



2014:3

Från analog till digital

Insatser för att främja en digital planprocess





MISSIV

DATUM
2014-02-13
ERT DATUM
2013-03-27

DIARIENR
2013/91-5
ER BETECKNING
S2013/2536/PBB
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utreda och föreslå med vilka styrmedel regeringen bör påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess

Regeringen gav den 27 mars 2013 i uppdrag åt Statskontoret att utreda och föreslå med vilka styrmedel regeringen bör påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess.

Statskontoret har haft i uppdrag att klarlägga om det finns något ytterligare beslut eller initiativ från regeringen som på ett verksamt sätt kan bidra till att realisera de vinster en samordnad digital planprocess skulle innebära, och i så fall förslå hur detta bör utformas.

Statskontoret överlämnar härmed *Från analog till digital. Insatser för att främja en digital planprocess* (2014:3).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Åsa von Sydow, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Åsa von Sydow

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 7 |
| 1 Utgångspunkter och genomförande | 11 |
| 1.1 Bakgrund | 11 |
| 1.2 Regeringens uppdrag till Statskontoret | 11 |
| 1.3 Omfattande informationsutbyte | 12 |
| 1.4 Marknaden för bostadsbyggande | 13 |
| 1.5 Uppdragets genomförande | 15 |
| 1.6 Disposition | 16 |
| 2 Planprocessen – analog och digital | 19 |
| 2.1 Kommunalt planmonopol | 19 |
| 2.2 Planprocessen och dess aktörer | 20 |
| 2.3 Vad innebär en digital planprocess? | 23 |
| 3 Var är vi i dag? | 31 |
| 3.1 Vilka insatser gör staten? | 31 |
| 3.2 Vad gör SKL? | 36 |
| 3.3 Hur långt har kommunerna kommit? | 37 |
| 3.4 Var står vi i dag? | 43 |
| 4 Förväntade vinster och upplevda hinder | 45 |
| 4.1 Vilka vinster förväntas? | 45 |
| 4.2 Vilka hinder finns? | 50 |
| 5 En vision om e-förvaltning | 55 |
| 5.1 E-delegationen | 55 |
| 5.2 Exemplet geodata | 56 |
| 5.3 Exemplet vård och omsorg | 58 |
| 5.4 Vad kan vi lära av andra exempel? | 61 |
| 6 Så kan en digital planprocess främjas | 63 |
| 6.1 Vad kan statens roll vara? | 64 |
| 6.2 Vilka insatser kan staten vidta? | 65 |
| 6.3 Är det värt det? | 73 |
| Referenser | 79 |
| Bilaga | |
| Regeringsuppdraget | 85 |

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att klarlägga om det finns någon åtgärd som kan bidra till att realisera vinsterna av en digital planprocess.

En digital planprocess kan innebära vinster såväl för kommunerna och staten som för allmänheten och exploitörerna. En digital planprocess bidrar också till samhällsnyttan, eftersom den är en av flera möjliga åtgärder som kan skapa förutsättningar för en bättre fungerande marknad för byggande av nya bostäder.

Vi kan dock konstatera att kommuner och myndigheter idag inte arbetar i en digital planprocess, även om det finns öar av initiativ.

Enhetlighet och samordning är förutsättningar

För att en digital planprocess ska kunna förverkligas krävs enhetlighet och samordning. En digital planprocess går ut på att många olika aktörer kan utbyta information digitalt. En digital planprocess innebär att den information som behövs i processen är tillgänglig och användbar digitalt, det vill säga en digital informationsförsörjning. Detta kräver att myndigheter och kommuner tillhandahåller och tar emot digital information i enhetliga format och använder gemensamma definitioner av informationens innehåll.

Statens insatser behövs

Statskontorets undersökning visar att varken kommuner eller exploitörer driver på utvecklingen mot en digital planprocess. Staten har därmed en viktig roll att fylla för att sätta fokus på frågan och skapa förutsättningar för enhetlighet och samordning. Det krävs flera insatser som är beroende av varandra för att förverkliga en digital planprocess. Statskontoret ger förslag på insatser som regeringen kan vidta för att främja en digital planprocess.

En nationell e-strategi för en digital planprocess

Statskontoret föreslår att regeringen tar initiativ till en nationell e-strategi för hur en digital planprocess ska förverkligas. Det är av yttersta vikt att alla berörda aktörer deltar i arbetet och att strategin således tas fram gemensamt. Inom ramen för e-strategin bör ett antal åtgärder vidtas: en vision tas fram, insatsområden identifieras, handlingsplaner formuleras och uppföljning genomförs. E-strategin kan ses som ytterligare ett steg i utvecklingen av e-förvaltningen.

Boverket bör få föreskriftsrätt

För att säkerställa enhetlighet bör regeringen ge Boverket rätt att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar. Därigenom får Boverket också begreppsansvar för de avsnitt i plan- och bygglagen som omfattar detaljplaner. Enhetliga begreppsdefinitioner är nödvändiga för att få till stånd en digital planprocess med e-tjänster som förutsätter en digital informationsförsörjning av planinformation.

Myndigheter bör föregå med gott exempel

Regeringen bör ställa krav på de berörda myndigheterna att övergå till en digital planprocess. Ett första steg är att kräva att alla berörda myndigheter övergår till ett digitalt arbetssätt, där alltså alla handlingar ska hanteras digitalt.

Utvecklingsresurser till samverkan med näringslivet

Regeringen bör ge ett regeringsuppdrag med utvecklingsresurser till projektet Sammanhållen detaljplane- och fastighetsbildningsprocess, det så kallade SPF-projektet. Det finns inom projektet en samlad kunskap och erfarenhet som är värdefull att bygga vidare på. Utvecklingsresurserna bör användas för att fortsätta samverkan med näringslivet om att ta fram en kravspecifikation för de tjänster och gränssnitt som behövs för att hålla samman den digitala samhällsbyggnadsprocessen.

Nationell databas för planbestämmelser

Regeringen kan ta initiativ till att etablera en nationell databas för detaljplanebestämmelser. En nationell databas kan dels främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt, dels underlätta övergången till en digital planprocess i mindre kommuner. Vidare kan nationell information bli tillgänglig som i dag inte finns att tillgå samlat. En nationell databas kan sannolikt både underlätta och påskynda övergången till en digital planprocess.

Fri tillgång till geodata

Regeringen kan ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att myndigheter ska göra geodata tillgängliga kostnadsfritt. Fri tillgång till geodata skulle stimulera användandet i planprocessen men också i samhällsbyggnadsprocessen.

Digital planprocess – en del i e-förvaltningssamhället

För att uppnå den maximala samhällsnyttan av en digital planprocess bör på lång sikt hela samhällsbyggnadsprocessen omfattas av ett digitalt arbetssätt. Den digitala planprocessen är att likna vid navet i införandet av e-förvaltning inom hela samhällsbyggnadsområdet.

1 Utgångspunkter och genomförande

1.1 Bakgrund

I en planprocess planerar kommunerna hur mark och vatten inom kommunens område ska användas, skyddas eller bevaras.¹ Planprocesser utmynnar i planer, vilka bland annat påverkar hur samhällen utformas och bebyggs. Planeringen syftar till att skapa en hållbar och attraktiv miljö för både nutid och framtid.²

Under de senaste åren har regeringen tillsatt en rad utredningar inom planområdet i syfte att effektivisera planprocesserna. Anledningen är att en effektivare planprocess anses ha en positiv påverkan på bostadsbyggandet. En utveckling mot en samordnad digital planprocess skulle enligt regeringen kunna bidra till att planprocessen blir effektivare.³ I budgetpropositionen för 2013 redovisade regeringen ambitionen att ny teknik ska introduceras och harmoniseras inom planområdet.⁴

Regeringens förväntningar på en digital planprocess är bland annat att transaktionskostnader och fel kan minska, samtidigt som fler aktörer kan delta på lika villkor.⁵ En samordnad digitalisering av de offentliga processerna ger också, enligt regeringen, förutsättningar för rationaliseringar inom både stat och kommun.

1.2 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att klarlägga om det finns något ytterligare beslut eller initiativ från regeringen som på ett verksamt sätt kan bidra till att realisera de vinster en samordnad digital planprocess skulle innebära, och i så fall föreslå hur detta bör utformas. Uppdraget ska genomföras med hänsyn tagen till pågående arbete. Uppdraget avser de delar av processen som involverar en exploatör som tar initiativ till ett bostadsbyggnadsprojekt, men det utesluter inte att andra moment behandlas. Statskontoret ska inte överväga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

¹ Nyström och Tonell (2012) *Planeringens grunder. En översikt*, s. 173.

² 1 kap. 1§ PBL.

³ Proposition 2011/12:1, Utgiftsområde 18, s. 23.

⁴ Proposition 2012/13:1, Utgiftsområde 18.

⁵ Socialdepartementet (2013) *Uppdrag att utreda och föreslå med vilka styrmedel regeringen bör påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess*, Dnr S2013/2536/PBB.

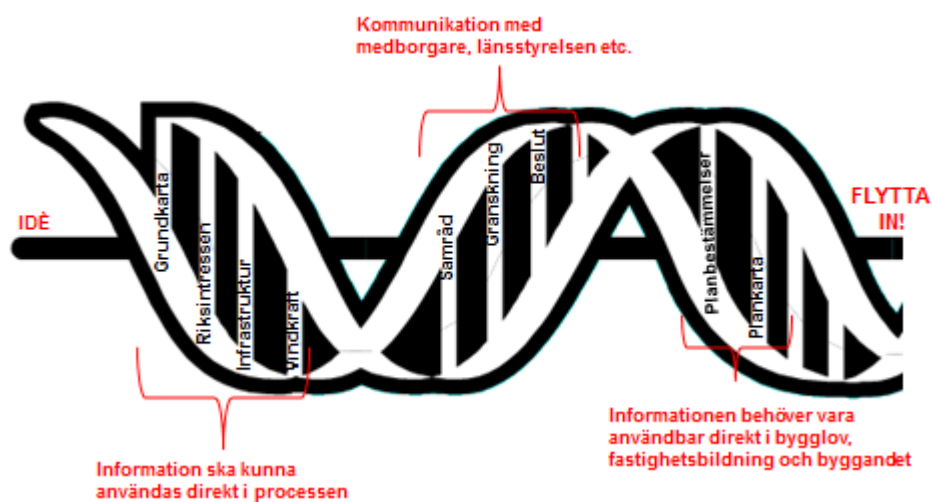
Om de förslag som lämnas innebär att kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda påverkas, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet redovisas.

1.3 Omfattande informationsutbyte

Planprocessen består till stor del av att göra olika typer av utredningar och analyser. I detta arbete krävs information om exempelvis riksintressen, markföreningar, fornminnen och infrastruktur. Denna information finns delvis hos kommuner men också hos länsstyrelser och sektorsmyndigheter. Andra delar av planprocessen består av att sprida information, inhämta synpunkter och skapa överenskommelser om hur mark- och vattenområden ska användas. För att åstadkomma detta krävs bland annat kommunikation med medborgarna, länsstyrelsen, sektorsmyndigheterna och byggherren under samråd- och granskningsskedet.

Förutom allt informationsutbyte som sker under själva planprocessen återanvänds informationen från detaljplanen både vid bygglovsprövningen och vid fastighetsbildningen. Figuren nedan beskriver översiktligt det informationsutbyte och den kommunikation som sker i planprocessen.

Figur 1 Informationsanvändning i detaljplaneprocessen



Källa: Boverket & Lantmäteriet

Planprocessen innebär med andra ord många kontakter och mycket informationsutbyte mellan olika aktörer. En digital planprocess, där informationsförsörjningen är digital, skulle innebära vissa vinster. Allmänheten skulle exempelvis via e-tjänster kunna få svar på frågor som ”vad får jag göra på min tomt”. En exploatör skulle via en e-tjänst kunna få svar på frågan var i kommunen det finns möjlighet att bygga kontor. Kommunen skulle kunna göra analyser av sitt markinnehav och exempelvis fråga sig var det finns exploaterbar mark om en viss ort expanderar. Staten skulle få en ökad överblick och exempelvis kunna få svar på frågan hur mycket outnyttjad mark som finns för bostadsbyggande i landet. I dag måste dessa frågor besvaras genom att handläggare på kommuner manuellt söker reda på svaret i olika datasystem och dokument. Vissa frågor går inte i praktiken att få svar på för att arbetet med att ta fram svaret är så omfattande.

Trots de fördelar som en digital planprocess förväntas leda till går utvecklingen mot en sådan långsamt.

1.4 Marknaden för bostadsbyggande

Om vi breddar perspektivet kan vi se att en digital planprocess är en av flera faktorer som kan ha betydelse för marknaden för bostadsbyggande. Flera byggherrar har pekat ut osäkerhet i planeringsprocessen som ett av de största hindren för bostadsbyggandet.⁶ En osäker och lång planprocess kan försvaga byggherrars etableringsvilja.

Det finns flera tänkbara förklaringar till varför plan- och bygglovsprocessen upplevs som osäker. En förklaring är att detaljplaner tenderar att bli mer komplexa, vilket i sin tur är en följd av att kommunerna inte längre planerar att bygga så mycket på orörd åkermark. Många projekt innebär istället förtätning i stadsmiljöer, vilket leder till komplicerade byggprojekt med stora krav på samordning av olika aspekter. En annan förklaring är att detaljplaneprocessen i allt högre grad har blivit en process som syftar till att åstadkomma administrativa förutsättningar för bygglov i ett specifikt byggprojekt i stället för att som tidigare i första hand ange hur marken bäst ska användas.⁷ Tidigare användes detaljplanen i huvudsak på en mindre detaljerad nivå för att planera större områden.

Den totala tidsåtgången för att anta en detaljplan från initiering till antagen plan varierar kraftigt. Tidigare studier visar att normalplanen (medianvärde)

⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län (2012) *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012*. Rapport 2012:16.

⁷ SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*, SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* och Karlbro T., E Lindgren och J. Paulsson (2012) *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?* Rapport 2012:1 från Fastighetsvetenskap/fastigheter och byggande, KTH.

tar två och ett halvt år.⁸ Variationen är dock stor, från några månader till cirka tio år. En förklaring till variationerna är att byggprojekt varierar i komplexitet. Behoven är således olika vad gäller utredningar, hantering av intressekonflikter, politisk handläggning och detaljplanernas detaljeringsgrad.⁹ Den sammanlagda tidsåtgången för en kommunal plan- och bygglovsprocess riskerar att bli lång, särskilt om ärendet överklagas.¹⁰

Marknaden för bostadsbyggande kännetecknas av olika typer av marknadsmisslyckanden som exempelvis dålig konkurrens, bristande effektivitet, höga bygg- och boendekostnader samt höga transaktionskostnader.¹¹ De höga transaktionskostnaderna kommer av att det är svårt, kostsamt eller omöjligt för företag att informera sig om handlingsvägar och bedöma de affärsmässiga villkoren. Höga transaktionskostnader gör att exploatörer blir mindre riskbenägna och villiga att etablera sig. Följden blir att utbudet på bostadsmarknaden, som kräver långsiktighet, riskerar att bli mindre än efterfrågan.

Mindre och oetablerade exploatörer har svårare att hantera de transaktionskostnader som kan uppstå till följd av en icke transparent planeringsprocess. Det beror på att de har mindre erfarenhet, resurser och kompetens än större, etablerade exploatörer. Att skaffa korrekt information blir därför kostsamt. Avsaknaden av relevant information innebär en osäkerhet om förutsättningarna för till exempel ett bostadsbyggnadsprojekt. För mindre företag eller företag som inte är etablerade lokalt i en kommun innebär därför en osäker framtida planprocess en större risk än för stora väletablerade exploatörer.

Det finns en förhoppning om att en digital planprocess kan bidra till en effektivare och snabbare hantering av plan- och bygglovsärenden och därmed i förlängningen ha en positiv effekt på bostadsbyggandet.

⁸ Till exempel resultat från den så kallade Stadsbyggnadsbenchen ett projekt mellan Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby kommuner.

⁹ Ceasar, C., Karlbro, T. och Lind, H. (2013) *Bäste herren på täppa? En ESO-rapport om bostadsbyggandet och kommunala markanvisningar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:1.

¹⁰ Den genomsnittliga tiden för landets länsstyrelser att handlägga ett överklagande av ett gällande detaljplanebeslut var under 2011 cirka tre månader. Länsstyrelsernas genomsnittliga handläggningstid vid överklagan av bygglov uppgick i sin tur till sex månader. Beslut om detaljplan och bygglov kan vidare överklagas till någon av de fem mark- och miljödomstolarna och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. Handläggningstiden i sådana ärenden förlängs då ytterligare. Boverket (2012), Plan- och bygglagen i praktiken (Rapport 2012:6).

¹¹ Se Konkurrensverket (2013) *Konkurrensen i Sverige 2013* och SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*.

1.5 Uppdragets genomförande

1.5.1 Avgränsningar

I regeringens direktiv till Statskontoret står att uppdraget avser de delar av processen som involverar en exploatör som tar initiativ till ett bostadsbyggnadsprojekt, men det utesluter inte att andra moment behandlas. Vi har därför haft detaljplaneprocessen i fokus. När vi skriver ”planprocess” i denna rapport avser vi därmed detaljplaneprocessen. Ibland berör vi även fastighetsbildnings- och bygglovsprocesserna, men då står detta tydligt angivet. Vi har inte undersökt översiktsplane- eller markanvisningsprocesserna.

Uppdraget innefattar inte att överväga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

1.5.2 Metod

Vi har besökt tre kommuner och det så kallade Riges-projektet.¹² Syftet med detta var dels att få kunskap om området, dels att konstruera ett frågeformulär. Detta frågeformulär har sedan använts i en telefonintervjuundersökning med 30 kommuner.¹³ Under dessa intervjuer har vi bland annat frågat om digitaliseringen av planprocessen är en aktuell fråga i respektive kommun, hur arbetet med digitalisering bedrivs, vilka vinster och hinder som kommunen upplever.

För att i så stor mån som möjligt få en spridning på olika typer av kommuner har vi använt oss av tre urvalsgrupper: kommuner med brist på bostäder, kommuner med överskott på bostäder och kommuner med balans på bostadsmarknaden. Vi har utgått från Boverkets bostadsmarknadsenkät.¹⁴ I denna delas kommunerna in i sju grupper efter invånarantal.¹⁵ I vår undersökning ingår ett urval av kommuner från samtliga kommungrupper med geografisk spridning över landet. Inom de tre urvalsgrupperna har 27 kommuner slumpats fram. De resterande tre kommunerna är Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa finns med i urvalet eftersom det största behovet av bostäder finns där.

Vi har också låtit de fem kommunerna i Riges-projektet besvara samma frågor. Eftersom detta är det enda projektet i landet som haft utvecklings-

¹² Riges-projektet är ett samarbetsprojekt mellan fem kommuner i Västernorrland som gått samman för att digitalisera kommunernas detaljplaner och möjliggöra e-tjänster inom samhällsbyggnad.

¹³ Statskontoret har kontaktat 47 kommuner varav 30 kommuner har valt att delta i undersökningen.

¹⁴ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013-2014- med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

¹⁵ De tre storstadsregionerna är redovisade var för sig, högskoleorterna är uppdelade i två grupper efter invånarantal, de större med fler än 75 000 och de mindre med färre än 75 000 invånare. De övriga kommunerna bildar två grupper, även de är avgränsade efter invånarantal. Gränsen går vid 25 000 invånare.

medel för att arbeta med digitalisering inom området är dessa kommuner av intresse som en jämförelsegrupp.

Vi har genomfört intervjuer med Boverket, Lantmäteriet, tre programvaruleverantörer, Swedish Standards Institute (SiS), SKL och tre länsstyrelser samt varit i kontakt med Länsstyrelsernas it-enhet. Vi har tagit del av dokumentation från Boverket och Lantmäteriets så kallade SPF-projektet¹⁶ men också rapporter framtagna av SKL. Vi har också varit i kontakt med Socialdepartementet med anledning av e-hälsoarbetet samt Transportstyrelsen med anledning av RDT-databasen.

För att få in synpunkter och erfarenheter från exploatörer har vi genomfört ett seminarium tillsammans med Sveriges Byggindustrier med företrädare för byggherrar. För att ytterligare fånga in exploatörsperspektivet har vi också intervjuat företrädare för småhustillverkare. Vi har vidare gett ett urval av representanter för olika byggföretag möjlighet att lämna synpunkter och erfarenheter till utredningen.

Vi har slutligen diskuterat vår frågeställning med SKL:s nätverk för samhällsbyggnadschefer.

1.5.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet har genomförts av Charlotte Després, Jonas Hammarlund och Åsa von Sydow (projektledare).

Till projektet har en intern referensgrupp knutits. Vi har också genomfört ett seminarium med ett urval av berörda aktörer, där våra förslag har diskuterats.

Statskontorets uppdrag ska genomföras i samverkan med Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Förutom intervjuer har dessa fått lämna synpunkter på de delar av rapporten som berör dem. Boverket, Lantmäteriet och SKL deltog också vid ovan nämnda seminarium. Även andra delar av utkastet har faktagranskats med berörda aktörer.

1.6 Disposition

Rapporten är disponerad på följande vis. I kapitel 2 beskrivs kortfattat planprocessen. Vi definierar också vad en digital planprocess innebär.

I kapitel 3 kartläggs hur långt kommunerna har kommit i utvecklingen mot en digital planprocess. Vi beskriver också vilket ansvar olika statliga aktörer

¹⁶ Boverket och Lantmäteriet driver ett program för samordning av arbetet i processerna för detaljplanering och fastighetsbildning och för att skapa bättre förutsättningar för digital samverkan. Programmet har fått namnet Sammanhållen detaljplane- och fastighetsbildningsprocess (SPF).

har samt vilka insatser både statliga och övriga aktörer gjort för att främja en digital planprocess. Kapitlet avslutas med en analys av var vi står i dag.

I kapitel 4 analyserar vi utifrån det material vi samlat in vilka potentiella vinster som förväntas, vilket behov det finns av en digital planprocess och vilka hinder som finns för att uppnå en digital planprocess.

