

RAPPORT

2009-02-13, rev. 2009-03-12

Vackert Rättvik - utvärdering process

VACKERT RÄTTVIK –SAMORDNAD PROCESS - att utveckla samarbetsformer vid infrastruktur- planering i stadsmiljö

Sammanfattning

Projekt Vackert Rättvik genomfördes i fyra etapper och i den tredje etappen samordnades planprocessen mellan de tre parterna Vägverket, Banverket och kommunen med samordnade planhandlingar, samrådsmöten m.m. En gemensam programhandling upprättades som innehöll program för detaljplan, förstudie väg och förstudie järnväg inklusive en gemensam miljöbedömning kallad "förstudie till MKB". Den gemensamma avsiktsförklaringen har av samtliga berörda upplevts som mycket väsentlig för att kunna få tillstånd en gemensam planprocess.

Genom att välja att göra ett detaljplaneprogram i stället för en fördjupad översiktsplan gjorde man stora tidsvinster. Motivet för att välja planinstrumentet detaljplaneprogram i stället för fördjupning av översiktsplanen var att planeringsförutsättningarna var "ganska klara och ett huvudalternativ framstår som relativt klart" (citat ur program för detaljplan etapp 3). Resultatet av detta förfaringsätt var att processen förkortades med cirka ett år jämfört med att första ta fram en fördjupad översiktsplan.

Med tanke på att detta innebar en enklare hantering och stor tidsvinst finns skäl berätta om detta och ställa ett antal frågor:

- Vilka fördelar uppnåddes med en samordnad planprocess?
- Kan liknande projekt göra samma sak om parterna är överens?
- Vilka risker/nackdelar kan finnas med en sådan planprocess/förfarande?
- Finns legala hinder? Finns skäl att se över befintliga lagar och bestämmelser för att kalibrera dessa i avsikt att förenkla samarbete och åstadkomma en enhetlig miljö?

En viktig förutsättning för att detta förfarande föreslogs och genomfördes var att det fanns en övergripande gemensam idé som var dokumenterad i en avsiktsförklaring samt ett bearbetat gestaltningsprogram som alla tre parterna

var helt överens om och tog ett gemensamt ansvar för. Så var inte förhållandena i de tidigare etapperna. Det var först inför den tredje etappen som arbetsformen hade utvecklats så att man tillsammans kunde ta sig an helheten kring stadsplanering inklusive planering av väg och järnväg.

Genom att man **gemensamt** hade löst befintliga problem, oavsett på vilket av de tre parternas bord de låg, och utformat en idé för utformningen av hela det aktuella området föll det naturligt med ett gemensamt plandokument.

Genom att upprätta ett gemensamt plandokument för program för detaljplan och förstudier för väg och järnväg vann man utöver den stora tidsvinsten och därmed sannolikt minskade kostnader.

Den samordnade planhandlingen och därmed den samordnade informationen (bl.a. gemensamma samrådsmöte) innebar även en förenkling för både berörda myndigheter och allmänhet som skulle ta del av information om projektet. Allmänheten fick hela tiden en samlad och enhetlig information om hela projektet. På länsstyrelsen handlades t.ex. detaljplaneprogrammet och förstudierna parallellt men på olika enheter (planenheten respektive kommunikationsenheten).

Samtliga intervjuade deltagare i projektet rekommenderar förfaringssättet med att ta fram en samordnad planhandling och en samordnad planprocess med gemensam, samlad information. Alla anger också att man på ett eller annat sätt har haft nytta av erfarenheterna vad gäller samordning i projekt Vackert Rättvik i senare projekt.

Det finns oklarheter vad gäller delar i den formella hanteringen, bl.a. genom att handlingar inte har arkiverats på rätt sätt. Orsaken till detta kan bl.a. bero på att det var ett pilotprojekt och därmed blev de interna rollerna inom Vägverket och Banverket inte helt tydliga.

Lagstiftningen vad gäller PBL kontra väg- och järnvägslagstiftningen bör utvecklas för att ytterligare förenkla genomförandet av en gemensam planprocess, särskilt vad gäller tätortsprojekt med begränsade förändringar i befintliga strukturer. I järnvägslagen saknas t.ex. möjlighet till förenklad hantering av järnvägsplan inom detaljplanlagt område, vilket däremot finns i väglagen. Behov finns av en samlad översyn av en samordning av lagstiftningen som berör stadsplanering med tillhörande infrastrukturplanering.

1 Bakgrund

Projektet Vackert Rättvik finns beskrivet i många skrifter, t.ex. *Vackert Rättvik, rapport från ett utvecklingsprojekt, Vägverkets publikation 2007:56*.

Ett av delmålen för Vägverkets pilotprojekt *Vackert Rättvik* har varit att **utveckla nya samarbetsformer i tätortsprojekt som berör infrastrukturfrågor** där kommun, Vägverk och Banverk samtidigt är involverade. Inriktningen på projekt Vackert Rättvik har styrts av en gemensam avsiktsförklaring som klargjorde detta syfte (1996 som sedan ersattes av en ny 2001).

Projekt Vackert Rättvik genomfördes i fyra etapper och i den tredje etappen samordnades planprocessen mellan de tre parterna Vägverket, Banverket och kommunen med samordnade planhandlingar, samrådsmöten m.m. En gemensam programhandling upprättades som innehöll program för detaljplan, förstudie väg och förstudie järnväg inklusive en gemensam "förstudie till MKB".

De medverkande parterna upplevde att den samordnade planprocessen i etapp tre fungerade mycket smidigt och förenklade den formella hanteringen. Parterna tyckte att metoden innebar stora tidsvinster och underlättade genomförandet av projektet och att erfarenheterna borde spridas till andra. Därför görs nu en utvärdering av metodens fördelar och eventuella nackdelar eller risker.

