ansökningsmål i domstolen men de handlades samlat med en kommunikationskanal mot projektet för alla fyra målen vilket underlättade. Slutligen har Länsstyrelsen och kommunernas tillsynsmyndigheter i huvudsak accepterat Trafikverkets till villkor och motiveringar. Detta har varit viktigt för att få igenom en dom i mark- och miljödomstolen.

Hinder och svårigheter

Det har varit en utmaning att vara så formell som plan- och tillståndsprocessen kräver. En stor fråga var omfattningen och avgränsningen av MKB:erna vilket krävde diskussioner, både inom projektet och med Länsstyrelsen.

Genomförandeavtalet med Stockholm Stad tog tre års förhandling innan det var klart. Staden såg sig här endast som kravställare av innehåll och kvalitet underordnat kravet på att hålla en "tidtabell" och det blev ett tungt arbete att få avtalet i hamn. Tillslut blev avtalet tidskritiskt eftersom det behövde vara klart innan detaljplanerna kunde antas. Den känsliga frågan var att kommunen ville ha mer pengar och att Trafikverket skulle betala för mer saker. Det har varit problem med projektets avgränsning mot kommunens ansvarsområde. Kommunen menade att

de hade köpt sig fria från sitt ansvar men dessa pengar har aldrig kommit till projekt Förbifart Stockholm.

En svårighet var att när tilltålighetsbeslutet kom fanns en fråga kvar och det var trafikplats Lovö (Ekerö kommun) vars lokalisering då inte var klar. I tillåtligheten finns ett villkor om att detta skulle utredas vidare i en samverkansgrupp med kommunen och olika myndigheter. Detta utredningsuppdrag tog massor med tid. Det var helt enkelt en alltför känslig fråga som fortfarande hängde kvar.

Projektet hade ett "moment 22" när Natura-2000-frågan behövde vara löst innan Trafikverkets planprövning ville fastställa arbetsplanen samtidigt som Länsstyrelsen inte ville hantera Natura-2000-ansökan innan arbetsplanen var fastställd. Någon måste ta första steget fast ingen egentligen ville, vilket orsakade onödig tidspilla och därmed kostnader för projektet.

Under arbetet med tillståndsansökan för Förbifart Stockholm skedde en glidning i rättspraxis så att även miljöstörningar från annan verksamhet än vattenverksamhet skulle samprövas av Mark- och miljödomstolen. Naturvårdsverket ansåg överraskande också att bergmassor skulle hanteras som avfall, vilket behövde bemötas. (Domstolen bedömde senare dock att bergmassorna var en biprodukt och ej att klassa som avfall.)

Det var ibland svårt att implementera att bygghandlingsprojekteringen hade ansökan om miljötillståndet som en projekteringsförutsättning. Ansökan var likväl klar och inlämnad före bygghandlingsprojekteringen. Svårt att få de olika inblandade att förstå varandra, särskilt när projektet växer. Kunskapen om vad som krävs i plan- och tillståndsprocessen varierade och det blev också diskussioner om vald strategi vilket slukade energi i projektet.

Tidigare genomförda infrastrukturprojekt (Södra och Norra Länken) i Stockholm hade inte en så omfattande miljöprövning som detta projekt. De tidigare projekten hanterades enligt äldre lagstiftning och erfarenheterna från dessa gjorde det svårt att inom organisationen få en gemensam syn på hur tillståndsprövningen skulle hanteras. Bland annat behövde vissa frågor lösas i ett tidigare skede än vad organisationen var van vid. I vissa fall prioriterades budget och tidsplan framför tillståndsprövningen.

Ett upplevt stort problem för projektet är de många överprövningsmål i domstol på samma frågeställning. Alla processer har konsekvent överklagats så långt det varit möjligt med i stort sett samma frågor och argument hela tiden. Det är likväl bara intresseorganisationer som stått för detta överklagande och skälet är att de inte vill ha projektet som helhet. Det har tagit både tid, energi och kostnader.

Samtidigt har andra sakägarna varit förvirrade när det gällde domstolsprocesserna, vilken process det gäller, hur de skulle vara med och vad de skulle svara på.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Detaljplaneringen hanterades olika i de fem kommunerna och leder till olika genomförandestrategier. Det blir 3D-fatighetsbildning inom Stockholm stad, vilken har mer än hälften av sträckningen. I Huddinge och Sollentuna (påkopplingspunkterna) har man istället valt att ta bort detaljplanerna så att vägens arbetsplan inte strider mot gällande detaljplan. Ekerö kommun är planlöst i tunnelsträckningen. I Järfälla kommun har man inte behövt ändra några detaljplaner då projektet marginellt passerar kommungränsen i sydost.

Det är framförallt i Stockholms kommun vägen går under bebyggelse. Kommunerna har olika strategier för hur de vill göra detaljplaner. Stockholm stad vill detaljplanelägga även naturmark vilket de andra kommunerna inte gör i samma utsträckning. Huddinge och Sollentuna var i grunden positiva till projektet och det har underlättat kontakterna med dem.

Det finns ett stort beroende mellan staten och kommunerna eftersom de är jämbördiga parter men kommunerna vet att staten har en tidsplan att följa. Man behöver komma överens men har olika utgångspunkter.

Länsstyrelsen var med på "tåget" tidigt och har haft en halvtidstjänst för att samordna projekt Förbifart Stockholm.

Vore bra att haft lokaliseringen av trafikplats Lovö klar tidigt, det har tagit ett halvår extra. Man skulle sålunda ha lagt energi på att få ett avslut i utredningen om placeringen av trafikplats Lovön innan tillåtlighetsprövningen skedde.

Att slå fast besluten/strategier och inte ändrar på vägen samt att tydliggöra besluten. Om inte omständigheterna så kräver för projektets "överlevnad" bör man inte ändra fastställda strategier. Tillståndsprövningen är lika viktig som processen med arbetsplan samt att den är känsligare eftersom man inte styr den själv (domstolsprövningen). Det vore också bra att vid huvudförhandlingen ha ännu bättre klart för sig hur uppföljningen av domen ska gå till vid genomförandet av projektet.

När organisationen växte skulle mer fokus lagts på den interna kommunikationen. Styrningen av tillståndsprocessen skulle lagts annorlunda i projektorganisationen. Tillståndsprocessen skulle också tagits in tidigt och tydligt i organisationen.

Ingen tidsplan har kunnat ta med tiden för hela plan- och tillståndsprocessen. Det är överprövningsprocessen som tagit tid.

Sakägarkretsen för tillståndsprövningen avgränsades i ansökan på ett genomtänkt sätt men kom likväl under prövningen att ändras av domstolen genom deras beslut.

Tankar om förändring

De stora politiska avtalen och förhandlingarna, Sverigeförhandlingar osv, är svåra att hantera i nästa steg när mer detaljerade avtal ska tas fram. De är ofta väldigt öppna och kan skapa problem. När sådant avtal ska ner till verkligheten behöver man en tolkningsman, en person

som varit med när avtalet skrevs och vet hur man diskuterade, så att man vet hur man ska tolka huvudavtalet och vad avsikten med avtalet var. Lämna inte ansvaret till parterna för att själva tolka det.

Detaljplaner har ett planlås på minst 5 år vilket har ställt till det i områden där man kanske behöver ändra planerna relativt ofta. D.v.s. detaljplanens genomförandetid lägger ett lås på alla ändringar som skulle behöva göras av detaljplanen. Denna problematik har uppkommit i Kungens kurva.

Det skulle underlättat med en genomförandelag som i Danmark (anläggningslag). Man skulle behöva hantera jämnbördsförhållandet mellan stat och kommun när det gäller arbetsplan/vägplan och detaljplaner. Nu är inget övergripande över det andra varför båda parterna är jämbördiga. I Danmark har man gett staten det övergripande ansvaret/möjligheten att säga till om saker genom att stifta en anläggningslag om projektet.

För att få till totalentreprenader vore det bra att få domstolen att lämna villkor på vilken miljöpåverkan som är acceptabel och som projektet behöver förhålla sig till men inte hur projektet ska genomföras. Det senare vill man lämna till entreprenören.

Det finns ett behov av att tydliggöra syfte, nyttan och effekten av tillåtlighetsprövningen.

Intresseorganisationer möjligheter till att yttra sig i tillåtlighetsfrågan borde ses över. I de tidiga och övergripande skedena är det relevant för dem att kunna överklaga de övergripande frågeställningarna. Begränsa därefter överklagandemöjligheterna till sakägare.

Välj rätt projekterande konsulter, en konsult borde t ex kunna upprätta samtliga MKB (3 versioner), en konsult borde kunna upprätta både detaljplan och järnvägsplan. Det senare förutsätter dock samverkan mellan projektet och berörd kommun.

Västlänken

Framgångsfaktorer

Framgångsfaktorer för Västlänken har varit den tidsplanering som har gjorts. Att ha en tydlig tidsplan har underlättat i kontakterna med myndigheter och gjort det lättare att hålla milstolpar som exempelvis samrådsperioder. Andra framgångsfaktorer har varit det integrerade arbetssätt som bedrivits med projekterande och planerande konsulter och experter på trafikverket, arbetet med systematisk kravhantering, riskanalys och riskfaktorer. Det har även underlättat att Göteborg stad har delat upp arbetet med detaljplaner. Staden tar fram fyra detaljplaner för Västlänken, en för spårlinjen samt tre för stationerna. Detta gör att det endast är detaljplanen för spårlinjen som behöver vara antagen för att järnvägsplanen ska kunna fastställas.

