



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2012:2
REGERINGSUPPDRAG

Harmonisering av kommunernas plan- arbete i digitalmiljö

– rapportering av uppdrag 9
enligt 2011 års regleringsbrev



Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö

- rapportering av uppdrag 9 enligt 2011 års
regleringsbrev

Boverket januari 2012

Titel: Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö
Utgivare: Boverket januari 2012
Rapport: 2012:2
Upplaga: 1
Antal ex: 80
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-86827-98-4
ISBN pdf: 978-91-86827-99-1
Sökord: planarbete, harmonisering, digital information,
informationssamverkan, informationsförsörjning, planprocessen,
genomförandeprocessen, kommunala planer, digital lagring, e-tjänster, e-
förvaltning
Dnr: 229-370/2010

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2012

Förord

Den digitala utvecklingen går fort, och så gott som samtliga enskilda medborgare, företag och organisationer efterfrågar och ställer krav på att snabbt få tillgång till aktuell, tillförlitlig och förståelig information. Det finns redan idag en stor efterfrågan på digital och lättillgänglig information; vad gäller inom området jag bor i, vad gäller för den fastigheten jag är intresserad av att köpa, hur går det med min bygglovsansökan, var finns det byggbar mark inom kommunen osv. Allt tillsynes frågor som borde kunna besvaras enkelt och direkt, men det krävs att förutsättningarna för dessa e-tjänster utvecklas, bland annat genom en harmonisering av plan- och genomförandeprocessen och en informationssamverkan mellan samhällsplaneringens aktörer.

Med e-tjänst menas en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt.

Den informationssamverkan som beskrivs i rapporten är grunden för att två eller flera organisationer ska kunna använda varandras information. Informationssamverkan kan inom offentlig förvaltning antingen styras fram via författningsreglering eller skapas genom avtal eller överenskommelser.

Boverkets har på regeringens uppdrag under år 2011 genomfört ett uppdrag i syfte att verka för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö och en mera enhetlig digital lagring av de kommunala planerna. Detta är Boverkets avrapportering av uppdraget.

Boverket har valt att utarbeta rapporten i nära samverkan med Lantmäteriet inom ramen för den organiserade samverkan som redan finns mellan myndigheterna. Samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet har formen av ett flerårigt program "Sammanhållen Planerings- och Fastighetsbildningsprocess" (SPF).

Rapporten har i sammanställts av Mikael Jarbrink från Boverket och Per-Anders Karlgren, konsult Lantmäteriet med stöd av Maria Rydqvist, Boverket, Ewa Swensson och Mats Halling Lantmäteriet. Uppdraget har också utförts i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och med länsstyrelserna. Representanter från dessa organisationer har varit Anna Eklund och Björn Adolfson.

Karlskrona januari 2012

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Etablering av harmoniserat planarbete i digital miljö	7
Flerårig handlingsplan för samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet	7
Inledning och läsanvisningar	9
Ordlista	11
Uppdraget	17
Organisation och arbetssätt	17
Harmonisering av planarbetet	18
Ansvar för olika delar av harmoniseringen	19
<i>Sammanfattande kommentar</i>	21
Harmonisering på kort och lång sikt	21
Nulägesbeskrivning	23
Tillämpning av digital teknik	23
<i>Omvärldsfaktorer som påverkar planarbetet</i>	24
<i>Lagstiftningen</i>	24
<i>Arbetssätt, kompetens</i>	24
<i>Teknik och digital information</i>	25
Kommunerna ansvarar för planarbetet och samverkan är nödvändig	25
Regeringens plan för en svensk e-förvaltning	26
<i>Iakttagelser</i>	28
<i>Staten måste välja ramverk</i>	28
Information och informationsförsörjning	28
<i>BIM</i>	29
Mål och Nyttor	31
De övergripande målen för planarbetet	31
Regionala mål och nyttor	32
<i>Gränsöverskridande samhällsplanering</i>	32
<i>Planeringsunderlag</i>	32
Lokala mål och nyttor	33
Andra nyttor	34
<i>Byggbranschens nyttor</i>	34
<i>Programleverantörernas nyttor</i>	34
<i>Enskilda medborgares nyttor</i>	34
Handlingsplan	35
Samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet till år 2015	35
<i>Måluppfyllelse</i>	36
Planprocessen	36
Styrning och organisation av planarbetet	37
Information och informationsförsörjning	37
<i>Objekttypskatalog inom Svensk GEOprocess</i>	37
<i>Grundkarta</i>	38
<i>Informationsdelning inom offentlig verksamhet</i>	38
Identifiera informationen som behövs och som skapas i planarbetet ...	39
Peka ut den organisation som bör ha informationsansvaret	39
Beskriva begrepp och informationsstrukturer	39
Ställa krav på informationstjänster	40
Metadata	40

Arkivering och lagring	40
Kompetens	41
Tekniska verktyg.....	42
Vägledning	42
Etablering av harmoniserat planarbete i digital miljö.....	42
Flerårig handlingsplan för samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet	43

Sammanfattning

Etablering av harmoniserat planarbete i digital miljö

Regeringen har uttryckt en vilja att planeringsprocessen ska effektiviseras. Boverket föreslår i denna rapport ett antal åtgärder för att utveckla och harmonisera kommunernas planarbete i digital miljö. För att nå framgång krävs samverkan mellan alla aktörer inom plan- och plangenomförande om en strategi för hur nya arbetssätt och samverkansformer ska etableras. Det är inte tillräckligt att erbjuda nya verktyg, utan det krävs ett nytänkande och reformering av etablerade arbetsmetoder. Omfattande informations- och utbildningsinsatser måste planeras i samverkan mellan Boverket, Lantmäteriet, länsstyrelserna och SKL.

Det är ofta ett stort antal aktörer inblandade i själva planprocessen. Det är aktörer i form av myndigheter och organisationer, privata företag och enskilda medborgare. Varje aktör, även myndigheterna, väljer själv med utgångspunkt från sina behov och möjligheter vilka tekniska verktyg som används och hur och i vilket format information hanteras och lagras. För att göra det möjligt att samverka inom informationsutbytet och för att skapa största möjliga effektivitet i planeringsprocessen fordras att standardiserade normer för informationsbeskrivning och informationsutbyte tillämpas mellan alla medverkande parter i planeringsprocessen.

Flerårig handlingsplan för samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet

Boverket har tillsammans med Lantmäteriet skisserat en flerårig handlingsplan med aktiviteter som direkt ska främja en harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö samt ett mer enhetligt tillhandahållande av den digitala planinformationen.

Inom ramen för arbetet har Boverket identifierat vissa åtgärder som har särskild betydelse för att främja kommunernas möjligheter att bedriva

planarbete i digital miljö. De ingår i en informationsinfrastruktur som ska tillgodose generella behov inom e-förvaltningen och som E-delegationen tillsammans med utvecklingsansvariga myndigheter har ansvar för. För att kunna gå vidare med uppdraget att främja och harmonisera digitala tillämpningar inom planarbetet är Boverket och kommunerna, liksom alla andra berörda organisationer, beroende av att infrastrukturen etableras och kopplas direkt till planarbetet. Här har Boverket ett naturligt ansvar för att tillsammans med kommunerna och Lantmäteriet driva utvecklingen.

Inledning och läsanvisningar

Den digitala utvecklingen går fort. Alla, enskilda medborgare, företag och organisationer efterfrågar snabb och tillförlitlig information om det som berör dem. Det finns redan idag en stor efterfrågan på information – vad gäller inom området jag bor i, vad gäller för den fastigheten jag är intresserad av att köpa, hur går det med min bygglovsansökan, vem ska jag vända mig till med min fråga, var finns det byggbar mark inom kommunen osv. Frågor som borde kunna besvaras enkelt och direkt, men det krävs att förutsättningarna för dessa e-tjänster utvecklas, bland annat genom en harmonisering av plan- och genomförandeprocessen.

Boverkets har på regeringens uppdrag under år 2011 tagit fram en handlingsplan för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö och en mera enhetlig digital lagring av de kommunala planerna. Detta är Boverkets avrapportering av uppdraget.

Inom ramen för arbetet har Boverket identifierat några åtgärder som har särskild betydelse för att främja kommunernas möjligheter att bedriva planarbete i digital miljö. Dessa förtecknas nedan.

Nedanstående punkter A–C beskriver aktiviteter som Boverket inte själv rår över. De ingår i en informationsinfrastruktur som ska tillgodose generella behov inom e-förvaltningen och som E-delegationen tillsammans med utvecklingsansvariga myndigheter har ansvar för. För att kunna gå vidare med uppdraget att främja och harmonisera digitala tillämpningar inom planarbetet är Boverket och kommunerna liksom alla andra berörda organisationer beroende av att infrastrukturen etableras. Numrerade punkter är direkt kopplade till planarbete. Här har Boverket ett ansvar att tillsammans med kommunerna och Lantmäteriet driva utvecklingen framåt.

A. Fastlägg ett ramverk/en interoperabilitetsarkitektur för svensk e-förvaltning.

Skapa förutsättningar för att möjliggöra utbyte av information mellan olika verksamheter och organisationer genom att fastställa en interoperabilitetsarkitektur som beskriver den valda standarden för att utbyta information via tjänster och meddelanden.

B. Etablera infrastrukturella tjänster.

Skapa förutsättningar för att verksamhets- och organisationsövergripande tjänster ska kunna upprättas genom att utveckla infrastrukturella tjänster som stöder samverkan och informationsutbyte inom e-förvaltningen. De tjänster som behövs för digital samverkan inom planarbetet är

- e-legitimation eller elektronisk identifiering
- objekttypskatalog
- tjänstekatalog.

C. Utpeka informationsansvariga.

Till viss del finns informationsansvaret tydliggjort genom förordningen om geografisk miljöinformation (SFS 2010:1770)¹. Men det räcker inte. Planarbete är beroende av information utöver den som regleras i förordningen. (Jfr nedan under pkt 2).

1. Skapa en gemensam beskrivning av planprocessen.

Utgångspunkt för samverkan, stöd vid beställning och utveckling av systemstöd.

2. Beskriva vilken information som behövs i planarbetet med koppling till beskrivningen av planprocessen.

Beskrivningen utgör grund för utpekande av informationsansvariga enligt C ovan.

3. Skapa informationsstandard för information som behövs i planarbetet.

Detta är en huvuduppgift för de myndigheter som har informationsansvar.

Informationsbeskrivningarna utformas som standardiserade maskinläsbara objekttypbeskrivningar och publiceras i objekttypskatalogen, se B ovan.

4. Kravställ e-tjänster för digital samverkan inom planarbete.

Sådana e-tjänster ska tillhandahållas av de informationsansvariga som bastjänster för informationsförsörjning (bastjänster).

5. Kravställ e-tjänster som ger medborgaren insyn och sakägare och berörda möjlighet att påverka planarbete.

6. Utforma vägledningar som stöd för arbete i en digitalt samverkande miljö.

7. Etablera nya arbetssätt genom en riktad massiv informations- och utbildningsinsats.

8. Upprätta specifikationer för informationskvalitet för detaljplaner.

För att uppfylla regeringens önskan att effektivisera planeringsprocessen är det viktigt att alla berörda aktörer inom plan- och genomförandeområdet är öppna för samarbete och tar till sig resultatet av de utvecklingsinsatser som föreslås i denna rapport.