I kapitel 5 studerar vi på exempel från två andra förvaltningsområden, geodata och e-hälsoområdet, för att se vilka lärdomar som kan dras från deras e-utvecklingsarbete.

Rapporten avslutas med kapitel 6, där vi lämnar Statskontorets förslag på tänkbara insatser som regeringen kan vidta för att främja en digital planprocess. Vi avslutar med en diskussion om vilken samhällsnytta en digital planprocess kan leda till.

2 Planprocessen – analog och digital

Digital teknik används i dag i planprocessen för att producera plankartor, presentera planer på internet och tillhandahålla geografisk information. Detta gör dock inte att själva planprocessen är digital. Under den här utredningen har det blivit tydligt att kunskapen om vad en digital planprocess innebär inte är allmänt spridd. Den digitala planprocessen finns inte heller beskriven i någon större utsträckning. I detta kapitel har vi därför valt att göra en grundläggande beskrivning av vad en digital planprocess är. Kapitellet inleds dock med en beskrivning av vad som kännetecknar en planprocess.

2.1 Kommunalt planmonopol

Planläggningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet. Det anges uttryckligen i 1 kap. 2 § PBL, plan- och bygglagen (2010:900). Det så kallade planmonopolet innebär att kommunen har ansvar för att planlägga hur mark och vatten ska användas och ansvara för hur bebyggelsen utvecklas inom kommunens område.

Det kommunala planmonopolet är inte oinskränkt.¹⁷ Staten har fortfarande ett övergripande ansvar för samhällsutvecklingen och anger ramarna för kommunernas befogenheter genom lagstiftning. Enligt plan- och bygglagen ska planläggningen ta hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter, mellankommunala och regionala förhållande samt till allmänna och enskilda intressen.¹⁸ Allmänna intressen omfattar dels riksintressen, dels andra intressen, såsom verksamheter av stor betydelse för samhället, orörda områden eller områden som är betydelsefulla för turismen.¹⁹

Kommunen ska ha en aktuell kommuntäckande översiktsplan som visar markanvändningen och den tänkta bebyggelseutvecklingen. Vid behov reglerar man markanvändningen och bebyggelseutformningen närmare för begränsade områden med detaljplaner. Detaljplaner är inte obligatoriska men när de väl upprättats och vunnit laga kraft är de juridiskt bindande.

¹⁷ Ensamrätten för kommunerna att anta och ändra planer är inte absolut. Regeringen kan med ett så kallat planföreläggande besluta att en kommun inom en viss tid måste anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse om det anses nödvändigt för att tillgodose vissa allmänna intressen. I praktiken har regeringen inte beslutat om något sådant planföreläggande sedan PBL trädde i kraft år 1987.

¹⁸ 2 kap. 1 §, 3 § PBL.

¹⁹ 3 kap. MB (1988:808); Se även Nyström och Tonell (2012) *Planeringens grunder. En översikt*, s. 192.

Detaljplanen ska när den är antagen utgöras av en karta med planbestämmelser och en planbeskrivning, inklusive en genomförandebeskrivning.²⁰ Regleringen i detaljplanen får inte vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte.²¹

2.2 Planprocessen och dess aktörer

Både detaljplanering och bygglovgivning är politiskt styrda processer. Ett initiativ till en ny detaljplan tas genom att exempelvis kommunen eller en exploatör lämnar förslag till ett projekt. Kommunens byggnadsnämnd har ansvar för planarbetet. Kommunfullmäktige beslutar om antagande av en färdig detaljplan. Kommunen representeras under planarbetet av de olika förvaltningar som berörs av detaljplanen. Det kan exempelvis vara stadsbyggnadskontoret, som handlägger gestaltungsfrågor och som oftast har ansvar för planen tillsammans med den politiska nämnden, men även trafik-, miljö- och tekniska förvaltningar berörs.

Om någon ansöker om det, ska kommunen lämna ett planbesked, i vilket det ska framgå huruvida kommunen avser att inleda en planläggning. Den sökande ska få beskedet inom fyra månader efter att ansökan med förslag kommit in.²²

Kommunerna upprättar detaljplaner på eget initiativ i mindre utsträckning än förr. Det förekommer oftare att privata exploatörer gör delar av planeringsarbetet. Kommuner kan även lägga ut delar av planeringsarbetet på konsulter.²³

2.2.1 Detaljplanens innehåll

En detaljplan består av en plankarta och de planbestämmelser som behövs för att planens intentioner ska kunna genomföras.

I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Efter detta väljer kommunen vilka planbestämmelser som behövs för att uppnå detaljplanens syfte. Inom respektive område kan bestämmelser anges som styr hur marken får användas, exempelvis för bostäder, industri, skola. För att reglera utformningen av områdena används egenskapsbestämmelser, exempelvis utnyttjandegrad och bebyggelsens placering. För att planen ska vara möjlig att genomföra kan olika administrativa bestämmelser tillföras, exempelvis vem som ska vara huvudman för den allmänna platsmarken, genomförandetiden för planen eller upphävande av strandskydd.

²⁰ 4 kap. 30 § PBL.

²¹ 4 kap. 32 § 3 st. PBL.

²² 4 kap. 4–5 §§ PBL.

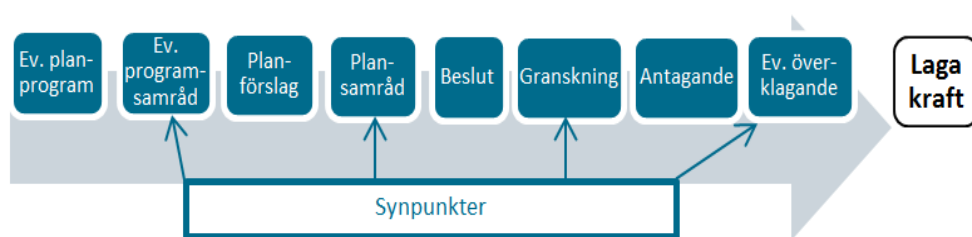
²³ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*.

Det är detaljplanen och planbestämmelserna som reglerar rättigheter och skyldigheter för samhället och de enskilda fastighetsägarna och som är juridiskt bindande.

2.2.2 Detaljplaneprocessen

Vid ett normalt planförfarande²⁴ (se figur 2 nedan) kan kommunen välja att ange utgångspunkter och målsättningar för planarbetet i ett särskilt planprogram.²⁵ Kommunen tar fram planprogrammet och samråder under arbetsgång med länsstyrelse, lantmäterimyndighet och andra berörda kommuner. Dessutom ska sakägare, fastighetsägare, organisationer och enskilda personer som har ett väsentligt intresse av programmet ha möjlighet att yttra sig. Utifrån programsamrådet utarbetas sedan ett planförslag, kring vilket det även sker samråd (på samma sätt som vid programsamrådet).²⁶ Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.²⁷

Figur 2 Detaljplaneprocessen vid normalt förfarande



De synpunkter som framförts under samrådet sammanställs och planförslaget bearbetas med utgångspunkt från inkomna svar. Kommunfullmäktige – eller den kommunala nämnd som kommunfullmäktige delegerat beslutsfattandet till – fattar sedan beslut om att anta planen.

2.2.3 Granskning, antagande och fastighetsbildning

När planförslaget efter samrådet har bearbetats, ska kommunen ställa ut den reviderade planen för granskning. Det innebär att beslutet ska kungöras på kommunens anslagstavla, annonsering ska ske i en ortstidning och meddelande ska skickas till samtliga kända sakägare, länsstyrelse och andra

²⁴ Kommunen kan besluta om ett förenklat planförfarande när ärendet har liten betydelse och saknar intresse för allmänheten och planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande eller om detaljplanen enbart gäller verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken. När villkoren inte uppfylls för ett förenklat planförfarande måste kommunen välja ett normalt planförfarande. 4 kap. 7 § PBL.

²⁵ 4 kap. 10 § PBL.

²⁶ 4 kap. 11 § PBL.

²⁷ 3 kap. 9 § PBL.

berörda kommuner. Det finns ännu inget krav på att kommuner ska ha en webbplats och inte heller några lagstiftade krav på att planförslaget måste göras elektroniskt tillgänglig under granskningstiden.

Under granskningstiden kan alla som har synpunkter, och som inte framfört de tidigare, framföra dessa.²⁸ Därefter ska kommunen sammanställa ett granskningsutlåtande med en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in och redovisa kommunens förslag med anledning av dessa.

Slutligen beslutar kommunen om planen ska antas eller inte. Innan beslutet vinner laga kraft ges berörda sakägare en möjlighet att överklaga planen.²⁹

När detaljplanen har vunnit laga kraft kan genomförandet påbörjas vilket bland annat inbegriper den fastighetsbildning³⁰ som behövs. Fastighetsbildningsprocessen kan pågå parallellt med planprocessen. Fastighetsbildningen sköts av Lantmäteriet eller kommunala lantmäterimyndigheter och regleras av fastighetsbildningslagen (1970:988).

2.2.4 Vägledning och tillsyn

Länsstyrelserna ska minst en gång under varje mandatperiod redovisa sina synpunkter på berörda kommuners översiktsplaner. En sådan redogörelse kan länsstyrelsen också behöva lämna på begäran av kommunerna.

Länsstyrelsen är en obligatorisk part och deltar i samråd under planprocessen, både om översiktsplanen och om detaljplanen. Länsstyrelsen har en skyldighet att bidra med kunskap och goda råd, men den har som främsta uppgift att bevaka de statliga intressena. Länsstyrelsen ska särskilt bevaka frågor om hälsa och säkerhet, riksintressen, mellankommunala frågor och strandkydd.

Planer som har antagits av en kommun kan överklagas till länsstyrelsen.³¹ Länsstyrelsen kan också på eget initiativ pröva ett antagandebeslut med hänvisning till de frågor man särskilt har att bevaka. Länsstyrelsen har också som en uppgift att ge tillsynsvägledning till kommunerna.³²

Boverket vägleder länsstyrelserna och ger tillsammans med dessa råd och stöd till kommunernas byggnadsnämnder i deras arbete med plan- och bygglagstiftningen.

²⁸ 4 kap. 19–20 §§ PBL.

²⁹ 4 kap. 23 §, 29 § PBL.

³⁰ En fastighet är en rättslig enhet bestående av ett mark- eller vattenområde (fast egendom) med tillhörande fastighetstillbehör, exempelvis byggnader. Fastighetsbildning syftar på en åtgärd där (1) fastighetsindelningen ändras, (2) servitut bildas, ändras eller upphävs, eller (3) en byggnad eller annan anläggning som hör till fastigheten överförs till en annan fastighet (1 kap. 1 § fastighetsbildningslagen 1970:988).

³¹ 2 kap. 1 §, 7 kap. 14 §, 18 § PBL (2011:338); 11 kap. 10 § PBL.

³² 3 kap. 28 § PBL.

2.2.5 Bygglov och avgifter

När det finns en antagen detaljplan kan byggprocessen starta. Det behövs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader.³³ För att få börja ett bygge krävs det också ett startbesked. Det krävs slutligen ett slutbesked för att få flytta in. Inom ett område med detaljplan prövas om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser stämmer överens med detaljplanen. I sin ansökan ska byggherren ta med nödvändiga handlingar, till exempel planritningar, sektioner och fasader samt en situationsplan som visar husets placering på tomten.

Plan- och bygglagen ger kommunerna rätt att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller anmälan. Även detaljplanarbete kan finansieras genom avgifter. Planavgifter³⁴ kan tas ut för att täcka kostnader som har uppstått vid arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser. Även kostnader för program i detaljplaneprocessen kan tas ut som planavgift. Kommunen får endast ta ut planavgift i samband med lov och anmälan om den nya planen är till nytta för fastigheten.³⁵

2.2.6 Inga krav på digital hantering i PBL

Kommunerna ska följa den av lagen givna processen och kan inom dess ramar besluta om hur planarbetet inom kommunen ska organiseras. Plan- och bygglagen reglerar vad olika planhandlingar får och måste innehålla. Planerna och alla tillhörande handlingar är offentliga handlingar.

I plan- och bygglagen anges vid flera tillfällen att kungörelser ska anslås på kommunens anslagstavla. Det finns inte några motsvarande krav på att offentliggöra information digitalt. Många kommuner väljer ändå att hålla informationen tillgänglig på sin webbplats.

2.3 Vad innebär en digital planprocess?

Det finns inte beskrivet i någon större utsträckning vad en digital planprocess är. Under vår utredning har det även blivit tydligt att kunskapen om vad en digital planprocess innebär inte är allmänt spridd. Därför har vi valt att i detta avsnitt inledningsvis definiera vad en digital planprocess är. Därefter ger vi några konkreta exempel på när plankartan blir digital.

³³ Se vidare 9 kap. 2 § PBL.

³⁴ kap. 12 § 9 PBL.

³⁵ Byggnadsnämndens avgifter får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgifterna gäller. Hur avgifterna ska beräknas ska fastställas i en taxa som kommunfullmäktige beslutar om (12 kap. § 10 PBL). Byggnadsnämndens avgifter ska betalas av den som är sökande eller har gjort anmälan i ärendet om besked, beslut eller handläggning. Nämnden får ta ut avgiften i förskott. Även för ansökningar som avslås kan byggnadsnämnden ta ut avgift för (12 kap. § 11 PBL).

2.3.1 Definition av digital planprocess

En digital planprocess innebär att den information som behövs i processen är tillgänglig och användbar digitalt, det vill säga en digital informationsförsörjning. Det kräver att myndigheter och kommuner tillhandahåller och tar emot digital information i enhetliga format och använder gemensamma definitioner av informationens innehåll.

För att en digital planprocess ska komma till stånd krävs alltså det som E-delegationen benämner som en ”förmåga och möjlighet hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att överenskomna regler följs”.³⁶ Det betyder i praktiken att i en digital planprocess kan all information utbytas mellan alla aktörer under tiden som planen växer fram. Det gäller exempelvis vid remiss mellan myndigheter, samråd med allmänheten och konsulten som ritar planen, granskning av planen och, inte minst, i samband med att planen genomförs. Planinformationen ska också kunna återanvändas och vidareanvändas när planen vunnit laga kraft.

För att informationen som utbyts ska vara förståelig och maskinellt läsbar krävs *semantisk interoperabilitet*. Det innebär att det finns gemensamma begreppsdefinitioner och en gemensam modell för informationsutbyte.³⁷ För planområdets del innebär det att alla aktörer använder sig av samma definitioner av exempelvis begreppen byggnad, plank och mur, men även egenskaper som ”prickad mark” (mark som inte får förses med byggnad) eller byggnadshöjd och taklutning.

Ytterligare en förutsättning för en digital planprocess är *teknisk interoperabilitet*. Med det menas förmågan att tekniskt kunna utbyta information och tjänster på ett säkert sätt. För det krävs exempelvis kompatibla överföringsformat, gränssnitt och filformat.

³⁶ E-delegationen (2013) *Nationell strategi för interoperabilitet NSI (Digital samverkan)*, version 1.0, 2013-02-27.

³⁷ E-delegationen (2013) *Vägledning för digital samverkan. Vägledning från E-delegationen*, version 2.0, 2013-04-30.

2.3.2 Några exempel

Figur 3 på nästa sida illustrerar hur en detaljplanekarta kan se ut. På vänstra delen av bilden ser vi själva plankartan och på högra sidan planbestämmelserna. Planbestämmelserna talar för oss hur vi med ögats hjälp ska läsa kartan. Planbestämmelserna anger följande:

- Användningsområde: exempelvis B som betyder bostäder.
- Egenskapsbestämmelser: exempelvis III som betyder att man får bygga tre våningar. Egenskapsbestämmelser anger (inom ett användningsområde) till exempel utnyttjandegrad, begränsningar, fastighetsstorlek, markens anordnande, placering, utformning och utförande av byggnadsverk, olika störningsskydd samt utformning av allmänna platser.
- Administrativa bestämmelser kan till exempel avse huvudmannaskap för allmänna platser, genomförandetid, ändrad lovplikt, villkor för lov och upphävande av strandskydd.

Något förenklat kan man säga att i en digital planprocess kopplar datorn ihop informationen i planbestämmelserna med rätt objekt på plankartan.

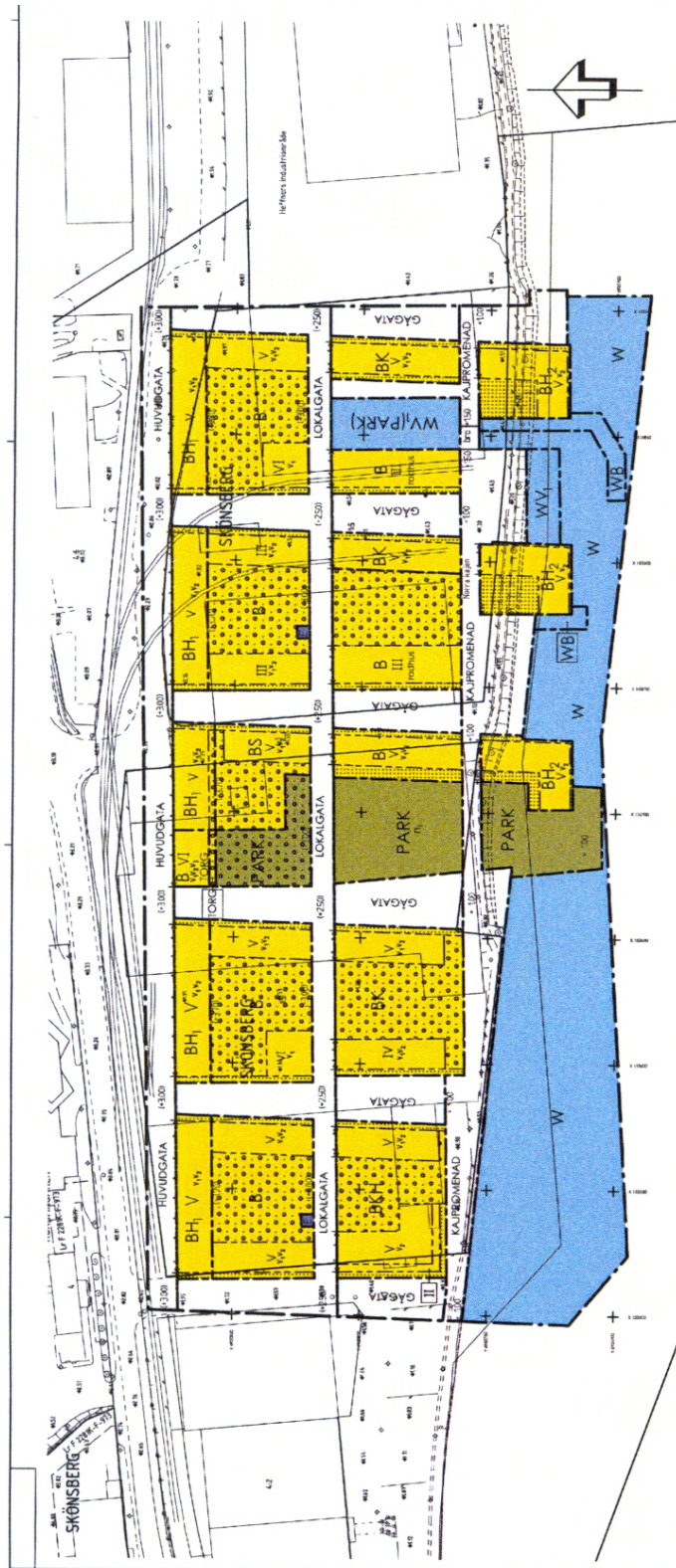
Skannade plankartor räcker inte

De flesta kommuner har i dag skannade plankartor. Skannade plankartor kan exempelvis utgöras av en pdf-fil som läggs ut på kommuners webbplatser och e-postas till politiker och sakägare. Men planerare eller förrättningslantmätare kan inte använda kartorna för att exempelvis göra datoriserade analyser eller mätningar av hur marken används.

En skannad plankarta kan ses som en papperskopia fast i digitalt format. En skannad plankarta innehåller nämligen inte information som är elektroniskt läsbar och kan därmed inte informera ett datorprogram att ett område med exempelvis beteckningen B betyder bostäder.

För att en planprocess ska vara digital räcker det alltså inte med att detaljplanen finns i digitalt format, som i fallet med inskannade plankartor, utan informationen måste också kunna läsas och användas av andra datorer och program.

Figur 3 Exempel på detaljplanearta



PLANBESTÄMMELSER

Följande gäller inom området med nedanstående beteckningar. Endast angivna användningar och utformning är tillåtna. Innehållsmått är som uttryckts gäller, om inte annat anges.

GRÄNSER

- Planområdesgränns
- Användningsgränns
- Egenskapsgränns

ANVÄNDNING AV MARK OCH VATTEN

Allmänna platser

- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER

Kvartersmark

- Kvartersmark
- Kvartersmark
- Kvartersmark

Vattenområden

- Vattenområden
- Vattenområden
- Vattenområden

UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

PLANBESTÄMMELSER

Följande gäller inom området med nedanstående beteckningar. Endast angivna användningar och utformning är tillåtna. Innehållsmått är som uttryckts gäller, om inte annat anges.

GRÄNSER

- Planområdesgränns
- Användningsgränns
- Egenskapsgränns

ANVÄNDNING AV MARK OCH VATTEN

Allmänna platser

- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER

Kvartersmark

- Kvartersmark
- Kvartersmark
- Kvartersmark

Vattenområden

- Vattenområden
- Vattenområden
- Vattenområden

UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

PLANBESTÄMMELSER

Följande gäller inom området med nedanstående beteckningar. Endast angivna användningar och utformning är tillåtna. Innehållsmått är som uttryckts gäller, om inte annat anges.