Hinder och svårigheter

Hantering av medfinansieringsavtalet har varit lite komplicerat. Trafikverket har ingen intern process som hanterar detta och det är ganska ny typ av finansiering. Den som medfinansierar vill ha stor insyn och kunna påverka och detta finns inte inarbetat i trafikverkets processer.

Kommunen har inte haft de resurser som erfordrats för sin stadsplanering och har därför haft svårt att hänga med i trafikverkets processtempo.

En annan svårighet att hantera är att de långa processerna vilket innebär att det kommer in nya handläggare under tiden och de har ibland haft svårt att sätta sig in i gamla, redan tagna beslut vilket inneburit ifrågasättande och en del omtag.

Regeringens tillåtighetsbeslut tog två år och regeringen hade svårt att förstå att beslutet behövdes innan järnvägsplanen kunde fastställas och förstod aldrig projektets brådska. Eftersom man behövde fortsätta med järnvägsplaneprocessen under tiden blev det problematiskt under samråden när man behövde utgå ifrån "under förutsättning att tillåtighetsbeslutet kommer". Det har även varit problematiskt att veta vem som har beslutanderätt när det gäller uppfyllandet av regeringens villkor i tillåtighetsbeslutet. Trafikverket har en syn på när de bedömer att villkoren är uppfyllda och länsstyrelsen en annan.

Länsstyrelsen har haft svårt att göra en samordnad bedömning av olika riksintressen. Särintressen har fått ta stor plats och resulterat i att många kompletteringar har behövts göras. När staden eller länsstyrelsen beslutat vilken väg de ska ta ska inte särintressen komma tillbaka men det har de gjort. Det har varit mycket debatterande efter fattade beslut snarare än debatter innan.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Västlänken har varit ett ifrågasatt projekt och med facit i hand hade det varit bra med fler kommunikatörer i projektet och om projektet hade varit bättre förankrat i staden. Det hade även varit bra om man hade bemannat projektet med miljöprövningsprocessen samtidigt som man hanterade och startade planprocessen. Det hade då varit lättare att fånga upp vad som borde förprojekteras för att få de svar och detaljer som behövs för miljöprövningen.

Västlänken har haft en gemensam MKB för järnvägsplan Västlänken och järnvägsplan Olskroken planskildhet. Däremot har en egen MKB tagits fram för miljöprövningen eftersom MKB järnvägsplan inte innehåller alla bitar som krävs för miljöprövningen. Kommunen har för detaljplanerna för Västlänken tagit fram en egen MKB med underlag från de rapporter som tagits fram i projekt Västlänken.

Västlänken har drivit alla processerna parallellt, vilket är normalt eftersom det annars tar för lång tid. Detta strider dock mot trafikverkets egna interna rutiner som säger att processerna ska gå efter varandra. Alla som jobbar inom processerna måste ha förståelse för att allt inte är klarlagt och att det kommer att förändringar under projektets gång. Detta behöver hanteras inom de parallella processerna.

Den finansiella processen är otroligt viktig och det kan leda till problem i plan- och tillståndsprocessen när den politiska sammansättningen förändras mellan mandatperioder och finansieringsbeslut ifrågasätts eller politiska omprövningar görs.

Tankar om förändring

Det finns en otydlighet i rimlighetsavvägningen av de allmänna hänsynsreglerna. Det är svårt att veta hur mycket material som behövs för att visa om projektet är ekonomiskt rimligt/orimligt och hur det ska konkretiseras.

Det har tagit lång tid att få ett beslut om betydande miljöpåverkan, samrådsredogörelsen för beslutet lämnades in tidigt men beslutet dröjde.

Det finns en problematik i att olika processer låser varandra. För Västlänken var det problematiskt att regeringens tillåtlighetsbeslut tog så lång tid. Detta innebar att arbetet med järnvägsplanen hade hunnit långt innan beslutet kom och att hanteringen av samråden blev lite komplicerade när utgångspunkten blev att lägga till att allt som visades gällde under förutsättning att regeringen meddelar tillåtlighetsbeslut. Det gav problem i kommunikationen med sakägare och allmänhet, vilka ibland var negativa mot projektet och hade svårt att förstå att arbetet med processerna behövde löpa på innan tillåtlighetsbeslutet var fattat.

Utbyggnad av tunnelbana i Stockholm

Framgångsfaktorer

Det har varit en framgångsfaktor att det tidigt togs fram en planläggnings- och prövningsstrategi. Strategin behandlade frågan om man borde ta fram endast detaljplan eller även järnvägsplan, vilket är frivilligt för anläggande av tunnelbana. Projektet landade i att även ta fram järnvägsplan p.g.a. kommunikationsmässiga fördelar med allmänheten, säkra marktillträde på kvartersmark samt att kommunerna tyckte att det var bra att någon tog ett större överkommunalt arbete och gjorde utredningar. Man beslutade även att ha två helt parallella processer och göra lokaliseringssprövningen i två instanser, vilket skiljer sig från många av trafikverkets projekt. Redan i planläggningsstrategin finns en tidsplan vilken räknats fram utifrån tiderna i Stockholmsförhandlingen (vilken reglerar utbyggnaden av tunnelbanan).

Att finansieringen var klar tidigt och alla parter överens om den har underlättat och bidragit till att alla är införstådda med den tajta tidsplanen. I samband med diskussion om planläggnings- och prövningsstrategi bedömdes för och nackdelar i projektet vad gäller behovet och nyttan av en tillåtlighetsprövning av utbyggnadsprojekten. Man landade i att en tillåtlighetsprövning inte skulle ge en fördel i detta projekt. Om tillåtlighetsprövningen skulle göras så skulle det påverka tidsplanen negativt. Detta beslut kan vara en framgång men också en nackdel genom att man då inte har lokaliseringen fastställd. Erfarenhet från andra stora projekt visar att det har varit svårt att i senare prövningar utläsa vad som egentligen har prövats i tillåtlighetsprövningen,

dessa beslut är oftast skrivna på andra sätt än domar från domstolarna och är inte alltid tydliga med prövningens avgränsning.

Bra samarbete med Järfälla kommuns planfolk har varit en framgångsfaktor eftersom kommunen varit inne på att hitta kreativa lösningar för att få fram tunnelbanan. Bland annat har de både tagit fram en detaljplan för tunnelbanan och även ändrat i gamla underliggande detaljplaner för att minimera risken för förseningar om någon process börjar halta.

Tidiga samråd med myndigheter och närboende för att ge dem möjlighet att påverka projektet har varit bra. Samråden har genomförts gemensamt för järnvägsplan och tillståndsprövning vilket medfört att inget faller mellan stolarna och att det blir lättare för fastighetsägare att engagera sig. Eftersom vi använt samordnat planförfarande har kommunerna inte haft behov av egna samråd för detaljplanen. För allmänheten har projektets samråd hållits i form av välplanerade öppna hus. Inför samråd med myndigheter har deras uppdrag och ansvarsområde varit viktiga. Samrådsmötena har genomförts med fokus på respektive myndighets specifika ansvarsområde. Tydliga svar har lämnats från myndigheter vilket varit bra för att färdigställa handlingarna. För järnvägsplanen har månadsvisa avstämningar med länsstyrelsen varit en framgångsfaktor, här har även kommunens handläggare av detaljplanen varit med. Viktigt att vara förberedda till mötet, skicka material i förväg och prata relevanta saker så att dessa möten blir effektiva. Länsstyrelsen lämnar succesiva synpunkter på mötena och projektet får meddela om de vill ha ett skriftligt yttrande.

Projektet jobbar enligt samordnat planförfarande (järnvägsplan och detaljplan) och MKB är gemensam för järnvägsplanen och detaljplanen. Utmaningen är att hitta balans i vilka frågor som ska beskrivas. Att i plan-MKB:n beskriva byggtiden, som vuxit fram som en praxis, ifrågasätts framförallt av Länsstyrelsen som har varit tydliga med att endast det som kan regleras inom järnvägsplan ska finnas med i denna MKB. Eftersom byggskedet inte kan regleras i denna process har de ansett att störningar under byggskede inte ska beskrivas här. Konsulterna är dock vana att arbeta enligt tidigare praxis med störningar under byggskedet i MKB järnvägsplan. Lösningen blev att endast ha med en kort beskrivning av byggskede i MKB järnvägsplan. Dessa störningar och hanteringen av dem ligger istället i en underliggande pm som kommunerna kan ta med i detaljplanen. Störningar i byggskedet hanteras i MKB för miljöprövningen där frågan även regleras.

En annan framgångsfaktor har varit samverkan och en tät dialog med kommunen samt att de är med i styrgruppen och medfinansierar projektet. De är då en aktiv part i projektet istället för en motpart.

Dialogen med miljökontoren (tillsynsmyndigheten kommunen) har fungerat väldigt bra och det har tagits fram rutiner tillsammans med miljökontoren för hur frågor ska hanteras med dem. Att ha skapat rutiner för samarbete är en stor fördel, detta gör det enkelt att bedriva undersökningsarbetena.