¹ <http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/10/101770.PDF>

I rapporten föreslås ett antal åtgärder som behöver vidtas för att utveckla harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö. Det krävs en systematisk och genomtänkt strategi för hur nya arbetssätt och samverkansformer ska etableras. Det är inte tillräckligt att erbjuda nya verktyg utan det krävs ett nytänkande och reformering av etablerade arbetsmetoder. För detta fordras omfattande informations- och utbildningsinsatser. Planeringen av detta sker i samverkan mellan Boverket, Lantmäteriet och länsstyrelserna med stöd av SKL.

Ett hållbart samhällsbyggande förutsätter en process som uppfyller kraven på

Effektivitet – Ändamålsenliga planer ska kunna beslutas och genomföras med minsta resursförbrukning.

Förutsägbarhet – Alla berörda ska kunna förstå och bedöma konsekvenser och åtaganden i processen. Det ska vara möjligt att följa hur arbetet framskrider. Detta är grunden för medborgarens möjlighet till insyn och påverkan.

Medborgarperspektiv – Medborgarna ska ha tillgång till e-tjänster som ger tillgång till den information man efterfrågar.

Samverkan – Inom offentlig förvaltning ska finnas en samverkan som bygger på tydliga gemensamma riktlinjer för informationsutbyte.

Ansvar – Det ska finnas en tydlig ansvarsfördelning inom den statliga förvaltningen och mellan stat, kommun och företag.

Enhetlighet – Det ska finnas ett ramverk och överenskommelser som ger förutsättningarna för informationssamverkan över organisations- och ansvarsgränser. En viktig förutsättning är en samhällsgemensam objekttypskatalog.

Ordlista

För att underlätta läsande och öka förståelsen av rapporten finns här en ordlista som förklarar viktiga ord och begrepp.

Automatiserad samverkan	Annan benämning på det som vanligtvis kallas <i>interoperabilitet</i> . Termen används av E-delegationen
Bastjänster	Termen används av E-delegationen för att beskriva e-tjänster för informationssamverkan inom offentlig förvaltning. Kommentar: Den fullständiga termen är bastjänster för informationsförsörjning.
BIM	En förkortning för <i>Building Information Model</i> , <i>Building Information Modelling</i> samt <i>Building Information Management</i> . Det är ett mycket brett men relativt vedertaget begrepp, som tolkas mycket olika och betyder mycket olika saker beroende på vem som använder det. Kommentar: BIM refererar till en process där varje unikt objekt/byggnadsdel tilldelas ett ID. Det handlar

	<p>alltså inte om ett specifikt arbetssätt eller en programvara.</p> <p>Med BIM menas oftast informationshantering i byggnadsprojekt från början till slut, dvs. informationshantering i ett livscykelperspektiv. Här avses ansvar för informationsförsörjning som är fördelat till de organisationer, som svarar för den (sak)verksamhet som genererar informationen.</p> <p>Kommentar:</p>
Distribuerat informationsansvar	<p>Distribuerat kan syfta på organisation eller rumslighet (flera databaser eller noder utspridda på nätet).</p>
e-förvaltning	<p>Med e-förvaltning avses verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser. Källa: E-delegationen.</p>
e-tjänst	<p>Tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt. Jämför <i>tjänst</i>.</p> <p>Exempel på sådant som kan fungera som e-tjänster är ansökan om tillstånd, inlämnande av deklaration, anmälan om sjukdom, sökning av information. E-tjänster som kommunicerar maskin-maskin benämns ofta <i>bastjänster</i>. källa: E-delegationen</p>
GML	<p>Dialekt av <i>XML</i> med inbyggda standardiserade funktioner för att överföra geometrisk och topologisk information mellan GIS-system</p> <p>Kommentar:</p> <p>GML är ett standardiserat (OGC och ISO 19136) hjälpmedel avsett för att skapa interoperabilitet vid utbyte av geodata</p>
Informationsansvar	<p>I denna rapport används termen informationsansvarig myndighet för att utpeka organisation eller verksamhet som producerar/äger information och därmed enligt e-delegationens synsätt också ska tillgängliggöra informationen som <i>bastjänster</i>.</p> <p>Kommentar:</p> <p>Informationsansvaret för viss del av den geografiska informationen är formaliserat genom kungörelsen om geografisk miljöinformation SFS 2010:1770.</p> <p>E-delegationen använder generellt termen informationsplikt för att beskriva informationsansvaret.</p>

	<p>I informationsansvaret ingår att definiera begrepp, informationsbeskrivningar (objekttypbeskrivningar) och samla in, förvalta och tillhandahålla information inom ett visst verksamhetsområde.</p>
Informationsgränssnitt	<p>Kontaktyta för informationsutbyte där information utbyts med stöd av standardiserade organisations- och teknikneutrala informationsbeskrivningar.</p> <p>Kommentar: Informationsgränssnittet beskrivs av informationsutbytesmodeller, datautbytesmodeller och objekttypbeskrivningar.</p>
Informationssamverkan	<p>Affärsmodell (verksamhetsmodell) som gör det möjligt för två eller flera organisationer att använda varandras information.</p> <p>Kommentar: Informationssamverkan kan inom offentlig förvaltning antingen styras fram via författningsreglering (myndighetsinstruktion) eller skapas genom avtal/överenskommelse.</p>
Infrastrukturella tjänster	<p>Termen används av E-delegationen för att beteckna tjänster av grundläggande betydelse för all digital informationshantering inom e-förvaltningen.</p>
Interoperabilitet	<p>Förmåga hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs</p> <p>källa: E-delegationen.</p>
Interoperabilitets-arkitektur	<p>Ramverk som föreskriver vilka standarder som ska användas för att utforma tjänster och meddelanden, informationsbeskrivningar, infrastrukturella tjänster m.m.</p>
Masterdata	<p>Används som term för originaldata eller sanna data. Masterdata är den data som tillhandahålls av den informationsansvariga myndigheten.</p> <p>Kommentar: Vad som ska anses vara masterdata är en definitionsfråga som delvis redan är författningsreglerad och i framtiden sannolikt i än högre grad måste författningsregleras.</p> <p>I den digitala miljön kommer det att finnas versioner av informationen som har olika aktualitet och olika tillförlitlighet. Masterdata är de data samhället håller som sanna beskrivningar av en viss företeelse.</p>
Masterdata management	<p>Termen används i denna rapport för att beteckna mekanismer som krävs för styrning av data så att</p>

	<p>en användare ska kunna avgöra om informationen är sann, dvs. om informationen motsvarar den som redovisas i <i>masterdata</i>.</p> <p>Kommentar: Termen syftar på någon form av infrastrukturell tjänst och bör ges en annan benämning. Data som beskriver en datamängd. Jämför <i>tjänstebeskrivning</i>.</p>
Metadata	
Objekttypkatalog	<p>Infrastrukturell tjänst som tillhandahåller maskinellt läsbara definitioner av de begrepp och därtill knuten information som ingår i informationsutbyte.</p> <p>Kommentar: Tjänstebeskrivningar och meddelanden kommer kontinuerligt att referera till en objekttypbeskrivning i objekttypkatalogen. Katalogen ska följa specifikationer som anges i <i>interoperabilitetsarkitekturen</i>.</p>
Tjänst	<p>Paketerad service eller lösning som erbjuds för att tillgodose ett behov jämför: <i>e-tjänst</i>. Källa: E-delegationen.</p> <p>Kommentar: Paketerad betyder att en tjänst kan erbjudas i samma form till flera mottagare (och ofta även prissättas). Leverans och konsumtion av en tjänst sker i regel samtidigt. En kommentar: tjänst kan bestå av flera andra tjänster.</p>
Tjänstebaserad samverkan	<p>Verksamheter som samverkar med hjälp av <i>e-tjänster</i> bedriver tjänstebaserad samverkan.</p>
Tjänstebeskrivning	<p>Metadata om en tjänst. Jämför <i>metadata</i>.</p>
Tjänstekatalog	<p>Förteckning av tjänster med beskrivningar av tjänstens funktion, tillgänglighet, betalningsvillkor m.m.</p> <p>Kommentar: Katalogen kan vara anpassad till manuell eller maskinell tolkning. I det senare fallet ska den följa specifikationer som föreskrivs i <i>interoperabilitetsarkitekturen</i>.</p>
Verksamhetsmodell	<p>En verksamhetsmodell beskriver hur en organisation eller process är organiserad för att skapa värden, ekonomiska eller sociala.</p> <p>Kommentar: På svenska används termerna <i>affärsmodell</i> eller <i>verksamhetsmodell</i> för det som på engelska betecknas <i>business model</i>. Termen verksamhetsmodell brukar föredras när det gäller</p>

**XML (eXtensible
Markup Language)**

offentlig förvaltning.
Allmänt använt kodspråk, eller
beskrivningsformat, för att överföra data i
systemneutral miljö.

Kommentar:

Har bl.a. fördelen att det går att hålla isär data och
presentationen av data. Samma datamängd kan
med tjänster visas för användaren på olika sätt
anpassat till användarens situation och behov.
XML är standardiserat av W3C (World Wide
Web Consortium).

Uppdraget

I Boverkets regleringsbrev för år 2011 har regeringen under rubriken Uppdrag 9 uttryckt att:

Boverket ska i samarbete med Lantmäteriet, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting verka för

- en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö och
- en mera enhetlig digital lagring av de kommunala planerna.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 januari 2012.

Av uppdraget framgår att Boverket uppmanas att följa och främja kommunernas användning av digital teknik i planarbetet och vid tillgängliggörandet av planinformationen. Regeringen ger i andra sammanhang uttryck för motsvarande strävanden gällande hela den offentliga förvaltningen i termer av utvecklingen av en e-förvaltning med mål att göra kontakterna mellan medborgare och förvaltning så enkel som möjligt för så många som möjligt. Boverket förutsätter att det finns ett samband och att det aktuella uppdraget är ett led i utvecklingen av den svenska e-förvaltningen.

Redan här vill Boverket framhålla att detta sätt att se på uppdraget sätter ramar för hur uppgiften kan lösas. Det anger att digitaliseringen av planarbetet inte ska formas till en särlösning för fysisk planering utan att det ska utvecklas i ett helhetsperspektiv, som bidrar som en positiv kraft till utvecklingen av hela samhällsbyggnadsprocessen och till samhällsutvecklingen.

Boverket väljer att se termen planarbete som en sammanfattande benämning på alla aktiviteter som ingår i den process som leder fram till en färdig detaljplan, som har de kvaliteter som krävs för att den ska kunna fullföljas genom fastighetsbildning, utbyggnad av infrastruktur, utbyggd samhällsservice och bygglov.

Organisation och arbetssätt

Boverket har valt att utarbeta rapporten i nära samverkan med Lantmäteriet inom ramen för den organiserade samverkan som redan finns mellan myndigheterna. Samverkan mellan Boverket och

Lantmäteriet har formen av ett flerårigt program ”Sammanhållen Planerings- och Fastighetsbildningsprocess” (SPF). Myndigheterna kommer att fram till år 2015 inom ramen för SPF tillsammans driva arbetet med de frågor som omfattas av uppdraget.

SPF är ett program för koordinering av utvecklingsarbetet avseende processerna för planering och lovgivning enligt plan- och bygglagen samt fastighetsbildning och genomförande av rättsligt bindande planer, kallade fortsättningsvis planerings- och genomförandeprocess. Programmet ska drivas till 2015-12-31.

Syftet med programmet är att skapa effektiva samarbetsformer mellan Boverket och Lantmäteriet. Programmet är grunden för ett fortsatt samarbete kring metodutveckling, rådgivning och stöd inom det gemensamma ansvarsområdet.

Programmets vision är att:

Sverige år 2020 tillämpar ett regelverk för planerings- och genomförandeprocessen som av medborgare och sakägare upplevs som en sammanhållen process.