Gemensamma förutsättningar

Viktiga förutsättningar för den samordnade planprocessen var dels de gemensamma avsiktsförklaringarna, dels det *Gestalttningsprogram* som tog fram 1999.

I december 1996 tecknades en första *Avsiktsförklaring* mellan Rättviks kommun, vägverket och Banverket. Projekt Vackert Rättvik "syftar till att *gemensamt planera och genomföra åtgärder* för att skapa en god tätortsmiljö i Rättviks samhälle med ett bibehållande av god trafiksäkerhet och god framkomlighet. *Den gemensamma planeringsinsatsen skall leda till att traditionella sektorsgränser ersätts med helhetsperspektiv.*"

I avsiktsförklaringen april 2001, som innebar en nystart av projektet efter att projektet delvis gått i stå, är utgångspunkten att projektet är ett forskningsprojekt som drivs av Vägverkets huvudkontor med "syftet att *pröva nya samarbetsformer för att skapa en genomfart som är förebildlig vad avser god utformning.*" Pilotprojektet syftar "till att *gemensamt planera och genomföra* en upprustning av området utmed Riksvägen/järnvägen i Rättvik till en föredömlig nivå vad gäller utformning, framkomlighet och säkerhet. ..."

Avsiktsförklaringen 2001 utgjorde grunden för att de medverkande parterna – kommun, Vägverk och Banverk - i etapp 3 genomföra delar av den formella processen gemensamt. Den andra avsiktsförklaringen undertecknades även av Vägverkets GD utöver chefen för Banverkets Mellersta region, chefen för Vägverkets Region Mitt och kommunalrådet för Rättviks kommun. Därmed blev det fyra parter i stället för tidigare tre parter. Vägverkets huvudkontor och forskningssyftet fick därmed egen status.

2 Utvärdering av samordnad planeringsprocess - syfte, avgränsning, metod m.m.

Syfte

Utvärderingen av den samordnade planeringsprocessen för *Vackert Rättvik* syftar till att:

- ge inspiration till samverkan mellan kommun, Vägverket och Banverket i likartade planeringsprocesser och sprida kunskap om möjligheter och hinder vid sådan samverkan.

Frågeställningar

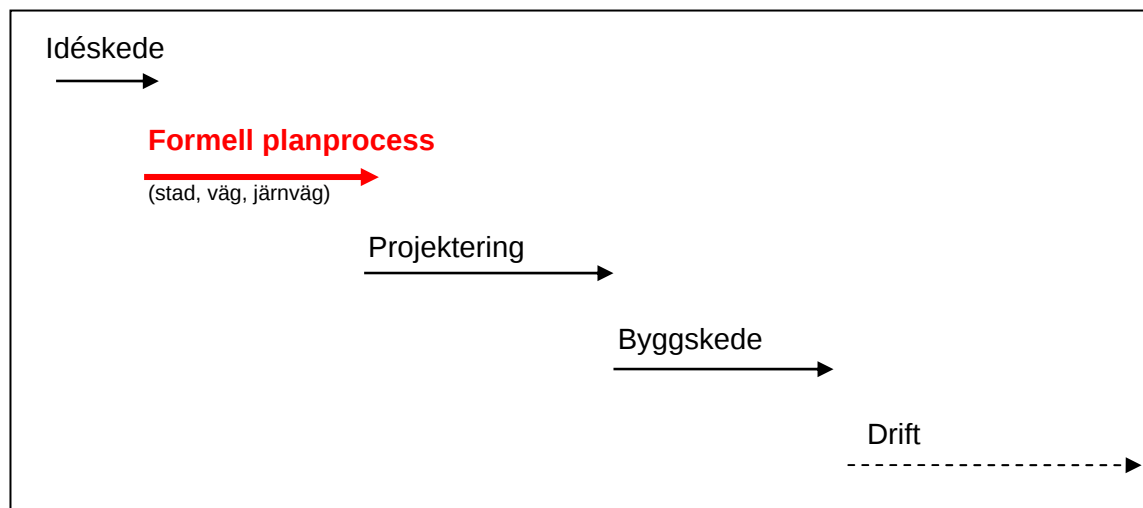
Utifrån projekt Vackert Rättviks övergripande syften att *”pröva nya samarbetsformer för att skapa en genomfart som är förebildlig vad avser god utformning”* (2001) är avsikten med den nu genomförda utvärderingen att belysa följande centrala frågeställningar:

- Hur arbetade parterna gemensamt med samordnad planprocessen i etapp 3?
- Vilka fördelar uppnåddes med en samordnad planprocess?
- Kan liknande projekt göra samma sak om parterna är överens?
- Vilka risker/nackdelar kan finnas med en sådan planprocess/förfarande?
- Finns legala hinder? Finns skäl att se över befintliga lagar och bestämmelser för att kalibrera dessa i avsikt att förenkla samarbete och åstadkomma en enhetlig miljö?

Avgränsning

Studien har begränsats till att omfatta studie av de parallella formella **plan-processerna** enligt plan- och bygglagen respektive väg- och järnvägslagarna,

bl.a. väg-/järnvägsutredning, förstudie/detaljplaneprogram och detaljplan/-arbetsplan/järnvägsplan. **Etapp 3** utgör tyngdpunkten i studien, eftersom det var under denna etapp som planprocessen samordnades.



