

Avvikelser från arbetsplaner

Jesper Wern

© 2012 Jesper Wern

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/12/5264 SE
Tryckort: Lund

Avvikelser från arbetsplaner

Deviations from work plans

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Jesper Wern, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Lina Hägg, verksamhetsutveckling markförhandling, Trafikverket

Helena Sääf, markförhandlare, Trafikverket

Examinator/Examiner:

Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Malin Malmström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Jeanette Bosund, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Nyckelord:

Avvikelser, arbetsplan, vägområde, tillägg, oväsentlig avvikelse, fastställelseprövning, markförhandlare, Trafikverket, bygghandling, vägbyggnadsprocessen, kompletterande arbetsplan, totalentreprenad

Keywords:

Deviations, work plan, road reserve, addendum, insignificant deviation, plan approval, land negotiator, The Swedish Transport Administration, construction document, the road planning process, additional work plan, turnkey construction

Avvikelser från arbetsplaner

Abstract

When new public roads are built in Sweden the land access for the road is secured with *right of way* when a work plan has been approved. The work plan is produced under a thorough and just process which aims to optimize the road design and its various impacts on affected properties, with regards to the interests of all affected individuals and public interests. It is, however, common that built road constructions deviates from the legal borders approved in the work plan. Depending on the scale of the deviations, the law requires certain formal routines to be undertaken.

The purpose of this report is to investigate why deviations from work plans occur and how they are handled, and to investigate if there are any potential problems or risks associated with these matters. The methods used to bring answers to the main questions in this report consist of initial studies of applicable law and law propositions and by investigations of the practical implementation of these prerequisites. Several interviews have been made with persons within the The Swedish Transport Administration and from other services of expertise. A survey sent to land negotiators and other professionals within The Swedish Transport Administration with experience from road building projects has also contributed with considerable information for the report.

The results from the investigations made in this report show that deviations from work plans are commonly occurring. It is also shown that there are a variety of different reasons for this. A main reason is that the approved road reserve only covers the planned road features in the work plan. If there are any changes in the design of the road, it can therefore be hard to avoid breaching the borders of the road reserve. Other reasons suggest that different parts of the investigation and planning procedures are not made properly enough. It is also suggested that the implementation of the plans is not being made carefully enough, either in the succeeding planning phases or during the actual building phase.

When deviations occur that are considered insignificant, the applicable law states that an addendum to the plan has to be made. If the deviations are larger than insignificant there has to be a partially new plan made and approved. The results in this report indicate that the handling by these formal routines can be improved.

There are several advantages suggested with a proper formal handling. One is that the land access is secured in a safer way; another is that The Swedish Transport Administration gets a better overview of its land access and its bounds in different places. The results from the investigations in the report also suggest that the work instructions for the performing of the formal routines can be improved and clarified.

In the final conclusions of the report several recommendations of improvement are stated. One of them is to introduce a central registration system where the digital maps of road reserves and changes made in addendums or new partial plans can be saved. A suchlike arrangement would raise the incentives to handle deviations properly and in accordance with legal demands and also ease future administration.

Avvikelser från arbetsplaner

Sammanfattning

Vid nyproduktion eller större ombyggnad av vägar i Sverige får ny mark tas i anspråk med vägrätt när en arbetsplan har upprättats och blivit fastställd. Arbetsplanen tillkommer under en noggrant reglerad process som syftar till att optimera vägens utformning och markanspråk med hänsyn till de enskilda och allmänna intressen som påverkas av vägföretaget. Det förekommer emellertid att olika avvikelser från de fastställda arbetsplanerna uppkommer. Beroende på hur stora avvikelserna är måste olika formella åtgärder vidtas.

Syftet med denna rapport är att undersöka varför det uppstår avvikelser från arbetsplaner, studera hur dessa hanteras och vilka olika problem som kan uppstå i samband med hanteringen av dessa frågor. Arbetet har utgått från studier av lagtext, förarbeten och facklitteratur. De undersökande momenten har genomförts i form av intervjuer med ett flertal olika personer inom och utanför Trafikverket samt en webbaserad enkätundersökning för markförhandlare och andra yrkeskategorier i Trafikverket med erfarenhet från vägprojekt.

De genomförda undersökningarna i rapporten visar att avvikelser från arbetsplaner är vanligt förekommande. De visar också att det kan finnas många olika anledningar till att de uppstår. En grundläggande orsak är att det vägområde som fastställs i arbetsplanen enligt lagen måste vara precis anpassat efter de väganordningar som det planerats för i planen och att det av den anledningen lätt uppstår avvikelser om väganordningarnas utformning ändras. Andra anledningar som presenteras i rapporten har att göra med hur arbetsplanarbetet genomförs eller hur arbetsplanen implementeras i den efterföljande bygghandlingsprojekteringen eller i byggskedet.

Vid avvikelse från arbetsplanen som bedöms som oväsentlig ska enligt VägL 20 § tillägg till arbetsplanen upprättas. Om avvikelsen är större än oväsentlig ska en kompletterande arbetsplan upprättas. De genomförda undersökningarna i den här rapporten visar att det finns möjligheter för Trafikverket att förbättra den här formella hanteringen av avvikelser i verksamheten.

I genomförda intervjuer nämns flera fördelar med att upprätta tillägg eller kompletterande arbetsplaner när avvikelser uppstår. Den främsta fördelen är att markåtkomsten för det avvikande markbehovet säkras långsiktigt med vägrätt. En annan fördel är att Trafikverket får bättre överblick på sina markanspråk och kan se tydligt var vägrättsgränser går. Det framgår att det finns behov och önskemål om att tydliggöra rutiner och instruktioner för hur upprättande av tillägg eller kompletterande arbetsplaner går till. I rapportens slutsatser lämnas flera rekommendationer för hur hanteringen av vägområden kan förbättras i projekt, bland annat föreslås införande av ett centralt registersystem för digital lagring av vägområden från arbetsplaner och tillägg. Ett sådant system skulle göra information om vägområden lättöverskådlig och lättillgänglig för framtida behov och höja incitamenten för noggrann avvikelshantering i vägprojekt.

Avvikelser från arbetsplaner

Förord

Det här examensarbetet har genomförts på avdelningen för Fastighetsvetenskap på Lunds Tekniska Högskola i samarbete med Trafikverket i Malmö. Det omfattar 30 högskolepoäng och utgör det sista utbildningsmomentet på civilingenjörsutbildningen i lantmäteri.

Jag vill tacka alla som har bidragit till detta arbetets fortskridande genom att svara på frågor eller genom att lämna värdefulla tips och synpunkter. Ett stort tack riktas till alla på Trafikverket i Malmö och Borlänge som har engagerat sig och hjälpt mig i mitt arbete. Ett särskilt tack riktas till mina handledare, Fredrik Warnquist, Helena Sääf och Lina Hägg, för god handledning under arbetets gång.

Lund, den 8 oktober 2012

Jesper Wern

Innehållsförteckning

1 INLEDNING.....	13
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Syfte	13
1.3 Frågeställningar.....	13
1.4 Metod	14
1.5 Avgränsningar	14
1.6 Felkällor	15
2 TEORI.....	17
2.1 Vägbyggnadsprocessen.....	17
2.1.1 Allmänt	17
2.1.2 De olika faserna	17
2.2 Arbetsplanprocessen – gällande lagstiftning.....	19
2.2.1 Inledande bestämmelser.....	19
2.2.2 Krav på upprättande av arbetsplan.....	19
2.2.3 Innehåll och genomförande.....	20
2.2.4 Utställelse.....	20
2.2.5 Avtal om vägrätt.....	20
2.2.6 Fastställelseprövning.....	21
2.2.7 Vägrätt och vägområde	21
2.2.8 Tillfälliga nyttjanderätter	23
2.2.9 Överklagan av arbetsplan.....	23
2.2.10 Ersättning	23
2.3 Avvikelser från arbetsplaner – gällande lagstiftning.....	24
2.4 Trafikverkets riktlinjer	25
2.5 Förändringar i väglagen från och med 1 januari 2013	28
2.6 Oväsentlig avvikelse - jämförelse med annan lagstiftning.....	29
2.6.1 Jämförelse med LBJ.....	29
2.6.2 Jämförelse med PBL	29
2.7 Förarbeten	30
3 UNDERSÖKNING.....	33
3.1 Exempel på vägområde i arbetsplan	33
3.2 Exempel på justering av vägområde i tillägg.....	34
3.3 Regeringsavgörandet ”Bruatorpsån”.....	35
3.4 Internrevisionens rapport	36
3.5 Sammanfattning av enkätundersökning	37
3.6 Sammanfattning av intervjuer.....	49
3.6.2 Översikt av sammanfattande frågor	50
3.6.3 Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?	51

Avvikelser från arbetsplaner

3.6.4 Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?	51
3.6.5 Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i projekt?.....	53
3.6.6 Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?	54
3.6.7 Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?	55
3.6.8 Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?.....	56
3.6.9 Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?.....	57
3.6.10 Bör man upprätta ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?.....	59
4 ANALYS	61
4.1 Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?	61
4.2 Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner? ...	61
4.3 Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i vägprojekt?.....	64
4.4 Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?	66
4.5 Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?	67
4.6 Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?.....	70
4.7 Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?	72
4.8 Bör man införa ett centralt dataregister i Trafikverket där man lagrar in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?.....	74
5 SLUTSATSER.....	77
6 KÄLLFÖRTECKNING.....	79
7 BILAGOR.....	83
7.1 Bilaga Intervjuer	83
7.2 Bilaga Enkät svar	113

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vid nyproduktion eller större ombyggnad av vägar i Sverige får ny mark tas i anspråk med vägrätt när en arbetsplan har upprättats och blivit fastställd. Arbetsplanen tas fram av Trafikverket eller en kommun och tillkommer under en noggrant reglerad process som syftar till att optimera vägens utformning och markanspråk med hänsyn till de enskilda och allmänna intressen som påverkas av vägföretaget. Det förekommer emellertid att det uppstår olika avvikelser från de fastställda arbetsplanerna. Beroende på hur stor en avvikelse är måste olika formella åtgärder vidtas. Om det bedöms som en oväsentlig avvikelse från den mark eller det utrymme som är fastställt i arbetsplanen ska ett tillägg till arbetsplanen upprättas. Vid större avvikelser än oväsentliga ska arbetsplanen göras om och kompletteras i berörda delar.

Eftersom arbetsplaner är rättsligt bindande och medger tvångsvis ianspråktagande av mark med vägrätt är det viktigt att arbetet med deras framtagande fungerar bra och är rättssäkert. Som en följd är också tillämpningen av arbetsplaner en viktig del av denna process och måste fungera tillfredsställande. Det är därför intressant att studera hur vanligt det är med avvikelser och hur Trafikverket hanterar dessa frågor.

Idén till det här undersökningsämnet kom från Trafikverket. I uppslaget anges det som förslag att studera vilka anledningar det finns till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner och vilka eventuella ekonomiska och juridiska konsekvenser som kan uppkomma i samband med sådana avvikelser.

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att undersöka varför det uppstår avvikelser från arbetsplaner, studera hur dessa hanteras och undersöka vilka olika problem som kan uppstå i samband med hanteringen av dessa frågor, samt ge förslag på eventuella förbättringar.

1.3 Frågeställningar

De frågeställningar som behandlas i den här rapporten är följande:

- Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?
- Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?
- Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i vägprojekt?

- Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?
- Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?
- Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?
- Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?
- Bör man införa ett centralt dataregister i Trafikverket där man lagrar in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

1.4 Metod

Till grund för de genomförda undersökningarna i rapporten har det genomförts studier av teori. Den litteraturen har bestått av facklitteratur, lagtext, förarbeten, myndighetspublikationer, med mera.

Frågeställningarna i detta examensarbete är av övergripande natur och syftar i huvudsak till att belysa generella förhållanden inom ämnesområdet. Inriktningen på de undersökande momenten har därför präglats av ett brett angreppssätt i kunskapsinsamlingen. Kontakter har tagits med ett flertal olika personer inom och utanför Trafikverket som har erfarenhet av ämnesområdet och som under intervjuer eller samtal har meddelat sina erfarenheter.

Det har också genomförts en enkätundersökning i syfte att erhålla information från en kvantitativt större kunskapsbas, och med större geografisk spridning, för att samla in så många olika synpunkter kring ämnesområdet som möjligt.

Utöver detta har studier av rättsfall, rapporter, riktlinjer, arbetsplaner med mera genomförts.

1.5 Avgränsningar

Intervjuer har i huvudsak genomförts med anställda på Trafikverket i södra Sverige och på Trafikverkets huvudkontor, med några undantag. Inga intervjuer har genomförts med markägare, ombud för markägare eller entreprenörer.

Det har inte genomförts någon övergripande kartläggning av förhållanden i syfte att presentera information av statistisk, eller på andra sätt kvantitativ, karaktär.

De typer av avvikelser som har studerats inom ramen för den här rapporten är sådana som medför förändrade markanspråk.

1.6 Felkällor

Informationsinhämtningen i detta arbete bygger i huvudsak på information som meddelats muntligt eller skriftligt från personer med erfarenhet från ämnesområdet. Sådan information är andrahandsinformation och tvingar informationsinsamlaren att bedöma dess tillförlitlighet. Den insamlade informationen i detta arbete bedöms komma från trovärdiga källor och bedöms vidare vara tillförlitlig på grund av upprepning från flera av varandra oberoende källor.

2 Teori

2.1 Vägbyggnadsprocessen

2.1.1 Allmänt

Vid planering av en ny allmän väg är det bestämmelserna i väglagen som styr den fysiska planprocessen. Den initieras när den övriga samhällsplaneringen har kommit fram till att byggandet av en allmän väg är den troliga lösningen på ett kommunikationsbehov. För detta beslut har kommunernas planarbete i form av översiktsplaner och regionplaner¹ stor betydelse. På nationell nivå har den nationella infrastrukturplanen som bestäms för 10-årsperioder en instrumental roll i den långsiktiga strategiska planeringen av landets kommunikationsinfrastruktur.²

Vid all infrastrukturplanering ska fyrstegsprincipen användas³, vars huvudsakliga innebörd är att man inte ska planera för stora och kostnadskrävande nybyggnader av vägar och järnvägar om det inte först har utretts om de aktuella behoven kan lösas på andra mindre resurskrävande sätt.⁴

Planeringsförfarandet enligt väglagen används då man bygger allmän väg.⁵ De flesta nationella, regionala och andra större vägar i samhället är allmänna vägar. För dessa är ofta staten väghållare och därmed ansvarig för vägens drift, men även kommuner kan ha ett sådant väghållningsansvar.⁶ För vägar i gatunätet inom en tätort är kommunen oftast ansvarig och planeringen av dessa genomförs i form av detaljplanearbete.⁷ Utöver reglerna i PBL och VägL har Miljöbalkens regler stor betydelse i vägbyggnadsprocessen.

Vägbyggnadsprocessen delas in i faserna förstudie, vägutredning, arbetsplan, bygghandling och byggskede, där förstudie, vägutredning och arbetsplan utgör den formella processen.⁸

2.1.2 De olika faserna

Förstudie

Det första steget i planeringsfasen består av en så kallad förstudie. I den genomförs en inventering av de möjliga lösningar och alternativ som finns för att åtgärda det aktuella problemet. I den kartläggs de förutsättningar som finns för att genomföra olika alternativ och vilka former för samarbete med kommun och länsstyrelse som

¹ PBL 3 kap 5 §

² Hydén s. 434

³ Policybeslut av Vägverket år 2002, Hydén s. 463

⁴ Hydén s. 463

⁵ VägL 1 §

⁶ VägL 5 §

⁷ PBL 6 kap 18 §

⁸ Vägen och markägaren s. 4

ska gälla. Inledande konsekvensundersökningar för ekonomi, miljöpåverkan, teknik och funktion med mera undersöks för olika åtgärdsalternativ. Samråd ska genomföras och länsstyrelsen ska lämna beslut om projektet medför betydande miljöpåverkan.⁹

Vägutredning

Om en förstudie visar på flera tänkbara åtgärder att lösa en brist på, ofta i form av flera alternativ till vägsträckningar, ska en vägutredning genomföras.¹⁰ Om förstudien inte visar på flera alternativa lösningar kan arbetet med en arbetsplan påbörjas direkt. En vägutredning syftar till att närmare analysera de olika alternativ till lösningar som finns för att ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt. En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas¹¹ och samråd ska genomföras.¹² Gäller planeringen en ny väg som ska byggas och den är över 10 kilometer lång och har minst 4 körfält måste den tillåtlighetsprövas av regeringen.¹³

Arbetsplan

Upprättandet av en arbetsplan är det sista steget i den formella processen. I arbetsplanskedet bestäms den lämpligaste vägsträckningen inom den vägkorridor som beslutats i vägutredningen. Det ska framgå hur man tekniskt ska bygga vägen och vilken mark som behöver tas i anspråk. I arbetsplanprocessen ska Länsstyrelsen godkänna en upprättad miljökonsekvensbeskrivning och i övrigt granska och godkänna arbetsplanen för att kunna tillstyrka dess fastställelse. Handlar det om nybyggnad eller större ombyggnad av väg ska arbetsplanen för ett vägprojekt ställas ut för granskning. Efter det ska den granskas och fastställas av Trafikverkets planprövningsenhet i Borlänge för att berörd väghållningsmyndighet ska få rätt att ta mark i anspråk med vägrätt.¹⁴

Bygghandling

Bygghandlingen är en mer noggrant utförd projektering av vägen som detaljerat visar hur den ska byggas och vad den kommer att kosta. Utifrån informationen i bygghandling kan ett förfrågningsunderlag tas fram för att användas vid upphandling av byggentreprenör. Vid användande av totalentreprenad, det vill säga när byggarbetet leds av en privat entreprenör med helhetsansvar för byggentreprenaden, så genomförs i regel projektering av bygghandling inom totalentreprenaden.¹⁵

Byggskede

I detta skede startar den fysiska byggnationen av vägen. Med hjälp av bygghandling bygger en entreprenör de planerade väganordningarna inom det angivna byggområdet.

⁹ Handbok Arbetsplan s.10

¹⁰ VägL 14 b § 1st

¹¹ VägL 14 b § 2-3 st

¹² VägL 16 §

¹³ MB 17 kap 1 §

¹⁴ Handbok Arbetsplan s.11

¹⁵ Handbok Arbetsplan s.11

2.2 Arbetsplanprocessen – gällande lagstiftning

2.2.1 Inledande bestämmelser

I detta kapitel återges några av de lagparagrafer i väglagen som har central betydelse för arbetsplanarbetet.

I VägL 4§ beskrivs vad som menas med väghållning och hur den ska utövas:

4 § Väghållning omfattar byggande av väg och drift av väg. Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning skall eftersträvas. Lag (1998:803)

En annan lika grundläggande lagregel är VägL 13 § som återger grundprinciperna för hur vägbyggnad ska gå till:

13 § Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnns med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Lag (1998:803)

I VägL 14 § så beskrivs vad som gäller för vägätgärder i områden med detaljplan eller områdesbestämmelser:

14 § Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. [...] Lag (1987:459)

2.2.2 Krav på upprättande av arbetsplan

Efter lagreglerna som kräver genomförande av förstudie och vägutredning, och hänvisning till Miljöbalken om tillåtlighetsprövning, så kommer kravet på upprättande av arbetsplan i VägL 15 §:

15 § Innan en väg byggs, skall en arbetsplan upprättas. I arbetsplanen skall anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. [...] Lag (2005:940).

I VägL 19 § preciseras ytterligare att byggande av väg endast får påbörjas då det finns en upprättad arbetsplan, och i de fall där det behövs med en fastställd arbetsplan.

2.2.3 Innehåll och genomförande

I 24-28 § Vägkungörelsen redovisas de formella krav som finns för upprättandet av en arbetsplan. En viktig del i det är att en sakägarförteckning över berörda fastighetsägare och nyttjanderättshavare upprättas.¹⁶ Vidare ska en kostnadsberäkning för byggandet av vägprojektet genomföras och redovisas. En miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram och godkännas av Länsstyrelsen¹⁷ och samråd ska ske med berörda fastighetsägare, myndigheter, och andra med väsentligt intresse i saken.¹⁸

I arbetsplanen ska det redogöras för vilka områden som tas i anspråk med vägrätt. Även områden med inskränkt vägrätt och de tillfälliga nyttjanderätter som krävs för byggandet av vägen ska anges.¹⁹

2.2.4 Utställelse

En arbetsplan ska ställas ut för granskning och därefter fastställas. Under utställningen kan allmänheten och berörda sakägare lämna synpunkter på det utställda vägförslaget. Efter utställningen ska väghållningsmyndigheten sammanfatta de inkomna synpunkterna och kommentera dessa i ett PM. Ett utlåtande över synpunkterna ska också skrivas.²⁰ De som har lämnat synpunkter under utställningen har enligt förvaltningslagen²¹ rätt att ta del av de uppgifter som tillförts ärendet efter dess genomförande för att ges möjlighet till ytterligare yttranden i saken. Detta moment sker i början av fastställelseprövningen.

Innan uppgifterna från utställningen skickas för fastställelse ska Länsstyrelsen få ta del av dem inför sitt yttrande. Länsstyrelsen avgör sedan genom ett yttrande huruvida de tillstyrker eller inte tillstyrker fastställelse av planen.²² I de fall där Länsstyrelsen och Trafikverket har olika uppfattning om arbetsplanen ska frågan om fastställelse hänskjutas till regeringens prövning.²³

2.2.5 Avtal om vägrätt

Undantag från reglerna om utställning och fastställelse får göras om den aktuella åtgärden är att betrakta som en ombyggnad av befintlig väg och den inte har betydande milöpåverkan. Då kan vägrätt för ett nytt markbehov erhållas genom

¹⁶ Vägkun 25 §

¹⁷ VägL 15 §

¹⁸ VägL 16 §

¹⁹ Handbok Arbetsplan s. 31

²⁰ Handbok Arbetsplan s. 57

²¹ FL 17 §

²² Handbok Arbetsplan s. 57

²³ VägL 18 §

endast upprättande av en arbetsplan och frivilligt godkännande av alla berörda fastighetsägare och nyttjanderättshavare.²⁴

2.2.6 Fastställelseprövning

En arbetsplan som har fått Länsstyrelsens godkännande ska fastställelseprövas av Trafikverkets planprövningsenhet i Borlänge (om inte undantag enligt avsnitt 2.2.5 ovan föreligger). Fastställelseprövningen är en oberoende prövning där en helhetsbedömning av vägföretagets samtliga konsekvenser görs. Stor vikt läggs vid att kontrollera att alla formella moment i arbetsplanprocessen är genomförda.²⁵

VägL 18 § Arbetsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då arbetsplanen fastställs. I sådana fall då utställelse har underlåtitits med stöd av 17 § tredje eller fjärde stycket behöver fastställelse inte ske.[...] Lag (2010:92)

Planprövningens främsta uppgift är att skydda enskilda och allmänna intressen. Särskild vikt läggs därför på granskning av de markanspråk som är föreslagna och motiven för dem. De enskilda intressena är i grund och botten skyddade genom egendomsskyddet i regeringsformen 2 kap. 15 §. Där står det att ingen ska behöva upplåta sin egendom tvångsvis om det inte tillgodoser ett angeläget allmänt intresse.

Beslut om att fastställa en arbetsplan kan fattas om fördelarna överväger nackdelarna.²⁶ Ett beslut om fastställelse är giltigt i 5 år och kan därefter förlängas i 3 år i taget om det finns synnerliga skäl för det.²⁷ Ett giltigt skäl för förlängning skulle kunna vara att arbetet med en detaljplan behöver färdigställas. Är anledningen till att arbetet inte har påbörjats brist på medelstildelning så kan det inte utgöra ett sådant synnerligt skäl som ger rätt att förlänga giltighetstiden.²⁸

2.2.7 Vägrätt och vägområde

Vägrätt kallas den form av nyttjanderätt som uppkommer när en väghållare tar mark i anspråk med en upprättad och, i fall då så behövs, fastställd arbetsplan.²⁹ Den innebär en rätt för väghållaren att utan tidsbegränsning använda marken i det fastställda vägområdet för att bygga och underhålla väganläggningen.³⁰ Vägrätt har förekommit som rättsligt institut i svensk lagstiftning sedan införandet av 1930 års lag om vägrätt.

²⁴ VägL 17 §

²⁵ Handbok Arbetsplan s. 59

²⁶ Handbok Arbetsplan s. 59

²⁷ VägL 18 §

²⁸ Handbok Arbetsplan s. 28

²⁹ VägL 31 §

³⁰ VägL 30 §

I den lagen byggde upplåtelse av vägrätt på frivilligt medgivande från markägare. I 1943 års lag om allmänna vägar infördes möjlighet till tvångsvis vägrätt med en fastställd arbetsplan.³¹

Det finns också möjlighet att ta mark i anspråk med inskränkt vägrätt i fall där väghållaren inte behöver ett fullständigt förfogande över marken, till exempel vid byggande av bergtunnlar eller vid anläggande av bullervallar där delar av marken kan nyttjas för annan markanvändning.³²

VägL 30 § Vägrätt innefattar rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. I den mån någon inskränkning inte har gjorts i arbetsplanen eller i ett beslut om förändring av enskild väg till allmän, ger vägrätt även i övrigt väghållaren rätt att i fastighetsägarens ställe

1. bestämma över markens eller utrymmets användning under den tid vägrätten består, och
2. tillgodogöra sig alster och andra tillgångar som kan utvinnas ur marken eller utrymmet. Lag (2005:940).

Vägområde är den mark som upptas av väganordningar.³³ Till väganordning räknas själva vägbanan och de andra anordningar som stadigvarande behövs för dess bestånd, drift eller brukande.³⁴ Från och med 1972 räknas även eventuella kantremsor utanför släntkanter som väganordning.³⁵ Det innebär att vägområdet numera alltid är detsamma som det område som det upplåts vägrätt för. Nuvarande lagordning beskrivs av följande bild:

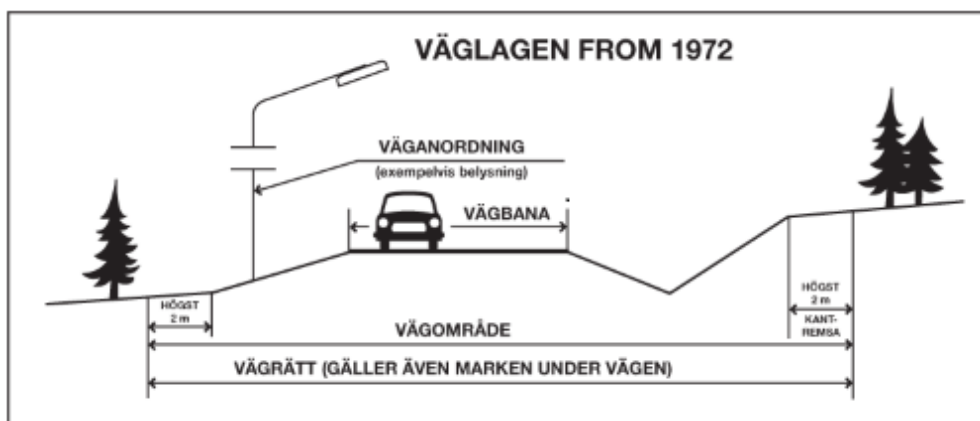


Bild 1. Vägområdets utbredning efter införandet av nuvarande lagstiftning 1972. (www.trafikverket.se)

³¹ Ekbäck s. 5

³² Handbok Arbetsplan s. 33

³³ VägL 3 §

³⁴ VägL 2 §

³⁵ Vägkun. 3 §

Vägrätt upphör att gälla när en väg dras in och då är väghållaren skyldig att ställa i ordning vägområdet enligt de förutsättningar som meddelas i VägL 32 §.

2.2.8 Tillfälliga nyttjanderätter

För att bygga en ny väg krävs ofta en större arbetsyta än den som tas i anspråk med vägrätt för själva väganordningarna. En sådan yta kan behövas för till exempel materialupplag, uppställning av maskiner, arbetsområden och transportvägar. Genom att ange i arbetsplanen vilka ytor som behöver disponeras under byggskedet så ges rätt att använda dessa med tillfällig nyttjanderätt när arbetsplanen har blivit fastställd.³⁶ Det innebär att en markägare är skyldig att upplåta sådan mark eller utrymme med tillfällig nyttjanderätt under den begränsade tid som anges i arbetsplanen. Vid användande av tillfälliga nyttjanderätter måste ändamålet med dem vara tydligt angivna och dessa måste uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet. Marken återlämnas till fastighetsägaren efter angiven tid och det skick som är angivet i planen alternativt är överenskommet.³⁷

2.2.9 Överklagan av arbetsplan

När en arbetsplan har blivit fastställd av Trafikverket ska alla som berörs av beslutet underrättas. Beslutet kan överklagas till regeringen under en frist på tre veckor från den dag då kännedom om beslutet erhöles.³⁸ Utöver direkt berörda sakägare har vissa ideella föreningar, naturvårdsverket och länsstyrelsen rätt att överklaga beslutet.³⁹

2.2.10 Ersättning

I VägL 55 § beskrivs de regler som gäller för ersättning:

VägL 55 § Har väghållare fått vägrätt, är fastighetens ägare berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande, om det inte har avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte ska lämnas. Samma rätt till ersättning har en innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fastigheten, om rätten inte har upplåtits efter det att marken eller utrymmet togs i anspråk.

När ersättningen bestäms gäller 4 kap. expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

På ersättningen ska det betalas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag då marken eller utrymmet togs i

³⁶ VägL 35 §

³⁷ Handbok Arbetsplan s. 34

³⁸ VägL 75 § och Förvaltningslag 23 §

³⁹ VägL 77 §

anspråk till och med den dag då betalning ska ske och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter. Lag (2010:818).

2.3 Avvikelser från arbetsplaner – gällande lagstiftning

De lagregler som direkt berör avvikelser från arbetsplaner är VägL 13 §, VägL 15 §, VägL 20 §, Vägkun 26 § pkt 8 och Vägkun 37 §.

Lagparagraferna VägL 13 § och VägL 15 § är redovisade i sin helhet i avsnittet ”2.2 Arbetsplanprocessen – gällande lagstiftning”. Deras innehåll anger att vägens ändamål ska vinnas ”med minsta intrång och olägenhet” och att arbetsplanen ska redovisa ”den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet.” Dessa bestämmelser utgör grundförutsättningar för själva arbetsplanarbetet, men har även betydelse för nedanstående lagegler som berör implementeringen av arbetsplaner.

I VägL 20 § anges att endast oväsentliga avvikelser från arbetsplanen får göras:

20 § När en väg byggs får endast oväsentlig avvikelse göras från arbetsplanen. Om en sådan avvikelse görs i fråga om den mark eller det utrymme som enligt arbetsplanen skulle tas i anspråk för vägen, skall detta utan dröjsmål anmärkas i ett tillägg till planen. Lag (2005:940).

Detta krav på oväsentlighet preciseras även i vägkungörelsen 26 § pkt 8 på följande sätt:

26 § När en arbetsplan upprättas skall särskilt iakttas [...] 8. att arbetsplanen utarbetas med sådan noggrannhet att den kan i sin helhet följas utan att annat än oväsentliga avvikelser behöver göras.

I Vägkun 37 § anges att tillägg enligt VägL 20 § ska göras av den berörda väghållningsmyndigheten:

37 § Tillägg till arbetsplaner enligt 20§ väglagen (1971:948) görs av väghållningsmyndigheten.

Väghållningsmyndigheten ska underrätta länsstyrelsen om tillägg till en arbetsplan. Om väghållningsmyndigheten är kommunal, ska också Trafikverket underrättas. Underrättelse ska lämnas även till kända ägare av mark eller annat utrymme som berörs av tillägget till arbetsplanen och kända innehavare av nyttjanderätt eller

*annan särskild rätt till sådan mark eller sådant utrymme.
[...] Förordning (2011:159)*

2.4 Trafikverkets riktlinjer

På Trafikverkets hemsida finns de riktlinjer som gäller för avvikelshantering allmänt tillgängliga under avsnittet "Formell vägplanering".⁴⁰ Aktuell version återges nedan (hämtad 4 oktober 2012).

Avvikelse från fastställd arbetsplan

Inför utbyggnad av ett vägobjekt ska en arbetsplan upprättas med sådan noggrannhet att den i sin helhet kan följas, utan att annat än oväsentlig avvikelse behöver göras.

Vid utbyggnaden uppkommer i många fall ändå omständigheter som motiverar avvikelser från vad som framgår av arbetsplanen och som ligger utanför tolkningsmånen. Exempel på omständigheter kan vara andra tekniska förutsättningar, nya behov som uppkommit eller produktions tekniska vinster. Vad kan accepteras – och i så fall – hur hanteras en sådan avvikelse?

