

# Haffa tidstjuvarna



Titel: Haffa tidstjuvarna  
Publikation: Banverket 2010:2  
Utgivningsdatum:2010:03  
Utgivare: WSP  
Kontaktperson: Anki Ingelström Banverket  
Layout av omslaget: Banverket Verksamhetsstöd

## Förord

Den Goda Staden är ett samarbetsprojekt mellan Banverket, Vägverket, Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt kommunerna Jönköping, Norrköping och Uppsala. Projektet syftar bland annat till att utveckla de processer som används vid planering av infrastrukturprojekt i staden.

Inom ramen för detta projekt har initiativ tagits till att samlat ifrågasätta dagens planeringssystem för väg- och spårprojekt enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg. Problemet är att dagens planeringsprocess tar alldeles för lång tid. Eftersom flertalet projekt även måste prövas enligt plan- och bygglagen innebär detta ofta en dubbelprovning som förefaller omotiverad.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning, "Trafikinfrastrukturkommittén", som har till syfte att ta fram förslag som ska korta ledtiderna och förbättra samordningen och samverkan mellan involverade aktörer och övrig planering. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.


Projektet Den Goda Staden har gett WSP i uppdrag att studera tio konkreta planeringsfall fördelade på väg och järnväg och för dessa upprätta tidsgrafer som ska tydliggöra tidsåtgången för respektive projekt, samt dra slutsatser av denna undersökning.

Den Goda Staden vill med detta tydliggöra problem och påvisa lösningar. Rapporten kommer bland annat överlämnas till Trafikinfrastrukturkommittén.

Rapporten har tagits fram av WSP Analys & Strategi med Bengt Andersson som uppdragsledare. WSP Analys & Strategi svarar för resultaten och slutsatserna i rapporten.

Kontaktperson på Banverket är Anki Ingelström, projektledare för Den Goda Staden.

Skriften finns att tillgå på Trafikverkets hemsida, [www.trafikverket.se/dengodastaden](http://www.trafikverket.se/dengodastaden), efter 1 april 2010.



Katarina Norén

Enheten för Samhälle och Planering

Banverket



## Innehåll

<u>Bakgrund</u> .....	6
<u>Metod och upplägg</u> .....	8
<u>Hur ser de olika planeringsprocesserna ut och hur samspelar de?</u> .....	10
<u>Fallstudier med tidsgrafer</u> .....	12
<u>Triangelspår Marieholm - ibland går det nästan för fort</u> .....	12
<u>Ny trafikplats i Vallentuna - bra efter omstart</u> .....	14
<u>Uppsala resecentrum - medfinansiering och förskottering från kommunen öppnade möjligheter till igångsättande</u> .....	16
<u>Norrköping kollektivtrafikbro - stadsutvecklingsprojekt med synkroniserade planprocesser</u> .....	18
<u>Några reflektioner kring de övriga planeringsfallen</u> .....	20
<u>En samlad problembild</u> .....	23
<u>Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen</u> .....	24
<u>Förslag till effektivisering i lagarna</u> .....	26
<u>Förbättrad användning av MKB</u> .....	28
<u>Slutsatser</u> .....	30

## Bakgrund

Det tar tid från idé till genomförande av transportinfrastruktur i Sverige och då särskilt i städer där olika intressen möts. Projektet ”Den Goda Staden” har initierat denna studie i syfte att utifrån ett antal fallstudier kring planeringsprocessen bidra till en effektivisering av processen för fysisk planering.

### Den goda staden - ett samverkansprojekt

”Den goda staden” är ett samverkansprojekt mellan Banverket, Vägverket, Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Jönköpings, Norrköpings och Uppsala kommun. Projektet arbetar med aktuella planeringsfrågor utifrån ett antal delprojekt i de tre kommunerna. Ambitionen är att genom samarbete utveckla gemensam kunskap och erfarenhet av hur man kan ta sig förbi hinder och svårigheter.

### Om uppdraget Haffa tidstjuvarna!

”Den Goda Staden” har av WSP Analys & Strategi/KTH Samhällsplanering & Miljö beställt denna studie. Publiceringen av denna redovisning innebär inte att parterna i beställargruppen tagit ställning till rapportens innehåll. De förslag och slutsatser som presenteras i rapporten svarar WSP Analys & Strategi för.

### Utgångspunkt i ett flertal studier

Delredovisningen tar avstamp i KTH:s ”Bana väg för infrastruktur” (2009) som gjorts på uppdrag av trafikverken och i WSP:s ”Effektivisering i fysisk planering” (2007) som gjorts på uppdrag av ett antal

trafikaktörer i Stockholmsregionen. Vi har också i arbetet försökt att beakta flera av de pågående projekt och arbeten som bedrivits eller för närvarande bedrivs på detta tema. Några av dessa finns förtecknade nedan:

- Det är möjligt att med fyra år tidigarelägga Ostlänken, till 2010. Regeringsuppdrag av Bo Holmberg. (2006)
- Miljövärn och samhällsnytta i fysisk planering – Erfarenheter från Botniabaneprojektet. Bo Berge. (2007)
- Den Goda Staden – dokumentation av seminarium om planprocessen (2008)
- Nuteks årsbok 2008, med tema transportinfrastruktur (2009)
- Boverket: Att samordna kommunal planering och utbyggnad av infrastruktur (2009)
- Stockholms handelskammare: Konsten att bygga bättre, billigare och snabbare (2009)
- SATSA 1:2: Effektiva planprocesser i Stockholmsregionen (2010)

### Upprättande av tidsgrafer för ett antal faktiska planeringsfall

I arbetet med rapporten ”Haffa tidstjuvarna!” så har ett antal tidsgrafer över planeringsprocessen upprättats för några olika typer av planeringsfall.

Det har visat sig vara ett tidsomfattande och komplicerat arbete med att försöka kartlägga

planeringsprocessen. Detta på grund av att processerna är utsträckta över tiden och att det också innebär att personer med insikt om processen i de specifika fallen och dess historik är begränsade. Fallstudierna är genomförda utifrån denna situation och en begränsad ekonomisk budget.

## Rapportens upplägg

På sidan 8-9 har en ideal bild ritats upp kring de olika parallella planeringsprocesser som pågår och hur dessa samspelar. Därefter redovisas fyra uppslag med fyra olika fallstudier där fullständiga tidsgrafer upprättats. På den högra delen av uppslaget så redovisas en bild över planeringsprocessen och på den vänstra delen av uppslaget beskrivs i ord och bild information om projektet och planeringsprocessen. Därefter finns på sidan 20-22 erfarenheter från övriga fallstudier, dessa är lite mer sammanfattande.

Utifrån dessa fallstudier och tidigare erfarenheter genomfördes en workshop i projektet där slutsatser och erfarenheter togs fram. Dessa slutsatser redovisas i slutet av rapporten. Fallstudierna stärker tidigare slutsatser som framkommit i olika utredningar.

Allra sist i rapporten finns en sammanfattande bild över de slutsatser som identifierats och som kopplar tillbaka till den ideala bilden som inledningsvis redovisats i rapporten.



## Upptättande av tidsgraf fr stegen enligt PBL

PBL-processer ser oftast ut som fcljer:

- Beslut att pbborja planering
- Planforslag & behovsbedomning (MB)
- Samradsbeslut (Plan och MKB)
- Samradsckede
- Godkannande av samradsredogorelsen
- Revidering av planforslag & ev MKB
- Utstallningsbeslut
- Utstallning
- Utlatande
- Overklagan
- Antagande

## Upptättande av tidsgraf fr stegen i ekonomisk langsiktig planering

Vi har studerat nar de olika objekten varit en del i de langsiktiga ekonomiska planerna

- Del av planomgang 2010-2021
- Del av planomgang 2004-2015
- Del av planomgang 1998-2008
- Del av planomgang 1994-2003

## En gemensam analys

I metodiken lag en gemensam analys i workshop-form som genomfordes med olika personer med bred och

djup sakkompetens. Vid denna workshop presenterades dels det allmanna kunskapslaget kring effektivisering, dels de olika fallstudierna. Utifran detta gjordes en gemensam analys. Det ar denna analys, tillsammans med tidigare erfarenheter, som ligger till grund for slutsatser och rekommendationer.



## Hur ser de olika planeringsprocesserna ut och hur samspelar de?

På detta uppslag har vi som en inledning till denna rapport försökt att beskriva de olika planeringsprocesserna och deras olika steg samt inte minst hur de samspelar med varandra.