Utifrån visionen har en målbild för 2015 tagits fram, som formuleras att:

Sverige år 2015 hanterar planläggning och plangenomföranden som en sammanhållen effektiv och flexibel process.

Harmonisering av planarbetet

Uppdraget är att harmonisera kommunernas detaljplanearbete. Planarbete är att inom en i lag reglerad process, med krav på kommunikation med olika aktörer, organisationer, myndigheter och enskilda, utarbeta och besluta om en juridiskt bindande plan för markanvändning. Information om beslutet – planen – ska arkiveras på ett säkert sätt, men informationen i planerna ska också vara tillgänglig och kunna användas som underlag i andra efterföljande processer och beslut, som exempelvis vid fastighetsbildning, vid prövning av bygglov och vid genomförande av byggande. Idag ses det alltmer också som självklart att den samlade informationen ska finnas tillgänglig och kunna nyttiggöras genom olika e-tjänster.

Omfattningen och komplexiteten av ett harmoniseringsarbete kan vara svårt att överblicka, men kan kort beskrivas som att:

- Det finns 290 kommuner i landet som varje år gör cirka 2 000 detaljplaner.
- Varje kommun är fri att organisera och resurssätta sitt arbete.
- Kommunens organisation och till viss del också storlek avgör behovet av tekniska hjälpmedel. Vilket innebär att det finns många olika tekniska verktyg.
- Planprocessen är lagreglerad men lämnar stor frihet till kommunen att själv välja på vilket sätt processen ska genomföras.
- Plan- och bygglagen anger vad som ska och kan regleras i en detaljplan och det finns rekommendationer för hur en detaljplan bör utformas och hur bestämmelser kan anges. Men det ställs inga lagkrav på kvalitet, format eller presentationsmanér. Det ställs inte heller några krav på att en detaljplan ska finnas tillgänglig i digitalt format.

- Det ställs inga krav på informationshanteringen vid produktion av en detaljplan eller under processen. Det ställs inte heller några krav på hur den digitala informationen lagras eller är tillgänglig.

Ofta är ett stort antal aktörer inblandade i planprocessen. Det är myndigheter och organisationer, privata företag och enskilda medborgare. Varje aktör, även myndigheterna, väljer själv med utgångspunkt från sina behov och möjligheter vilka tekniska verktyg som används och hur och i vilket format information hanteras och lagras.

Behovet av harmonisering finns i varje del av planarbetet:

- Det geografiska underlaget som planen görs på – grundkartan – kräver grundläggande definitioner och kvalitetskrav.
- Information som ska användas i detaljplanen kräver gemensamma begrepp och definitioner för att det ska bli möjligt att utbyta information mellan olika organisationer och tekniska system.
- Informationen som presenteras i detaljplanen ska kunna överföras mellan olika system, hållas tillgänglig, kunna lagras och kunna presenteras på olika sätt. Detta ställer bland annat krav på att informationen vid utbyte är beskriven på ett enhetligt sätt och kan uppfattas av avsändare och mottagare på samma sätt.
- Tekniska systemens möjligheter att utbyta information ställer krav på gemensamma standarder för tjänster och meddelandehantering.
- Lagringen av informationen ska vara säker och garantera tillgänglighet. Detta ställer krav på säkerhet över tid, säkerhet avseende hantering av sekretessbelagd information och säkerhet så att originalet inte kan manipuleras. Det ställer också krav på sökbarhet, att det finns nödvändig metadata och att informationen är tillgänglig för andra.
- Kompetensnivån ska vara så hög att organisationen kan beställa information, kan ställa krav på tekniska hjälpmedel, kan organisera arbetet på ett effektivt och rättssäkert sätt, förstår processen och dess förutsättningar, vet när man behöver hjälp och var man kan få den.
- Hantering av planen som ärende i ett ändamålsenligt och resursbesparande flöde kan ske med stöd av ett modernt ärendehanteringssystem.
- BIM. När informationsgränssnitten specificeras måste hänsyn tas till att de ska användas i "BIM-världen". Kedjan tar inte slut utan går vidare in i byggvärlden.

Ansvar för olika delar av harmoniseringen

Just nu råder osäkerhet om vem som ska ta ledningen i harmoniseringsarbetet. Boverkets uppfattning om ansvarsfördelningen mellan kommun, stat och näringslivets roll framgår av nedanstående kortfattade beskrivning.

Kommunen ansvarar för *planarbetet*, dvs. det enskilda planärendet fram till antagandebeslut och en gällande detaljplan. Det handlar då om:

- Organisation av planarbetet inom kommunen.

- Tillhandahållande av e-tjänster som ger upplysningar om gällande planer (informationsansvar).
- Tillhandahållande av e-tjänster som ger information om pågående planarbete och också e-tjänster som ger medborgaren möjlighet att informera sig och lämna synpunkter i planarbetet.
- Arkivering av planer och planbeslut (ärendet).

Det är valfritt för kommunen att även utveckla och drifva IT-system för att bedriva planarbete, förvalta planinformationen och tillhandahålla information om planer som e-tjänster. Kommunen kan utveckla detta i egen regi eller i regional samverkan.

Staten ansvarar för ramverket och infrastrukturen:

- Lag, förordning och allmänna råd, däribland en generell beskrivning av planprocessen och regler för arkivering och tillhandahållande av information.
- Tydlig fördelning av informationsansvaret. Vilka e-tjänster ska finnas och vem är skyldig att tillhandahålla informationen?
Förutsättning given av E-delegationen: Med verksamhetsansvar följer informationsansvar.
- En gemensam begrepps- och informationsstruktur för allt som har med planering och planarbete att göra, det som brukar kallas standarder.
- Standardiserade kravspecifikationer på bastjänster för informationsförsörjning.
Här förstås: Organisations- och teknikneutrala gränssnitt för informationsutbyte.
- En interoperabilitetsarkitektur som ska tillämpas inom hela förvaltningen
 - tjänster
 - meddelanden.
- Infrastrukturella tjänster som exempelvis
 - e-legitimation
 - tjänstekatalog
 - objekttypskatalog (dvs. adresserbara scheman som ger åtkomst till standardiserade informationsbeskrivningar i maskinläsbar form).
- Fastighetsregistret, som avseende planinformation automatiseras och helt baseras på e-tjänster som tillhandahålls av kommunen.

Företagen svarar för utveckling och drift av IT-stöd till planarbete och kommunens informationsansvar:

- E-tjänster som stöder planarbete och används för att ta fram planer
- E-tjänster för digitalt samråd och medborgarinflytande i planarbetet
- E-tjänster som lagrar informationen
- E-tjänster som visar informationen
- E-tjänster som stöder samverkan och vidareanvändning av planinformation.

Boverket kan konstatera att utvecklingen alltmer går mot att IT-stödet levereras som prenumererade applikationer, som erbjuds kommunen och andra aktörer som tjänster via nätet. Boverket och Lantmäteriet ser en

sådan utveckling som en nödvändig förutsättning för att alla kommunerna ska kunna utveckla och upprätthålla informationsansvaret.

Sammanfattande kommentar

Jämfört med dagsläget innebär det som sagts ovan att kommunen ges ett tydligare informationsansvar för planinformationen, att staten tar ett tydligt grepp om den infrastruktur som krävs för ett flödande digitalt informationsutbyte via e-tjänster samt att företagen, med ledning av det ramverk som staten ställer upp, utformar och erbjuder e-tjänster – även applikationer som stöd för planarbete – som kan avropas från nätet.

Harmonisering på kort och lång sikt

Harmoniseringsarbetet måste drivas både på kort och på lång sikt, men de olika tidshorisonterna anger inte i vilken ordning arbetet måste utföras utan är snarare att betrakta som en mognadstrappa där olika delar måste påbörjas samtidigt för att utvecklas parallellt.

På kort sikt behöver staten fastställa och etablera en gemensam syn på planprocessen och planarbetet. En gemensam grundsyn är nödvändig bland annat därför att de olika aktörerna ska kunna delta i och ställa krav på det nödvändiga men mer långsiktiga utvecklingsarbetet. Det handlar exempelvis om att utifrån en gemensam grundsyn forma utbildningar, vägledning, utforma kravspecifikationer för information och tekniska hjälpmedel och skapa förutsättningar för utveckling av e-tjänster.

På medellång sikt behöver samhället utveckla förutsättningarna för att den moderna tekniken ska kunna användas. Det innebär bland annat utveckling av en väl fungerande digital samverkan, förståelse för och utveckling av interoperabiliteten i dess olika former, framtagande av tjänster för masterdatahantering och objekttypskatalog för fysisk planering som är förutsättningar för ett digitalt informationsutbyte.

På lång sikt behöver Boverket och Lantmäteriet tillsammans med SKL formulera krav vad gäller utbildning, kompetens och kompetensutveckling för hela kåren, det vill säga planerare, lantmätare, bygglovhandläggare, arkitekter, mark- och exploateringsingenjörer osv.

Nulägesbeskrivning

Tillämpning av digital teknik

Boverket har inte gjort någon heltäckande inventering av hur digital teknik används i planarbete. Enligt vår bedömning skulle en sådan inventering inte tillföra ny kunskap. Digital teknik, eller IT, används redan i mycket stor omfattning i arbetet.

Alla verksamheter som medverkar i planarbete använder digital teknik för att underlätta och effektivisera sitt arbete och för att stödja den demokratiska processen. Digital teknik används till exempel för att rita planer, för att tillhandahålla geografisk information, för att stödja handlägningsprocesser, för att skicka meddelanden, för att presentera planer på Internet, för att simulera trafikbelastning, för att hålla ordning på skyddade områden och för många andra ändamål. Uppräkningen skulle kunna göras mycket längre.

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att det inte är brist på IT-system och IT-kunnande som är problemet. Men riktigt så väl är det inte. Både inom kommunerna och hos de IT-leverantörer, som vanligen anlitas för utveckling av systemstöd till planarbete, finns brister i kunnandet om hur man med hjälp av IT styr sammanhållna processer. Ibland saknas rent av förståelse för att funktioner för processtyrning och sammanhållen ärendehantering ingår som nödvändiga förutsättningar för nå fram till målet väl fungerande planarbete. Här saknas än så länge i stort sett förebilder och goda exempel. Allmänt förefaller både beställare och leverantörer omedvetna om problemet.

Inom ramen för SPF har Boverket och Lantmäteriet under 2010 gjort en probleminventering, bland annat har ett rådslag genomförts med representanter från berörda centrala myndigheter, länsstyrelserna, kommunerna, högskolor/universitet, byggindustrin, konsulter och tjänsteleverantörer. Boverket har också under 2010 och 2011 genomfört två enkätundersökningar om hur kommunerna arbetar digitalt med detaljplaner. Boverket har även inom ramen för ett annat regeringsuppdrag gjort en genomlysning av den svenska planprocessens roll för ett ökat bostadsbyggande. Detta arbete bygger dels på en

genomgång av litteratur, dels på samtal med kommuner, länsstyrelser och byggherrar/exploatörer.