Grundläggande för bedömningen om vilka avvikelser (utformning, markanspråk m.m.) som kan göras, är hur enskilda och allmänna intressen påverkas utifrån vad som förutsatts i den upprättade (när så är möjligt) eller fastställda arbetsplanen. Denna bedömning ska göras även när markanspråken minskar. Avvikelserna kan, förutom när ändringen ligger inom tolkningsmånen, delas upp i två typfall enligt nedanstående beskrivning under punkt 1 och 2. När avvikelsen är större än oväsentlig kan denna i sin tur delas in i fyra varianter (se punkt 2.1-4 "Mer än oväsentlig avvikelse").

Tolkningsmån

Med tolkningsmån avses den noggrannhet i fastställda plan- och profilitrningar med vilken man kan läsa ut t.ex. gräns för vägområde eller profil. Om t.ex. skalan på planritningen är 1:2000 och planritningens linje för vägområdes gräns har en bredd av 1 mm så är tolkningsmånen + - 1 m. Någon extra åtgärd behöver inte vidtas om avvikelsen ligger inom tolkningsmånen.

1. Oväsentlig avvikelse När en väg byggs får endast oväsentlig avvikelse göras från arbetsplanen (20 §) VägL).

Som ordalydelsen anger handlar det om avvikelser som i princip är betydelselös för allmänna och enskilda intressen i den meningen att avvikelserna ska falla inom ramen för den avvägning mellan olika intressen som gjorts vid fastställelseprövningen, eller när så är möjligt inom ramen för den upprättade arbetsplanen.

⁴⁰ Formell vägplanering (www.trafikverket.se)

Detta är en viktig grundförutsättning eftersom detta förenklade förfarande får tillämpas utan någon ny fastställelseprövning och även när länsstyrelsen beslutat att projektet bedömts som ”betydande miljöpåverkan”. Någon överenskommelse med markägare och tillkommande markbehov är heller inte nödvändig, även om det alltid kan rekommenderas. Förfarandet kräver däremot att inga nya sakägare berörs av förändringen. Vad som faller inom begreppet oväsentlig avvikelse måste avgöras från fall till fall, men i begreppets natur ligger att avvikelserna är så små att de i princip saknar betydelse för såväl allmänna som enskilda intressen. Förfarandet ska tillämpas med försiktighet eftersom allmänna och enskilda intressen inte får åsidosättas. För enskilda intressen är det markens värde och ökning av intrånget som är avgörande för bedömningen.

Även om orsaken till avvikelsen i sig saknar betydelse, är en förutsättning att avvikelsen inte kunnat förutses eller varit förutsedd vid arbetsplanens tillkomst.

En ”smartare” och mer kostnadseffektiv åtgärd, som medför en justering av den fastställda planen och som hade kunnat förutses innan arbetsplanen upprättades, faller således inte inom ramen för en oväsentlig avvikelse, oavsett hur liten avvikelsen är. Ett skäl till avvikelse som kan vara acceptabel är till exempel när mer mark behövs på grund av att de verkliga markförhållandena skiljer sig från vad de geotekniska undersökningarna tidigare visat, trots att dessa utförts med omsorg.

Vilka formalia krävs när avvikelsen är oväsentlig? Det ändrade markbehovet ska utan dröjsmål redovisas i ett tillägg till arbetsplanen (20 § VägL). Detta gäller oavsett om det är fråga om minskning eller ökning av intrånget. Kravet på att redovisningen ska ske utan dröjsmål, innebär att förfarandet med tillägg till planen knappast kan tillämpas efter tiden för byggandet. Väghållningsmyndigheten har mandat att göra tillägg till planen (37 § 1 stycket vägkungörelsen).

Tillägg till planen bör redovisa följande:

- skäl till att det förenklade förfarandet kan användas,
- skäl till gjorda justeringar av planen,
- justeringarnas eventuella konsekvenser för allmänna och enskilda intressen,
- förändrat markbehov på planritning (och eventuell förändring av profil), eventuella frivilliga samråd med länsstyrelse eller kommun

Väghållningsmyndigheten ska underrätta länsstyrelse, markägare och andra kända sakägare som berörs av tillägg till planen. Väghållningsmyndighetens gjorda tillägg till planen är inte överklagningsbart, eftersom det är en oväsentlig avvikelse. Den uppkomna vägrätten följer därför automatiskt det faktiska markintrånget.

2. Mer än oväsentlig avvikelse

2.1 Ingen betydande miljöpåverkan - byggnadsarbetet slutfört.

En kompletterande arbetsplan ska upprättas och när det behövs, fastställas.

2.2 Ingen betydande miljöpåverkan - byggnadsarbetet inte slutfört - avvikelser av mindre omfattning.

Förfarandet kan – för ännu ej färdigställda vägprojekt – förenklas under vissa förutsättningar:

a) Avvikelsen i sig är av mindre omfattning och inte ger annat än marginellt tillkommande negativa konsekvenser eller marginellt försämrade positiva konsekvenser för allmänna och enskilda intressen. Om avvikelserna rör mark är det fråga om mindre markområden.

b) Ytterligare mark tas inte i anspråk, alternativt om så sker att frivillig åtkomst till marken finns klar. Frivillig överenskommelse ska också finnas med eventuellt berörda rättighetshavare.

En kompletterande arbetsplan ska upprättas. Ursprungligt godkänd MKB bedöms kunna omfatta även avvikelsen. Planen behöver inte ställas ut. Samråd ska ske med fastighetsägare för vilka mark tas i anspråk. Samråd bör även ske med kommun och länsstyrelse. I övrigt får samrådet förenklas efter omständigheterna.

Fastställelse av arbetsplanen behöver inte ske.

2.3 Ingen betydande miljöpåverkan - byggnadsarbetet inte slutfört - avvikelser av större omfattning

En kompletterande arbetsplan ska upprättas och fastställas. Troligen behöver även MKB: kompletteras och godkännas på nytt.

2.4 Betydande miljöpåverkan

När länsstyrelsen beslutat att projektet kan medföra betydande miljöpåverkan, är grundregeln att en kompletterande arbetsplan ska upprättas och fastställas.

Beslutet om betydande miljöpåverkan fattas av länsstyrelsen i ett tidigt skede i samband med förstudiens genomförande. Detta omfattar i många fall en längre vägsträcka eller större geografiskt område. I de fall som beslutet om betydande miljöpåverkan är specificerat och inte berör den aktuella delen, kan handläggningen förenklas i de fall 2.2 är tillämpligt. I annat fall gäller grundregeln, att en kompletterande arbetsplan ska upprättas och fastställas. Om beslutet från länsstyrelsen inte är specificerat kan frågan ställas om den aktuella avvikelsen berör ett sådant område, och om inte, ifall de tillstyrker en handläggning enligt punkt 2.2 (om detta är tillämpligt).

2.5 Förändringar i väglagen från och med 1 januari 2013

I juni 2012 röstade riksdagen igenom proposition 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur, vars regler börjar gälla från och med 1 januari 2013. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att skapa en sammanhållen planeringsprocess istället för att ha den uppdelad i flera steg som det är idag. Vissa förenklade förfaranden införs i olika områden i planeringssystemet och den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken 17 kap 1 § avskaffas. Flera redaktionella ändringar av väglagens paragrafer genomförs.

Av dessa förändringar är det främst de följande som har betydelse för de frågor som behandlas i den här rapporten:

- Ordet *arbetsplan* ersätts av *vägplan*.⁴¹
- Det införs ett förenklat förfarande för ”små och okomplicerade projekt” genom att kravet på upprättande av arbetsplan för sådana åtgärder tas bort. Det ska tydligare definieras när mindre åtgärder på en befintlig väg inte behöver formell planering för att genomföras. Rent tekniskt sker detta genom att ett nytt stycke i VägL 10 § undantar sådana åtgärder från definitionen av vad som är byggande av väg. Ett krav är då att en sådan åtgärd endast medför ”marginell ytterligare påverkan på omgivningen” och att ”berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk”. Detta innebär dock inte att regeln träffar alla sådana ombyggnadsåtgärder som idag varit möjliga att genomföra med endast upprättad arbetsplan enligt undantagsbestämmelserna i VägL 17 §.⁴² Denna typ av mindre åtgärder kommer att få vägrätt i den nya lagen genom en ändring av nuvarande VägL 31 §.⁴³
- En vägplan ska alltid fastställas. För de åtgärder som enligt definitionen i de nya lagreglerna kommer att utgöra byggande av väg ska alltid en vägplan upprättas och fastställas.⁴⁴
- Lydelsen i nuvarande VägL 20 § ändras på det sättet att en oväsentlig avvikelse inte längre ska ”utan dröjsmål anmärkas” i ett tillägg till planen utan istället ”omedelbart antecknas” i ett tillägg till planen. Ändringarna i paragrafen är endast av språklig karaktär.⁴⁵

⁴¹ Prop 2011 s. 148

⁴² Prop 2011 s. 117

⁴³ Prop 2011 s. 161

⁴⁴ Prop 2011 s. 117

⁴⁵ Prop. 2011/12:118 s. 160

2.6 Oväsentlig avvikelse - jämförelse med annan lagstiftning

2.6.1 Jämförelse med LBJ

I lagen om byggande av järnväg så finns det i likhet med väglagen en lagparagraf som anger att endast oväsentliga avvikelser får göras från planen:

11 § När en järnväg byggs får endast oväsentliga avvikelser göras från planen.

I den bestämmelsen ingår inte något krav på att tillägg till planen ska göras som det gör i väglagen, men ett sådant krav införs med den nya lagen som gäller från och med januari 2013.⁴⁶ Anledningen till den hittillsvarande avsaknaden av ett sådant krav kan bero på att mark som behövs för järnväg i regel anskaffas med äganderätt och därmed genomgår en lantmäteriförrättning med registrering av nya gränser i fastighetsregistret. På det sättet kommer eventuella avvikelser från järnvägsplanen att justeras till de preliminärytor som är upptagna i lantmäteriförrättningen från järnvägsplanen. På samma sätt kan de preliminära ersättningsbeslut som är tagna i lantmäteriförrättningen jämkas med de förändrade markanspråken.

Lagen om byggande av järnväg trädde ikraft 1996 och har i allt väsentligt samma fysiska planeringsprocess som väglagen med samma typ av planeringsfaser: förstudie, järnvägsutredning, järnvägsplan och bygghandling.⁴⁷ De formella kraven vid upprättande av järnvägsplaner är desamma som för arbetsplaner. Fastighetsbildning för järnväg kan grundas på frivilliga överenskommelser eller ske tvångsmässigt med reglerna i FBL 5 kap. Av särskilt intresse är regeln i FBL 5:8 b § som medger att fastighetsreglering får genomföras även om en fastighets varaktiga lämplighet försämras mot innan.⁴⁸ Eftersom ofta både Trafikverket och Lantmäteriet är inblandade vid järnvägsbyggande så innebär det, till skillnad från vid vägbyggnad, att det är två myndigheter som övervakar markåtkomstprocessen och lagefterlevnad.

2.6.2 Jämförelse med PBL

I Plan- och bygglagens 9 kap. 31 b § finns det möjlighet att ge bygglov för en ansökan som innebär en ”liten avvikelse” från gällande detaljplan om den är förenlig med planens syfte. Innan förnyelsen av PBL kallades det för ”mindre avvikelse”, men lagstiftaren avsåg inte någon ändring av innebörden med den nya termen.⁴⁹ Det finns inget exakt mått på var gränsen för en sådan avvikelse går utan det måste enligt Boverket bedömas ”i relation till de förhållanden och omständigheter som finns i varje enskilt fall”, vilket är samstämmigt med intentionerna om oväsentliga

⁴⁶ Prop. 2011/12:118 s. 30

⁴⁷ Julstad s. 186

⁴⁸ Julstad s. 186

⁴⁹ Prop 2009/10:170 s. 474

avvikelser i väglagen.⁵⁰ Det finns dock en avsevärt större rättspraxis att luta sig mot i PBL där begreppet har prövats flera gånger av regeringsrätten.⁵¹

Vid bygglovsprövning understryker Boverket att *”ingen åtgärd bör kunna vara liten eller förenlig med planens syfte om åtgärden har intresse för en bredare allmänhet eller en vidare krets än dem som ska höras vid bygglovsprövningen.”*⁵²

Systemet med upprättande av detaljplan och sedan ansökan om bygglov i PBL innebär att två olika moment och myndighetsbeslut vid skilda tillfällen måste fattas innan en åtgärd enligt planen kan påbörjas. I väglagen så sker godkännande av plan och tillståndsgivning i samma beslut.

2.7 Förarbeten

I den kungliga propositionen (1971:123) med förslag till väglag anges det att syftet med arbetsplaner är att *”möjliggöra central kontroll och styrning när det gäller vägnarnas tekniska utförande och att trygga enskild rätt”*.⁵³

De sakkunniga menar att en arbetsplan inte alltid ska behöva fastställas, till exempel vid mindre förbättrings- och omlägningsarbeten. De menar dock att det ändå alltid bör upprättas en arbetsplan *”från kontrollsynpunkt och för att vägområdets omfattning ska kunna fastställas.”*⁵⁴

I detta sammanhang behandlar de sakkunniga även frågan om vilka krav som ska ställas på arbetsplaner och dess noggrannhet:

*”Den omständigheten att fastställd arbetsplan ger väghållaren möjlighet att tvångsvis förvärva rätt till vägområdet motiverar enligt de sakkunniga en restriktiv reglering. Å andra sidan är det tydligt att väghållaren inte bör vara helt utan möjlighet att gå utanför vad arbetsplanen anger.”*⁵⁵

Det skrivs vidare om de erfarenheter som finns av arbetsplaner och markåtkomst i vägbyggnadsarbeten:

”Av dessa uppgifter framgår att det under byggnadsarbetets utförande mycket ofta visar sig nödvändigt att göra mindre avvikelser från vad som angetts i arbetsplanen, trots att man vid utarbetandet av arbetsplanen ägnat stor omsorg åt en noggrann redovisning”.

⁵⁰ Prop 1971:123 s. 60

⁵¹ Cervin, Jensen s. 84

⁵² Boverket.se

⁵³ Prop 1971:123 s. 56

⁵⁴ Prop 1971:123 s. 57

⁵⁵ Prop 1971:123 s. 59

De skrivs vidare i propositionen att det kan vara svårt att göra terrängmätningar som ger exakta marknivåer, och att små mätfel har stor påverkan på nivå-siffror. De beskriver också att mätningar med vissa intervallpunkter lämnar möjligheter för vissa höjdvariationer mellan dessa. Sådana omständigheter får ofta till resultat att utformning av slänter eller banker får andra proportioner än de planerade. Det beskrivs vidare hur olika geologiska förutsättningar kan ha betydelse för möjligheterna att följa arbetsplanen. Av det följer ett konstaterande om att:

*”en hundra procentig bundenhet vid arbetsplanens detaljer skulle kunna leda till både opraktiska och obilliga resultat. Vaghållaren skulle då inte ha rätt att tvångsvis förvärva ens det obetydligaste område utanför vad arbetsplanen redovisar.”*⁵⁶

De sakkunniga menar att formuleringen av lagförslaget om kravet på noggrannhet är en *”lämplig avvägning av de mot varandra stående intressena”*. Lagförslaget sägs också medge att *”tvångsvärv av vägrätt kan förekomma inom det angivna måttet oväsentlig jämkning.”*⁵⁷

Hur omfattande en sådan oväsentlig jämkning kan tillåtas vara beskrivs av följande två citat i propositionen, där den senare är departementschefens kommentar:

*”En avvägning av omständigheterna i det konkreta fallet får bli avgörande för frågan, när och hur långt tvångsförvärv på detta sätt får utsträckas.”*⁵⁸

*”Innebär avvikelsen att mera mark än vad som tidigare planerats måste tas i anspråk, blir markens värde och den ökning av intrånget i fastighetsägarens och annans rätt som ianspråktagandet medför avgörande för bedömningen.”*⁵⁹

De sakkunniga menar vidare att omständigheterna kan motivera olika grader av restriktivitet vid tillämpningen. I till exempel ödemark menar de att en avvägning skulle kunna medföra att markyta *”av mera påtaglig storlek kan anses falla inom måttet oväsentlig jämkning.”*

Departementschefen skriver i sin kommentar till lagförslaget att det är viktigt att lagregeln också innehåller ett krav på att arbetsplanen justeras så snart som möjligt. *”Genom en sådan justering klarläggs hur mycket mark som har tagits i anspråk för vägen”*. Han skriver vidare att *”anledningen till avvikelsen saknar enligt min mening betydelse i förevarande sammanhang.”*⁶⁰

⁵⁶ Prop 1971:123 s. 60

⁵⁷ Prop 1971:123 s. 60

⁵⁸ Prop 1971:123 s. 60

⁵⁹ Prop 1971:123 s. 127

⁶⁰ Prop 1971:123 s. 127

Avvikelser från arbetsplaner

Flera remissyttranden av kritiserande karaktär finns med i propositionen, bland annat invänder en överlantmätare mot förslaget om att kunna göra oväsentliga jämkningar med att *"väghållare och markägare kan ha olika uppfattning om vad som är oväsentlig jämkning. Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt, särskilt i samhällen."* Överlantmätaren föreslår vidare att *"en utväg är att för de fall då avvikelse från arbetsplan är nödvändig föreskriva särskild dispensprövning."*⁶¹

⁶¹ Prop 1971:123 s. 64

3 Undersökning

I den här delen av rapporten redogörs för de undersökande moment som har genomförts för att finna svar på rapportens frågeställningar. Vissa mindre kapitel av annan för rapportens ämne beskrivande karaktär förekommer också.

- 3.1 Exempel på vägområde i arbetsplan
- 3.2 Exempel på justering av vägområde i tillägg
- 3.3 Regeringsavgörandet ”Bruatorpsån”
- 3.4 Internrevisionens rapport
- 3.5 Sammanfattning av enkätundersökning
- 3.6 Sammanfattning av intervjuer

3.1 Exempel på vägområde i arbetsplan

Nedanstående bild visar hur vägområdesgränser markeras i en arbetsplan. De ytor som innesluts av vägområdesgränserna har vägrätt. Inskränkt vägrätt visas på områden markerade med prickar. Sättet att markera vägområdesgränserna på ger ett visst utrymme för tolkning av gränsen, så kallad tolkningsmån, se ”2.4 Trafikverkets riktlinjer”.

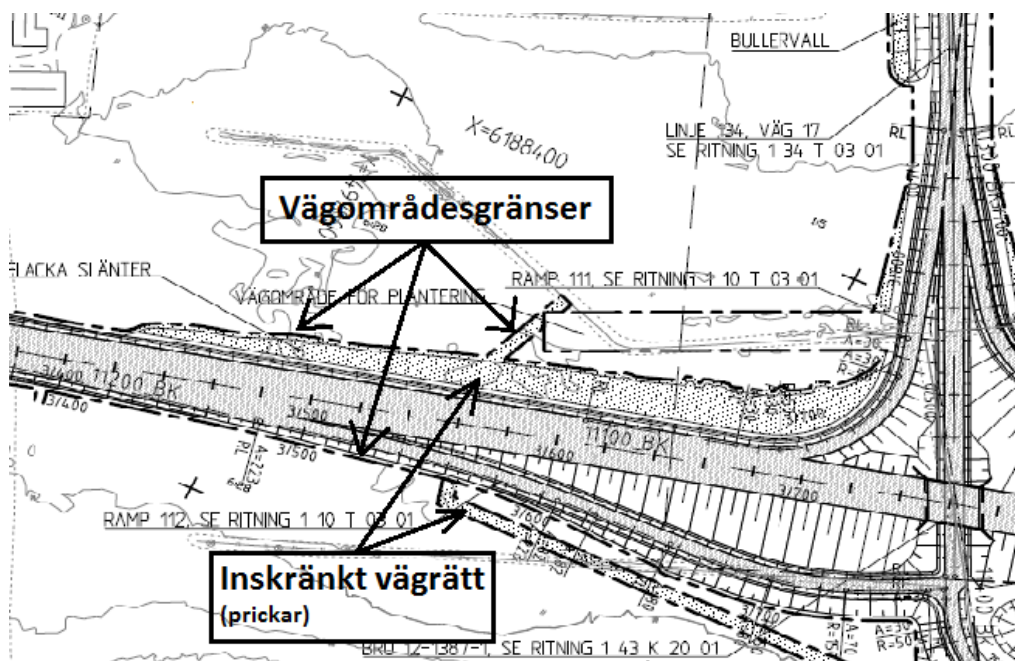


Bild från arbetsplan E22 Rolsberga – Fogdarp (redigerad). Från www.trafikverket.se

3.2 Exempel på justering av vägområde i tillägg

Bilden nedan är från ett tillägg till arbetsplanen E22 Sölvesborg-Karlskrona, delen Sölve-Stensnäs. De vänstra pilarna visar områden som har behövt läggas till utöver det redan fastställda vägområdet medan de högra pilarna visar det ursprungliga vägområdet. Bilden är redigerad.

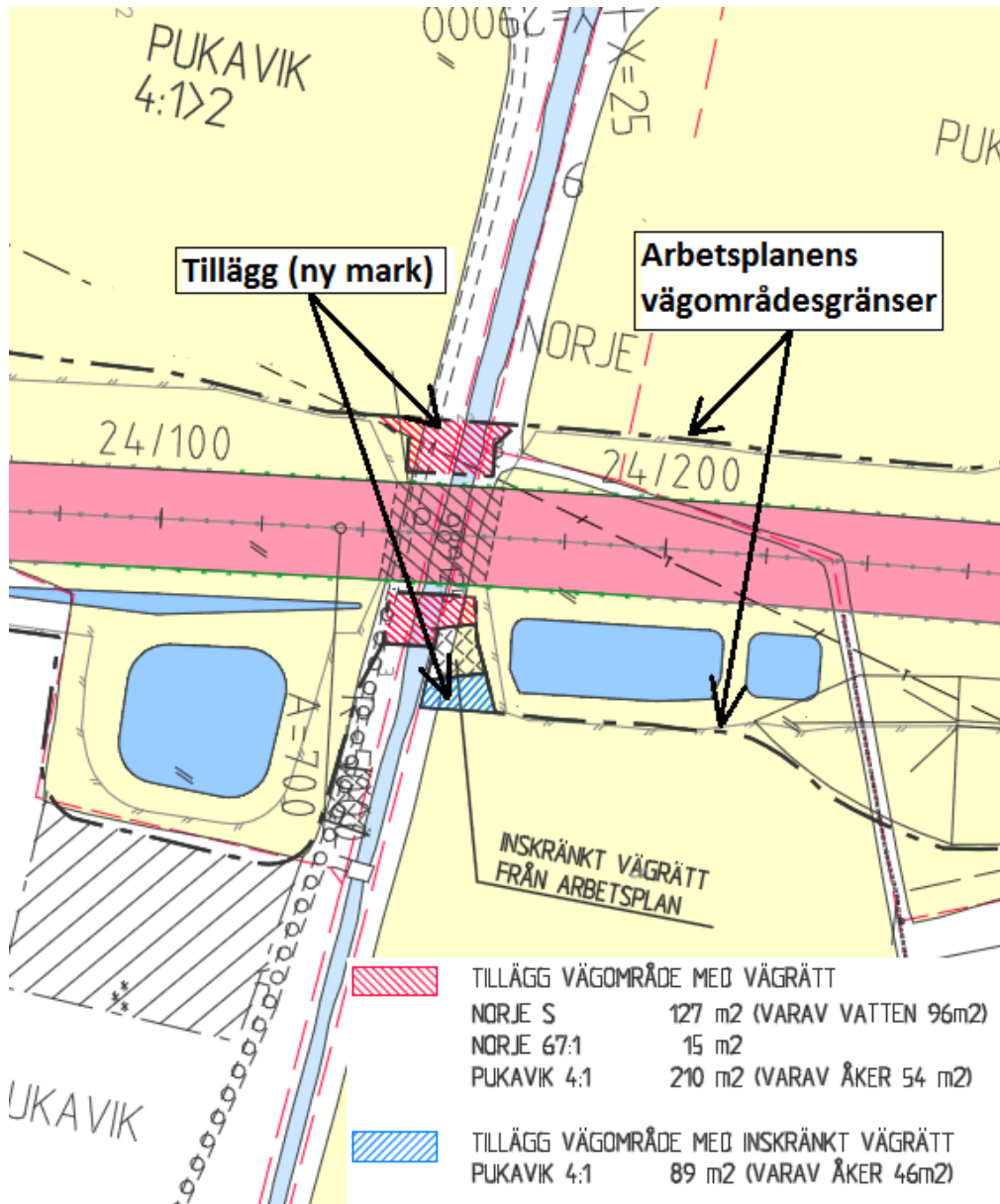


Bild från arbetsplan E22 Sölvesborg-Karlskrona, delen Sölve-Stensnäs (redigerad).
Från www.trafikverket.se

3.3 Regeringsavgörandet ”Bruatorpsån”

Under arbetet med den här rapporten har endast ett känt fall av rättslig prövning av frågan om oväsentlighet hittats. 1999 prövades frågan om oväsentlighet rättsligt i samband med avvikelser från arbetsplanen för en utbyggnad av E22 i Kalmar län.⁶²

I det aktuella projektet ingick nyanläggning av två vägbroar på två olika ställen över Bruatorpsån. Vid en av broarna hade det i arbetsplanen fastställts ett vägområde som säkrade markåtkomsten för bron och tillhörande väganordningar. Där hade det även markerats hur Bruatorpsån skulle grävas om för att få en bättre flödesposition i förhållande till vägen. Denna omgrävningsåtgärd hade dock inte tagits med i det planerade vägområdet, vilket medförde att ingen vägrätt erhöles vid fastställelsen. Omgrävningen av ån skulle medföra ett nytt intrång på cirka 6000 m² vardera på de två berörda fastigheterna, men en storleksmässigt betydande markyta skulle åter bli disponibel i åns gamla flödesläge.

Eftersom de två berörda markägarna motsatte sig Vägverkets markanspråk utanför arbetsplanen så valde Vägverket att upprätta ett tillägg till planen med stöd av VägL 20 § och Vägkungörelsen 37 § för att erhålla vägrätt för det aktuella markbehovet. Vägverket valde att meddela beslutet om tillägg med besvärshänvisning till Länsstyrelsen i Kalmar län.

I den kommunikation som föregår Länsstyrelsens beslut, med inlagor från Vägverket och markägarnas juridiska ombud, behandlas bland annat frågan om vad som är oväsentlig avvikelse. Vägverket menar att intrånget är oväsentligt i förhållande till fastigheternas marknadsvärde. Fastighetsägarnas ombud menar i första hand att den aktuella åtgärden inte utgör en väganordning och därmed inte kan erhålla vägrätt. Ombudet menar vidare att kravet på oväsentlighet inte är uppfyllt då åtgärden inte har behandlats formellt i arbetsplanen, att åtgärden påverkar inte obetydliga markarealer och att den påverkar olika miljö-, fiske- och fågeljaksintressen längs med en stor del av ån. Markanspråket har enligt ombudet därför betydande påverkan på både allmänna och enskilda intressen.

Länsstyrelsen beslutade i enlighet med Vägverkets förslag om intrångets ekonomiska värdepåverkan på de berörda fastigheterna och hänvisar till stöd för beslutet till kommentaren om värdebedömning i förarbetena till väglagen. Fastighetsägarna överklagade till regeringen.

Regeringen upphäver Länsstyrelsens beslut och skriver att det upprättade tillägget avser åtgärder som varit förutsedda redan vid arbetsplanens upprättande. De skriver vidare att tillägget inte avser obetydande avvikelser från den fastställda arbetsplanen och att det inte lämpligen bort beslutas i form av tillägg till arbetsplanen. Regeringen skriver ingen utöver detta ingen närmare förklaring till sitt beslut.

⁶² Regeringsbeslut N1999/7739/IRT

På grund av de bristfälliga förklaringarna till regeringsbeslutet och på grund av de särskilda omständigheterna i målet är det svårt att bedöma dess prejudicerande värde för bedömning av oväsentlighet. Det framgår att enbart ett resonemang om marknadsvärdepåverkan inte räckte för att bedöma oväsentlighetsgraden i detta fall. Däremot framgår det relativt tydligt att åtgärder som är förutsedda vid arbetsplanens upprättande inte senare kan beslutas i form av tillägg om de inte redan ingår i den fastställda planens vägområde.

3.4 Internrevisionens rapport

Trafikverkets internrevision presenterar resultat av genomförda revisioner av myndighetens verksamhet i revisionsrapporter. I revisionsrapporten ”Revision arbetsplan – bygghandling – relationsritning” som presenterades 2007 beskrivs en revision som genomförts för att granska hur Vägverkets produktionsverksamhet hanterar vägområden och avvikelser från dessa i projektverksamheten. Revisionen genomfördes genom att studera 17 objekt från Vägverkets samtliga regioner.⁶³

Granskningen genomfördes med hjälp av tekniska experter som studerade de olika projektens arbetsplaner, bygghandlingar och relationsritningar. Genom att jämföra ritningarna med varandra kunde skillnader i handlingarnas områdesgränser upptäckas och eventuella avvikelser från arbetsplanens vägområde konstateras. Resultatet var att 15 av de 17 objekten hade hanterats på ett sätt som avvek från väglagens krav. Ett av objekten hade överensstämmelse mellan fastställt vägområde och bygghandling. Där hade, enligt uppgift, bygghandling och arbetsplan tagits fram parallellt.

Internrevisionen presenterade i rapporten tre signifikanta observationer enligt följande:

Observation/Risk	Rekommendation
Väglagens krav på utförande av väganläggningen inom fastställt vägområde uppfylls inte med nuvarande rutiner.	Etablera verksgemensamma rutiner för hur avvikelser från fastställd arbetsplan ska hanteras.
En samlad bild över vilka rättigheter och skyldigheter verket har idag utifrån väglagens vägområde och nyttjanderättsavtal saknas idag.	Utred möjligheterna att framgent samordna uppgifter om vägområdet.
Granskningsresultatet pekar på stora utbildningsbehov inte bara hos projektledare och övriga berörda på regionerna utan även hos berörda på huvudkontoret.	Bestäm kompetenskrav rörande väglagen i hela förbättringsprocessen och genomför snarast utbildningar om väglagens och jordabalkens tillämpning i vägbyggande och drift och underhåll.

⁶³ Trafikverkets Internrevision: ”Revision arbetsplan – bygghandling – relationsritning”

Internrevisionen skriver i sin sammanfattning av revisionen att *”hela processen från arbetsplan till framtagande av bygghandling, till utförande av väganläggningen och kontroll av utförandet samt slutkontrollen saknar adekvata åtgärder och kontroller som garanterar att väglagens krav efterlevs när det gäller utförande inom fastställt vägområde.”*

Det konstateras avslutningsvis i rapporten att *”den interna styrningen och kontrollen, när det gäller väglagens tillämpning rörande vägområde, är oacceptabel.”*

3.5 Sammanfattning av enkätundersökning

En enkätundersökning har genomförts där markförhandlare och andra i Trafikverket med liknande erfarenhet från vägbyggnadsprojekt gavs möjlighet att svara på frågor om avvikelser från arbetsplaner. Syftet var att samla in erfarenheter och synpunkter från en större mängd personer och från ett större geografiskt spridningsområde. Enkät svar kunde bara lämnas anonymt för att uppmuntra högt deltagande och spontana svar. Enkäten genomfördes elektroniskt på nätet och skickades ut till cirka 100 personer med e-post, där de flesta utgjordes av markförhandlare. Eftersom endast cirka hälften av markförhandlarna har arbetat med vägprojekt så var urvalssiffran i praktiken betydligt lägre. Totalt inkom 31 stycken svar, där 25 var från markförhandlare. Det bedöms som en god svarsfrekvens.

I detta kapitel kommer enkätfrågorna behandlas stegvis med ett sammanfattande referat av de svar som getts på respektive fråga. Samtliga enkät svar återfinns i bilaga 7.2 i slutet av denna rapport. Analyser och tolkningar genomförs i avsnitt ”4 Analys”.

I frågornas svarsalternativ fanns möjligheten att svara ”other” om man inte ville svara på frågan eller inte kunde välja något av de övriga svarsalternativen.