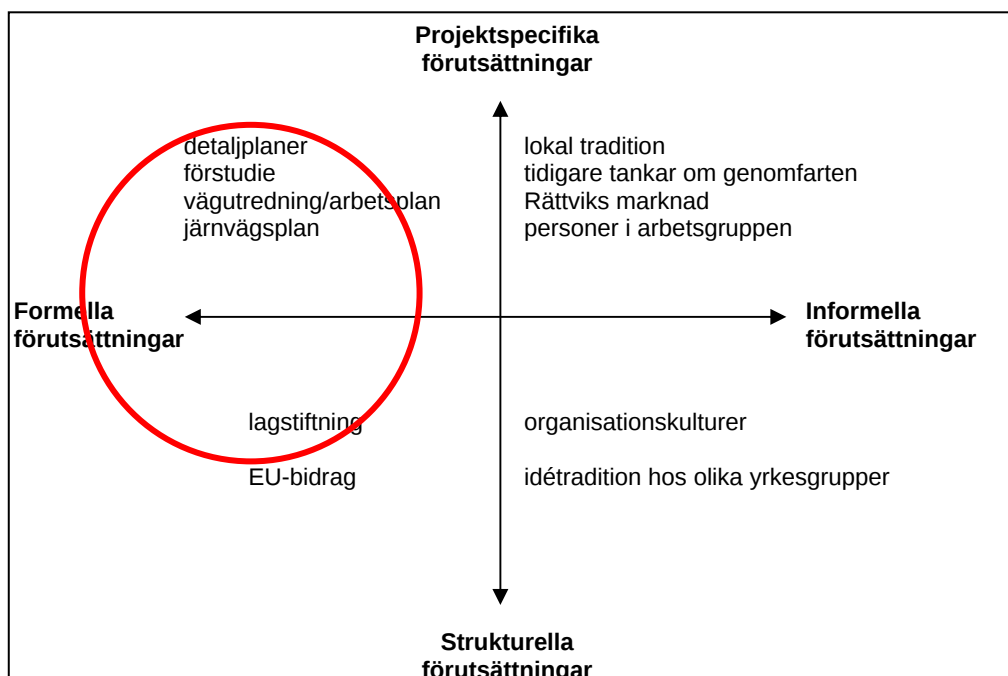
Figur 1 Den formella planprocessen är ett av flera skeden där olika intressen behöver arbeta tillsammans för att önskvärt resultat ska uppnås och bibehållas.

Begreppet "samordnad planeringsprocess"

I avsiktsförklaringarna talas om att "gemensamt planera och genomföra åtgärder", att "den gemensamma planeringsinsatsen skall leda till att traditionella sektorsgränser ersätts med helhetsperspektiv".

I Vägverkets rapport *En samordnad planering av städer och transportsystem? Slutrapport från utvärdering av Den Goda Stadens första etapp* (publikation 2008:52) behandlas analytiska utgångspunkter där begreppen "samordning" och "integrerad planering" diskuteras. I rapporten finns en bild som redovisar hur förutsättningarna för en samordnad planering karaktäriseras utifrån dels de formella respektive informella förutsättningarna, dels av projektspecifika respektive strukturella förutsättningarna.

I den nu aktuella studien, som inriktas på den formella planprocessen ligger tyngdpunkten på de formella och projektspecifika förutsättningarna där de formella strukturella förutsättningarna (lagstiftningen) utgör grund för arbetet. Men de informella förutsättningarna påverkar i stor utsträckning möjligheterna att bedriva det formella planeringsarbetet (förutsättningarna på platsen, deltagande personer i projektet, lokalhistoria inklusive projektets förhistoria, men även generella informella strukturer som t.ex. olika yrkeskategoriers planeringstraditioner och arbetsmetodik).



Figur 2: Förutsättningarna för en samordnad planering är både formella och informella. Denna studie behandlar de formella förutsättningarna.

pm01s 2008-04-30

Metod

Grundförutsättningarna för delstudien av planeringsprocess och arbetsmetoder har varit att utifrån begränsade resursinsatser identifiera viktiga framgångsfaktorer som kan "användas på andra orter med liknande problem".

Denna delstudie har baserats på översiktlig genomgång av tidigare dokumentation av projektet, arkivstudier av framförallt formella planeringsdokument samt intervjuer med 7 personer som deltagit kortare eller längre tid i projektet.

Tidigare dokumentation av projektet

Projektet *Vackert Rättvik* och dess resultat under årens lopp har redovisats i ett flertal dokument. Följande rapporter har särskilt nyttjats som underlag för studien:

- I rapporten *Vackert Rättvik – rapport från ett utvecklingsprojekt* från 2007, som kan ses som en slutrapport, finns en kronologisk beskrivning av hela projektet med kommentarer från projektledning och deltagare.
- I sammanställningen *Vackert, Rättvik! Avslutande seminarium i Projekt Vackert Rättvik, Lerdalshöjden 14-15 juni 2007* redovisas reflexioner från många av de personer som deltagit under projektets gång. Där beskrivs kort erfarenheter av samordnad planeringsprocess och idéer hur metoden kan utvecklas. Denna rapport läste jag först efter att arbetet med den nu aktuella utvärderingen hade pågått ett tag, dvs. efter att jag själv börjat skaffa mig en egen bild av projektet, dess möjligheter och svårigheter.

Arkivstudier

Rättviks kommun

På Rättviks kommun har arkivstudier gjorts av dels de formella beslutshandlingarna i detaljplaneprocessen, dels det arbetsmaterial så som protokoll från arbetsgruppsmöten som har arkiverats i begränsad omfattning.

De formella beslutshandlingarna, så som kommunens beslut om samråd, utställning och antagande av detaljplaner och plandokumentet har varit lätta att ta del av.

Det var svårare att ta del av den mer informella samarbetsprocessen efter som det har ibland varit svårt att så här långt efteråt spåra arbetsmaterial.

Länsstyrelsen

De formella samråds-, granskningsyttranden, som tagits av Länsstyrelsen i detaljplaneärenden respektive beslut om godkännande av MKB enligt väg- och järnvägslagstiftning samt beslut om att betydande miljöpåverkan ej föreligger för etapp 3, har ingått i studien.