GRÄNSER

- Planområdesgränns
- Användningsgränns
- Egenskapsgränns

ANVÄNDNING AV MARK OCH VATTEN

Allmänna platser

- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER
- ALLMÄNNA PLATSER

Kvartersmark

- Kvartersmark
- Kvartersmark
- Kvartersmark

Vattenområden

- Vattenområden
- Vattenområden
- Vattenområden

UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER
- UTFORMNING AV ALLMÄNNA PLATSER

UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN
- UTFORMNING AV MARK OCH VATTEN

Överförbara och läsbara plankartor

För att digitala plankartor ska vara maskinellt överförbara och läsbara måste kartorna innehålla information om geografiska koordinater.³⁸ Planinformationen måste med andra ord vara georefererad. Detta innebär att informationen är knuten till koordinater i ett referenssystem. Dessa referenssystem är en förutsättning för att ange punkters läge på marken, exempelvis för att märka ut en byggnads exakta geografiska position.³⁹

Det är först när planinformationen är georefererad som den kan användas i ett geografiskt informationssystem (GIS) och kombineras med andra geografiska data, exempelvis satellitbilder eller egna inmätta objekt. Detta gör det möjligt för bland annat exploitörer att använda objekt, lager (samling av objekt) eller hela plankartan (när den vunnit laga kraft) som grund för projektering och se exakt hur den byggnad eller anläggning de skissar på kan passas in på en tomt och uppfylla planbestämmelserna. Även under själva planprocessen kan objekten kontrolleras mot annan information, till exempel av länsstyrelsen. Det går också att ta fram e-tjänster där man kan pröva att placera sitt tänkta hus och sedan skriva ut en bygglovsansökan. Tjänsten kan då vägra att placera huset planstridigt (till exempel med del på prickad mark).

En skannad plankarta kan georefereras. Att georeferera en skannad plankarta har vissa vinster men också sina begränsningar. Medan kartan uppdateras och visar verkligheten, förblir detaljplannedokumentet likadana som när de antogs. Det innebär att när planen ändras kan varken de planbestämmelser som upphört tas bort eller de nya läggas till. Informationen i den skannade plankartan kan alltså inte återanvändas utan nya dokument måste framställas vid varje förändring.

Plankartor digitaliserade i ett så kallat vektoriserat format är därför nödvändiga för en digital planprocess. I en sådan plankarta är informationen knuten till respektive geografiskt objekt (yta, linje eller punkt) och kan därmed läsas av datorn. Datorprogrammet kan alltså utläsa att det finns ett avgränsat område (objekt), att det har beteckningen B (attribut) och att B betyder bostäder (egenskaper). På så sätt kan en ändringsplan visas ihop med gällande detaljplan och de planbestämmelser som upphör kan tas bort och de som tillkommit kan visas.

En fördel med plankartor digitaliserade i vektorformat är alltså att det är möjligt att visa den information som är relevant genom att välja till eller välja bort en viss objektstyp. Om en planerare vill visa hur exempelvis ett u-

³⁸ Boverket (2009) *Planeringsportalen – slutrapport*, s. 17. Boverket (2012) *Harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö – Rapportering av uppdrag 9 enligt 2011 års regleringsbrev*, s. 23.

³⁹ Lantmäteriet, *Referenssystem*, tillgänglig från: <http://lantmateriet.se/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/>, citerad 2013-08-06.

område (mark som ska vara tillgänglig för underjordiska ledningar) ligger över en fastighet, kan alltså övriga objekt väljas bort så att endast detta illustreras. Mätningar och beräkningar kan göras relativt enkelt med vanliga GIS-verktyg⁴⁰ för att exempelvis få veta hur stor areal inom ett område som lagts ut som kommunal gata eller grönområde och därmed vilka driftskostnader som området genererar.

Till skillnad från skannade plankartor är plankartor digitaliserade i vektorformat alltid producerade i ett referenssystem. De behöver således inte georefereras i efterhand.

Vid georefereringen kan en geografisk punkt anges enligt olika referenssystem. För att underlätta för olika verksamheter att på ett enkelt sätt utbyta den geografiska informationen är det bra om all information är inpassad i enhetliga referenssystem. Om olika referenssystem har använts måste en matematisk beräkning göras för att räkna om dem till samma system. Allra sämst är det om det är otydligt vilket referenssystem som använts vid lägesbestämningen. Detta leder till osäkra och otillförlitliga utläsningar av den geografiska informationen. Vikten av att Sverige har ett enhetligt geografiskt referenssystem för den grundläggande geografiska informationen tydliggörs i regeringens digitala agenda där det står: ”Det offentliga Sverige ska använda geografisk information som är beskriven i nationellt bestämda referenssystem och som bygger på internationella överenskommelser”.⁴¹

⁴⁰ GIS är ett datorbaserat system för att samla in, analysera och presentera geografiska data.

⁴¹ Regeringskansliet (2011) *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (N2011/342/ITP).

3 Var är vi i dag?

Under Statskontorets utredning har det framkommit att planprocessen i Sverige inte är digital även om det finns inslag av digitala arbetssätt. En digital planprocess är ännu inte en prioriterad fråga. Det finns dock öar av initiativ.

I detta kapitel beskriver vi hur kommunernas digitaliseringsarbete ser ut i dag. Sedan följer en presentation av vilka ansvar olika statliga aktörer har och vilka insatser som gjorts av staten och Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) för att främja en digitalisering. I kapitlet ger vi också exempel från några kommuners arbete. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys av nuläget.

3.1 Vilka insatser gör staten?

I detta avsnitt beskrivs vilket ansvar Boverket, Lantmäteriet och länsstyrelser har samt de insatser som myndigheterna genomför för att främja en digital planprocess. Avsnittet är därmed en översikt av statens insatser på området.

3.1.1 Boverket ansvarar för planering, byggande och boende

Boverket är ansvarig myndighet för frågor om bland annat fysisk planering, byggande och boende. Boverket tar fram handböcker, vägledningar och allmänna råd, sprider information och bevakar viktiga planeringsfrågor i landet. Myndigheten har exempelvis tagit fram *PBL kunskapsbanken* som är en vägledning för plan-och bygglagen på internet. I denna ges rekommendationer om hur planbestämmelser i detaljplan kan utformas och användas. Texterna ska vara en hjälp i arbetet med att ta fram nya detaljplaner.

År 2011 fick Boverket i uppdrag att i samarbete med Lantmäteriet, länsstyrelserna och SKL verka för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö och en mer enhetlig digital lagring av de kommunala planerna. I rapporten *Harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö* (2012:2) konstaterar Boverket att det finns hinder för fortsatt utveckling eftersom det saknas ett antal övergripande regler och ramverk för hur e-förvaltningen ska kunna utvecklas.

I dag sker Boverkets arbete med att främja en digital planprocess i huvudsak inom ramen för det så kallade SPF-projektet (se kommande avsnitt). Boverket deltar också exempelvis i det arbete som bedrivs inom ramen för

Swedish Standards Institute (SIS) och är här ordförande för den tekniska kommittén för fysisk planering (se avsnitt nedan).

3.1.2 Lantmäteriet ansvarar för geodata och fastighetsindelning

Lantmäteriet ansvarar bland annat för redovisning av fastighetsindelningen i Sverige och förser samhället med information om geografi och fastigheter. Redovisningen sker i fastighetsregistret som är Sveriges officiella register över hur marken i landet är indelad och i Inskrivningsregistret över vem som äger vad. Till Fastighetsregistret hör den digitala registerkartan. I denna redovisas bland annat planer och markreglerande bestämmelser. Exempel på sådana är detaljplaner, naturreservat, byggnadsminnen och fornlämningar.

Lantmäteriet arkiverar inkomna detaljplaner och har på eget initiativ digitaliserat sitt arkiv eftersom dokumenten används i hög grad. Planerna i detta arkiv är dock endast inskannade som bildfiler och läggs in med en viss eftersläpning. Detta betyder att detaljplaner finns arkiverade på tre ställen: i kommunerna, hos länsstyrelserna och hos Lantmäteriet.

Fastighetsregistrets information om planer och bestämmelser används ofta som underlag vid planering av olika former av markanvändning, till exempel om ett byggföretag vill se gällande regler inför byggande av ett bostadsområde. Några veckor efter det att en plan eller bestämmelse vunnit laga kraft bör de finnas införda i registret. Varje plan och bestämmelse har en aktbeteckning som är kopplad till Lantmäteriets arkiv. Med hjälp av aktbeteckningen kan en intressent begära kopia av den aktuella planen eller bestämmelsen. Privatpersoner kan få kostnadsfri information om sina egna fastigheter via webben, medan verksamheter får betala för att få tillgång till denna i digital form.⁴²

Lantmäteriet är utvecklingsmyndighet för e-förvaltning, inom området geografisk information och fastighetsinformation. Lantmäteriets uppdrag är att verka för att utvecklingen inom området geodata och fastighetsinformation samordnas. Lantmäteriet utvecklar och förvaltar också den nationella infrastrukturen för geodata tillsammans med kommuner, länsstyrelser, andra myndigheter och organisationer. Lantmäteriet ska även samordna och ge stöd vid det nationella genomförandet av EU-direktivet Inspire.⁴³ Till stöd har Lantmäteriet Geodatarådet som är tillsatt av regeringen och ger råd i

⁴² Lantmäteriet, *Information om Fastighetsregistrets innehåll*, tillgänglig från <http://www.lantmateriet.se/Fastigheter/Fastighetsinformation/Fastighetsregistret/Fastighetsregistrets-innehall/>, citerad 2013-12-11.

⁴³ Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe. Inspire är ett EU-direktiv som fastställer bindande bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för geodata inom EU. Syftet med Inspire är att ge bättre tillgång till offentliga geodata, för tillämpning på miljöfrågor, via tjänster på Internet. Myndigheter ska på ett effektivare sätt kunna utbyta data med varandra.

frågor som rör samordningsrollen. Se vidare om Lantmäteriets arbete med geodata i kapitel 5.

3.1.3 Boverket och Lantmäteriet i samverkan

Boverket och Lantmäteriet driver sedan 2009 ett program för samordning av arbetet i processerna för detaljplanering och fastighetsbildning. Programmet har fått namnet Sammanhållen detaljplane- och fastighetsbildningsprocess (SPF) och ska drivas fram till år 2015.

Målet är att medborgare och sakägare ska mötas av en sammanhållen process genom ett samordnat regelverk för detaljplane- och fastighetsbildningsprocessen. Programmet fokuserar på att förbättra kvalitén i detaljplanerna så att de blir enklare att genomföra och på att möjliggöra en helt digital planerings- och fastighetsbildningsprocess.

Boverket och Lantmäteriet har konkretiserat de tankar som förs fram i den tidigare nämnda Harmoniseringsrapporten. I december 2012 gick SPF ut med en förfrågan till näringslivet om att ta fram en prototyp för digitala lösningar, grundad på E-delegationens rekommendationer. Fyra programvaruleverantörer tog kostnadsfritt på sig arbetet att praktiskt visa i så kallade demonstratorer hur en digital planprocess kan organiseras och fungera. Utfallet av demonstratorarbetet har redovisats i december 2013 i en rapport och en promemoria.⁴⁴

Detta arbete visade att den information som behövs för att bedriva planarbete med digitala metoder inte finns tillgänglig i enhetlig och strukturerad form. Den information som sedan är ett resultat av planprocessen går varken att direkt återanvända eller vidareanvända. I dag måste dessutom alla inblandade aktörer i planprocessen, det vill säga kommuner, myndigheter och företag, använda samma it-system för att kunna samverka digitalt. I promemorian föreslås ett antal åtgärder för att införa digital samverkan.

Styrgruppen för SPF har beslutat att inleda ett samarbete mellan de tre projekten SPF, Svensk geoprocess och Sammanhållet bygglov i form av en gemensam aktivitet. Arbetet ska resultera i en kravspecifikation för de tjänster och gränssnitt som behövs för att hålla samman den digitala samhällsbyggnadsprocessen. Resultatet ska kunna ligga till grund för upphandling av system och tjänster.⁴⁵

⁴⁴ Boverket (2013) *Effektivare planeringsprocess, ”från idé till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik* (rapport 2013:28) och Boverket (2013) *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning* (rapport 2013:29).

⁴⁵ Protokoll från styrgruppen för SPF, justerat 12 december 2013.

3.1.4 Länsstyrelserna har kommit olika långt

Förutom att delta i samråd under planprocessen ska länsstyrelser ge tillsynsvägledning inom sitt område.⁴⁶ Länsstyrelser kan också överpröva kommuners beslut att anta en plan.⁴⁷ Minst en gång under varje mandatperiod ska länsstyrelsen dessutom redovisa sina synpunkter på berörda kommuners översiktsplaner.⁴⁸ Länsstyrelsen är vidare enligt plan- och bygglagen och miljöbalken skyldig att göra planeringsunderlag tillgängliga för de aktörer som ska tillämpa dessa lagar.⁴⁹

Det skickas i dag stora mängder papper mellan kommunerna och länsstyrelserna under planprocessen, exempelvis under program-, samråds-, gransknings- och antagandeskedena i detaljplaneprocessen. Vår undersökning visar att länsstyrelserna upplever att kommunerna efterfrågar en ökad digital hantering av handlingar. Allt fler länsstyrelser har visserligen börjat skicka och ta emot handlingar per e-post men detta utan att avskaffa den traditionella pappershanteringen. I praktiken administreras handlingarna därmed ofta på två parallella sätt, både som pappershandlingar per post och som filer per e-post. Dessutom, när handlingar bara skickas per e-post, är det vanligt att de måste skrivas ut och sedan skannas in i länsstyrelsens ärendehanteringssystem. De ärendehanteringssystem som länsstyrelser har är sällan kompatibla med kommuners.

Detta innebär sammantaget att det sker en stor administration av papper när planhandlingar inkommer till länsstyrelse och ska remitteras internt. Detta gäller också när handlingarna ska remitteras externt till övriga myndigheter, som exempelvis Trafikverket, eftersom länsstyrelsen ska samordna de statliga intressena.

Vår undersökning visar att ingen länsstyrelse arbetar i en digital planprocess. Länsstyrelserna har dock kommit olika långt i utvecklingen mot ett digitalt arbetssätt. Länsstyrelsen i Västra Götaland har förts fram som den länsstyrelse som kommit längst i arbetet mot ett digitalt arbetssätt. Länsstyrelsen har gått från ett analogt arbetssätt till att hantera alla fastighetsbildnings- och PBL-ärenden digitalt. Det vill säga all kommunikation med kommuner och statliga myndigheter sker numera digitalt.

I dag ställer Länsstyrelsen i Västra Götaland krav på att alla handlingar som inkommer ska skickas in i digitalt format. Detta nya krav har inte alltid tagits emot väl av vissa andra myndigheter som inte har kommit lika långt i utvecklingen av ett digitalt arbetssätt.

⁴⁶ 2 kap. 1 §, 7 kap. 14 §, 18 § PBF (2011:338).

⁴⁷ 11 kap. 10 § PBL.

⁴⁸ 3 kap. 28 § PBL.

⁴⁹ 3 kap. 10 § PBL, 6 kap. 19-20 §§ miljöbalken.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att ett digitalt arbetssätt har en oerhörd potential. En stor vinst är att alla tjänstemän, oavsett arbetsort, alltid har fullständig tillgång till allt material. Detta minskar även pappershanteringen och därmed den administrativa bördan. Ett digitalt arbetssätt gör det enklare och snabbare att remittera material både internt och externt. Med tanke på den höga arbetsbelastningen är en digital hantering, enligt länsstyrelsen, ett måste om målet om tre veckors handläggningstid för granskningskedet av detaljplanen ska kunna uppfyllas.

Vissa länsstyrelser anger att de inte har system, kompetens eller resurser i övrigt för en digital arkivering. Länsstyrelsen i Västra Götaland har dock gått över till ett digitalt arkiv. Detta har möjliggjort att en yta motsvarande cirka 250 kvadratmeter på tre orter har kunnat frigöras till kontorsyta.

Övergången till ett digitalt arbetssätt är en omfattande omställning. Länsstyrelserna har olika förutsättningar. Länsstyrelsen i Västra Götaland är exempelvis landets största länsstyrelse och har därmed stordriftsfördelar som kan utnyttjas vid en omställning. Omställningen har krävt utbildningsinsatser, investeringar i mjuk- och hårdvara, digitalisering av det analoga arkivet samt framtagande av rutiner för en digital remisshantering. Omställningen sker i projektform och har i dag kommit halvvägs. Total projekttid är cirka ett och ett halvt år och uppskattas kosta cirka tre miljoner kronor i nedlagd tid och konsultkostnader för skanning.

Vår undersökning visar att även om länsstyrelserna övergår till ett digitalt arbetssätt innebär det inte att informationsförsörjningen är digital på det sätt som en digital planprocess kräver. Även om länsstyrelserna har en nationell GIS-portal med kostnadsfri geografisk information som länsstyrelserna producerat räcker inte detta. Några av de kommuner Statskontoret intervjuat har efterfrågat att exempelvis statliga riksintressen (strandskydd, biotopskydd och naturreservat) ska vara enhetligt definierade och tillgängliga i ett överförbart format.

Länsstyrelserna har tagit ett första steg i och med projektet Webbaserad katalogtjänst för planeringsunderlag i samarbete med Boverket.⁵⁰ Syftet med projektet är att ta fram ett enhetligt system för länsstyrelserna att hantera och distribuera planeringsunderlag, en så kallad planeringskatalog. Planeringskatalogen ska ge användarna ökade möjligheter att på ett enkelt sätt söka de planeringsunderlag som behövs för att tillämpa plan- och bygglagen och miljöbalken.

⁵⁰ Projektet är en del i genomförandet av regeringsuppdrag nummer 49 i 2011 års regeringsbrev till länsstyrelserna: "Länsstyrelserna ska ta fram förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag avseende nationella mål, riksintressen, övriga statliga intressen samt mellankommunala intressen m.m. som berör kommunerna i deras samhällsplaneringsverksamhet. I uppdraget ingår även att ta fram former för hur planeringsunderlaget bör kommuniceras av länsstyrelserna till kommunerna.". Arbetet sker enligt länsstyrelserna i linje med EU:s INSPIRE och PSI-direktiv.

3.2 Vad gör SKL?

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar-och intresseorganisation för alla kommuner, landsting och regioner i Sverige. SKL:s uppgift är att stödja och bidra till att utveckla medlemmarnas verksamhet. I organisationens roll ingår att ge service och rådgivning i alla de frågor som kommuner, landsting och regioner är verksamma inom. Ett område där SKL bevakar medlemmarnas intressen och ger service och rådgivning är kommunernas verksamhet inom planering och byggande.

SKL har ett programkontor, Center för eSamhället (Cesam), vars verksamhet syftar till innovation och verksamhetsutveckling som tar stöd av it. SKL har inom Cesam tagit fram en strategi för att stödja utvecklingen av e-förvaltning inom den kommunala sektorn.⁵¹ I sin handlingsplan lyfter SKL fram digitalisering av en gemensam bygglovsprocess, av detaljplane- och fastighetsbildningsprocessen och geodataområdet.

SKL upplever dock inte att en digital planprocess generellt är en stor fråga i kommunerna. Däremot har SKL valt att fokusera på en digitalisering av bygglovshandläggningen. Kommunerna hanterar en stor mängd bygglovsärenden och en digital process antas leda till effektiviseringsvinster.

SKL leder ett av E-delegationens utskott, som bland annat hanterar samverkan inom plan- och byggprocessen. Under våren 2013 genomfördes under ledning av delegationsutskottet första delen av projektet Sammanhållet, myndighetsövergripande, digitaliserat bygglov.⁵² Bygglov kan involvera fler myndigheter än kommunen och de som ansöker om bygglov anmärker ofta på hur svårt det är att göra rätt. Digitaliseringen sätter fokus på kundernas behov när de lämnar in ansökan, på kommunikationen mellan myndigheterna och mellan myndighet och sökande och på möjligheten för alla parter att följa ärendets gång genom processen.

I juni 2013 undertecknade SKL och staten en överenskommelse om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan.⁵³ Enligt överenskommelsen ska SKL identifiera områden där digital samverkan mellan myndigheter kan leda till effektiviseringar och frigörande av resurser. För denna överenskommelse avsätter regeringen 2,8 miljoner kronor. Överenskommelsen har

⁵¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Strategi för eSamhället*.

⁵² Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Sammanhållet, myndighetsövergripande, digitaliserat bygglov – slutrapport delprojekt 1*, 2013-07-11.

⁵³ Regeringsprotokoll 2013-06-13, *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan*.

avrapporterats första kvartalet 2014.⁵⁴ Överenskommelsen har inte resulterat i något ytterligare initiativ inom plan- och byggområdet.

3.3 Hur långt har kommunerna kommit?

Det saknas uppgifter om hur långt kommunerna har kommit med arbetet att göra sina planprocesser digitala. Statskontoret har därför genomfört en telefonundersökning hos planfunktionen i 30 av landets kommuner.

3.3.1 Stora variationer i planaktivitet

I dag byggs det mest i och kring regioner med tillväxt. Under 2011 påbörjades en tredjedel av landets alla nya bostäder i Stockholms län. Totalt påbörjades drygt hälften av alla bostäder i någon av storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.⁵⁵ Det finns stora skillnader mellan olika delar av landet, både vad gäller byggande och behov. I framförallt storstadsregionerna och högskoleorterna råder bostadsbrist. Samtidigt finns det kommuner där det råder balans och kommuner där det finns överskott på bostäder. I Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät anger 123 kommuner att de har balans på bostadsmarknaden, 126 anger bostadsbrist och 39 ett överskott på bostäder.⁵⁶

Planaktiviteten varierar följaktligen stort i landets kommuner. Under 2012 antogs 1721 detaljplaner i hela Sverige. Det betyder att varje kommun årligen tar fram i genomsnitt 6 detaljplaner.⁵⁷ Stockholms stad antog 284 detaljplaner samtidigt som det i 20 av landets kommuner inte antogs några planer alls. Flest detaljplaner antas i storstadsregionerna och på högskoleorter.⁵⁸ Hur många detaljplaner som antas i en kommun har således en tydlig koppling till faktorer som befolkningsmängd, befolkningsutveckling och förväntat bostadsbyggande. Det finns i dag cirka 100 000 gällande detaljplaner i Sverige.⁵⁹

Antalet bygglov som beviljas i olika kommuner varierar också stort. Under perioden februari 2012–januari 2013 beviljades bygglov för drygt 23 200

⁵⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Återrapportering av Överenskommelse om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*, dnr: 13/3611.