Planeringsprocesserna är enligt sektorslagarna väglagen och lagen om byggande av järnväg interagerande med den ekonomiska långsiktiga planeringen och planeringen enligt plan- och bygglagen (PBL). Sektorslagarna syns centralt i bilden och är markerade med ljusbrun färg. Planeringen enligt PBL syns nederst i bild i ljusrosa nyans.

Slutligen syns den ekonomiska planeringen överst i bilden med ljusblå ton.

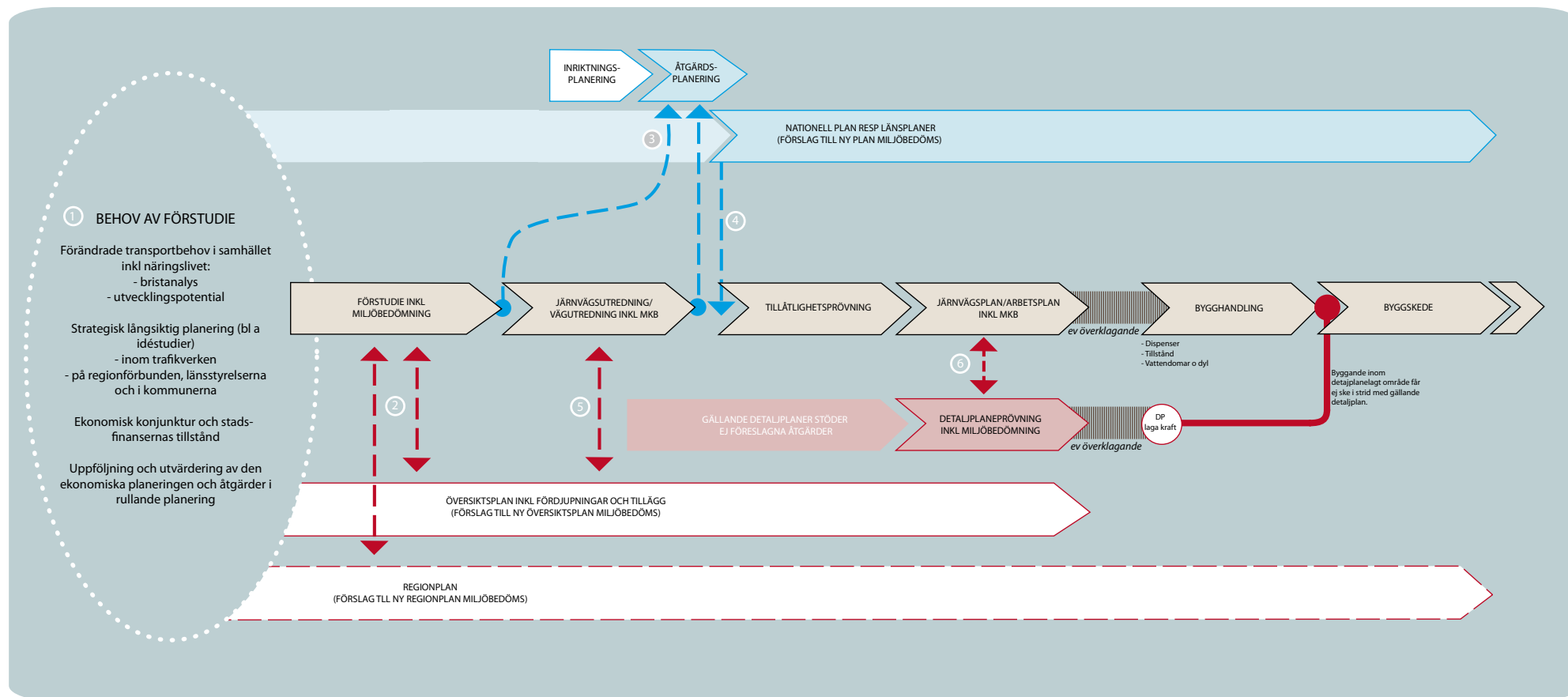
Incitament till att starta en förstudie kan komma från såväl Trafikverket som från regioner och kommuner (1). I förstudien vägs ställningstaganden kring allmänna intressen in från ev regionplan och aktuella översiktsplaner (ÖP) (2). Om förstudien inte har sitt upphov i regional/kommunal strategisk planering så kan behov uppstå av att förankra föreslagna åtgärder samt att utreda följd effekter för pågående markanvändning.

Eventuell revidering av gällande översiktsplan eller fördjupning av översiktsplan är ett relativt omfattande arbete som tar stora kommunala resurser i anspråk.

Banverket (3) ser helst att objekt är inlyfta i den nationella planen innan järnvägsutredning genomförs. För Vägverket gäller att vägutredningen ska vara klar. Regeringen tillåtlighetsprövar principiellt endast objekt där finansieringen är klar (4).



Byggande av väg/järnväg inom detaljplanelagt område får ej ske i strid med gällande plan (5). Samordning krävs därför mellan järnvägsplan/arbetsplan och detaljplan (6). Det kan leda till att nya detaljplaner behöver arbetas fram för detaljplanelagda områden och/eller utvecklingsområden som kommunen avser detaljplanelägga. En ev fördjupad översiktsplan bör kunna antas senast i samband med att nya detaljplaner antas.



## Fallstudier med tidsgrafer

### Triangelspår Marieholm - ibland går det nästan för fort

#### Om projektet

En kort ny järnvägssträcka bland annat genom slakthusområdet i Göteborg som kopplar ihop hamnbanan med Norge/Vänernbanan. Starka aktörer i form av bland andra Göteborgs hamn och GreenCargo stod bakom projektet. Projektet innebar en mycket stor nytta för godstrafiken som tjänade 25 minuter för varje transport från Göteborgs hamn.

Triangelspåret ingick inledningsvis som en ganska liten del i en stor förstudie beträffande infrastrukturen i området. Denna förstudie omfattade utbyggnad av väg 45 till motorväg på delen Marieholm - Agnesberg med ny förbindelse över Göta älv samt Norge/Vänerbanan till dubbelspår på delen Lärje - Olskroken. Det var dessa objekt som var "motorn" i planeringen.

#### Den fysiska planeringen enligt VägL, Banlag inkl MB

Se processbild. Förstudie 1999, Banutredning 2001/2002 – Beslut 2003. Arbetsplan påbörjad 2003 och klar 2004, vann laga kraft 2005. Bygghandling 2004 dvs. parallell process med arbetsplanen. Byggstart 2005 och öppnad för trafik 2007.

Järnvägsutredningen inleddes med att länsstyrelsen omprövade sitt övergripande beslut om betydande miljöpåverkan till att för "delprojektet" Triangelspåret ange att detta inte skulle innebära betydande miljöpåverkan.

#### Den fysiska planeringen enligt PBL inkl MB

Se processbild. Program för Marieholm och angränsande områden – där samrådet skedde 2002 och sluthandling togs fram 2003. Programmet för nordöstra Marieholm inkl. slakthusområdet där samråd genomfördes 2003. Detaljplaner togs fram under 2004 och samråd skedde under 2004 och 2005.

#### Den ekonomiska planeringen

Se processbild. Enbart med i Nationell plan 2004-2015. Triangelspåret fanns inte med i den ekonomiska planen, utan fick ökad aktualitet något senare när satsningen på tågpendlar från Göteborgs hamn bland annat via godsstråket väster om Väner tog fart.