Organisationsuppbyggnaden har varit en framgångsfaktor med många medarbetare från andra stora projekt vilket har gett en hög mognadsgrad inom både prövnings- och byggskede. Bland annat har man tidigt haft en organisation för att träffa alla bostadsrättsföreningar som blir mest störda under byggskedet. Organisationen är uppbyggd med stödfunktioner till utbyggnadsprojekten, exempelvis med en stödfunktion som hanterar planläggning- och fastighetsfrågor samt tillståndsfrågor och som stöttar de olika utbyggnadsprojekten i dessa frågor. Stödfunktionen tar fram anvisningar för att styra projekten och temamöten hålls med projekten och konsulter. Stöttning och styrning sker för att det ska bli en kvalitetssäker produkt och lika för de olika delprojekten. Det har varit viktigt att allmänheten och myndigheter ser utbyggnaden av tunnelbanan som en part och känner igen sig i handlingarna oavsett vilket utbyggnadsprojekt som diskuteras eller prövas.

Hinder och svårigheter

En svårighet har varit att projektera samtidigt som alla handlingar för tillståndsprövningen ska fram. Det ger stora krav på att den tekniska konsulten har fokus på att rätt saker görs. Fokus behöver ligga på lokalisering och det som ska prövas i miljöprövningen och det har tagit tid att arbeta in detta tänk. Det har ställts höga krav på konsulterna att jobba på ett sätt de inte är vana vid vilket gett lite problem i samarbetet med konsulten. Vi tycker att vi varit tydliga med förutsättningarna och förväntningarna men konsulten tycker att vi kommer med orimliga krav.

Projekteringen i senare skede kan komma fram till att det som är inlämnat för prövning är för dyrt och att man då behöver ändra inlämnade handlingar. Strategin för att hantera detta är att försöka att inte reglera i domstolen det som inte behöver regleras här. Detsamma har varit för järnvägsplanen där en svårighet har varit att bestämma detaljeringsnivån i planen. Miljöbalken har nagelfarits för att veta att vi uppfyller den när det gäller vad som ska tas fram för de olika MKB:erna.

Det har varit klurigt med skrivningen av miljöfarlig verksamhetsstörningar eftersom de som skriver detta är vana att skriva det för plan-MKB men denna gång var det för tillstånds-MKB och det är då ett annat syfte. För tillstånd ska underlaget vara tillräckligt för villkorsreglering medan för plan-MKB ska det vara en text om omgivningspåverkan. Har gjort det klurigt för oss alla att reda ut och få det att fungera bra. Det har påverkat utformningen av båda MKB:erna. MKB för tillståndsprövningen har fått göras om något och liknar mer den som normalt görs för järnvägsplanen för att få detta att gå ihop.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Det vore bra om det i Stockholmsavtalet stod att tunnelbanan skulle byggas som 3D-fastighet eller med servitut. Denna fråga har försenat genomförandeavtalen med Stockholm stad och Järfälla kommun. Det vore också bra om de principer och övergripande arbetssätt som man är överens om med kommunen fanns avtalade och nedskrivna tidigt för att kunna stöka undan senare frågor.

Tankar om förändring

Det är en ologisk praxis att man ska behöva pröva buller och vibrationer när man ska pröva vattenverksamhet. Det behövs ju ingen tillståndsprovning om man bygger ytspår. Tunnlar är ju under mark vilket ger mindre störningar.

Det känns som om järnvägsplan och detaljplan reglerar samma sak. Varför behövs båda? Det känns som om det är samma sak som beslutas och görs i båda. Om man vill ha info om detaljplan så finns den på kommunens hemsida. Men en järnvägsplan efter byggnation är svår att hitta.

Tillåtlighetsbesluten från regeringen är inte så tydligt formulerade, vilket gör att det är svårt att i efterhand veta vad som är prövats och avgjorts. Det kan bli problematiskt i senare miljöprövningsprocessen trots att man har tillåtlighetsbeslutet. Det är svårt att se vad man vinner med att ha en tillåtlighetsprovning. Man förstår tanken att regeringen ska pröva en stor politisk fråga, men processen har inte alltid visat sig bli enklare p.g.a. tillåtlighetsprovningen. De som är emot projektet hittar alltid andra argument vilket gör att miljöprövningsprocessen kan bli lika svår ändå. FUT tror inte att man hade vunnit på att ha en tillåtlighetsprovning i detta projekt.

Det finns svårigheter i lagstiftningen. Det samordnat planförfarande är nytt och det finns en stor osäkerhet hos kommunerna om hur det ska gå till, vem äger till exempel samråden? Hur går kungörelsen till? Det finns en handbok från Boverket men kunskapen är inte så spridd om hur den används. Implementeringen är svår och det är mycket att gå igenom även om lagstiftningen är kortfattad. Vi har fått gå tillbaka mycket till lagstiftningen eftersom vi frångår Trafikverkets handbok och samtidigt behöver vara säkra på att vi får med alla lagstadgade krav.

Inom järnvägsplanprocessen går samma handling ut på samråd och granskning flera gånger. MKB:n behöver godkännas innan fastställelse och sedan prövas den igen i fastställandet av planen av Trafikverkets planprovning i Borlänge.

Länsstyrelsen i Stockholm

Framgångsfaktorer

En framgångsfaktor är när man inom länsstyrelsen får en bra samverkan. För Citybanan hade man uppstartsmöten där man bjöd in hela sakkompetensen inom länsstyrelsen. Man bildade en projektgrupp för varje sakfråga som var besvärlig och där frågeställningen bollades och diskuterades, t ex buller. Dessa tidiga möten var bra för att ge alla möjligheten att ge ett inspel och få en gemensam bild över vilka frågor som behöver lösas och i vilken ordning de ska tas omhand. Utifrån detta kan ett bra stöd ges utåt till verksamhetsutövaren. Ett tydligt samarbete och tätt informationsutbyte minskar även dubbelarbetet. Ex ska beslut om betydande miljöpåverkan tas både enligt väg-/järnvägslag och enligt miljöbalken och här kan den som tar

beslutet sist hänvisa till vad som förts fram tidigare och koncentrera på det som behöver omarbetas eller utvecklas.

Att ha en bra dialog med verksamhetsutövaren underlättar arbetet. Exempelvis tog Citybanan täta kontakter för att diskutera olika frågor och det blev en bra dialog i tidigt skede. De har även haft en bra organisation för att själva ta hand om klagomål vilket underlättat.

Ett bra samarbete med kommunerna (tillsynsmyndighet miljöskydd) i samordningsmöte om tillsynsfrågor har varit lyckat när det är fler tillsynsmyndigheter för det aktuella projektet.

Angående det samordnade planförfarandet så har det varit en framgångsfaktor att tidigt ha ett första möte med verksamhetsutövaren om hur kommande samråd ska gå till och lägga en strategi för detta. Samråden ska omfatta lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Vid samrådsmöten med myndigheten behövs kartor och inte tidsplaner. Med digitala kartor sparas väldigt mycket tid, det är lätt att analysera var de allmänna intressena ligger, alla deltagare ser samma saker och det är då lättare att komma rätt och styra projektet åt rätt håll.

Kunskap om lagstiftningens uppbyggnad samt erfarenheter från tidigare prövningar och projekt är en framgångsfaktor. Erfarenheter från dessa gör det lättare att veta när och hur frågor ska upp. En fråga att komma ihåg är att det som ska täckas in är att varje fråga ska hanteras i rätt plan och inte lägga in mer i varje plan (järnväg-/vägplan respektive detaljplan) än vad respektive lag föreskriver. Som myndighetsperson får man inte göra mer än vad man har mandat för och lagstiftningen kräver.

Hinder och svårigheter

För att förstå Väglagen och Lagen om byggande av järnväg måste man läsa förarbetena och propositionen och en del av trafikverkets handböcker är problematiska för de ger ingen bakgrund eller hänvisning till lagtexten.

Ibland kan ett projekt ta så lång tid att MKB:n hinner bli gammal och det kan göra det svårt att hantera.

Det kan bli problem när man vill jobba i parallella processer. En svårighet blir då att bedöma hur processerna ska synkas ihop och hitta en samsyn av lagstiftningen. Det är inte alltid lätt att veta vem som äger vilken fråga. T.ex. tillämpningen av 11:23 i miljöbalken, vilken länsstyrelsen anser ska tillämpas när projektet som ska genomföras kräver en järnvägs- eller vägplan. Syftet med detta är att lokaliseringsfrågan bör bedömas och prövas i planlagstiftningen och domstolen ska i miljöprövningen bara pröva hur verksamheten ska bedrivas och inte "om".

Lokaliseringsprövningen görs av länsstyrelsen i planärendet. Man måste komma in från planlagstiftningen och inte hamna i en lokaliseringsprövning i miljöbalken anser länsstyrelsen.

Det blir ett problem när villkorsformuleringen i miljöprövningen är otydlig. Är villkoren svårtolkade blir det också svårt att göra ett bra kontrollprogram. För Förbifart Stockholm har det varit mycket arbete med innebörden och tolkningen av olika villkor.