Vägverket och Banverket

Vägverkets respektive Banverkets interna hantering och beslut av förstudien för etapp 3, vägutredningen 1996 och vägarbetsplanen för etapp 3 har inte kunnat återfinnas i arkiven på respektive myndighet.

Kommentar

Att projektet har varit ett pilotprojekt har sannolikt bidragit till vissa oklarheter vad gäller den formella hanteringen.

Intervjuer

Intervjuer har gjorts med en handfull personer som varit delaktiga i planeringsprocessen under längre eller kortare tid (inom många av ansvarsområdena har personerna byts ut under planeringsprocessen).

Följande intervjuer har genomförts:

Rättviks kommun	Lars Ingelström	1994 – 1996/97
	Tommy Ek	1999 - 2006
	Leif Kratz	1998 -
Vägverket	Johnny Hedman	1994 – 2005
	Hans-Olov Åström	1995 – 2003
Banverket	Roland Olsson	1995 åter 2001 –
Länsstyrelsen	Lars Ingelström	1996/97 –
	Eva Hammarsten	2002 -

Dessutom har projektledaren Bobo Hjort ingått i ledningsgruppen för denna delstudie och under hand lämnat synpunkter och information.

Frågorna har behandlat när intervjuperson var involverad i projektet, hur samarbetet bedrevs med övriga medverkande och med kommun,

RAPPORT

2009-02-13, rev. 2009-03-12
Vackert Rättvik - utvärdering process

8 (22)

Uppdrag 331 0757 000; yvse
p:\3310\2008 (665-\3310757000\12-
text\200_processen\rapport_utv_process 20090312.doc

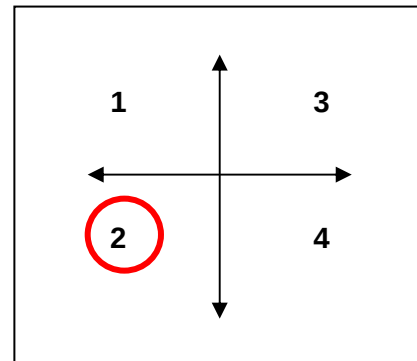
Länsstyrelse, Vägverk, Banverk, hur planprocessen såg ut, vilka personer som man har upplevt som väsentliga för resultatet (dvs främst främja en framgångsrikt planeringsprocess), vilka de största svårigheterna var och vad som kunnat gjorts annorlunda samt vad man har lärt sig och kunnat använda i andra sammanhang.

Eftersom relativt lång tid har förflutit sedan de mer intensiva delarna i planarbetet genomfördes (1999-2003) så har intervjupersonerna haft svårt att komma ihåg detaljer, men har i stället haft distans till det genomförda arbetet och gjort reflexioner kring dels vad man lärt sig och kunnat utnyttja i andra projekt, dels vilka svårigheter som förelåg.

3 Planeringsarbetet i projekt Vackert Rättvik

3.1 Formella förutsättningar - lagstiftning

Förändringar av infrastruktur inom en tätort innebär att ett planeringsarbete måste ske som styrs av formella krav enligt **plan- och byggnadslagen** (SFS 1987:10), **väglagen** (SFS 1971:948) och lag om byggande av järnväg i fortsättningen benämnd **järnvägslagen** (SFS 1995:1649). Dessutom finns hänvisningar i dessa lagar till **miljöbalken** (SFS 1998:808) vad gäller krav på miljöbedömningar, så som miljökonsekvensbeskrivningar (MKB).



Enligt **plan- och bygglagen** ska kommunen ha en aktuell kommuntäckande *översiktsplan* som redovisar hur kommunen ser på mark- och vattenanvändningen, hur den byggda miljön ska utvecklas och hur man ska tillgodose riksintressen. Översiktsplanen kan fördjupas för vissa områden t.ex. för tätorter. Med *detaljplan* ges juridiskt bindande bestämmelser för markanvändningen. Detaljplaneprocessen ska inledas med att upprätta ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. Ett program behöver inte upprättas om det är uppenbart obehövt, t.ex. om förändringarna har behandlats i översiktsplanen.

För både översiktsplaner och detaljplaner finns krav på att planens konsekvenser ska beskrivas. För detaljplaner fanns även från början krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivning (MKB) om planen innebar betydande miljöpåverkan på miljö, hälsa och säkerhet samt på hushållning med naturresurser. Fr.o.m. 21 juli 2004 krävs för både översiktsplaner och detaljplaner att kommunen ska bedöma om behov föreligger av miljöbedömning (MKB) enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Enligt **väglagen** och **lag om byggande av järnväg** får väg och järnväg inte byggas i strid med detaljplan. **Järnvägslagen** trädde i kraft 1996-02-01 med krav på att upprätta en järnvägsplan vid byggande av järnväg, dock inte för industrispår och hamnspår uteslutande på egen fastighet. I och med ändringarna i väg- respektive järnvägslagen 1999-01-01 blev plannivåerna för planering av väg- och järnväg fastlagda:

- förstudie
- vägutredning/järnvägsutredning
- arbetsplan/järnvägsplan.

I *förstudien* visas om förutsättningar finns för fortsatt arbete. En översiktlig miljöbedömning görs och samråd hålls med berörda. Ställningstagande görs

sedan om projektet ska bedrivas vidare och i så fall om väg-/järnvägsutredning behöver upprättas eller om man kan gå direkt på arbetsplan/järnvägsplan. I *väg- resp. järnvägsutredning* tas underlag fram för val av läge på väg- eller järnvägskorridor, standard på anläggningen m.m. och en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken tas fram. Väg- eller järnvägsutredning behöver inte tas fram om det inte finns alternativ som behöver studeras.

För att bl.a. kunna reglera markåtkomst tas sedan fram en *arbetsplan* (för väg) respektive *järnvägsplan*. I den redovisas hur anläggningen ska utformas bl.a. vilket område som tas i anspråk för anläggningen, utformning av korsningar m.m. Till planen hör en miljökonsekvensbeskrivning.