⁵⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län (2012) *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012*, (2012:16).

⁵⁶ Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.

⁵⁷ Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap – Svar på regeringsuppdrag planberedskap (S2011/10456)*. Rapport 2012:102012b, s. 24.

⁵⁸ Prop. 2013/14:1 UO 18, s.21.

⁵⁹ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*.

bostäder. Kommunerna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skånes län svarar för två tredjedelar av antalet bygglov.⁶⁰

Vår kommunundersökning visar också att det är en stor variation i hur många detaljplaner och bygglov som kommunerna hanterar under ett år. Det finns kommuner där en enda anställd ansvarar för all plan- och bygglovsaktivitet. I dessa kommuner görs alla detaljplaner och ändringar genom att konsulter anlitas för arbetet. Kommunerna uppger att det är tillräckligt med de pdf-filer som konsulten levererar. Det förekommer också kommuner med en stor planfunktion och många anställda där i princip alla planer görs av dem själva. Kommunernas planaktivitet och organisationernas storlek påverkar alltså kommunernas förutsättningar och behov av att arbeta i en digital planprocess.

3.3.2 Ingen kommun arbetar i en digital planprocess

Utifrån den definition av en digital planprocess som vi formulerade i kapitel 2 arbetar ingen av de undersökta kommunerna i en digital planprocess. Samtliga av de undersökta kommunerna ritar visserligen sina detaljplaner i ett datorprogram och nästan alla har ett urval av plankartor tillgängliga på sin webbplats och information om bygglov. Däremot är inte planerna alltid vektoriserade eller georefererade. Planinformationen är inte enhetligt definierad, strukturerad och därmed inte maskinellt läsbar.

3.3.3 Kommunerna befinner sig i en ”digilog” värld

Trots att ingen kommun arbetar i en digital planprocess finns det inslag av digitala arbetssätt hos kommunerna. I dag producerar exempelvis alla de undersökta kommunerna nya detaljplaner i datorprogram och de finns därmed tillgängliga digitalt, exempelvis som pdf-filer. Undersökningen visar också att samtliga kommuner utom en skannar sina detaljplaner för några årtionden tillbaka eller har påbörjat arbetet. Detaljplanerna är dock sällan vektoriserade. En och samma kommun kan ha en mängd planer med olika digitala förutsättningar; en del är i pappersformat, en del är skannade och en del är vektoriserade och georefererade.

Kommunernas ärendehanteringssystem är i olika utsträckning digitala. Många kommuner anger att de har mappsystem digitalt, där till exempel detaljplaner finns i pdf-format. Några kommuner har digitala ärendehanteringssystem där det går att söka handlingar i ett ärende. Det kan också vara så att de olika förvaltningarna i en kommun har olika ärendehanteringssystem vilket gör att förvaltningarna inte kan dela handlingar i samma system.

⁶⁰ Boverket (2013) *Boverkets indikatorer – analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*.

I vår undersökning anger en knapp tredjedel av de 30 undersökta kommunerna att länsstyrelserna vill ha handlingar i såväl pappersformat som digitalt format när de skickar och tar emot handlingar. Kommunerna upplever att övriga sektorsmyndigheter som de har kontakt med under planprocessen i större utsträckning skickar och tar emot handlingar digitalt.

När kommunerna tar emot svar från sakägare under gransknings- och samrådsförfarandet kommer svaren vanligtvis in både digitalt och i pappersform. I fyra av de undersökta kommunerna kräver kommunerna en underskrift på papperskopian för att handlingen ska betecknas som juridiskt giltig.

3.3.4 Få e-tjänster

Få av de undersökta kommunerna har i dag e-tjänster inom plan- och byggområdet. Däremot finns service och information inom området att tillgå på alla kommuners webbplatser, om än i varierande utsträckning. Det kan exempelvis röra sig om gällande detaljplaner, samrådshandlingar och bygglovsblanketter. I de allra flesta fall avser detta blanketter som går att skriva ut, men inte att fylla i direkt på webbplatsen. Det är alltså inte e-tjänster i egentlig mening. Med e-tjänst menas en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt.

3.3.5 Inte en prioriterad fråga hos kommunerna

Vår undersökning avseende 30 kommuner visar att det digitaliseringsarbete som bedrivs inom plan- och bygglovsprocessen främst avser att skanna in plankartor och att tillgängliggöra planhandlingar och ansökningsblanketter på kommunens webbplats. Flera av de undersökta kommunerna anger dock att de gärna skulle vilja utveckla en digital planprocess men att frågan inte prioriteras av kommunen.

Ett fåtal kommuner för diskussioner i kommunen om att öka digitaliseringen på området men saknar kompetens för att genomföra det. Inom den förvaltning som ansvarar för plan- och byggfrågor ser man tydliga vinster av en digital planprocess. Däremot tycker man att det är svårt att få frågan prioriterad av kommunledningen. En tredjedel av de undersökta kommunerna anger det faktum att frågan inte prioriteras internt som ett hinder i digitaliseringsarbetet.

Av det fåtal kommuner som anger att de bedriver ett digitaliseringsarbete sker arbetet vanligtvis i ett specifikt utvecklingsprojekt (exempelvis skanna in befintliga detaljplaner eller utveckla e-tjänster) eller i samarbete med programvaruleverantörer.

Fyra av de undersökta kommunerna anser att den nuvarande digitaliseringsnivån, det vill säga skannade detaljplaner på webbplatsen, är tillräcklig. Några kommuner har påtalat att en ökad digitalisering inte är motiverad med tanke på att så få planer ändras eller tas fram. Även ett fåtal kommuner med

en medelstor planaktivitet har ifrågasatt om kostnaden för en ökad digitalisering är rimlig.

En majoritet av de undersökta kommunerna anger att de inte märkt av någon efterfrågan bland exploatörerna på att planprocessen ska vara digital i större utsträckning. Kommunerna upplever dock en förväntan bland allmänheten att kommunernas arbetssätt i allmänhet ska vara digitala i större utsträckning.

3.3.6 Öar av initiativ

Även om vår undersökning bland 30 kommuner visar att en digital planprocess inte är en prioriterad fråga finns det dock ett antal kommuner som arbetar aktivt med frågan samt några pågående initiativ. Det finns exempelvis ett kommunalt samarbetsprojekt och ett standardiseringsprojekt inom fysisk planering samt ett antal privata initiativ som tagits med digitala informationstjänster på internet.

Det finns ett kommunalt samarbetsprojekt

I Västernorrland⁶¹ har fem kommuner gått samman för att digitalisera kommunernas detaljplaner och möjliggöra e-tjänster inom samhällsbyggnad. Projektet går under benämningen Regional innovativ GIS- och e-tjänstssamverkan (Riges) och pågår från 1 januari 2011 till mitten av 2014. Bakgrunden till projektet är att det finns mycket geografisk data vars fulla potential inte utnyttjas i kommunerna. Projektet kostar 23,3 miljoner kronor. Av det är 11,6 miljoner kronor strukturfondsstöd från EU.

Syftet med Riges-projektet är att det ska bli enklare för organisationer, företag och medborgare att få tillgång till information. Det ska också förenkla kommunikationen med kommunerna i ärenden som rör främst planerings- och bygglovsfrågor.⁶² Mer konkret är målen för projektet att upprätta en kart- och GIS-tjänst, där de fem kommunerna gemensamt kan publicera sina geografiska data och att göra det möjligt att använda plan- och bygginformationen i e-tjänster. All information om ett markområde bör finnas samlad på ett ställe och alla bör kunna ta del av denna information digitalt.

För att uppnå detta pågår ett omfattande digitaliseringsarbete, där kommunernas detaljplaner digitaliseras enligt SIS standard för digitalt utbyte av detaljplanbestämmelser (se nästa avsnitt). Härnösand och Kramfors är färdiga med att digitalisera alla sina detaljplaner. Utslaget på samtliga deltagande kommuner har 86 procent av alla detaljplaner digitaliserats i januari 2014. Representanter för Riges har angett att man sannolikt kommer att

⁶¹ Härnösand, Kramfors, Timrå, Sundsvall och Örnsköldsvik.

⁶² Härnösand kommuns webbplats:

<http://www.harnosand.se/kommunen/framtidochoveckling/riges/vadarriges.4.4ae6800e1373058661a240b.html>

uppnå arbetsmålet om att 100 procent av alla befintliga detaljplaner ska ha digitaliserats innan projektet har avslutats sannolikt kommer att uppnås.

Projektet arbetar även med att ta fram smarta e-tjänster. I slutet av projektet, våren 2014 kommer de kommuninvånare som använder sig av de nya e-tjänsterna för bygglov att kunna följa sina ärenden och skicka meddelanden via inloggning med e-legitimation på kommunens webbplats. För att säkerställa att projektet träffar rätt har en dialog förts med näringslivet i regionen. Enligt Riges-projektet har företagen varit mycket positiva och tydligt insett hur tjänsterna kan användas.⁶³

Kommunerna som deltagit i projektet har framhållit att det har varit särskilt framgångsrikt att bedriva ett gemensamt utvecklingsprojekt eftersom det normalt saknas resurser och är svårt att få frågan prioriterad i den ordinarie verksamheten. Det har också blivit tydligt att denna typ av projekt kräver en hög grad av kompetens. En stor utmaning i projektet har varit att få fem kommuner med olika arbetssätt och kulturer att samverka. Den främsta svårigheten har bestått i att enas om gemensamma definitioner. Den stora friheten i kommunernas utformning av detaljplaner har därmed blivit påtaglig när planerna skulle vektoriseras på ett enhetligt sätt. I vissa kommuner har det dessutom funnits många äldre planer med en del otydliga planbestämmelser. Enligt kommunerna har det då varit lärorikt att gemensamt tolka planbestämmelserna utifrån SIS standard.

Digitaliseringsarbetet i dessa kommuner har skett inom projektet och inte som en del av den ordinarie verksamheten. Det innebär att när Riges avslutas finns det en risk för att verksamheterna inte tar vid där projektet slutar. Nya detaljplaner som upprättas i kommunerna är exempelvis inte alltid gjorda enligt SIS-standarden. Vid Statskontorets intervjuer har dock projekt-deltagare uttalat att de ”vill förvalta resultaten på ett gott sätt och att verksamheterna har mognat”.

Det finns en standard

Swedish Standards Institute (SIS)⁶⁴ tekniska kommitté Fysisk planering TK501 har tagit fram en standard för digitalt utbyte av detaljplanebestämmelser. I tekniska kommitténs arbete deltar Boverket, Lantmäteriet, SKL (representeras av Sollentuna och Sundsvalls kommuner), Stockholms stad, Trafikverket och två programvaruleverantörer. Standardiseringsprojektet

⁶³ Härnösand kommuns webbplats,

<http://www.harnosand.se/kommunen/framtidoctutveckling/riges.4.54bb023f13599f076a8298d.html>

⁶⁴ SIS uppgift är att utarbeta nationella standarder, verka för att standarder används och informera om deras betydelse. SIS uppgift är också att driva svenskt deltagande i internationellt standardiseringsarbete så att svenska företag, myndigheter och andra organisationer får möjlighet att påverka innehållet i internationella standarder.

inom fysisk planering har pågått sedan 2006.⁶⁵ Under 2009 färdigställdes en standard för digitalt utbyte av detaljplanebestämmelser.⁶⁶ Syftet med standardisering inom området är att göra det enklare att utnyttja och utbyta information som skapas eller tillförs i planeringsprocessen. Standardiseringsarbetet kommer också att göra det enklare att bearbeta data från olika producenter och utveckla applikationer.⁶⁷

Det är frivilligt att följa standarder men riksdagen kan genom lagstiftning bestämma att en standard ska användas. Också myndigheter kan via föreskriftsrätt bestämma att en standard ska tillämpas. Riges-projektet har prövat att tillämpa SIS standard. Det pågår för närvarande en första revidering av standarden, bland annat utifrån erfarenheterna från Riges.

Erfarenheter från några kommuner

Vi har i vår undersökning funnit exempel på hur olika kommuner tagit initiativ till att arbeta med digitalisering inom planprocessen. I det följande redogör vi därför för erfarenheter från några kommuner som kommit en bit på vägen i digitaliseringsarbetet.

Nybro kommun har valt att digitalisera planprocessen stegvis. Kommunen har valt detta tillvägagångssätt för att effektivisera de interna arbetsprocesserna. Detaljplanerna har digitaliserats i den ordning de vunnit laga kraft, med den senaste först. I planarkivet på kommunens webbplats kan man i dag ta del av några av dem.

Enligt kommunen är en utmaning i digitaliseringsarbetet att tolka gamla detaljplaner som endast finns tillgängliga i pappersformat. Kommunen har valt att översätta planerna till dagens bestämmelser. Digitaliseringsarbetet föregicks av vissa överväganden eftersom det i dag saknas riktlinjer för hur digitalisering av detaljplaner ska gå till. Kommunen beslutade ändå att påbörja arbetet eftersom en digital planprocess leder till vinster för kommunen.

Byggnadsnämnden i Skövde har öppnat sitt digitala ritningsarkiv för allmänheten på kommunens webbplats. De som vill kan hämta bygglovshandlingar direkt utan kostnad. I det digitala ritningsarkivet finns över 200 000 bygglovsritningar från åren 1850 till 2013.⁶⁸

⁶⁵ Bakgrunden till projektet är tidigare rapporter som pekat på vikten av standarder för planeringsinformation. Se Boverket (2003) *Från arbetsverktyg till tjänster till nytta för fler* och Boverket (2008) *Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen*.

⁶⁶ Standardens officiella titel är *Geografisk information- Detaljplan- Applikationsschema för planbestämmelser*. Beteckningen är SS 637040:2010.

⁶⁷ SIS (2012) *Digitalisering i planprocessen*, Faktablad Juli 2012.

⁶⁸ Skövde kommun, Tillgänglig från <http://www.skovde.se/Kommun-Politik/Fakta-om-Skovde/Kartor-lanklista/>, citerad 2013-12-16.

Malmö stads karttjänst ingår i Svensk geoprocess pilotkarttjänst med exempel på geodata. Pilotkarttjänsten är en tillfällig tjänst som baseras på en demoversion av kommunens karttjänst. Huvudsyftet med pilotkarttjänsten är att förenkla för intressenterna att ange sina krav och för projektet att förstå och beskriva kraven genom att visualisera och analysera olika kombinationer av geodata. Förhoppningen är att tjänsten ska få berörda att inse nyttan med gemensamma geodataspecifikationer och att så många som möjligt ska navigera runt och testa pilotkarttjänsten.⁶⁹

Webbplatser

Det finns några webbplatser som stöd för planering och byggande. Mittbygge.se drivs av företaget Mittbygge AB i samarbete med Boverket, Lantmäteriet och SKL. Portalen erbjuder information om bland annat planering och byggande. Med hjälp av portalens e-tjänster kan man genomföra lovansökan, anmälan samt beställa nybyggnadskarta. I dag är 53 kommuner anslutna till informationsportalen och 39 av dessa är även anslutna till e-tjänster.

Bygglovsguiden AB är ett annat privat initiativ. Företaget har utvecklat en webbtjänst som innehåller en handbok med information om bygglov. Guiden uppdateras i takt med vägledande rättsfall, nyheter och lagändringar. Tanken är att samla all nödvändig information om bygglovsprocessen på ett ställe. Det är även möjligt att få interaktiv hjälp med ansökan direkt på skärmen. Den sökande uppmärksammas på vad som ska göras och blanketterna kan skickas in i digitalt format eller skrivas ut på papper och skickas till kommunen. För närvarande erbjuder 27 kommuner webbtjänsten till sina medborgare.⁷⁰

3.4 Var står vi i dag?

Regeringens insatser har hittills främst varit fokuserade på geodataområdet. Detta område är en förutsättning för att få till stånd en digital planprocess. När det gäller att främja en digital planprocess specifikt har regeringens främsta insatser bestått i två uppdrag: dels uppdraget 2011 till Boverket att i samarbete med Lantmäteriet, länsstyrelserna och SKL verka för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö, dels Statskontorets uppdrag med denna rapport.

Boverket och Lantmäteriet arbetar i dag inom ramen för SPF-projektet. Arbetet sker i samverkan med SKL och länsstyrelserna och i samarbete med programvaruleverantörer.

⁶⁹ Lantmäteriet, *Om Svensk Geoprocess*. Tillgänglig från: <http://www.lantmateriet.se/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Svensk-geoprocess/Om-Svensk-geoprocess/>, citerad 2013-08-28.

⁷⁰ Bygglovsguidens webbplats, tillgänglig via <http://www.bygglovsguiden.se/innehall>, 2013-12-16.

I SKL:s arbete för att främja e-samhället har digitalisering av en gemensam bygglovs-, detaljplan- och fastighetsbildningsprocess lyfts fram. SKL har valt att koncentrera sitt arbete på digitalisering av bygglovshandläggning.

Som vi konstaterade i första delen av kapitlet arbetar ingen kommun i dag i en digital planprocess. Kommunernas arbete har kommit olika långt samtidigt som behov och förutsättningar ser olika ut. Det finns öar av initiativ där kommuner påbörjat utvecklingen mot en digital planprocess. Det finns dock kommuner där frågan inte ens är aktuell.

Länsstyrelserna arbetar inte heller i en digital planprocess. Det innebär bland annat att de statliga intressena inte finns tillgängliga i en sådan form att de kan användas i en digital planprocess. En annan konsekvens är att det fortfarande sker en stor pappershantering vilket är resurskrävande. Det finns positiva erfarenheter från Länsstyrelsen i Västra Götaland där man övergått till ett digitalt arbetssätt.

Statskontoret konstaterar vidare att det i nuläget finns en risk att ingen arbetar vidare med de erfarenheter som Riges-projektet gett. Det finns också en risk att det arbete som SPF-projektet inlett tillsammans med programvaruleverantörer inte fortsätter. Vissa av programvaruleverantörerna har till Statskontoret uttryckt att de fortsättningsvis inte är villiga att arbeta utan ersättning. SPF-projektets arbete sker inte heller inom ramen för regeringsuppdrag, vilket gör att det enligt Statskontoret kan finnas en risk för att projektet inte prioriteras inom myndigheterna.

Återkommande under våra intervjuer är att samtliga aktörer efterfrågar att regeringen ”pekar med hela handen” för att en digital planprocess ska kunna förverkligas.

4 Förväntade vinster och upplevda hinder

En digital planprocess kan innebära vinster såväl för staten och kommunerna som för allmänheten och exploatörer. För kommunerna kan en digital planprocess leda till vinster både under planprocessen och efter att planen antagits. För allmänheten och exploatörerna kan en digitalisering exempelvis innebära att informationen blir mer tillgänglig och insynen i planprocessen ökar. Det finns dock ett antal hinder på vägen mot en digital planprocess. Kapitlet avslutas med en beskrivning av dessa.

4.1 Vilka vinster förväntas?

Vinsterna av en digital planprocess kommer av en digital informationsförsörjning, det vill säga att informationen kan utbytas, återanvändas och vidareanvändas av alla berörda aktörer.

4.1.1 Vinster för kommuner i många steg

Enligt de kommuner som Statskontoret talat med är tidsbesparing en av de största vinsterna med en digital planprocess. Tid kan sparas i flera steg.

Under detaljplanearbetet i en digital planprocess kan information från olika källor och aktörer hämtas in och analyseras snabbare. Exempelvis skulle kommunens information om markföreningar kunna kompletteras med länsstyrelsens information om andra markföreningar och analyseras samtidigt. Till detta skulle också information från Trafikverket om trafikmängd på statliga vägar kunna läggas. Analysen genomförs alltså genom att informationen läggs i olika datalager ovanpå plankartan. Dessa analyser görs givetvis redan, men de kräver en större arbetsinsats och högre grad av manuellt arbete än i en digital planprocess, eftersom informationen där är maskinellt läsbar.

Tid kan även sparas efter att detaljplanen vunnit laga kraft genom att informationen återanvänds. I dag ringer allmänhet, exploatörer och fastighetsmäklare till kommunen för att fråga vad de kan göra på en viss fastighet. För att kunna svara på detta måste en tjänsteman söka information i flera planer, datasystem och arkiv för att kunna avgöra vad som gäller på platsen. I en digital planprocess kan alla dessa informationskällor fogas samman. Ärendet tar därmed kortare tid i anspråk och kan till och med skötas via en e-tjänst. Därmed kan tid frigöras till exempelvis kvalificerad bygglovsrådgivning.

Informationen i detaljplanen kan också vidareanvändas, det vill säga används i flera andra processer. Exempelvis används informationen som grund vid fastighetsbildning och prövning av bygglov. Informationen i detaljplanen används också som underlag i exempelvis tillståndsärenden enligt miljöbalken och vid framtagande av arbetsplaner enligt trafiklagarna. I en digital planprocess är informationen i detaljplanen maskinellt läsbar och därmed kan informationsflödet in i andra processer effektiviseras och tjänstemännens arbetsinsatser minska.

Kommunerna kan i en digital planprocess göra mer omfattande analyser med en mindre arbetsinsats. I dag krävs stora arbetsinsatser för att manuellt sammanställa en mängd information från olika detaljplaner och andra dokument. I en digital planprocess kan analyser av kommunens markinnehav göras genom att beställningen läggs in i ett datasystem som sammanställer svaret. Exempelvis kan kommuner få fram hur många outnyttjade bygggrätter som finns. Denna vinst nämns dock i mindre utsträckning av kommunerna med låg planaktivitet och låg digitaliseringsnivå. De har inte i lika stor grad satt sig in i digitaliseringens möjligheter och upplever därför inte heller ett sådant behov.

En potentiell vinst är besparing vid upphandling och möjligheter till lägre kostnader för nya datasystem. Eftersom kommuner i dag inte arbetar med enhetliga detaljplanebestämmelser är det svårt att gå samman med andra kommuner och ställa samma krav hos systemutvecklare. I en mer standardiserad digital planprocess skulle olika systemutvecklare istället kunna arbeta med en generell kravbild.