SKL har under 2011 också genomfört en undersökning om hur kommunerna ser på vilka hinder som ligger i vägen för att utveckla e-förvaltning och e-tjänster. SPF uppfattar det som att denna undersökning ger samma bild, om än utifrån ett lite annat perspektiv, som den vi själva kommit fram till. Problembilden kan formuleras på följande sätt:

Omvärldsfaktorer som påverkar planarbetet

- Planläggning och byggande sker oftast på initiativ från exploatörerna. Detta innebär att planeringen blir projektinriktad med avsaknad av en helhetssyn. De samhällsekonomiska bedömningarna försummas ofta.
- Ökat behov av samverkan ställer krav på högre grad av enhetlighet.
- Den allmänna samhällsutvecklingen ställer betydligt högre krav på alla inblandade aktörer. Fler frågor ska hanteras under processen, exempelvis ökade krav på att hantera miljöfrågor. Öppenhet ställer krav på fler tjänster osv. Samhällets resurser är begränsade och kraven ökar, men inte resurserna.
- Ansvarsförhållandena är oklara. Vem ska tillhandahålla de olika informationsslagen och vem ska utveckla nödvändiga hjälpmedel?
- Ospecifika krav på utveckling av e-tjänster.
- Utvecklingen är snabb och ny och gammal teknik blandas.

Lagstiftningen

- Regelverken är svår genomträngliga. Det är en komplicerad materia där de olika lagarna i vissa sammanhang korresponderar svagt.
- Plan- och bygglagen ställer inga krav som påverkar kommunernas arbete med planer i digital miljö. Lagen främjar inte heller användning av ny teknik.
- Plan- och bygglagen ställer inte heller några krav på informationskvalitet, varken på underlaget till planerna eller på planen som slutprodukt.

Arbetssätt, kompetens

- Problem med rekrytering av kompetent personal, utbildningarna behöver anpassas till marknadens behov, det saknas forskning och det finns ett stort behov av en allmän kompetenshöjning.
- Behovet av att samverka har ökat.
- Behov av att utveckla dialogen med medborgare med hjälp av moderna verktyg för att öka förståelsen och ett tidigt deltagande i planprocessen.
- Krav och förväntningar på kortare och förutsägbara handläggningstider och att kvaliteten blir bra.
- Förnyelseprocessen går långsamt. Planarbetet hanteras som man har brukat göra det.
- Varje kommun gör på sitt sätt. Det saknas en gemensam process.

Teknik och digital information

- Det saknas i vissa delar grundläggande förutsättningar för digitalt informationsutbyte. Det handlar bland annat om begreppsdefinitioner, objekttypskatalog osv.
- Ojämn utveckling och ojämn kvalitet. Olika kommuner har kommit olika långt och det är ojämn kvalitet på produkterna.
- På lokal nivå, det vill säga på nivån med de minsta resurserna, ställs de högsta kraven på att informationen ska kunna vidareutnyttjas.

Kommunerna ansvarar för planarbetet och samverkan är nödvändig

Kommunen ansvarar för planarbetet som sker i samverkan mellan olika verksamheter och aktörer. Övriga medverkande är antingen uppdragstagare som kommunen anlitar eller intressenter med självständigt ansvar för någon del i planarbetet. I PBL finns övergripande krav på hur planarbetet ska bedrivas, vem som ska medverka och hur planförslagen ska kommuniceras under processen.

Allmänt beskrivs planarbete som en process som byggs upp av flera olika delprocesser. Kommunen äger huvudprocessen (planarbetet) och olika delprocesser knutna till denna. Andra delprocesser ägs av statliga myndigheter, teknikkonsulter, intresseorganisationer, exploaterande företag m.fl. Det sker alltså en samverkan mellan ett stort antal oberoende och självständigt styrda verksamheter var och en med sitt ansvar och sina intressen men också var och en med sina IT-system och sina digitala tillämpningar.

I processen finns överlämningspunkter då resultatet från ett processteg – en delprocess – överlämnas till nästa. Det som sker i överlämningspunkterna är alltid informationsöverföring. Det är viktigt att förstå att samverkan inom planarbete alltid bygger på någon form av informationsutbyte och att planarbete på denna beskrivningsnivå inte i något avseende skiljer sig från den bild av e-förvaltningen som ges av E-delegationen. Planarbete är e-förvaltning i praktisk tillämpning.

Av detta följer:

- De problem och de hinder mot en vidare utveckling av e-förvaltningen som E-delegationen identifierat gäller också för planarbete.
- Samverkan mellan oberoende och självständigt styrda verksamheter är grunden för allt planarbete.
- Den infrastruktur för digital samverkan som E-delegationen har börjat utveckla under namn av interoperabilitetsarkitektur, tidigare Vägledning för automatiserad samverkan, ska tillämpas för planarbete. Separata lösningar för samverkan enkommt avsedda för fysisk planering får inte skapas.
- Det börjar bli bråttom. Den infrastruktur och de vägledningar som E-delegationen utlovar måste komma på plats ganska snart för att det ska bli möjligt att komma vidare och undvika felinvesteringar.

Regeringens plan för en svensk e-förvaltning

Innan vi i rapporten går in på vad som specifikt kan göras för att främja tillämpningen av digital teknik för att effektivisera planarbete behöver vi nämna några ord om hur vi uppfattar nuläget när det gäller ledning och styrning av utvecklingen mot svensk e-förvaltning.

Formerna för ledning och styrning av utvecklingen mot en svensk e-förvaltning är inte helt lätta att överblicka och borde göras tydligare för alla. Från vår position ser vi att:

Regeringen har en handlingsplan för e-förvaltning. Regeringen arbetar också med en Digital Agenda.

Som ett led i genomförande av handlingsplanen har regeringen tillsatt [E-delegationen](#) med målet att utveckla e-förvaltningen så att den blir så enkel som möjligt för så många som möjligt.

E-delegationen har antagit en strategi som bygger på samverkan mellan oberoende och självständigt styrda verksamheter. Samverkan ska byggas på informationsutbyte med hjälp av e-tjänster.

Med verksamhetsansvar följer informationsansvar. Detta gäller såväl internt inom offentlig förvaltning som i kontakter med företag och medborgare.

E-delegationen har en systematik för indelning av e-tjänster som har betydelse för vårt arbete. Denna redovisar en indelning i:

- Infrastrukturella tjänster
- Bastjänster för informationsförsörjning
- Egenproducerade tjänster
- Gemensamt producerade tjänster.

E-delegationen arbetar med vägledningar i skilda ämnen. Av särskild betydelse för arbetet med att främja digitalisering i planarbete är dels en interoperabilitetsarkitektur som ännu saknas, dels ett antal strategiskt viktiga infrastrukturella tjänster, häribland e-legitimation, tjänstekatalog, objektstypkatalog och mekanismer för datamanagement vilka också saknas.

E-delegationen har som det kanske största hindret för att förverkliga en effektiv informationssamverkan inom offentlig verksamhet, pekat på den omfattande lagstiftning som finns till skydd för personlig integritet personskyddsdirektivet, PUL och registerlagarna. Regeringen har påbörjat arbetet med att se över regelverket. Dessa frågor är i hög grad aktuella också i arbetet att främja digitala tillämpningar i planarbetet.

Regeringen har på initiativ av E-delegationen utsett fyra utvecklingsansvariga myndigheter: Skatteverket, Bolagsverket, Transportstyrelsen och Lantmäteriet. Boverket betraktar planinformation som en del av geodata och därmed som en del av Lantmäteriets utvecklingsansvar.

SKL har antagit en strategi (*SKL:s strategi för eSamhället*) som ansluter till tankarna bakom E-delegationens strategi. Budskapet är att kommunsektorn i större utsträckning måste engagera sig i utvecklingen av e-förvaltningen. Eftersom kommunerna ansvarar för planarbetet är detta en positiv och nödvändig signal.

Lantmäteriet har sedan tidigare ett sektorsansvar för uppbyggnaden av en infrastruktur för geodataförsörjning. Lantmäteriet har i den rollen stöd av **Geodatarådet**. Ur detta arbete har framkommit en Nationell Geodatastrategi, som liksom e-förvaltningsstrategin bygger på ett distribuerat informationsansvar och tjänstebaserad samverkan mellan oberoende och självständigt styrda organisationer. Som stöd finns ett infrastrukturellt ramverk – det som ovan med E-delegationens terminologi kallas en interoperabilitetsarkitektur – som utgår från EG-direktivet Inspire.

Lantmäteriet har med utgångspunkt i det handlingsprogram som finns i geodatastrategin tillsammans med ett tjugotal myndigheter och flera kommuner skapat geodatasamverkan. Geodatasamverkan är en avtals- och överenskommelsebaserad samverkan för geodataförsörjning byggd kring en gemensam verksamhetsmodell.

Sakansvariga myndigheter, som exempelvis Boverket, deltar i de nationella utvecklingsaktiviteter som drivs och har att följa de nationella riktlinjer som tas fram av E-delegationen och ansvarar för att utveckla e-förvaltningen inom sitt ansvarsområde. Boverket driver tillsammans med flera andra organisationer exempelvis ett standardiseringsarbete för planinformation inom SIS Stanli. Arbetet har hittills resulterat i en standard för utbyte av detaljplaneinformation som Boverket står bakom.

Inom värden och rättsväsendet pågår arbeten med syfte att skapa regelverk som inom respektive sektor ger förutsättningar för samverkan på motsvarande sätt som för geodataförsörjningen.

EU-kommissionen har skapat en paneuropeisk infrastruktur för geodataförsörjning med stöd av EG-direktivet Inspire. Syftet är att försörja unionens och medlemsländernas miljöpolitik med geodata. Infrastrukturen bygger på samverkan och samordning av medlemsländernas geodataresurser. Tillämpningsföreskrifterna specificerar tjänster (information), tjänsternas tillgänglighet och prestanda. Föreskrifterna har mönsterbildande inflytande på den nationella geodataförsörjningen och påverkar därmed all annan geodatahantering.

Inspire har implementerats i svensk rätt genom lag om geografisk miljöinformation och den tillhörande förordningen. I förordningen finns en av regeringen beslutad ansvarsfördelning för geodata.

Information som finns i detaljplaner omfattas inte av Inspire. Däremot omfattas delar av den information som behövs som underlag i planarbete.

Regional samverkan. Regionala utvecklingsprojekt pågår på olika håll i landet. Ett exempel är RIGES som är en samverkan mellan 5 kommuner i Västernorrland. Projektet har som mål att utveckla e-tjänster för bygglovsansökan och information inom området fysisk planering med stöd av kart-/GIS-tjänster. Projektet har åtagit sig att under rådande förutsättningar digitalisera befintliga detaljplaner enligt SIS-standard i syfte att försörja dessa e-tjänster med planinformation och även analys av planinformationen. Eftersom antagen SIS-standard är mycket blygsamt tillämpad av någon part finns utmaningar och hinder att bemöta i detta arbete. Men projektet hoppas också att genom att konkret ta sig an svårigheterna och ge feed-back till övriga berörda aktörer bidra till och snabba på utvecklingen. Projektet har stöd från EU:s strukturfonder och

därmed tillgång till utvecklingsresurser, men har samtidigt en begränsad tidsram för att uppvisa resultat (fram t.o.m. 2013).

lakttagelser

Boverket ser att förutsättningarna för att bedriva planarbete förändras. Det är rätt tid att arbeta både med processen och med IT-stödet. Att arbeta med båda samtidigt är en förutsättning för att lyckas med e-förvaltning.

Boverket ser också att fortsatt utvecklingsarbete inom planområdet kräver en referensram, dvs. någon form av klargörande av hur digitala metoder generellt kommer att tillämpas i e-samhället.

Boverket ser att det samtidigt pågår flera olika aktiviteter för att skapa klarhet i dessa frågor. Det tenderar att resultera i skilda ramverk för skilda samhällssektorer, något som Boverket med det tvärsektoriella perspektiv vi har på planarbete finner oroande och stick i stäv med e-förvaltningstanken.