3.5.1 Frågor i enkäten

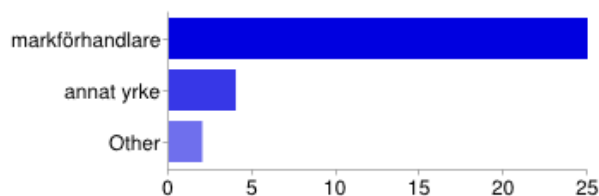
1. *Yrke?*
2. *Regionstillhörighet?*
3. *I hur många av de vägprojekt som du känner till har det uppkommit avvikelser från arbetsplanen?*
4. *I hur många av de vägprojekten där det har uppstått avvikelser har man gjort tillägg till arbetsplanen enligt VägL 20 §?*
5. *När ett vägbyggnadsprojekt startar, hur ofta sker det någon avstämning av bygghandlingens markanspråk gentemot arbetsplanen?*

Avvikelser från arbetsplaner

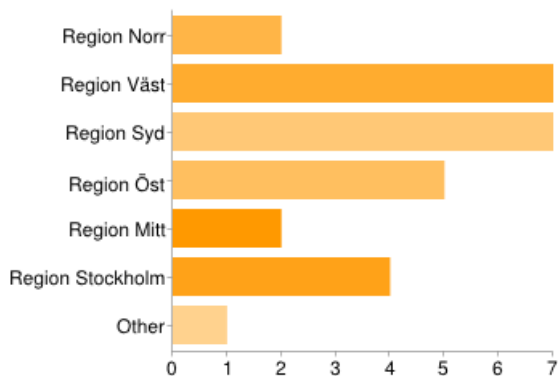
6. I de fall det inte har gjorts något tillägg till arbetsplanen, vilka skäl bedömer du att det beror på?
7. Vem gör i regel bedömningen/klassificeringen av vilken typ av avvikelse det rör sig om när den uppkommer i ett projekt? (oväsentlig avvikelse, större avvikelse osv)?
8. Vilka är de främsta anledningarna till att avvikelser från arbetsplaner uppstår enligt dig?
9. Tycker du att det finns klara och väl fungerande rutiner för hur man ska agera när man löser extra mark i samband med avvikelser från en rbetsplan?
10. När en fastighetsägare drabbas av ett förändrat markanspråk på grund av en avvikelse, brukar han/hon ges möjlighet att påverka det beslutet på något sätt?
11. Vad tror du kan förbättras/göras annorlunda för att minska uppkomsten av avvikelser?
12. Tycker du att något kan förbättras i hanteringen av avvikelser när de väl har uppstått?
13. Har du några övriga synpunkter/kommentarer?

3.5.2 Redovisning av enkätsvar frågor 1 till 13:

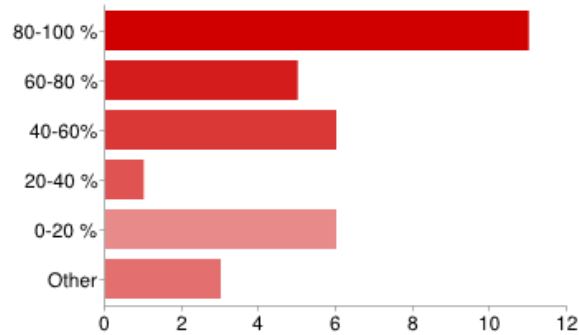
1. Jag är:



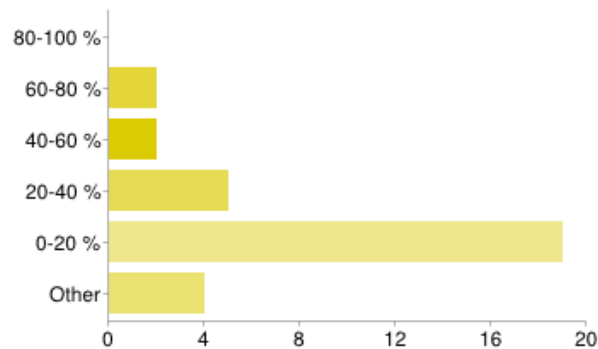
2. Jag arbetar i:



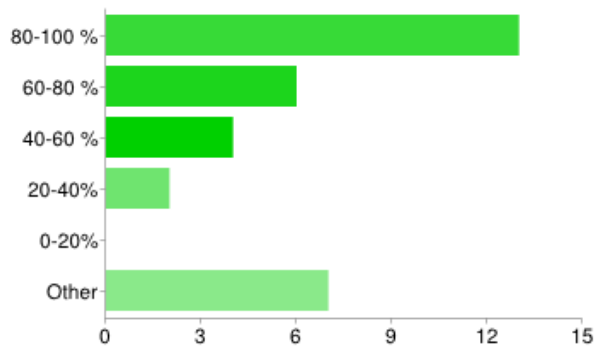
3. I hur många av de vägprojekt som du känner till har det uppkommit avvikelser från arbetsplanen?



4. I hur många av de vägprojekten där det har uppstått avvikelser har man gjort tillägg till arbetsplanen enligt VägL 20 §?



5. När ett vägbyggnadsprojekt startar, hur ofta sker det någon avstämning av bygghandlingens markanspråk gentemot arbetsplanen?



6. I de fall det inte har gjorts något tillägg till arbetsplanen, vilka skäl bedömer du att det beror på?

Tidsbrist

Flera svarande skriver att det ofta inte finns tid till att upprätta ett tillägg. Det är ofta bråttom att komma överens med markägare när en avvikelse uppstår under ett byggskede och då prioriterar man att snabbt komma överens med markägare.

”Tidsfaktorn, det är bråttom och uppgörelse görs med berörd fastighetsägare och sedan byggs det. (inte tid att handlägga)”

”Att man vill undvika byråkrati och administration som drar ut på tiden.”

Okunskap och omständigt

I många svar anges det att tillägg inte upprättas på grund av okunskap om vad ett tillägg är eller hur det genomförs. Det upplevs av flera som en omständlig formell hantering att genomföra.

”Okunskap om vad tillägg är”

”Okunskap, kan verka krångligt.”

”Omständig formalia, bagatellartade avvikelser”

”Förmodligen för att det upplevs som krångligt, tidskrävande och fördyrande. Det har istället upprättats avtal med markägare.”

Ointresse

Flera svar tar upp att den formella hanteringen upplevs som omständlig. Det anges också i vissa svar att det inte finns något intresse av att göra tillägg.

”Okunnighet. De skiter i frågan. Noll förståelse för grundlagen och äganderätten.”

”Okunskap. Ingen vill driva detta arbete. Ramlar mellan stolarna.”

”Okunskap och ointresse”

”Markförhandlarens intresse för saken.”

För små avvikelser för att motivera formell hantering.

Det framgår att flera upplever det som ett onödigt jobb att genomföra i förhållande till storleken på förändringen. Det belyses av följande exempel från enkätsvaren:

”Mindre avvikelse, överenskommelse med markägare”

”Är dock övertygad att man ibland tror att det är så liten avvikelse att den inte behöver rapporteras.”

”Det har då rört sig om obetydliga intrång som ej bedöms påverka några andra intressen än fastighetsägaren, vilken man först gjort upp med. Prioriteringen har varit att det är viktigast att vi är överens med fastighetsägaren.”

”Avvikelsen har varit väldigt liten, 0,5 - 1,0 m inom skogsmark.”

”Intrånget är marginellt och arealen har ändrats så att fastighetsägaren har erhållit rätt ersättning.”

Övriga kommentarer:

”Oklart om de tekniska lösningarna funkar, då avvaktar man hellre med tillägget tills man vet hur det blev och då kan det bli försent att göra det”

”Projektledaren äger frågan men har alltid nya projekt att lösa. I skogs- eller jordbrukslandskapet löses totala markintrånget och ”allt är frid och fröjd” ”

”Man har, vad jag vet, aldrig tidigare justerat uppkomna avvikelser i efterhand - I de flesta (alla...) så är det bara fokus på byggnationen.”

”Tror även att det kan bero på att vi inte gör en ordentlig uppföljning på vad entreprenören har byggt, d v s efterlevt planen.”

7. Vem gör i regel bedömningen/klassificeringen av vilken typ av avvikelse det rör sig om när den uppkommer i ett projekt? (oväsentlig avvikelse, större avvikelse osv)?

På den här frågan angav några svar bara ”markförhandlaren” eller ”projektledaren”. Många svar tyckte markförhandlaren tillsammans med projektledaren. Svaren bestod annars av en stor mängd olika konstellationer av markförhandlare, projektledare, plansamordnare och bygglidare.

I övrigt är följande synpunkter som lämnats på frågan intressanta:

”Man klassificerar inte avvikelsen i oväsentlig eller större. Om avvikelsen märks så tar man kontakt med markägaren och ibland länsstyrelsen. Ofta bygger man först och kommer efteråt på att det är utanför arbetsplan.”

”Projektledare och markförhandlare i dialog oftast. Tyvärr tar projektledare själv beslutet ibland och bara bygger (ingen kontakt med varken markförhandlare eller sakägare)”

”Det är projektledare/markförhandlare som löser detta, men går inte vidare till att göra en tillägg, i de flesta fall.”

”Markförhandlaren påpekar, projektledaren ignorerar”

”Projektledaren med input från markförhandlaren och plansamordnaren. I större projekt enhetschef för projektledare delaktig i resonemang. Vet dock ej om ett formellt beslut tas eller om det bara resoneras.”

8. Vilka är de främsta anledningarna till att avvikelser från arbetsplaner uppstår enligt dig?

Enkätsvaren lämnade flera olika exempel på anledningar till avvikelser. Många svar anger en generellt bristande kvalitet på arbetsplanerna. Orsakerna är till exempel brist på fältundersökningar eller dålig resurstilldelning till arbetsplanarbetet. Vidare anges svårigheten att förutse alla behov redan i arbetsplanarbetet och anpassa ett vägområde utan marginaler till det. Geotekniska förhållanden eller vattentekniska behov och lösningar nämns som svårt att projektera.

Andra orsaker kan vara att flera olika aktörer är inblandade i de olika projekteringsstegen. Det nämns också att ett långt och utdraget projekt kan göra att personanknuten kunskap försvinner på vägen på grund av personalomsättning. Vidare nämns att entreprenören för byggskedet ofta har egna idéer som inte har tagits i beaktande i arbetsplanen. Några svar tar upp användandet av totalentreprenader som orsak. Exempel på enkät svar:

Arbetsplanens kvalitet och förutsägbarhet

”Svårt att förutse allt i arbetsplaneskedet”

”Bristfällig projektering och arbetsplaner som inte är så väl genomtänkta mot verkligheten och byggskedet.”

”Dåliga arbetsplaner, där man "glömt" saker. Dåliga inmätningar, man litar helt på att levererad höjd överensstämmer med verkligheten.”

”Inte tillräckligt utrett i projekteringen. Har inte tittat på effekterna på varje fastighet.”

”Arbetsplanen snålt tilltagen. T ex. viltstängsel får ej plats mm. Innovationer under byggskedet ryms ej inom vägområdet.”

”Sedan hittar entreprenören och bygglidaren bra lösningar som går utanför planens gränser.”

Geotekniska förhållanden och brist på fältundersökningar

”Geotekniska förhållanden.”

”Arbetsplanen undermålig avseende avvattning. T ex dammar, dagvattenledning mm.”

”Ingen projektering i fält och för dåliga handlingar in i arbetsplanarbetet.”

”Den främsta anledningen är en för dålig projektering. För mycket av en skrivbordsprodukt. Man upptäcker därför alltid ”nya” saker, antingen vid framtagnandet av bygghandling, eller i entreprenadskedet.”

”Otillräckliga markundersökningar i planskedet, de som upprättar planen är ute för lite i verkligheten för att kunna projektera bästa möjliga lösning.”

Resurstilldelning för arbetsplanarbetet

”Dåliga arbetsplaner pga av för låga kvalitetskrav och pengatilldelning”

”Konsultens tidspress utifrån angivet anbud.”

Olika projektörer och lång planeringstid

”Olika projektörer som upprättar arbetsplan resp bygghandling. Man har kommit ett steg längre i bygghandlingen och tror sig behöva större arbetsområde än vad man beräknat i arbetsplanen.”

”Det är en ”lång resa” att göra alla stegen innan bygget är klart. Det är så mycket detaljer som ”orsak och verkan” som tappas med tiden i olika skeden. Mycket beroende på att det kanske inte är någon som varit med från början till slutet i alla delar.”

Markförhandlarens medverkan saknas

”Markförhandlaren inte med i projektet från start.”

Grundkartan

”Det fuskas med grundkartan.”

Ändrade förutsättningar och totalentreprenader

”Fel i arbetsplanhandlingar, ändrade förutsättningar, ändring av lösning pga finansiering/pengarna saknas.”

”Hur löses frågan vid totalupphandling är mer än en gåta. I denna upphandlingsform stundar paradiset för advokater och ombud för fastighetsägare.”

”Totalentreprenader”

Övrigt

”I byggskedet tappas mycket på ”ekonomins altare!” ”

”Okunskap hos projektledaren om innebörden i vägrätt mm”

9. Tycker du att det finns klara och väl fungerande rutiner för hur man ska agera när man löser extra mark i samband med avvikelser från en arbetsplan?

Syftet med frågan var att samla in synpunkter på om markförhandlare eller andra svarande upplever att det finns tillräckliga verktyg och instruktioner för hur man ska agera i olika situationer där vägområdet i arbetsplanen bedöms otillräckligt. Svaren sammanfattas nedan:

Ja och nej

Fem (5) personer svarade ”Ja” och nio (9) personer svarade ”Nej”.

Finns, men används ej

Utöver ja-svaren ovan så menar några att det finns instruktioner för vad man ska göra, men att de inte används:

”Ja, men inte så kända och inte använda, det försöks att ”snedda” så mycket det går, med allas goda minnen i dessa frågor.”

”Ja, det gäller ”bara” att projektledare och markförhandlare tillsammans tar ansvar för att rutinerna följs och gör tillägg!”

”Tydliga rutiner finns, men det hade varit önskvärt med en lättnad i lagstiftningen som kanske skulle kunna ge en något större vinkelman i de fall det bara berör enskilda ändamål.”

Övriga svar:

”Nej, jag tror att detta görs lite olika beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.”

”Det är inget problem. Folk är snälla, bara man frågar först och bygger sen.”

”Ofta ett gemensamt intresse mellan parterna att lösa avvikelsen och därmed ingen fråga ekonomiskt eller juridiskt, dvs. det är en oväsentlig avvikelse ur båda parter synsätt.”

”Ja, rätt så, men de kan förtydligas ytterligare i vår riktlinje och dess rutiner.”

10. När en fastighetsägare drabbas av ett förändrat markanspråk på grund av en avvikelse, brukar han/hon ges möjlighet att påverka det beslutet på något sätt?

På denna fråga är majoriteten av svaren jakande, det vill säga medger att markägaren på något sätt brukar ges möjlighet till påverkan. Några av svaren säger direkt nej. Resterande svar är mer obestämda till karaktären och anger inte något tydligt svar åt det ena eller andra hållet. En översiktlig bild av svaren på denna fråga ges av följande citat från enkätsvaren:

”Ja, det blir alltid en diskussion.” *”Beror på betydelsen”*

”Nej. Oftast är det redan byggt också.”

”information om avvikelsen accepteras i allmänhet”

”Om intrånget påverkar nyttjandet av marken informeras markägaren och markägaren ges möjlighet att yttra sig. Beror intrånget på tekniska förutsättningar för att bygga vägen är det svårt att låta markägaren påverka beslutet.”

”Nej, planläggningen och byggandet har normalt kommit så långt att det inte utan stora kostnader går att göra ändringar.”

”Ibland ja, men det är svårhanterligt tycker jag när det bara kan göras tillägg när det är oväsentlig avvikelse, då ska det ju inte påverka värdet på fastigheten och således sakna betydelse för markägaren”

”Det finns många bra exempel på att markförhandlaren, som har en helhetssyn, kan lösa problem på ett billigt och innovativt sätt. Kravet är ju då att projektledaren har ödmjukheten att inse sin egen begränsning och låta markförhandlaren vara med hela resan.”

11. Vad tror du kan förbättras/göras annorlunda för att minska uppkomsten av avvikelser?

Gör arbetsplan och bygghandling samtidigt

”Mer geotekniska undersökningar, arbetsplan och bygghandling görs samtidigt.”

”Att samma konsult upprättar både arbetsplan och bygghandling, men det hjälper inte alltid.”

”Det bästa skulle vara om man direkt tog fram bygghandlingen och fastställde arbetsplanen efter bygghandlingen. Detta minimerar behovet av att lösa extra mark.”

”Det är uppenbart att det är en sammanslagning av projektering av arbetsplan/vägplanen och bygghandlingen. Dett är sedan länge uppdelat i två separata projekt som handlas upp separat. [...] Med en bättre ekonomisk planering och prioritering kan den ursprungliga orsaken till uppdelning helt tas bort. En sammanslagning av projekteringen ger en bättre grundhandling för fastställelsen och bättre kvalite i byggandet.”

Kvalitetssäkring

”Kvalitetssäkra våra handlingar mer, där även byggkompetens måste finnas med. Fördjupa arbetet där vi har riskområden, d v s identifiera ”hot-spots” och hur vi avser att hantera dessa.”

”Ett bättre mtrl in i framtagandet av arbetsplan (en riktig grundkarta, några dagars fältarbete mm)”

Utbildning

”Utbilda projektledarna i vägrätt, inskränkt vägrätt, tillfällig nyttjanderätt och var inte rädd för att använda rättigheterna där de behövs. Utbilda även konsulterna i dessa begrepp.”

”Projektledarna bör sätta sig in i hur en avvikelse ska hanteras enligt rutiner/lag och samarbeta med markförhandlarna.”

”Bättre projektering, ökad kunskap angående väglagen.”

Markförhandlares medverkan i projekteringen

”Markförhandlarna ska medverka i tidigt skede i arbetsplaneprocessen och ha kontinuerlig kontakt med markägarna under tiden så att alla fallgropar kan undvikas.”

Övriga svar

”Minska frihetsgraderna vid byggskedet.”

”Ja, att inte begränsa arbetsområdet till minsta möjliga, lämna lite luft så att entreprenören har utrymme att hantera smarta lösningar inom arbetsområdet. Bättre att i så fall använda tillägg till arbetsplan för att återlämna mark som inte har behövts för vägprojektet.”

”Öka marklösarens status och jämställ med projektledare (i det mesta), och i markfrågor ha allt ansvar att bevaka dessa frågor.”

”Ta det det hela mer på allvar.”

12. Tycker du att något kan förbättras i hanteringen av avvikelser när de väl har uppstått?

Några enkätsvar innehåller ett enkelt ”ja” på frågan och något enstaka svar ”nej”. I övrigt visar svaren att det finns en utbredd vilja att tydliggöra arbetsgången för hanteringen av den här typen av frågor. Det framgår också att rollerna och generell hantering av markfrågor inom projekt behöver tydliggöras:

Förbättra och tydliggör arbetsrutiner

”Bättre rutiner och smidigare process för att göra tillägg.”

”Eventuellt tydligare riktlinjer. Ofta tvekar man, ska vi eller ska vi inte göra ett tillägg.”

”Ta fram en enkel lathund och lägg i PPI som alla ska följa. Rada upp steg för steg hur man ska gå tillväga. De dokument som idag finns är inte tydliga nog.”

”Fungerande gemensam rutin och information till projektledarna att det inte är så farligt.”

”Det borde finnas tydligare processbeskrivningar för hur man går till väga.”

”[...] reglerna, och därmed rutinerna kan förenklas en aning i de fall man bedömer att endast enskilda intressen berörs.”

Information och utbildning

”Ökad kunskap, tydlig rutin.”

”Ta det hela mer på allvar och alla ska förstå vad det innebär om man inte gör rätt. Och vilka konsekvenser det blir av sitt handlande.”

Övriga synpunkter

”Bygg inte utan att först ha avtalat med fastighetsägaren.”

”Ja, markförhandlaren måste informeras från projektet och vem som beslutar om tillägg eller inte måste klargöras!”

”Börja med att åtminstone se till att alla projektledare involverar marklösen i hela resan...”

”Ett erkännande att avvikelser förekommer och en realistisk laglig möjlighet att åtgärda avvikelserna kommer automatiskt medföra rutiner för avvikelser.”

”Just nu finns ingen realistisk möjlighet att hantera avvikelser inom gällande lagstiftning. Det tar för lång tid och blir för dyrt. Därför låtsas man inte om avvikelser, utom när det är alltför uppenbart. Då gör man upp med markägaren (enskilda intressen). Någon gång länsstyrelsen om det är risk för en "smäll" (allmänna intressen).”

”Ta tag i dem omgående, så de inte försenar projektet. Säkerställa eventuella avvikelser i samband med byggskedet, så vi vet vilket markanspråk vi har efter färdigställandet.”

13. Har du några övriga synpunkter/kommentarer?

”Exempelbank önskas på tex markförhandlings arbetsrum. Tydligare rutiner hur man gör tillägg behövs.”

”Bra frågeställningar. Hoppas att ni får fram ett bra resultat för det här är ett område som har förbättringspotential.”

”Viktigt att relationsritningen tas fram, det är även det slutliga dokumentet för att gentemot fastighetsägare kunna redovisa exakt hur mycket mark som tas i anspråk. Ritningen är således underlaget för att i ett tillägg skapa den slutliga och rätta omfattningen av vägrätten.

”Min erfarenhet är att relationsritningen har av projektledarna förhandlats bort i slutskedet av projektet som en del av slutuppgörelserna. Inte bra då denna frågan borde ägas av marklösenansvariga och inte projektledarna.”

”Det är för dåligt då vi är en myndighet.”

”Vi måste bli bättre på att undvika avvikelser för att värna väglagen och dess lydelse. Tyvärr tror jag vi går åt fel håll just nu med tanke på totalentreprenader. Vi kommer nog få fler avvikelser är jag rädd för.”

”Avvikelser får uppstå för det man inte kunde förutse. Det går lång tid mellan projekteringen och genomförandet av ett projekt, så man ska kunna justera handlingarna. Det som däremot inte får uppstå är att man gör det "olagligt" dvs. utan formell hantering.”

3.6 Sammanfattning av intervjuer

Ett flertal intervjuer har genomförts i syfte att samla in synpunkter för frågeställningarna i examensarbetet. Även kortare samtal med olika personer om specifika frågor har genomförts. Kontakter har tagits med olika yrkesgrupper för att få en så bred svarsbild på frågorna som möjligt. En lista över alla personer som har bidragit med svar på frågor följer nedan.

Syftet med detta kapitel är att ge en sammanfattande överblick över de intervjusvar som har lämnats. De olika svaren är så långt det är möjligt sammanfattade och sorterade under de frågeställningar som listas nedan. För denna sammanfattning används rapportens huvudfrågeställningar. Intervjusvar återfinns i sin helhet i bilagor i slutet av rapporten för de flesta genomförda intervjuer, men inte för de som endast behandlat enstaka frågor.

Beroende på bland annat olika yrkesbakgrunder hos de intervjuade personerna har delvis olika frågor behandlats under intervjuerna.

Det har inte genomförts någon intervju med fastighetsägare eller ombud för fastighetsägare i den här undersökningen. Det är en brist som kan påverka allsidigheten i belysningen av frågeställningarna.

3.6.1 Intervjuade personer

Trafikverket

Markförhandlare

Helena Sääf, Marielle Blixt, Ove Syrén, Bo Svensson, Ulf Swendsén

Projektledare

Pernilla Sjögren, Marie Minör

Juridik- och Planprövning (JPP)

Guðrun Jonsson-Glans, Peter Ribjer, Mats Dehlbom, Anders Wernfeldt, Johan Barkelius

Plansamordnare

Jan Samuelsson

Internrevision

Timo Agåker

Verksamhetsutveckling markförhandling

Lina Hägg, Jörgen Svensson

Enhetschef, distriktschef

Ingela Olofsson-Renlund, Rickard Rosenlund

Chef väghållningsmyndigheten Region Syd

Lennart Andersson

Utanför Trafikverket

Länsstyrelsen

Camilla Burén

Konsultbolag vägprojektering

Leif Persson, Vectura

3.6.2 Översikt av sammanfattande frågor

- Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?
- Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?
- Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i projekt?
- Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?
- Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?
- Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?

- Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?
- Bör man införa ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

3.6.3 Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?

Frågan ställdes i första hand till de yrkeskategorier i Trafikverket som jobbar på fältet med vägprojekt och ser hur arbetet med arbetsplaner fungerar. De intervjuade har på denna fråga lämnat ganska entydiga svar. Markförhandlarna har svarat att det mer eller mindre alltid förekommer avvikelser i projekt,⁶⁴ en bild som delas av projektledare och tillfrågade på Juridik- och planprovning på huvudkontoret.⁶⁵ Det är framför allt avvikelser av mindre storlek som är svåra att undvika. Det nämns dock att det finns projekt där man nästan helt har undvikit avvikelser, i dessa har man upprättat bygghandling parallellt med arbetsplanen eller haft en särskild projektgrupp tillsatt tidigt i planeringen där projektledare, byggkompetens och markförhandlare samverkat för att förutse alla behov i projektet.⁶⁶

3.6.4 Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?

Bristande kvalitet i arbetsplanarbetet

Flera svarande menar att arbetsplaner ofta kan hålla en otillräcklig kvalitet, till exempel på grund av bristfälliga undersökningar.⁶⁷ En anledning som nämns är att konsulten som projekterar arbetsplanen inte har tillräckligt med byggerfarenhet i sitt arbete och därmed inte tar fram ett tillräckligt lämpligt vägområde.⁶⁸ Kvaliteten på de olika momenten i arbetsplanarbetet styrs bland annat av vilka prioriteringar och ekonomiska medel som Trafikverkets projektledning för projektet väljer att göra. Det nämns också att samordning mellan olika delentreprenader i projekt kan vara bristfällig, vilket skulle kunna leda till att det uppstår höjdskillnader i olika sambandspunkter som måste rättas med avvikelser till följd.⁶⁹ Det förekommer även att bygghandlingen är otillräcklig vad det gäller att förutse de slutliga markanspråken för bygget.⁷⁰

Svårigheten att förutse alla omständigheter

Oavsett hur väl undersökningsarbetet har bedrivits under arbetsplanarbetet så menar flera av de intervjuade att det ändå kan vara svårt att helt undvika avvikelser från det

⁶⁴ Blixt, Sääf, Swendsén, Syrén, Svensson m fl.

⁶⁵ Minör, Dehlbom m fl.

⁶⁶ Agåker, Hägg och Svensson

⁶⁷ Syrén och Svensson, Blixt, Sääf, Swendsén

⁶⁸ Olofsson-Renström och Rosenlund, Minör

⁶⁹ Persson

⁷⁰ Blixt, Sjögren

fastställda vägområdet.⁷¹ Det kan ofta bero på geologiska förutsättningar, svårigheten att projektera vattentekniska lösningar, massdisponering, bullervärden, utformningen av broar och liknande, eller i allmänhet på den kunskapsskillnad som naturligt råder mellan projektörer av arbetsplaner och byggtreprenörer som på grund av sin produktionserfarenhet ofta har egna idéer om hur arbetet ska utföras.⁷² Med reglerna i väglagen om minsta möjliga intrång så kan man inte fastställa ett vägområde som har sådana marginaler att det kan tillgodose alla tänkbara varianter på utformning.⁷³

Bristande kunskaper om gällande lagregler

En tänkbar anledning till avvikelser är att olika aktörer i projekt inte har tillräcklig kunskap om de lagregler i väglagen som ska tillämpas. Entreprenörer bygger efter de ritningar som finns i bygghandlingen, vilka ofta kan sakna den fastställda vägområdesgränsen. På det sättet känner de inte till de konsekvenser det innebär att gå utanför vägområdesgränsen.⁷⁴ Det kan också finnas ett behov av att utbilda Trafikverkets personal i projekten, till exempel projektledare eller yrkespositioner på högre nivåer i organisationen.⁷⁵

Olika aktörer gör arbetsplan och bygghandling

I intervjuerna menade flera att användandet av olika konsultbolag i planerings- och projekteringsfaserna skulle kunna påverka slutresultatet på ett negativt sätt, på grund av att till exempel detaljkunskaper går förlorade i de olika stegen eller att de olika aktörerna har olika synsätt på hur saker ska genomföras.⁷⁶

Markägares önskemål

Ibland kan det under samråd med markägare i byggskedet framkomma förslag och önskemål på lösningar som är uppenbart bättre än de som är bestämda i arbetsplanen. Om sådana förslag inte påverkar projektet kostnadsmissigt eller negativt på något sätt måste man kunna få göra sådana förbättringar. Även förbättringar som inte är direkt påkallade av markägare borde få genomföras under samma förutsättningar.⁷⁷

Felaktig grundkarta

I några projekt har det uppdagats felaktigheter i de angivna markanspråken i arbetsplanen. Dessa har då visats sig bero på en felaktig grundkarta.⁷⁸

Ingen kontroll av lagefterlevnad

En anledning till att avvikelser uppkommer skulle kunna vara att det inte förekommer någon form av utomstående kontroll eller granskning av lagefterlevnad i projekten. I

⁷¹ Ribjer, Sääf, Swendsén, Dehlbom, Agåker

⁷² Dehlbom, Sjögren, Minör, Persson

⁷³ Sjögren, Minör

⁷⁴ Sjögren, Samuelsson, Olofsson-Renström och Rosenlund, Jonsson-Glans, Swendsén

⁷⁵ Agåker, Jonsson-Glans

⁷⁶ Sääf, Syrén och Svensson, Jonsson-Glans m fl.

⁷⁷ Minör, Blixt

⁷⁸ Wernfeldt

projekt är det projektledaren som ytterst ansvarar för hur bestämmelser och lagregler följs.⁷⁹

Lång tid

Vägbyggnadsprocessen innehåller många steg och pågår ofta över en lång tid. Olika förutsättningar kan hinna ändras under tiden, till exempel beträffande projektets budget eller den tekniska utformningen. Det kan också förekomma omsättning på personal på viktiga poster i projektet vilket kan leda till att detaljkunskaper förloras på vägen.⁸⁰

Ekonomiska incitament och totalentreprenader

Entreprenören som genomför byggandet av ett vägprojekt kan upptäcka lösningar att genomföra vägutformningen på som är billigare än de man har planerat för. Om genomförandet av dessa innebär att man måste frångå det bestämda vägområdet så uppstår avvikelser.⁸¹ Användandet av totalentreprenader i projekt har till syfte att medge större möjligheter för entreprenören att välja lösningar och utformning, men det innebär en konflikt med bestämmelserna i väglagen som anger att alla markanspråk ska vara noggrannt angivna redan i arbetsplanen.⁸²

3.6.5 Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i projekt?

Vid avvikelser från arbetsplanen tar man alltid kontakt med markägare för att lösa det extra markbehov som uppkommit. Man upprättar ett tilläggsavtal utöver det befintliga och betalar ersättning för den tillskjutande markytan. Man upprättar dessutom, i varierande omfattning, tillägg till arbetsplanen.⁸³

Flera svarande upplever att det är svårt att hinna med att upprätta ett tillägg under byggskedet. Det är lätt att det skjuts på till efteråt och då kan det dessutom vara mycket annat som kräver uppmärksamhet.⁸⁴ Det kan också vara svårt att avgöra när man ska göra ett tillägg. Det underlättar att ha det färdigt när man behöver lösa markåtkomsten, så att man får rätt att ta den i anspråk med vägrätt, men det kan också vara lämpligt att upprätta det när det är färdigbyggt så att man kan anteckna den slutliga vägområdesgränsen till arbetsplanen och betala ut rätt ersättning.⁸⁵

Om det sker avvikelser som är större än oväsentliga till omfattningen ska det enligt reglerna upprättas en kompletterande arbetsplan och skickas för fastställelse till Trafikverkets planprövningsavdelning. Dit kommer det emellertid mycket sällan några sådana, vilket skulle kunna innebära att det antingen inte görs några avvikelser som är större än oväsentliga, eller att de inte betraktas som sådana i den formella

⁷⁹ Agåker

⁸⁰ Minör

⁸¹ Dehlbom, Swendsén, Minör, Blixt, Agåker

⁸² Dehlbom, Samuelsson, Syrén och Svensson

⁸³ Sjögren, Minör, Sääf, Blixt, Swendsén, Syrén och Svensson

⁸⁴ Sjögren, Minör, Samuelsson, Syrén och Svensson m fl.

⁸⁵ Blixt, Sjögren

hanteringen.⁸⁶ Om det uppstår ett behov av att göra en kompletterande arbetsplan under byggskedet i ett projekt, med utställelse och fastställelse, skulle det förmodligen bli väldigt kostsamt. Det kan i detta sammanhang föreligga en risk att definitionen för vad som betraktas som oväsentligt tänjs på.⁸⁷

Fördelarna med att upprätta tillägg till arbetsplaner vid avvikelser understryks av flera av de intervjuade.⁸⁸ Det uppstår bara vägrätt och långsiktigt tryggad markåtkomst om man upprättar ett tillägg till arbetsplanen. I de fall man inte fullföljer den formella hanteringen uppstår ingen vägrätt. I avtal som bygger på frivillig överenskommelse och där man ej upprättat tillägg så ligger bestämmelserna om nyttjanderätter i jordabalken till grund för dess beständighet.⁸⁹

Sedan 2010 har tre stycken tillägg till arbetsplaner undertecknats av chefen för väghållningsmyndigheten i Region Syd. De har gällt arbetsplaner för större delprojekt på E22 och E6. Kopior av dem har skickats till berörda markägare, länsstyrelsen, och till interna arkiv.⁹⁰

3.6.6 Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?