En annan potentiell vinst som flera kommuner återkommer till är att felen skulle minska. Det är lättare att hålla reda på vilka versioner av olika plandokument och underlag som ska kommuniceras under processens gång.

Dagens analoga arbetssätt innebär att en stor mängd papper och porto förbrukas under planprocessens gång, bland annat under samrådsförfarandet. Ett digitalt arbetssätt skulle leda till att en mindre mängd papper förbrukas och att portokostnaderna minskar, vilket är en vinst både utifrån ett miljö- och ett kostnadsbesparingsperspektiv.

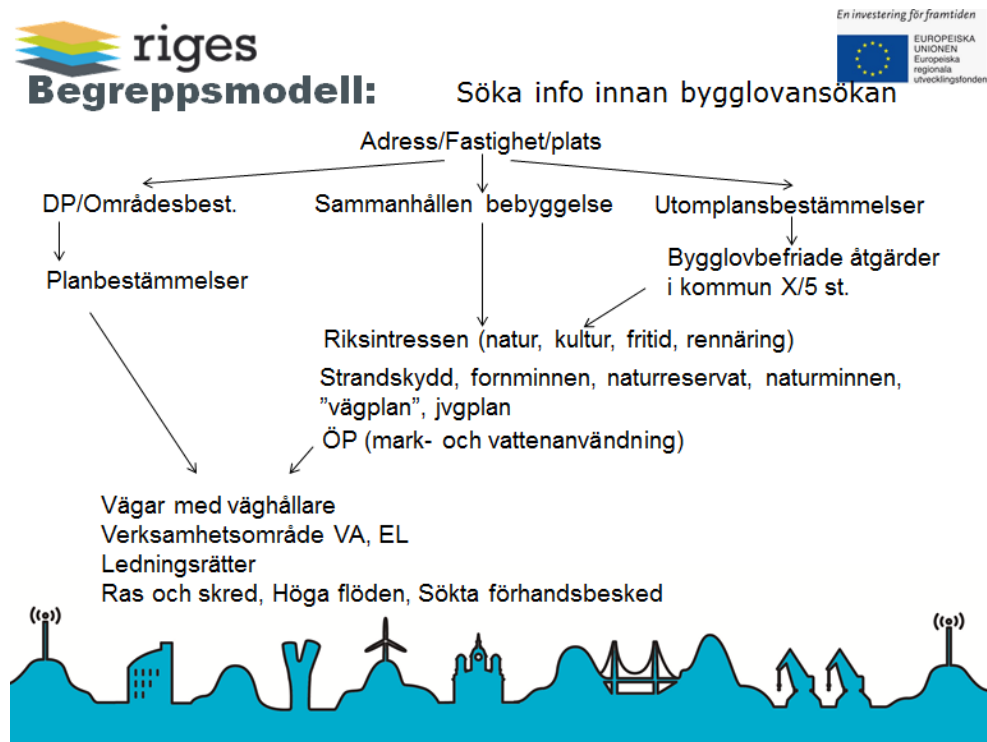
4.1.2 Tillgängligheten ökar för allmänheten

De kommuner som Statskontoret har varit i kontakt med är noga med att lyfta fram de vinster som en digital planprocess kan innebära för allmänheten. Exempelvis kan kommunikationen med medborgare underlättas. De flesta medborgare är inte vana att läsa plankartor. Plankartor innehåller dessutom en stor mängd information och det kan därmed upplevas som svårt att uttolka vad som gäller. Här kan en digital planprocess underlätta. Bland annat eftersom det går att förenkla och visualisera genom att välja ut vilken information som syns på plankartan.

I vår undersökning pekar kommunerna ut bygglovet som en process som kan effektiviseras med hjälp av ett digitalt arbetssätt. Flera kommuner som vi talat med vittnar om medborgare som är missnöjda med kommunens långa handläggningstider och hur svårt det är att göra rätt vid ansökningstillfället. Vissa kommuner uppger därför att de tagit fram e-tjänster som ska underlätta för allmänheten. Det rör sig dock i stor utsträckning endast om nedladdningsbara blanketter som finns på kommunernas webbplatser och alltså i praktiken inte om e-tjänster.⁷¹

Det finns flera tänkbara användningsområden för e-tjänster, en villaägare kan till exempel enkelt få information om vad man får göra på sin tomt, eller information om det behövs bygglov för att få bygga till huset. Det så kallade Riges-projektet har arbetat fram förslag på en e-tjänst där allmänhet eller exploitör via en e-tjänst kan söka svar på frågan vad som skulle kunna göras på en viss tomt, det vill säga fastighet.

Figur 4 Information som krävs för att ta reda på vad man får göra på en fastighet



Källa: Riges-projektet

⁷¹ Med e-tjänst menas en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt.

I dag måste all den informationen som illustreras i figur 4 ovan sammanställas och analyseras manuellt. I en digital planprocess skulle detta kunna ske automatiserat via en e-tjänst. Svaret skulle kunna presenteras som i figuren nedan, det vill säga på ett mer pedagogiskt sätt för en lekman (jämför med plankartan i föregående kapitel). Enkla frågor som i dag kräver utredningar skulle alltså kunna besvaras direkt.

Figur 5 Svaret på frågan vad får jag göra på min fastighet?

Administrera e-tjänster

E-tjänster **Mina ärenden**

Vad får jag göra på min fastighet?

Ange en adress eller fastighet för den plats du vill veta gällande bestämmelser för byggnation.

1 Var är platsen/fastigheten?

2 Vad gäller för platsen/fastigheten?

Spåra

Hantera din ansökan
Du kan när som helst spåra din ansökan och fortsätta senare.

Kvarteretsmark

- Användningen är Bostad
- Prickmark får inte bebyggas
- Hustypen ska vara Parhus
- Byggnader får högst ha 1 våning
- Byggnadshöjd får vara högst 4,4 meter över markplanet
- Suterängvåning får anordnas
- Största takvinkel: 15 grader

Fastigheten är inzoomad se bestämmelser som gäller i detaljplanen

Källa: Riges-projektet

Figur 5 ovan visar hur en digital planprocess kan göra information mer tillgänglig för allmänheten men också effektivisera arbetet för kommuner och exploatörer. Detta kräver dock att både kommuner och myndigheter arbetar i en digital process.

I en digital planprocess kan förutsättningarna öka för insyn och tydlighet eftersom informationen blir mer lättillgänglig och ärendet lättare att följa. Flera kommundienstämman som vi talat med menar att en sådan utveckling kan bidra till en ökad demokratisk förankring.

4.1.3 Större vinster hos mindre exploatörer

Ovan nämnda vinster för allmänheten gäller även för exploatörer. Under Statskontorets undersökning har dock inte vinsterna för exploatörer lyfts fram i lika stor utsträckning. Många exploatörer återkommer till att det finns mycket större problem än digitaliseringsnivån när det gäller att öka bostadsbyggandet. Exempel som nämns är tekniska egenskapskrav och vad som upplevs vara en icke-transparent tilldelning av mark för byggande. På ledningsnivå i de stora byggföretagen upplevs det inte som svårt att anpassa sig efter olika kommuners krav på exempelvis filformat. Inte heller menar man att e-tjänster skulle göra stor skillnad. Man anser att: ”det är som att skruva lite på ratten, och det kan förvisso vara bra, men det ger inga fler bostäder”.

Det framkommer dock i Statskontorets intervjuer att förhoppningar om vinster är högre hos de små och medelstora exploatörerna än hos de stora. Dessa hyser en förhoppning om att öppenhet och förutsägbarhet kan öka med en digital planprocess och därmed skulle deras möjligheter att konkurrera med de stora exploatörerna kunna öka. Små exploatörer har inte samma resurser att själva leta efter var det finns exploaterbar mark som de större exploatörerna utan ser gärna att detta underlättas i en digital planprocess. Några av de mindre exploatörer som vi har varit i kontakt med menar att det skulle vara bra med en webbplats där de enkelt kan söka fram var i landet det finns outnyttjade bygggrätter. Det är också svårare för de små exploatörerna att känna till kommuners olika krav och arbetssätt att anpassa sig till dessa.

Flera exploatörer som Statskontoret varit i kontakt med har framfört önskemål om att i större utsträckning kunna följa ett byggprojekt från ax till limpa via kommunens webbplats. Vidare efterfrågas möjlighet att göra uppföljningar för att se hur lång tid olika projekt tar. Detta skulle kunna underlätta för både små och stora exploatörers planering. Båda dessa önskemål skulle infrias om kommunerna i större utsträckning hade ett digitalt arbetssätt.

Vissa exploatörer efterfrågar ökad standardisering. Därigenom kan exploatören bland annat känna igen de krav som ställs inom ramen för en planprocess. En exploatör påpekar också att det kan vara ett sätt att få en enhetlig tolkning av kraven i plan- och bygglagen.

Nämnas bör att det inte bara är exploatörer inom byggbranschen som har att vinna på en digital planprocess. Detta gäller även andra företag. Ett exempel från Riges är en förfrågan från ett företag att starta en bensinstation. Den aktuella kommunen kunde då snabbt leta fram lediga ytor för bilservice. Även företag som har verksamhet i flera kommuner och över kommungränser, exempelvis elbolag, kraftnätsbolag och bredbandsbolag har att vinna på en digital planprocess eftersom kommunöverskridande information blir tillgänglig.

4.1.4 Snabbare remisshantering inom staten

I det föregående kapitlet beskrev vi Länsstyrelsen i Västra Götalands övergång till ett digitalt arbetssätt. Erfarenheterna här visar på vinster i flera steg. En stor vinst är att alla tjänstemän, oavsett arbetsort, alltid har fullständig tillgång till allt material. Detta minskar pappershanteringen och därmed den administrativa bördan. Ett digitalt arbetssätt möjliggör därmed en effektivare remittering av planhandlingar både internt och externt och därmed kan det statliga intresset samordnas snabbare. Myndigheternas del avhandläggningstiden i planprocessen kan därmed kortas.

Förutom ett digitalt arbetssätt krävs det att länsstyrelserna tar steget vidare till en digital planprocess för att även kommunerna ska kunna ta detta steg. Kommunerna behöver nämligen information om exempelvis riksintressen i maskinellt läsbart och överförbart format för att kunna arbeta i en digital planprocess.

I sista kapitlet anlägger vi ett bredare perspektiv och diskuterar även samhällsnyttan med en digital planprocess.

4.2 Vilka hinder finns?

Vi har tidigare konstaterat att ingen kommun i dag arbetar i en digital planprocess, trots att det finns potentiella vinster. I detta avsnitt redogör vi för de faktorer som hindrar förverkligandet av en digital planprocess.

4.2.1 Kommunerna prioriterar inte frågan

Det främsta hindret som i princip alla kommuner återkommer till i vår undersökning är att frågan inte prioriteras inom kommunen. Även om planfunktionen själv ser vinsterna med en digital planprocess upplever de att det är svårt att få gehör för digitaliseringen hos kommunens ledning. Den digitalisering som ändå bedrivs är till stor del beroende av eldsjäljar.

4.2.2 Kommunerna saknar resurser

Under våra intervjuer har en majoritet av kommunerna påtalat brist på resurser för utvecklingsprojekt. Det finns varken personella eller ekonomiska resurser att avsätta för utvecklingen av en digital planprocess. Kommunerna agerar ”operativt, här och nu” och saknar tid och möjlighet att sätta igång

utvecklingsprojekt och det är viktigare att allmänhet och exploitörer får sina lov och planer än att driva utvecklingsarbete.

Det är i kommuner med bostadsbrist och en hög efterfrågan på bostäder som en digital planprocess skulle kunna innebära störst vinster. Det är samtidigt så att ju högre efterfrågan är på att ta fram planer och bevilja bygglov desto svårare blir det för kommunerna att hinna med och avsätta resurser för utvecklingsarbete.

Stora förändringar tar tid och kostar pengar. Det är dyrt att upphandla data-system. Enligt Boverket har den enskilda kommunen ofta liten ekonomisk kraft vilket gör att även kommuner så stora som uppemot 100 000 invånare ändå saknar resurser för att beställa systemutveckling.⁷² Utvecklingsarbete tar initialt mycket tid samtidigt som vanliga arbetsuppgifter måste utföras. Det tar tid att diskutera fram kommunspecifika lösningar med programvaruleverantörer.

Flera kommuner uppger att stöd och samverkan med andra kommuner samt utvecklingsresurser är en förutsättning för att kunna utveckla digitaliseringsarbetet.

Några av de kommuner som Statskontoret intervjuat upplever också att den information som krävs i planprocessen är förenad med höga kostnader. I Sverige, till skillnad från i vissa andra länder, är viss geodata och fastighetsregistret avgiftsbelagt. Nära hälften av landets kommuner är i dag anslutna till geodatasamverkan. Kommuner som endast gör ett fåtal planer får en hög kostnad per plan för att ansluta sig till exempelvis geodatasamverkan även om avgiften i sig inte är hög.

Plan- och bygglagen ger kommunerna rätt att ta ut avgifter så att kommunen kan täcka kostnaderna för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller anmälan. Även arbete med detaljplanering kan finansieras genom avgifter. Eftersom byggherrarna finansierar kommuners plan- och bygglovsarbete genom avgifter, kan det finnas en risk att kommunen inte prioriterar det som krävs för att effektivisera processen. Detta eftersom de vinster som genereras bör leda till lägre avgifter och därmed inte tillfaller kommunen.

4.2.3 Otillräcklig kompetens

Ett ytterligare hinder som kommunerna återkommer till är otillräcklig kompetens. Det saknas kunskaper både hos tjänstemän och hos verksamhetsansvariga ledningar om vad en digital planprocess innebär och hur den skulle kunna förverkligas. I flera kommuner efterfrågas också personer som har både planerar- och it-kompetens. Sådana skulle kunna öka förståelsen mellan dem som arbetar med planering och dem som arbetar med it-stöd i

⁷² Boverket (2012) *Harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö – Rapportering av uppdrag 9 enligt 2011 års regleringsbrev.*

kommunerna. Många kommuner återkommer också till att de programvaror som finns på marknaden i dag kräver en något för hög it-kompetens och inte upplevs som tillräckligt användarvänliga.

4.2.4 Gemensamma definitioner saknas

I dag saknas gemensamma begreppsdefinitioner. Bristen på enhetliga begreppsdefinitioner innebär att exempelvis begreppen byggnad, plank och mur inte nödvändigtvis innebär samma sak hos alla aktörer i planprocessen. Detta leder till att information inte kan utbytas över organisations- eller kommungränser. Så länge olika definitioner av begrepp används måste aktörerna utveckla egna it-stöd.

Nya plan-och bygglagen trädde i kraft 2011. Tidigare fanns allmänna råd utifrån plan-och bygglagen som många kommuner följde. Sedan nya plan-och bygglagen har Boverket inte tagit fram nya allmänna råd. Istället finns rekommendationer för hur planbestämmelser i detaljplaner kan utformas och användas. Nuvarande rekommendationer är dock inte anpassade för digitalisering. I juridisk mening är det inte någon väsentlig skillnad mellan allmänna råd och rekommendationer. Även om många kommuner använder sig av Boverkets nuvarande rekommendationer har det ändå framkommit i våra intervjuer att ett visst vakuum har uppstått där nya allmänna råd har efterfrågats. Boverket arbetar för närvarande med att ta fram nya allmänna råd. Myndighetens avsikt är att de nya allmänna råden för planbestämmelser ska vara anpassade för digitalisering.

Det räcker inte att tillämpa samma begrepp. Informationen måste också kunna överföras mellan olika system. Under processens gång utbyts det en mängd annan information och ett stort antal upprättade handlingar skickas eller behöver utbytas mellan olika organisationers ärendehanteringssystem. Det krävs så kallade gränssnitt, det vill säga beskrivningar för hur informationen ska skickas så att den kan läsas från en maskin till en annan. Det finns i dag en standard som avser digitalt utbyte av detaljplanebestämmelser och en tillhörande teknisk rapport som beskriver hur data om planbestämmelser i en plankarta kan XML-kodas och utbytas. Standarden är inte allmänt känd eller använd. Den täcker inte heller alla steg i planprocessen.

4.2.5 Skepsis mot enhetlighet

Det finns dock ett motstånd mot enhetliga planbestämmelser hos många kommuner som Statskontoret varit i kontakt med. Det finns en skepsis mot vad som uppfattas som en detaljreglering och en rädsla för att förlora i flexibilitet. Flera kommuner återkommer till att detaljplaner ibland innehåller särskilda planbestämmelser anpassade för en tänkt exploatering med unika förutsättningar. Här skulle krav på en enhetlig tillämnning av planbestämmelser upplevas som begränsande, både för planarkitektens ”konstnärliga frihet” och för politikernas möjlighet att påverka planeringen.

Om man vill förverkliga en digital planprocess och utveckla e-tjänster måste maskiner kunna läsa och förstå planinformationen fullt ut. Aktörerna måste därför vara ense om hur planinformationen ska struktureras för att vara maskinellt läsbar. En standard kan reglera detta, det vill säga hur detaljplanebestämmelser ska struktureras för att bli maskinellt läsbara, men reglerar däremot inte planens innehåll i en digital planprocess. De enskilda kommunerna bestämmer givetvis även fortsättningsvis över planens innehåll men planinformationen måste struktureras enhetligt.

Nya arbetssätt är inte alltid lätta att etablera i organisationer. Flera av de intervjuade återkommer till att de upplever en ovilja att förändra arbetssätt i sina kommuner. I detta fall kan det även vara ett uttryck för att kunskaperna om vad en digital planprocess innebär inte är allmänt spridda i kommunerna. Den stora utmaningen är således att få alla berörda att förstå och acceptera övergången till en digital planprocess och därmed ett digitalt arbetssätt.

4.2.6 Osäkerhet om regeltillämpning

I dag befinner sig kommunerna i två parallella system, både en analog och en delvis digital värld. Detta leder till dubbelarbete när exempelvis handlingar som tas emot per e-post måste skrivas ut och därefter skannas in för att sedan arkiveras i ett annat system.

I vår utredning framkommer en osäkerhet hos kommunerna om hur olika lagstiftningskrav ska kunna tillgodoses i en digital miljö. Det gäller exempelvis underskrifter (e-signatur och e-legitimation) och digital arkivering (e-arkiv). I båda dessa fall efterfrågar kommunerna tydlig vägledning.⁷³ Det har hittills inte gjorts någon utredning om vilka möjligheter till en digital planprocess som ryms inom den nuvarande plan-och bygglagen. Även här önskar kommunerna vägledning.

Sammanfattningsvis upplever kommunerna att det finns en rad hinder innan en digital planprocess kan åstadkommas. Samma hinder återkommer i våra diskussioner med länsstyrelsen. Frågan är inte prioriterad inom länsstyrelsen i stort samtidigt som kompetensen och resurserna för en digitalisering otillräckliga.

⁷³ Det pågår i dag en rad initiativ inom den offentliga sektorn, exempelvis inom ramen för E-legitimationsnämnden och SKL:s arbete med att upphandla ett ramavtal för e-arkiv åt kommuner, landsting och kommunala bolag.

5 En vision om e-förvaltning

Målet för e-förvaltningsarbetet i Sverige är att det ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för medborgarna att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service.⁷⁴

I föregående kapitel konstaterade vi att kommunerna upplever att det finns en rad hinder för en digital planprocess, som kan ses som en del av e-förvaltningen. I detta kapitel ska vi därför titta på exempel på e-utveckling inom andra förvaltningsområden för att se vilka lärdomar som kan dras.

Vi inleder med en introduktion till E-delegationen innan vi fördjupar oss i två exempel på digitalisering. Det ena området som vi har valt är geodata eftersom geografisk information är en av grundförutsättningarna för planering. Det andra området är e-hälsa, där en strategi har tagits fram. Genom strategiarbetet skapades en bred uppslutning samtidigt som en rad aktörer, som kommuner, landsting och myndigheter, samordnades.

5.1 E-delegationen

År 2009 tillsatte regeringen en delegation för e-förvaltning.⁷⁵ Syftet med E-delegationen är att effektivisera, utveckla och samordna arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn.⁷⁶ Det första uppdraget var att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Regeringen beslutade 2011 om strategin för en digitalt samverkande statsförvaltning med målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁷⁷ En digital plan- och bygglovsprocess är en del av denna e-förvaltning.

⁷⁴ Finansdepartementet (2008) *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*. Dnr. Fi2008/491.

⁷⁵ E-delegationens ledamöter består av högsta ledningsnivån för 15 statliga myndigheter (varav Lantmäteriet är en) samt en representant från SKL. Kommitténs arbete ska avslutas med slutrapport senast 31 december 2014. Sekretariatet består av 15 personer. E-delegationen har hittills under sitt arbete överlämnat en strategi och nio betänkanden till regeringen.

⁷⁶ Dir. 2009:19, *Delegation för e-förvaltning*.

⁷⁷ Regeringskansliet (2011) *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (N2011/342/ITP) och Regeringskansliet (2012) *Med medborgaren i centrum- regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

I sitt första delbetänkande föreslog E-delegationen bland annat att regeringen skulle ge ett antal myndigheter i uppdrag att koordinera planeringen av e-förvaltningsprojekt inom ett antal utvecklingsområden.⁷⁸

Bolagsverket, Skatteverket, Lantmäteriet (se nästa avsnitt) och Transportstyrelsen utsågs därför till utvecklingsmyndigheter. Lantmäteriet fick i uppdrag att ansvara för utvecklingsområdet geografisk information och fastighetsinformation.⁷⁹

E-delegationen har också bildat ett delegationsutskott som bland annat hanterar samverkan inom plan- och byggprocessen och leds av SKL.⁸⁰ E-delegationen har initierat geodataprojektet och projektet Sammanhållet, myndighetsövergripande, digitaliserat bygglov (se avsnitt 3.2 om SKL).