Boverket ser att det på konceptuell nivå råder god överensstämmelse mellan dessa olika initiativ. Utformningen av lösningarna i detalj spretar men i huvudsak är budskapet:

- Samverkan mellan oberoende och självständigt styrda organisationer.
- Distribuerat informationsförsörjningsansvar knutet till verksamheten. Det betyder att den som har verksamhetsansvar också har ett ansvar att tillhandahålla sin information. Helt enligt E-delegationens strategi.
- Informationssamverkan via tjänster baserade på teknikneutrala informationsgränssnitt. Det betyder att man inte behöver binda de olika samverkansparterna till en viss teknisk lösning. Oavsett tekniskt system kan man överföra informationen.
- Krav på tydliggjorda verksamhetsmodeller (affärsmodeller) som kan vara författningsreglerade eller baserade på avtal. En verksamhetsmodell kan alltså föreskrivas i en myndighetsinstruktion.

Staten måste välja ramverk

I ovanstående resonemang ligger ett val som måste göras nu. Valet är vilket ramverk som ska användas som referens för digital samverkan i planarbete. Merparten av den information som behövs som grund i planarbetet är geodata. Produkten – den färdiga planen – räknas som geodata (fastighetsinformation). Detta talar för att ramverket för geodatasamverkan bör tillämpas. Men som ovan redan sagts anser Boverket att planarbete är en tvärsektoriell verksamhet – en del av e-förvaltningen – och därför är det lämpligare att ansluta till det ramverk som E-delegationen kommer att tillhandahålla. Valet skapar komplikationer eftersom E-delegationens ramverk ännu inte finns. Det fortsatta utvecklingsarbetet måste bygga på antaganden om dess innehåll och de kommande infrastrukturella tjänsternas funktion.

Information och informationsförsörjning

God informationsförsörjning är av väsentlig betydelse för ett väl fungerande planarbete. Särskilt gäller detta i en framtida digital miljö. Det ställs höga krav både på den information som används som grund för

planarbete och på informationen i planen. Kraven är att informationen ska vara relevant, tillförlitlig och aktuell. Informationen ska dessutom beskrivas och tillhandahållas i former som lämpar sig för vidareanvändning i digital miljö.

Särskilt höga krav ställs på beskrivningen av geometriska attribut till geodata eftersom dessa data i stor utsträckning kommer att bearbetas i GIS-system. Boverket noterar att det finns en samstämmig uppfattning hos intressenterna kring planarbete att den geodata som idag finns tillgänglig generellt sett har betydande kvalitetsbrister. Särskilt besvärande är att informationen saknar systematisk kvalitetsmärkning. Det är därför svårt att avgöra om den information som finns tillgänglig håller sådan kvalitet att den är användbar i planarbete.

Kvalitetsbristerna i de underlag som används vid planarbete leder till mycket merarbete och stora kostnader. Varje år lägger både stat och kommuner omfattande resurser på att harmonisera den geometriska redovisningen av fysiska företeelser, fastighetsindelningen och planer och markreglerande bestämmelser. Det finns därför betydande samhällsekonomiska vinster att hämta i ett systematiskt kvalitetsarbete. Lantmäteriet och kommunerna, som är de som har ansvaret för försörjningen med grundläggande geodata, har insett problemet. Mellan Lantmäteriet och kommunerna (SKL) pågår ett samarbete för att utveckla framtida samverkan under benämningen "Svensk GEOprocess", i detta arbete ingår att ta fram en gemensam Objekttypskatalog. Boverket menar att detta initiativ kommer att få stor positiv inverkan på möjligheterna att bedriva effektivt planarbete.

Andra kvalitetsbrister i underlaget för planarbete kan exemplifieras med svårigheterna att avgöra vad som gäller beträffande riksintressen. Här handlar det om att skapa klarhet om vilket beslut som gäller och ska ligga till grund för detaljplanering.

Den nationella digitala registerkartan, NDRK, som är en del i Fastighetsregistret, FR, förs av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna levererar ajourhållningsinformation från sina områden. För väldigt många av kommunerna sker digital lagring av skannade detaljplaner i det nationella digitala arkivet Arken.

BIM

Inom byggbranschen pågår utvecklingen av samordnade informationsförsörjningsprocesser under benämningen BIM. I BIM hanteras informationsstrukturer, informationsprocesser och tjänster för att presentera information, som t.ex. 3D-visualisering.

BIM är ett näraliggande utvecklingsområde som har stort intresse för de fortsatta ansträngningarna att harmonisera planarbete med digitala metoder. När de enskilda aktiviteterna i det vidare arbetet preciseras och planeras kommer hänsyn att tas till detta. Se vidare under rubriken Handlingsplan.

Mål och Nyttor

De övergripande målen för planarbetet

Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 uttryckt ett övergripande mål för samhällsplaneringen. Målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Målet för samhällsplanering preciseras i tre punkter:

- En tydlig roll för fysisk planering i arbetet för en hållbar utveckling av städer, tätorter och landsbygd.
- Ett regelverk och andra styrmedel som på bästa sätt tillgodoser kraven på effektivitet samtidigt som rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs.
- Goda förutsättningar för byggande av bostäder och lokaler, etablering av företag och för annat samhällsbyggande samtidigt som en god livsmiljö tryggas.

Det är genom detaljplaner de juridiska förutsättningarna för exploatering och byggande läggs fast. Det övergripande målet med planarbetet är skapa detaljplaner som går att genomföra och på så sätt garantera att kommunens målsättningar uppfylls när det gäller att ge medborgarna tillgång till bra bostäder och företag och verksamheter tillgång till lämpliga markområden. Regelverket ska garantera att ianspråktagande av mark och andra resurser sker på ett sätt som är långsiktigt hållbart och att planarbetet bedrivs enkelt, effektivt och enhetligt.

Användning av digital teknik är självklart inte ett mål i sig utan ett medel för att skapa så mycket nytta som möjligt. Staten har ett intresse av att skapa goda förutsättningar för en digital utveckling i hela samhället vilket ställer krav på att staten tar fram nationella ramar för detta. Fokus för ett sådant främjande arbete handlar om att skapa en infrastruktur som gör det möjligt att utbyta information. En harmonisering möjliggör en ökad kvalitet i samhällsbyggandet.

På nationell nivå behövs verksamhets-/affärsmodeller, definitioner av olika begrepp och särskilt för digital tillämpning infrastrukturella tjänster

som exempelvis e-legitimation, objekttypskatalog, tjänstekatalog, metadatakatalog och tjänster för att verifiera befintliga data mot masterdata. Varje del är en förutsättning för att samhällets organisationer och privata företag ska kunna utveckla de e-tjänster som efterfrågas och som ger ett effektivare utnyttjande av skattemedlen.

Det är staten genom E-delegationen, de utvecklingsansvariga myndigheterna och sakansvariga myndigheter som har ansvar att driva på utvecklingen mot de uppsatta målen och se till att de nödvändiga åtgärderna genomförs. Nyttan som skapas kommer oss alla till del, som organisation och som enskild medborgare. Utan dessa åtgärder finns inte förutsättningar för att utveckla en svensk e-förvaltning. Den framtida utvecklingen av kommersiella e-tjänster inom planering och byggande kan komma att bromsas.

Regionala mål och nyttor

Texten i detta avsnitt har utarbetats i samarbete med länsstyrelsens representant i referensgruppen för SPF.

Gränsöverskridande samhällsplanering

Samhällsplaneringsfrågor har allt oftare regional tonvikt och behovet av samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå ökar ständigt. Kommunala översiktsplaner får alltmer strategisk betydelse och regionala övertägandena i dessa förekommer alltmer, något som också den nya Plan- och bygglagen ger utvidgat stöd för.

Regionala utvecklingsprogram eftersträvar oftare en högre grad av rumslighet för att på så sätt tydligare ge utvecklingsfrågor en geografisk gestalt. Den kommunala översiktsplanen och regionala utvecklingsplaner närmar sig därmed varandra i funktion och till sitt innehåll. Även om de har olika utgångspunkter.

Planeringsunderlag

Den mängd olika typer av information som behöver hanteras i dessa skeenden är stor. I processerna produceras information, och underlag från andra källor hämtas in för att fungera direkt, för vidare förädling eller för analyser. Traditionellt finns planeringsunderlag från t.ex. staten, där centrala myndigheter svarar för producerandet av data och länsstyrelsen fungerar som förmedlare och distributör av nödvändigt lokalt och regionalt planeringsunderlag. Men efterhand har planeringssituationerna blivit mer komplexa vilket innebär att mer och diversifierad information efterfrågas som behöver hanteras och bearbetas för att ge tillräckliga planeringsförutsättningar.

I den föränderlighet som råder behöver informationen som hanteras i planeringen såväl lokalt som regionalt vara aktuell, hålla rätt kvalitet och vara tillgänglig för många. Det är således en framgångsfaktor för en regional hållbar framtid om det går att åstadkomma en harmonisering av den informationshantering som kommunernas planarbete innebär och därutöver skapa enhetlighet kring förvaltning och distribution av information skapad i planprocesser. De formella resultaten (översiktsplaner, detaljplaner etc.) behöver en effektiv lagring och åtkomst för att skeenden som följer ska löpa effektivt och rättssäkert. För

alla aktörer i dessa olika led – från övergripande planering till den färdiga bostaden – betyder dessa åtgärder en avsevärd förbättring och ger större möjlighet till rimliga och hållbara överväganden på lokal såväl som regional nivå.

Lokala mål och nyttor

Texten i detta avsnitt har utarbetats i samarbete med SKL:s representant i referensgruppen för SPF.

Kommunerna har mycket att vinna på en harmonisering av den digitala miljön. Förutsättningarna för att kommunerna gemensamt ska gå framåt i frågan utan stöd av staten (Boverket, Lantmäteriet och länsstyrelserna) är i princip obefintliga eftersom det är staten i egenskap av normgivare och samordnare av de nationella målen som kan skapa förutsättningar för en gemensam och formaliserad planprocess. SKL har framfört att förhoppningarna om en enklare plan- och bygglag inte har infriats efter lagändringen eftersom kommunernas administrativa börda har ökat. Ett tydligt och konkret stöd från statens sida med en harmoniserad digital miljö skulle kunna innebära att eftertraktade förenklingar för den enskilde faktiskt kan uppnås.

För kommunernas del är fördelarna med en harmoniserad digital planprocess främst följande:

- I upphandlingen av ärendehanteringsstöd är harmoniserade krav en viktig kostnadssparande faktor, både för den myndighet som genomför upphandlingen (ytterst skattebetalaren) men också hos systemutvecklaren som kan fokusera sin utveckling mot de harmoniserade kraven. Den enskilda kommunen har ofta en liten ekonomisk kraft, vilket gör att även kommuner så stora som uppemot 100 000 invånare ändå saknar resurser att beställa systemutveckling. Och eftersom alla arbetar olika är det svårt att gå samman med andra kommuner. Det finns mycket att vinna i det kompetensstöd som en harmoniserad digital miljö för planprocessen skulle kunna innebära. Dels i form av inbyggda stödfunktioner i respektive ärendesystem, dels för en förenklad hantering av beslutsunderlag som tagits fram av konsulter och andra aktörer. Det finns kritik mot att onödiga och ibland olagliga detaljplanebestämmelser används. En harmonisering av planbestämmelser skulle kunna bli en konsekvens av en mer standardiserad digital miljö.
- En ökad möjlighet till samverkan och jämförelse mellan kommuner kan också ses som en stor potentiell vinst, både för att öka kommunernas effektivitet och för att ge staten en överblick.
- Om länsstyrelserna arbetar mer enhetligt i den digitala miljön kan nyttor skapas både i samrådsskedet med kommunerna och i överprövningsprocesserna.
- En ökad digitalisering av planprocessen har även ett demokratiskt perspektiv på den lokala nivån. Förutom att ett effektivt och enhetligt arbetssätt sparar skattepengar ger det också bättre förutsättningar för insyn och deltagande i planprocessen. Den politiska processen bör också kunna ske mer öppet och förhoppningsvis öka förtroendet och nyttan av den lagstadgade medborgardialogen i planprocessen.