#### Tidstjuvar/Goda exempel

En mycket effektiv fysisk planering på den statliga sidan innebar att kommunen hade svårt att hinna med i sitt detaljplanearbete. Kommunen önskade att sätta in sina fördjupade översiktsplaner och även detaljplaner i ett större sammanhang. Planeringen behöver ibland ta tid! Det finns exempel på flera gemensamma samarbeten mellan aktörerna,

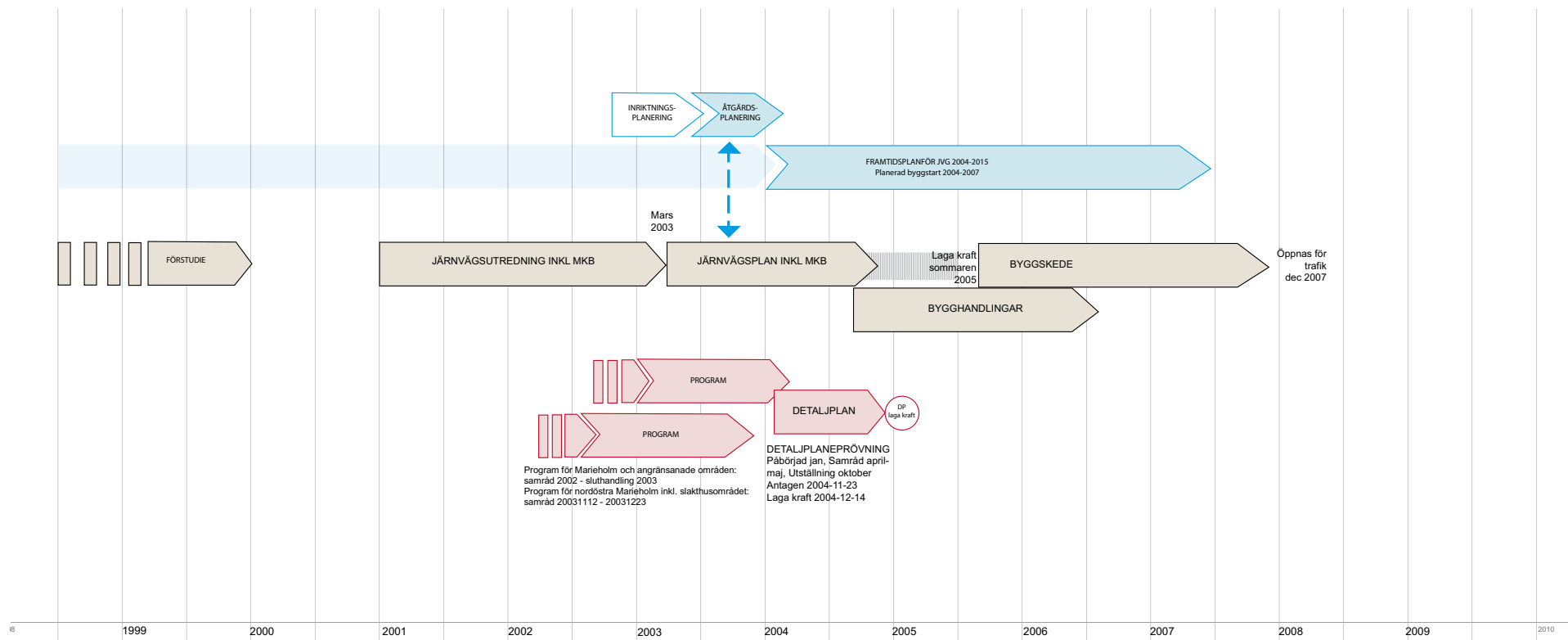
exempelvis kring underlag i MKB och riskanalyser som har kunnat återanvändas.

Ett visst glapp kan noteras i planeringsprocessen mellan förstudien och nästkommande steg. Förstudien där Triangelspåret ingick skulle inte ha gjorts så tidigt om det inte varit så påverkat av planeringen i området i övrigt. Man kan därför förstå att stadens planerare ville se objektet i ett större sammanhang än sektorsmyndigheten.



Boverket har också studerat detta projekt i skriften "Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar" och där presenterat det som ett betydelsefullt projekt i nära samarbete med kommunen och där redovisat följande slutsatser:

- Politiker i kommunen och regionen var enade om projektets prioritet
- Generös avgränsning av detaljprogrammet, men snäv avgränsning av själva detaljplanen
- Kommunens räddningstjänst bestämde säkerheten efter riskanalys
- Länsstyrelsen deltog tidigt och följde projektet på samrådsmöten
- Banverket hade tidiga kontakter med berörda aktörer
- Täta möten mellan parterna.
- Samråden bedrevs kontinuerligt inte bara på annonserade möten.



## Ny trafikplats i Vallentuna - bra efter omstart

### Om projektet

En ny planskild korsning i Vallentuna mellan väg 268 och Roslagsbanan. Byggstart 2009. Syftet med ombyggnaden är att:

- Öka trafiksäkerheten
- Förbättra framkomligheten
- Öka tillgängligheten
- Minska bullerstörningarna
- Försköna området



Kostnad 150 Mkr varav 97 Mkr finansieras av Vägverket via Länstransportplanen och 50 Mkr av SL och Vallentuna kommun.

### Den fysiska planeringen enligt VägL, Banlag inkl MB

Se processbild. År 1998 förstudie/vägutredning, järnvägsbro väljs, ny ”preliminär arbetsplan”

2001, ny förstudie 2003, klar 2008. MKB samlad med detaljplanen 2007 (separat för järnvägen, 2006).

### Den fysiska planeringen enligt PBL inkl MB

Se processbild. Detaljplanering 2002-2008, samråd 2006 (tidigare 1998/2000)

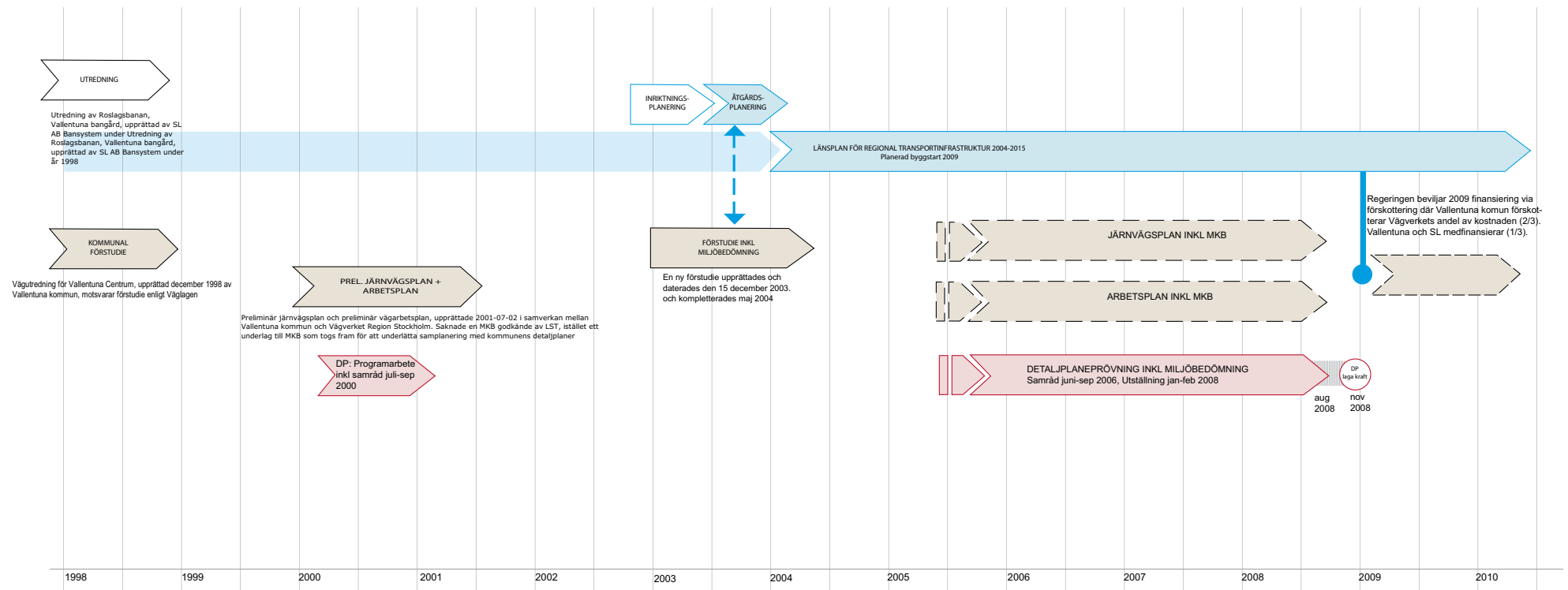
### Den ekonomiska planeringen

Se processbild. I länsplanen 2004-2015, äv. förskottering beviljad av regeringen 2009. Regeringen beviljade i januari 2009 Vägverkets begäran om att finansiera byggande av väg 268 Vallentuna Trafikplats i Vallentuna kommun genom förskottering.

### Tidstjuvar/Goda exempel

Svårigheter att välja mellan alternativet med gång- och cykelbro över Väsbyvägen och alternativet med överdäckning. Val av järnvägsbro istället för vägbro ökar behov av samverkan men gav ny kraft i planeringen. Preliminär arbetsplanen 2001 saknade en MKB som var godkänd av länsstyrelsen. Finansieringen var en knäckfråga. Mognaden hos aktörerna var inte tillräckligt stor när projektet drogs igång på slutet av 90-talet för att hantera den komplicerade finansieringsfrågan. Efter omstart bättre samarbete mellan länsstyrelsen, Vallentuna kommun, trafikhuvudmannen SL samt Vägverket.