En annan svårighet är att bedriva tillsynen när många verksamheter pågår inom samma område samtidigt. Det är svårt att avgöra vem som orsakar vad och här är det viktigt med samordning mellan projekten vilket inte alltid är lätt att få till.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Den lagändring som gjordes och innebar att den obligatoriska tillåtighetsprövningen av projekt över 5 km togs bort har underlättat arbetet med väg- och järnvägsplaner. De planer som nu tas fram är inte lika fragmenterade som tidigare och det är då lättare att se och bedöma helheten.

Nackdelen med att inte längre ha den obligatoriska tillåtighetsprövningen är att det är svårt att erhålla ekonomiska medel för den ökade arbetsinsats som länsstyrelsen får genom de frågor som projektet behöver hantera. Därmed är det svårt att prioritera projektet och samtidigt hinna med de andra ärenden som myndigheten har.

Det hade underlättat att ha en tidig diskussion om formulering av villkor innan ansökan lämnas in. Även om länsstyrelsen inte kan tala om hur de ska vara hade det ändå varit bra med en diskussion om detta i några av projekten.

I det nya samordnade planförfarandet har man tagit bort en del formella processer. Det hade varit bra att sätta sig ner med verksamhetsutövaren och strukturera upp det löpande samrådet så att det inte bara blir möten utan att man tar fram avstämningspunkter när länsstyrelsen ska komma med formella yttranden, exempelvis innan lokaliseringsbeslutet tas.

Förhoppningsvis kommer de löpande samråden inom det samordnade planförfarande avhjälpa problemet att det kommer in en MKB för godkännande som är så bristfällig att delar i den saknas och därmed behöver skickas tillbaka till konsulten. Detta ger alltid en förläggning av processen med minst sex månader.

Tankar om förändring

Det är lite konstigt att Trafikverket inte har några krav på planer eller annat när de gör förändringar inom vägområdet, exempelvis när de ändrar filer eller bussfiler. Detta kan påverka allmänna intressen relativt mycket men det är inte någon som har inspel här eller möjligheter att tycka till. Kanske borde man ta fram MKB innan man beslutar om dess förändringar.

Viss grundvattenbortledning, exempelvis provpumpningar, borde kunna hanteras inom anmälningsplikten istället för att behöver tillståndsprövas.

Reglering med villkor borde kunna utvecklas och bättre reglera acceptabel omgivningspåverkan, exempelvis ange nivåer för grundvatten istället för antal liter som får bortledas. Det skulle vara ett bra forskningsprojekt att titta på tidigare genomförda projekt, vilka villkor som ställdes och vad resultatet av uppföljningen blev.

Tillsynsmyndighetens uppdrag och avgränsning skulle kunna vara tydligare och ansvarsfördelningen mellan kommun och länsstyrelsen klargjord. Det är ibland otydligt i

domarna vem som är tillsynsmyndighet när både vattenverksamhet (11 kap MB) och delar av störningar inom miljöfarlig verksamhet (9 kap MB) regleras.

Länsstyrelsen ser annars inga direkta behov av lagändringar utan menar att det är viktigare att jobba på att få en samsyn av tillämpningen av lagarna. Det är viktigt att komma ihåg att varje fråga ska hanteras i rätt plan och att man inte lägger in mer i varje järnvägs-/vågplan än vad respektive lag föreskriver.

Göteborg Stad

Framgångsfaktorer

Samarbetet med Trafikverket (TRV) är en framgångsfaktor. Samarbetet slogs fast i ett genomförandeavtal. Avtalet tog ett år att få fram och har nu vunnit laga kraft. TRV har fått en förståelse för att det går "trögare" inom kommunen eftersom man här jobbar mycket med politiska processer och allt ska upp till nämnd/kommunfullmäktige. Det är också en framgångsfaktor att kunna jobba förvaltningsöverskridande inom kommunen liksom täta kontakter i arbetet med bl a Länsstyrelsen. Stadens projekt har kontaktpersoner som har jobbat mot respektive projektledare för Trafikverket och träffats nästan en gång per vecka. Där det varit möjligt har projekten samordnat sina tidsplaner med gemensamma samråds- och granskningstider för järnvägsplan och detaljplan.

Det fastslogs ett politiskt mål att prioritera Västlänken och att under 2015 få färdigt detaljplanen för denna. Detta gjorde att detaljplanearbetet kunde prioriteras inom staden. Projektet har lyckats hålla de tidpunkter som lämnats till nämnderna och kunnat ge dem information före beslut så att de gavs möjlighet att läsa på och inte behövde bordlägga frågan. Öppenheten i den politiska organisationen är positivt – det kan tyckas att staden är trög men det är en konsekvens av öppenheten och det är i längden positivt. Detaljplaneprocessen har inte försenat någon annan process.

Hinder och svårigheter

Det var olika delmål som låste järnvägsplan, t ex de behövde Trafikverket gå ut på samråd tidigare än vad Staden ansåg nödvändigt för detaljplanen. Järnvägsanläggningen kom utanför detaljplaneförslaget och då fick Staden göra ett omtag med ett kompletterande samråd för att få överensstämmelse mellan planerna.

Staden är inte van att jobba i projektform, d.v.s. förvaltningsövergripande arbeten är man inte van vid. Staden har inte heller vanan av att arbeta med så här stora projekt. Även Trafikverket är ovana vid så här stora projekt i Göteborg och också om hur man planerar i staden. Parterna hade inte riktigt kunskap om varandras processer och det har tagit tid att hitta ett arbetssätt. Det har varit något av en kulturkrock. Projektkulturen på TRV ska jämkas ihop med att i Staden

är mer van att jobba i linjeverksamhet. Det var tydligt att planprocesserna varit svåra att "synka ihop".

Trafikverket har haft ett mer flytande samråd för järnvägsplanen och kan under dessa få idéer om förändringar som sedan varit svårt att få igenom i detaljplanearbetet som under tiden låst vissa detaljer.

Den höga ambitionsnivån gör att det har varit lite svårt att hitta avgränsningen mellan Trafikverket och kommunen. Ex vad ska ingå i Västlänken-projektet och vad är extra som ska ingå runt stationerna, t.ex. cykelgarage, ytor runt projektet som behövs men där det inte går tåg, d.v.s. gränssnitt mot Trafikverket. Arbetet med vem gör vad, blev ibland svårt att avgöra - är det fastighetsägaren (d.v.s kommunen) som ansvarar eller är det verksamhetsutövaren (trafikverket) som ansvarar? Nu har man kommit fram till principer för detta i genomförandeavtalet men det gäller att få till en bra applicering av detta. Innan genomförandeavtalet fanns kunde frågor "trilla mellan stolarna". Fortfarande återstår att bestämma/förhandla om exakt vad som ska utföras vid stationerna och i gränssnitten. Det finns en gemensam pott pengar och det är parternas uppgift att nu använda dessa på bästa sätt. I denna bemärkelse kan man säga att kommunen har en "önskelista" men samtidigt är det ett gemensamt intresse att få så mycket som möjligt för pengarna.

Eftersom processerna tagit så lång tid har Trafikverkets tidsplan varit utmanande. Staden utvecklas också under tiden och förutsättningarna förändras. Personal byts ut och det är utmanande att få de nya att veta vad de tidigare har gjort.

Projektet har inte så hög acceptans bland medborgarna vilken märks i den allmänna debatten med en hård opinion. Det är tufft att möta alla människor som är upprörda av Västlänksprojektet. Har ibland varit jobbigt för medarbetarna och givit stora utmaningar i kommunikationsarbetet. Det har tidvis varit att jobba i motvind.

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Större kunskap om varandras arbetssätt i ett tidigt skede hade varit bra. Det hade överbryggat kulturkrocken från båda hållen. Större kunskap vore bra om de två lagstiftningarna Lagen om byggande (LBJ) av järnväg och Plan- och bygglagen (PBL), hur de hänger ihop och samverkar med varandra. Man ändrade ju både LBJ och PBL under projektets gång och man missade en del i övergångsbestämmelserna.

En tidig gemensam tidsplan med handlingsplan och delmål skulle ha varit bra. Hade då gett mer kunskap om varandras processer vilket hade underlättat. Ibland låses detaljer tidigt och det vore bra om vi visste när dessa tider kommer så att vi vet vad som inte kan ändras efteråt. (Medvetenheten om varandras processer) Det gäller även informationen till Trafikverket om när olika saker låses i detaljplanearbetet inför dragning för nämnder m.m.

Samarbete är viktigt mellan förvaltningar och Trafikverket vilket ibland kan vara svårt samtidigt som så många personer byts ut. Minnesanteckningar är viktigt och att ställningstaganden skrivs

ner och ibland lyfts upp till beslut i styrgruppen. Annars kommer frågor tillbaka. Det är bra att ta ställning och veta varför man beslutat något och att detta sedan finnas nedskrivet och är spårbart. Viktigt så att hela staden kan säga samma sak även om olika förvaltningar har ansvar för olika frågor.

En annan strategi skulle valts för att få större acceptans av projektet.