Det uttrycks av flera svarande att gränsen för vad som kan räknas som oväsentligt är svår att definiera. Det önskas exempel eller på annat sätt instruktioner som tydliggör hur bedömningen av begreppet oväsentlig betydelse ska göras.⁹¹

Ett intervjusvar diskuterar frågan på följande sätt: *”För att bedöma om en avvikelse är oväsentlig så måste man titta på hur mycket intrång fastigheten tål. Om det är tomtmark så är den ytan mindre än den för till exempel en stor skogsbruksfastighet. Det finns inget facit för vad som är oväsentligt, man kommer alltid att behöva göra den bedömningen från fall till fall. Det kan dock bara handla om oväsentlig avvikelse om man har byggt som man har tänkt från början. Gör man en medveten ändring ska det hanteras i någon form av ny arbetsplanprocess.”*⁹²

Ett annat svar diskuterar frågan på följande sätt: *”En oväsentlig avvikelse borde endast kunna betraktas som sådan om den kan genomföras utan uppenbar negativ påverkan på allmänna intressen och om berörda markägare inte invänder mot bedömningen av oväsentlighet. Om en avvikelse inte påverkar allmänna eller enskilda intressen negativt borde i vissa fall bedömningen av oväsentlighet kunna göras i samråd med markägaren.”*⁹³

⁸⁶ Dehlbom, Jonsson-Glans

⁸⁷ Samuelsson

⁸⁸ Sjögren, Minör, Dehlbom, Jonsson-Glans m fl.

⁸⁹ Dehlbom, Jonsson-Glans

⁹⁰ Andersson, Burén

⁹¹ Jonsson-Glans, Agåker, Hägg, Andersson, Swendsén m fl.

⁹² Ribjer

⁹³ Hägg

3.6.7 Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?

Ekonomiska risker

Om det uppkommer oväsentliga avvikelser i projekt som måste hanteras med tillägg till arbetsplanen så medför det ett merarbete och extra kostnader som inte hade behövt göras om man hade byggt inom det fastställda vägområdet.⁹⁴ Det kan också vara så att kostnaderna för den tillskjutande marken blir högre om man inte har hunnit upprätta ett tillägg och har rätt att ta den med vägrätt.⁹⁵ Det poängteras å andra sidan att avvikelser kan bero på förändringar som medför en positiv inverkan på den totala ekonomin i ett projekt.⁹⁶

Juridiska risker - allmänt

Det påpekas att den uppenbara konsekvensen av att inte hantera en avvikelse enligt lagreglerna är att man som myndighet begår lagbrott. Ett sådant förhållande ligger inte i någons intresse.⁹⁷ Vidare nämns det att en nackdel med att inte hantera avvikande markanspråk på ett formellt riktigt sätt är att det inte uppkommer någon vägrätt och därmed inte en långsiktigt tryggad markåtkomst för vägen.⁹⁸ Om markåtkomst sker med vanliga nyttjanderätter enligt jordabalken, kan dessa sägas upp med olika stora ekonomiska konsekvenser till följd beroende på vad som omfattas av nyttjanderätterna. De kan också upphöra vid ägarbyte.⁹⁹

Juridiska risker - enskilda intressen

Med de bristfälliga rutiner som finns för att bevaka de faktiska markanspråken i projekt finns det en risk att man ovetandes råkar ta mark i anspråk för väganordningar och som det då heller inte utgår någon ersättning för.¹⁰⁰ Allmänheten är dåligt insatt i hur väglagen fungerar och har svårt att upptäcka när Trafikverket gör fel. Har man ett system där det är upp till varje projektledare att tolka lagreglerna och dess tillämpning riskerar man godtycklighet i lagtillämpningen med risken att medborgare inte behandlas lika.¹⁰¹

Juridiska risker - allmänna intressen

Vissa allmänna intressen skulle eventuellt kunna äventyras vid avvikelser från en arbetsplan om de inte bevakas i en formellt riktig hantering. Det skulle till exempel kunna vara en fornlämning, ett miljöintresse, eller liknande som ligger i anslutning till vägen.¹⁰²

⁹⁴ Dehlbom, Syrén och Svensson

⁹⁵ Jonsson-Glans

⁹⁶ Olofsson-Renström och Rosenlund, Minör

⁹⁷ Agåker

⁹⁸ Sjögren, Andersson, Jonsson-Glans

⁹⁹ Jonsson-Glans, Dehlbom

¹⁰⁰ Agåker m fl.

¹⁰¹ Agåker

¹⁰² Hägg och Svensson m fl.

Bör ett beslut om tillägg vara överklagningsbart?

Det diskuteras i några intervjuer huruvida beslut om tillägg till arbetsplaner ska kunna överklagas eller inte. Det konstateras att väglagen inte tydligt kräver att besvärshänvisning ska lämnas vid upprättande av tillägg, men att det borde ges möjlighet att överklaga eftersom förfarandet medger tvångsmässigt ianspråktagande av mark.¹⁰³ Rättsläget bedöms vidare som oklart eftersom frågan inte har prövats, men förvaltningsrättslig rättspraxis talar för att tillägg ska kunna överklagas.¹⁰⁴ Det noteras samtidigt att själva faktumet att tillägg är tänkt för markyta som endast är oväsentlig borde innebära att ett överklagningsförfarande teoretiskt sätt aldrig borde vara påkallat.¹⁰⁵ Vid markbehov som inte är oväsentliga till omfattningen ska en ny partiell plan upprättas, vilken kan överklagas. Avsaknaden av rättspraxis för reglerna om tillägg skulle kunna ses som ett tecken på att avvikelsefrågor generellt hanteras på ett bra sätt gentemot markägare.¹⁰⁶

3.6.8 Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?

Många menar att ett användande av totalentreprenader syftar till att ge entreprenören stora frihetsgrader att själv påverka utformning och byggmetoder och att det är svårt att förena med dagens regelverk som kräver att arbetsplanen noggrant ska kunna följas efter att den blivit fastställd. Så fort man gör en utformningsmässig förändring, till exempel om vägens höjd ändras, så påverkar det ofta slänternas utbredning och det vägområde som behövs.¹⁰⁷

Det uttrycks att ett ökat användande av totalentreprenader tydliggör behovet av att ha ordentliga rutiner för avvikelshantering, men att det även påkallar förändringar i arbetsplanprocessen. Många svarande poängterar betydelsen av att få in entreprenörens kreativa idéer redan i arbetsplanprocessen för att man senare ska kunna fastställa efter dem och minimera hanteringen av avvikelser.¹⁰⁸

Det råder en stark tradition i att projektera en arbetsplan först och sedan bygghandling, men det finns alternativa sätt att driva projekteringsprocessen på. Det lyfts fram av flera att en process där man på något sätt tar fram en bygghandling parallellt med arbetsplanen borde vara en fördelaktig väg att gå. Även om man projekterar med bygghandlings noggrannhet i arbetsplanarbetet så behöver man inte fastställa med den noggrannheten eller detaljnivån.¹⁰⁹

En annan möjlighet som nämns är att bedriva arbetsplanarbetet i två steg. Först kan man upprätta en preliminär arbetsplan som man ställer ut och får synpunkter på.

¹⁰³ Barkelius, Hägg och Svensson, Dehlbom

¹⁰⁴ Dehlbom, Barkelius

¹⁰⁵ Barkelius

¹⁰⁶ Dehlbom, Barkelius

¹⁰⁷ Minör, Dehlbom, Persson, Syrén och Svensson m fl.

¹⁰⁸ Dehlbom, Agåker, Andersson, Jonsson-Glans, Olofsson-Renström och Rosenlund m fl.

¹⁰⁹ Dehlbom, Agåker, Hägg och Svensson, Swendsén, Olofsson-Renström och Rosenlund

Utifrån dessa synpunkter kan man sedan upprätta en ny arbetsplan som går ut som förfrågningsunderlag till entreprenörer. Då kan entreprenörer lämna anbud på det, men även beskriva hur de vill göra för att bygga. Efter att ha bestämt vilken entreprenör som ska få bygga så kan man, om det behövs, göra en förnyad utställning av arbetsplanen med entreprenörens förslag inarbetade i planen. Efter att ha fått in synpunkterna i det andra utställningsförfarandet kan man skicka det för fastställelse.¹¹⁰

En ytterligare variant som nämns är att man skulle kunna fastställa ett område lite grovt först, och få rätt att ta det. Sedan skulle man, om det behövs, kunna justera markanspråken när man har mer detaljerade handlingar. En sådan metod bygger på att man har välfungerande rutiner för att justera avvikelser. Det behövs också ändringar i väglagen för att möjliggöra ett sådant arbetssätt.¹¹¹

En del frågor uppkommer kring hur arbetsgången med att engagera entreprenörer i arbetsplanskedet ska se ut. Det nämns att det kan vara svårt för en entreprenör att kalkylera ordentligt på ett projekt där förutsättningarna för hur man ska bygga fortfarande är oklara. Det finns också ett osäkerhetsmoment i hur lång tid det kommer att ta innan man kan påbörja byggnation. Det kan ta lång tid på grund av till exempel överklagningar. Det finns också en risk, om än liten, att projektet inte fastställs och kan genomföras.¹¹²

3.6.9 Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?

Mer byggkompetens i arbetsplanprojekteringen

Behovet av att ha med mer byggerfarenhet i arbetsplanprojekteringen understryks av flera. Det kan till exempel vara byggledare eller andra med liknande erfarenhet som har stor kunskap om hur man bygger och vilka olika tekniska lösningar man kan använda i olika sammanhang.¹¹³

Markförhandlares medverkan i arbetsplanprojekteringen

Markförhandlare bör ges mer utrymme i projekteringen för att kunna bevaka och påverka markåtkomstfrågor.¹¹⁴ Markförhandlare får jobba reaktivt idag, och lösa många problem efter att de uppstått. Totalentreprenader ställer högre krav på att man arbetar proaktivt, och då är det viktigt att markförhandlare får vara med i utformningen av planerna. Det menas att det är bättre att göra rätt från början, vilket Trafikverket tjänar både pengar och anseende på.¹¹⁵ Markförhandlare medverkar inte regelmässigt i projekteringen idag, men de borde till exempel kunna vara med på de

¹¹⁰ Hägg och Svensson, Agåker, Dehlbom m fl.

¹¹¹ Jonsson-Glans, Sääf

¹¹² Andersson, Sjögren, Hägg och Svensson, Olofsson-Renström och Rosenlund m fl.

¹¹³ Andersson, Swendsén, Hägg och Svensson m fl.

¹¹⁴ Syrén och Svensson, Blixt, Minör, Sjögren, Olofsson-Renström och Rosenlund

¹¹⁵ Olofsson-Renström och Rosenlund

projekteringsmöten som projektledning och projekteringskonsulten har löpande under arbetsplanarbetet.¹¹⁶

Använda tillägg mer

I många intervjuer framgår det att hanteringen av avvikelser kan förbättras. Det är främst fördelarna med att göra tillägg till arbetsplanen som lyfts upp. Förutom att man följer lagen tryggas markåtkomsten långsiktigt, samtidigt som Trafikverket får bättre koll på var vägområdesgränserna går. Det är bra att veta var gränserna går nästa gång man ska genomföra en åtgärd på vägen.¹¹⁷ Det är inte någon större kostnad inblandad i att göra tilläggen, men tidsbristen att hinna göra dem upplevs som ett problem.¹¹⁸ Det behöver tydliggöras hur de görs på ett enkelt sätt och när man kan använda dem.¹¹⁹

Rutiner och kontroller

Det anges att det finns behov av att införa olika former av avstämningar och kontroller genom hela processen i syfte att kontrollera om man håller sig inom det fastställda området i planen.¹²⁰

Vid upprättande av bygghandling ska man följa arbetsplangränsen, detta bör regelmässigt kontrolleras vid mottagning av handlingen.¹²¹ Bygghandlingen föreslås också alltid ha med arbetsplangränserna i ett skikt.¹²² Under själva bygget bör frågan om avvikelser från vägområdet tydliggöras i arbetsinstruktioner och protokoll, man skulle kunna ha en särskild punkt i byggmötesprotokoll om avvikelser från arbetsplaner.¹²³ Det påpekas att det är bra om sådana här kontroller byggs in i de rutiner man redan har. I projekten ställs i dag höga krav på tid, ekonomi och kvalitet på bygget, och det borde vara lika viktigt att man kontrollerar att projektet inte bryter mot lagen.¹²⁴

Efter att en väg är byggd påpekas det att man brukar göra relationsritningar där man mäter in vägens fysiska utbredning. Genom att använda den data som mäts in där skulle man kunna jämföra med vägområdesgränserna i arbetsplanen och på det sättet få en slutkontroll på om det uppstått avvikelser.¹²⁵ Det borde överlag vara lätt att lägga digitala kartskikt på varandra i datorprogram för att kontrollera ritningarna med varandra.¹²⁶

¹¹⁶ Persson, Sjögren, m fl.

¹¹⁷ Sjögren, Agåker, Andersson, Jonsson-Glans m fl.

¹¹⁸ Sjögren, Agåker, m fl.

¹¹⁹ Agåker, Dehlbom, Swendsén, Hägg och Svensson,

¹²⁰ Agåker

¹²¹ Agåker, Minör, Hägg och Svensson

¹²² Hägg och Svensson

¹²³ Agåker, Hägg och Svensson, Samuelsson m fl.

¹²⁴ Agåker

¹²⁵ Agåker, Minör m fl.

¹²⁶ Agåker

Utbilda

Det nämns av flera att det förmodligen finns ett stort utbildningsbehov hos de aktörer som är inblandade i vägprojekt, både inom och utanför myndighetens organisation. Om man kunde höja kunskapsnivåerna om de juridiska processerna kring bildandet av vägområden och dess rättsverkningar skulle man troligtvis kunna minska uppkomst av avvikelser och öka förutsättningarna för att de som uppkommer hanteras på rätt sätt. Det kan till exempel behöva tydliggöras för entreprenören att man inte bara kan flytta vägen litegrann utan att det får stora formella konsekvenser som Trafikverket måste lösa. Det kan vidare behöva visas tydligt hur man gör den formella hanteringen av avvikelser på ett enkelt sätt så att det inte är något som framstår som komplicerat att göra.¹²⁷

Gör arbetsplan och bygghandling parallellt

Upprättande av arbetsplan och bygghandling parallellt med varandra lyfts fram av flera som en lämplig arbetsgång för att minska problem med avvikelser, särskilt vid användande av totalentreprenader.¹²⁸

3.6.10 Bör man upprätta ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

Det uttrycks av flera att det finns tydliga fördelar med att effektivisera registreringen av vägområden i arbetsplaner och tillägg. Det skulle vara betydelsefullt att lätt kunna se var vägområdet går vid en väg om man till exempel ska återkomma till den i framtiden för någon åtgärd, till exempel för att anlägga en cykelväg eller liknande bredvid de befintliga väganordningarna. Trafikverket skulle då slippa det merarbete som uppstår när man måste tolka eller gissa var vägområdet går eller om man måste göra nya inmätningar. Man riskerar inte heller att behöva betala ersättning för mark som det redan har införskaffats rätt till. Det nämns vidare att ett förfarande där man levererar in mätningar som görs i projektet digitalt i sig inte är speciellt komplicerat att genomföra.¹²⁹

En annan fördel som nämns är att en sådan rutinmässig lagringsprocedur där information görs lättillgänglig för framtida användning skulle höja incitamenten att sköta hanteringen av vägområden i projekt på ett bra sätt.¹³⁰

Införandet av en sådan ordning skulle kunna kombineras med inlagring av vägområden från befintliga arbetsplaner för att det skulle bli så användbart som möjligt. Det skulle till exempel kunna genomföras med hjälp av någon form av kontrollmätningar av vägar från luften.¹³¹

¹²⁷ Hägg och Svensson, Samuelsson, Jonsson-Glans, Sjögren, Swendsén, m fl

¹²⁸ Blixt, Swendsén, Dehlbom, m fl.

¹²⁹ Agåker, Hägg och Svensson, Sjögren, Minör, Blixt, Sääf

¹³⁰ Sjögren, m fl

¹³¹ Sjögren, Hägg och Svensson, Jonsson-Glans

Avvikelser från arbetsplaner

Det finns frågetecken kring vad ett sådant system skulle kunna ge, speciellt i förhållande till kostnader. Det föreslås arrangemang där man arbetar med Autokavy och lägger in interna skikt med vägområden och relationsritningar.¹³²

¹³² Dehlbom

4 Analys

Nedan presenteras de resonemang och slutsatser som ska svara på frågeställningarna från avsnitt 1.3. I flera fall diskuteras svaren med en liknande struktur och rubriksättning som den i avsnitt ”3.6 Sammanfattning av intervjuer”, men här är syftet att så långt som möjligt ta hänsyn till teori och alla undersökningsmoment i rapporten, samt göra egna tolkningar av resultaten.

4.1 Hur ofta förekommer avvikelser från arbetsplaner?

Av de genomförda intervjuerna framgår det att avvikelser är något som förekommer regelmässigt i projekt. Eftersom ett projekts vägområde enligt bestämmelserna i VägL 13 § inte får fastställas med några säkerhetsmarginaler kan Trafikverkets planprovare endast fastställa vägområden som precis passar de i arbetsplanen planerade väganordningarna. Om den planerade utformningen av väganordningarna inte följs uppstår det därför lätt avvikelser och arealmässigt små avvikelser är av den anledningen vanligt förekommande. Det nämns att det också har förekommit att byggda väganordningar har upptagit en mindre yta än det vägområde som har fastställts i arbetsplanen. I sådana fall kan tillägg till arbetsplanen användas för att justera vägrättsområdet till ett smalare sådant.

I enkätundersökningen är det på frågan om förekomst av avvikelser en tydlig övervikt av svar på alternativet 80-100% med cirka en tredjedel av de svarande, sedan sprider sig svaren jämnt över alternativen. Detta motsäger bilden som framkommer av intervjuerna att mer eller mindre samtliga projekt brukar ha avvikelser. Eftersom enkätundersökningens svarsresultat inte har någon statistisk säkerhet går det inte att dra någon säker slutsats från den, men den indikerar att en majoritet av projekten har avvikelser, och att det kan förekomma en viss svårkvantifierbar mängd projekt utan avvikelser.

I intervjuerna påpekas det att det finns få undantag där avvikelser i projekt har kunnat undvikas helt. I ett fall där det inte uppstått avvikelser ska en anledning till det ha varit att bygghandlingsprojekteringen genomförts parallellt med arbetsplanprojekteringen och av samma konsultbolag. Det nämns också att det i projekt där man har tillsatt en särskild projektgrupp tidigt i projektet, där projektledare, byggkompetens och markförhandlare samverkat, har kunnat förutse olika problem och behov på ett lyckosamt sätt och att projektets markanspråk kunnat klarläggas tidigt.

4.2 Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?

Vad det gäller anledningar till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner har svaren som erhållits i intervjuerna och de som erhållits i enkäten en god samstämmighet, där

ungefär samma typer av anledningar har förmedlats. Nedan redogörs för de olika anledningarna kategorivis.

Bristande kvalitet i arbetsplanarbetet

Det framgår av både enkätsvar och intervjuer att kvalitén på genomfört arbetsplanarbete ofta upplevs som otillfredsställande och att planen ofta i för liten utsträckning lyckas ta hänsyn till verkliga förhållanden och möta de behov som byggentreprenaden kräver. Detta sägs bland annat bero på otillräckliga fältundersökningar, till exempel av de geologiska förutsättningarna. Det nämns också på flera håll att det används för lite byggerfarenhet i arbetsplanprojekteringen och att det då är svårt att förutse vilka byggmetoder som ska användas och hur vägen ska utformas. Med mer byggerfarenhet tror många också att bland annat de tillfälliga nyttjanderätter som behövs för själva byggskedet kan förutsägas på ett bättre sätt.

En del svar menar att arbetsplanens kvalitet styrs av vilka krav som Trafikverket ställer och de resurser som man väljer att satsa på arbetsplanarbetet. Det framhålls också att sättet att upphandla arbetsplanprojekteringen på har betydelse för vilken kvalitet man kan förvänta sig. Det kan av de skälen antas att Trafikverket i stor grad själva styr över kvalitén på arbetsplanarbetet. Eftersom privata konsultbolag bedriver sin verksamhet med vinstintresse är det viktigt att Trafikverket är tydligt med vilka krav och förväntningar man har på konsultbolagens arbete. En viktig del i detta borde vara att säkerställa en hög kompetens inom myndigheten om projekteringsteknik, byggmetoder och byggekonomi för att kunna genomföra högkvalitativa upphandlingar av projekteringsuppdrag och byggentreprenader.

Svårigheten att förutse alla omständigheter

Redan i förarbetena till väglagen beskrivs svårigheterna att på förhand förutse alla omständigheter som påverkar utförandet av ett vägprojekt och där nämns de geologiska förutsättningarna särskilt. De inkomna svaren i både intervjuer och enkätundersökningen bekräftar den beskrivningen.

Ett flertal olika omständigheter nämns som naturligt svåra att förutse. Förutom svårigheten att tillräckligt kunna förutse geologiska förhållanden nämns det som allmänt svårt att förutse och projektera lösningar för vattenavrinning och vattenmagasin, massdisponering längs med vägsträckan, beräkning av bullervärden, och utformning av tekniskt komplicerade väganordningar som till exempel broar. En huvudanledning som nämns är dock det generella förhållandet att en projekteringskonsult som inte är inblandad i byggandet av vägen har svårt att förutse hur en entreprenör senare kommer att bygga.

Bristande hänsyn och kunskaper om gällande lagregler

Kunskapsbrister hos flera av aktörerna i vägprojekt vad det gäller juridiken kring markåtkomst lyfts upp som en möjlig orsak till att det blir avvikelser. Det framkommer att entreprenören i regel endast erhåller en bygghandling med gränser för ett arbetsområde att hålla sig inom. Om det till exempel inte förmedlas några kunskaper om det juridiska ramverk som markåtkomstprocessen i ett projekt bedrivs

inom och vilka konsekvenser det får om man bygger utanför ett fastställt vägområde kan inte heller entreprenören förhålla sig till det i sitt arbete.

Det framkommer också att det kan finnas ett behov av att utbilda Trafikverkets projektpersonal, till exempel projektledare eller yrkespositioner på högre nivåer i organisationen som ansvarar för projektverksamheten. I enkätsvar och intervjuer anges att projektledningen ofta kan prioritera tekniska och ekonomiska frågor till förfång för juridiska frågor på ett sätt som tyder på att de inte tar tillräcklig hänsyn till det grundlagsstadgade egendomsskyddet eller reglerna för markåtkomstförfarandet generellt.

Olika aktörer gör arbetsplan och bygghandling

Det framlyfts i både intervjuer och enkätundersökning att användandet av olika konsultbolag i planerings- och projekteringsfaserna skulle kunna innebära en ökning av avvikelser. Anledningarna till det nämns kunna vara att detaljkunskaper går förlorade mellan de olika stegen eller att de olika aktörerna har olika synsätt och tankar på hur saker ska genomföras.

Markägares önskemål

Det nämns att det under kontakter med markägare kan framkomma förslag eller önskemål på lösningar som är uppenbart bättre än de som är bestämda i arbetsplanen. Om sådana förslag inte påverkar projektet kostnadsmässigt eller negativt på något sätt menas det att man måste kunna få göra sådana förbättringar. Även förbättringar som inte är direkt påkallade av en markägare anses få genomföras under samma förutsättningar. En sådan ordning framstår som rimlig. Har Trafikverket inte lyckats få in viktiga synpunkter från markägare innan fastställelsen borde man lyssna till sådana förslag i ett senare skede för att kunna åstadkomma en så varaktigt lämpad utformning av väganordningarna som möjligt.

Felaktig grundkarta

I vissa fall har det förekommit felaktigheter i kartmaterialet i projekt som har visats bero på användande av en felaktig grundkarta. Sådana fel borde kunna minimeras genom en större kunskap om grundkartors betydelse och genom initiala kontroller av kartmaterial i projekt.

Ingen kontroll av lagefterlevnad

I intervjusvar anges att en anledning till att avvikelser uppkommer skulle kunna vara att det inte förekommer någon form av utomstående kontroll av lagefterlevnad i projekten. Lagefterlevnad kontrolleras endast inom projekten där projektledaren är ytterst ansvarig för verksamheten. Sådana förutsättningar skulle kunna medge att projektverksamheten bedrivs med ett förlåtande förhållningssätt till avvikelser och hantering av dessa.

Lång tid

I intervjusvar framhålls det att vägbyggnadsprocessen ofta kan pågå över en lång tid. Det lyfts fram att olika förutsättningar kan hinna ändras under tiden, till exempel beträffande projektets budget eller den tekniska utformningen. Vidare nämns det att

omsättning på personal på viktiga poster i projektet kan leda till att detaljkunskaper förloras på vägen. Ett förslag för att minska sådana kunskapsförluster är att införa rutiner för att säkerställa att tillfredsställande kunskapsöverföring sker.

Ekonomiska incitament och totalentreprenader

I intervjuer nämns det att entreprenören som genomför byggandet av ett vägprojekt kan upptäcka sätt att genomföra vägutformningen på som är billigare än de man har planerat för i arbetsplanen. Detta sägs kunna ske redan i framtagandet av bygghandling eller under byggskedets gång. Om genomförandet av dessa innebär att man frångår det bestämda vägområdet så uppstår avvikelser. Användandet av totalentreprenader i projekt har till syfte att medge större möjligheter för entreprenören att välja lösningar och utformning, men det konstateras av flera att det innebär en konflikt med bestämmelserna i väglagen som anger att alla markanspråk ska vara noggrant angivna redan i arbetsplanen.

Det förefaller rimligt att förändringar som förbättrar utformningen av vägen eller minskar onödiga kostnader ska få genomföras om de följer de formella rutiner som lagen kräver. Det är dock viktigt att de formella instrument som finns för att möjliggöra avvikelser från arbetsplaner inte används för att kringgå den fastställda arbetsplanen och de bedömningar och intresseavvägningar som har gjorts inom ramen för dess framtagande.

4.3 Hur hanteras avvikelser från arbetsplaner i vägprojekt?

I teoridelen i denna rapport beskrivs vilka lagregler och riktlinjer som ska användas vid avvikelser. Vid avvikelser som är oväsentliga gäller VägL 20 § som kräver att avvikelsen utan dröjsmål anmärks i ett tillägg till planen. Om avvikelsen inte faller inom begreppet oväsentlig så krävs ett nytt planförfarande.

I intervjuerna och enkätundersökningen ställdes frågor om hur hanteringen av avvikelser går till och hur ofta det har gjorts tillägg till arbetsplanen enligt VägL 20 §. Svaren i enkätundersökningen indikerar att tillägg till arbetsplaner generellt sett inte har gjorts i stor utsträckning, och svar som erhållits i intervjuerna bekräftar den bilden. Det framkommer vidare att det upprättats flera tillägg de senaste åren, bland annat i Region Syd och Region Öst där tillägg har gjorts i några av de större vägprojekten. En undersökning om exakt antal genomförda tillägg i dessa regioner eller i Trafikverkets övriga regioner har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för den här rapporten.

Även om formellt riktig hantering av avvikelser inte har genomförts i stor utsträckning så menar många att det i de flesta fall fungerar mycket bra att lösa de extra markbehov som uppkommer. Det anges bland annat att man ofta kommer överens med markägare på ett bra sätt. Det upprättas då avtal om ersättning för den mark som tillkommer utöver den ursprungliga. Dessa avtal får dock så länge de inte upprättas i samband med ett tillägg till arbetsplanen, och oberoende av dess

formulering, innebörden av ett nyttjandedräftsavtal enligt jordabalkens sjunde eller åttonde kapitel.

Flera svarande i både intervjuer och enkätundersökningen menar att det är svårt att hinna med att upprätta tillägg under byggskedet. Det framkommer att det är lätt att det skjuts på till efter att projektet har genomförts och att det då kan föreligga andra omständigheter som gör att det inte blir av. Det påpekas vidare att det kan vara svårt att avgöra när man ska upprätta ett tillägg. Det underlättar att ha det färdigt när man behöver lösa markåtkomsten så att man får rätt att ta mark i anspråk med vägrätt, men det framhålls också att det kan vara lämpligt att upprätta tillägget först när det är färdigbyggt så att man kan anteckna de slutliga vägområdesgränserna till arbetsplanen och betala ut en slutgiltigt rätt ersättning. Om man upprättar ett tillägg på förhand ligger det troligtvis så nära i tiden för bygget att man kan följa dess gränser under det följande byggskedet, men det är samtidigt ingen garanti för att ytterligare avvikelser inte behöver göras. Vid ytterligare avvikelser behöver nya tillägg upprättas.

I enkäten frågades det om fastighetsägare som berörs av avvikelser brukar ges möjlighet att påverka det beslutet. Det större flertalet svarar ja på frågan, men en inte obetydlig del av svaren säger nej eller att det varierar från fall till fall. Det framkommer att det i vissa fall där markintranget bedöms som obetydligt eller där den valda produktionsmetoden inte ger utrymme för andra lösningar, eller då planläggning och byggande redan har kommit så långt att det skulle bli mycket kostsamt att göra ändringar, inte ges möjlighet för fastighetsägaren att påverka det nya markanspråket. Svaren indikerar att markägares möjligheter att påverka myndighetens markåtkomstförfaranden för områden utanför det fastställda vägområdet är oklara och varierar från fall till fall beroende på vilka bedömningar som görs av projektens markförhandlare och projektledning.

Det lyfts på flera håll fram att rutiner och instruktioner för hur avvikelser och tillägg ska hanteras i projekt är oklara och kan förbättras. En del menar att det finns instruktioner att tillgå, men att de inte används. Det lyfts också fram att rollfördelningen i projekt vad det gäller ansvar för de fastighetsjuridiska frågorna ibland upplevs oklara. Flera markförhandlare påpekar att det är problematiskt när projektledare eller en entreprenör i ett projekt inte tar tillräcklig hänsyn till markförhandlaren och dennes syn på hur de fastighetsjuridiska frågorna ska skötas. Särskilt problematiskt upplevs det i situationer där entreprenören har byggt på mark som det inte har säkrats markåtkomst till och markförhandlaren måste kontakta den berörda markägaren för att informera om det inträffade och lösa ersättningsfrågan.

Om det sker avvikelser som är större än oväsentliga till omfattningen ska det enligt reglerna upprättas en kompletterande arbetsplan som ska skickas för fastställelse till Trafikverkets planprovningseenhet. På planprovningseenheten berättar man emellertid att det mycket sällan kommer några sådana dit. Det spekuleras i om det beror på att det inte görs några avvikelser som är större än oväsentliga, eller om avvikelserna inte hanteras på det formella sätt som lagreglerna anger. Eftersom en sådan kompletterande arbetsplan är en arbetsmässigt större form av hantering, med

utställelse och fastställelse, kan det kosta mycket pengar om den behöver genomföras till exempel under ett pågående byggskede. Det kan under sådana omständigheter förekomma risk för att oväsentlighetsbegreppet tänjs på. I praktiken kommer troligtvis endast alternativet med nytt planförfarande att genomföras i projekt där det föreligger motstående intressen och metoden med tillägg inte lämpligen kan väljas.

4.4 Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?

Enligt VägL 20§ får endast oväsentlig avvikelse göras från arbetsplanen. Hur bedömningen av oväsentlighet ska göras kommenteras i förarbetena på följande kortfattade sätt:

”[...] blir markens värde och den ökning av intrånget i fastighetsägarens och annans rätt som ianspråktagandet medför avgörande för bedömningen.”

Av den beskrivningen framgår det att bedömningen av oväsentlighet ska göras utifrån ekonomisk påverkan när det gäller enskilda intressen.

I det enda kända fallet där reglerna har prövats (se ”3.3 Regeringsavgörandet ”Bruatorpsån”) använde Länsstyrelsen denna bedömningsmetod när de godkände Vägverkets tillägg. De menade där att värdet på marken var lågt och att storleken på det aktuella markintrånget var litet i förhållande till fastigheternas ytor. I regeringens avgörande upphävdes Länsstyrelsens beslut med de anförda skälen att *”tillägget avser åtgärder som varit förutsedda redan vid arbetsplanens upprättande”* och att tillägget vidare avser *”inte obetydliga avvikelser från den fastställda arbetsplanen.”* Olyckligtvis går regeringen inte närmare in på varför de dömer som de gör. Därför kan vi av det avgörandet endast lära oss att de däri aktuella storlekarna på markintrången under liknande förutsättningar inte bör bedömas som oväsentliga.

Länsstyrelsens resonemang i fallet ovan förefaller rimligt om man väljer att enbart använda intrång i fastigheternas värde som bedömningsgrund. Regeringens avgörande måste dock tolkas som att enbart en sådan ekonomisk bedömning av de enskilda intrången inte är tillräcklig och att avvikelser inte kan tillåtas om behovet av åtgärderna varit förutsedda vid arbetsplanens tillkomst.

Enligt Trafikverkets riktlinjer (se ”2.4 Trafikverkets riktlinjer”) ska en oväsentlig avvikelse vara *”betydelslös för allmänna och enskilda intressen i den meningen att avvikelserna ska falla inom ramen för den avvägning mellan olika intressen som gjorts vid fastställelseprövningen.”* Detta beskrivs vara en viktig grundförutsättning eftersom det förenklade förfarandet med upprättande av tillägg får genomföras utan ny fastställelseprövning eller granskning av länsstyrelsen.