## **Uppsala resecentrum - medfinansiering och förskottering från kommunen öppnade möjligheter till igångsättande**

### **Om projektet**

Uppsala stad är en tät växande stad som samtidigt har stor andel befolkning i de glesare delarna av kommunen. Många in- och utpendlare gör att Uppsala resecentrum har en helt central funktion för hela kommunens/stadens expansionsmöjligheter och trafikförsörjning.

Ska bli ett högklassigt resecentrum, ett koncentrerat område där flera olika trafiksystem sammanlänkas. Det gör det möjligt att integrera olika former av resande. Resecentrum ska göra det enkelt att utnyttja såväl tåg som stads- och länsbuss. Den nya bebyggelsen motsvarar ungefär sex kvarter. De rymmer bostäder, kontor och en del butiker. Möjligheter till hotell och lokaler för publika verksamheter finns också.

### **Den fysiska planeringen enligt VägL, Banlag inkl MB**

Identifierat initiativ 1983. Förstudie 1995. Banutredning 1997. Järnvägsplan klar 2000, fastställd 2003, laga kraft 2004. Byggstart 2009, klart 2011.

### **Den fysiska planeringen enligt PBL inkl MB**

Strategi: Fördjupad översiktsplan för staden, landsbygdsprogram, därefter en kommunövergripande översiktsplan. Drevs igång genom en fördjupad översiktsplan för resecentrum och en efterföljande detaljplan parallellt med järnvägsplan.

Järnvägsplanens MKB användes även i detaljplanearbetet.

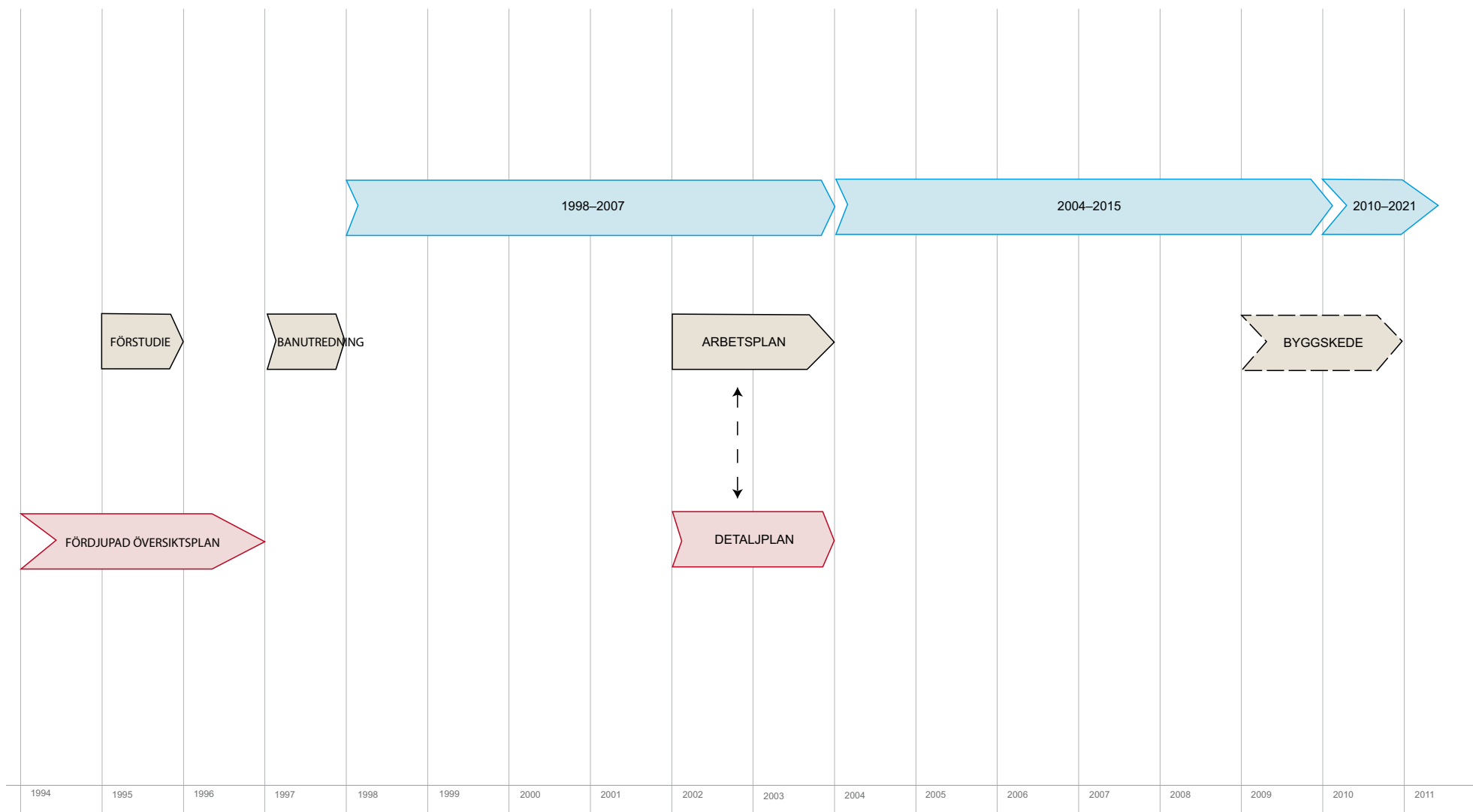
### **Den ekonomiska planeringen**

1998-2007, 2004-2015, 2010-2021. Samfinansiering med problem.

### **Tidstjuvar/Goda exempel**

Brist på medel i nationell plan. Medfinansiering och förskottering från kommunen öppnade möjlighet till igångsättande.





## **Norrköping kollektivtrafikbro - stadsutvecklingsprojekt med synkroniserade planprocesser**

### **Om projektet**

Ombyggnad av Söderleden E22 inklusive kollektivtrafikbro för den nya spårvagnen. Samarbetsprojekt mellan Vägverket och Norrköpings kommun där kommunen är huvudman. Kommunens stadsutvecklingsinitiativ med ny spårväg som bas gav spårvägens utvidgning ny fart. Hot om nedläggning av spårvägen ger incitament för kraftsamling.

### **Den fysiska planeringen enligt VägL, Banlag inkl MB**

Förstudie 2002. Arbetsplan fastställdes 2007, klar 2008.

### **Den fysiska planeringen enligt PBL inkl MB**

Med i ÖP 2002, detaljplaner för områden 2005.