Trängselskatteomröstningen var ett misslyckande för projekt Västlänken. Det blev en missnöjesdebatt. Hela 80 % av partierna står bakom Västlänken och ändå sa en knapp majoritet nej till trängselskatt. Man skulle ha informerat politikerna annorlunda och tidigare. Informerat fakta bättre utifrån ett tjänstemannaperspektiv. Berättat "berättelsen" från börja så att opinionen fått en kontinuitet i sin kunskap om projektet. Man skulle ha varit tydligare med att förmedlat nyttan av projekt. Det var väldigt tyst utåt mellan beslutet om Västlänkens lokalisering och beslutet om dess finansiering som kom ett år senare. Man skulle ha kommunicerat ut till medborgarna även under denna tid. Kommunen hade inte påbörjat arbetet med detaljplanerna och då fanns inget naturligt forum för kommunikation.

Det har varit för få resurser vilket gjort att det ibland blivit pressat för medarbetarna. Staden skulle vilja ha haft mer juridiska resurser och kommunikatörer. Det har varit lite svårt med avgränsningen mellan vad som är Västlänken och vad som är normal stadsutveckling. Behöver ha en röd tråd utåt och allt behöver stämma överens. Både konsulter och anställda inom respektive förvaltning jobbar inom stadens projekt med Västlänken, "Västlänken i staden". Projektgruppen omfattar ca 20 personer. Sitter nu med Trafikverket och tar fram arbetsgrupper inom respektive frågeställning, ex trädgrupp, masshantering, trafiklösningar, avtal mm. Tiden nu fram till byggstart är viktigt för att få ihop en bra organisation inför byggstarten. Viktigt med avgränsningen till tillsynsmyndigheten (miljöförvaltningen) som inte är med i arbetsgrupperna, däremot är de med i projektet som referensgrupp. Staden tittar nu på rutiner inför resursövergripande/förvaltningsövergripande överenskommelse för projektet. Även akutfrågor som ska hanteras från dag till dag behöver en rutin.

Tankar om förändring

Kopplingar till påverkan på Natura2000 och hanteringen av järnvägsplan enligt LBJ och PBL behöver redas ut. Hur lagarna hänger ihop skulle behöva vara tydligare och lättare att förstå. Staden har kommit fram till att järnvägsplanen kan fastställas utan lagakraftvunnen detaljplan men den behöver vara antagen. Däremot behöver båda vara lagakraftvunna innan Trafikverket kan börja med markåtkomsten.

Nivån på MKB för järnvägsplan och nivån på MKB för detaljplan är otydlig. Det känns som Staden har andra miljöfrågor att ta ställning till än vad järnvägsplanen ska fastställa och därför är det svårt att hantentera dem gemensamt.

Varbergs kommun

Framgångsfaktorer

Att kommunen valde att bryta ut Varbergstunneln till ett eget projekt och inte hålla det i den kommunala linjeverksamheten har varit en framgångsfaktor.

Samarbetet i järnvägsprojektet med Banverket (BV)/Trafikverket (TRV) som pågått under alla år från slutet av 1980-talet har fungerat bra. Har gjort flera gemensamma utredningar och delat på utredningskostnader vid olika tillfällen. Den aktuella sträckan (Väst kustbanan) finns inom EU's TEN-projekt och Nordiska Triangeln.

Kreativiteten, att hitta lösningar utanför boxen har varit lyckat. Idén att bygga en tunnel kom inte från BV/TRV utan från olika enskilda initiativ. Detta förslag enades sedan kommunens politiker kring.

När det gäller att räkna på samhällsnyttan så sökte man och hittade nyttor som inte fanns i "standardkalkylen" men som man tog in. Kalkylen omfattade då även positiva nyttor i större omfattning än tidigare.

Man har lyckats med att skapa allianser. Regionen och Jernhusen är nu också med och finansierar. Medfinansieringen har varit avgörande för att få gehör och få till ett bra samarbete. Kommunen medfinansierar tunneln med 290 Mkr och regionen med 210, Jernhusen med 60 – 100 Mkr. (totalt en medfinansiering av 20 % i 2009 års pris).

När tillåtighetsbeslutet äntligen kom blev det ett principbeslut som visade att projektet är förankrat och finansierat från regeringen vilket gav en bra avspark i det efterföljande arbetet.

Samordning av detaljplan och järnvägsplan och beslutet att låta TRV upphandla en konsult som gör både av detaljplan och järnvägsplan har haft både för och nackdelar. Processerna har blivit effektivare. Om man inte gjort samordningen hade processen tagit mycket längre tid.

Hinder och svårigheter

De långa processerna har varit ett problem inte minst med byte av lagstiftning, tjänstemän och politiker. Statens budgetprocess har inte varit lätt. Det har varit ryckigt eftersom man inte låser upp budgetpengar, de tas ju årsvis. Projektet åker in och ut ur investeringsplanen. Plötsligt fanns pengar för att något annat projekt inte blev av. En annan process för budgeten/finansieringen hade varit bättre.

Planprocessen för järnvägsplanen och tillåtighetsprocessen har varit besvärlig. Regeringens prövning på intern nivå upplevs som omständlig med många departement inblandade. Tillåtighetsprövningen blev en lång process där alla skulle höras flera gånger och kompletteringarna göras.

Natura 2000 har varit problematiskt. Detaljplanen kommer att vara antagen innan järnvägsplanen är fastställd. I normal fallet ska Natura 2000 tillståndet finnas framme innan en

detaljplan antas. Men på grund av att projektet behöver söka tillstånd för vattenverksamhet också ska dessa tillstånd samprövas enligt miljöbalken. Detta kan inte ske innan järnvägsplanen har fastställts. Det blir bökigt med flera olika lagar och processer som behöver samordnas. Trafikverket och kommunen har enats om nedanstående ordning.

1. Detaljplanen antas
2. Järnvägsplanen fastställs
3. Dom i miljöprövningen för vattenverksamhet och Natura 2000

Kommunen är inte van att jobba i projektform vilket inneburit en relativt låg projektmognad hos kommunen – man är inte van vid ”milstolpar” eller ”tollgates”. Detta har medfört interna svårigheter i samverkansprocessen med en linjeorganisation. Projektledaren rapporterar till ”resursägarna” som han har interna avtal med och de bildar då en styrgrupp som sedan rapporterar till kommunstyrelsens (KS) arbetsutskott. Projektet får en årlig budget och man gör årliga workshop med politiken så att det är insatta i projektet. Sedan går projektet till politiken när man behöver få ett beslut som ligger utanför det givna mandatet. T ex en tilläggskostnad för ett p-hus som behövs (följdinvestering).

Eftersom TRV inte klassat projekt Varbergstunneln som ett ”Stora projekt” utan ett ”Investeringsprojekt” så innebär det att TRVs (ledande) personal också jobbar med andra projekt och inte blir helt fokuserade på Varbergstunneln vilket göt det lite svårare att driva ett effektivt samarbete.

Samordning av detaljplan och järnvägsplan hade också brister. TRVs konsulter har i arbetet inte tagit till sig kommunens synpunkter. Arbetet har letts av TRV som styrt konsulten som jobbat fram förslag och så har kommunen fått granska och ge synpunkter. Man har då inte riktigt fått vara med i själva det praktiska arbetet. Trots avtalet om gemensam konsult har kommunen fått lägga ner massor med eget arbete för att planen ska få önskvärd utformning. Upphandlingen plankonsult gjordes av Trafikverket själva. Kommunen fick inte vara med i denna p g a lagen om offentlig upphandling (LOU).

Underlättat med facit i hand och viktigaste erfarenheter av processerna

Snabbare planeringsprocess hade underlättat. Jobbar man 20 år med processen kan det bli lite tungt. Med facit i hand hade det varit bra om Banverket tagit beslutet år 1998 om att fastställa järnvägsplanen istället för att skjuta upp det. Nu har man tappat 15 år. Uthållighet är en bra egenskap i detta projekt. Behöver hålla fokus under en väldigt lång tid.

Omstarten/översynen efter nya lagändringar har naturligtvis kostat mycket. Omstarten 1999 kostade flera år. Den långa tillåtligheten har också kostat mycket. Man kan ju inte utnyttja andra optimeringsprojekt för Västkustbanan innan allt är byggt klart. Hade Banverket godkänt projektet och finansieringen 1998 så hade det nog varit färdigbyggt nu. Det har tagit minst 15 år extra när man inte tog det beslutet. Vad det inneburit i pengar är det svårt att spekulera i.

En öppen process och bra kommunikation med kommuninvånare är viktig. Acceptansen för projektet är god hos kommunmedborgarna. Det har funnits en grupp "Östra spåret" som varit mycket aktiv och detta har tvingat projektet att vässa argumenten.

Tydlighet i miljöprövningsfrågorna, främst Natura 2000 och hur MKB:n ska utformas och vad den ska innehålla hade varit bra.

En mer långsiktigt statlig budgetplanering – en investeringsbudget som gäller över längre tid.

En samordnad järnvägsstruktur hade nog underlättat. Den fragmenterade järnvägsstruktur vi har där TRV bygger, en annan part kör tågen, en tredje part ska underhålla och en fjärde äger stationerna ger svårigheter. Att stycka upp järnvägsnätet som man gjort är inte bra. Det får konsekvenser för kommunen så till vida att de olika aktörerna sedan är på kommunen och vill ha sina intressen tillgodosedda för sin etablering här m m. Detta kan spreta åt olika håll - järnvägssektorn är inte samordnad.