I undersökningen uttrycks det av flera att gränsen för vad som kan räknas som oväsentligt är svår att definiera. Det önskas exempel eller på annat sätt instruktioner som tydliggör hur bedömningen av begreppet oväsentlig betydelse ska göras.

Det förefaller rimligt att en bedömning av oväsentlighet vad det gäller enskilda intressen utgår från ekonomisk bedömning. Det kan dock tänkas att ett mer nyanserat tolkningssätt kan vara påkallat i vissa fall där ett intrång, i likhet med resonemangen i Trafikverkets riktlinjer, påverkar ett enskilt intresse som varit känt under fastställelseprövningen och som har ingått i den prövningens helhetsbedömning av vägföretagets konsekvenser. En fastighetsägare kan tänkas förfoga över sin fastighet, eller delar av den, på ett sådant speciellt sätt att det påverkas betydligt även av ett till synes litet ytterligare arealmässigt intrång. En fastighetsägare borde därför alltid få yttra sig över ett förslag om markintrång för att underlätta bedömningen av dess konsekvenser. Om det efter en sådan förfrågan råder meningsskiljaktigheter om intrångets oväsentlighet bör ett fortsatt förfarande med tillägg för tvångsvis markåtkomst genomföras endast om projektledningen bedömer att det tål en rättslig granskning. En sådan tänkbar situation understryker också behovet av att klargöra när beslut om tillägg ska meddelas med besvärshänvisning.

Oväsentlighet vad det gäller allmänna intressen framstår som svårt att bedöma, särskilt eftersom det ofta inte låter sig göras från en fastighetsekonomisk utgångspunkt. De förutsättningar som är kända i projektet sedan tidigare och som har behandlats i fastställelseprövningen borde ligga till grund för bedömningen. Om det finns noterade allmänna intressen som påverkas av vägen bör förslagsvis alltid samråd med länsstyrelse tillämpas för att avgöra hur stor ytterligare påverkan dessa tål.

Tydligare definiering av oväsentlighet än de rådande kan troligtvis endast åstadkommas genom ytterligare rättslig prövning. Till dess utgör Trafikverkets riktlinjer en god utgångspunkt.

4.5 Kan det uppstå några ekonomiska eller juridiska risker vid avvikelser från arbetsplaner?

Ekonomiska risker/konsekvenser

Det har i intervjuerna lyfts fram att uppkomsten av avvikelser i ett projekt leder till merarbete för markförhandlare och projektledare. Det innebär i sådana fall ökade kostnader för arbetstid och det tar även tid i anspråk från andra arbetsuppgifter. Sådana kostnader är onödiga om de beror på omständigheter som kunnat undvikas om en mer noggrann planering eller utförande hade företagits.

Det nämns också att kostnaderna för den tillskjutande marken kan bli högre om man inte har hunnit upprätta ett tillägg och har rätt att ta den med vägrätt. Är avvikelser av sådan omfattning att den svårigen kan betraktas som oväsentlig föreligger troligen en ännu högre risk för att kostnaderna för markåtkomsten ökar, till exempel om alternativet är att genomföra en ny kostsam planprocess.

Ekonomisk risk föreligger också om Trafikverket endast löser markåtkomsten genom upprättande av avtal om ersättning. Sådana avtal får, oberoende av dess formulering, innebörden av nyttjanderättsavtal enligt jordabalkens sjunde kapitel. Om ett sådant avtal sägs upp, eller upphör att gälla på grund av en fastighetsöverlåtelse, eller för att bindningstiden har gått ut, får fastighetsägaren rätt till marken. Om Trafikverket till följd måste flytta sina väganordningar eller måste genomföra ett nytt planförfarande skulle det, beroende på omständigheterna, kunna få betydande ekonomiska konsekvenser.

Det poängteras också i undersökningen att avvikelser kan bero på förändringar som medför en positiv inverkan på den totala ekonomin i vägprojekt. Om en sådan avvikelse hanteras på ett formellt riktigt sätt och om den inte medför negativa konsekvenser för enskilda eller allmänna intressen, eller var förutsedd innan fastställelsen, borde den få genomföras.

Juridiska risker – för Trafikverket

Förutom de ovan nämnda riskerna med användning av nyttjanderättsavtal för markåtkomst så påpekas det i undersökningen att den uppenbara konsekvensen av att inte hantera en avvikelse på ett formellt riktigt sätt innebär att man som myndighet inte följer de lagregler som gäller. I flera intervjuer menas det också att VägL är att betrakta som en mycket kraftfull lag gentemot det enskilda och att det därför föreligger en viss befogad kritik mot den. Det framhålls att man därför bör vara rädd om lagen och använda den på ett trovärdigt sätt.

Juridiska risker – för enskilda intressen

För den enskilde som berörs av ett vägprojekt framhålls det att en bristfällig hantering och kontroll av att markanspråken i byggskedet följer vägområdet kan innebära att mark tas i anspråk av misstag, eller av andra anledningar, och att detta inte blir känt. Då riskerar den enskilde, förutom olagligt fysiskt intrång, att inte erhålla rättmätig ersättning.

Det nämns vidare att allmänheten är dåligt insatt i hur väglagen fungerar och har svårt att upptäcka när Trafikverket gör fel. Det betonar vikten av att sakägare får ordentlig information om sina rättigheter och skyldigheter. Det delas idag ut informationsbroschyrer till markägare som beskriver vägbyggnadsprocessen och lagreglerna på ett noggrant sätt. Det skulle kunna tydliggöras i dessa vilka rättigheter en markägare har när Trafikverket måste frånga det fastställda vägområdet.

Det lyfts också upp att man med ett system där det är upp till varje projektledare eller markförhandlare att tolka lagregler och dess tillämpning riskerar godtycklighet i lagtillämpningen med risken att alla medborgare inte behandlas lika.

Även om det är förenat med stora kostnader att stanna upp ett pågående anläggningsarbete eller att ändra på den planerade utformningen så bör en fastighetsägare, främst med hänsyn till det grundlagsstadgade egendomsskyddet, alltid informeras om en förändring i markinträdet på fastigheten och ges möjlighet

att uttrycka sin åsikt om denna. Det kan argumenteras om i vilka fall och i vilken utsträckning en enskild fastighetsägare ska kunna stoppa ett pågående vägbygge, som ofta kan sägas utgöra ett starkt allmänt intresse. I en sådan diskussion bör det beaktas om de för situationen aktuella omständigheterna uppkommit efter fastställelse av arbetsplanen. Är så fallet bör en berörd fastighetsägare kunna hävda sin rätt gentemot det allmänna med större styrka då förändringen inte har varit föremål för den opartiska intresseavvägning som inryms i fastställelseprövningen. Om förändringarna tillkommer efter fastställelse av arbetsplanen frångår Trafikverket och entreprenören den lagstadgade beslutsordningen, som inrymmer den enskildes möjlighet att påverka vägutformningen, och bör åläggas ett större ansvar att bära sådana resulterande kostnadsökningar som förändringarna medför. Om förändringarna är av sådan art att nytt planförfarande krävs bör snarare kvalitén på det genomförda arbetsplanarbetet än den berörda fastighetsägarens samarbetsvilja ifrågasättas.

Bristen på rättsfall för markåtkomst vid avvikelser från arbetsplaner indikerar att enskilda behandlas på ett generellt korrekt sätt vid avvikelser.

Juridiska risker – för allmänna intressen

Det nämns att allmänna intressen skulle kunna påverkas negativt vid avvikelser om de inte hanteras på ett formellt riktigt sätt. Det skulle till exempel kunna ske i fall där en fornlämning, ett miljöintresse, eller liknande skyddsintresse ligger i anslutning till vägen. Ett upprättande av tillägg får endast genomföras för avvikelser av oväsentlig betydelse för allmänna intressen. Det är upp till projektledningen att samråda med Länsstyrelsen om det råder osäkerhet om förändringens påverkan är oväsentlig. Om det måste upprättas en kompletterande arbetsplan får Länsstyrelsen möjlighet att yttra sig automatiskt och ge det berörda allmänna intresset bevakning.

Eftersom Länsstyrelsen enligt lagen alltid ska underrättas om upprättade tillägg så kan de, om de inte tillfrågats under upprättandet av tillägget, alltid i efterhand se om något allmänt intresse har påverkats. Länsstyrelsen har vid erhållande av tillägg ingen direkt juridisk möjlighet att invända mot åtgärden, men om distribution av upprättade tillägg till Länsstyrelsen sker rutinmässigt borde en sådan ordning ändå kunna sägas fungera som ett indirekt skydd för allmänna intressen eftersom eventuella rättsöverskridanden kan upptäckas.

Bör ett beslut om tillägg vara överklagningsbart?

Det diskuteras i några intervjuer huruvida beslut om tillägg till arbetsplaner ska kunna överklagas eller inte. Det framgår inte tydligt i väglagen att det krävs besvärshänvisning vid upprättande av tillägg. Det menas dock av flera att det borde vara möjligt att överklaga tillägg eftersom ett sådant beslut tillåter tvångsmässigt ianspråktagande av mark. Det noteras vidare av flera att själva faktumet att tillägg är tänkt för markyta som endast är oväsentlig borde innebära att ett överklagningsförfarande teoretiskt sätt aldrig borde vara påkallat. Det är dock upp till varje projektledare att göra bedömningen av vad som är oväsentligt och om man ska göra tillägg eller inte.

På grund av de förutsättningarna och eftersom det inte förekommer någon utomstående kontroll av hur markåtkomstförfarandet går till bör inte tillägg kunna upprättas utan antingen godkännande av fastighetsägaren eller besvärshänvisning. Rättsläget bedöms som oklart eftersom frågan om möjlighet till överklagande inte har prövats, men det nämns i intervjuerna att förvaltningsrättslig rättspraxis talar för att överklagan är möjlig.

Är markbehovet större än oväsentligt till omfattningen ska en ny partiell plan upprättas, vilken enligt lagen alltid kan överklagas. Ett sådant planförfarande tillvaratar och skyddar enskildas intressen på ett betydligt mer genomgripande sätt. Det är på grund av de här stora skillnaderna i rutiner mellan de formella tillvägagångssätten intressant att avgöra hur långt befogenheterna vid markåtkomst med tillägg kan tillåtas sträckas.

I regeringsavgörandet Bruatorpsån valde Vägverket att lämna besvärshänvisning med meddelandet om tillägg till markägarna. Länsstyrelsen godtog den ordningen och menade att upprättandet av tillägg var ett sådant överklagningsbart beslut som anges i väglagen 73 §. Regeringen tog också upp fallet utan att invända mot den rättsliga ordningen. Accepterandet av tillämpningen i detta fall borde ge styrka åt eventuella framtida överklaganden med hänvisning till den regeln.

I Trafikverkets Region Syd har inte besvärshänvisning lämnats med de upprättade tilläggen till arbetsplaner. Det har dock angetts att man varit överens med markägarna om de aktuella förändringarna innan beslutet så att ett sådant förfarande inte varit påkallat.

4.6 Kan man anpassa arbetet med arbetsplaner till ett användande av totalentreprenader?

Trafikverket har som mål att öka användningen av totalentreprenader som upphandlingsform. Totalentreprenader syftar till att ge entreprenören stora frihetsgrader att själv påverka utformning och byggmetoder. En viss flexibilitet vad det gäller olika byggmetoder går att åstadkomma inom det fastställda vägområdet, men det framhålls att även små förändringar i utformningen ofta leder till ändringar i vägområdets utbredning. Det nämns som exempel att ändringar i höjd direkt påverkar slänternas utbredning och därmed vägområdet. Många menar att ett användande av totalentreprenader där idéer om byggmetoder och utformning inte bestäms förrän efter att arbetsplanen fastställelseprövats inte är förenligt med väglagens krav på att arbetsplanen noggrant ska kunna följas.

Det uttrycks att ett ökat användande av totalentreprenader tydliggör behovet av att ha ordentliga rutiner för avvikelshantering, men att det även påkallar förändringar i arbetsplanprocessen. Många svarande poängterar betydelsen av att få in entreprenörens kreativa idéer redan i arbetsplanprocessen för att man senare ska kunna fastställa dem och minimera hanteringen av avvikelser.

Det råder en stark tradition i att projektera en arbetsplan först och därefter bygghandling, men det hävdas att det finns alternativa sätt att driva projekteringsprocessen på. Det lyfts fram av många, både i intervjuer och i enkätsvar, att en process där man på något sätt tar fram en bygghandling parallellt med arbetsplanen vore mer fördelaktig. I ett demokratiskt perspektiv framstår ett sådant sätt att arbeta på, om det förutser markåtkomstbehoven på ett bättre sätt, som positivt om det innebär att det också byggs precis efter den fastställda planen. Det poängteras vidare att man då inte behöver fastställa planen med den noggrannhet eller detaljnivå som är i bygghandlingen.

En möjlig väg som nämns att ändra arbetsplanprocessen på är att bedriva planarbetet i två steg. Först kan man upprätta en preliminär arbetsplan som man ställer ut och får synpunkter på. Utifrån dessa kan man sedan upprätta en ny arbetsplan som går ut som förfrågningsunderlag till entreprenörer. Då kan entreprenörer lämna anbud på det, men även beskriva hur de vill göra för att bygga. Efter att ha bestämt vilken entreprenör som ska få bygga kan Trafikverket, om det behövs, göra en förnyad utställning av arbetsplanen med entreprenörens förslag inarbetade i planen. Efter att ha fått in synpunkterna i det andra utsämningsförfarandet kan man skicka det för fastställelse. I denna modell möts kravet på beaktande av allmänna och enskilda intressen och möjligheten att handla upp en entreprenör innan fastställelsen.

En del frågor uppkommer kring hur arbetsgången med att engagera entreprenörer i arbetsplanskedet ska se ut. Det nämns att det kan vara svårt för en entreprenör att kalkylera ordentligt på ett projekt där förutsättningarna för hur man ska bygga fortfarande är oklara. Det finns också ett osäkerhetsmoment i hur lång tid det kommer att ta innan man kan påbörja byggnation. Det kan ta lång tid på grund av till exempel överklagningar. Det finns också en risk, om än liten, att projektet inte fastställs och kan genomföras. Frågan är också vilka kostnader som ett upphandlingsförfarande under arbetsplanprocessen medför för Trafikverket för administrativa kostnader och för eventuella ersättningar som måste betalas till entreprenörer som inte vinner upphandlingen.

En annan variant som nämns är att fastställa ett område lite grovt först och få rätt att ta det. Sedan kan, om det behövs, markanspråken justeras när mer detaljerade handlingar har tagits fram. En sådan metod bygger på att Trafikverket har välfungerande rutiner för att justera avvikelser samtidigt som det behövs ändringar i väglagen för att möjliggöra ett sådant arbetssätt.

I fall där Trafikverket i dag använder totalentreprenader och det dessutom råder stor valfrihet i om man ska hantera avvikelser enligt lagreglerna eller inte skulle en totalentreprenör kunna använda möjligheten att inte behöva göra tillägg eller ny arbetsplan för att göra ganska stora förändringar gentemot den fastställda arbetsplanen. Detsamma gäller för en formell hantering med tillägg, men där regleringen av hur stora förändringar som tillåts göras inom ett sådant förfarande är otydlig. Åtgärder för att undvika sådana situationer bör vidtas för att undvika att arbetsplaner kringgås i projektets slutskede. Om arbetsplanprocessen ska framstå som

ett trovärdigt rättsinstrument bör man se till att de vägutformningar som ska byggas i ett vägprojekt presenteras inom den beslutsprocessen.

I övrigt uttrycker många i den här rapportens undersökningar ett ifrågasättande av användandet av totalentreprenader i vägprojekt och vilka fördelar det bär med sig. En diskussion om totalentreprenaders allmänna fördelar eller nackdelar ryms inte här, men en mer övergripande granskning av entreprenadformen har genomförts av bland annat Riksrevisionen och kan studeras vidare för den intresserade.¹³³

4.7 Finns det möjlighet att förbättra arbetet med arbetsplaner och hanteringen av avvikelser?

Mer byggkompetens i arbetsplanprojekteringen

Det framkommer på flera håll att det finns behov av att använda mer byggerfarenhet i arbetsplanprojekteringen oberoende av senare upphandlingsform för byggentreprenaden. Det skulle i sådana fall kunna ske i form av en större medverkan av byggleddare eller andra med liknande erfarenhet som har stor kunskap om hur man bygger och vilka olika tekniska lösningar man kan använda i olika sammanhang. Genom att tydliggöra sådana krav i upphandlingen av konsultbolag för arbetsplanprojekteringen borde sådana behov bättre kunna tillfredsställas.

Markförhandlares roll i projektering och byggskede

Av både intervjuer och enkätsvar framkommer att markförhandlare ofta får jobba reaktivt idag. Många markförhandlare nämner att de inte får möjlighet att medverka vid beslut som påverkar vägens utformning och de fastighetsjuridiska frågorna i en utsträckning som de vill. Ofta får de arbeta med att lösa konsekvenserna av de beslut som har fattats av projektledning och entreprenör.

Det föreslås att markförhandlare ges mer utrymme i planering och projektering för att kunna bevaka och påverka markåtkomstfrågor. Detsamma gäller för projektets byggskede. Totalentreprenader anses ställa högre krav på att man arbetar proaktivt och då bör markförhandlare få bidra med sin erfarenhet redan i projekteringen av vägens utformning. Eftersom markförhandlare ofta är Trafikverkets representant gentemot fastighetsägare bör deras auktoriet och trovärdighet underbyggas genom att de tilldelas full kontroll över markåtkomstfrågor.

Använd formell hantering

I undersökningarna i den här rapporten framgår det att det finns önskemål och behov av att förbättra hanteringen av avvikelser. Resultaten i internrevisionens rapport understryker också ett sådant behov. Fördelarna med att göra tillägg till arbetsplanen lyfts upp av flera i undersökningen. Den uppenbara fördelen som nämns är att man

¹³³ Riksrevisionens rapport: Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?

som myndighet förfar på ett lagenligt sätt. Andra fördelar som framhålls är att markåtkomsten tryggas långsiktigt med vägrätt och att Trafikverket får bättre koll på var vägområdesgränserna går. Det påstås inte vara någon större kostnad inblandad i att göra tillägg, utan det är snarare tidsbrist som lyfts upp som ett problem för dess genomförande.

Genom att tydliggöra när tillägg ska göras och hur de ska göras borde man kunna förbättra förutsättningarna för ett enkelt och rutinmässigt användande av dem. Detsamma gäller för kompletterande arbetsplaner. Jag anser att fördelarna av att använda sig av en noggrann formell handläggning och registrering av Trafikverkets markanspråk är så betydande att en översyn av hur man kan öka och underlätta den formella hanteringen bör genomföras. En noggrann formell hantering där det slutliga vägområdet syns tydligt på kartor underlättar framtida intern handläggning inom myndigheten, men innebär också att man enkelt och snabbt kan visa upp för markägare och andra intressenter var vägrättsgränser går. De kostnader en formellt riktig hantering medför borde sparas in på lång sikt.

Rutiner och kontroller

För att förbättra myndighetens kontroll över markåtkomstförfarandet i vägprojekt så föreslås i undersökningen införande av olika former av avstämningar och kontroller genom hela processen i syfte att kontrollera att man håller sig inom det fastställda vägområdet. Det föreslås att man vid mottagande av bygghandling ska kontrollera direkt om den följer arbetsplangränserna för att ge möjlighet att justera eventuella avvikelser på ett formellt riktigt sätt. Bygghandlingen föreslås också alltid ha med arbetsplangränserna i ett skikt för att tydliggöra var det fastställda vägområdet går.

Vidare föreslås det att för själva byggskedet tydliggöra i arbetsinstruktioner och protokoll vad som ska göras om det byggs utanför det fastställda vägområdet. Man skulle kunna ha en särskild punkt i byggmötesprotokoll om just avvikelser från arbetsplanen så att frågan kan lyftas upp till diskussion på ett naturligt sätt. Det påpekas att det är bra om sådana här kontroller byggs in i de rutiner och arbetsstätt man redan har, vilket jag instämmer i.

Efter att en väg är färdigbyggd brukar det göras relationsritningar där vägens fysiska utbredning och gränser mäts in. Genom att använda den datan skulle man kunna jämföra med vägområdesgränserna i arbetsplanen och på det sättet få en slutkontroll på om det uppstått avvikelser. Jag anser att ett sådant förfarande skulle vara lämpligt för att kontrollera och garantera att man har genomfört markåtkomsten på ett riktigt sätt och för att ge möjlighet att göra eventuella justeringar om det behövs. Eftersom det praktiskt handlar om att jämföra digitala kartor med varandra i ett datorprogram borde det vara lätt att hitta enkla rutiner för ett sådant förfarande.

Arbetsplanprocessen är en i grunden mycket noggrann och demokratisk process med flera inbyggda kontrollmoment för att säkerställa att allas intressen tillvaratas på ett rättssäkert sätt. Det borde vara naturligt att detta arbete följs upp med en lika noggrann implementering av planerna med noggrann hantering av avvikelser.

Utbilda

Det nämns av flera att det föreligger ett utbildningsbehov hos de aktörer som är inblandade i vägprojekt. Genom att höja kunskapsnivåerna hos till exempel byggtreprenören om de juridiska processerna kring bildandet av vägområden och dess rättsverkningar skulle man kunna minska uppkomst av avvikelser och öka förutsättningarna för att de som uppkommer hanteras på rätt sätt. Om en entreprenör endast får en bygghandling med arbetsområdesgränser och inte någon övrig information om arbetsplanens rättsverkningar eller de fastslagna vägområdesgränserna kan det vara svårt att känna till vilka formella konsekvenser som Trafikverket måste lösa även vid till exempel små överträdelser av arbetsplangränsen.

Det borde förslagsvis kunna distribueras någon form av enklare information om vägbyggnadsprocessen till bygghandling i projekt för att höja deras kunskaper och förståelse för gällande lagregler. Ansvar för bygghandlingens kompetens om gällande lagregler borde ligga hos entreprenören och bör säkerställas genom tydliga krav i upphandlingar.

Det föreslås i intervjuer och enkätsvar att de interna utbildningsbehoven ses över. Har markförhandlare, projektledare eller yrkespositioner på högre nivå i organisationen som ansvarar för projektverksamheten tillräckliga kunskaper om de lagar som styr markåtkomstprocessen? Om alla beslutsfattare vet vilka rättsverkningar som följer av en fastställd arbetsplan och vilken betydelse egendomsskyddet i grundlagen har borde det lättare kunna uppnås samsyn på markåtkomstfrågor i projektverksamheten.

Gör arbetsplan och bygghandling parallellt

Upprättande av arbetsplan och bygghandling parallellt med varandra lyfts fram av flera som en lämplig arbetsgång för att minska problem med avvikelser, särskilt vid användande av totalentreprenader. Om dessa tas fram samtidigt och av samma aktör borde de kunna få en större samstämmighet och de fastslagna vägområdesgränserna i arbetsplanen borde kunna följas på ett bättre sätt.

4.8 Bör man införa ett centralt dataregister i Trafikverket där man lagrar in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

I dag sparas arbetsplaner och vägområden i form av papperskopior i ett centralt arkiv i Mölndal. Tillägg till arbetsplaner sparas också där, men tillgängliggörs även i ett elektroniskt diariesystem.

Det uttrycks av flera personer att det finns möjligheter att effektivisera registreringen av vägområdena i arbetsplaner och tillägg. Det skulle vara väldigt betydelsefullt att lätt kunna se var vägområdet går vid en väg om man till exempel ska återkomma till den i framtiden för någon åtgärd, till exempel för att anlägga en cykelväg eller liknande bredvid de befintliga väganordningarna. Trafikverket skulle då slippa det merarbete som uppstår när man måste tolka var vägområdet går eller om man måste göra nya inmätningar. Man riskerar inte heller att behöva betala ersättning för mark

som det redan har införskaffats rätt till. Det nämns vidare att ett förfarande där man levererar in mätningar som görs i projekt digitalt inte borde vara speciellt komplicerat att genomföra.

En ytterligare fördel som nämns är att en sådan rutinmässig lagringsprocedur, där information görs lättillgänglig för framtida användning, skulle höja incitamenten att sköta hanteringen och registreringen av vägområden i projekt på ett bra sätt. Införandet av en sådan ordning skulle eventuellt kunna kombineras med inlagring av vägområden från befintliga vägar för att det skulle bli så användbart som möjligt. Det finns frågetecken kring vad ett sådant system skulle kunna ge, speciellt i förhållande till kostnader. Det föreslås bland annat arrangemang där man arbetar med fastighetsregisterkartan och lägger in interna skikt om vägområden och relationsritningar.

Trafikverket arbetar idag med flera typer av databaser och central samordning av information, till exempel med NVDB (Nationella Vägdatan) ¹³⁴ som innehåller teknisk information om landets alla vägar och åskådliggör de geografiskt på en digital karta. Vägarnas position byggs där på inmätning av deras centrallinjer (vägmitt).

Det borde med dagens kunskap och teknik finnas förutsättningar för att upprätta ett kostnadseffektivt system där man kan spara kartinformation om vägområden och göra den sökbar. Ett sådant system skulle effektivisera myndighetens arbete och spara pengar på lång sikt.

¹³⁴ NVDB – Specifikation av innehåll

5 Slutsatser

Av de genomförda undersökningarna i detta arbete framgår det att avvikelser från arbetsplaner är vanligt förekommande. Ett flertal möjliga anledningar till uppkomst av avvikelser lyfts fram. Det kan bland annat bero på komplicerade förhållanden i området för den aktuella vägsträckningen, till exempel avseende geotekniska förutsättningar, men även hur noggrant man väljer att genomföra projekteringsarbetet för att förutsäga dessa förhållanden.

Det framgår också att omständigheter i implementeringen av arbetsplanen under bygghandlingsprojektering eller i byggskedet kan påverka om arbetsplanens vägområdesgränser följs. Det kan till exempel bero på att byggentreprenören väljer att utforma vägen på ett annat sätt än det planerade eller att det föreligger andra skäl som medger att de fastställda gränserna inte noggrant följs. Eftersom det vägområde som säkras med vägrätt i fastställelsen enligt lagen måste vara precis anpassat efter de väganordningar som det har planerats för i arbetsplanen uppstår lätt avvikelser från vägområdet vid val av andra utformningar.

Vid avvikelse från arbetsplanen som är att bedöma som oväsentlig ska enligt VägL 20 § ett tillägg till arbetsplanen upprättas. Om avvikelsen är att betrakta som större än oväsentlig ska en kompletterande arbetsplan upprättas. De genomförda undersökningarna i denna rapport indikerar att Trafikverket i liten utsträckning har följt de här kraven i sin verksamhet. Det har dock förekommit en viss ökning av upprättade tillägg de senaste åren. Det framgår också att markåtkomstförfarandet vid avvikelser, trots bristande formell hantering, upplevs fungera tillfredsställande. Trafikverket kommer ofta överens med markägare om ersättning och frånvaron av rättsfall nämns som ett tecken på detta.

Det finns ändå anledning att se över hur arbetet med att hantera avvikelser i vägprojekt fungerar. Om markåtkomst löses med endast ersättningsavtal utan ett samtidigt upprättande av tillägg till arbetsplanen uppstår ingen vägrätt för den avvikande marken. Det innebär att sådana upprättade ersättningsavtal endast gäller som nyttjanderätter enligt jordabalkens regler och därmed får en sämre långsiktig beständighet än vägrätt. Ett användande av formell avvikelsehantering är också viktigt för att säkerställa att enskilda och allmänna intressen tillvaratas på ett riktigt sätt.

Det finns ett behov av att tydliggöra rutiner och instruktioner för upprättande av tillägg eller kompletterande arbetsplaner. En ökad användning av totalentreprenader som upphandlingsform understryker det behovet.

5.1 Rekommendationer

Med anledning av de resultat och resonemang som presenterats i analys och slutsatser görs följande rekommendationer:

- **Ta fram enkla rutiner för avvikelshantering**

Tydliggör instruktioner och rutiner för när tillägg eller kompletterande arbetsplan ska upprättas. Underlätta en enkel hantering genom att tydliggöra hur dessa genomförs, till exempel genom upprättande av mallar, exempel och checklistor.
- **Upprätta ett centralt system för registrering av vägområden**

Ett samordnat system för att lagra kartor med vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg gör att den informationen blir lättillgänglig för framtida behov, till exempel vid frågor om gränser från fastighetsägare eller om Trafikverket ska genomföra nya åtgärder vid vägen. Ett sådant system uppmuntrar också till att avvikelser och markanspråk hanteras på ett noggrant och formellt riktigt sätt. Ett exempel på ett liknande befintligt databssystem inom myndigheten är Nationell Vägdatabas (NVDB) där liknande funktioner används.
- **Inför en ny punkt i byggmötesprotokoll om avvikelser från arbetsplanen**

Det finns idag en generell punkt för markåtkomstfrågor, men frågan om avvikelser från arbetsplanen bör lyftas upp och behandlas i en egen punkt.
- **Arbetsplanens vägområde i bygghandling**

Lägg alltid ett skikt med arbetsplanens vägområde i bygghandlingens kartmaterial.
- **Utbilda projektpersonal**

Inför utbildningsrutiner som säkerställer att projektledare, entreprenörer och annan byggpersnial har erforderliga kunskaper om de lagregler som gäller för markåtkomst i vägprojekt. Sammanställ ett enkelt informationsmaterial för detta och se även till att krav på kännedom om grundläggande juridiska regler hos entreprenörens personal tydliggörs i upphandlingar.
- **Öka och tydliggör markförhandlarens roll i vägprojekt**

Ge markförhandlare ökade möjligheter att påverka markåtkomstfrågor i tidiga planeringsskeden och projektering. Ge markförhandlare möjlighet att påverka alla markåtkomstfrågor under byggskedet.
- **Inför en slutkontroll**

Inför en slutkontroll efter genomförda vägprojekt där relationsritning jämförs med det fastställda vägområdet. På så vis kontrolleras att all markåtkomst har skett på ett formellt riktigt sätt och eventuella behov av justeringar kan upptäckas och åtgärdas.

6 Källförteckning

Förarbeten

Prop. 1971:123, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m.m*

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*

Myndighetspublikationer:

Trafikverket (2010) *Handbok Arbetsplan*, version 2010-01

Trafikverkets Internrevision (2007) *Revision arbetsplan – bygghandling – relationsritning*, Dnr AL60A 2006:1409

Rättsfall

Regeringsbeslut N1999/7739/IRT

Tryckta källor:

Cervin U., Jensen U. (1996), *Mark- och miljö rätt*, elfte upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Hydén C. (2008), *Trafiken i den hållbara staden*, Studentlitteratur AB, Lund

Julstad B. (2005), *Fastighetsindelning och markanvändning*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Elektroniska källor:

Boverket (2012) *Liten avvikelse*. Tillgänglig:
[http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Lov--byggande/Om-handlaggning-av-lov-anmalan/Provning-av-bygglov-inom-detaljplan/Liten-avvikelse/\(2012-09-04\)](http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Lov--byggande/Om-handlaggning-av-lov-anmalan/Provning-av-bygglov-inom-detaljplan/Liten-avvikelse/(2012-09-04))

Ekback (2010) *Väglagen – en översikt*. Tillgänglig:
http://www.kth.se/polopoly_fs/1.158685!/Menu/general/column-content/attachment/05-151.pdf (2012-09-15)

Riksrevisionen (2012) *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* Tillgänglig:

<http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2012/Trafikverkets-upphandling-av-vagar-och-jarnvagar--leder-den-till-hog-produktivitet/> (2012-10-02)

Trafikverket (2012) *Avvikelse från fastställd arbetsplan*. Tillgänglig:

http://www.trafikverket.se/PageFiles/29539/kap_7_avvikelse_fran_faststalld_arbetsplan.pdf (2012-10-04)

Trafikverket (2012) *Vägen och markägaren*. Tillgänglig:

http://publikationswebbutik.vv.se/upload/6331/100414_vagen_och_markagaren_rattigheter_skyldigheter_och_mojligheter_att_paverke.pdf (2012-09-12)

Trafikverket (2012) *NVDB Specifikation av innehåll – Vägnät*. Tillgänglig:

<http://www22.vv.se/filer/68850/NVDB%20-%20Specifikation%20av%20inneh%C3%A5ll%20-%20V%C3%A4gn%C3%A4t%20v%205.7.pdf> (2012-10-02)

Muntliga källor/Intervjuer

Anders Wernfeldt, verkslantmätare, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-23

Camilla Burén, infrastrukturstrateg, Länsstyrelsen, Malmö
Möte 2012-06-20

Gudrun Jonsson-Glans, planprövare, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-22

Helena Sääf, markförhandlare, Trafikverket, Malmö
Möte 2012-09-14

Ingela Olofsson-Renlund, enhetschef och Rickard Rosenlund, distriktschef,
Trafikverket, Malmö
Möte 2012-06-11

Jan Samuelsson, plansamordnare, Trafikverket, Jönköping
Möte 2012-05-31

Johan Barkelius, expeditionschef, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-23

Leif Persson, vägprojektör, Vectura, Malmö
Möte 2012-08-30

Lennart Andersson, chef Trafikverket Region Syd, Kristianstad
Möte 2012-06-19

Avvikelser från arbetsplaner

Lina Hägg, Jörgen Svensson, verksamhetsutveckling markförhandling, Trafikverket
Malmö. Möte 2012-06-12

Marie Minör, projektledare, Trafikverket, Åkarp
Möte 2012-06-19

Marielle Blixt, markförhandlare, Trafikverket, Malmö
Möte 2012-06-04

Mats Dehlbom, chef Planprovning, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-22

Ove Syrén och Bo Svensson, markförhandlare, Trafikverket, Jönköping
Möte 2012-05-31

Pernilla Sjögren, projektledare, Trafikverket, Hörby
Möte 2012-08-16

Peter Ribjer, planprovare, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-22

Timo Agåker, revisionsledare, Trafikverket, Borlänge
Möte 2012-05-22

7 Bilagor

7.1 Bilaga Intervjuer

7.2 Bilaga Enkät svar

7.1 Bilaga Intervjuer

Innehåll:

7.1.1 Camilla Burén, infrastrukturstrateg, Länsstyrelsen (Malmö 2012-06-20)

7.1.2 Gudrun Jonsson-Glans, planprövare, JPP Trafikverket

7.1.3 Helena Sääf, markförhandlare, Trafikverket

7.1.4 Jan Samuelsson, plansamordnare, Trafikverket

7.1.5 Leif Persson, vägprojektör, Vectura

7.1.6 Lennart Andersson, chef Trafikverket Region Syd

7.1.7 Lina Hägg, Jörgen Svensson, verksamhetsutveckling markförhandling, Trafikverket

7.1.8 Marie Minör, projektledare, Trafikverket

7.1.9 Marielle Blixt, markförhandlare, Trafikverket

7.1.10 Mats Dehlbom, chef, Planprovning Trafikverket

7.1.11 Pernilla Sjögren, projektledare, Trafikverket

7.1.12 Peter Ribjer, planprövare, JPP Trafikverket

7.1.13 Timo Agåker, revisionsledare, Trafikverkets Internrevision, Trafikverket

7.1.1 Camilla Burén, infrastrukturstrateg, Länsstyrelsen (Malmö 2012-06-20)

Har ni på Länsstyrelsen fått in några tillägg till arbetsplaner?