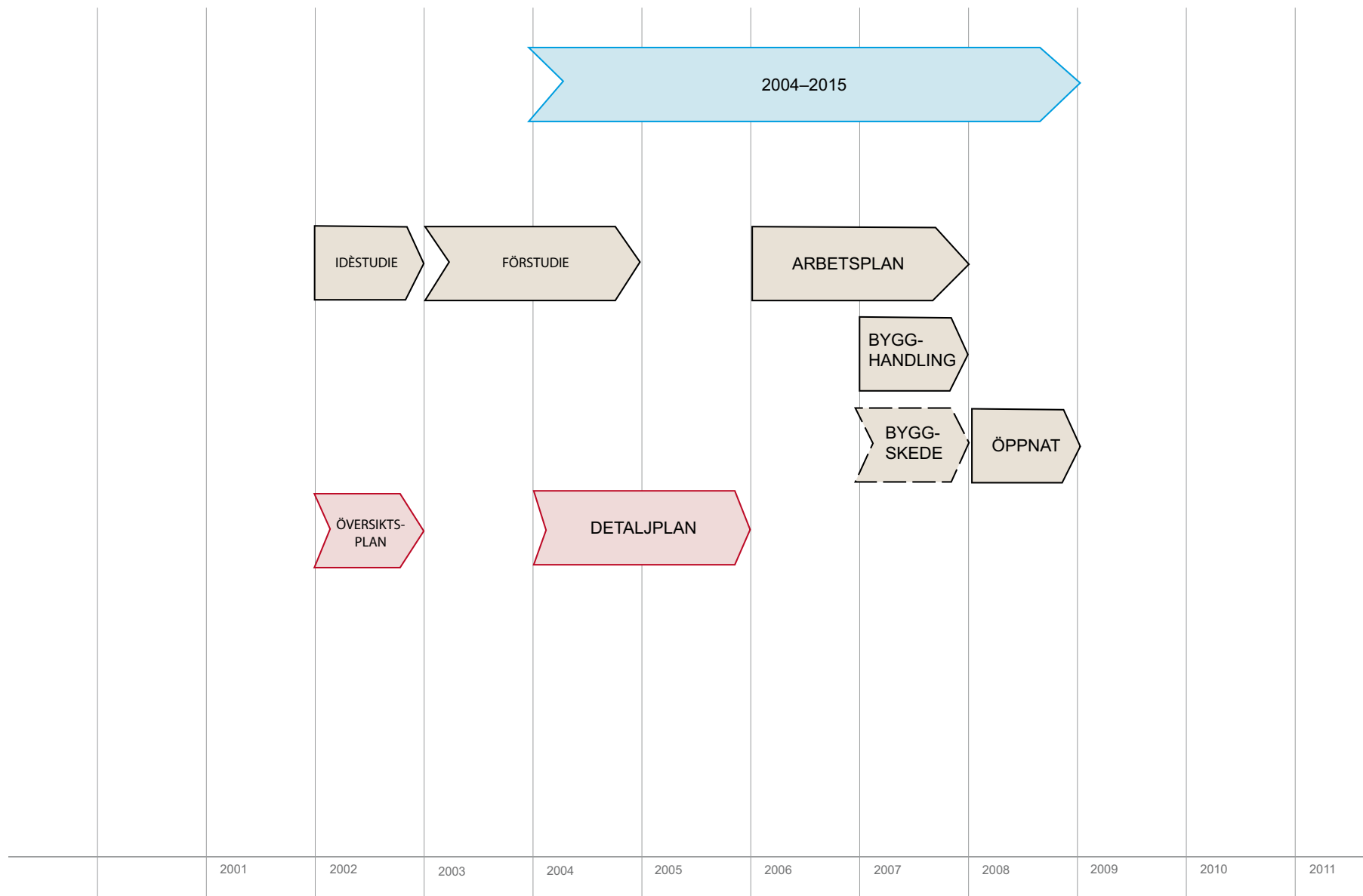
### **Den ekonomiska planeringen**

Kommunen beslutar 2005 om anslag för utbyggnad av spårväg etapp 1 till Ljura 14,5 mkr och kollektivtrafikbro över Söderleden 20 mkr. Viktigt är också att Banverket beslutade att spårvägsutbyggnaden var berättigad till statsbidrag 2004. Liten förskottering från länet.

### **Tidstjuvar/Goda exempel**

- Nära samarbete mellan Vägverket, Banverket, kommunen, privata byggintressen samt nämnderna inom kommunen
- Extra resurser till samrådsprocesser/enskilda samtal/dialog ger resultat
- Fokus på parallella, långsiktiga och bindande beslut om finansiering av stora partgemensamma infrastrukturprojekt (inte bara E22 men hela området längs spåret)
- Fokus på synkronisering av planprocesser så långt som möjligt
- Kommunen som huvudman förenklar men förutsätter samarbetsvilja







## Några reflektioner kring de övriga planeringsfallen

Ytterligare ett antal planeringsfall har studerats. Här nedan finns några reflektioner från dessa:

### Haparanda-Torneå, E4

E4 i både Finland och Sverige flyttas för att möjliggöra utvecklingen av en gemensam stadskärna (inkl IKEA, 2006) i Haparanda Torneå. Inga stora konfliktområden och alla vinner starkt på åtgärden. MKB:n kunde samordnas bland kommunerna samt för detalj- och arbetsplanerna. EU öppnar nya möjligheter och kommuner/länsstyrelsen/Vägverket bidrar.

### Sundsvall, Förbifart E4

Många kan vittna om många, långa utredningar sedan 1950-talet. Moment 22 situation: Utan tillåtlighet ingen arbetsplan, utan arbetsplan ingen finansiering, utan finansiering ”anas” ingen tillåtlighetsprövning! Lösning: vägdirektören tar risk, bekostar arbetsplanen på eget bevåg (ca 20 mkr) och är beredd när den nya regeringen ber om närtidssatsningar! Vägverkets planering på 00-talet drivande för de olika aktörerna/processerna.

### Botniabanan

Ett mycket omfattande projekt. Även planeringsprocessen har varit föremål för omfattande studier. Den har studerats av Bo Berge i en Arkus-finansierad studie och även av KTH i rapporten Bana väg för infrastruktur. Även Boverket har studerat en del i planeringen,

Nordmalings koppling till Botniabanan och E4, i rapporten Att samordna kommunal planering med utbyggnad av vägar och järnvägar.

I korthet redovisas följande slutsatser i KTH:s rapport:

- Det finns inget universalmedel mot konflikter och lösningar mellan olika intressen i ett infrastrukturprojekt.
- Möjligheterna att överklaga och på andra sätt obstruera eller försena planeringsprocessen är otaliga. I fallet Botniabanan var det 383 olika prövningstillfällen. Det är inte säkert att alla dessa möjligheter är till gagn för rättsäkerheten och demokratin.
- Förhandlingar om kompensation för intrång, enligt strukturerade principer, kan vara ett sätt att åstadkomma kreativa och förhållandevis billiga lösningar samt att minska risken för att planeringen kör fast i segdragna rättsliga processer
- Genom samverkan mellan den som bygger infrastruktur och berörd kommun kan stora ömsesidiga värden skapas. Planprocessen och planförslag kan samordnas och bebyggelseutvecklingen kan bestämmas på ett sådant sätt att den realiserar de potentialer som uppstår med den nya infrastrukturen.

Bo Berges slutsatser kring prövningsprocessen, överklaganden och planeringsprocessen är:

### Prövningsprocessen:

- mindre krav på beskrivningar av spårnära intrångseffekter
- öka kraven på bredare konsekvensbeskrivningar
- mera fokus på beskrivning av hur järnvägens ändamål ska uppfyllas.

### Överklaganden:

- gör skälighetsbedömningar
- inför prövningstillstånd
- ge prövande myndigheter mer beslutskraft.

### Planeringsprocessen:

- ställ krav på markplanering i anslutning till järnvägen
- ge regionerna en tydlig roll i markanvändningsplaneringen kring järnvägen
- säkerställ statens prövning på nationell nivå då kommun och region inte tar ansvar för att de överprövningsgrundande aspekterna tillgodoses.

### Bo Berges rekommendationer på kort sikt:

- Tillgodose resursbehovet hos offentliga planeringsinstanser och miljödomstolar
- Öka insikten om behovet av balansering av bedömningar mellan spårnära intrångseffekter och övergripande miljövinster
- Förmå prövande myndigheter att tydligare avväga miljövärn och annan samhällsnytta och ta snabba beslut med större beslutskraft

- Få kommunala och regionala beslutsfattare att ta större ansvar.

### Bo Berges inspel om förändringsbehov i lagstiftningen

- Klimatpåverkan basen för samhällsplanering (överordnat)
- Offensivare planinstrument för infrastrukturplanering (trafiklagarna)
- Regional planeringsnivå med nya regionkommuner (PBL)
- Ökat kommunalt inflytande på miljövärn i samhällsplaneringen (miljöbalken), planmonopolet delas med regionkommuner (PBL).
- Större ansvar på nationell nivå för samordning av visioner och mål (PBL)
- Balansering av miljövärn och andra samhällsnyttor i lämplighetsprövningen (miljövärn och exploateringslagar jämföras)
- Samordnad beslutsprocess och överklagningsordning (överordnat)
- Begränsning av överklagningsmöjligheterna (överordnat)
- Statlig överprövning säkerställs på nationell nivå och i tidiga skeden av processen (PBL).

### Lund-Malmö, fyrspar

En mycket lång och segdragen planeringsprocess. I grunden helt olika syn mellan kommunen och Banverket. Planeringsprocessen studerades av KTH i

rapporten Bana väg för infrastruktur. Den rapporten pekar på att

- Processen inte har varit bra. Dialogen har inte fungerat mellan aktörerna
- Det har tagit lång tid
- De involverade aktörernas roller har varit oklara
- Ingen part har känt sig skyldig att lägga alla fakta på bordet
- Misstron mellan parterna har inte minskat, snarare har den förstärkts.

Rekommendationer är att öka användningen av förhandlingsman tidigare i processen och att bedriva en förstärkt regional planering.

### BanaVäg i Väst

Största tidstjuven var att tillåtlighetsprövningen i banutredningen tog 5 år! Samlokalisering/samfinansiering/samorganisation skapade kraft i planeringen. Planeringsprocessen studerades av Boverket i rapporten Att samordna kommunal planering

med utbyggnad av vägar och järnvägar. Boverket lyfter fram följande framgångsfaktorer:

Vägverket, Banverket och kommunen har genom hela projektet träffats och träffas fortfarande på regelbundna möten en gång i månaden. Kommunen har drivit på processen och avsatt stora personella resurser.