En internationell utblick visar att Sveriges modell för styrning och samordning av gemensamma e-förvaltningsfrågor framstår som decentraliserad.⁸¹ I exempelvis Danmark sker styrning och samordning av e-förvaltningsfrågor via Finansministeriet.

Sveriges sätt att hantera e-förvaltningsfrågorna skiljer sig också från andra länders i ett finansiellt perspektiv. De medel som i Sverige är öronmärkta för förvaltningsgemensamma e-förvaltningstjänster eller utveckling är förhållandevis små. Det gäller även de medel som den svenska regeringen anser sig kunna spara på till exempel effektivare e-tjänster i staten. Som jämförelse kan nämnas att Finland 2012 avsatte totalt 102 miljoner euro för olika e-förvaltningsinsatser.⁸² Av dessa medel avsattes 18 miljoner euro till gemensamma projekt mellan stat och kommun. I Sverige förväntas e-förvaltningsmedlen 2013 uppgå till 64,4 miljoner kronor.⁸³

5.2 Exemplet geodata

Geodata är information som har en geografisk anknytning. Informationen kan exempelvis bestå av kartdata, registerinformation om fastigheter, byggnader, vägar och befolkning.⁸⁴ Geodata har stor betydelse för många sam-

⁷⁸ SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

⁷⁹ Uppdraget ska genomföras inom myndigheternas befintliga ramar och slutredovisas den 31 december 2014. Regeringsbeslut 2011-03-03, *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltningen*.

⁸⁰ SOU 2013:31 *En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter*, s. 15.

⁸¹ Statskontoret (2013) *Arbetsplan för utvärdering av e-delegationen*. Daterad 2013-11-21. Dnr 2013/230-5.

⁸² Statskontoret (2013) *Arbetsplan för utvärdering av e-delegationen*. Daterad 2013-11-21. Dnr 2013/230-5.

⁸³ Statskontoret (2013) *Arbetsplan för utvärdering av e-delegationen*. Daterad 2013-11-21. Dnr 2013/230-5.

⁸⁴ Lantmäteriet, *Vårt samordningsansvar*, <http://www.lantmateriet.se/Om-Lantmateriet/Om-oss/Vart-samordningsansvar/>, citerad 2013-07-29.

hällsfunktioner, till exempel samhällsplanering, miljöanalyser samt navigering och positionering. Det utgör därför en viktig grundsten i myndigheters ärendehandläggning och är även en viktig vardagsinformation för allmänheten.⁸⁵ Geodata anses vara en grundläggande informationsresurs i e-samhället. Lantmäteriet har ett samordningsansvar inom geodataområdet, vilket bland annat innebär att åstadkomma en nationell infrastruktur för geodata.⁸⁶ Det pågår flera initiativ för att utveckla geodataområdet. Nedan tar vi upp några exempel som kan bidra med lärdomar.

5.2.1 Geodatasamverkan

För att organisationer med myndighetsuppgifter ska få tillgång till geodata från olika aktörer har överenskommelsen Geodatasamverkan bildats. Lantmäteriet har ansvaret för att samordna förvaltning och utveckling av Geodatasamverkan. Alla organisationer med myndighetsuppgifter kan mot en årlig avgift gå med i Geodatasamverkan. Avgiften bestäms utifrån ett antal parametrar och varierar mellan 106 000–1 170 000 kronor för landets kommuner.⁸⁷ Det innebär att de får tillgång till utbudet av geodata som finns i produktkatalogen för Geodatasamverkan. I december 2013 ingick 136 kommuner och 33 myndigheter och organisationer. Av dessa myndigheter och organisationer är 18 informationsansvariga och har en skyldighet att göra sin information tillgänglig enligt lag och förordning om geografisk miljöinformation.

Inom ramen för Geodatasamverkan har Lantmäteriet utvecklat Geodataportalen. Geodataportalen är öppen för alla att söka i, och där hitta och titta på geodata från olika källor. Portalen är en gemensam ingång till geodata och tjänster i Sverige. Informationen presenteras på ett enhetligt sätt i en gemensam katalog. Inga geodata lagras centralt utan hämtas från respektive informationsägare.

Enligt Lantmäteriet har en framgångsfaktor i detta arbete varit att det finns en utpekad samordnare för uppdraget och att det är utpekat vilka myndigheter som ansvarar för vilken information. Arbetet underlättas även av att det finns ett EU-direktiv (Inspire) som fastställer bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för geodata inom EU.

Enligt Lantmäteriet har dock en utmaning varit avsaknaden av reglering för myndighetssamverkan. Modellen för Geodatasamverkan bygger på konsensus vilket upplevs som både svårhanterligt och ineffektivt med närmare 200 parter. Alla måste lägga tid på att sätta sig in i frågorna och komma till samma beslut för att utveckling av Geodatasamverkan ska ske. Tillgången till

⁸⁵ SOU 2009:86, bilaga 5, s.184.

⁸⁶ Lantmäteriet, *Vårt samordningsansvar*, <http://www.lantmateriet.se/Om-Lantmateriet/Om-oss/Vart-samordningsansvar/>, citerad 2013-07-29.

⁸⁷ Lantmäteriet (2012) *Samverkansavtal för geodatasamverkan*, Dnr. 109-2012/4174.

geodata begränsas bland annat av att vissa myndigheter måste ta ut avgifter av användarna eftersom de inte får anslag. Detta medför att användningen av geodata också begränsas av licensvillkor vilket i förlängningen hindrar ökad och breddad användning. Enligt Lantmäteriet är detta den största begränsningen i det nuvarande systemet.

5.2.2 Svensk geoprocess

Lantmäteriet samverkar med SKL i projektet Svensk geoprocess. Svensk geoprocess ska möjliggöra enhetliga leveranser av geodata oavsett administrativa gränser och tydliggöra vem som gör vad i en effektiv sammanhållen samverkansprocess kring insamling, lagring och tillhandahållande. Syftet är att bidra till enklare och effektivare myndighetsutövning för till exempel planarbete, fastighetsbildning och bygglovshantering, miljö- och krisarbete samt infrastrukturbyggande. Samverkansprojektets två huvuduppgifter är att ta fram enhetliga specifikationer för geodata samt att påskynda och stödja övergången till de nationella referenssystemen.

Regeringen bedömer att arbetet inom Svensk geoprocess är av grundläggande betydelse för att utvecklingen mot en snabbare och mer effektiv planerings- och plangenomförandeprocess ska kunna förverkligas. Det nuvarande samarbetet mellan Lantmäteriet och SKL bör därför påskyndas. Lantmäteriet fick därför i oktober 2013 i uppdrag att i samråd med SKL påskynda det pågående arbetet. Lantmäteriet får använda 500 000 kronor under 2013 för att genomföra uppdraget. Regeringen avser att avsätta 3,1 miljoner kronor 2014 och 1,2 miljoner kronor 2015 för det fortsatta genomförandet av uppdraget.⁸⁸

Enligt Lantmäteriet har de viktigaste framgångsfaktorerna i Svensk geoprocess hittills varit att man tydligt beskrivit nyttor, mål och förväntningar med projektet samt att många kommuner deltagit i projektet. Det faktum att det finns en säkerställd finansiering för hela projektperioden är också en viktig faktor.

5.3 Exemplet vård och omsorg

Under senare år har digitaliseringen inom vård- och omsorgsområdet kommit långt. Satsningen på eHälsa har bland annat resulterat i säkerhetslösningar för att garantera integritet och dataskydd, en ny lagstiftning samt insatser för enhetliga begrepp. En rad e-tjänster har också utvecklats, exempelvis 1177 vårdguiden, Mina vårdkontakter samt pågående Elektronisk remiss och Journal på nätet.

⁸⁸ Medlen utbetalas under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet. Rege- ringsbeslut 2013-10-03, *Uppdrag att utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt att påskynda övergången till enhetliga referenssystem.*

5.3.1 En nationell eHälsost strategi

Till grund för utvecklingen inom e-hälsoområdet ligger en strategi som gemensamt togs fram av berörda aktörer efter initiativ och under ledning av Socialdepartementet. Bakgrunden till initiativet var en gemensam uppfattning hos parterna att IT hittills inte hade utnyttjats till sin fulla potential inom vården och omsorgen. Detta berodde bland annat på att IT-stöden hade införts vid olika tidpunkter och utan tillräcklig samordning. Detta hade i sin tur resulterat i en stor mångfald av olika system som inte var anpassade för att kunna kommunicera med varandra eller att användas gemensamt för att erbjuda en säker och sammahållen vård för patienten. I arbetet med att ta fram strategin användes en ny samarbetsmodell som sedan har tjänat som förebild vid framtagande av en rad andra strategier som exempelvis läkemedelsstrategin och digital agenda för Sverige.

Socialdepartementet tog initiativ till framtagandet av strategin och bjöd hösten 2004 in berörda aktörer att delta i arbetet. Arbetet organiserades i en nationell ledningsgrupp och ett arbetsutskott.⁸⁹ Den nationella ledningsgruppen bestod av beslutsfattare från respektive organisation som alltså hade mandat att fatta beslut. Arbetsutskottet bestod av experter från respektive organisation som dels deltog i utskottets arbete och dels förankrade arbetet och samordnande synpunkterna från sin egen organisation.

En tjänsteman från Socialdepartementet drev själva arbetet framåt. Framtagandet och skrivande av strategin skedde däremot i en öppen samarbetsprocess där aktörerna gemensamt identifierade problem och hinder och skapade en samsyn kring vad som måste åtgärdas och av vem. Resultat av arbetet, ”Nationell IT-strategi för vård och omsorg”, senare ”Nationell eHälsa”, blev därmed en gemensam produkt som alla deltagande aktörer stod bakom redan vid lanseringen. Alla politiska partier ställde sig också bakom regeringens skrivelse och riksdagen fattade beslut om en Nationell IT-strategi för vård och omsorg⁹⁰ i mars 2006.⁹¹

Regeringen beslöt därefter att strategin skulle tillämpas i det löpande arbetet inom berörda statliga myndigheter. Även Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundets styrelser beslutade om strategin och den gemensamma kansliorganisationen verkade för att alla kommuner och landsting skulle besluta om att anta och tillämpa IT-strategin i sina vårdverksamheter. Detta var första gången som förbunden så tydligt uppmanade sina medlemmar att beakta ett nationellt utvecklingsarbete på IT-området genom att ta upp stra-

⁸⁹ I den nationella ledningsgruppen deltog beslutsfattare från Socialdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Apoteket AB och Carelink. Experterna i arbetsutskottet representerade samma aktörer.

⁹⁰ År 2010 byttes namn på strategin till Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg.

⁹¹ Regeringskansliet (2006) *Nationell IT-strategi för vård och omsorg*.

tegin för politisk behandling i respektive landstings- och kommunfullmäktige. Genom strategin etablerades ett gemensamt förhållningssätt till hur IT ska användas för att stödja medborgarnas delaktighet i vården och utveckla vårdverksamheten. Detta innebar ett stort steg framåt för målsättningen att göra IT till en strategisk verksamhetsfråga och ett verktyg för ökad patient-säkerhet, effektivitet och tillgänglighet istället som tidigare en isolerad teknisk fråga som bara berörde IT-avdelningarna.

Enligt strategin har huvudmännen huvudansvaret för utveckling och införande av den tekniska infrastrukturen och för införande av nya IT-system och nationella e-tjänster. Statens ansvar är att stimulera och stödja denna utveckling, anpassa lagstiftningen till verksamhetsförändringar och ökad IT-användning samt att skapa en nationell informationsstruktur för de termer, begrepp, klassifikationer med mera som används i vård och omsorg.

Huvudmännen har alltså det grundläggande ansvaret för finansieringen av sina verksamheter. Staten kan dock genom stimulansmedel främja och stödja huvudmännens verksamhet. I detta fall har staten bland annat genom den årliga Dagmaröverenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting tillskjutit medel för att utveckla e-hälsoområdet med i snitt omkring 100 miljoner kronor per år sedan 2007.

I arbetet med att förverkliga IT-strategin har behovet av samverkan, samordning och starkt engagemang från ledningsnivån inom sektorn betonats. Detta för att bland annat undvika att arbetet inom de olika insatsområdena går i otakt eller leder till oförenliga resultat. I strategin pekades sex insatsområden ut som det nationella arbetet sedan har fokuserat på:

- Harmonisera lagar och regelverk.
- Skapa en gemensam informationsstruktur.
- Skapa en gemensam teknisk infrastruktur.
- Verksamhetsstödjande och samverkande IT-system.
- Åtkomst till information över organisatoriska gränser.
- Göra information och tjänster tillgängliga för medborgare och personal.

Efter framtagandet av strategin har arbetet inom e-hälsoområdet fortsatt att utvecklas.⁹² I en artikel 2013 anges att utvecklingen av e-hälsotjänster i den svenska sjukvården befinner sig i en intensiv fas.⁹³ En av de stora

⁹² Exempelvis bedrivs arbetet inom nya organisatoriska former. Center för eHälsa i samverkan har uppdraget att koordinera landstingens och regionernas samarbete för att utveckla och införa gemensamma e-hälsotjänster, teknisk infrastruktur samt gemensamma regelverk och standarder. Sedan den 1 januari 2014 har E-hälsomyndigheten bland annat ansvar för att samordna regeringens satsningar på e-hälsa samt följa utvecklingen inom e-hälsoområdet.

⁹³ Wihlborg, Annika (2013) *E-hälsotjänster förändrar vård från grunden*, Säkrare vård och omsorg. Patientens fokus, s. 6.

utmaningarna i implementeringen av e-hälsotjänster är att motivera till förändrade arbetssätt. Det krävs anpassade rutiner och förändrade ersättnings-system som premierar de vårdgivare som tar till sig och använder e-hälsotjänster i sin verksamhet.

5.4 Vad kan vi lära av andra exempel?

Exemplet geodata visar vikten av att regeringen prioriterar området. Med en tydlig styrning och ansvarsfördelning har samverkan mellan aktörerna underlättats. Framgångsfaktorerna bakom utvecklingen på geodataområdet har enligt Lantmäteriet varit att aktörerna har lyckats enas om principerna för infrastrukturen. Detta har skett genom tydligt utpekade ansvariga myndigheter, en utpekad samordnare samt författningsstöd och föreskriftsrätt.

Det finns fyra framgångsfaktorer som Socialdepartementet speciellt lyfter fram bakom e-hälsostrategin. För det första att departementet tog initiativ till och bjöd in till arbetet för att skapa ett politiskt tryck i frågan. För det andra att alla aktörer deltog från början och att man ägnade mycket tid åt att skapa en gemensam problemförståelse. För det tredje att arbetet organiserades med hjälp av en ledningsgrupp där beslutsfattare på högsta nivå representerade sina organisationer samt ett arbetsutskott av ansvariga handläggare. För det fjärde att strategin inte var en tjänstemannaprodukt utan togs fram gemensamt av aktörerna vilket resulterade i en slutprodukt som alla kände ägaransvar för.

6 Så kan en digital planprocess främjas

I dag arbetar kommuner och myndigheter inte i en digital planprocess, även om vi kan se exempel på digitala arbetssätt och öar av initiativ. Statskontoret ser flera utmaningar med att förverkliga en digital planprocess. De insatser som krävs för att nå dit måste inriktas på enhetlighet och samordning.

En digital planprocess går ut på att många aktörer ska utbyta information. Den information som produceras av en aktör ska kunna återanvändas och vidareanvändas av andra i planprocessen. Alla måste arbeta på ett sätt som innebär att informationen är maskinellt läsbar i de olika aktörernas system. Ett grundläggande krav för att detta ska fungera är enhetlighet, det vill säga att aktörerna beskrivit informationen och hur den ska utväxlas på ett enhetligt och standardiserat sätt (semantisk och teknisk interoperabilitet).

För att en digital planprocess ska komma till stånd krävs också samordning, inte bara av statens insatser utan även av kommunernas. Dagens utveckling riskerar att leda till fristående öar av initiativ som inte kan kombineras. Det vill säga att kommuner och myndigheter bygger in sig i it-system som inte kan kommunicera med varandra. Detta leder i sin tur till att resurser utnyttjas ineffektivt men också till att en digital planprocess inte kommer till stånd. Det riskerar också att göra utgångsläget svårare i framtiden och fördyra de åtgärder som då kommer att krävas. Under Statskontorets intervjuer har det efterfrågats att regeringen tydligt pekar med hela handen, det vill säga tar ut en riktning som aktörerna kan samlas kring.

Det är samtidigt viktigt att teknikutvecklingen ses som ett instrument för att stödja en högkvalitativ fysisk samhällsutveckling, det vill säga att tekniken används för att förverkliga planeringens syfte om att skapa en hållbar och attraktiv miljö för både nutid och framtid.

I detta kapitel presenterar vi ett antal förslag på insatser som regeringen kan vidta för att förverkliga en digital planprocess. Vi inleder kapitlet med en diskussion om varför statens insatser behövs på detta område. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilken samhällsnytta en digital planprocess kan leda till.

6.1 Vad kan statens roll vara?

Varken kommuner eller exploitörer driver i dag på utvecklingen att införa en digital planprocess i någon större utsträckning. Vår undersökning visar att kommunerna saknar starka incitament att initiera utvecklingsinsatser på egen hand. För det första finns det ett begränsat utrymme att bredvid den ordinarie verksamheten utveckla ett digitalt arbetssätt. Förvaltningarna behöver i första hand tillgodose den stora efterfrågan på plan- och bygglovstjänster. För det andra samordnas inte olika utvecklingsinsatser, vilket innebär att varje kommun själv måste ”uppfinna hjulet”. Att plan- och bygglovstjänster i huvudsak är avgiftsfinansierade ger heller inga direkta incitament, eftersom byggherrarna därmed bär merparten av kostnaderna. Staten har med andra ord en viktig roll att fylla om en digital planprocess ska förverkligas.

Arbetet med att införa en digital planprocess kan betraktas som en innovationsprocess. Hur arbetet ska lyckas påverkas av hur allmänhet, företag och statliga och kommunala myndigheter samspelar och hur spelreglerna, i form av författningar, traditioner, kultur och normer, ser ut. För att en innovation ska få genomslag måste den uppmärksammas och tillämpas. Det är också viktigt att det skapas en efterfrågan och att kunder och beställare driver på utvecklingen.⁹⁴ När det gäller den digitala planprocessen saknas kunskap, incitament och resurser, samtidigt som det är förenat med risker och kostnader att på egen hand driva innovationsprocessen.

En digital planprocess är beroende av tillgång till digital information, det vill säga en digital informationsförsörjning. Denna information som är en nödvändig infrastruktur i en digital planprocess kan ses som en kollektiv nytta. Kollektiva nyttigheter kännetecknas av att de är till nytta för många aktörer samtidigt som ingen enskild aktör tjänar tillräckligt mycket på att tillhandahålla den kollektiva nyttigheten som sedan kan användas av alla. Det kan utifrån ett sådant resonemang anses vara motiverat för staten att ta på sig ansvaret för en informationsstruktur för att den ska bli av.

Staten har således en viktig roll att fylla om en digital planprocess ska bli verklighet. Till exempel behöver frågan prioriteras, kompetensen stärkas, övergången till ett digitalt arbetssätt underlättas, finansieringen säkras och informationsförsörjningen garanteras. Enstaka åtgärder från enskilda aktörer leder inte till en digital planprocess. Flera insatser är beroende av varandra för att en digital planprocess ska komma till stånd. Därför behövs statlig kraftsamling, samordning och ledning.

⁹⁴ Se till exempel Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V. (2005), *A System Failure Framework for Innovation Policy Design*, Technovation, vol. 25. och Lundvall, B-Å (2007) *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R2007:004.

6.2 Vilka insatser kan staten vidta?

I detta avsnitt vill vi inledningsvis lyfta fram att E-delegationens arbete återkommande under våra intervjuer lyfts fram som värdefullt för att utveckla digital samverkan. E-delegationens uppdrag sträcker sig till och med 2014.⁹⁵ Det är enligt Statskontoret viktigt att regeringen fortsätter att i någon form ge myndigheter stöd i sitt e-förvaltningsarbete efter att E-delegationens uppdrag upphör. I det fortsatta arbetet bör ingå att främja ärendehanteringssystemens förmåga att kommunicera med varandra över organisationsgränser. Detta skulle effektivisera informationsförsörjningen inte bara i planprocessen utan i hela den offentliga sektorn.

I det följande ger vi Statskontorets förslag på insatser som regeringen kan vidta för att främja en digital planprocess.

6.2.1 Sätt fokus på frågan

Förslag till insats: Regeringen bör ta initiativ till en nationell e-strategi för hur en digital planprocess ska förverkligas. Syftet med e-strategin är att regeringen tydligt ska visa att frågan är prioriterad och att berörda aktörer ska enas om principerna för planprocessens digitala informationsförsörjning. För att uppnå maximal samhällsnytta med en digital planprocess bör strategin dock omfatta hela samhällsbyggnadsprocessen.

För att få fokus på frågan bör strategin fastställa en tidpunkt när den digitala planprocessen ska vara införd. E-strategin kan ses som ytterligare ett steg i utvecklingen av e-förvaltningen. Inom ramen för e-strategin bör ett antal åtgärder vidtas:

- En vision tas fram.
- Insatsområden identifieras.
- Handlingsplaner för respektive insatsområde formuleras.
- Regelbunden uppföljning genomförs.

I strategiarbetet bör alltså ett antal insatsområden identifieras. Vi presenterar här fyra områden som vi finner relevanta till att börja med. Ett insatsområde är kompetens. Att arbeta i en digital planprocess kommer att ställa krav på både nya kunskaper och förändrade arbetssätt. Regeringen bör därför överväga utbildningsinsatser som främjar denna omställning, underlag för detta bör tas fram inom ramen för strategin. Men det är också viktigt att kommande generationers arbetskraft utbildas i ett digitalt arbetssätt. Det är därför angeläget att relevanta högskoleutbildningar inkluderas i e-strategiarbetet.

⁹⁵ Statskontoret har i uppdrag att utvärdera E-delegationen (N2013/4798/JTP). Detta arbete pågår och kommer att avrapporteras 31 mars 2014.