Vi har fått in några stycken. De förändringar som har gjorts i de har inte avvikit så mycket från det som var tänkt i arbetsplanerna och de har inte varit så stora.

Och de är mest för kännedom?

Ja, de är beslutade och skickas till oss för kännedom, vi gör inte så mycket med dem. Vi är inte jättevana vid att få sådana här tillägg, de vi har fått har vi granskat och sett att utformningen inte skiljt sig på ett väsentligt sätt från arbetsplanerna. Länsstyrelsens uppgift är att bevaka stora allmänna intressen i vägprojekt som till exempel riksintressen, natura2000-områden, och liknande. Gör man mindre justeringar av till exempel ett dike på några meter, eller någon annan mindre förändring så medför det sällan någon större förändring i påverkan på sådana intressen. Om vi ser att ett tillägg inte medför någon påverkan på allmänna intressen så gör vi inget mer.

När kontaktas Länsstyrelsen i vägbyggnadsprocessen?

Länsstyrelsen kontaktas första gången i förstudien för ett nytt vägprojekt. Annars kan det hända att Länsstyrelsen har tyckt till om en eventuell vägs sträckning redan under översiktsplandiskussioner med en kommun. Om vi får in en översiktsplan där man har ritat in vägar man vill bygga så svarar vi på det och ber vid behov den aktuella kommunen att motivera och förklara sina förslag. På senare år har vi fått en tydligare granskande och kritiserande roll i det arbetet jämfört med tidigare.

Hur arbetar Länsstyrelsen i vägbyggnadsprocessen?

Länsstyrelsen har störst roll i början av ett vägprojekt när vi är med i till exempel olika förstudiemöten där man diskuterar behov, idéer och vilka möjliga åtgärder som kan vara lämpliga. Man brukar säga att de olika planeringsstadierna för vägbyggnad är indelade i frågeorden *vad, var, hur?* Fast vi föredrar att säga: *om, var, hur?* Det innebär att vi får lämna olika typer av synpunkter i olika skeden. I de tidiga skedena behandlas övergripande frågor som vilka behov som finns och vilka markintrång det berättigar med mera. I en vägutredning börjar man gå in mer på detaljnivå, man gör avvägningar mellan de olika lokala intressena som finns, var i korridoren är det bäst att lägga vägen?

I arbetsplanen arbetar vi med frågor som till exempel hur man gör rent tekniskt för att bygga en bro över ett vattendrag för att skydda de intressen som finns där. Vilken konstruktion är bäst? Vilken avvattning krävs? Hur ska diken utformas för att bäst passa ihop med kulturmiljön? Fungerar utformningen av bullerskyddsåtgärder för den befintliga bebyggelsen? I slutet av planeringsprocessen är frågorna alltså av mer handfast natur, hur saker ska fungera rent praktiskt.

I Länsstyrelsens roll ingår det också att tillstyrka fastställelse av arbetsplanen. Det kan vi göra när vi anser att de föreslagna utformningarna är lämpliga. Skulle Trafikverket

och Länsstyrelsen ha olika uppfattning om en arbetsplan säger reglerna att regeringen ska avgöra frågan, men det vill de egentligen inte göra. De vill att sådana frågor så långt som möjligt löses av sina företrädare ute i länen.

7.1.2 Gudrun Jonsson-Glans, planprövare, JPP Trafikverket (Borlänge 2012-05-22)

Vilka anledningar tror du att det finns till att det uppstår avvikelser från arbetsplaner?

Det kan till exempel bero på att det är olika aktörer som gjort arbetsplan och bygghandling. Det kan också bero på okunskap hos de som bygger. Samtidigt kan vi på Trafikverket vara dåliga på att informera om vad som gäller.

Finns det några generella risker med att det uppstår avvikelser?

Om man har att göra med pålästa markägare, eller om de till exempel har ett ombud, så kan man få betydligt högre kostnader för den mark man behöver lösa extra. Tvingas man betala ett högre pris på ett ställe så kan det sprida sig och leda till att man får betala mer på andra ställen.

Är det sedan så att markåtkomsten till den extra mark man har behövt inte har erhållits på rätt sätt så uppstår det risker på lång sikt. En markägare som har ett avtal för sådan mark med Trafikverket som han upptäcker kan sägas upp kan ju göra det. Det kan leda till olika stora följdverkningar för Trafikverket beroende på hur stor yta det rör sig om och vad som finns på den.

Om vi gör fel och inte följer de lagregler som ska följas så är det något som kan sprida sig väldigt snabbt och leda till badwill för Trafikverket. Väglagen är en väldigt stark lag, och även unik om man tittar på jämförbara länder, det är viktigt att vi varnar om den och använder den på ett trovärdigt sätt.

Kan det finnas ett behov av att förbättra kunskaperna om de här lagreglerna om avvikelser hos till exempel de som bygger?

Ja, det tror jag. Även hos våra egna projektledare kan det finnas ett sådant behov. Det är en ganska stor omsättning på projektledare, på grund av åldersväxling och liknande, och det är möjligt att Trafikverket inte har haft möjlighet att svara upp på det och ge alla den utbildning de behöver. Om alla inblandade i ett projekt har en förståelse för hur de här reglerna fungerar och vad det innebär att bygga utanför det fastställda vägområdet så kommer frågan att komma upp med en gång om det behöver byggas utanför det fastställda vägområdet. Hur ska vi göra nu? Behöver vi göra ett tillägg till arbetsplanen eller en kompletterande arbetsplan?

Kan det vara så att arbetsplanprocessen är för hårt reglerande, att den inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till den flexibilitet som behövs senare i byggskedet?

Man kan inte ha något som är flexibelt när man prövar något som innebär ett tvångsvis ianspråktagande av mark. Jämför man med reglerna i Expropriationslagen så innebär ett ianspråktagande enligt de reglerna att man väldigt noggrannt märker ut exakt var gränserna för den ianspråktagna marken ska gå. En arbetsplan har också expropriationsverkan. Man tar visserligen inte äganderätten, men hela dess innehåll, och då kan man inte ha något som är flexibelt. En lagändring är nog inte gångbart för att minska de här problemen.

Kan man ha fastställelsen i ett senare skede? Eller få med byggaren tidigare i planeringen?

Ja, det skulle man kunna ha. Ju noggrannare man kan göra planeringen ju säkrare blir man, men det beror på hur man värderar kostnaderna också. Man kan eventuellt vara orolig att det blir mycket pengar som blir kastade i sjön, samtidigt är det ytterst få vägar idag som det inte blir något av så det borde inte vara en stor risk. Den här planeringen måste man ändå göra förr eller senare ändå.

Man skulle eventuellt kunna tänka sig en variant, som emotsäger lite vad jag sade innan, där man fastställer i två steg, att man fastställer lite grövre först, och får rätt ta det. Sedan när man har arbetat fram mer detaljerade handlingar och märker att något inte stämmer så korrigerar man det på rätt sätt. Det skulle kunna fungera om man sköter avvikelserna på ett formellt riktigt sätt med tillägg eller kompletterande arbetsplan där det behövs. Ett sådant förfarande skulle dock kräva ändringar i väglagen.

Vad tycker du är viktigt om man vill förbättra något i dagens hantering av avvikelser?

Jag tycker det är viktigt att få bra rutiner, man kan aldrig undvika avvikelser. Rutiner för hur man gör vid oväsentliga avvikelser, men även rutiner för hur man enkelt gör omarbetning av vissa delar av arbetsplan, så att det blir lätt att rätta till avvikelser oavsett om de är små eller stora. Det behöver inte vara ett problem om man bara sköter det på rätt sätt. Det behöver tydliggöras var gränserna går för när man behöver göra vad. Var går till exempel gränsen för oväsentlig avvikelse?

Vad tycker du om att upprätta ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

Om man kombinerar det med en inmätning (behöver inte nödvändigtvis göras från marken) av vad som verkligen byggts och sedan ser till att detta i slutändan stämmer med arbetsplan och tillägg, då kan det vara av stort värde. Både för att säkerställa att vägrätt finns på allt vi byggt och markägaren ersatts för rätt saker och för att spara dokumentationen för framtiden.

7.1.3 Helena Sääf, markförhandlare, Trafikverket (Malmö 2012-09-14)

Hur ofta uppkommer avvikelser i projekt?

Nästan alltid.

Vilka typer av avvikelser är vanligast?

Mindre variationer i markanspråket i sida är vanligast.

Vilka är de främsta anledningarna till att det uppstår avvikelser?

Det är svårt att förutse allt när man projekterar. Många avvikelser uppkommer ofta i början av eller under byggskedet då man arbetar mer ingående med den slutgiltiga utformningen av vägen och väganordningarna i projektet och det också är tydligare vilka förutsättningarna är för dess anläggande.

En annan orsak skulle kunna vara att det är olika aktörer som upprättar arbetsplan, bygghandling och bygger. De kan ha olika erfarenheter och synsätt på hur utformningen av vägen ska gå till.

Vem gör bedömningen av vilken typ av avvikelse det rör sig om när den uppkommer (oväsentlig avvikelse, större avvikelse osv)?

Det är projektledaren och markförhandlaren tillsammans.

Hur hanteras generellt en avvikelse när den uppkommer?

Man gör ett tillägg till arbetsplanen, alternativt ett tilläggsavtal (avtal om upplåtelse och ersättning för vägrätt).

Upplever du att uppkomsten av avvikelser är något egentligt problem?

Det är nog tyvärr en del av processen. Man måste bara se till att hantera det på rätt sätt och upprätta tillägg till arbetsplanen om det är en oväsentlig avvikelse. Det kan finnas en risk att gränsen för vad som är oväsentligt töjs på. Arbetsplanen kan i många fall göras bättre från början, men vissa saker kan ändå vara svåra att förutse i ett tidigt skede.

Vad tror du man kan göra annorlunda för att minska antalet avvikelser som uppstår i ett vägprojekt?

Man kan förbättra kvaliteten på det jobb som konsulten gör i arbetsplaneskedet. Det är dock svårt att göra ett exemplariskt jobb i arbetsplaneskedet. Tycker vi att antalet avvikelser är för många idag? Eller är det mer intressant att lägga fokus på hur de hanteras?

Tycker du att det behöver ändras något i nuvarande planprocess för att bättre hantera ett användande av totalentreprenader?

Man skulle kunna ha en något större frihet i planeringen för att anpassa sig till totalentreprenadstänkandet, då bör antalet avvikelser minska. Kanske behövs en

omtolkning av VägL 13§ - att det blir ok att ta lite extra mark för att ge möjlighet till "innovativa lösningar", om det är rimligt.

Vad tycker du om idén att införa ett centralt dataregister där man skulle kunna lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

Bra idé!

7.1.4 Jan Samuelsson, plansamordnare, Trafikverket (Jönköping 2012-05-31)

Hur upplever du att hanteringen av avvikelser från arbetsplaner fungerar idag?

Det fungerar generellt sett bra, man kommer alltid överens med markägare om den extra mark som behövs och man upprättar ett kompletterande avtal om ersättning utöver det för den ordinarie marken. Den rättsliga åtkomsten till det nya markbehovet har ofta skett med så kallad frivillig vägrätt. Idag löser man allt oftare det extra markanspråket genom att göra tillägg till den befintliga arbetsplanen.

Ett problem med avvikelser är att de ofta uppstår i byggskedet av ett projekt, vilket gör att man har begränsat med tid att formellt hantera de nya markanspråk som uppkommer. Det kan då finnas en liten risk att man försöker tänja på vad som är en oväsentlig avvikelse för att markanspråket ska kunna behandlas som ett tillägg till arbetsplanen. Om en avvikelse är att betrakta som mer än oväsentlig så måste arbetsplanen tas om för den berörda delen, med utställning och fastställelse, vilket är mycket kostsamt om byggandet av vägen redan har startat.

Kan man anpassa planprocessen för ett användande av totalentreprenader?

Den planprocess vi har idag bygger på att man i stor utsträckning kan förutse hur man ska bygga och vilken mark som behöver tas i anspråk för det. Det uppstår därför en viss problematik vid användande av totalentreprenader där grundidén är att det ska råda stor flexibilitet vad det gäller entreprenörens möjligheter att utforma vägen och väganordningar. Man får bara göra oväsentliga avvikelser efter att arbetsplanen är fastställd, gör man mer än det så följer man inte reglerna i väglagen.

Ska man använda totalentreprenader måste man veta om vägens utformning och det markanspråk den kräver innan man fastställer arbetsplanen. Man skulle kunna handla upp en entreprenör redan under arbetsplanskedet som upprättar en bygghandling innan planen fastställs, men då är problemet att entreprenören riskerar att projektet drar ut på tiden, till exempel på grund av överklagningar, eller att det i värsta fall inte blir av alls.

Finns det något man kan göra för att minska problem med avvikelser?

Man skulle kunna se till att alla som är inblandade i ett vägprojekt har större kunskaper om den juridik som gäller, särskilt om vägområdet. Man skulle även kunna ha en särskild punkt i byggmötesprotokoll om det här så att det lyfts upp och diskuteras i projektet.

7.1.5 Leif Persson, vägprojektör, Vectura (Malmö 2012-08-30)

Hur länge har du jobbat med den här typen av arbete?

Jag har jobbat med vägprojektering sedan 1992. Först på Vägverket Produktion, sedan Vägverket Konsult, och därefter på Vectura.

Hur detaljerad brukar offertförfrågan vara som ni får från Trafikverket?

Den är många gånger väldigt detaljerad, men ibland kan uppdragets omfattning vara oklar.

Är det vanligt att samma konsult gör både arbetsplanen och bygghandlingen?

Det är ofta olika konsulter som gör handlingarna. Det är både för- och nackdelar med det. Fördelarna är att man får nya ögon på utformning och tekniska lösningar. Nackdelen är att man tappar detaljkunskapen om projektet som konsulten har kommit fram till i respektive skede.

Kan du säga något om hur den historiska utvecklingen av arbetsplanarbetet sett ut?

Det har kommit en del nya regler och anvisningar genom åren. På senare år har till exempel kraven på samråd ökat och i början av 90-talet kom kravet på miljökonsekvensbeskrivningar, så det är främst på den formella delen som det blivit förändringar. Sedan har vi även fått bättre projekteringsverktyg efter hand, nu kan vi snabbare ta fram olika alternativa förslag som vi kan presentera för beställaren, förr kunde det ta väldigt lång tid.

Var det ett större samspel mellan projektörer och byggare tidigare under Vägverkstiden?

En stor förändring skedde 1992 när Vägverket delades upp i en beställaredel och en utförardel, innan det var arbetet mer sammanhållet då hela Vägverket var en och samma myndighet. Då sköttes all projektering inom myndigheten. Efter uppdelningen 1992 hade man som projektör i Vägverket inte särskilt mycket närmre samarbete med entreprenörer än vad man har idag.

Har kraven på hur arbetsplanarbetet ska utföras förändrats mycket med tiden?

Det har kommit nya anvisningar successivt där man främst har ökat kraven på bland annat detaljeringsnivå, redovisning av ritningar och så vidare. Man följer de handböcker om arbetsplaner som Trafikverket ger ut.

Hur ser arbetsgången generellt ut när ni tar fram en arbetsplan?

Det första steget är att få fram all indata för det område som arbetsplanen omfattar, till exempel kartmaterial och höjddata. Höjddata kan vi ofta få i form av en terrängmodell av Lantmäteriet, flygfoto, helikopterscanning eller så gör vi egna fältmätningar. I nästan alla projekt måste man göra kompletterande inmätningar, det material om höjder som finns kan ofta vara gammalt eller på annat sätt otillräckligt. Kartmaterialet används till själva projekteringen av vägen, men även för att se vilka fastigheter som är berörda. En fastighetsförteckning beställs från Lantmäteriet.

Informationsmaterial som redan finns om området från tidigare skeden i planeringsprocessen får vi från Trafikverket, därutöver måste konsulten ta fram material. Geotekniska fältundersökningar görs för att få grepp om de byggnadstekniska förutsättningarna.

När man har allt material insamlat börjar man titta på hur vägen ska dras geometriskt genom landskapet, till exempel var korsningar ska ligga på vägsträckan och liknande planfrågor. Trafikverket granskar förslaget och ger sitt godkännande innan man kan fortsätta med vägens profil, hur den ska anpassas höjdmässigt efter förutsättningarna i landskapet, vilka lutningar man ska ha var, och hur dagvattenhanteringen ska utformas. Samtidigt tar man fram förslag på hur lösningar för korsande vägar ska se ut, förslag på hur enskilda vägar ska dras och vägområdets utbredning. Med de verktyg vi har så kan vi pröva oss fram tills vi har ett alternativ som passar förutsättningarna så bra som möjligt.

Finns det några moment som är svårare än andra att projektera i arbetsplanarbetet?

Det är i regel okomplicerat att ta fram den trafiktekniska lösningen och vägtekniken. Det är viktigt att vi har rätt terrängdata annars kan det bli stora fel i det vägområde som ska fastställas.

Ett moment som är komplicerat är bullerberäkningar. Det är svårt att prognostisera fram säkra värden för framtida trafik men med hjälp av dessa är det okomplicerat att projektera.

I övrigt så har de geotekniska förutsättningarna väldigt stor betydelse för utformningen av vägen. De geotekniska undersökningarna som görs i början av projekteringen har mycket stor betydelse för hur man väljer att bygga vägen och möjligheten att förutsäga kostnader.

Var brukar man lägga vägområdesgränsen?

Man utgår från släntkrön eller släntfot och om man har släntavrundning eller viltstängsel lägger man till utrymme för det. Utanför lägger man ofta till en kantremsa på 0,5 meter i öppen terräng och 2 meter i skogsmark. Kantremsan behövs för att Trafikverket ska kunna komma åt och underhålla vägen och dess vägutrustning.

Och så måste man ta fram tillfälliga nyttjanderätter för själva byggandet av vägen?

Ja, det måste man göra så att det blir tekniskt möjligt att bygga vägen. Då måste man bland annat titta på transportvägar för arbetsfordonen och upplagsplatser för material och liknande.

Är det lätt att förutse var de tillfälliga nyttjanderätterna ska placeras i arbetsområdet?

Det är svårt, för man vet inte hur entreprenören kommer att bedriva arbetet. Även om man låter konsultens resurs med byggerfarenhet vara med i arbetet så är det inte

säkert att förslaget överensstämmer med entreprenörens planering. Det borde kunna lösas på något annat sätt.

Det är viktigt att vi har rätt terrängdata annars kan det bli stora fel i det vägområde som ska fastställas, vilket även omfattar de tillfälliga nyttjanderätterna.

Vilka olika aktörer brukar ni ha kontakt med under arbetsplanarbetet?

Vi har regelbundna projektmöten med Trafikverket, ungefär en gång i månaden. Sedan måste vi ha formella samråd, som sakägarmöten, med de som är berörda av projektet. På sakägarmötet deltar konsulten tillsammans med Trafikverkets projektledare och markförhandlare. I större projekt har vi även informationsmöten. Sedan har vi kontakt med Länsstyrelsen om miljöfrågor och andra frågor som de bevakar. Samarbetet och dialogen med Trafikverket upplever jag fungerar på ett bra sätt. Kommunikationen med Länsstyrelsen är inte lika mycket ett samarbete utan de har synpunkter på vägförslaget och ställer krav på de handlingar vi levererar. Kontakter tas även med ledningsägare och myndigheter.

Det finns de som säger att många avvikelser som uppkommer i ett projekt bland annat beror på att arbetsplanen inte håller tillräckligt hög kvalitet. Vad är din kommentar till det?

Det stämmer att arbetsplanens kvalitet är avgörande för antalet avvikelser. En anledning till att arbetet inte är tillräckligt genomarbetat är att tillräcklig samordning och kontroll mellan de ingående vägarna i projektet inte har skett. Det kan uppstå höjdskillnader vid korsningar, rampanslutningar i trafikplatser och vid broar. Om vägen ligger fel i höjd måste detta rättas till i bygghandlingsskedet vilket kan leda till avvikelser. Man kan använda en VR-modell i arbetsplaneskedet för att kontrollera att de ingående vägarna ligger rätt i förhållande till varandra.

Idag vill Trafikverket använda sig av totalentreprenader när man bygger nytt, vilket bland annat innebär att utföraren ska ha en viss flexibilitet att använda olika tekniska lösningar under entreprenaden, hur tycker du att det fungerar med arbetsplanarbetet?

Arbetsplanens innehåll kan begränsa möjligheten för entreprenören att använda alternativa tekniska lösningar. Vägprofilens höjdläge läggs fast i arbetsplanen vilket begränsar entreprenören s handlingsfrihet.

En del personer som jag pratat med på Trafikverket menar att många avvikelser från arbetsplanen kan undvikas om man konsulterar personer med mer byggerfarenhet i arbetsplanarbetet, håller du med om det?

Absolut, de ställer krav på att vi ska ha entreprenadkunnig personal med i uppdragen. Vi har bygglidare i vår egen organisation som brukar vara med. Det är mycket värdefullt att kunna ha med deras erfarenhet i projekteringen, de har en större erfarenhet vid val av olika tekniska bygglösningar.

Jag har hört förslag om att låta markförhandlare få mer möjligheter att påverka planarbetet, vad tycker du om det?

Det har hänt att de varit med i vägutredningar för att anpassa linjedragningar, så att det blir bra lösningar för arrondering och liknande. Men i arbetsplaneskedet har de inte varit lika delaktiga vad jag känner till. I arbetsplanarbetet så läggs stort fokus på geotekniska förutsättningar, olika tekniska lösningar och liknande vid utformningen av vägen, men det kan vara bra med ett ökat deltagande från markförhandlarna. De skulle kunna vara med på de projekteringsmöten vi har med Trafikverket.

När man gör bygghandlingar, brukar man hålla sig inom det fastslagna vägområdet eller händer det att man går utanför det?

Vi har ju rätt att justera arbetsplanens vägutformning så länge vi håller oss inom vägområdet och inte avviker för mycket i höjd. Man kan behöva ändra släntutformning och liknande för att klara det. Det har hänt att man varit tvungen att gå utanför arbetsplanområdet. Man försöker undvika det.

Vad tycker du om att göra bygghandling och arbetsplan samtidigt för att bättre säkerställa att det byggs efter det fastställda vägområdet?

Det händer att man gör arbetsplaner med bygghandlingens noggrannhet. Om det går bra rent formellt så är det ett bra sätt att arbeta.

Vet du hur det var förr i tiden, kunde man följa arbetsplanerna rakt av när man byggde eller var det vanligt att det blev avvikelser?

Jag upplever att det inte var lika noga då som det är idag om det skulle bli avvikelser.

Hur noggrann upplever du att man är med arbetsplanarbetet från Trafikverkets sida?

Jag upplever att de prioriterar att arbetsplanen utförs formellt rätt så att man kan komma vidare till nästa skede. När det gäller de tekniska lösningarna litar de mer på konsulten nu. De koncentrerar sig på att granska de formella momenten.

Hur tycker du att upphandlingen av arbetsplankonsulter borde gå till för att säkerställa en så hög kvalitet på arbetsplanarbetet som möjligt?

Den finns en upphandlingsmodell som fungerar ganska bra, där kompetens, referensuppdrag och timpriser utvärderas. Budget för uppdraget och antalet timmar lämnas sen av den konsult som vunnit upphandlingen. Budgeten förhandlas med Trafikverket och därefter skrivs kontrakt. Denna modell har använts vid några upphandlingar av arbetsplaner. Modellen bör utformas så att kompetens och referensuppdrag värderas högst.

7.1.6 Lennart Andersson, chef Trafikverket Region Syd (Kristianstad 2012-06-19)

Hur går det till när det kommer in tillägg till dig?

Jag kontaktas oftast av markförhandlaren för ett projekt där det behövs mer mark. Markförhandlaren redogör för det nya markbehovet och lämnar in ett förslag på tillägg till arbetsplanen. Det dokumentet innehåller information om berörda fastigheter, karta, det nya områdets exakt uppmätta areal, motiv till varför det behövs,

och annan relevant information. Jag går igenom det och förvissar mig om att ärendet är i sin ordning, sedan skriver jag på det i egenskap av chef för väghållningsmyndigheten.

Vilka skickar ni de här tilläggen till när de är beslutade?

De skickas till de berörda markägarna och till Länsstyrelsen. Vi skickar också kopior till våra arkiv.

Är den här formella hanteringen något som du upplever har ökat på slutet?

Jag har varit chef för väghållningsmyndigheten i drygt två år så jag vet inte hur det har sett ut tidigare, men jag tror att det är något som har ökat, och att det i huvudsak kan bero på ett ökat användande av totalentreprenader. Det är något som har betonats från huvudkontoret att vi ska göra tillägg när det blir avvikelser så att vi får rådighet över marken även framöver. Använder vi inte sådana beslut så kan markägare göra anspråk på marken i ett senare skede. Jag har hittills beslutat om tre sådana här tillägg.

Är det något av de besluten om tillägg som du har tvekat att skriva på?

Nej, men däremot har jag tänkt någon gång - vad skulle hända om någon opponerar sig? Hur stora tillägg får jag fatta beslut om? Hur långt ut på till exempel en åker får man ta ytterligare mark, det har jag inte riktigt klart för mig. Någon gång torde man passera gränsen för vad som är oväsentligt och då ska man istället göra om arbetsplanen för den berörda delen. Så länge man tar små remsor och det finns goda skäl för det, som ingen på något sätt kunnat förutse, så är vår bedömning att det går bra att tillämpa de här reglerna. Men det är viktigt att det här inte missbrukas, då är vi ute på tunn is, vi ska vara väldigt rädda om den väglag vi har. Det är en stark expropriationslag som vi måste använda med förnuft och respekt.

Jag är väldigt mån om när jag pratar med projektledarna och markförhandlarna att de är överens med markägare så att det inte uppstår någon tvist eller oönskad situation. Jag tror inte att det finns någon risk att vi inte gör rätt för oss ekonomiskt och markförhandlarna är duktiga yrkesmänniskor som brukar informera och sköta kontakten med sakägare på ett bra sätt.

Trafikverkets internrevision har föreslagit att man ska upprätta olika verksgemensamma rutiner för att bättre ha koll på och hantera avvikelser från arbetsplaner, till exempel genom att ha kontrollpunkter under själva bygget som lyfter upp de här frågorna. Vad tycker du om det?

Det kan nog vara bra. Vi har ju handläggare som formellt kontrollerar och godkänner arbetsplanerna innan de fastställs, som kollar att vi inte missat något viktigt formellt moment och så vidare. Man kanske skulle kunna utveckla det under entreprenadskedets gång? Det är viktigt att vi undviker avvikelser i så stor grad som möjligt och att eventuella avvikelser som uppstår upptäcks så tidigt som möjligt så att man hinner hantera dem på rätt sätt.

Har användandet av totalentreprenader i förhållande till de här frågorna diskuterats på din nivå?

Ja, och jag tror att vi kommer att hitta tillämpningar så att det fungerar. Vi är lite ovana med det, men tillämpningen av totalentreprenader finns i andra delar av byggbranschen där det fungerar bra. Ett sätt skulle kunna vara att försöka få in entreprenadtänket redan i arbetsplanprocessen för att kunna förutse så mycket av de olika behoven redan där. Då är förstås frågan om man kan engagera en entreprenör redan i arbetsplaneskedet? Där kan det vara en del problem med till exempel kalkylerbarhet, vill en entreprenör lämna anbud på något som inte är givet och så vidare. Det finns en del sådana frågor som inte är helt enkla att hantera.

Ibland trycker vi på att vi vill ha in någon byggentreprenör i konsultuppdraget i arbetsplaneskedet så att det blir mer byggerfarenhet som kommer in och påverkar behov och lösningar.

7.1.7 Lina Hägg, Jörgen Svensson, verksamhetsutveckling markförhandling, Trafikverket (Malmö 2012-06-12)

Bör markförhandlare vara med mer i själva arbetsplanprocessen?

Enligt riktlinjerna ska markförhandlare vara med i tidiga skeden och i arbetsplaneskedet, men ofta kan det finnas ont om tid för det och då prioriterar man markförhandlarnas medverkan i byggskedena. Det förekommer nog skillnader i hur man arbetar med det här i olika delar av landet. I Region Väst har man prövat i projekt att sätta ihop en projektgrupp med markförhandlare, projektledare och byggleddare på ett tidigt stadium på ett sätt som fungerat väldigt bra. Genom mycket dialog och samverkan med sina respektive kompetenser så kunde man förutse och lösa många problem tidigt, till exempel frågor om markåtkomst och ersättning.

Det är viktigt att personer med byggkompetens är med tidigt i processen, de kan med sin erfarenhet se var det kan bli problem och hur man bäst ska lösa dem.

Hur ska man genomföra arbetsplanprocessen när man använder totalentreprenader?

Det finns en idé att man ska göra arbetsplanen i två steg. Att man först upprättar en arbetsplan som man ställer ut och får synpunkter på. Utifrån dessa upprättar man en ny arbetsplan som går ut som förfrågningsunderlag till entreprenörer i en totalentreprenad. Då kan entreprenörer lämna anbud och beskriva hur de vill göra för att bygga. Efter det skulle man om det behövs kunna göra en förnyad utställning av arbetsplanen med entreprenörens synpunkter inarbetade. Därefter kan man skicka det för fastställelse.

Entreprenören måste driva sin projektering ganska långt för att kunna lämna anbud och skulle troligen kunna upprätta bygghandling i samband med det arbetet eller under själva fastställelsen. Det är inte säkert att detta är rätt modell, men Planprövning har sagt att vi då iallafall uppfyller lagstiftningen. Det kan leda till ökade kostnader att göra på det sättet och det kan uppstå vissa förgäveskostnader om till exempel flera entreprenörer måste göra omfattande kalkyleringar, men bara en kommer användas. Sedan kan det bli väldigt problematiskt med långa väntetider, om

fastställelse tar 0,5 år, och eventuellt regeringen 1,5 år? Orkar en entreprenör ligga kvar med en organisation och hålla det här aktuellt under så lång tid för att sedan kunna byggstarta? Det finns även en liten risk att det inte blir av, till exempel om regeringen säger nej till en överklagad arbetsplan.

Finns det någon risk med att blanda in privata intressen i arbetsplanprocessen, vars uppgift är att vara ett demokratiskt instrument som bevakar enskilda och allmänna intressen?

Nej, det blir ju en förnyad utställelse med möjlighet att lämna synpunkter, och Länsstyrelsen yttrar sig om förslaget innan det skickas för fastställelseprövning. Fastställeriet bevakar sedan allas intressen.