Järnvägar	Vägar	Övrig mark användning	
Förstudie	Förstudie		
Järnvägsutredning	Vägutredning	Översiktsplan (ev. kompletterad med områdesbestämmelser)	Allmänna intresse väger tungt
Järnvägsplan	Arbetsplan	Detaljplan (områdesbestämmelser)	Enskilda intressen väger tungt
		Bygglövs-handling	
Bygghandling	Bygghandling	Bygghandling	

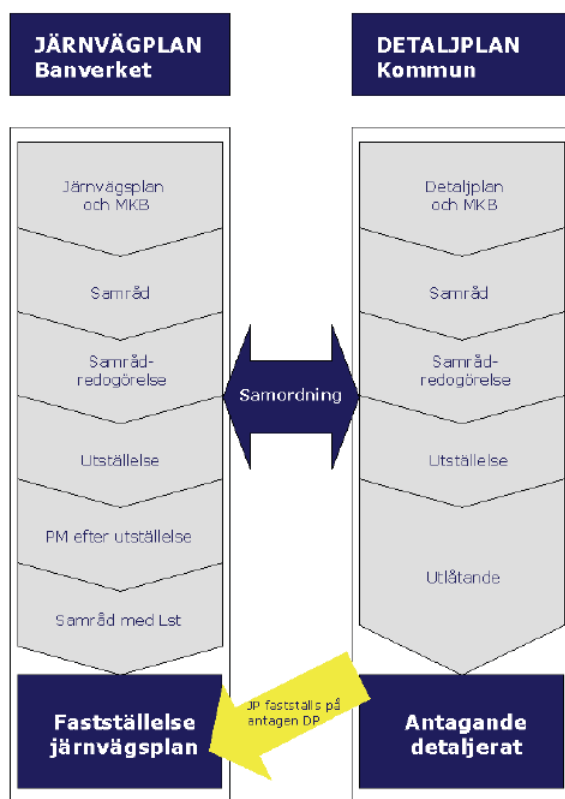
Figur 3: Banverkets illustration till samband mellan de olika planeringsprocesserna vid järnvägs- respektive vägplanering med den kommunala fysiska planeringen

I samband med införandet av miljöbalken 1999-01-01 infördes begreppet **förstudie** och krav på samråd enligt bestämmelserna i 6 kap. 4 § miljöbalken i både *väglagens 14a §* och *järnvägsagens 2 kap 1 §*. Innan dess var de tidiga planeringsstadierna för vägar, *förstudie* och *vägutredning*, inte reglerade i lag, men Vägverket har dock tidigare haft interna krav på förstudie, första handboken om förstudier kom 1993 (publ. 1993:8). Enligt Vägverkets *Handbok Förstudie* (publ. 2002:46) ska "all projektering av vägbyggnadsåtgärder" föregås av förstudier. Banverkets handbok från 2000 om förstudier (BVH

806.1) anges att förstudie ska "alltid genomföras om någon av de åtgärder som avses studeras innebär byggande av järnväg i lagens mening."

I både Vägverkets och Banverkets planeringsmodell finns även numera angivet att planeringsprocessen bör inledas med en *Idéstudie* innan den formella planeringsprocessen påbörjas. Det kan jämföras med det inledande arbetet med Vackert Rättvik med idéseminarium m.m.

Banverket Östra banregionen har 2006-05-15 i sin Verksamhetshandbok skrivit om *Järnvägsplan och detaljplan – samordning* (VHB 225). Där anges att det kan vara fördelaktigt att driva järnvägsplan och detaljplan parallellt för att samordna och förenkla planernas likartade processer med samråd och utställning. "När kommunen har antagit detaljplanen fastställer Banverket järnvägsplanen."



Figur 4 Illustration av de parallella planeringsprocesserna detaljplan och järnvägsplan enligt Verksamhetshandbok för Banverket Östra regionen.

Kommentarer

Planprocesserna för detaljplaneprogram respektive förstudie för väg/järnväg är relativt snarlika, medan planprocessen för översiktsplan innebär att planen

är föremål för brett samråd med myndigheter, organisationer och allmänhet vid två tillfällen, dels vid det så kallade samrådet, dels under utställnings-skedet.

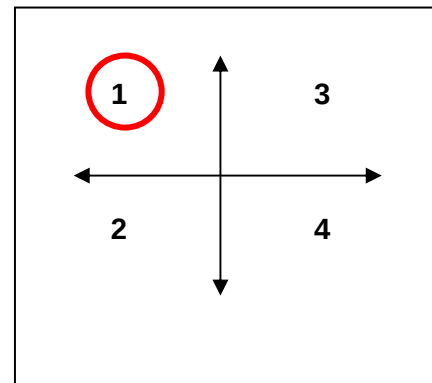
Planprocessen för detaljplan respektive vägarbetsplan/järnvägsplan är relativt snarlika vad gäller samråd/utställning. Men detaljplaneringen ska i princip starta med att ett detaljplaneprogram tas fram om planeringen innebär större förändringar i markanvändningen och om inte förändringen har stöd i översiktsplan/fördjupad översiktsplan.

Genom att samordna planprocesserna med gemensamma samrådsmöten och att planhandlingarna (antingen i ett samordnat dokument eller i separata med ändå sinsemellan samordnade dokument) tillställs länsstyrelsen samordnat så bör det förenkla hanteringen och därmed även spara tid. En samordnad informationen bidra till att allmänhet och sakägare får en samlad bild av förändringarna, vilket bör bidra till att minska risken för överklagande.

3.2 Planeringsprocessen i Vackert Rättvik

Nedan beskrivs översiktligt den formella planeringsprocessen i Vackert Rättvik i förhållande till de olika lagarna som styr stads-, väg- och järnvägsplanering.