Investering på TRV är inte vana att hantera så här stora projekt. TRV tillsätter resurser för Stora Projekt på ett annat sätt vilket hade varit bra även i projekt Varberstunneln.

Detaljplanen tas fram av samma konsult som för trafikverkets järnvägsplan och därför hör de av sig till Trafikverket istället fast det är kommunens process. Det har blivit svårare och styra dem än vad man hade tänkt sig. Konsulten har svårt att förstå att det är kommunens projekt men att Trafikverket tar fakturorna. Svårt eftersom järnvägsplanen och detaljplanen är beroende av varandra. Men vi hade nog haft svårt att hålla tidsplanen om man inte haft denna samordning. Ibland kan det vara svårt att samordna olika delar inom samma konsult, man har inte rutinerna internt i de stora bolagen. Det har varit bättre att Trafikverket tagit fram handlingar som sedan skickats över till kommunen som granskat materialet och att man hade jobbat mer ihop vid framtagandet.

Tankar om förändring

Det vore bra att ha en process istället för två eller tre som vi har idag. Lagarna knyter inte ihop med varandra och en samordning är svårt. Men kommunen bör ha kvar sitt planpromonopol.

Miljölagstiftningen behöver man jobba med och koordineringen till Lagen om byggande av järnväg och PBL. Vissa regler i miljöbalken känns för rigida och det är mycket som ska behöver göras/prövas innan man fastställer en detaljplan. Är nog miljölagstiftningen som ställer till det.

Man använder samma MKB för järnvägsplan och detaljplan, men har gjort ett komplement för MKB:n i detaljplan för de detaljplanedelar som ligger utanför järnvägsplan. Dessa berör befintliga detaljplaner som måste ändras med anledning av järnvägsprojektet, men i vissa delar måste också ny detaljplan tas fram för att reglera användningen gentemot andra intressen. Det finns delar av järnvägsprojektet som inte behöver regleras i detaljplan och inte står i konflikt med andra intressen.

De delar av järnvägsplanens MKB som behandlar byggtiden är undantagna i detaljplanens MKB. Däremot kvarstår faktum att MKB:n för järnvägsplanen är godkänd av Lst, och att det därför är svårt att ha synpunkter på relevanta delar i den.

Vid samordning av detaljplan och järnvägsplan ska sakägarkretsen ändå strikt följa lagens regler och då blir det lite olika mellan järnvägsplan och detaljplan. Järnvägsplanen kan ha en vidare krets eftersom de behöver ta ställning till byggskedet.

Förändring av strukturen inom hela järnvägssektorn. Det finns för många aktörer.

Deltagarförteckning workshop 2016-08-23**Var med och effektivisera och förkorta plan- och tillståndsprocessen för infrastrukturprojekt!****Plats: Sveriges byggindustrier, Storgatan 19 Stockholm**

Per Tengborg	BEFO
Örjan Wolff	Bergab
Jenny Norrman	Chalmers
Lars Ericsson	Chalmers
Anna Roxell	Länsstyrelsen i Stockholm
Ritta Lindström	Länsstyrelsen i Stockholm
Roger Lind	Länsstyrelsen i Stockholm
Susann Sass Jonsson	Länsstyrelsen i Stockholm
Magnus Alfredsson	NCC
Robert Sturk	Skanska
Filip Siewertz	Stadsbyggnadskontoret Göteborg
Sonja Martin-Löf	Stockholms läns landsting
Anna Malmlund	Stockholms läns landsting
Åsa von Malmberg	Stockholms läns landsting
Fredrik Moback	Stockholms läns landsting
Karl Persson	Stockholms läns landsting
Stefan Persson	Stockholms läns landsting
Thomas Sträng	Stockholms läns landsting
Åke Hansson	Trafikverket
Bo Lindgren	Trafikverket
Jesper Mårtensson	Trafikverket
Johanna Gerremo	Trafikverket
Lena Bergmark	Trafikverket
Lennart Kalander	Trafikverket
Ulrica Nilsson	Tyréns
Åsa Norman	Tyréns
Jan Bengtsson	Varbergs kommun
Riggert Andersson	
Torkel Öste	Torkel Öste fastighetskonsulter
Therese Vestin	Bergab
Meta Moberg	Trafikverket
Lars Redtzer	Sveriges byggindustrier
Susanne Jung	Bergab



BILAGA 11

Matris med 23 förändringsförslag

Troligen lätt

Troligen svår

<h1 style="text-align: center;">EFFEKT</h1>	<h2 style="text-align: center;">Troligen hög</h2>	<ul style="list-style-type: none"> • Slopa granskingsförarbetet för jpl/vpl. Eftersom man har ett omfattande samråd och sedan en fastställesprövning blir granskingsförarbetet och fastställesprövningen i princip en upprepning med samma handlingar och innehåll. • Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl. Nuvärdande ordning ger problem i det samordnade planförarbetet, eftersom tanken är att man ska använda samma MKB i jpl-processen som i dpl-processen. I den senare finns inte kravet på godkännande. Det hela blir ologiskt och det är svårt att göra ändringar i en redan godkänd MKB när detaljplan tas fram. Erfarenhet säger att det är svårt att ha samma MKB. Man vill lägga tyngdpunkten vid olika saker och delade meningar om t ex byggestörningar ska ingå. • Endast anmälningsplikt för temporära mindre grundvattenbortledningar Detta skulle innebära en förenklad prövning hos länsstyrelsen för t ex provpumpningar eller kortare anläggningsarbeten såsom t ex en gc-tunnel. Dessa åtgärder är tillståndspflichtiga idag. Detta blir ett moment 22 när t ex en provpumpning krävs för att få ett underlag för en tillståndsansökan. • Kunskapsutveckling behövs både inom projektorganisationer och hos myndigheter. Plan- och tillståndsprövsprocesserna är komplicerade med många involverade och då måste man förstå och ha insikt i andras roller och syftet med respektive process. Detta är centralt för hur effektivt ett projekt kan drivas. Ett exempel på detta kan vara oklarheter om var och hur störningar i byggskedet hanteras och regleras. Byggestörningar beskrivs i MKB- jpl, dpl och/eller tillståndsprövning? • Ta med tillståndsprövsprocessen tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet. Arbeta inre med från första början kan man lätt få problem i ett senare skede och tvingas till kostsamma och tidskrävande omtag liksom tidsöd som skapar stress. • Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan. Detta arbets sätt underlättar samarbetet med verksamhetsutövaren och att få fram snabbare svar/synpunkter och beslut än om det hanteras i den vanliga linjeorganisationen. Detta förutsätter att projektorganisationen har ett tydligt mandat och tillräckliga resurser avsatta. • Natura 2000 – behövs ibas processövergripande. Denna frågeställning och prövning kan idag läsa alla plan- och tillståndsprövsprocesserna. För att undvika detta bör den hanteras redan i ett tidigt skede (under samrådskedet) och gemensamt av deltagarna (länsstyrelsen, kommun och projekt). • Tydliggör tillsynsmyndigheternas ansvar till följd av den förändring i praxis som skett vid prövning av grundvattenbortledning. Den praxis (med vattenverksamhet och miljövårdlig verksamhet i samma dom) som nu utvecklats har medför oklarheter angående vem som är tillsynsmyndighet över tillstånd som meddelats i domstol. Är det länsstyrelse, kommun eller båda? • Gemensamma samråd jpl/vp/dpl/miljöprövning. Gemensamma samråd underlättar för allmänheten och särskilt berörda och motverkar att frågor hamnar mellan stolarna. Hela processen kan bli effektivare. I flera projekt jobbar man genom gemensamma samråd redan idag.
<h2 style="text-align: center;">Troligen låg</h2>	<ul style="list-style-type: none"> • Slopa formellt BMP-beslut när man har löpande samråd. Den samordnade planprocessen som infördes 2013 förutsätter ett löpande samråd där synpunkter lämnas varför ett formellt BMP-beslut blir onödigt och tar upp en massa tid. I samrådet kommer det att framgå om behov av MKB föreligger. • Vissa vattenverksamheter borde tas upp på BMP-listan, d v s innebär automatiskt betydande miljöpåverkan. De verksamheter som listas behövs inte någon särskild bedömning eller beslut från länsstyrelsen. En sådan lista finns redan för miljövårdlig verksamhet, så det är fråga om att bygga på listan. • Inom jpl/vpl ange vilka krav som ska uppfyllas istället för att ange hur och var. Idag ska man specificera om det ska vara t ex bullervall eller bullerplank inom järnvägs-/väg området. Uppger man istället vad som ska uppnås kan man besluta om själva åtgärden senare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Även landsstämman och staten ska ges rätt att lösa mark för spårtrafik enligt 6 kap PBL. Det underlättar markätkomst inom kvartersmark när markägaren inte vill medverka. Eftersom jpl är frivilligt för spårågen och tunnelbana så behövs ett instrument för markätkomst när kommunen inte är huvudman. • Beakta att fastställa jpl/vpl tas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen genomför en omfattande granskning, håller löpande samråd och godkänner MKB samt lämnar yttrande om fastställande till Trafikverket. Härefter upprepar Planprövning på Trafikverket delar av denna process. Det provar närutöver sina egna intressen vilket skulle kunna minnas som ett yttrande av länsstyrelsen inför en fastställande. • Ge länsstyrelsen möjlighet att ta fram och anta/fastställa dpl över kommungränser. Det blir en part som även hanterar ett regionalt perspektiv. En kommun måste ju ändå anpassa sig till den start och slutpunkt som angävsande kommuner accepterat. Det blir bara en dpl som kan överklagas. Jämför tunnelbanan och Förbifartan som går genom 4 resp 5 kommuner. • Så hop jpl/vpl och dpl till ett planinstrument. - Dpl reglerar markanvändningen medan jpl/vpl reglerar skyddigheten att bygga anläggningen – det senare borde inte behöva en plan. - jpl/vpl är ett verktyg för verksamhetsutövaren att styra över vad som ska byggas. Det är dpl som styr markanvändningen och miljöprövningen som styr hur det får byggas. jpl/vpl har ingen funktion över tiden – det som har betydelse är att man följer detaljplanen. Ävikelser från jpl/vpl följs inte upp och får ringa konsekvenser. - behov av skyddsåtgärder utanför jpl/vpl-områden regleras i annat sammanhang (dpl eller miljöbalken). jpl/vpl kan inte reglera vilken skyddseffekt som ska uppnås och då blir man beroende av andra instrument. - Föreskrifter om en skyddighet att bygga en infrastruktur anläggning kan föras in i PBL om jpl/vpl slopas. Vem (kommun eller Trafikverket) som upprättar och antar/fastställer planen blir en avgörande fråga. • Förändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet. - idag har praxis blivit att alla störningar (både vattenverksamhet och miljövårdlig verksamhet) prövas när man bygger under mark. Däremot prövas inga störningar när man bygger ovan mark. Detta eftersom det inte betraktas som miljövårdlig verksamhet att anlägga infrastruktur eller uppröra byggnader ovan mark. • Donstolen ska bara pröva miljöpåverkan. Idag ska man redovisa hur något ska genomföras (läsningen/skyddsåtgärder/byggnetoden) och hur effekterna av detta kan reduceras. De tekniska lösningar som avses användas ska inte vara donstolens sak att bedöma utan istället vad miljön tål. Trafikverkets nya upphandlingsform med ECI-kontrakt ger problem med dagens krav på miljöprövning. Idag krävs en omfattande förprojektering för att få det underlag som behövs för en miljöprövning. • Tydliggör vilka frågeställningar som får överprövas och vad som får överprövas i respektive process. Idag är det vanligt att det inom ett projekt åberopas samma inövning i varje överklagad oavsett vilken plan- eller tillståndsprövsprocess som avses. Det är olika överprövningsinstanser vilket riskerar leda till att samma fråga prövas flera gånger. • Skapa möjligheter för myndigheter och kommuner att finansiera sina projektorganisationer. Statens avgränsning och PBL 12 kap medger inte finansiering av en eventuell projektorganisation. När departementet beslutar om pengar bör det finnas med en budget för processverkan. • Fastställa jpl/vp och besluta om miljödom även vid mindre avvikelser mot detaljplan. Genom att tillåta mindre avvikelser kan processerna förenkas och man slipper att upprätta nya/ändra detaljplaner.