Går det att bredda och ha lite ”generösare” vägområde än idag?

Då bryter man mot minsta möjliga intrång, det går inte att tumma så mycket på det. Det är en balansakt det här, väglagen är väldigt unik i sin utformning med prövning hos myndigheten själv. Man måste vara försiktig så att man inte gör förändringar som leder till att man politiskt vill ändra väglagen. Det är vid få tillfällen i övriga lagstiftningar i samhället som man får både planen och bygglovets godkännt vid samma tillfälle, men det är ju det som händer med en arbetsplan för väg.

Skulle man kunna använda sig av ett bredare vägområde i arbetsplanen och sedan reglera tillbaka överflödigt mark med ett tillägg till arbetsplanen? Och få ett vägområde som precis passar vägen?

Markägare kan kräva att man löser in all mark med vägrätt och betalar för den. Man skulle vid osäkerhet kunna säkra upp med någon form av nyttjanderätt först och sedan, om det behövs, göra tillägg till arbetsplan eller en kompletterande arbetsplan vid större markanspråk.

Kan rättssäkerheten påverkas vid eventuella brister i den formella hanteringen?

Den enskilde lider nog ingen skada i något fall, men man skulle kunna tänka sig att något allmänt intresse, miljö, fornlämning eller liknande, skulle kunna påverkas.

Tycker ni att beslut om tillägg ska meddelas med besvärshänvisning?

Ett sådant beslut borde vara överklagningsbart.

Vilka förändringar kan man göra för att förbättra den formella hanteringen av avvikelser?

En anledning till att det inte görs tillägg i den utsträckning som det kanske borde skulle kunna vara att det upplevs som jobbigt eller svårt. Om man kan göra det enkelt, genom att ta fram enkla mallar, checklistor på vad man måste göra och hur man ska göra det, så skulle det göras i större utsträckning.

En fördel med ordentlig formell hantering är att man får bra koll på var vägområdesgränsen går i fastigheter, vilket underlättar både för Trafikverket och en fastighetsägare om den informationen behövs i ett senare skede.

Ett sätt att minska uppkomsten av avvikelser skulle kunna vara att låta samma konsult upprätta arbetsplan och bygghandling.

Det har föreslagits att man ska ha en särskild punkt i byggmötesprotokoll för avvikelser från arbetsplanen, vad tycker ni om det?

Det låter som en bra idé. Först borde man alltid kolla av så att bygghandlingen följer arbetsplanen, sedan kan man också stämma av på byggmöten så att bygget följer gränserna i bygghandlingen. Får man in det här i mallarna på Investering så öppnas de här frågorna upp på ett annat sätt.

Man skulle också kunna bestämma att arbetsplangränsen ska ligga med i ett skikt i bygghandlingen parallellt med arbetsområdesgränsen.

Finns det risk att det uppstår avvikelser idag som man inte upptäcker i projekt?

Det borde det inte göra.

Var går gränsen för oväsentlig avvikelse?

En oväsentlig avvikelse borde endast kunna betraktas som sådan om den kan genomföras utan uppenbar negativ påverkan på allmänna intressen och om berörda markägare inte invänder mot bedömningen av oväsentlighet. Om en avvikelse inte påverkar allmänna eller enskilda intressen negativt borde i vissa fall bedömningen av oväsentlighet kunna göras i samråd med markägaren.

Vad tycker ni om idén att upprätta ett centralt dataregister där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg, så att den är lättillgänglig för olika framtida behov?

Det skulle vara bra för att göra information om vägområden mer överskådlig och lättillgänglig. I dag sparas arbetsplaner i Arkivcenter i Mölndal. Tilläggen ska finnas sökbara i diariet och förvaras i Arkivcenter.

7.1.8 Marie Minör, projektledare, Trafikverket (Åkarp 2012-06-19)

Hur vanligt upplever du att det är med avvikelser från arbetsplaner?

Olika mindre avvikelser är ganska vanligt. Det är vanligt att det är snålt tilltaget med tillfällig vägrätt och nyttjanderätter för själva byggandet. Då blir man beroende av samarbetsviljan hos markägare och kan tvingas till högre kostnader.

Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser?

Det markanspråk som finns i arbetsplanen ska kunna följas, men det kan ju hända saker man inte kunnat förutse. Man kanske till exempel hittar organisk jord där man inte trodde det fanns, eller att andra ändringar i de geologiska förutsättningarna uppdagas. Vi måste också vara lyhörda och anpassa oss till markägarnas önskemål i vissa fall, vilket också kan föranleda ändringar av vägrättsområdet. Om en markägare vill att vi gör en ändring som förbättrar för dem och som inte påverkar vägprojektet kostnadsmässigt eller negativt på något sätt så ska vi lyssna på det. Detsamma gäller andra lösningar som man kommer på är smartare och bättre än vad som är angivet i

arbetsplanen, så länge det inte påverkar allmänna eller enskilda intressen negativt så måste vi kunna göra de förbättringarna.

En annan anledning att det uppstår avvikelser är att stora projekt kan pågå under en väldigt lång tid, från att det börjar planeras till att de är färdigbyggda. Då kan det ofta vara flera olika aktörer inblandade och en stor omsättning på personal, vilket kan påverka kontinuiteten i arbetet. Olika andra förutsättningar för projektet kan också ändras över tiden och föranleda behov av förändringar.

I mitt senaste projekt så blev det till exempel förändringar för att en busshållplats behövde flyttas till ett bättre läge, en bullervall kunde byggas på ett annorlunda sätt för att förbättra arrondering och för att en bulleråtgärd visade sig vara felaktigt beräknad.

Upplever du att man lyssnar på markägares synpunkter när man gör sådana här förändringar?

Ja, det tror jag. Det har man nog alltid gjort genom alla tider. Däremot har man inte alltid gjort de förändringar av arbetsplanen som behövts, i alla fall inte så mycket i gamla Vägverket. Förändringar finns, men inte så väl dokumenterade. Det är ofta inte så lätt att hinna med allt under byggskedet. Det är lätt att formalia hanteras efteråt, och då är ett problem att folk ska iväg till annat.

Vem gör bedömningen om avvikelserna är oväsentliga?

Det är projektledaren, markförhandlaren och plansamordnaren. Formellt är det vägghållningsmyndigheten. Är det tveksamma fall ska man kanske ta ett omtag med arbetsplanen.

Har du varit med och gjort ett omtag med arbetsplanen någon gång?

Nej, jag funderade på att göra det i det senaste projektet. Det var bullervallar projekterade i arbetsplanen för ett bostadshus som sedan visade sig vara en lada. För att slippa onödiga kostnader för bullervallen ville vi ändra arbetsplanen så att vi slapp bygga den, men det motsatte sig markägaren som ville att vi skulle bygga enligt den fastslagna arbetsplanen. Vi bedömde att tiden och kostnaderna för att göra om arbetsplanen enligt det nya alternativet skulle överstiga kostnaderna för att bygga bullervallen så vi byggde enligt arbetsplanen.

Tycker du att det är bra att göra tillägg?

Det är bra att veta var gränserna för vägområdet går, till exempel om man behöver komma tillbaka om några år för en ny åtgärd. Det finns mycket gammalt där man inte vet var gränser går.

Finns det några centrala instruktioner för hur projektledare ska agera när det uppstår avvikelser?

Man ska alltid följa lagen och det finns vissa rutiner och riktlinjer på Trafikverket för hur det här ska skötas. Man ska hålla sig till det vägområde som är fastslaget, men om

man har gjort små avvikelser så tror jag att man historiskt inte alltid har följt de här reglerna.

Brukar man kontrollera att bygghandlingens markanspråk stämmer överens med arbetsplanen innan man börjar bygga?

Vi brukar lägga gränser från de olika handlingarna på varandra kontinuerligt för att ha koll.

Skulle man kunna använda relationsritningar och jämföra de med det fastslagna vägområdet i arbetsplanen för att kontrollera att man följt den?

Det görs inte regelmässigt, men det skulle man kunna göra. Det viktigaste är att man jämför bygghandlingen med arbetsplanen så att man undviker att felet uppstår. Entreprenören brukar sätta ut gränserna för byggområdet så att de kan se att de håller sig inom det tillåtna området. De brukar ha koll på det.

Vilken information ges till entreprenörerna i ett projekt om arbetsplanen och arbetsplanens innebörd? Vilken kunskap har de om det?

De får ta del av arbetsplanen. Om det är några viktiga saker där, till exempel om det är några särskilda miljöhänsyn som behöver tas och liknande, så informerar projektledaren om det. När de bygger så följer de bygghandlingen och de gränser som är angivna i den och de gränserna måste vi ha kollat innan så att de stämmer överens med arbetsplanen. Det är projektledarens ansvar att entreprenören får den information som behövs när de bygger.

Tror du att man kan minska avvikelser på något sätt? Eller förbättra hanteringen av uppkomna avvikelser?

I totalentreprenader så strävar man nu efter att ha så stora frihetsgrader som möjligt och då får man kanske fundera på hur man ska hantera det i arbetsplanen? Så fort man gör en förändring, till exempel om man ändrar höjden på vägen, då påverkar det slänternas utbredning och i sin tur det vägområde som behövs. Det är inte så lätt att hantera de här stora frihetsgraderna och samtidigt veta var man ska lägga vägområdet. Vi har försökt få in byggerfarenhet tidigare i projekteringen, men där finns det mycket att förbättra. De som bygger har ofta bra synpunkter och lösningar på utformning, och den erfarenheten kommer idag ofta in för sent i processen. Markförhandlare skulle också kunna få mer utrymme i projekteringen.

7.1.9 Marielle Blixt, markförhandlare, Trafikverket (Malmö 2012-06-04)

Hur ofta uppkommer avvikelser i projekt?

Det sker i princip i varje projekt.

Vilka typer av avvikelser är vanligast?

Att vägkonstruktionen inte får plats inom vägrättsområdet.

Vilka är de främsta anledningarna till att det uppstår avvikelser?

Det kan ofta bero på att det material man tar med sig in i slutskedet är bristfälligt. Arbetsplanen och bygghandling håller inte den kvalitet de behöver, eller de kan skilja sig åt vad det gäller vägområde eller är inte synkroniserade med de VGU-regler som är satta att gälla. Ofta har inte markförhandlaren fått vara med i planeringen och utformningen av projektet och kunnat påverka de fastighetsjuridiska frågorna i ett tidigt stadium, till exempel under arbetsplanskedet.

Hur hanteras generellt en avvikelse när den uppkommer idag?

Det tas upp och diskuteras på byggmöte. Var och varför uppkommer avvikelse? Kan det undvikas? Annars kontaktar man berörd markägare.

Är det vanligt att det uppstår avvikelser under byggskedet?

Ja

Har du någon idé på något som kan göras annorlunda eller förbättras i dagens hantering av avvikelser?

Man skulle kunna ha samma konsult som gör arbetsplan och förfrågningsunderlag. Man skulle behöva utnyttja tillfällig nyttjanderätt mer än man gör idag.

Upplever du att uppkomsten av avvikelser är något problem?

Det finns bra och dåliga avvikelser. En del avvikelser förbättrar det slutliga resultatet, utformningsmässigt eller ekonomiskt, än mot vad man kunnat förutse, och sådana avvikelser borde man få göra. Annars är avvikelser något som är tidskrävande för markförhandlare.

Vad tycker du om idén att upprätta ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

Bra!

7.1.10 Mats Dehlbom, chef, Planprövning Trafikverket (Borlänge 2012-05-22)

Vad är din bild av förekomsten av avvikelser och hur de hanteras?

Det är väldigt vanligt med avvikelser. Och det är ganska naturligt att det är så, för det är ofta först efter fastställelsen som entreprenören kommer in med sina mer produktionsanpassade idéer. Eftersom arbetsplanen då redan är fastlåst blir manöverutrymmet begränsat vilket i slutändan kan leda till en mindre optimal utformning.

Enligt bestämmelserna i väglagen och vägkungörelsen ska arbetsplanen vara så detaljerat utformad att endast oväsentliga avvikelser behöver göras. Eftersom markåtkomsten sker med ett expropriativt förfarande så finns det regler i väglagen som säger att den måste ske med minsta möjliga intrång och att man inte får ta mer mark än vad som behövs för vägen. För att kunna fastställa en arbetsplan så behöver

vi veta hur det ska byggas. Det som föregår planbeslutet är en demokratisk process och då måste även de som berörs få veta hur det kommer att se ut.

Den här processen syftar i hög grad till att skydda de enskilda intressena. Ingen ska behöva bli utsatt för större markintrång än vad som är absolut nödvändigt. Grundlagens så kallade egendomsskydd, men inte heller väglagen, ger någon möjlighet att fastställa en väg där man tar till extra mark för att entreprenören ska få större flexibilitet. Trots detta hörs ibland sådana önsknings från branschen.

Grundproblemet är att vi genom fastställelsebeslutet låser vägens utformning relativt tidigt i processen och inte riktigt inser fastställelsebeslutets starka rättsverkningar. Efter fastställelsen kommer förändringarna när bygghandlingen tas fram och bygget genomförs. Problemet accentueras än mer när vi nu går mot en ökad användning av totalentreprenader. Vi på Juridik och Planprovning har gjort ett inspel om att fastställa senare, när bygghandlingen är klar. Då skulle man minimera antalet omtag i den demokratiska processen, och få en effektivare process

Har du funderat något kring hur en sådan process skulle kunna se ut?

Det är ett av de projekt som pågår på initiativ av oss, att fastställa senare eller få med entreprenören tidigare i processen. Så att alla kreativa idéer finns med redan vid utställningen, eller senast innan vi fastställer planen. Då skulle man optimera flexibiliteten i utförandet och minimera hanteringen av avvikelser från den fastställda planen.

Finns det någon möjlighet att samråda med fastighetsägare om ett markanspråk som är ungefärligt angivet?

Väglagen ställer krav på att planen ska ha en sådan noggrannhet att endast oväsentliga avvikelser behöver göras utanför vad arbetsplanen anger. Noggrannheten måste finnas där redan när planen ställs ut. Det hänger ihop med den demokratiska processen, planens starka rättsverkningar och den enskildes rättskydd i samband med tvångsupplåtelse av vägrätt. Utvecklingen har sedan väglagens tillkomst på 70-talet, bland annat genom regeringsformen och europakonventionen för de mänskliga rättigheterna gått mot ett allt starkare skydd för det privata ägandet. Att försöka vända den utvecklingen är ingen framkomlig väg. Då återstår att försöka utveckla det vi själva kan påverka inom ramen för plan- och byggprocessen. Att få en mer samordnad och integrerad process, att fastställelsebeslutet fattas när vägens utformning blivit mer slutgiltig.

En sådan förändring kräver förstås att vi vågar tänka vidare. Den nuvarande tågordningen med fastställd plan, upphandling och därefter bygghandling sitter i väggarna. Jag är dock övertygad om att en förändring är möjlig om alla vill och inser möjligheterna.

Skulle man kunna ha en process där man skickar ut någon form av förenklad förfrågan till entreprenörer, där man anger ungefär vad och var man vill bygga,

och utifrån det tecknar ett avtal med en entreprenör som då ges möjlighet att vara med och bestämma utformningen innan den fastställs?

Ja, i dag tar Trafikverket fram detaljprojektering, men där borde man ha med den som ska bygga med en gång. Den plan som kommer in till oss för fastställelse i dag är alltför ofta lite av ett halvfabrikat, det är inte riktigt färdigt. Man skulle helst ta fram en bygghandling innan man fastställer. Det betyder inte att man sen behöver fastställa med den detaljnivån.

Vad har ni på Planprövning för bild av vad som händer efter fastställelse av arbetsplaner?

Vi vet egentligen inte vad som händer efter vårt beslut, när vi beslutat har vi lämnat ärendet. Vi har heller inte något tillsynsansvar. Vi prövar den plan som vi får in utifrån ett detaljerat underlag, och förutsätter, på samma sätt som de som är berörda och har deltagit i den demokratiska processen, att planen byggs som den fastställs och beskrivits vid tidigare samråd. Om avvikelsen är så stor att den kräver en ny fastställelse partiellt skulle vi förstås få kännedom om den, men vi ser sällan eller aldrig några sådana planer. Det skulle kunna tyda på att det inte görs avvikelser av sådan grad, men jag tror nog ändå att sådana förekommer, men att dessa kanske hanteras som ett tillägg till arbetsplanen alternativt inte hanteras alls.

Det tyder på att de flesta avvikelser klassas som oväsentliga?

Ja, det tror jag. Man kommer överens med markägare, kommun och länsstyrelse, säger de att det är ok så kör man på ett enkelt sätt, även om ett sådant förfarande inte alltid följer lagstiftningens krav.

Hur tycker du att själva fastställelseprocessen fungerar generellt?

Den fungerar väldigt bra, jag tänker då på hela planprocessen från förstudie till plan. Det är en väldigt seriös och bred process, projekten är väldigt mån om att ha bra kontakter med fastighetsägare och andra intressen som berörs.

Av de planer som fastställs, cirka 80 planer per år, är det cirka 20-30% av planerna som överklagas. Den nivån har varit stabil över tiden. Oftast är det bara ett litet fåtal av personer som är berörda av en plan som överklagar. Omfattningen av överklagningarna är anmärkningsvärt låg om man t ex jämför med kommunernas detaljplaner, som överklagas oftare. Den som påverkas av något av våra projekt får ofta bra information om vad som händer. Trafikverket är mån om att ha ett ansikte mot markägarna, från de första kontakterna tills dess projektet är slutfört. Det går en röd tråd genom processen som inte finns på samma sätt hos kommunerna. Vi har en väldigt bra markförhandlar verksamhet. Markförhandlarna syr ihop hela processen, löser upp motsättningar och ser till att vi så långt det är möjligt får nöjda markägare.

Har ni någon kommunikation med regionerna under fastställelseprocessen?

Planprövning fungerar som en självständig och oberoende del av Trafikverket. Därför kan vi till exempel inte ge råd i projekt som vi senare ska pröva. Det är väldigt viktigt. Många tycker att planprövningsverksamheten ska ligga utanför Trafikverket, därför är det viktigt att vår oberoende roll respekteras.

Det är regioncheferna som formellt ansöker om fastställelseprövning. När en arbetsplan kommer till oss gör vi en första granskning att den är formellt riktigt hanterad, att alla har fått komma till tals på rätt sätt, att alla har fått svar på hur synpunkter beaktats, lämplig utformning och så vidare. Vi gör en avvägning om fördelarna är större än olägenheterna, alla olägenheter och konsekvenser som uppkommer ska vara beskrivna. Vi tittar helt förutsättningslöst på detta och bedömer om projektet är lämpligt att släppa ut till medborgarna. Vi gör dock inte en prövning av om det finns andra lämpligare alternativ, det räcker att konstatera att den prövade planen är lämplig i sig.

En ny roll har inrättats, så kallade plansamordnare. Det finns en plansamordnare på varje projektdistrikt/region och de fungerar som ett "filter" och granskar arbetsplaner innan de skickas till Planprövning. Den kanske viktigaste rollen är dock att vara ett stöd till projekten i planprövningsfrågor för att långsiktigt bygga upp kompetens och kvalitet. Planprövarna för en löpande dialog med plansamordnarna i planprövningsfrågor i syfte att få en effektiv och rättsäker process. Även om kvalitén i planerna blir bättre och bättre är det fortfarande för stor andel planer som inte håller tillräckligt bra kvalitet.

Om vi upptäcker mindre brister i arbetsplanen under fastställelseprövningen ber vi den som skickat in planen att åtgärda dessa. Är det större brister skickar vi en formell kompletteringsbegäran. Är det ännu större brister så kan planen behöva göras om, men det är inte så vanligt. Det är inte ovanligt att planen revideras under pågående fastställelseprövning, vilket gör att vår prövning tar längre tid.

Är avvikelser något som går att stävja helt eller är det något man måste acceptera som en naturlig del av processen?

Avvikelse kommer alltid att vara en del av processen, det kan man inte komma ifrån. Problemet är om de blir för många och omfattande. Gör man tillägg och ändringar efter att planen vunnit laga kraft så medför det, förutsatt att lagreglerna följs, ett väsentligt merarbete och en klar hämsko på effektiviteten i projekten. För totalentreprenader ligger det i sakens natur att det kan bli många avvikelser och då måste vi hitta ett arbetssätt där dessa minimeras. Vi behöver ett helt annat arbetssätt. Med dagens arbetssätt blir den extra hantering som uppstår ineffektiv och kostar mycket tid och pengar och det motverkar det man vill uppnå med en Renodlad beställarroll/totalentreprenader.

Behöver planprocessen justeras för att tillmötesgå ett användande av totalentreprenader?

Det bästa är om vi kan hantera avvikelser och ändringar före fastställelsen. För de avvikelser som ändå uppstår i ett senare skede är det viktigt att vi har en effektiv avvikelshantering. Vi måste ha tydligare rutiner för hur man ska agera än de vi har idag.

Om man upprättar ett tillägg till arbetsplanen för den mark som behövs utöver den som är fastställd inom arbetsplanens vägområde, uppstår då vägrätt?

Ja, om lagens kriterier för när och hur ett tillägg till arbetsplan ska göras följs. Om vi tar mark i anspråk genom frivillig överenskommelse med markägaren i en situation där lagkraven för oväsentlig avvikelse inte är uppfyllda så uppkommer ingen vägrätt utan endast en nyttjanderätt. En sådan nyttjanderätt kan upphöra vid ett ägarbyte av fastigheten. Om man däremot följer lagkraven, dvs när avvikelsen inte är mer än oväsentlig, uppstår vägrätt.

Om man tänker sig ett fall då man har upprättat ett tillägg till en arbetsplan och betalat ersättning till markägaren för den extra marken man tagit, har den markägaren då möjlighet att på något sätt klaga på det beslutet om tillägg? Till exempel om han inte är nöjd med hur det har gått till.

Det är en bra fråga. Man underrättar markägaren om tillägget. Är det överklagningsbart eller inte? Väglagen ger ingen direkt möjlighet till att överklaga när ett tillägg till en plan upprättas. Ett tillägg till planen kan bara upprättas när avvikelsen är oväsentlig och avvikelsen inte var möjlig att förutse när planen upprättades. Annars behövs en ny partiell plan och den kan överklagas. Förvaltningsrättslig rättspraxis talar dock för att ett tillägg till en arbetsplan bör kunna överklagas, men rättsläget är inte klart då frågan inte prövats. Avsaknaden av prövningar kan vara ett tecken på att man ofta lyckas komma bra överens med markägarna.

Vad tycker du om idén att införa ett centralt dataregister i Trafikverket där man kan lagra in vägområden digitalt från arbetsplaner och tillägg?

Att skapa ett centralt dataregister känns som att det kostar mer än det smakar. Det viktiga är att det skapas tydliga och systematiska rutiner inom projekten för hur avvikelser ska hanteras och att Samhälle på något sätt har en tillsyn. Ett sätt att göra frågan transparent vore att projekten lägger in den fastställda planens läge och relationsritningarna efter genomfört bygge som ett internt skikt på Autokavy.

7.1.11 Pernilla Sjögren, projektledare, Trafikverket (Hörby 2012-08-16)

Vad är din bild av hur det fungerar när man behöver lösa extra mark utöver den som anges i arbetsplanen?

Det finns ju rutiner för hur det ska fungera. Gör man oväsentliga avvikelser så säger reglerna att man ska använda tillägg om det är en avvikelse man inte kunnat förutse. Det gäller att vi använder de här reglerna rätt och värnar om vägrätten som är väldigt speciell för Sverige, så vi inte tappar den. Det är ett starkt instrument för byggherren, som inte finns på motsvarande sätt i andra europeiska länder. De som fastställer arbetsplanerna måste på grund av det här vara noggranna med att man inte fastställer mer markyta än vad som absolut behövs. Det gör att det blir väldigt tigt det område som är i arbetsplanen. Ska man då till exempel bygga en bro i en totalentreprenad där entreprenören bestämmer utformning och byggmetod så är det svårt att förutse det

exakta markbehovet för det i arbetsplanen. Man kan inte fastställa en yta som täcker alla tänkbara alternativ och lösningar.

Upplever du att arbetsplanområdet ofta är lite för snålt tilltaget?

Ja, så känns det ofta. Egentligen skulle man behöva ha lite mer marginaler när man bygger. Hade man det skulle man kunna reglera tillbaka den mark som inte används till fastighetsägarna efteråt. Men så går det inte att göra med dagens regler.

Det går inte att göra en arbetsplan med en bygghandlings detaljeringsgrad heller, då betalar man för en projektering som en totalentreprenör ändå kommer in och gör annorlunda senare.

Kan man ta in en totalentreprenör redan i arbetsplanskedet för att bättre kunna förutsäga markbehovet?

Jo, det är ju en tänkbar lösning, då kan de lämna sina bra lösningar innan arbetsplanen fastställs. Det blir dock problematiskt upphandlingstekniskt, entreprenören har svårt att lämna pris på något som de inte vet i förväg hur de ska bygga.

När en konsult leder arbetsplanarbetet brukar de ha någon kontakt med till exempel markförhandlare om fastighetsjuridiska frågor?

Det kan vara olika, besluten ligger oftast hos projektledaren. Är det frågor som behöver specialistkompetens så kan konsulten direktsamverka med specialisten, till exempel en markförhandlare om det är sådana frågor. Alla frågor behöver inte gå via projektledaren hela tiden. Det varierar mycket mellan olika konsulter hur de arbetar, men det förekommer nog inte så ofta att man samråder med markförhandlare, det skulle de gärna få göra mer.

Jag tror att det går att förbättra både konsulters och entreprenörers kunskaper och förståelse för vägområdet och dess juridiska innebörd. De behöver förstå att man inte bara kan flytta vägen litegrann utan att det får stora formella konsekvenser som Trafikverket måste lösa.

Kan det hända att det redan under projekteringen blir avvikelser från arbetsplanen, till exempel i upprättandet av bygghandlingen?

Det kan förekomma, men det är betydligt enklare att hantera än om de uppkommer senare i projektet. Har man inte hunnit handla upp en entreprenör så har man gott om tid att göra de kompletteringar till arbetsplanen som behöver göras. Det är lite mer problematiskt i totalentreprenader när de ritar och sedan börjar bygga tätt därefter, då är det svårare att hinna med att till exempel samråda med de parter som berörs av en eventuell förändring.

Finns det några typer av avvikelser som är mer vanligt förekommande än andra?

Ja, det är till exempel vanligt att det uppstår avvikelser som har med avvattningen att göra. Utformning av diken, dammar, vattenmagasin, placering av ledningar och liknande brukar kunna behöva justeras. Även runt broar är det svårt att förutse precis vilken yta som behövs, och vilken arbetsyta som behövs för anläggningsarbetet. En

annan typ av avvikelse som kan inträffa är variationer i vägens profil. I samband med totalentreprenader har det diskuterats om entreprenören ska få en större frihetsgrad vad det gäller att disponera massor längs med vägsträckan, vilket de säkert ofta skulle kunna göra på ett bättre sätt än det som har planerats i arbetsplanskedet. Problemet är då de följdverkningar som kan uppstå vad det gäller till exempel buller. Utformning av bullerskydd kan också ändras sent beroende på till exempel önskemål från markägare.

Brakar det vara lätt att förutse vägens utbredning i sida i arbetsplanen?

I arbetsplanen bestämmer man sig för vilken typ av släntlutning man ska ha, håller man sig sedan till den lösningen när man bygger så brukar det bli rätt. Det kan dock hända att man av olika skäl väljer att ha en annan släntlutning än den som är bestämd och då kan det bli en avvikelse i sidled, antingen bredare eller smalare. Eftersom till exempel masshantering är dyrt i projekt så kan det finnas ekonomiska skäl att hantera det genom att justera släntlutningen.

Finns det någon särskild instruktion eller rutin som projektledare ska följa när de behöver ta mer mark i anspråk i ett projekt?

Ja, det finns mallar och så om hur det ska hanteras. De är inte så välanvända, men de finns.

Vad har entreprenören som bygger vägen för kunskaper om den juridiska vägbyggnadsprocessen och begreppet vägområde?

Inte mycket. De arbetar efter de gränser som finns i bygghandlingen eller förfrågningsunderlaget.

Finns det någon punkt i byggmötesprotokollet som särskilt behandlar avvikelser från vägområdet?

Det finns en generell punkt för marklösenfrågor där man kan ta upp sådana frågor.

Har du någon bild av hur ofta det görs tillägg till arbetsplaner?

Jag har gjort det i några projekt. Det är inte så svårt att göra när man väl hanterat det, det är mer att det kan vara tidsbrist att hinna med det som är problemet. När vi gör våra egna bygghandlingar så har vi ofta mer tid att hantera det. I totalentreprenader så kan det vara svårare att hinna göra det arbetet i tid, då får man ibland rikta in sig på att göra det i efterhand istället. Det finns dock en risk att det inte blir gjort i de fallen om man redan har kommit överens med markägare och betalat ut ersättning till dem. Har man inte hunnit göra tillägg före en markförhandling om sådan extra mark så riskerar man att få högre kostnader om man inte har fått juridisk rätt att ta den. Å andra sidan kanske man inte vill göra ett tillägg för tidigt för att man ändå riskerar att få göra ytterligare tillägg senare som beror på förändringar som uppkommer under själva byggprocessen.

Vilka fördelar ser du med att använda tillägg?

Det är ju helt juridiskt korrekt att göra så. Gör man det kan inte markägaren komma i efterhand med någon form av anspråk och alla inblandade vet precis var

vägrättsgränsen går. Det är bra för Trafikverket att ha koll på den gränsen nästa gång man måste utföra någon åtgärd med vägen.

Är det någon större kostnad inblandad i att göra tillägg?

Nej, det är det inte. Det största problemet är snarare tidsbristen.

Vad tycker du om att upprätta en central databas där man digitalt kan spara information om vägområden från arbetsplaner och tillägg?

Det skulle vara bra. Det är väldigt betydelsefullt att lätt kunna se var vägområdet går om man till exempel ska återkomma till en väg för att anlägga en cykelväg eller något liknande bredvid de befintliga väganordningarna. Då slipper man att hålla på att tolka eller gissa var vägområdet går och göra nya inmätningar. Man riskerar inte heller att betala ersättning för mark som vi redan har skaffat oss rätt till. Det är inget som är svårt med att leverera in de mätningar som görs i projektet digitalt så att man har de sparade.

Det skulle dessutom vara en bra morot för att verkligen göra en ordentlig formell hantering av vägområdet så att man får rätt vägområde sparad i den här databasen. Man skulle kunna ta hjälp av de mätningar som entreprenören ändå gör för relationsritningarna när det är färdigbyggt för att kontrollera att allt blir rätt med vägområdet.

7.1.12 Peter Ribjer, planprövare, JPP Trafikverket (Borlänge 2012-05-22)

Om arbetsplanprocessen idag

En upprättad arbetsplan är det juridiska dokument som behövs för att Trafikverket ska få rätt att ta mark i anspråk med vägrätt. En arbetsplan reglerar även väghållningsansvaret. I de flesta fall ska den upprättade arbetsplanen ställas ut och fastställas, men i vissa undantagsfall, till exempel vid ombyggnad som inte innebär betydande miljöpåverkan får man skriva avtal om vägrätt med de som berörs av intrånget. Samtycker de inte måste den upprättade arbetsplanen ställas ut och fastställas. Man kan även ställa ut en arbetsplan för att känna av stämningarna. Om det då inte inkommer några synpunkter mot förslaget får man gå vidare och skriva frivilliga avtal. Grundkravet i alla arbetsplaner är att den ska utarbetas med sådan noggrannhet att det går att bygga projektet med endast oväsentliga avvikelser från planen.

Hur har vägprojekteringsprocessen sett ut historiskt?

Förr i tiden så projekterade Vägverket mycket själva, ibland med konsulthjälp, men man hade egna bygnadsavdelningar och byggde oftast i egen regi. Det ledde till ett bra samspel mellan de som byggde och projekterade. Förr var man noggrannare ute i fält och det var väldigt lite tillkommande handlingar mellan upprättandet av planen och byggandet. Nu är det fler steg, och man har inte samma kunskap om noggrannheten längre. Det beror bland annat på att det har blivit lättare att justera till detaljer i efterhand. De flesta projekt som byggs nu byggs inte i enlighet med

arbetsplan. Frågan är hur stora avvikelser man får göra. Enligt väglagen finns utrymme för att göra oväsentliga avvikelser, avvikelser inom tolkningsmån samt medvetna ändringar.

Vad räknas som oväsentlig avvikelse?