Projekt Vackert Rättvik inleddes maj 1994 med ett seminarium om Rättviks vägmiljö som låg till grund för det fortsatta arbetet. Redan i detta inledande skede identifierades att en av de viktiga och övergripande frågorna var att en gångförbindelse mellan centrum och Siljan saknades.



Utifrån detta idéseminarium påbörjades sedan en planeringsprocess som bl.a. infattade de formella planprocesserna.

Under etapp 1 och 2 skedde planeringsarbete parallellt, dvs respektive part genomförde sin del av planeringsarbete självständigt, men informerade de övriga inblandade på arbetsmöten.

Formell planprocess i projekt Vackert Rättvik, etapp 1 och 2			Kommentarer
Plan- och bygglag	Väglag	Järnvägsplan	
	Vägutredning. Riksväg 70, miljö-upprustad genomfart i Rättvik feb 1996		Den formella hanteringen går inte att följa, vägutredningen går inte att återfinna i Vägverkets eller länsstyrelsens arkiv.
Program för detaljplan Genomfartsplan rv 70, projekt Vackert Rättvik, samråd aug 1997			"Förstudie till MKB" upprättad av Rättviks kommun, bilagd programmet
Detaljplan för mellersta delområdet av genomfartsplan rv 70 med resecenter laga kraft 99-07-09			MKB i bilaga (ingen beskrivning av planens konsekvenser i planbeskrivningen). I länsstyrelsens yttrande över detaljplan anges att säkerhetsfrågorna är dåligt utredda i ärendet vad gäller gångpassage över jvg-området ¹ samt avstånd till jvg-verksamhet. Kommunen undantog passagen från antagande.
	Arbetsplan Etapp 1 – byte av trafikplats till cirkulationsplats		
	Arbetsplan Etapp 2 ombyggnad av resecentrum och stora cirkulationsplatsen		

¹ En separat utredning kring säkerhetsfrågorna togs senare fram

Gemensam handling – detaljplaneprogram och förstudier

I samband med etapp 3 skedde ett trendbrott och parterna beslöt att ta fram en gemensam planhandling vad gäller detaljplaneprogram och förstudier.

Formell planprocess i projekt Vackert Rättvik, etapp 3			Kommentarer
Plan- och bygglag	Väglag	Järnvägsplan	
Program för detaljplan + Förstudie för väg + Förstudie för järnväg + gemensam "Förstudie MKB" Projekt Vackert Rättvik, etapp 3, Ombyggnad av stationsområdet rv 70 cirkulationsplatser Nytt läge för Pilgatan med vägport under järnvägen Plankorsning i Långbyggande förlängning, beslutshandl 2002-06-06			En gemensam planhandling som bestod av tre delar, dvs program för kommande detaljplan samt förstudier för väg- resp. järnvägsområdet. en s.k. "förstudie till MKB" fanns fogad till planhandlingarna.
Detaljplan för Projekt Vackert Rättvik, etapp 3 laga kraft 2003-01-08			MKB bilagd detaljplanen.
	LST beslut 2002-05-24 ej betydande miljöpåverkan.	LST beslut 2002-05-24 ej betydande miljöpåverkan.	
	MKB för arbetsplan godkänns av lst 2002-11-06	MKB godkänns av lst 2002-11-06	Lst beslut är oklart formulerat beträffande godkännandet av MKB avser vad gäller järnvägsplanen (järnvägsplan?).
	Enkel arbetsplan	(ingen järnvägsplan)	Den formella hanteringen av arbetsplanen går inte att följa.

	Samordnad planhandling
	Delvis samordnad planhandling

Den gemensamma planhandlingen för *Program för detaljplan samt förstudie för väg och järnväg* bestod av tre delar, en för varje planansvarig (kommun, Vägverket, Banverket). Handläggningen av den gemensamma planhandlingen gick mycket snabbt, se nästa sida.

Gemensam planeringsprocess – program/förstudier				
Tidpunkt	Plan-och bygglag	Väglag	Järnvägslag	Kommentar
	2002-01-30 MPN	Beslut??	Beslut??	Beslut om samråd. Väg- och Banverkets beslut om samråd går inte att återfinna.
2002-02-12 – 03-11	Samråd planhandlingar - länsstyrelse, allmänhet, organisationer m.fl. (14a § VL)			Detaljplaneprogram, Förstudier och "Förstudie MKB"
2002-03-06	Samrådsmöte för allmänheten			
2002-03-18	Länsstyrelsens yttrande			
	Samrådsredogörelse för detaljplaneprogram och förstudier			Ej daterad
	2002-03-20 MPN			Beslut om upprätta detaljplan + MKB
2002-05-24		Länsstyrelsen beslut ej betydande påverkan (6 kap. 4§ miljöbalken)		
2002-06-06	Beslutshandling			
		Beslut VV?	Beslut BV?	Väg- och Banverkets beslut om fortsatt handläggning går inte att återfinna.

Planprocessen i detalj

Detaljplan etapp 3

I detaljplan för mellersta delområdet av Genomfartsplan rv 70 med resecentrum (etapp 2) anges att det pågår arbete med en fördjupning av översiktsplanen för Rättviks samhälle. I planbeskrivningen anges även att "det tidigare upprättade detaljplanprogrammet (juni -97) "ersätter", för denna detaljplan, en fördjupning av översiktsplanen inom det berörda området."

I program för detaljplan och förstudie för väg och järnväg för projekt Vackert Rättvik etapp 3 och den efterföljande detaljplanen för etapp 3 så redovisas inte längre något pågående (eller fullföljt) arbete med att ta fram en fördjupad översiktsplan för Rättviks samhälle, utan hänvisning görs enbart till kommunens (äldre) kommuntäckande översiktsplan.