BILAGA 12

Matris med justerade förändringsförslag efter workshop augusti 2016

Justering av matrisen

Följande förändringsförslag flyttades i matrisen/ändras under workshopen:

- "Förändra praxis för miljöprovning av vattenverksamhet" – flyttats till troligen hög effekt/ troligen lätt genomförbarhet
- "Tydliggör tillsynsmyndigheternas ansvar till följd av den förändring i praxis som skett vid provning av grundvattenbortledning" – flyttats till troligen låg effekt/ troligen lätt genomförbarhet
- "Ta med tillståndsprocessen tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet" kompletterats med "markåtkomst"
- "Endast anmälningsskyldighet för temporära mindre grundvattenbortledningar" – förslag att stryka ordet temporära, länsstyrelsen vill behålla avgränsningen "temporär"

GENOMFÖRBARHET

Troiligen lätt

Troiligen svår

		<ul style="list-style-type: none"> • Även landsstämman och staten ska ges rätt att lösa samråd för spårtråk enligt 6 kap PBL. Det underlättar markätkomst inom kvartersmark när markägaren inte vill medverka. Eftersom jpl är frivilligt för spårågen och tunnelbanan så behövs ett instrument för markätkomst när kommunen inte är huvudman. • Beakta att fastställa jpl/vpl tas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen genomför en omfattande granskning. Häljer löpande samråd och godkänner MKB samt lämnar yttrande om fastställande till Trafikverket. Härför upprepar Planprövning på Trafikverket delar av denna process. Det provar närutövar sina egna intressen vilket skulle kunna minska som ett yttrande av länsstyrelsen inför en fastställande. • Ge länsstyrelsen möjlighet att ta fram och anta/fastställa dpl över kommunöversyn. Det blir en part som även hanterar ett regionalt perspektiv. En kommun måste ju ändå anpassa sig till den start och slutpunkt som angränsande kommuner accepterat. Det blir bara en dpl som kan överklagas. Jämför tunnelbanan och Förbifartan som går genom 4 resp 5 kommuner. • Så ihop jpl/vpl och dpl till ett planinstrument. - Dpl reglerar markanvändningen medan jpl/vpl reglerar skyldigheten att bygga anläggningen – det senare borde inte behövas en plan. - jpl/vpl är ett verktyg för verksamhetsutövaren att styra över vad som ska byggas. Det är dpl som styr markanvändningen och miljöprövningen som styr hur det får byggas. - jpl/vpl har ingen funktion över tiden – det som har betydelse är att man följer detaljplanen. Avvikelser från jpl/vpl följs inte upp och får ringa konsekvenser. - behov av skyddsåtgärder utanför jpl/vpl-området regleras i annat sammanhang (dpl eller miljöbalken). - jpl/vpl kan inte regleras vilken skyddseffekt som ska uppnås och då blir man beroende av andra instrument. - Föreskrifter om en skyldighet att bygga en infrastrukturåtgärning kan föras in i PBL om jpl/vpl slopas. Vem (kommun eller Trafikverket) som upprättar och antar/fastställer planen blir en avgörande fråga. • Domstolen ska bara pröva miljöbalken. Idag ska man redovisa hur något ska genomföras (lösningen/skyddsåtgärden/byggnemetoden) och hur effekterna av detta kan reduceras. De tekniska lösningarna som avses användas ska inte vara domstolens sak att bedöma utan istället vad miljön tål. Trafikverkets nya upphandlingsform med EC-kontrakt ger problem med dagens krav på miljöprövning. Idag krävs en omfattande förprojektering för att få det underlag som behövs för en miljöprövning. • Tydliggör vilka frågeställningar som får överprövas och vad som får överprövas i respektive process. Idag är det vanligt att det inom ett projekt åberopas samma invärdning i varje överklagad oavsett vilken plan- eller tillståndsprövsprocess som avses. Det är olika överprövningsinstanser vilket riskerar leda till att samma fråga prövas flera gånger. • Skapa möjligheter för myndigheter och kommuner att finansiera sina projektorganisationer. Statens avgiftsfordring och PBL 12 kap medger inte finansiering av en eventuell projektorganisation. När departementet beslutar om pengar bör det finnas med en budget för processansvariken. • Fastställa jpl/vp och besluta om miljödom även vid mindre avvikelser mot detaljplan. Genom att tillåta mindre avvikelser kan processerna förenklas och man slipper att upprätta nya/ändra detaljplaner.
<h1>EFFEKT</h1>	<h2>Troiligen hög</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Ta med tillståndsprövsprocessen tidigt i organisationsupbyggnaden av projektet. Är detta inte med från första början kan man lätt få problem i ett senare skede och tvingas till kostsamma och tidskrävande omväg liksom utskrid som skapar stress. • Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan. Detta arbets sätt underlättar samarbetet med verksamhetsutövaren och att få fram snabbare svar/synpunkter och beslut än om det hanteras i den vanliga linjeorganisationen. Detta förutsätter att projektorganisationen har ett tydligt mandat och tillräckliga resurser avsatta. • Natura 2000 – behövs lösa processövergripande. Denna frågeställning och prövning kan idag lösa alla plan- och tillståndsprövsprocesserna. För att undvika detta bör den hanteras redan i ett tidigt skede (under samrådskedet) och gemensamt av deltagarna (länsstyrelsen, kommun och projekt). • Ändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet. - Idag har praxis blivit att alla störningar (både vattenverksamhet och miljofärlig verksamhet) prövas när man bygger under mark. Övrent prövas inga störningar när man bygger ovan mark. Detta eftersom det inte betraktas som miljofärlig verksamhet att anlägga infrastruktur eller uppföra byggnader ovan mark. • Gemensamma samråd jpl/vpl/dpl/miljöprövning. Gemensamma samråd underlättar för allmänheten och särskilt berörda och motverkar att frågor hamnar mellan stolarna. Helt prövsprocessen kan bli effektivare. I flera projekt jobbar man genom gemensamma samråd redan idag. 	<ul style="list-style-type: none"> • Slopa formellt BMP-beslut när man har löpande samråd. Den samordnade planprocessen som infördes 2013 förutsätter ett löpande samråd där synpunkter lämnas varför ett formellt BMP-beslut blir onödigt och tar upp en massa tid. I samrådet kommer det att framgå om behov av MKB föreligger. • Vissa vattenverksamheter borde tas upp på BMP-listan, d v s innefattar automatiskt betydande miljöbalken. De verksamheter som listas behöver inte någon särskild bedömning eller beslut från länsstyrelsen. En sådan lista finns redan för miljofärlig verksamhet, så det är fråga om att bygga på listan. • Inom jpl/vpl ange vilka krav som ska uppfyllas istället för att ange hur och var. Idag ska man specificera om det ska vara t ex bulleravfall eller bullerplanik inom järnväggs-/väg området. Uppger man istället vad som ska uppnås kan man besluta om själva åtgärden senare. • Tydliggör tillsynsmyndigheternas ansvar till följd av den för ändring i praxis som skett vid prövning av grundvattenbortledning. Den praxis (med vattenverksamhet och miljofärlig verksamhet i samma dom) som nu utvecklats har medför oklarheter angående vem som är tillsynsmyndighet över tillstånd som meddelats i domstol. Är det länsstyrelse, kommun eller båda? • Slopa granskningsförandet för jpl/vpl. Eftersom man har ett omfattande samråd och sedan en fastställsprövning blir granskningsförandet och fastställsprövningen i princip en upprepning med samma handlingar och innehåll.
<h2>Troiligen låg</h2>		