Vad som räknas som oväsentliga avvikelser varierar, men på grund av till exempel oförutsedda geologiska förutsättningar eller på grund av en annan massdisponering kan släntlutningen bli en annan än den som projekterats. Det kan även bli avvikelser i vägens profil av samma anledning. Trots att man har gjort ett noggrant fältarbete så kan det ibland uppkomma nya förutsättningar som man inte kunnat förutse tidigare som gör att man måste använda mark utanför det fastställda vägområdet. För att bedöma om avvikelsen är oväsentlig måste man titta på hur mycket intrång fastigheten tål. Om det är tomtmark så är den ytan mindre än den för till exempel en stor skogsbruksfastighet. Det finns inget facit för vad som är oväsentligt, man kommer alltid att behöva göra den bedömningen från fall till fall. Det kan dock bara handla om oväsentlig avvikelse om man har byggt som man har tänkt från början. Gör man en medveten ändring ska det hanteras i någon form av ny arbetsplanprocess.

7.1.13 Timo Agåker, revisionsledare, Trafikverkets Internrevision, (Borlänge 2012-05-22)

Berätta om den revision av vägområden som ni har genomfört?

Vägverkets internrevision har genomfört två revisioner i syfte att granska hur avvikelser från vägområde enligt fastställda arbetsplaner har hanterats i organisationen, dels i nyinvesteringar av vägar och dels i underhållsorganisationen. Resultaten från dessa presenterades i två revisionsrapporter som kom år 2007 och 2009. När vi genomförde revisionerna tog vi hjälp av tekniska experter som hjälpte till att granska ritningar, och som var med ute på regionerna för att diskutera med projektledarna för de olika vägbyggena. Där jämfördes ritningarna i arbetsplanen med relationsritningen för samma objekt, vilket gjorde att man kunde se om den byggda vägens utformning avvek från det vägområde som var bestämt i arbetsplanen. Om de gjorde det så frågade vi varför och om man hade gjort något tillägg till arbetsplanen eller en revidering av arbetsplanen. Av de olika objekt vi studerade runt om i landet så hade man i flertalet av dem inte följt väglagens regler för hur man ska hantera avvikelser. Ett objekt hade troligen inte några konstaterbara avvikelser. Där hade bygghandling och arbetsplan gjorts parallellt av samma firma, vilket säkert bidrog till att antal avvikelser i projektet kunnat minimeras.

Hur går revisionsprocessen till?

Vi väljer något som vi vill syna riskbaserat och genomför en undersökning. Sedan tar vi fram en revisionsrapport utifrån våra resultat och diskuterar den med de som tar emot rapporten, klienten. Man kommer tillsammans överens om vad som har observerats och vilka rekommendationer som observationerna bör resultera i. Mottagaren upprättar sedan en handlingsplan utifrån de rekommendationerna som sedan godkänns av Internrevisionen. Handlingsplanen som upprättas är endast

tillgänglig för Internrevisionen och mottagaren av revisionsrapporten, men själva revisionsrapporten som den bygger på är en publik handling. Revisionsrapporten distribueras till berörda chefer och i en sammanfattad version i årlig rapport till Trafikverkets styrelse.

I handlingsplanen står det vilka åtgärder som Trafikverket avser att genomföra, när slutdatum för åtgärden är, och vem som är ansvarig för den. Sedan följer vi upp handlingsplanen med jämna mellanrum och rapporterar till styrelsen hur arbetet fortskrider i de viktigaste delarna. När en rekommendation är genomförd och godkänd av Internrevisionen så stängs den ner i handlingsplandokumentet. När alla rekommendationer är genomförda så kan hela den aktuella revisionen stängas.

Hur går det i de här två revisionerna?

De flesta av de uppsatta rekommendationerna i de här revisionerna har vad jag känner till ännu inte blivit stängda, det vill säga blivit godkända av Internrevisionen som genomförda. De här handlingsplanerna upprättades i Vägverket och det var meningen att de skulle följas upp i den nya organisationen i Trafikverket, men som det ser ut återstår det uppföljningar att göra för att se hur långt man har kommit med de här punkterna idag.

Hur långt ut i organisationen nådde innehållet i de här revisionsrapporterna? Var det något som det gjordes ansträngningar att få ut på den lägsta operativa nivån i organisationen, till markförhandlare med flera?

Nej, inte vad jag känner till. Klienten för det här revisionsarbetet var toppen på organisationen, verksamheten på huvudkontoret. Meningen var inte att göra nålstick och anmärka särskilt på detaljer i enskilda projekt, tanken var att vi skulle rätta till hela systemet, alla rutiner för hantering av vägområde i hela Vägverket. Regionerna fick det mer som kännedom. Det är i första hand åtgärderna i handlingsplanerna som man fokuserar på.

Vilka anledningar finns det till att det uppstår avvikelser?

Avvikelser kan uppstå i olika delar av vägbyggnadsprocessen. Under projekteringskedet när man projekterar själva vägområdet och tar fram en arbetsplan så ställer man ut den och får den fastställd. Det är en väldigt noggrann och kontrollerad process. Sedan när man tar fram nästa dokument, bygghandlingen, så ska den stämma överens med den fastställda arbetsplanen, men då finns det ingen kontroll över att den stämmer överens med arbetsplanen. Vi kunde inte se att det fanns någon slutkontroll eller mottagningskontroll av bygghandlingen där detta kontrolleras.

Sedan när man kommer till själva byggfasen, då finns det ingen punkt i byggmötesprotokollen, eller på något annat sätt, där man tar upp om det förekommer några avvikelser från själva bygghandlingen. Man tar ofta upp olika andra avvikelser, till exempel av teknisk karaktär, på byggmötena och det borde vara självklart att man tar upp frågan om avvikelser från vägområdet också. En anledning till att det inte lyfts upp är kanske att entreprenören inte känner till begreppet vägområde och vad det

innebär. Det står inte någonstans i hans underlag. Han får troligtvis bara en bygghandling som han ska bygga efter och vet inte vilken juridisk status den har.

Med sådana här bristande rutinerna så kan det vara så att det byggs utanför det fastställda vägområdet utan att ens markförhandlaren i projektet får reda på det. Även projektledaren eller entreprenören kan vara ovetande om att det blivit fel även fast de gör allt för att det ska gå rätt till. Projektledaren är idag den ende som är ansvarig för att kontrollera att allt går rätt till i projektet och att väglagen följs. Det är ingen utomstående som kollar på de här ritningarna och ser om man byggt som man hade rätt till. Som en följd av det här så var en av slutsatserna i den första revisionen att vi inte hade någon koll på vägområdet, det fanns inte någon säkerhetskontroll om det blev byggt som det ska vara.

Frågan är om projektledaren är för hårt ekonomiskt styrd? Ledningen ställer krav på tid, ekonomi och byggnation, men några övriga frågor ställer man inte. Ledningen kanske inte heller har den juridiska kompetensen? En av våra rekommendationer gällde kunskap hos controllers och på den centrala nivån, hos de som borde kontrollera lagligheten i projekten. Det borde finnas ett regelverk och en kunskap om vad som är väsentligt och oväsentligt. En projektledare måste kunna konsultera någon om detta om han är osäker.

Vad kan man göra för att förbättra hanteringen av vägområden?

Det är överhuvudtaget att man genom hela processen har avstämningar, kontrollfrågor, håller vi oss inom det här området? I projekt så fokuserar man mycket på de tekniska och ekonomiska frågorna, men det juridiska är ju minst lika viktigt. Man kan till exempel ha en punkt i byggmötesprotokoll om just detta, då kommer det upp på ett naturligt sätt i projektet. Man måste bygga in de här kontrollerna i de rutiner man redan har.

Man skulle eventuellt kunna ha någon form av kontroll i slutändan också, då man jämför relationsritningen med vägområdet för att se om det stämmer överens. Det bästa är dock om man kan upptäcka det redan i projekterings- eller byggfasen så man kan undvika det eller hantera det medan det är aktuellt. De flesta avvikelser tror jag uppstår under produktionsfasen när man är ute och rör sig i terrängen och ser förbättringar.

Skulle det vara lätt att genomföra de här förbättringspunkterna?

Mycket lätt tror jag. Det innebär ett visst merarbete, men det behöver inte bli särskilt kostsamt. Det borde till exempel vara lätt att lägga digitala kartor på varandra i en dator för att kontrollera ritningarna med varandra. Man kan genomföra sådana kontroller genom projektets alla skeden och man skulle också kunna ha en säkerhetskontroll efteråt då man jämför relationsritningen med arbetsplanens vägområde. Oavsett vad det skulle kosta så är det självklart att man kontrollerar detta.

Vad tycker du om att samla alla vägrätter och nyttjanderätter som uppstår i olika vägprojekt i en central databas för att få en ökad överblick och tillgänglighet till dessa?

Det är jättebra, det är även ett av förslagen i revisionen. Vi har ingen koll på dem. Det finns inget bra system som håller ordning på vägrätterna eller nyttjanderätterna, de ligger på olika ställen i dag. Det finns ju en vägdatatabank med teknisk data om alla vägar, där borde man förslagsvis kunna lägga in vägrätten också. Jag välkomnar ett system där det blir ordning och reda på detta.

Kan man förbättra arbetet med arbetsplaner?

Det kan man säkert göra till en viss grad, men jag tycker att vi också borde kunna ha en smidig hantering av arbetsplaner och kunna göra mindre avvikelser i viss utsträckning. Det kostar kanske för mycket att utreda för exakt i arbetsplanskedet. Det viktiga är att avvikelser sköts på rätt sätt, att man kommunicerar med berörda markägare, informerar om deras rättigheter och skyldigheter osv, på det sättet kan man komma ganska långt.

Man bör kunna göra förändringar på några meter i sida, men det måste man kommunicera med de som är berörda, man måste göra tillägg till arbetsplanen eller upprätta en ny arbetsplan med utställning och fastställning om det behövs. Jag har efterfrågat anvisningar om olika toleransnivåer, när man kan använda vilket alternativ. Det kan inte överlåtas till en projektledare att bedöma helt själv. Man måste kunna tillåta att det blir avvikelser från vägområdet, men man måste hantera det på rätt sätt.

Vilka risker finns det med en bristfällig avvikelshantering?

Den uppenbara risken är ju att Trafikverket begår ett lagbrott. Det ligger inte i någons intresse att man har en myndighet som begår lagbrott. Det är en av grundpelarna i Internrevisionen, att granska så att vi följer lagen. Det vore konstigt om vi som myndighet inte följde lagen som vi är satta att tillämpa.

Det kan vara så att vi kanske inte är tillräckligt tydliga i hur lagen ska tillämpas, att vi själva inte har tagit ställning till det här. Det är en brist hos myndigheten att vi inte vet hur vi ska tolka de här reglerna. Det är något som den centrala juridiska enheten ska tala om, vad det är som gäller. Om varje projektledare ska ta de här besluten så blir det väldigt godtyckligt och vi riskerar att man inte behandlar alla svenskar lika.

För den enskilde så är ju risken att vi tar mark som vi inte betalar för. Allmänheten är väldigt dåligt insatt i hur Väglagen fungerar och har svårt att upptäcka när vi gör fel. Nu har det gjorts vissa förbättringar i informationsbroschyren som delas ut vad det gäller information om processen och rättigheter med mera. Det är viktigt att vi talar om både vilka skyldigheter och rättigheter medborgare har i processen på ett tydligt sätt. Väglagen är ett unikt sätt att bygga väg på och det är viktigt att vi värnar den.

Vilka typer av avvikelser förekom i de objekt som Internrevisionen studerade?

Det varierade mycket. Det var olika variationer i sida, olika omarbetningar av slänter med mera, även höjdlid var det vissa variationer. Ofta var det olika ekonomiska incitament som hade föranlett förändringar i förhållande till det fastslagna vägområdet.

Hur ska arbetsplanprocessen gå till när man använder totalentreprenader?

Det är en jättesvår fråga. Förmodligen måste man jobba med det i två steg. Att man upprättar en preliminär arbetsplan som sedan ställs ut för definitiv bedömning när en entreprenör har blivit utsedd och som därefter kan fastställas.

När totalentreprenören sedan sätter i gång och bygger så har vi dålig insyn i vad som händer. På något sätt måste vi kontrollera att det byggs enligt lagen. Det är vårt ansvar som myndighet att göra det.

7.2 Bilaga Enkät svar

I de fall det inte har gjorts något tillägg till arbetsplanen, vilka skäl bedömer du att det beror på?

"Tidsfaktorn, det är bråttom och uppgörelse görs med berörd fastighetsägare och sedan byggs det. (inte tid att handlägga)"

"Har inga bra konkreta exempel på detta. Är dock övertygad att man ibland tror att det är så liten avvikelse att den inte behöver rapporteras. Sedan kan det nog bero på att man inte har kunskap att det ska göras en tilläggsskrivelse. Tror även att det kan bero på att vi inte gör en ordentlig uppföljning på vad entreprenören har byggt, d v s efterlevt planen."

"Det har inte varit betydelsefullt"

"-Okunskap om vad tillägg är

-Tidsbrist

-Oklart om de tekniska lösningarna funkar då avvaktar man hellre med tillägget tills man vet hur det blev och då kan det bli försent att göra det"

"Kunskap och tid."

"mindre än oväsentligt samt i några fall omtag helt och hållet eller ändring av planen."

"Okunnighet

De skiter i frågan

Noll förståelse för grundlagen och äganderätten"

"Bristfällig projektering och för stora frihetsgrader hos projekt- och bygglidare och entreprenör."

"Omständig formalia, bagatellartade avvikelser"

"Okunskap, kan verka krångligt."

"Projektledaren äger frågan men har alltid nya projekt att lösa. I skogs- eller jordbrukslandskapet löses totala markintränet och "allt är frid och fröjd"

"Mindre avvikelse, överenskommelse med markägare"

"Okunskap, lättja"

"Förmodligen för att det upplevs som krångligt, tidskrävande och fördyrande. Det har istället upprättats avtal med markägare."

"Det har då rört sig om obetydliga intrång som ej bedöms påverka några andra intressen än fastighetsägaren, vilken man först gjort upp med. Prioriteringen har varit att det är viktigast att vi är överens med fastighetsägaren."

Avvikelser från arbetsplaner

"Att man vill undvika byråkrati och administration som drar ut på tiden."

"Okunskap och ointresse"

"Mindre avvikelse alt. att kommunen äger marken och att det därför "inte spelar så stor roll"."

"Tydliga uppgifter i bygghandling resp arbetsplan samt krav på entreprenören att absolut hålla sig inom planen."

"Okunskap. Ingen vill driva detta arbete. Ramlar mellan stolarna."

"Avvikelsen har varit väldigt liten, 0,5 - 1,0 m inom skogsmark."

"Markförhandlarens intresse för saken."

"Intrånget är marginellt och arealen har ändrats så att fastighetsägaren har erhållit rätt ersättning. (Marginellt=0 - 2 m i skogsmark, Arealen understiger 20 m²)"

"Avvikelsen är ej oväsentlig"

"Man har, vad jag vet, aldrig tidigare justerat uppkomna avvikelser i efterhand. I de flesta (alla...) så är det bara fokus på byggnationen."

När en fastighetsägare drabbas av ett förändrat markanspråk på grund av en avvikelse, brukar han/hon ges möjlighet att påverka det beslutet på något sätt?

Ja: 4 st Nej: 2 st

"Oftast."

"Ja, om inte skadan redan är skedd, d v s redan byggt."

"Ja, det blir alltid en diskussion"

"Ibland ja, men det är svårhanterligt tycker jag när det bara kan göras tillägg när det är oväsentlig avvikelse, då ska det ju inte påverka värdet på fastigheten och således sakna betydelse för markägaren"

"nej inte mycket"

"Alltid samråd men om inte ett gemensamt intresse gäller olika skolor. Tillägget är resp är inte en tvångsrätt som kan överklagas och få prövad. Bäst om det kan betraktas som en tvångsrätt eftersom det ger en prövningsrätt. Om ingen tvångsrätt och ingen prövninge gäller endast ändring av arbetsplan."

"Nej. Oftast är det redan byggt också."

"information om avvikelsen accepteras i allmänhet"

"Beroende på betydelsen"

"Ja, i de fallen då det finns en alternativ lösning."

"Ja, som jag sa tidigare har man framför allt sett det som viktigt att vara överens med fastighetsägaren."

"Ja, genom personlig kontakt med markförhandlare"

"Det beror på."

"Om intrånget påverkar nyttjandet av marken informeras markägaren och markägaren ges möjlighet att yttra sig. Beror intrånget på tekniska förutsättningar för att bygga vägen är det svårt att låta markägaren påverka beslutet."

"Nej, planläggningen och byggandet har normalt kommit så långt att det inte utan stora kostnader går att göra ändringar."

"Beroende på var intrånget sker, kan man genom andra tekniska lösningar minska intrånget. Detta i ett samråd med fastighetsägaren."

"Om det ej är frågan om en mindre avvikelse så är det ju så gott som alltid en frivillig upplåtelse och en ren affärsuppgörelse."

"Personligen försöker jag hålla en bra dialog med markägarna, jobbar mycket med att lösa problemen innan det blir en konflikt både internt och externt. Det finns många bra exempel på att ML, som har en helhetssyn, kan lösa problem på ett billigt och innovativt sätt.

Kravet är ju då att PL har ödmjukheten att inse sin egen begränsning och låta ML vara med hela resan.

ML har ett även ett vidare ansvar än det enskilda projektet (rättvisa mot markägare i stort) - Det som PL tycker är billigt kanske kan vara 20ggr för mycket och ge öderstigna konsekvenser för marklösens rykte."

Vem gör i regel bedömningen/klassificeringen av vilken typ av avvikelse det rör sig om när den uppkommer i ett projekt? (oväsentlig avvikelse, större avvikelse osv)?

Markförhandlaren (2st)

Projektledaren. (2st)

"Projektledare och markförhandlare i dialog oftast. Tyvärr tar projektledare själv beslutet ibland och bara bygger (ingen kontakt med varken markförhandlare eller sakägare)"

Avvikelser från arbetsplaner

"Projektledaren tillsammans med plansamordnare och markförhandlare."

"Projektledaren med input från markförhandlaren och plansamordnaren. I större projekt enhetschef för projektledare delaktig i resonemang. Vet dock ej om ett formellt beslut tas eller om det bara resoneras."

"Marklösaren i projektet underförutsättning att det kommer till hans/hennes kännedom före det att relationsritningen kontrolleras. Efter kontroll av relationsritning bör tillägg göras med denna ritning som underlag eftersom det oftast finns avvikelser."

"Markförhandlaren påpekar, projektledaren ignorerar"

"Projektledaren, markförhandlaren och plansamordnaren."

"Bör vara projektledare och markförhandlare med stöd av konsultens handling, som med färger visar avvikelse mellan arbetsplan och bygghandling vad gäller ianspråktagande av mark"

"Projektledaren, markförhandlaren"

"Vet ej, tror att det sker i samförstånd mellan projektledare och markförhandlare. I de flesta fall är det en dialog mellan projektledare, byggledare, och markförhandlare., men ytterst är det projektledaren."

"Byggledaren och projektledaren."

"Oftast jag som markförhandlare tillsammans med plansamordnaren
Projektledningen (projektledare, byggledare o markförhandlaren i förening)"

"Projektledare och markförhandlare. Ibland i samråd med arbetsplanesamordnare."

"PL / MF som löser detta, men går inte vidare till att göra en tillägg, i de flesta fall."

"Projektledare och markförhandlare i samverkan"

"Man klassificerar inte avvikelserna i oväsentlig eller större. Om avvikelserna märks så tar man kontakt med markägaren och ibland länsstyrelsen. Ofta bygger man först och kommer efteråt på att det är utanför arbetsplan."

Vilka är de främsta anledningarna till att avvikelser från arbetsplaner uppstår enligt dig?

"Ingen projektering i fält och för dåliga handlingar in i arbetsplanearbetet. Det fuskas med grundkartan."

"Man har inte projekterat i rätt omfattning på rätt ställen i planen, d v s för lite identifiering och fördjupning på riskområden, som sedan uppstår i detaljprojekteringen."

"Inte tillräckligt utrett i projekteringen. Har inte tittat på effekterna på varje fgh. Markförhandlaren inte med i projektet från start."

Avvikelser från arbetsplaner

Okunskap hos projektledaren om innebörden i vågrätt mm
Driftprojektledare inte med i ap-skedet”

”Geotekniska förhållanden.”

”geotekniska problem, krav ofta från kommunerna om mindre justeringar under byggtiden, ”bättre lösningar av en teknisk fråga” ”

”För dåligt undersökt i arbetsplaneskedet.”

”Bristfällig projektering och arbetsplaner som inte är så väl genomtänkta mot verkligheten och byggskedet.”

”Dålig proj, totalentreprenader”

”Konsultens tidspress utifrån angivet anbud.
Hur löses frågan vid totalupphandling är mer än en gåta. I denna upphandlingsform stundar paradiset för advokater och ombud för fastighetsägare.”

”Svårt att förutse allt i arbetsplaneskedet”

”Dålig projektering”

”Entreprenören vill bygga på ett sätt som man inte har haft i åtanke då arbetsplanen har upprättats.”

”Den främsta anledningen är en för dålig projektering. För mycket av en skrivbordsprodukt. Man upptäcker därför alltid ”nya” saker, antingen vid framtagandet av bygghandling, eller i entreprenadskedet.”

”Otillräckliga markundersökningar i planskedet, de som upprättar planen är ute för lite i verkligheten för att kunna projektera bästa möjliga lösning. Sedan hittar entreprenören och bygglidaren bra lösningar som går utanför planens gränser.”

”Ev dåligt berg så att bergsskärningar inte kan utföras som projekterat. Ändrade släntlutningar på förslag från entreprenör som våra byggföretaget köper.”

”Olika projektörer som upprättar arbetsplan resp bygghandling. Man har kommit ett steg längre i bygghandlingen och tror sig behöva större arbetsområde än vad man beräknat i arbetsplanen.”

”Vagt underlag i projektörens handlingar, svag kontroll av handlingarna men även för lite inmätningar i A-planeskedet...”

”Fel i AP handlingar, ändrade förutsättningar, ändring av lösning pga finansiering/pengarna saknas”

”Det beror på storlek på projekt och vart vi är landet och vilka som är med i projektet. Det beror också på hur storlek till ”avvikelse” vi talar om också.”

”Dåliga arbetsplaner”

Avvikelser från arbetsplaner

"Dåliga arbetsplaner pga av för låga kvalitetskrav och pengatilldelning. Geoteknik är oftast bristfällig, likaså avvattningen."

"Dåliga Arbetsplaner, där man "glömt" saker. Dåliga inmätningar, man litar helt på att levererad höjd överensstämmer med verkligheten."

"Arbetsplanen innefattar ej något arbetsområde med tillfällig nyttjanderätt under byggtiden
Arbetsplanen undermålig avseende avvattning. Tex dammar, dagvattenledningar mm
Arbetsplanen snålt tilltagen. Tex viltstängsel får ej plats mm. Innovationer under byggskedet ryms ej inom vägområdet."

"Det är en "lång resa" att göra alla stegen innan bygget är klart. Det är så mycket detaljer som "orsak och verkan" som tappas med tiden i olika skeden. Mycket beroende på att det kanske inte är någon som varit med från början till slutet i alla delar.

I byggskedet tappas mycket på "ekonomins altare!" och att osaken till en konstruktion inte framgår utan enbart ter sig onödigt dyr."

Tycker du att det finns klara och väl fungerande rutiner för hur man ska agera när man löser extra mark i samband med avvikelser från en arbetsplan?

Nej: 9 st, Ja: 5 st

"Det är ok."

"Det är inget problem. Folk är snälla bara man frågar först och bygger sen."

"Ja med inte så kända och inte använda, Det försöks att "sneda" så mycket det går, men alla goda minnen i dessa frågor."

"Tydliga rutiner finns, men det hade varit önskvärt med en lättnad i lagstiftningen som kanske skulle kunna ge en något större vingelmån i de fall det bara berör enskilda ändamål."

"Nej, jag tror att detta görs lite olika beroende på omständigheterna i det enskilda fallet."

"Ja, det gäller "bara" att projektledare och markförhandlare tillsammans tar ansvar för att rutinerna följs och gör tillägg!"

"Ofta ett gemensamt intresse mellan parterna att lösa avvikelsen och därmed ingen fråga ekonomiskt eller juridiskt, dvs det är en oväsentlig avvikelse ur båda parter synsätt."

"Ja, rätt så, men de kan förtydligas ytterligare i vår riktlinje och dess rutiner."

Vad tror du kan förbättras/göras annorlunda för att minska uppkomsten av avvikelser?

"Ett bättre mtrl in i framtagande av arbetsplan (en riktig grundkarta, några dagars fältarbete mm)"

"Kvalitetssäkra våra handlingar mer, där även byggkompetens måste finnas med. Fördjupa arbetet där vi har riskområden, d v s identifiera "hot-spots" och hur vi avser att hantera dessa. Jag tror även att man skulle behöva komma ut mer i fält, där konsulterna ofta tar fram en skrivbordsprodukt, som sedan inte fungerar."

"Driften, dvs de som ska ta över anläggningen måste vara med tidigt."

"Bättre projektering"

"Utbilda projektledarna i vägrätt, inskränkt vägrätt, tillfällig nyttjanderätt och var inte rädd för att använda rättigheterna där de behövs
Utbilda även konsulterna i dessa begrepp"

"Förarbete"

"Det är uppenbart att det är en sammanslagning av projektering av arbetsplan/vägplanen och bygghandlingen. Dett är sedan länge uppdelat i två separata projekt som handlas upp separat. upphandlingen kan alltså resultera i att olika konsulter arbetar i dessa två delar. dagens tendens till överklagningar gör inte saken bättre. Med en bättre ekonomisk planering och prioritering kan den ursprungliga orsaken till uppdelning helt tas bort.En sammanslgning av projekteringen ger en bättre grundhandling för fastställelsen och bättre kvalite i byggandet. Under byggtiden uppstår ändå avvikelser men borde bli färre."

"Bättre handlingar"

"Projektera planen bättre. Minska frihetsgraderna vid byggskedet."

"Bättre proj med kunniga projektörer som är ute i fält !!"

"Bättre projektering."

"Bättre underlag vid arbetsplans upprättande. Idag missas grundläggande geoteknik och vattenproblematik."

"Markförhandlarna ska medverka i tidigt skede i arbetsplaneprocessen och ha kontinuerlig kontakt med markägarna under tiden så att alla fallgropar kan undvikas. Projektledarna bör sätta sig in i hur en avvikelse ska hanteras enligt rutiner/lag och samarbeta med markförhandlarna."

"Bättre projektering, ökad kunskap angående väglagen."

"Ja, att inte begränsa arbetsområdet till minsta möjliga, lämna lite luft så att entreprenören har utrymme att hantera smarta lösningar inom arbetsområdet."

Avvikelser från arbetsplaner

Bättre att i så fall använda tillägg till arbetsplan för att återlämna mark som inte har behövs för vägprojektet.”

”Vi måste ställa högre krav på projekteringen.”

”Projektera längre i planskedet, snåla inte på platsbesök och markundersökningar.”

”Mer geotekniska undersökningar, ap och bh görs samtidigt.”

”Tänka igenom vad som behövs ordentligt i början. Att samma konsult upprättar både arbetsplan och bygghandling, men det hjälper inte alltid.”

”Mer tid för kontroll och mer rutinerat projektering”

”Vara mer noggrann i arbetsplanen och proj mer bygghandling innan arbetsplanen fastställs. Ta det hela mer på allvar.”

”Förbättra Arbetsplanen.

Det bästa skulle vara om man direkt tog fram bygghandlingen och fastställde arbetsplanen efter bygghandlingen. Detta minimerar behovet av att lösa extra mark. I arbetsplanen behandlas avvattningen minimalt, vilket ger stora problem under bygget.”

”Gör arbetsplan och bygghandling samtidigt.”

”Bättre grundhandlingar, gör bygghandlingen och skala av den och fastställ. Detta borde minska antalet avvikelser.”

”Arbetsplanen måste upprättas med en mycket större noggrannhet än i dag och på något sätt ha förmågan att inrymma innovationer och förbättringar i byggskedet. Högre projkompetens!”

”Öka marklösarens status och att jämföras med PL (i det mesta) och i markrågor ha allt ansvar att bevaka dessa frågor.”

Tycker du att något kan förbättras i hanteringen av avvikelser när de väl har uppstått?

Ja: 3 st

”Nej”

”Följer man rutinerna så är det ok.”

”Ta tag i dem omgående, så de inte försenar projektet. Säkerställa eventuella avvikelser i samband med byggskedet, så vi vet vilket markanspråk vi har efter färdigställandet.”

Avvikelser från arbetsplaner

"Ja, markförhandlaren måste informeras frå projektet och vem som beslutar om tillägg eller inte måste klargöras!"

"Snabbt göra tillägg till AP"

"En tydligare medvetenhet att det ska göras när det händer och när relationsritningen blir klar. Många avvikelser kan bara upptäckas med ett riktigt underlag. "

"Bygg inte utan att först ha avtalat med fastighetsägaren."

"Formalian"

"Information och utbildning."

"Ökad kunskap, tydlig rutin."

"Bättre rutiner och smidigare process för att göra tillägg."

"Som jag nämnt tidigare tycker jag rglerna, och därmed rutinerna kan förenklas en aning i de fall man bedömer att endast enskilda intressen berörs."

"Det borde finnas tydligare processbeskrivningar för hur man går till väga. "

"Ta fram en enkel lathund och lägg i ppi som alla ska följa. Rada upp steg för steg hur man ska gå tillväga. De dokument som idag finns är inte tydliga nog."

"Eventuellt tydligare riktlinjer. Ofta tvekar man, ska vi eller ska vi inte göra ett tillägg."

"Ta det mer hela på allvar och alla ska förstå vad det innebär om man inte gör rätt. Och vilka konsekvenser det blir av sitt handlande."

"Fungerande gemensam rutin och information till projektledarna att det inte är så farligt."

"Just nu finns ingen realistisk möjlighet att hantera avvikelser inom gällande lagstiftning. Det tar för lång tid och blir för dyrt. Därför låtsas man inte om avvikelser, utom när det är alltför uppenbart. Då gör man upp med markägaren (enskilda intressen). Någon gång länsstyrelsen om det är risk för en "smäll" (allmänna intressen)."

"Ett erkännande att avvikelser förekommer och en realistisk laglig möjlighet att åtgärda avvikelserna vill automatisk medföra rutiner för avvikelser."

"Att avvikelsen hanteras så snart som möjligt."

Har du några övriga synpunkter/kommentarer?

"Avvikelser får uppstå för det man inte kunde förutse. Det går lång tid mellan projekteringen och genomförandet av ett projekt, så man ska kunna justera handlingarna. Det som däremot inte får uppstå är att man gör det "olagligt" dvs utan formell hantering."

Avvikelser från arbetsplaner

"Markförhandlaren får lägga ner mycket tid på att rätta bygghandlingen så att den överensstämmer med arbetsplanen.
I arbetsplanen glömmar man många gånger bort en så enkel sak som släntavrundning."

"Personligen tycker jag att det är för stor dominans av konsulter - konsulter biter aldrig den som föder dom! Det betyder att de gör det som de blir tillsagda och hur blir det då när PL är okunnig och konsulterna optimerar sitt!?"

Marklösen har ett mer långsiktigt ansvar för att vara rättvis på alla plan mot alla markägare i hela landet. Övertramp (ekonomiska etc) smittar oftast mycket mer än vad PL förstår."

"Vi måste bli bättre på att undvika avvikelser för att värna väglagen och dess lydelse. Tyvärr tror jag vi går åt fel håll just nu med tanke på totalentreprenader. Vi kommer nog få fler avvikelser är jag rädd för."

"Varning utfärdas för vad totalupphandling i praktiken kan ge med högre kostnadsbild, resultat och slutlig sämre kvalitet.
Totalupphandling är "Kejsarens nya kläder", som ingen chef i högre rang vågar stå emot, tyvärr."

"Det är för dåligt då vi är en myndighet."

"Viktigt att relationsritningen tas fram, det är även det slutliga dokumentet för att gentemot fastighetsägare kunna redovisa exakt hur mycket mark som tas i anspråk. Ritning är således underlaget för att i ett tillägg skapa den slutliga och rätta omfattningen av vägrätten."

Min erfarenhet är att relationsritningen har av projektledarna förhandlats bort i slutskedet av projektet som en del av slutuppgörelserna. Inte bra då denna frågan borde ägas av marklösenansvariga och inte projektledarna."

"Exempelbank önskas på tex markförhandlings arbetsrum.
Tydligare rutiner hur man gör tillägg behövs."

"Man måste ha en helhetssyn. Vagar är en stark politisk fråga. Ytterst handlar det om konflikten mellan det enskilda ägandet och det allmännas bästa. En enskild markförhandlare ska inte fälla ett vägprojekt bara för att han kan det med hänvisning till diskrepanser mellan plan och utförande, på samma sätt som projektledarna måste inse vikten av att skydda den enskilde mot rena övergrepp från staten."

"Järnvägsbyggande drivs på en annan politisk arena och kan på intet sätt jämföras med vägbyggande."

"Bra frågeställningar. Hoppas att ni får fram ett bra resultat för det här är ett område som har förbättringspotential. "