Samråden har genomförts tidigt, öppet och sanningsenligt, kontinuerligt, konkret och handlingsinriktat individuellt och med personliga kontakter.

Inlösensfrågorna har lösts genom att upprätta kommunala detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap. Vägen anvisades inom allmän plats och järnvägen inom kvartersmark för järnvägsändamål. Vägverket och Banverket betalade enligt ett förut träffat avtal. Finansieringen av projektet var färdigdiskuterad och beslutad. MKB-arbetet har tillåtits påverka planerna. Ett gestaltungsprogram som har behandlat såväl infrastrukturen som sådan som mötet med tätorterna, har redan från början påverkat projektet.

## **Gång- och cykelväg i Mälardalen**

Omfattande planeringsprocess med alla steg för en ny gång- och cykelväg i tätbebyggt område längs statlig väg. Byggdes i två olika etapper, den ena etappen med Vägverket som huvudman och den andra etappen med kommunen som huvudman. Vägverket bedrev processen enligt väglagen och kommunen enligt PBL. Kan konstateras att planeringsprocessen var effektivare och kortare i den andra etappen. Det framhålls dock från aktörerna att det också har skett en mognad mellan dem i samspelet och kring kunskap och kompetens avseende lagstiftningen, särskilt MB, samt hur denna praktiskt ska tillämpas i dessa typer av fall.

## En samlad problembild

Nedan beskrivs en gemensam problembild över planeringsprocessen av stora infrastrukturprojekt i stadsmiljö.

## Lagstiftningen fungerar olika bra för olika aktörer

En övergripande slutsats är att de lagar som hanterar processen klarar av den uppgift de var tänkta att utföra, i de flesta fall. De fungerar mindre bra vid stora, komplicerade och utdragna

projekt i storstadsmiljö och de fungerar bättre för vissa aktörer i systemet och mindre bra för andra. Den aktör som vill få till stånd en förändring har många instanser att passera på vägen.

## Få aktörer har överblick över systemet

Nära nog alla skriftliga och muntliga källor som utgör grunden i denna rapport uttrycker behovet av förenkling och effektivisering. Problembilden skiljer sig dock åt dem emellan. Processen är lång och innehållsrik och få aktörer har överblick över hela systemet. Varje lagstiftning har tidigare tittats på var för sig, och varje aktör optimerar organisation och förslag till förändring utifrån sin synvinkel.

## Komplicerade projekt får ta tid, men processen kan kortas

De flesta aktörer är överens om att det går att effektivisera planeringen ytterligare, men med sina olika perspektiv har de inte satt ljuset på något

specifikt moment eller avseende. Det kan däremot konstateras att de planerande aktörerna som skulle kunna definiera effektivitet som att ett projekt blir av upplever större ineffektivitet än de prövande aktörer som ser planeringsprocessen som en garant för att alla viktiga frågor undersöks, prövas, avvägs och att berörda får komma till tals.

Nästan alla konstaterar att stora komplicerade projekt får och bör ta tid, så att alla väsentliga frågor hinner belysas. Men som motvikt säger också de flesta att de angelägna samhällsprojekt som infrastrukturen utgör måste kunna planeras på kortare tid.

## Finansiering är en knäckfråga

Den ekonomiska och fysiska planeringen är skilda från varandra vilket i sig utgör ett betydande hinder för effektiviseringen. Det har framkommit att tvister om finansiering är en stor grund för brister i samarbetet mellan aktörerna. Kommuner blir till konkurrenter om statliga medel.

En annan aspekt är att den planering vars projekt inte är finansierat "åldras". Beslut blir obsoleta (t.ex. järnvägsplan, men även tillståndsbeslut), underlag åldras och aktörer hinner ändra uppfattning. Detta resulterar i omtag av planeringen när finansieringen väl är klar. Ett förslag till att minska dessa effektivitetsförluster är att koppla finansieringen till tillåtlighetsprövningen.

## Problem med internationell inspiration

Det kan konstateras att det i flera länder görs en översyn avseende lagstiftningen. Det kan konstateras att direkta jämförelser mellan lagsystemen i Sverige och andra länder är full av språkliga fallgropar där

närliggande begrepp betecknar antingen olika moment eller olika handlingar. Det råder dessutom olika planeringstraditioner som är djupt rotade i respektive lands logik för hur planeringssystemet är uppbyggt. Som ett tredje konstaterande kan nämnas svårigheten i att låna ett specifikt moment från ett helt system och applicera i ett annat. Summerande slutsats är således att det krävs djupare studier och grundligare jämförelser innan internationella planeringslagar kan stå mall för de svenska, men att det är intressant att följa resultatet av respektive lands översyn.



## Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen

De kommittéer som har tillsats i syfte att se över lagstiftningen på olika områden har alla behövt arbeta åtskilliga år för att komma fram till användbara förslag. Eftersom flera av de brister i processen som konstaterats i föregående kapitel, En samlad problembild, återfinns inom planeringspraktiken ägnas här uppmärksamhet åt sådana förslag som kan genomföras utan lagändring. Dessa organisatoriska ändringar av större och mindre karaktär är sannolikt mer effektiva än lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma en snabb förbättring inom planeringsområdet.



## Åtgärda resursbristen

Det har tydligt framkommit i intervjuerna att resursbristen hos de olika aktörerna är en orsak till en fördröjd process. Att skapa resurser ur en större omallokering är kanske inte möjligt att anföra utan verkliga förslag, men däremot föreslås nedan åtgärder för att koncentrera resurserna på ett mer ändamålsenligt sätt.

### *Behovsbedömning och sällning i MKB*

Att införa sällningsfunktion i behovsbedömningen som innebär att det för projekt med mindre miljöpåverkan inte ska behövas MKB, inte bara göras en mindre MKB, är ett sätt att minska resursåtgången. Kraven på miljöhänsyn finns ju likaväl genom

hänsynsreglernas iakttagande i planeringen och de generella kraven på tillräckligt beslutsunderlag. Behovsbedömningen kan även gälla beslutsprocessen, t.ex. möjligheten att slippa upprätta arbetsplan för motsvarande småprojekt.

### *Tydlig projektplanering*

Genom att tydliggöra aktörernas roll i processen, hur processen går till, vilka beslut som fattas av vilken myndighet och i vilka skeden, vilket underlag som kommer att behövas och vilka perioder som projektet kommer att ianspråka resurser från medverkande aktörer skapas en gemensam förståelse för projektets process. Rent praktiskt handlar det om att kommunicera tidplan och process till alla ingående aktörer.

### *Samordna resurser mellan myndigheter*

För att uppnå effektivisering kan resurserna för att hantera överklagningsärenden samordnas mellan myndigheterna och koncentreras till de ärenden som av samhällsekonomiska skäl är viktigast.

## Återanvändning av beslutsunderlag mer systematiskt

MKB tenderar att bli väldigt omfattande – och detaljerad. Att mer systematiskt återanvända underlagsmaterial och beslutshandlingar som har överlappande innehåll förkortar handläggningstiderna. Det handlar kanske inte i första hand om att samordna beslutsunderlagen utan snarare att återanvända dem till fler än en prövning. Några exempel är Citybanan i Stockholm där samma MKB användes i järnvägsplanen som i detaljplanen och Danvikslösen där detaljplan och arbetsplan är ett gemensamt dokument.

## En bättre fungerande startfas

Här nedan följer ett antal konkreta förslag av olika storlek på förbättrat samarbete, särskilt i startfasen, i syfte att effektivisera planeringsprocessen.

### *Samordna aktörer i tillfällig organisation*

Projekt som berör flera kommuner, och därmed involverar många aktörer, kan samordnas i en tillfällig organisation med mandat att driva processen. Det kan vara ett konsortium eller kommunalt bolag eller dylikt. Effektiviseringsvinsten är att skapa ett forum med utgångspunkt från platsen där aktörerna kan ringa in gemensamma frågor och skiljelinjer samt delegera arbetet till en aktör istället för att dubbelutreda i flera organisationer. Detta förslag har många förebilder, men skulle kunna användas med större systematik.

### *Ta fram gemensamma planeringsförutsättningar*

Motsvarande projekt som nämns i stycket ovan kan effektiviseras även utan att aktörerna skapar en formaliserad plattform. En enklare åtgärd av samma karaktär är att ta fram gemensamma handlingar som beslutas om och som sedan kan ligga till grund för planering i respektive kommun eller organisation.