Andra nyttor

Byggbranschens nyttor

Texten i detta avsnitt har utarbetats i samarbete med byggbranschens representant i referensgruppen för SPF.

Nyttan för byggbranschen är i första hand att branschen får detaljplaner som är genomförbara då frågor om fastighetsbildning, samverkan mellan fastigheter m.m. ska vara "lösta" i planen. Den totala tidsåtgången bör även bli kortare då planen i ett relativt tidigt skede "löser allt". Det bör medföra att hela processen med detaljplan, fastighetsbildning, anläggningsförrättning och plangenomförande går fortare. En enhetlig tillämpning av regelverket i samtliga 290 kommuner bör även underlätta för byggbranschen, då företagen ofta är verksamma i flera kommuner; ett arbetssätt i stället för 290.

Programleverantörernas nyttor

Allt utvecklingsarbete är resurskrävande och ett tydligt regelverk som följs av alla berörda parter ger stabilare förutsättningar för verksamheten. Möjligheten att utveckla kommersiella tjänster gynnas också. En kompetenshöjning hos beställarna/kunderna och en samstämmig bild av vilka krav som ska ställas på produkterna är i sig utvecklings- och konkurrensfrämjande.

Enskilda medborgares nyttor

Den digitala utvecklingen går fort och så gott som samtliga enskilda medborgare, företag och organisationer efterfrågar och ställer krav på att snabbt få tillförlitlig information om det som berör dem. Förutom att man förväntar sig att kunna bevaka vad som berör en som person vill man också kunna bevaka sina intressen genom att exempelvis kunna förmedla sina åsikter och mer direkt kunna påverka samhällsutvecklingen och utöva demokratiskt inflytande.

Det finns redan idag en efterfrågan på planinformation: vad gäller inom området jag bor i, vad gäller för den fastighet jag är intresserad av att köpa, hur går det med min bygglovsansökan, vem ska jag vända mig till med min fråga, var finns det byggbar mark inom kommunen osv. Allt tillsynes frågor som borde kunna besvaras enkelt och direkt, men det krävs att förutsättningarna för dessa e-tjänster utvecklas, bland annat genom en harmonisering av plan- och genomförandeprocessen.

Handlingsplan

Samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet till år 2015

Som beskrivits ovan avser Boverket och Lantmäteriet att fram till år 2015 bedriva ett gemensamt utvecklingsarbete inom ramen för programmet SPF, Sammanhållen Planerings-, Fastighetsbildnings- och genomförandeprocess. Utvecklingsarbetet har till syfte att bland annat verka för en harmonisering av kommunernas arbete med planer i digital miljö och en mer enhetlig lagring av digitala planer. Inom ramen för SPF har Boverket och Lantmäteriet tagit fram en handlingsplan som innehåller nödvändiga arbetsuppgifter och åtgärder inom följande områden:

- Planprocessen
- Styrning och organisation
- Information och informationsförsörjning
- Arkivering och lagring
- Kompetens
- Tekniska verktyg
- Vägledning

Handlingsplanen kan delas in i tre skeden. Programmets första skede är ett igångsättningskede som innehåller en förankringsprocess för att skapa en gemensam syn på hur myndigheterna på kort och lång sikt ska samordna arbetet med att utveckla metodstöd för planerings- och genomförandeprocessen. Syftet är att skapa en gemensam bas för det fortsatta arbetet med att bland annat koordinera framtagandet av handledningar för i första hand tillämpningen av PBL.

I programmets andra skede ingår att lägga fast den långsiktiga målbilden och att ha en väl fungerande koordinering av de många verksamheter som berör planerings- och genomförandeprocessen. Här ingår också att samverka kring hur metodstöd för den framtida planerings- och genomförandeprocessen ska se ut, att samverka och utveckla arbetet kring kompetensutveckling och att koordinera utvecklingen av den digitala planprocessen.

Det tredje skedet har fokus på arbete med införandeplanering och förändringsledning, bl.a. genom att lyfta fram goda exempel så att medverkande intressenter kan fortsätta att dela erfarenheter och lära av varandra. Det tredje skedet innehåller också en nödvändig utvärdering av det gemensamma arbetet kring handledningar, kompetensutveckling och framtidsbild.

Måluppfyllelse

Boverket ska, tillsammans med Lantmäteriet, inom SPF-arbetet följa upp att de planerade aktiviteterna genomförs enligt de uppsatta målen.

Det finns ett antal olika indikatorer som kan följas upp med relativt enkla insatser.

- I hur många kommuner kan jag få en heltäckande bild av plansituationen?
- I hur stor omfattning sker informationsutbytet i planärenden mellan kommun och länsstyrelse med hjälp av e-tjänster?
- I vilken omfattning medverkar lantmäterimyndigheten i planprocessen?
- Hur många kommuner använder den gemensamma processbilden?
- Hur många programleverantörer erbjuder e-tjänster för planarbete, förvaltning av planinformation och presentation av planerna som grundar sig på standarder?
- Hur många av de centrala myndigheterna tillhandahåller och tar emot planinformation som e-tjänster enligt standard?
- Hur många av de informationsansvariga myndigheterna tillhandahåller sin information som e-tjänster?
- Hur många kommuner erbjuder möjlighet att följa planprocessen som en e-tjänst?
- Hur väl motsvarar antalet utbildade planhandläggare, fastighetsbildare och bygglovshandläggare kommunernas och de övriga organisationernas behov?
- Hur väl motsvarar de nyutbildades kompetens det behov som finns hos kommunerna och de övriga organisationerna?
- Hur väl uppfyller planarbetet de mål som formats av E-delegationen?
- Genomströmningstider för planer; Från ansökan till antagen plan liksom tider för de olika momenten/skedena.

Planprocessen

Plan- och bygglovprocessen är tillsammans med fastighetsbildningsprocessen den centrala frågan i arbetet inom SPF. Idag finns det en mängd olika processvarianter, mer eller mindre riktiga, som presenteras och används av enskilda aktörer. För att skapa förutsättningar för att kunna driva arbetet som en sammanhållen process krävs det en gemensam uppfattning om hur processen ser ut, vilka de olika processtegen är och vad de olika momenten innehåller.

En gemensam uppfattning om processen är också en god hjälp i arbetet med att ta fram bra vägledningar, att ställa de konkreta kraven på de programvaror (hjälpmedel) som används vid produktion av planer och

framförallt på att ärendehanteringssystemen harmoniseras. En gemensam syn på processen får troligtvis också effekter på informationshanteringen, arbetssätt, styrning, kompetenskrav osv.

Det som uppenbart brister är att det nödvändiga ramverket saknas, vilket ger en dålig förmåga att hålla ihop alla delar till en helhet och att åstadkomma automatisk samverkan mellan olika verksamheter och deras skilda systemstöd. Tröghet och friktion uppstår vid överlämning mellan verksamheter. Boverket har verifierat denna iakttagelse med företrädare för systemleverantörer både inom det privata näringslivet och hos kommunerna.

Under år 2011 har Boverket och Lantmäteriet tagit fram ett gemensamt processschema med tillhörande beskrivning. Materialet kommer att vidareutvecklas under våren 2012 och förankras med berörda aktörer. Materialet kommer sedan att presenteras för aktörerna med uppmaning att utgå från det vid kravställning och vid utformning av den egna verksamheten. Processschemat och underlaget kommer att presenteras på Boverkets PBL-Kunskapsbanken. Materialet kan utvecklas till en kravspecifikation för processtyrning i ärendehanteringssystem.

Styrning och organisation av planarbetet

Kommunernas arbete med att ta fram planer, att driva plan- och genomförandeprocesserna fram till ett realiserat byggande är komplext i många avseenden. En av de viktigare framgångsfaktorerna för att utföra arbetet effektivt, för att kunna garantera en bra kvalitet, rättsäkerhet, förutsägbarhet och nödvändig transparens är att ha en tydlig styrning och organisation.

Tiden anges ofta som en vital faktor då man talar om planering och byggande, och ska tiderna kunna kortas ligger möjligheterna främst i de olika organisationernas interna hantering. I processerna finns det många överlämningar, och det har visat sig att de olika organisationerna inte har tillräcklig kunskap om varandra.

Boverket ser olika typer av samverkan som en viktig faktor av flera skäl – resursutnyttjande, effektivitet, kompetens, lärande, utveckling etc.

Det finns goda exempel och tips om hur enskilda kommuner arbetar med styrning och organisation på ett tidsbesparande sätt. Ett kunskapsmaterial med goda exempel kommer att presenteras och spridas.

Information och informationsförsörjning

Objekttypskatalog inom Svensk GEOprocess

Samverkan mellan kommunerna och Lantmäteriet kring en objekttypskatalog för framtida samverkan har nyligen inletts. Arbetet kan ses som fortsättning och fördjupning av den avtalsreglerade samverkan, som sedan många år finns mellan parterna, kring insamling och tillandahållande av information om byggnader, adresser och lägenheter, som känns igen som ABT-avtalen (ABT står för adresser, byggnader och topografi).

Man kan urskilja tre huvudsakliga uppgifter för samverkansprojektet.

1. Avgränsa och beskriva informationen

Lantmäteriet och kommunerna ska gemensamt avgränsa en *informationsmängd* som ska ingå i *Svensk GEOprocess*. Uppgiften består i att bestämma vilka objekt som ska ingå och upprätta standardiserade objekttypbeskrivningar för publicering i en objekttypskatalog som lämpligen bör vara den nationella objekttypskatalog som ovan beskrivits.

2. Organisera data och skapa tjänster

Lantmäteriet och kommunerna ska i samverkan bygga upp data motsvarande specifikationerna och skapa informationstjänster.

3. Verksamhetsmodell för finansiering och drift

Skapa en utvecklad verksamhetsmodell för finansiering av insamling och förvaltning av Svensk GEOprocess.

Boverket har förväntningar på att Svensk GEOprocess ska leda till en utveckling av en *basjänst för informationsförsörjning* som kan erbjuda en kvalitetssäkrad och tillförlitlig grund för planarbete. Allra helst vill Boverket att det direkt ska kunna erhållas en e-tjänst som är avpassad för planarbete, med andra ord en e-tjänst (en produkt) *grundkarta till detaljplan*.

Grundkarta

Enligt PBL (5 kap. 8§ PBL) ska en detaljplan upprättas med stöd av en eller flera grundkartor. Grundkartan visar de fysiska förhållandena, fastighetsindelningen, rättighetsupplåtelse och lämpligen gällande planer och markreglerande bestämmelser inom det område som ska planläggas. Grundkartan har för det första stor rättslig betydelse eftersom den är det dokument som används för att avgöra vem som är rättsägare i planprocessen. Grundkartan har också avgörande betydelse för att den nya planen ges en korrekt geometrisk redovisning.

Grundkartan upprättas regelmässigt på befintligt kartmaterial som kan vara baskarta eller primärkarta (terminologin varierar). Den som upprättar grundkartan ska kritiskt granska informationen i tillgängliga källor och vid behov utföra kompletterande utredningar och mätningar. Det ställs därför stora krav på kunskaper och yrkesskicklighet hos den som upprättar grundkartan.