Ett annat insatsområde avser begrepps- och informationsansvar, det vill säga vilka myndigheter och organisationer som är ansvariga för vilka begrepp och vilken information. Boverket och Lantmäteriet har fört fram behovet av ett uttalat begrepps- och informationsansvar inom samhällsbyggnadsprocessen. E-delegationen har också identifierat detta som en viktig fråga men har inte fördjupat sig i hur detta ska gå till juridiskt. Det finns dock exempel från ett projekt med Bolagsverket, Skatteverket och SCB där dessa har gjort ett begrepps- och informationsarbete. I det arbetet har myndigheterna mellan sig utpekat begrepps- och informationsansvar.

Ytterligare ett insatsområde är att säkerställa att planinformation är maskinellt överförbar. Detta är en nödvändig förutsättning för informationsförsörjningen i en digital planprocess. De berörda aktörerna måste därmed enas om hur de ska utbyta information. Detta arbete görs lämpligen inom ramen för en gemensam e-strategi. Det finns i dag en standard för digitalt utbyte av detaljplanebestämmelser. Standarden är däremot inte allmänt känd eller använd i kommunerna. Den täcker inte heller alla delar i processen men är ett viktigt första steg. Det pågår för närvarande en revidering av standarden som kommer att innebära vissa förändringar. Standarden kan tjäna som en utgångspunkt i arbetet.

Ett annat insatsområde är att se över plan- och bygglagen för att identifiera om det finns något i lagen som försvårar en digitalisering då plan- och bygglagen utgår ifrån en analog verklighet. I vår undersökning har det kommit fram att kommunerna är osäkra på hur plan- och bygglagen ska tolkas och tillämpas i en digital verksamhet. En vägledning bör därför tas fram till kommunerna i hur de kan tolka och tillämpa plan- och bygglagen i en digital planprocess. I denna vägledning kan också erfarenheter från e-förvaltningen inkluderas exempelvis avseende e-arkivering och e-signering.

Statskontoret förordar att arbetet leds av en nationell ledningsgrupp. Vi har också övervägt alternativa arbetsformer för strategiarbetet, exempelvis nationell samordnare, delegation och förhandlare. Att införa en digital planprocess är en omfattande förändringsprocess som kräver enhetlighet och samordning bland ett stort antal aktörer. Vi bedömer därför att arbetet bäst drivs av aktörerna själva. Deltagarna i den nationella ledningsgruppen bör ges ett tydligt uppdrag och ha mandat att representera sina respektive organisationer. Här kan e-hälsoområdet tjäna som förebild.

Det är avgörande att strategin tas fram i samverkan mellan de berörda parterna. Därigenom kan dels aktörernas samlade erfarenheter tas tillvara, dels deras kommande arbete samordnas. Det innebär att aktörernas resurser används effektivt, samtidigt som den enhetlighet som en digital planprocess förutsätter skapas. Erfarenheter som bör tas om hand är exempelvis Rigesprojektet, SPF-projektet, projektet Sammanhållet, myndighetsövergripande, digitaliserat bygglov och Svensk geoprocess.

Förväntade effekter: Genom att regeringen tar initiativ till en strategi visar den tydligt att frågan är prioriterad, samtidigt som en gemensam målbild formuleras. Genom strategiarbetet kan det göras tydligt vad som behöver göras och av vem.

Inom strategin har vi föreslagit fyra insatsområden. En effekt av kompetenshöjande åtgärder är att planprocessens aktörer blir mer motiverade att arbeta i en digital planprocess. Det finns ofta initiala hinder för olika aktörer i samhället att ta till sig innovationer och ny teknik. Viktiga insatser för att främja innovationer är därför att öka kunskaper, utbildning och lärande. Om inslaget av digitala arbetssätt stärks i universitetsutbildningarna, kommer omställningen att underlättas och påskyndas.

Begreppen i samhällsbyggnadsprocessen behöver definieras för att göra en digital samverkan möjlig. Det måste också vara tydligt vem som ansvarar för information som skapas. Effekten av ett utpekat begrepps- och informationsansvar är att det är tydligt vem som ansvarar för vilka begrepp och vilken information. Därefter måste man säkerställa att informationen är maskinellt överförbar. Därmed kan en digital planprocess förverkligas.

Effekten av att se över hur plan- och bygglagen ska tillämpas i en digital miljö är att den osäkerhet som många kommuner upplever kan minska. Det stöd som vi föreslår ska tas fram blir en konkret vägledning för kommunerna om exempelvis krav på arkivering och signering i digital miljö. Övergången till en digital planprocess kan därmed underlättas.

Kostnader: Att ta fram en e-strategi behöver inte innebära betydande kostnader utan borde kunna rymmas inom aktörernas ordinarie utvecklingsarbete. Kostnaderna består exempelvis av löner, lokalhyra och resekostnader. Erfarenheter från e-hälsoområdet visar att en avgörande framgångsfaktor är att alla berörda aktörer deltar. Lönekostnaden uppstår således hos alla deltagande aktörer. När det gäller behovet av investeringar i nya eller uppdaterade e-tjänster som ett resultat av strategin bör majoriteten kunna inrymmas i de deltagande organisationernas löpande budget, förutsatt att de snabbt anpassar investeringsplanen efter de principer som överenskommit i den gemensamma strategin. Enligt uppgifter från Socialdepartementet arbetade motsvarande en heltidstjänst under ett och ett halvt år på Socialdepartementet med att samordna strategiarbetet när e-hälsostrategin togs fram.

När e-strategin är framtagen kommer kostnader att uppstå inom de olika insatsområdena. Hur dessa kostnader fördelas mellan de berörda aktörerna är beroende av vad strategin identifierar som prioriterade insatsområden. Omfattningen av kostnaderna för staten går alltså i dagsläget inte att uppskatta.

En digital planprocess berör flera utgifts- och politikområden, som bostadspolitik, innovationspolitik och förvaltningspolitik. Insatserna kan därför behöva finansieras inom ramen för flera utgiftsområden.

6.2.2 Säkerställ enhetlighet

Förslag till insats: Regeringen bör ge Boverket rätt att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar.

För att få till stånd en digital planprocess med e-tjänster är en digital informationsförsörjning av planinformation en förutsättning. För detta är enhetliga begreppsdefinitioner nödvändiga. Genom att Boverket ges föreskriftsrätt för de avsnitt i plan- och bygglagen som omfattar detaljplan får Boverket också begreppsansvar för motsvarande område.

Förväntade effekter: En enhetlig begreppsapparat gör det möjligt att beskriva informationen i standardiserade format. Olika verksamheters datasystem kan då kommunicera.

Den enhetlighet som en digital planprocess förutsätter innebär en möjlighet att tydliggöra vilka planbestämmelser och vilken detaljeringsgrad som ska gälla i detaljplanerna. Det förekommer att kommuner fattar beslut om planbestämmelser som inte har stöd i plan- och bygglagen.⁹⁶ Det har i flera undersökningar också framkommit att detaljeringsgraden i detaljplanerna tenderar att bli allt högre.⁹⁷ Tillämpningen av plan- och bygglagen är därmed inte alltid i överensstämmelse med intentionerna om att planerna inte ska vara mer detaljerade än vad som behövs med hänsyn till planens syfte.⁹⁸ Att kommunerna har egna detaljerade krav i planbestämmelserna kan skapa problem för exploitörer, framförallt små och medelstora, med oförutsägbarhet och höga transaktionskostnader. De rikstäckande större företagen har etablerade kontakter i landets kommuner och kan med hjälp av dessa få information om olika förutsättningar. Mindre aktörer saknar ofta motsvarande resurser i sina organisationer. Med enhetliga begreppsdefinitioner möjliggörs en digital planprocess som kan öka förutsägbarheten och minska transaktionskostnaderna. Fler mindre aktörer skulle därmed kunna ha möjlighet att etablera sig och konkurrera på marknaden.

Föreskriftsrätten innebär att Boverket bestämmer vilka planbestämmelser som får användas och anger villkoren för vad som krävs av de olika planhandlingarna. Det betyder inte att Boverket bestämmer planers utformning och innehåll, detta gör fortsättningsvis givetvis kommunerna. Det är Statskontorets bedömning att Boverkets föreskriftsrätt inte innebär en förändring i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

⁹⁶ Ceasar, C. och Lindgren, E. (2009) *Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet?* Rapport 4:108, Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.

⁹⁷ Se SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* och Karlbro T., Lindgren, E. och Paulsson, J. (2012) *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?* Rapport 2012:1 från Fastighetsvetenskap/fastigheter och byggande, KTH.

⁹⁸ 4 kap. 32 § 3 st. PBL.

Kostnader: Enligt uppgifter från Boverket har myndigheten kompetens att skriva föreskrifter för 4 kapitlet i plan- och bygglagen. Boverket behöver därför sannolikt endast omprioritera resurser för att skriva föreskrifter istället för dagens allmänna råd.

6.2.3 Föregå med gott exempel

Förslag till insats: Regeringen bör ställa tydliga krav på alla berörda myndigheter att övergå till en digital planprocess och därigenom föregå med gott exempel. Här avses de myndigheter som genom sina uppdrag och instruktioner har till uppgift att ge stöd och vägledning i planprocessen. Detta kan ske genom instruktioner, regleringsbrev, regeringsuppdrag eller förordning. Regeringen bör överväga att fastställa en tidpunkt för när en digital planprocess ska vara införd hos myndigheterna.

Ett första steg är krav på att alla berörda myndigheter övergår till ett digitalt arbetssätt, där alltså alla handlingar ska hanteras digitalt.

Förväntade effekter: Vi har i vår undersökning sett att incitamenten till och möjligheten att utveckla en digital planprocess är begränsade hos enskilda kommuner. Genom att myndigheter ges tydliga krav på att övergå till en digital planprocess drivs utvecklingen framåt. När exempelvis länsstyrelserna börjar arbeta i en digital planprocess, blir det möjligt för kommunerna att få tillgång till information om riksintressen från länsstyrelser i digitalt format.

Ytterligare en effekt av att myndigheterna övergår till ett digitalt arbetssätt är att den digitala hanteringen kan minimeras, det vill säga dagens dubbelhantering av dokument i såväl pappersform som digital form. Detta leder bland annat till en säkrare dokumenthantering, lägre porto- och papperskostnader och tidseffektiviseringar hos länsstyrelser och i förlängningen även hos kommuner. Ett digitalt arbetssätt gör det enklare och snabbare för länsstyrelserna att remittera material både internt och externt, vilket kan innebära att länsstyrelsens handläggningstid under planprocessen kan kortas.

Kostnader: Det första steget, att övergå till ett digitalt arbetssätt, innebär kostnader för utbildningsinsatser, investeringar i mjuk- och hårdvara, digitalisering av det analoga arkivet samt framtagande av rutiner för en digital remisshantering. Erfarenheter från den länsstyrelse som hittills övergått till ett digitalt arbetssätt visar att omställningen från en analog till en digital hantering av plan- och fastighetsbildningsärenden tar cirka ett och ett halvt år och kostnaden uppskattas till cirka tre miljoner kronor i nedlagd tid och konsultkostnader för skanning. Förutsättningarna ser olika ut på olika länsstyrelser varför kostnaden kan komma att variera.

Att i nästa steg övergå till en helt digital planprocess innebär ytterligare kostnader för bland annat framtagande av enhetliga begreppsdefinitioner och utveckling av gränssnitt. Erfarenheter från Riges- och SPF-projekten

kan vara värdefulla och därmed underlätta arbetet. Kostnaden är också beroende av i vilken takt en digital planprocess genomförs.

6.2.4 Förstärk SPF-projektet

Förslag till insats: SPF-projektet (det vill säga projektet Sammanhållen detaljplane- och fastighetsbildningsprocess) bör drivas inom ramen för ett regeringsuppdrag.

SPF-projektets arbete sker i dag inte inom ramen för ett regeringsuppdrag vilket gör att det finns en risk för att myndigheterna inte prioriterar projektet. Inom SPF-projektet finns en samlad kunskap och erfarenhet som är värdefull att bygga vidare på. Statskontoret anser därför att det är viktigt att regeringen, via ett regeringsuppdrag, visar på SPF-projektets betydelse. Boverket och Lantmäteriet bör åläggas att årligen rapportera hur arbetet fortlöper och vilka resultat som uppnås.

Förväntade effekter: Genom att regeringen ger SPF-projektet ett regeringsuppdrag visar den att projektet är prioriterat. Detta säkerställer SPF-projektets fortlevnad.

SPF-projektet har bland annat tagit fram demonstratorer tillsammans med näringslivet för hur en digital samverkan kan se ut i praktiken. I detta arbete har man identifierat vilka hinder som finns liksom vad som saknas. SPF-projektet föreslår att de ska gå vidare tillsammans med näringslivet för att ta fram en kravspecifikation för de tjänster och gränssnitt som behövs för att hålla samman den digitala samhällsbyggnadsprocessen. Näringslivet har hittills deltagit i SPF-projektet kostnadsfritt men har uttryckt att de fortsättningsvis inte avser att arbeta utan ersättning.

Statskontorets bedömning är att SPF-projektet är en viktig insats för att driva på utvecklingen av en digital planprocess. Regeringen bör därför ge SPF-projektet resurser för utvecklingsprojekt. Resultatet från SPF-projektets samverkan med näringslivet kan ligga till grund för kommunernas och myndigheternas upphandling av de system och tjänster som behövs i en digital planprocess. Det innebär att landets alla kommuner och berörda myndigheter inte behöver bedriva utvecklingsprojekt för att ta fram egna kravspecifikationer. Förutom denna effektivitetsvinst leder detta också till att beställarna kan ställa enhetliga krav på programvaruleverantörerna.

Kostnader: Enligt uppgifter från SPF-projektet beräknas den fortsatta samverkan med näringslivet 2014–2017 kosta fem miljoner kronor.

6.2.5 Lagra planbestämmelser på ett ställe

Förslag till insats: Regeringen kan ta initiativ till att etablera en nationell databas för detaljplanebestämmelser.

Det behövs en databas för att lagra informationen i en digital planprocess. En nationell databas skulle dels främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt, dels underlätta övergången till en digital planprocess i mindre kommuner. Vidare skulle nationell information göras tillgänglig, också sådan som i dag inte finns att tillgå samlad. En nationell databas skulle sannolikt både underlätta och påskynda övergången till en digital planprocess.

Transportstyrelsens rikstäckande databas för trafikföreskrifter, den så kallade RDT-databasen, skulle kunna tjäna som förebild för en nationell databas. På uppdrag av regeringen införde Transportstyrelsen 2010 en särskild webbplats, Svensk trafikföreskriftssamling (STFS), för landets trafikföreskrifter. De myndigheter som beslutar om trafikföreskrifter ska publicera dem via en webbtjänst som nås från webbplatsen.⁹⁹ Därefter lagras föreskrifterna i RDT-databasen. Resultatet blir trafikregler. Föreskrifterna förs in i databasen av beslutsmyndigheterna själva, vilka främst är kommuner, länsstyrelser och Trafikverket. Informationen ska bland annat föras in enligt definierade begrepp och mallar och är sedan bearbetningsbar och kan tolkas maskinellt.

Förväntade effekter: En nationell databas är ett sätt att etablera den enhetlighet som en digital samverkan förutsätter. En databas kräver att alla objekttyper som ska lagras är definierade enligt ett fastställt begreppssystem och därmed har man per definition skapat enhetlighet och tillgänglighet.

En nationell databas för planbestämmelser skulle öka tillgängligheten till planinformation. Den skulle i praktiken innebära en rikstäckande detaljplan och därmed samla information som inte finns samlad i dag. Om databasen uppdateras av kommunerna när de beslutar om planbestämmelser kan databasen alltid vara aktuell.

Det finns också vinster i det praktiska planeringsarbetet. Exempelvis kan man identifiera vilka områden som är reglerade och vilka som inte är det. Vidare kan man på ett enkelt vis se vilka planbestämmelser som gäller för ett specifikt område och vad dessa reglerar.

Riges-projektet har tagit fram en databas för planbestämmelser. I denna kan man se vilka planbestämmelser som gäller var. Enligt projektet underlättar det både för den som vill bygga och den som handlägger bygglov.

En effekt av en nationell databas är också att det inte behöver utvecklas ett flertal databaser över landet utan resurserna kan användas till att ta fram en. Erfarenheter från Riges-projektet visar att endast de två större kommunerna, med 55 000 respektive 97 000 invånare, har möjlighet att själva ha en egen

⁹⁹ Föreskrifter som ska kungöras genom att publiceras på webbplatsen, STFS, ska enligt 3 § förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter föras på ett säkert sätt i elektronisk form till Transportstyrelsen.

databas. De tre mindre kommunerna, 18–25 000 invånare, saknar resurser. Utifrån denna erfarenhet är det med andra ord en stor del av landets kommuner som inte själva skulle kunna ha en databas. En nationell databas skulle med andra ord underlätta framförallt för mindre kommuners övergång till en digital planprocess.

En nationell databas skulle inte bara ta bort behovet av den nuvarande trippellagringen utan också skapa den enhetlighet och struktur som krävs för en digital planprocess. En nationell databas innebär alltså att originalet endast lagras på en plats och att övriga datasystem sedan hämtar information därifrån. I dag lagras planer på inte mindre än tre ställen hos kommuner, länsstyrelser och i Lantmäteriets fastighetsregister. Dessa lagras dessutom inte i ett format som krävs i en digital informationsförsörjning.

Kostnader: Statskontoret har inte kunnat uppskatta kostnaderna för en nationell databas för planbestämmelser. Det kommer att behöva utses någon som ansvarar för databasen. Statskontoret har dock inte tagit ställning till vem som bör vara huvudman. Vi har inte heller utrett om Lantmäteriets andel i fastighetsregistret går att bygga vidare på. Frågan bör alltså utredas vidare.

Som jämförelse kan nämnas att utvecklingskostnaden för databasen för trafikföreskrifter, enligt en grov uppskattning av Transportstyrelsen, hamnar i storleksordningen tio miljoner kronor.

6.2.6 Fri tillgång till geodata

Förslag till insats: Regeringen kan utreda förutsättningarna för att myndigheter tillhandahålla geodata gratis.

Geodata används i dag i hela samhällsbyggnadsprocessen och dessutom av många fler samhällsfunktioner. Geodata är alltså en grundläggande resurs i e-samhället. Denna nödvändiga informationsinfrastruktur kan ses som en kollektiv nytta och det kan därmed motiveras att den ses som ett statligt ansvar.

Förväntade effekter: Det finns ett viktigt signalvärde i att regeringen skapar förutsättningar för fri tillgång till geodata. Fri tillgång till geodata skulle stimulera användandet av geodata i planprocessen men också i samhällsbyggnadsprocessen. Detta skulle i sin tur främja utvecklingen mot en digital planprocess.

Kostnader: Om efterfrågan på information är priskänslig, kommer nivån på avgiften att få stor betydelse. För kommuner med få planer kan det innebära höga styckkostnader för att använda geodata. Marginalkostnaden för att göra informationen tillgänglig digitalt är begränsad. Att tillgängliggöra geodata gratis borde därmed inte behöva innebära stora kostnader samtidigt som nyttan blir stor.

Förutom kostnader för att göra informationen tillgänglig har myndigheter olika kostnader och finansieringsmodeller för att framställa geodata. I dag har Lantmäteriet ansvar för att utveckla och förvalta geodatasamverkan. De totala intäkterna för geodatasamverkan uppgick 2012 till 26,6 miljoner kronor enligt Lantmäteriets årsredovisning. En framtida utredning kan klargöra förutsättningar och möjligheter för att finansiera en fri tillgång till geodata.

6.3 Är det värt det?

I denna rapport har vi, utifrån uppdraget, avgränsat oss till detaljplanprocessen. För att uppnå maximal samhällsnytta med en digital planprocess bör dock hela samhällsbyggnadsprocessen omfattas. Den digitala planprocessen är enligt Statskontoret att likna vid navet i en implementering av e-förvaltning inom samhällsbyggnadsområdet.

Flera av de insatser som föreslagits i denna rapport kommer att vara förenade med vissa kostnader. På längre sikt är det Statskontorets bedömning att dessa kostnader kan motiveras av de vinster som förväntas uppstå för olika aktörer i samhället genom en digital planprocess. Dessa vinster kan sammanfattas enligt följande:

- *Kommuner och myndigheter:* Tidsbesparingar och minskad resursförbrukning.
- *Allmänhet:* Kortare handläggningstider och bättre tillgång till information.
- *Exploatörer:* Sänkta transaktionskostnader och ökad tillgång till information.
- *Övriga samhället:* Vinster till följd av en bättre fungerande marknad för byggande av nya bostäder.

I Statskontorets uppdrag ingår att redovisa samhällsekonomiska konsekvenser. Detta har vi gjort genom att identifiera vilka aktörer som påverkas och på vilket sätt. Detta beskrivs i de kommande två avsnitten. Avslutningsvis beskriver vi också, i det tredje avsnittet, hur en mer fördjupad beräkning av de samhällsekonomiska konsekvenserna kan göras om regeringen väljer att gå vidare med insatser inom området.

6.3.1 Vinster för kommuner, allmänhet och exploatörer

För kommunerna skulle relativt omfattande tidsbesparingar kunna uppstå både under själva detaljplanarbetet men också efter att planen vunnit laga kraft när planinformationen kan återanvändas och vidareanvändas. I en digital planprocess skulle kommunerna till exempel kunna göra mer omfattande analyser med en mindre arbetsinsats. I dag krävs stora arbetsinsatser för att manuellt sammanställa en mängd information från olika detaljplaner och andra dokument. I en digital planprocess skulle analyser av

kommunens markinnehav istället kunna göras genom att beställningen läggs in i ett datasystem som sammanställer svaret.

Bygglovsprocessen är en av de processer som skulle effektiviseras med hjälp av ett digitalt arbetssätt. Många medborgare är i dag missnöjda med kommunens långa handläggningstider. Handläggningstiderna skulle reduceras och allmänhetens tillgång till information skulle öka med en digital process.