## Öka användandet av metoder för strukturerade dialoger

Strukturerade dialoger med allmänhet och intressenter är en möjlighet att få en snabbare planerings- och beslutsprocess. Metoden medverkar till att skapa mindre motsättningar och större samsyn än vad som ofta är fallet i storstadsplaneringen idag. Därigenom

kan antal överklaganden reduceras och tid och pengar sparas. Dialogen kan inte upphäva de genuina målkonflikter som ofta är fallet inom storstadsplaneringen, men den kan skapa bättre förutsättningar för förståelse, acceptans och enighet. Den stora fördelen med dialog är således att den kan resultera i en balanserad kompromisslösning. Metoden att arbeta med strukturerade dialoger kan bedömas ha en stor potential också i den komplexa miljö som utgörs av storstädernas utveckling.



## Förslag till effektivisering i lagarna

Förslagen innehåller inga stora systemförändringar eller maktförskjutningar. De är menade att vara allsidiga och tillgodose alla aktörers perspektiv av effektivisering och kunna implementeras utan någon längre tids utredning.

### Samordning mellan lagar

Såsom PBL-kommittén pekade på skulle den ”dubbelplanering” och dubbla planläggning som idag görs med t.ex. arbetsplan och detaljplan begränsas genom samordnande av PBL och sektorslagarna för väg och järnväg. I första hand bör man sikta på att söka möjligheter till samordning av själva planinstituterna (t.ex. deras utbytbart och planeringsprocesserna (t.ex. deras kompatibilitet). De delar som reglerar maktförhållandena (t.ex. rätten att fastställa) bör däremot undvikas. Ett angeläget förslag som återfinns i Regeringens proposition 2006/07:122 ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” är att omformulera PBL:s lydelse om miljö kvalitetsnormer så att de bättre överensstämmer med miljöbalkens lydelse.

### En gemensam infrastrukturlag

Möjligheten att skapa en gemensam infrastrukturlag, genom att slå samman banlagen med de delar av väglagen som reglerar byggande av väg, bör övervägas. En gemensam lag (lag om byggande av transportinfrastruktur) skulle bland annat underlätta användandet av fyrstegsprincipen, som kompliceras med dagens uppdade system och inte heller tillgodoser de krav som en modern transportpolitik ställer på planeringsprocessen. Ett transportslagsövergripande synsätt i politiken kräver en transportslagsövergripande planering i praktiken.

Ytterligare skäl som talar för en sammanslagning är möjligheten att skapa en större tydlighet, vilket framförallt skulle gynna allmänheten som idag möts av allt för många begrepp och planeringsvarianter. Mot en sammanslagning talar t.ex. att inarbetade rutiner och planeringsfilosofier hos de båda statliga verken skulle behöva ruckas och att detta kan skapa en ineffektivitet i planeringssystemet.

### Tre förändringar av tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap miljöbalken

Bestämmelserna om inhämtande av synpunkter vid utställning av vägutredning respektive järnvägsutredning enligt sektorslagarna för väg och järnväg, och de rutiner som finns för beredning av ärenden inför regeringens prövning enligt 17 kap MB, liknar varandra. Detta innebär att större projekt med omkring ett hundra myndigheter vid två närliggande tillfällen får snarlik information att uttala sig om. En ändring av denna situation skulle innebära en effektivisering. Att slå ihop dessa två moment kan dock vara knepigt eftersom skillnaden mellan dem är att den sökande myndigheten vid andra tillfället har valt och förordar ett alternativ.

Effektivisering av detta moment innebär att avgränsa antalet myndigheter som får beredningsremissen vid tillåtlighetsprövningen. Avgränsning bör göras till berörda kommuner, länsstyrelsen, SIKÅ, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, RAÅ och aktuellt regionorgan, vilka borde betecknas som de viktigaste myndigheterna i sammanhanget. Effektivisering kan också ske via en minskning av detaljarbetet genom att inledningsvis vid tillåtlighetsprövningen göra en hearing med regeringen (beredande departement).

Det danska lagsystemets erfarenheter ger stöd för att



låta regeringen i högre grad besluta om villkor vid tillåtlighetsprövningen. För att detta ska vara en effektivisering förutsätter det dock att den fortsatta sektorsprövningen förklaras onödig. Detta skulle dock innebära att planeringsprocessen i så fall måste gå längre innan regeringen kan avgöra tillåtligheten, vilket är helt emot syftet att få tidigt besked om lämpligheten av det planerade.

Slutligen bör övervägning ske om regeringens tillåtlighet kan knytas till förutsättningar för finansiering, vilket skulle minska problemen med rättsligt komplicerade och tidsfördröjande omtag i planeringsprocesserna på grund av att planerna blir för gamla innan de kan finansieras.

## **Tydliggör regionplanens formella status - starkare roll**

Den regionala planeringen är av betydande vikt för planeringen, särskilt i storstadsregionerna. Det är en gemensam plattform som lägger grunden för beslut i gemensam riktning i en region där aktörerna är många och starka och projekten berör många invånare, kommersiella och offentliga aktörer.

Regionplanens formella status bygger idag på miljöbalkens 6 kap 19,20 §§ samt 5 § hushållningsförordningen. Det innebär att regionplaner enligt PBL motsvarar översiktsplaner, dvs. beslutanden måste i sina beslut beskriva hur planen har beaktats men måste inte följa den. Denna formella funktion är dock väl dold och ett tydliggörande genom referenser i miljöbalken såväl som i PBL och sektorslagarna avseende detta ökar möjligheterna för regionplanerna - såväl som översiktsplanerna - att utgöra en viktig dialog om strategisk mark- och vattenplanering och fungera som avtal mellan aktörerna i senare skeden.

## Förbättrad användning av MKB

### Tidigare medverkan från sektorsmyndigheter

Deltagandet från vissa centrala myndigheter under planerings- och MKB-processen är mycket lågt. Klargöranden i respektive myndigheters instruktioner eller tvingande i lag om att de förväntas delta i dessa samråd – åtminstone för de större projekt vars tillåtlighet ska prövas av regeringen – är ett sätt att komma tillrätta med detta ”samrådsskolk”.

Ett annat sätt att tvinga fram en tidigare medverkan är att i sektorslagarna införa en begränsning i yttranderätten motsvarande de som finns i PBL, där de som får överklaga endast är de som är berörda av planen och som senast under utställningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Än mer tvingande regleringar kan också övervägas.

Inte bara planeringsprocessens effektivitet utan även projektets kvalitet skulle vinna på att de centrala myndigheternas sakkunskap kom in tidigare i processen.

### Införa behovsbedömning som medger bortval av MKB

Dagens lagstiftning skiljer mellan MKB för stora och små projekt men möjliggör inte att MKB utesluts för små projekt. En busshållplats måste gå igenom samma planeringsskeden och MKB-procedur som Förbifart Stockholm. En effektivisering av resursanvändningen innebär att koncentrera utredningsresurserna där de verkligen behövs. Detta är möjligt genom införandet av den internationellt brukliga

urvalsprocessen som innebär att behovsbedömningen inte bara är en sortering i ”små och stora” MKB, utan även ger möjlighet att sälla bort de mindre ärenden där miljöhänsyn hellre visas på annat sätt än genom en formaliserad MKB-procedur. Det kan även ifrågasättas om det alls behövs planläggning för mindre åtgärder, dvs. frågan är om behovet av arbetsplan kunde avgöras i samråd med länsstyrelsen för vissa mindre åtgärder. Då faller automatiskt kravet på MKB bort för dessa. Om det finns avtal med markägare eller om det av annat skäl saknas behov av vägrätt skulle detta inte bereda sektorn problem och knappast inte heller skapa rättsosäkerhet för markägare eller berörda.

### Tillämpa stegvis granskning för att minska sena kompletteringar

Direktiven såväl som god sed bygger på tanken att ett utkast till MKB ska granskas innan ansökan slutförs. Dagens regler och förarbeten bygger på tanken om ett löpande samråd till dess underlaget är klart, och motsä- ger således inte en granskning av skiss till MKB. Ändringarna i augusti 2005 gjorde emellertid detta mindre klart, bl.a. genom att begreppen ”tidigt” och ”utökat” togs bort. Det har förstärkt trenden i tillämpningen att samråda bara en gång i inledningen av planeringsprocessen, och sedan inte mer. Allt under hänvisning till syftet med regeländringen som är förenkling.

I praktiken innebär detta dock ett försvårande av beslutsprocessen, med upprepade kompletteringar och omtag.