Inom ramen för det fortsatta arbetet behöver särskild uppmärksamhet ägnas åt kompetensutveckling som vänder sig till dem som ska upprätta grundkartor till detaljplaner. Eventuellt kan det, för att trygga rättssäkerhet och interoperabilitet, bli nödvändigt att utfärda föreskrifter om särskild behörighet för sådant arbete. Frågan är inte ny, men hör till de mer väsentliga i harmoniseringsarbetet.

Informationsdelning inom offentlig verksamhet

E-förvaltning fokuserar på informationsförsörjning och informationsutbyte i digital miljö. Inom ramen för e-förvaltning bedrivs verksamhets- och organisationsutveckling med utgångspunkten i att all offentlig verksamhet samverkar kring informationsförsörjningen. Informationsdelning med stöd av standardiserade informationstjänster inom ramen för ett tydligt fördelat informationsansvar är grunden för utvecklingen. Den organisation, myndighet eller kommun, som bedriver

en viss verksamhet förutsätts ha bäst kontroll på informationen inom sitt verksamhetsområde. Organisationen tilldelas därför informationsansvar och blir skyldig att tillhandahålla informationen i form av e-tjänster. Data ska inte behöva lagras på flera ställen, utan finnas tillgänglig som e-tjänster när information efterfrågas. Inom Inspire och Geodatasamverkan talas om informationsansvar. E-delegationen använder termen informationsplikt.

Med kommunens verksamhetsansvar för planeringsarbetet följer därför informationsansvar. Detta är än så länge enbart en tolkning av E-delegationens strategi men tolkningen ansluter till trenden i utvecklingen och kommer med stor sannolikhet att visa sig sann. Detta betyder att kommunen får ansvaret för att tillhandahålla information om planer och planering som e-tjänster för maskinell konsumtion i andra verksamheter, som bedrivs av t.ex. exploatör, företag som sysslar med vidareförädling av offentlig information eller medborgare.

Boverket och Lantmäteriet har återkommande pekat på behov av ett nationellt ramverk för tjänstebaserat informationsutbyte och några specifika infrastrukturella tjänster. Dessa frågor kan inte hanteras inom harmoniseringsuppdraget. Det är något som E-delegationen och utvecklingsansvariga myndigheter måste lösa.

Boverkets uppgift vad gäller informationsförsörjningen blir att tillsammans med Lantmäteriet skapa ordning i informationsförsörjningen både vad gäller sådan information som behövs för att bedriva planarbete och sådan information som kommer ut ur planarbetet. Det som behöver göras är följande:

Identifiera informationen som behövs och som skapas i planarbetet

Sådana inventeringar har gjorts flera gånger tidigare. Resultaten är tämligen överensstämmande. Det finns därför en god grund att stå på.

Peka ut den organisation som bör ha informationsansvaret

Uppgiften blir att med ledning av inventeringen av informationsbehovet peka ut var informationsansvaret ska placeras. Detta är en uppgift som Boverket vill hantera i nära samverkan med Geodatarådet. Delar av svaret finns redan i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation², men förordningen täcker inte alla informationsslag som behövs för att bedriva planarbete. Den säger till exempel ingenting om detaljplaner och bestämmelser i en detaljplan. Inte heller någonting om riksintressen

Beskriva begrepp och informationsstrukturer

Den informationsansvariga organisationen ska beskriva de begrepp som förekommer i verksamheten och göra de objekttypbeskrivningar som i detalj anger hur data ska struktureras vid informationsutbyte. Objekttypbeskrivningarna normerar informationen och underlättar på så sätt informationsutbytet. Objekttypbeskrivningarna finns allmänt tillgängliga genom att de publiceras i en på nätet åtkomlig objekttypskatalog.

Delar av detta arbete är redan gjort. Den svenska standarden för detaljplaner SS637040:2010 innehåller objekttypbeskrivningar.

² <http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/10/101770.PDF>

Ställa krav på informationstjänster

Olika verksamheter har olika krav på informationens aktualitet och tillförlitlighet. Vissa verksamheter har mycket höga krav på kvaliteten. Andra klarar sig med lägre. En grundläggande förutsättning för att informationssamverkan ska fungera är att informationen är kvalitetsmärkt. Utan kvalitetsmärkning går det inte att avgöra om den mottagna informationen duger som grund för planarbete.

Vårt mål är att harmonisera hanteringen av detaljplaner, fastighetsbildning och bygglov och att kommunerna ska kunna driva en enhetlig process och kunna garantera en viss kvalitetsnivå på resultatet. Det förutsätter att alla har samma förutsättningar att beställa underlagsinformation och att man arbetar mot en gemensam kravnivå. Praktiskt handlar det om att ge kommunerna så goda förutsättningar som möjligt att bli bra beställare och att göra det lättare för dem att beställa information.

Metadata

Metadata kan användas för att beskriva enskilda data, datamängder eller e-tjänster. Metadata beskriver egenskaper som man som användare behöver känna till för att söka data och för att kunna bedöma informationens användbarhet.

Det finns ingen skarp gräns mellan metadata och det som kan kallas verksamhetsdata. Särskilt tydligt blir detta inom vårt verksamhetsområde där en plan och ett avgränsat planområde uppträder som metadata för information som beskriver användningsbestämmelser och egenskapsbestämmelser i en detaljplan. Metadata blir i detta fall att det finns en plan, planens läge och utsträckning, vem som har fattat beslut, var planens finns arkiverad etc. Allt detta är information som i andra sammanhang – t.ex. i fastighetsregistret – uppfattas som verksamhetsdata.

Den enhetlighet som Boverket ser som en förutsättning för att kunna få ut nyttorna av en ökad digitaliserad tjänstebaserad samverkan inom planarbetet, förutsätter att alla parter håller sig till standardiserade objekttypsdefinitioner och därmed reducerar behovet av metadatainformation till ett minimum. Det behöver kanske bara framgå att här finns en detaljplan med beteckningen XXX och utsträckningen av planområde enligt beslut av Berga kommun år 2020 som i allt följer överenskommen standard. Sådan information kan lätt indexeras av allmänt förekommande sökmotorer och blir på så sätt tillgänglig för alla och envar.

Arkivering och lagring

Frågan om arkivering och lagring har varit en källa till osäkerhet sedan de första digitala dokumenten skapades, och det finns fortfarande olika idéer om vad som verkligen gäller och vad man får göra och inte.

Information/handlingar som rör planering och byggande måste givetvis följa samma regler som gäller annan typ av information och beslut, och därför kan Boverket och Lantmäteriet inte heller lösa alla problem som behöver lösas inom ramen för arbetet i SPF.

Arbetet måste drivas i samråd med bland annat Riksarkivet, SKL, länsstyrelserna och Lantmäteriet. Det handlar om två aktivitetsspår:

- Sammanställa en gemensam vägledning med en kravspecifikation om vilka krav som bör ställas på informationen, sökbarhet och tillgänglighet. Detta kräver arbete med masterdata och masterdatamanagement, alltså goda råd om arkivering, struktur och sökbarhet.
- Ta fram ett underlag som presenterar vår gemensamma syn på vilka förändringar som är nödvändiga och presentera det för de eller dem som har ansvaret för dessa frågor.

För att ta ett steg närmare en harmonisering ska vi inom SPF:

- Reda ut vad som uttrycks enligt gällande lagar och regler.
- Ta fram ett förslag till förändring i den mån vi stöter på problem som särskilt berör fysisk planering.
- Tydligt reda ut vad som är originaldata och vem som är ansvarig att leverera denna information.
- Reda ut hur ansvarsförhållandena mellan kommun, länsstyrelse och Lantmäteriet ser ut. Ta upp frågan om behovet av arkivmyndigheter. 290 kommuner, 21 länsstyrelser och Lantmäteriet har ansvar för arkivering och lagring.
- Närliggande frågor – digitalisering och vektorisering av äldre planer och beslut, tolkning av äldre planer.

Kompetens

Att ha rätt kompetens inom sin organisation för att kunna utföra nödvändiga praktiska uppgifter är ett självklart behov. Lika självklart är det att varje organisation måste ha tillräcklig kompetens för att förstå behoven och vara en bra beställare – exempelvis av information och tekniska hjälpmedel. Men kompetensförsörjningen ställer stora krav på följsamhet i takt med samhällsförändringar och nya krav på organisationen.

Som enskild organisation är man beroende av att det finns grundläggande utbildningar (kopplade till ett forskningsområde), att utbildningarna är attraktiva och att det finns möjlighet att vidareutbilda sin personal.

Sveriges Kommuner och Landsting har i en undersökning, *E-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner 2011, en kartläggning av e-förvaltning och e-tjänster i Sveriges kommuner*, konstaterat att brist på kompetens är ett av de stora hindren för att utveckla e-förvaltning.

Som sakansvariga myndigheter avser Boverket och Lantmäteriet att gemensamt driva utbildnings- och vägledningsaktiviteter och vi ser ett behov av samverkan också med kommunerna och universiteten/högskolorna för kunna lösa några av de mer grundläggande kompetensbehoven. Det gäller exempelvis innehållet i grundutbildningarna, koppling mellan utbildning och nödvändig introduktion, behovet av vidareutbildning och behovet av ett brett och fritt tillgängligt vägledningsmaterial.

Tekniska verktyg

Boverket och Lantmäteriet avser att aktivt bidra till att staten tillhandahåller ramverket i form av nödvändiga definitioner av begrepp, objekttypskatalog, masterdata och verksamhetsmodell. Arbetet innebär att verka som påtryckare på ansvariga organisationer, men också som initiativtagare och genomförare inom det egna verksamhetsfältet.

Arbetet kräver en aktiv dialog med kommunerna för att uppdatera kravspecifikationer med avsikt att kommunerna ska vara bra beställare av tekniska verktyg. Det krävs också en kontinuerlig dialog med tjänsteleverantörer för att hålla en hög medvetandegrad och för att aktivt kunna stödja nödvändig utveckling av bättre tjänster.

Vägledning

En viktig del i arbetet med att främja en harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö är att erbjuda relevant vägledning. En förutsättning för att kunna erbjuda detta är att de berörda organisationerna samverkar.

Som sakansvariga myndigheter avser Boverket och Lantmäteriet att söka samverka med SKL för att ta fram riktad vägledning i form av utbildningspaket till kommunerna. Genom SPF kommer vi också att söka samverka med universitet/högskolor för att ta fram en specifikation på vilka krav på kunskap vi anser man bör ställa efter genomgången grundutbildning.

Allteftersom arbetet inom SPF fortskrider ska resultatet tillgängliggöras i form av gemensamma vägledningar som är åtkomliga för alla. Idag är den gemensamma kanalen PBL-Kunskapsbanken på Boverkets webbplats. Vi vill även fortsättningsvis gemensamt använda och vidareutveckla denna kanal.

Etablering av harmoniserat planarbete i digital miljö

För att uppfylla regeringens önskan att effektivisera planeringsprocessen är det viktigt att alla aktörer inom plan- och plangenomförandeområdet tar till sig resultatet av de utvecklingsinsatser som föreslås i denna rapport.

Boverket föreslår ett antal åtgärder som behöver vidtas för att utveckla harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö. För att detta ska lyckas krävs en systematisk och genomtänkt strategi för hur nya arbetssätt och samverkansformer ska etableras. Det är inte tillräckligt att erbjuda nya verktyg utan det krävs ett nytänkande och reformering av etablerade arbetsmetoder. För detta fordras omfattande informations- och utbildningsinsatser. Dessa måste planeras och det sker i samverkan mellan Boverket, Lantmäteriet och länsstyrelsen med stöd av SKL.

Boverket och Lantmäteriet kommer, i den mån det behövs, att verka för att ansvariga organisationer tydliggör hur de ska bidra till en harmonisering av planarbetet.