Kommentar

Att fördjupningen översiktsplanen för Rättviks samhälle "försvann" under projektets gång och i stället ersattes av program för detaljplan, kan förstås utifrån den relativt långa planeringsprocessen för översiktsplaner. Bara den interna hanteringen inom kommunen med beslut om samråd (ca 1-1½ månad), samråd (ej lagreglerat men länsstyrelsen har önskemål om 2 månader), beslut om utställning (intern kommunal hantering ca 1-1½ månad), utställning (2 månader), beslut om antagande (ca 1-2 månader för att föra upp beslutet till kommunfullmäktige) innebär cirka 9 månader i bara administrativ hantering av planen. Utöver detta kommer själva planarbetet med revideringar och kompletteringar med anledning av inkomna synpunkter under samrådsprocessen. Det innebär att en översiktsplan eller en fördjupning av denna tar minst 1½ år att genomföra. Detta kan ställas i relation till att ta fram ett detaljplaneprogram som enbart brukar hantera med ett samråd på cirka 5 veckor (ej reglerat i lagen).

Valet att samordna detaljplaneprogrammet med förstudierna kommenteras i detaljplaneprogrammet för etapp 3: "Då förutsättningarna och val av alternativ är relativt oklara kan en samordning av arbetet med fördjupad översiktsplan och förstudier vara lämpligt. I andra fall, då förutsättningarna är ganska klara och ett huvudalternativ framstår som relativt klart, kan programarbetet för detaljplan samordnas med förstudier. Detta alternativ har valts i etapp 3 av Vackert Rättvik."

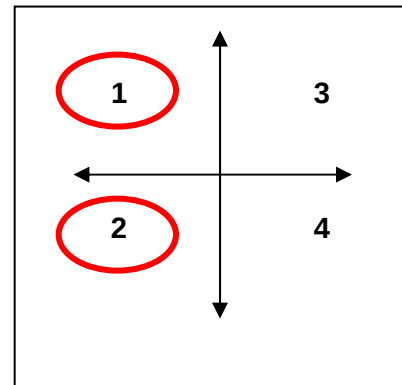
Så här i efterhand kan även konstateras att detaljplanen för etapp 3 inte hade behövt någon formell MKB enligt miljöbalkens bestämmelser, eftersom Länsstyrelsen beslutade i väg- och järnvägsärendet att det inte förelåg betydande miljöpåverkan.

Generellt kan konstateras att MKB:er/miljöbedömning till förstudier och detaljplaneprogram gjordes förhållandevis enkelt, men planerna innebar inte heller några större förändringar vad gäller frågor som rör riksintressen och hälsa och säkerhet. Den största knäckfrågan var plankorsningen med järnvägen.

3.3 Olika lagstiftning – en utgångspunkt och en utmaning inför gemensam planering

Stadsplanering, vägplanering och järnvägsplanering har likartad planeringsprocess, men också principiella olikheter.

Detaljplan ska redovisa mark- och vattenanvändningen och en avvägning mellan de olika intressena som finns i staden/tätorten, både allmänna och enskilda intressen. Den kommuntäckande *översiktsplanen*, som inte är juridiskt bindande, ska redovisa avvägning mellan allmänna intressen, hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras, hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och följa gällande miljö kvalitetsnormer. I *detaljplanen* anges juridiskt bindande bestämmelser om marken och vattnets användning, byggrätter m.m.



I 5 kap. plan- och bygglagen anger **vad som ska regleras** genom detaljplanebestämmelser och **vad som kan regleras**. När det gäller utformningen av allmän plats som inkluderar vägar och gator får "användning och utformning av allmän plats för vilka kommunen ska vara huvudman" anges i planbestämmelserna. I Boverkets *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser* anges som exempel på vad som kan regleras är bredd på körbanor, separering av olika trafikslag, beläggning, farthinder, utfartsbegränsningar, planteringar, belysning etc. När det gäller den allmänna platsmarken så **ska** den iordningställas i enlighet med detaljplanen under planens genomförandetid (5-15 år) i de fall kommunen är huvudman.

När det gäller järnväg inom detaljplan så regleras den som kvartersmark för järnvägsändamål. För järnvägsanläggning, det gäller även broar, krävs inte bygglov. Utformningen av järnvägsanläggningen styrs således enbart genom järnvägsplanen. I planbestämmelserna kan dock regleras att marken t.ex. ska vara tillgänglig för gångtrafik eller vägtrafik i tunnel.

Möjligheterna att reglera utformningen i detaljplan skiljer alltså mellan väg- och järnvägsanläggning.

Arbetsplanen respektive järnvägsplanen syftar till att bl.a. reglera markåtkomst antingen genom vägrätt inom vägområdet eller för järnväg genom ägande av marken. Detaljplanen ger kommunen möjlighet att lösa allmän platsmark (vid kommunalt huvudmannaskap).

Om förändringarna är förutsatta i detaljplan och stämmer överens med denna kan samrådsprocessen vad gäller arbetsplan för väg förenklas och arbets-

planen behöver inte ställas ut. Motsvarande lättnader finns inte för järnvägsplan.

Arbetsplan och järnvägsplan ska innehålla en MKB enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken, medan för detaljplaner krävs sådan MKB enbart för detaljplaner som kan innebära betydande miljöpåverkan. Detaljplanens konsekvenser ska dock alltid belysas i planbeskrivningen.

Kommentar

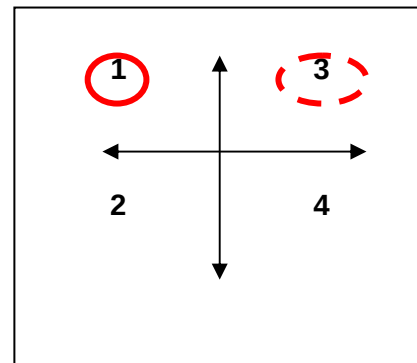
Kraven på förstudie i samband med all väg- och järnvägsplanering samt de ökade formella kraven vad gäller detaljplan, arbetsplan och järnvägsplan infördes 1999-01-01 i och med miljöbalkens införande. Detta skedde alltså mitt i det pågående projektarbetet för Vackert Rättvik, vilket bl.a. innebar att förstudier behövdes tas fram för etapp 3.