Det är framförallt de små och medelstora exploatörerna som skulle gynnas av en digital planprocess. Dessa hyser en förhoppning om att transparens och förutsägbarhet kan öka med en digital planprocess och därmed skulle deras möjligheter att konkurrera med de stora exploatörerna kunna öka.

Genom att förverkliga en digital planprocess skulle även den nuvarande problematiken kring allt för detaljerade och ogiltiga planbestämmelser att adresseras. Nuvarande situation skapar problem för exploatörer genom oförutsägbarhet och höga transaktionskostnader. En större enhetlighet och tydlighet i informationen i olika kommuner kan öka transparensen och minska transaktionskostnaderna. I förlängningen kan detta underlätta för nya exploatörer att etablera sig i en kommun och bidra till att skapa bättre förutsättningar för konkurrens och en väl fungerande marknad.

6.3.2 Vinster för övriga samhället

Med en digital planprocess skulle en nationell, regional och kommunal överblick skapas som inte finns idag. En digital planprocess innebär att information kan sammanställas från hela landet med till exempel uppgifter om utnyttjade byggrätter samt vad som planeras att byggas och var.

En digital planprocess skulle leda till en effektivare och snabbare hantering av plan- och bygglovsärenden, vilket i förlängningen skulle kunna ha en positiv effekt på bostadsbyggandet. I kommuner och regioner med stor bostadsbrist skulle förutsättningarna för ekonomisk tillväxt därmed kunna öka. Med ökad ekonomisk tillväxt skulle även de offentligfinansiella intäkterna påverkas positivt. Storleken på dessa effekter är svåra att förutse. De skulle sannolikt variera stort mellan kommunerna, beroende på den nuvarande bristen på bostäder, bostadsbristens betydelse för den ekonomiska tillväxten samt den digitala planprocessens förväntade påverkan på byggandet av bostäder.

Bristen på bostäder är ett problem som inte längre är begränsat till Sveriges storstadsregioner. Enligt Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät rappor-

terade 126 av landets kommuner att de har generell bostadsbrist, att jämföra med 22 stycken 1992 och 44 stycken 2000.¹⁰⁰

Konsekvenserna av bostadsbristen uttrycks oftast på ett individuellt plan, till exempel att människor har svårt att hitta bostad och att det låga utbudet skapar orimliga effekter på bostadspriserna. Men bostadsbristen har också strukturella konsekvenser. Näringslivets förutsättningar att rekrytera rätt kompetens försämras, risken för finansiell instabilitet ökar när hushållens skuldsättning drivs upp och transportsystemet belastas hårdare när människor väljer att pendla längre sträckor för att få ner boendekostnaden eller ens hitta en passande bostad.¹⁰¹

Ett lågt bostadsbyggande kan ses som ett hinder för växande lokala marknader och således även för ekonomisk tillväxt. En digital planprocess är en av flera möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

6.3.3 Fördjupade konsekvensanalyser i nästa steg

Ovan har vi i enlighet med uppdraget gjort en redovisning av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av en digital planprocess. Om regeringen väljer att gå vidare med insatser inom området kan det i nästa steg, när insatserna konkretiserats, finnas behov av fördjupade konsekvensanalyser. Nedan redovisar vi därför exempel på underlag som skulle möjliggöra en mer djupgående bedömning av konsekvenserna.

Huvuddelen av de insatser som Statskontoret föreslår utgör komplement till varandra, det vill säga de är beroende av eller förstärker varandra. Effekten av att implementera ett tekniskt system förstärks till exempel av att insatser samtidigt genomförs som ökar aktörernas efterfrågan på att använda sig av detta system. Utgångspunkten bör därför, i en fördjupad konsekvensanalys, vara att försöka göra så bra bedömningar som möjligt av de samlade konsekvenserna av insatserna.

Vi vill i sammanhanget påpeka att det är en vanligt förekommande uppfattning att den samhälls-ekonomiska analysens användbarhet som beslutsstöd är direkt beroende av möjligheten att mäta, kvantifiera och värdera alla de effekter som en åtgärd eller ett styrmedel leder till. Med detta synsätt blir kvantitativa beräkningar alltid att föredra framför kvalitativa bedömningar. Detta är ett kontraproduktivt synsätt. Statskontoret menar att det visserligen kan vara en bra utgångspunkt att försöka kvantifiera och värdera så många effekter som möjligt, men att användbarheten av den samhälls-ekonomiska

¹⁰⁰ Boverket (2013), *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten*. Nr. 2013:19 Karlskrona. Boverket (1994), *Bostadsmarknads-läget: Fler kommuner tror på minskat överskott*, Rapport 1994:6. Karlskrona.

¹⁰¹ WSP (2013), *Regionalekonomiska konsekvenser av ett lågt bostadsbyggande i Stockholm*.

analysen som beslutsunderlag inte står och faller med möjligheten till att beräkna och värdera. Transparenta, detaljerade och helomfattande kvalitativa bedömningar är ofta mer användbara som beslutsstöd än partiella beräkningar av enstaka effekter.

Nedan följer exempel på underlag som – om regeringen väljer att gå vidare med insatser inom området och när insatserna konkretiserats – skulle möjliggöra en mer djupgående bedömning av konsekvenserna.

Kommuner och myndigheter. För kommuner (och myndigheter) skulle tidsbesparingar uppstå både under detaljplanearbetet och efter att planen vunnit laga kraft. Djupintervjuer med ett urval av representativa kommuner skulle kunna utgöra ett viktigt underlag för att bedöma storleksordningen på dessa tidsbesparingar. Med en detaljerad kartläggning av vilka delar av detaljplanearbetet och arbetet därefter som skulle beröras av en digitalisering skulle storleksordningen kunna bedömas. Med hjälp av ett antal räkneexempel skulle även rimliga intervall kunna beräknas. Värdet av tidsbesparingar kan beräknas med utgångspunkt i relevanta löner.

Fastighetsägare/Allmänhet. För allmänheten, till exempel husägare, skulle ett digitalt arbetssätt bland annat leda till att handläggningstider skulle reduceras och allmänhetens tillgång till information öka. Med ett antal case studies skulle effekten på handläggningstider kunna bedömas och värderas. Även djupintervjuer med fastighetsägare och kommuner skulle utgöra användbart underlag.

Exploatörer. En digital planprocess skulle bland annat leda till ökade möjligheter för små exploatörer att konkurrera med de stora exploatörerna, dessutom skulle nya exploatörer ha lättare att etablera sig och bidra till att skapa bättre förutsättningar för konkurrens och en väl fungerande marknad. Storleken på och värdet av dessa effekter kan vara svåra att bedöma, framför allt kvantitativt. Men även här skulle case studies och djupintervjuer med berörda parter kunna utgöra ett viktigt första steg.

Övriga samhället. En digital planprocess skulle ha en positiv effekt på bostadsbyggandet och därmed kunna leda till positiva samhällsekonomiska effekter. Storleken på dessa effekter beror på den nuvarande bristen på bostäder, bostadsbristens betydelse för den ekonomiska tillväxten, samt den digitala planprocessens förväntade påverkan på byggandet av bostäder.

När det gäller frågan om nuvarande bostadsbrist har Boverket genomfört flera enkäter och tagit fram flera rapporter som kan utgöra underlag för en fördjupad analys av vilka kommuner och regioner i Sverige som lider av bostadsbrist och som skulle vara särskilt gynnade av ett ökat och/eller mer ändamålsenligt bostadsbyggande.

Bostadsbristens betydelse för den ekonomiska tillväxten har belysts och undersökts i ett antal empiriska och teoretiska studier. Det första steget bör vara att göra en ordentlig genomgång av denna litteratur.

Den digitala planprocessens påverkan på byggandet av bostäder är beroende av ett flertal faktorer som behöver utredas vidare. Den nuvarande bostadsbristen, centrala hinder för byggande och digitaliseringens effekter på olika informations- och transaktionskostnader är exempel på faktorer. Även här kan ett antal case studies inklusive djupintervjuer vara ett första viktiga steg.

Referenser

Riksdagstryck

Proposition 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*.

Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*.

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012*.

Regeringsbeslut och material från Regeringskansliet

Kommittédirektiv 2009:19 *Delegationen för e-förvaltning*.

Finansdepartementet (2008) *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*. Dnr. Fi2008/491.

Regeringskansliet (2006) *Nationell IT-strategi för vård och omsorg*, skr. 2005/06:139.

Regeringskansliet (2011) *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (N2011/ 342/ITP).

Regeringskansliet (2012), *Med medborgaren i centrum- regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

Regeringsbeslut 2011-03-03, *Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltningen*.

Regeringsbeslut 2013-10-03, *Uppdrag att utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt att påskynda övergången till enhetliga referenssystem*.

Regeringsprotokoll 2013-06-13, *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan*.

Socialdepartementet (2013) *Uppdrag att utreda och föreslå med vilka styrmedel regeringen bör påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess*, Dnr. S2013/2536/PBB.

Tryckt material

- Boverket (1994) *Bostadsmarknadsläget: Fler kommuner tror på minskat överskott*. Rapport 1994:6.
- Boverket (2003) *Från arbetsverktyg till tjänster till nytta för fler*.
- Boverket (2008) *Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen*.
- Boverket (2009) *Planeringsportalen – slutrapport*.
- Boverket (2012) *Harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö – Rapportering av uppdrag 9 enligt 2011 års regleringsbrev*. Rapport 2012:2.
- Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap – Svar på regeringsuppdrag planberedskap (S2011/10456)*. Rapport 2012:10.
- Boverket (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014- med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*.
- Boverket (2013) *Boverkets indikatorer – analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*.
- Boverket (2013) *Effektivare planeringsprocess, ”från idé till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik*. Rapport 2013:28.
- Boverket (2013) *Digital samverkan-exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning*. , rapport 2013:29.
- Cesar, C., Karlbro, T. och Lind, H. (2013) *Bäste herren på täppa? En ESO-rapport om bostadsbyggandet och kommunala markanvisningar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:1.
- Cesar, C. och Lindgren, E. (2009) *Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet?* Rapport 4:108, Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.
- E-delegationen (2013) *Nationell strategi för interoperabilitet NSI (Digital samverkan)*, version 1.0, 2013-02-27.
- E-delegationen (2013) *Vägledning för digital samverkan. Vägledning från E-delegationen*, version 2.0, 2013-04-30.
- Karlbro T., Lindgren, E. och Paulsson, J. (2012) *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?* Rapport 2012:1, Fastighetsvetenskap/fastigheter och byggande, KTH.
- Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V. (2005) *A System Failure Framework for Innovation Policy Design*, Technovation, vol. 25.

Konkurrensverket (2013) *Konkurrensen i Sverige 2013*. Rapport 2013:10.

Lantmäteriet (2012) *Samverkansavtal för geodatasamverkan*, Dnr. 109-2012/4174.

Lundvall, B-Å (2007) *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R2007:004.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2012) *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012*. Rapport 2012:16.

Nyström, Jan och Lennart Tonell (2012) *Planeringens grunder. En översikt. Tredje upplagan*. Studentlitteratur AB: Lund.

SIS (2012) *Digitalisering i planprocessen*, Faktablåd Juli 2012.

Socialdepartementet, Sveriges kommuner och landsting och Socialstyrelsen (2007) *Nationell IT-strategi för vård och omsorg. Var står vi idag? Lägesrapport 2007*.

SOU 2000:44 Byggekostnadsdelegationens rapport *Från byggsekt till byggsektor*.

SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*.

SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

SOU 2013:31 *En digital agenda i människans tjänst – Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter*.

SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*.

SPF protokoll från styrgruppen

Statskontoret (2013) *Arbetsplan för utvärdering av e-delegationen*. Daterad 2013-11-21. Dnr 2013/230-5.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Strategi för eSamhället*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *Sammanhållet, myndighetsövergripande, digitaliserat bygglov- slutrapport delprojekt 1*, 2013-07-11.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Återrapportering av Överenskommelse om insatser för främjande av digitalisering och digital samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting*. Dnr: 13/3611.

Wihlborg, Annika (2013) *E-hälsotjänster förändrar vård från grunden, Säkrare vård och omsorg*. Patientens fokus, December 2013.

WSP Analys & Strategi (2013) *Regionalekonomiska konsekvenser av ett lågt bostadsbyggande i Stockholm*.

Elektroniska källor

BygglövsGuidens webbplats, tillgänglig från <http://www.bygglovsguiden.se/innehall>, citerad 2013-12-16.

Härnösand kommun, tillgänglig från <http://www.harnosand.se/kommunen/framtidochutveckling/riges/vadarriges.4.4ae6800e1373058661a240b.html>, citerad 2013-10-24.

Härnösand kommun, tillgänglig från <http://www.harnosand.se/kommunen/framtidochutveckling/riges.4.54bb023f13599f076a8298d.html>, citerad 2013-10-24.

Lantmäteriet, *Vårt samordningsansvar*. tillgänglig från: <http://www.lantmateriet.se/Om-Lantmateriet/Om-oss/Vart-samordningsansvar/>, citerad 2013-07-29.

Lantmäteriet, *Referenssystem*. tillgänglig från: <http://lantmateriet.se/Kartor-och-geografisk-information/GPS-och-geodetisk-matning/Referenssystem/>, citerad 2013-08-06.

Lantmäteriet, *Om Svensk Geoprocess*. tillgänglig från: <http://www.lantmateriet.se/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Svensk-geoprocess/Om-Svensk-geoprocess/>, citerad 2013-08-28.

Lantmäteriet, *Information om Fastighetsregistrets innehåll*, tillgänglig från <http://www.lantmateriet.se/Fastigheter/Fastighetsinformation/Fastighetsregistret/Fastighetsregistrets-innehall/>, citerad 2013-12-11.

Skövde kommuns, tillgänglig från <http://www.skovde.se/Kommun-Politik/Fakta-om-Skovde/Kartor-lanklista/>, citerad 2013-12-16

Intervjuer

Boverket

CGI

KTH

Lantmäteriet

Länsstyrelsen i Stockholm

Länsstyrelsen i Västernorrland

Nacka kommun

Riges-projektet

S-Group

SIS

SKL

SPF-projektet

Stockholms stad
Tekis
Trä- och möbelföretagen, Trähusgruppen
Uppsala kommun

Telefonintervjuer

30 kommuner
Länsstyrelsen Västra Götaland
Socialdepartementet

E-postförfrågningar

E-delegationen
Länsstyrelsens IT-enhet
Socialdepartementet

Seminarium med Sveriges Byggindustrier/ Stockholms byggmästareförening

Besqab, Einar Mattsson, Ikano Bostad, Järntorget , NCC region Stockholm,
Skanska

Seminarium kring förslag till insatser

Boverket, KTH, Konsult Lennart Sjögren, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i
Västernorrland, RIGES, SKL, Stockholms stad

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut IV:5
2013-03-27 S2013/2536/PBB (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att utreda och föreslå med vilka styrmedel regeringen bör påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att klarlägga om det finns något ytterligare beslut eller initiativ från regeringen som på ett verksamt sätt kan bidra till att realisera de vinster en samordnad digital planprocess skulle innebära, och i så fall föreslå hur detta bör utformas. Uppdraget ska genomföras med hänsyn tagen till pågående arbete. Uppdraget avser de delar av processen som involverar en exploatör som tar initiativ till ett bostadsbyggnadsprojekt, men utesluter inte att andra moment behandlas. Uppdraget innefattar inte att överväga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Om de förslag som lämnas innebär att kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda påverkas, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet redovisas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 14 februari 2014 och hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Bakgrund

Regeringen har tagit flera initiativ som syftar till att på olika sätt underlätta en rationell planläggning och ett effektivt plangenomförande.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

I Budgetpropositionen för 2013 redovisar regeringen ambitionen att otidsenlig lagstiftning ska undanröjas, plangenomförandet förenklas, tilldelningen av mark för byggandet bli mera transparent, planberedskapen förbättras, planeringsförenklade åtgärder tas fram, samrådsförfarandet förbättras, konkurrensförutsättningarna belysas samt ny teknik introduceras och harmoniseras. Av samma proposition framgår också vilka åtgärder regeringen vidtagit eller planerar.

En digitalisering av alla de i planprocessen ingående delprocesserna, både i privat och i offentlig sektor, pågår kontinuerligt. För att maximera nyttan av denna utveckling bör ambitionen vara att privata aktörer möter offentliga processer som är lika i vissa grundläggande avseenden. Det handlar dels om att använda gemensamma referenssystem för lägesbestämning, dels om att tillhandahålla och ta emot digital information i standardiserade format. Genom att samtliga aktörer kan utbyta data digitalt inom en gemensamt definierad geografi, kan transaktionskostnader och fel minska, samtidigt som fler aktörer kan delta på lika villkor. En samordnad digitalisering av de offentliga processerna ger också förutsättningar för rationaliseringar inom både stat och kommun. Denna aspekt är särskilt framträdande när det gäller översiktlig planering och länsstyrelsernas arbete med att tillhandahålla planeringsunderlag till kommunerna. Boverket och länsstyrelserna samarbetar i dag kring en sådan utveckling.

För den som vill genomföra ett projekt som innebär nyproduktion av bostäder är det de delar av den lagreglerade processen som inleds med detaljplan och som avslutas med beslut om bygglov och – i förekommande fall – fastighetsbildning som är de mest intressanta att samordna. Regeringen redovisar i det följande en bakgrund och möjliga fördelar med en samordnad digital planprocess.

Detaljplan

Detaljplanen har historiskt varit ett instrument för att skapa förutsägbarhet om kommunens intentioner och att förenkla beslut om bygglov. Redan i PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) konstaterades att en stor del av detaljplanerna numera avser enstaka projekt. Även om planerna fortfarande i många fall upprättas inom den kommunala organisationen är de oftast svaret på utifrån kommande initiativ och finansieras av enskilda exploitörer.

Ansvar för att ta fram en komplett plan ligger hos kommunen men det skulle kunna vara värdefullt om det förarbete som utomstående initiativtagare lägger ned på att utarbeta underlag kan användas och kompletteras av den kommunala organisationen. Kommunikationen mellan kommun och exploitör underlättas också.

Som grund för framtagandet av en detaljplan ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) ligga en grundkarta och en fastighetsförteckning.

Användningen av generella format för denna typ av underlag skulle kunna underlätta förarbetet med detaljplaner för både exploatörer – stora och små företag – och kommuner.

Detaljplanen utgörs av en karta och bestämmelser. Även dessa skulle kunna utformas i standardiserade format. En fördel med detta är t.ex. att antalet möjliga bestämmelser kan begränsas till sådana som är förenliga med lagen, och som är möjliga att beakta när planen ska genomföras. Det finns en framtagen svensk standard för digitala detaljplanebestämmelser (SS 637040:2010).

Bygglov

För att kunna fullfölja ett bostadsbyggnadsprojekt krävs bygglov. En ansökan om bygglov ska innehålla ritningar och beskrivningar som till viss del redan tagits fram under detaljplaneprocessen. Om dessa är möjliga att återanvända kan förutsättningarna att bedöma om bygglovet överensstämmer eller åtminstone inte står i strid med, detaljplanen förbättras. Bygglovsprocessen hanterar även ärenden som inte föregåtts av detaljplanarbete, så en fullständig sammanlänkning av processerna är inte möjlig eller önskvärd. För den som avser att söka bygglov inom en digitalt standardiserad detaljplan skulle det exempelvis kunna vara möjligt att som underlag för sin bygglovsansökan få ta del av den digitala detaljplanen i ett standardiserat format.

Startbesked och slutbesked

Innan byggnadsarbetena får påbörjas ska exploatören begära ett startbesked av kommunen och innan den färdiga byggnaden får tas i bruk ska ett slutbesked erhållas. De handlingar som krävs som underlag för dessa beslut är inte närmare beskrivna i lagen, och utvecklingen bör gå mot standardiserade elektroniska dokument.

Fastighetsbildning

Många detaljplaner förutsätter fastighetsbildningsåtgärder för att kunna genomföras. Ur exploatörens synpunkt kan det vara en fördel om det i ansökan om fastighetsbildning går att hänvisa till den fastställda detaljplanen, och att denna finns i ett format som Lantmäteriet kan använda direkt i sin handläggning. Det ursprungliga arbetet med att förteckna berörda fastigheter och rättighetshavare kan återanvändas och riskerna för att detaljplanen innehåller bestämmelser som inte går att genomföra minimeras.

Behovet av en utredning

Regeringen har i omgångar fattat beslut och formulerat uppdrag i syfte att befordra utvecklingen mot en digital planprocess.

Boverket fick i regleringsbrevet för år 2011 i uppdrag att i samarbete med Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting verka för en ökad harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö. I rapporten Harmonisering av kommunernas planarbete i digital miljö (dnr S2012/691/PBB) redovisar Boverket hur frågan om digitalisering av de kommunala planprocesserna hänger ihop med utvecklingen av svensk e-förvaltning i ett bredare perspektiv.

Av regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (dnr N2012/6402/ITP) framgår regeringens syn på hur förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt bör drivas. Där framgår att E-delegationen (N Fi 2009:01) har ett ansvar för att ta fram viss förvaltningsgemensam infrastruktur och att Lantmäteriet har uppdraget att samordna utvecklingen inom området geodata och fastighetsinformation.

I den senaste avrapporteringen av uppdraget som utvecklingsamordnare i januari 2013 (dnr 2012/734/ITP) redovisar Lantmäteriet vilka utvecklingsarbeten som pågår mellan statliga myndigheter, men också med Sveriges Kommuner och Landsting och enskilda kommuner. Pågående arbeten omfattar bl.a. detaljplan, bygglov och fastighetsbildning.

Regeringen vill nu få klarlagt om det finns något ytterligare beslut eller initiativ från regeringen som på ett verksamt sätt kan bidra till att realisera de vinster en samordnad digital planprocess skulle innebära. Eftersom samtliga kommuner, och flera statliga myndigheter på olika nivåer, är aktörer i processen, bedömer regeringen att Statskontoret är väl lämpat att besvara frågan.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Lars Arell

Kopia till

Näringsdepartementet, Enheten för it-politik