BILAGA 13

Redovisning av viktigaste förändringsförslagen
som är lätta att genomföra och ger hög effekt

SBUF stödjer
forskning & utveckling

som leder till
praktisk handling

VIKTIGASTE FÖRÄNDRINGSFÖRSLAGEN SOM ÄR LÄTTA ATT GENOMFÖRA OCH GER HÖG EFFEKT

Resultatet av deltagarnas bedömning av vilka tre förändringsförslag som troligen är lätta att genomföra och troligen får hög effekt och som sedan bearbetas vidare i förenklad swat-analys redovisas i tabell nedan.

Förändringsförslag	Antal röster	%
Kunskapsutveckling behövs både inom projektorganisationer och hos myndigheter	20	23 %
Ta med tillståndsprocessen/markåtkomst tidigt i organisationsuppbyggnaden av projektet	20	23 %
Skapa projektorganisation även inom myndigheter och kommuner för en effektivare samverkan	15	17 %
Natura 2000 – behöver lösas processövergripande	12	14 %
Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jpl/vpl	8	9 %
Endast anmälningsplikt på temporära mindre grundvattenbortledningar	6	7 %
Gemensamma samråd jvp/vp/dp/miljöprövning	4	5 %
Förändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet	2	2 %
<i>Totalt antal röster</i>	<i>87</i>	<i>100 %</i>

Tabell. Resultat av deltagarnas bedömning av vilka förslag som är lätta att genomföra och får hög effekt.



BILAGA 14

Kompletterande synpunkter och förslag från
workshopsdeltagare

INNEHÅLL

KOMPLETTERANDE SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG FRÅN DELTAGARNA	2
NYA FÖRSLAG INOM KATEGORI TROLIGEN HÖG EFFEKT OCH TROLIGEN LÄTT ATT GENOMFÖRA:	2
NYTT FÖRSLAG INOM KATEGORIN TROLIGEN HÖG EFFEKT OCH TROLIGEN SVÅRT ATT GENOMFÖRA.....	2
KOMPLETTERANDE SYNPUNKTER PÅ FÖRÄNDRINGSFÖRSLAG "TA BORT KRAVET PÅ ATT LÄNSSTYRELSEN SKA GODKÄNNA MKB TILL JVP/VPL"	2
KOMPLETTERANDE SYNPUNKTER PÅ " TRAFIKVERKETS UPPHANDLINGSFORM MED ECI-KONTRAKT* INNEBÄR MINIMAL FÖRPROJEKTERING VILKET RISKERAR ATT FÖRSVÅRA PARALLELLA PROCESSER."	2
GENERELLA SYNPUNKTER:	3

KOMPLETTERANDE SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG FRÅN DELTAGARNA

Under workshopen och efter denna har deltagarna lämnat kompletterande synpunkter och förslag vilka redovisas nedan.

Nya förslag inom kategori troligen hög effekt och troligen lätt att genomföra:

- Skapa en gemensam samsyn hos alla berörda i processen.
- Ej genomföra en frivillig tillåtlighetsprövning
- Undantagsregeln i miljöbalken
- Förslaget att förändra praxis för miljöprövning av vattenverksamhet skulle även förbättra tydligheten i vad som prövas och vad som kan överklagas.

Nytt förslag inom kategorin troligen hög effekt och troligen svårt att genomföra

- Slå ihop jpl/vpl och dpl till en gemensam organisation (som upprättar dessa planer).

Kompletterande synpunkter på förändringsförslag "Ta bort kravet på att länsstyrelsen ska godkänna MKB till jvp/vpl"

- Att ta bort kravet på länsstyrelsens godkännande av MKB är sannolikt inte förenligt med EU:s MKB-direktiv för projekt. Här behöver det observeras att kommuner ligger under ett annat direktiv.
- Genomförs granskningen på rätt sätt går det fortare och bidrar till en tryggare process. Man vinner inte något på att ta bort godkännandet.

Kompletterande synpunkter på "Trafikverkets upphandlingsform med ECI-kontrakt* innebär minimal förprojektering vilket riskerar att försvåra parallella processer."

- Självfallet krävs en djup kunskap hos den upphandlade projektorganisationen inom plan- och tillståndprocesserna, men vi (NCC) ser inget hinder till detta. Det är en ren fråga om hur beställaren väljer att handla upp projektet. Grundprincipen i en samverkansorganisation är att rätt kompetens avgör vem som innehar en roll, inte vilken organisation man representerar. Om det krävs kompetens kring kravställning när det gäller planer och miljöprövning, och den kompetensen finns hos beställaren så ska rollen tillsättas av beställaren. Om kompetensen ska finnas hos entreprenören måste vi möta upp det kravet. Projekten idag är så komplexa att det inte bara är att ändra en del utan att någon annan del påverkas. Denna förståelse tror vi skapas bäst om entreprenörer, konsulter och beställare arbetar i samverkan. För att uppnå denna samverkan krävs att alla parter är närvarande och engagerade. Beställaren har en jätteviktig uppgift att svara upp för brukarperspektiv, drift, förvaltning och underhåll. Det handlar inte om att beställaren ska slimma sin egen organisation, utan det handlar om att omfördela vem som står för vilken kompetens. Det är viktigt att ECI-upphandlingar noga följs upp i de projekt som nu pågår.

Generella synpunkter:

- Skilj på vilka förslag som kräver lagändring och inte kräver det.
- Utforma förslagen som tydliga åtgärder.
- Adressera åtgärderna till en huvudman.
- Ge förslag på hur åtgärderna kan tas vidare.
- Se över tillämpningen av befintlig lagstiftning. Vissa förenklingar finns redan men används inte fullt ut idag. Dagens lagstiftning har ändrats nyligen (2013) och de förändringar som gjordes var resultatet av en långvarig process i en parlamentarisk grupp. Troligen är inte alla beslutsfattarna villiga att tillsätta en ny grupp inom snar framtid och frågan är om en ny grupp skulle nå mycket längre än den förra gjorde. Använd de instrument som finns idag och utbilda i de möjligheter som ges. Där det är möjligt upphäv detaljplan istället för att göra en ny som ska överensstämma med jpl.
- Genomför en riskanalys av förändringsförslagen.
- Genomför en analys av tidsbesparingar med förändringsförslagen.
- ECI skulle underlätta bra lösningar. Produktionstekniken skulle in i ett tidigt skede vilket borde underlätta och förenkla processerna. Har det verkligen inte blivit så?
- Vissa av förändringsförslagen hänger ihop och kan skrivas tillsammans.
- För många av de förändringsförslag som ligger i matrisen "Troligen lätt genomförbarhet, troligen hög effekt" bör man "bara kunna bestämma sig" för att göra i sammanhanget av stora infrastrukturprojekt.
- De stora projekten är samhällsförändrare och därför beroende av att dom har en god politisk förankring som står sig över mandatperioden – här krävs ett aktivt arbete som måste genomföras strukturerat från berörda projekt.
- Den allra största och snabbaste vinsten fås av att man jobbar nära tillsammans mellan parterna. Det går att utveckla hur man bedriver samarbetet mellan varandra. Det finns ingen enkel lösning som man kan säga att gör alltid så här utan man får fundera på ett förhållningssätt som kan leda processen i rätt riktning.
- Alla parter måste vara med och vara involverade - från politiker till berörda myndigheter till alla tjänstemän och projektörer som jobbar i uppdraget.
- Det finns idag ett krav från domstolarna på att man inte vill handlägga/anta/fastställa en plan innan en annan plan som är beroende av beslutet också har nått en viss beslutsstatus. Det vore väldigt bra om man tydligt kunde handlägga och anta en plan under förutsättning/villkor att andra tillstånd inte strider mot den redan antagna planen.
- Mer kunskap och kompetens behöver in i systemet. Utbildning och kunskapen är mycket spretig över landet och det är svårt att tillämpa regelverket smidigt och effektivt.
- Det finns mycket mer som kan göras när det gäller erfarenhetsåterföring.