Planeringsprocesserna för stadsplanering (detaljplan) och för väg och järnväg (arbetsplan/järnvägsplan) är inte helt identiska och överlappar till del varandra.

3.4 Samordnad planering – gemensamt plandokument

Efter idéseminariet i april 1994 konstituerades en ledningsgrupp som bestod av personer från Rättviks kommun, Vägverket och Banverket.

Det dröjde ända fram till 2001/2002 att få tillstånd en samordnad planeringsprocess med även samordning av planeringsdokument och inte bara samordning av parallella planeringsprocesser inom respektive myndighet genom gemensamma arbets- och styrgruppsmöten.



Arbetet med att få tillstånd en plankorsning över järnvägen för att återta sambandet med Långbryggan och Siljan gick i stå i samband med att kommunen fick låta detta utgå i detaljplanen för mellersta delområdet (etapp 1 och 2). Det krävdes också en ny förstudie för väg- och järnvägsprojektet genom lagändringarna 1999-01-01. Frågan om hur detta skulle kunna ske på enkla och bästa sätt blev därför aktuell. Vägverkets projektledare i Region Mitt hade nyligen fått erfarenhet från samordning av ombyggnaden av E4:an och Ostkustbanan norr om Söderhamn. Även stadsarkitekten i Rättvik var starkt drivande i att utveckla planeringsprocessen. Banverket fick samtidigt en ny projektledare som såg att det skulle kunna gå att ordna en plankorsning med järnvägen om perronger och spår flyttades något norr ut på stationsområdet, vilket även innebar att Pilgatans (väg 65) plankorsning med järnvägen behövde flyttas och byggas om till planskild korsning.

Dessa personer lyckades både bidra till att finna en lösning på problemet med en gångförbindelse till Långbryggan och Siljan från centrum och hitta en bra struktur på en samordnad planhandling som bestod av detaljplaneprogram samt förstudier för väg och järnväg för etapp 3 i projekt Vackert Rättvik.

Det gemensamma plandokumentet bestod av tre delar med samma struktur av texten, respektive myndighet/kommun tog fram underlaget till text. Även MKB:n (benämnd "förstudie till MKB") bestod av tre delar med likartat upplägg och där respektive part tog fram sin del.

Det gemensamma plandokumentet hölls tillgängligt för allmänhet och gick på remiss till berörda myndigheter och intresseorganisationer för samråd respektive utställning och gemensamma samrådsmöten anordnades där kommun, Vägverk och Banverk deltog.

Kommentar

Detaljplaneprogram och förstudier

I projekt *Vackert Rättvik* var problematiken med formell samordning av de olika formella planeringsprocesserna och plandokumenten begränsad. Det beror på att ombyggnaden av väg respektive järnväg i princip inte behövde ta i anspråk någon ny mark. Förändringarna skedde inom markområde som redan var i anspråktaget för respektive ändamål.

Det samordnade planeringsdokumentet rönt stor uppskattning och flera av deltagarna i projektet har senare använt sig av denna erfarenhet. Man upplevde att det underlättade och sparade tid i planeringsprocessen. De samordnade samrådsmötena med allmänheten har särskilt lyfts fram som viktiga moment i planeringsprocessen.

Översiktsplanens långa handläggningstid påverkade valet av planinstrument i projekt *Vackert Rättvik* – dvs man valde att i stället för att göra en fördjupning av översiktsplanen så gjordes ett detaljplaneprogram som samordnades med förstudie enligt väg- och järnvägslagen. Valet av att göra ett detaljplaneprogram i stället för en fördjupning av översiktsplanen innebar uppskattningsvis en förkortning av handläggningstiden med ½-1 år, vilket hade stor betydelse för projektet.

Den samordnade planhandlingen med samordnad information (bl.a. gemen samrådsmöte) innebar även en förenkling för både myndighet och allmänhet som skulle ta del av information om projektet. På länsstyrelsen handlades t.ex. detaljplaneprogrammet och förstudierna parallellt men på olika enheter (planenheten respektive kommunikationsenheten).

Valet av att nyttja antingen fördjupad översiktsplan eller detaljplaneprogram i en viss planeringssituation åvillar i första hand kommunen (det kommunala planmonopolet). Staten kan genom länsstyrelsen lämna synpunkter på val av planinstrument främst sett utifrån hur frågor som rör påverkan på riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, mellankommunala frågor och frågor som rör hälsa och säkerhet kan få en tillräckligt bra belysning.

Detaljplan och arbetsplan för väg

Den efterföljande planeringen som möjliggör ett genomförande med förändringar i markanvändning och markåtkomstbestod bestod av att ta fram en ny detaljplan samt arbetsplan för vägen. Denna planering skedde genom separata dokument, som dock delvis samordnades sin emellan.

När det gällde t.ex. utbyggnad av nya cirkulationsplatser togs arbetsplan fram men samrådsförfarandet kunde förenklas eftersom förändringen fanns reglerad i gällande detaljplan (dvs den nya detaljplanen för etapp 3).

Beträffande förändringarna inom järnvägsområdet gjordes tolkningen att någon järnvägsplan inte behövdes (markbyte gjordes med kommunen för förlängningen av spår norr ut). En tolkning som kanske är tveksam, men det fanns en konsensus i lösningen av problemet mellan parterna. Enligt järnvägs-lagen ska järnvägsplan upprättas när ny mark tas i anspråk.