Flerårig handlingsplan för samverkan mellan Boverket och Lantmäteriet

Boverket har tillsammans med Lantmäteriet inom ramen för SPF-arbetet skisserat en flerårig handlingsplan för de kommande åren med aktiviteter som direkt ska främja en harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö samt ett mer enhetligt tillhandahållande av den digitala planinformationen. Planeringen av de olika aktiviteterna är inte färdig, inte heller vad gäller tid eller resurser. Detta kommer att göras i takt med att genomförandet.

Förslag till handlingsplan för Boverket och Lantmäteriet 2012-2015

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder
Uppföljning	Välja indikatorer för uppföljning Fastställa utgångsläget	Kommuner, Länsstyrelser	Q2 2012	Valda indikatorer och nuläge	Förutsättning för uppföljning	LM och BoV	Få en bild av nuläget för att kunna följa upp nyttan av programmet	En användbar metod, relevant nulägesbeskrivning, val av kommuner etc. avgränsning
Utarbeta processen	Processbilden tas fram	Kommuner, Länsstyrelser, Regionala utvecklingsinitiativ Tjänsteleverantörer Centrala myndigheter Mark- och fastighetsrådet etc.	Q2 2012	Processbilden Läggs in i PBL-KB	Skapar en enhetlighet	LM och BoV	Skapa en enhetlig bild över hur planprocessen går till i stora drag De produkter som utvecklas ska ha processbilden som utgångspunkt	Den som är verksamhetsansvarig ska driva processen enligt beskrivningen Boverket och Lantmäteriet ställer sig bakom processbilden som förankras inom resp. myndighet. Programleverantörer tillämpar processbeskrivningen SPF kan ta fram processbilden men inte styra att den används därför krävs förståelse och acceptans.
Förstå hur digital samverkan fungerar	Ta fram kunskapsunderlag	Högskolor ULI Leverantörer E-delegationen Kommuner Länsstyrelser Centrala myndigheter som ex. SMHI.	Q4 2012	Ett PM med tillhörande bildspel	Skapar en gemensam förståelse	LM och BoV	Visa hur SPF ser på Ramverket Vilka förutsättningar som måste råda för att digitalt arbetssätt ska fungera Vad är e-tjänster? Vad är interoperabilitetsarkitektur? Vem specificerar	Acceptans. Att det blir tillräckligt bra pedagogiskt.

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder	
Etablering av samverkansformer för digitala metoder	Ta fram ett förslag till verksamhetsmodell	Högskolor ULI Leverantörer E-delegationen Kommuner Länsstyrelser Regering	2014-2015	Författningsförslag eller avtal om samverkan	Skapa förutsägbarhet och enhetlighet	LM och BoV SKL	informationen Roller och ansvar – leverantörer, kommuner och andra aktörer Överenskommelser eller ändring av författning. Detta är ett vägval som måste mogna fram.	Att SPF har lyckats med punkterna ovan. Att SKL tillhandahåller arenan	
Kompetensnivåer Höja yrkeskunskapen, professionens-kunskap (främst planerare, fastighetsbildare, MEX:are)	Förstudie som visar på förutsättningarna att ta fram gemensam utbildning. Ta fram en kravspecifikation för den gemensamma basen för planhandläggare/ resp. förrättnings-LM Samarbete med högskolor för basutbildning Skapa en plattform för kompetens-utveckling/ mötesplats	Högskolor Kommuner Lantmäteriet (KLM) Länsstyrelsen SKL	Q3 2012 (förstudie) Q4 2012 (kravspec.)	Utbildningsmaterial: • dels till högskolor – ett gemensamt basmaterial • dels till kompetens-utveckling.	Höjer kunskaps-nivån Kvalitetssäkring av utbildningsnivån och kompetens-utveckling	LM och BoV Högskolor	Certifiering av yrkeskategorier, kräver ändringar i lagstiftningen SPF tar ansvar för att driva (mötes)-plattformen. Koppling till <i>Ny PBL på rätt sätt</i>	Att Boverkets och LM:s vägledningar finns som grund för utbildningsmaterial och publiceras på PBL-Kunskapsbanken.	
Etablera infrastrukturen som behövs	Skapa informations-struktur :	Tjänste-leverantörer Kommuner	2013 (Plattform med högskolorna)	Aktiviteterna måste planeras med	Begreppsdef. Objekttypbeskr. Standarder för	Skapar enhetlighet Skapar	E-delegationen LM och BoV	Krävs att det finns en del saker framme Standardisering av	Arbetet med LM och SKL löper på för Svensk GEOprocess

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder
	<p>Ta fram objekttyper som ska in i objekttypskatalogen</p> <p>Se till att tjänster inom vårt område beskrivs i tjänstekatalogen</p> <p>Skapa standard-manér</p> <p>Tolka informationen i äldre planer och utveckla standardiserade informations-beskrivningar.</p> <p>Införa den framtagga modellen</p>	<p>Länsstyrelsen</p> <p>Högskolor</p> <p>TK 501, SIS</p> <p>Geodatarådet</p> <p>RIGES och andra regionala projekt (behöver delas upp beroende på aktivitet)</p>	<p>andra men ska genomföras under 2012 och 2013.</p>	<p>manér</p> <p>Tjänstebeskrivning för basinformations-tjänster</p>	<p>förutsättningar för digitalt planarbete</p>	<p>(behöver definieras)</p>	<p>grundläggande företeelser, planinformation, överföringsformat, SPF ansvarar för begrepp och definitioner inom planarbetet.</p> <p>E-delegationen ansvar för tjänstekatalog, objekttypskatalog, masterdata-management (registerdata).</p>	<p>vad gäller objekttypskatalog. Acceptans för att det tas fram en standard för manér.</p> <p>Att det går att förankra aktiviteterna.</p> <p>Att de SPF är beroende av tillsätter resurser.</p> <p>Acceptans och användning.</p> <p>Att det tas fram en objekttypskatalog (e-del.)</p> <p>Kräver att det tillsätts resurser under 2013 - 2015 från de ansvariga myndigheterna och andra berörda organisationer.</p>
Arkivering och lagring	<p>Sammanställa en gemensam vägledning med kravspecifikation för vilka krav som ska ställas på informationen, sökbarheten och tillgängligheten</p> <p>Ta fram ett underlag som presenterar vilka förändringar som</p>	<p>Riksarkivet</p> <p>SKL</p> <p>Länsstyrelsen</p> <p>Geodatarådet</p> <p>E-delegationen</p>	<p>2013</p>	<p>Vägledning och kravspec.</p> <p>PM</p>	<p>Klargöra informations-ansvaret i den digitala världen.</p> <p>Aktuellare och mer detaljerad information om planer.</p> <p>Ökad åtkomst för fler användare.</p> <p>Genom att kommunerna tar</p>	<p>Lm och BoV</p>	<p>SPF ska följa Riksarkivets arbete med att utveckla nya riktlinjer.</p> <p>SPF ska följa dessa riktlinjer i sitt arbete.</p> <p>Reda ut vad som gäller</p> <p>Förslag på förändring</p> <p>Reda ut vad som är originaldata.</p> <p>Vem är ansvarig för att det finns?</p>	<p>Att SPF kan ansluta till Riksarkivets nationella riktlinjer.</p> <p>Att SKL fullföljer sin strategi.</p>

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder
	SPFanser är nödvändiga Skapa underlag för beslut om plandelen i fastighetsregistret				över ansvaret för informationen om planer i fastighetsregistret blir det en kostnadsbesparing och ett säkrare system.		Var är källan? Behov av arkivmyndigheter. Behövs 3? Digitalisering och vektorisering av äldre planer och beslut Tolkning av äldre planer. Molntjänster. Riksarkivet har gått vidare efter förstudie och i det arbetet ingår 2 LM:are. Arkivlagen styr lagring av planer, inte PBL. Alla handlingar som framkommer i processen ska kunna tillhandahållas. Ansvaret för informationshantering kan inte skiljas från ansvar enligt arkivlagen. Skilj kanske resonemangsvis men koppla dem.	
Informationsförsörjning	Ställa krav på informationsmängden inom Svensk GEOprocess.	Lantmäteriet Centrala myndigheter Geodatarådet SKL Kommunerna	2012 Objekttypskat alog för svensk GEOprocess	En kravspecifikation på de tjänster som bör kunna tillhandahållas från Svensk GEOprocess.	Enklare, effektivare, billigare och mer rättssäkert för exploitörer, lantmäteriet, planhandläggare. Tydligare ansvar och transparens.	Lantmäteriet SKL LM och BoV (riksintresseunderlag)	Hur får vi centrala myndigheter att leverera på samma sätt? Vem ställer kraven på centrala myndigheterna?	Gemensam förståelse för hur digital samverkan fungerar.

Harmonisering av kommunernas planarbete i digitalmiljö

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder
Styrning och organisation	Ställa krav på Geodata-samverkan.		2012-2013 CM levererar data	En kravspec. på tjänster som ska tillhandahållas av ansvariga myndigheter.	Kan hämta data via e-tjänster.			
	Presentera goda exempel på hur kommuner och länsstyrelser kan jobba och organisera arbetet. Beskriva systemet för styrning	Kommuner Länsstyrelser SKL KLM	2012 goda exempel 2012 PM	Vägledning goda exempel PM om styrning	Högre rättssäkerhet Skapar effektivare planprocess Skapar förutsägbarhet	LM och BoV	Delegation av planer. Samordningsformer. Samordning med nämndsmöten. Samordning med fastighetsbildaren. Projektorganisation. Behövs en styrning från regeringsnivå. Avsaknad av föreskriftsrätt för detaljplaner.	Att SPF får in exempel från kommunerna, länsstyrelserna och andra aktörer. En förutsättning är att SPF har en kanal att sprida informationen genom PBL-Kunskapsbanken.
Informations-kvalitet	Ta fram krav på informations-kvalitet utifrån verksamhetens behov (metadata)	SKL Kommuner Länsstyrelsen Centrala myndigheter Lantmäteriet Geodatarådet	2013	Gemensam uppfattning om vilka kvalitetskrav som ska ställas på grundkartan och annat informationsunderlag för fysisk planering.	Rättssäkerhet. Planer blir genomförbara. Effektivitet eftersom man vet vilket underlag man kommer att få. Ger förutsättning för att automatisera processen.	LM och BoV	Det avser bara tillkommande detaljplaner.	Att när staten sätter de grundläggande kvalitetskraven i förordning/föreskrift så kommer det att behöva förhandlas med kommunerna om hur kostnaderna ska fördelas.
e-tjänster	Specificera en minsta uppsättning e-tjänster som ska tillhandahållas till allmänheten.	Lantmäteriet SKL Kommuner Länsstyrelsen Centrala myndigheter	2012	Tjänstespecifikation er som förs in i tjänstekatalogen.	SPF skapar förutsättning för leverantörerna att bygga e-tjänster.	LM och BoV SKL	SPF beskriver bara de speciella tjänster som bör finnas inom plan- och byggområdet. Etablera verksamheten handlar om att ställa krav på tjänster.	Det krävs att de infrastrukturella tjänsterna har implementerats. Att tjänsteleverantörerna implementerar de

Område	Aktivitet	Förankring	Leverans-tidpunkt	Leverans, praktiskt verktyg, metodstöd	Nytta	Ansvarig – signalera om SPF har ett beroende!	Kommentar	Framgångsfaktorer och hinder
		Geodatarådet					e-tjänster till allmänheten ingår i detta.	tjänstebeskrivningar som tas fram i sina system. En framgångsfaktor är givetvis också att tjänsterna efterfrågas.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök: Drottninggatan 18
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se