En ”återställning” som klargör avsikten att samråden ska leda till färdigt beslutsunderlag innan ansökan lämnas in, effektiviserar beslutsprocesserna. Detta är väl i

linje med planeringsprocesserna för väg, järnväg och PBL, som innehåller både samråd och utställningsmoment. Det kommer oaktat ett stort antal krav på komplettering även efter utställningen. Detta pekar på att underlaget var alltför ofärdigt under samråden eller att aktörerna bli aktiva först vid eller efter utställningen. Den stegvisa granskningen förutsätter således att aktörerna deltar i en kontinuerlig dialog, tar ställning och sedan inte byter åsikt utan anledning.

### Förtydliga kravet på ansökningshandlingen

En effektiviseringsåtgärd som minskar arbetet med MKB men som framförallt ger en förbättrad kvalitet på prövningarna är att i ban- och väglagen tydliggöra plandokumentens funktion som ansökningshandlingar inför ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

### Krav på beslutens innehåll

Kraven på innehållet i beslutsunderlag till MKB i utredningsskedet av infrastrukturprojekt framgår genom kopplingen till miljöbalkens MKB-regler. Det som generellt saknas är krav på besluten, främst så att dessa synliggör tillämpningen av hänsynskrav. Det är egentligen bara i hushållningsförordningen som det finns gemensamt krav på beslutets innehåll eftersom kravet att beakta MKB vid prövningen inte gäller sektorsbesluten. Kraven på besluten bör ta reglerna om plan-MKB som modell, vilket även skulle minska risken för formfel för bruk av fel direktiv.



## Slutsatser

Avslutningsvis ges på denna sida några sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

Bilden på nästa sida är densamma som finns på sidan 11, men här kompletterad med flera av de slutsatser som har dragits kring vad som brister i och mellan de olika planeringsprocesserna.

### En övergripande slutsats: Potentialen finns snarare i glappen mellan de olika planeringsskedena än i respektive planeringsmoment

En viktig del som denna studie har tillfört är att, även i de planeringsprocesser som framstår som effektiva, det snarare är glappen mellan de olika planeringsstegen än respektive planeringssteg som är den stora potentialen att effektivisera planeringsprocesserna över tid.

Det ska också påpekas att glappen mellan stegen med all säkerhet rymmer en mängd olika moment mellan de olika aktörerna som handlar om aktörer, samverkan mellan aktörer och inte minst finansieringsfrågor. Tendensen är att när dessa frågor klarats ut kan respektive planeringsmoment genomföras relativt snabbt, även om detta också kan effektiviseras i en rad avseenden. Dessa olika planeringsmoment genomförs ofta idag via olika konsultfirmor, vilket underlättar ett snabbt genomförande.

## Samlad problembild

- Varje lagstiftning har tidigare tittats på var för sig, och varje aktör optimerar organisation och förslag till förändring utifrån sitt perspektiv
- Få aktörer har överblick över hela planeringssystemet
- Lagstiftningen fungerar olika bra för olika aktörer
- Komplicerade projekt ska ta tid, men processen kan kortas
- Finansiering är en knäckfråga
- Ekonomisk och fysisk planering är skilda från varandra
- Tvister om finansiering = stor orsak till brister i samarbetet mellan aktörerna.

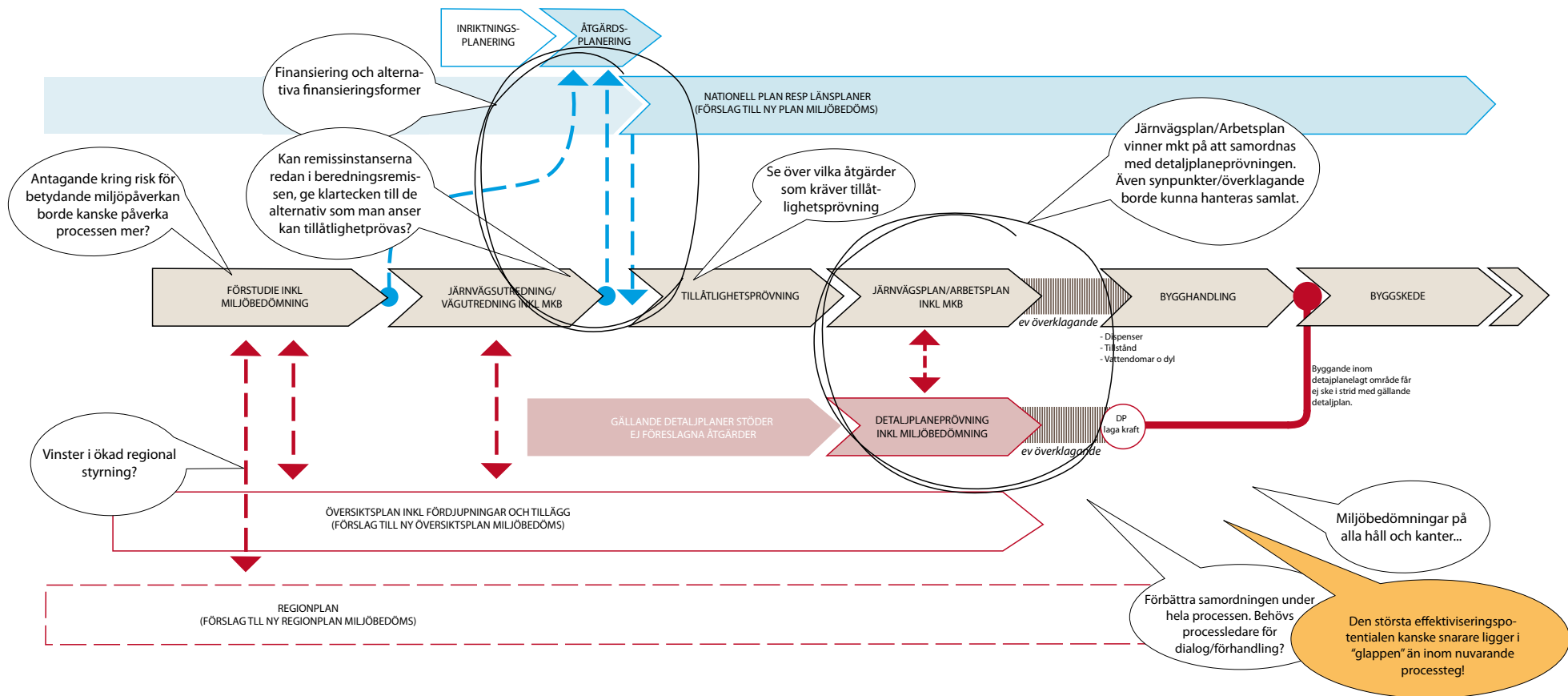
## Förslag till effektivisering i lagarna

- Samordning mellan lagar
- En gemensam infrastrukturlag
- Tre förändringar av tillåtlighetsprövningen i 17 kap miljöbalken
- Tydliggör regionplanens formella status - starkare roll
- Förbättrad användning av MKB
- Tidigare medverkan från sektorsmyndigheter
- Införa behovsbedömning som medger bortval av MKB
- Tillämpa stegvis granskning för att minska sena kompletteringar

- Förtydliga kravet på ansökningshandlingen
- Krav på beslutens innehåll.

## Förslag till effektivisering i den praktiska tillämpningen

- Samordning mellan aktörerna
- Inrättandet av Trafikverket
- Samordna aktörer i tillfällig organisation
- Samordna resurser mellan myndigheter
- Samarbeta i projekt
- Ta fram gemensamma planeringsförutsättningar. Stadsutveckling!
- Tydlig projektplanering
- Återanvändning av beslutsunderlag mer systematiskt
- Utveckla kompletterande former för finansiering av infrastruktur
- Nyttja och öka möjligheter till effektivisering
- Behovsbedömning och sällning i MKB
- Öka användandet av metoder för strukturerade dialoger. Förhandlingsmän.



Den Goda Staden är ett nationellt projekt där Vägverket, Banverket, Boverket och kommunerna Jönköping, Norrköping och Uppsala samt Sveriges Kommuner och landsting deltar. Projekten syftar till att gemensamt utveckla kunskap om planering för statsutveckling och stadens trafik. Av särskilt intresse är hur transportsystemets utformning och användning kan stödja en hållbar utveckling.

Städer som erbjuder en attraktiv livsmiljö och bra kommunikationer är en nyckel till ekonomisk utveckling. Tillsammans vill vi lösa utmaningen att planera för en stad där människor trivs samtidigt som gods- och persontransporterna sker på ett sätt som minskar miljöproblemen och ger invånarna goda möjligheter att förflytta sig snabbt och effektivt.

