



Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen

Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen

Boverket juni 2008

Titel: Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen

Utgivare: Boverket juni 2008

Upplaga: 1

PDF: ISBN 978-91-86045-09-8

Dnr: 2220-1160/2007

Rapporten finns att ladda ner som pdf på www.boverket.se

Rapporten kan på begäran beställas i alternativt format som Daisy, inläst på kassett m.m.

©Boverket 2008

Förord

Boverket presenterar här rapporten ”Bättre förutsättningar för informationsutbyte i den fysiska planeringen” och avslutar därmed regeringsuppdraget nr 5 enligt Boverkets regleringsbrev för år 2006.

Vi befinner oss mitt i en våg av informations- och verksamhetsförändringar som håller på att omdana hela samhället. Detta ställer stora krav på anpassning, förändring och aktiv utveckling av arbetet för alla myndigheter inom alla samhällssektorer. Eftersom behoven och resurserna i olika delar av samhället och hos olika aktörer skiljer sig åt finns det behov av samlande strategier och riktlinjer för alla ska kunna dra åt samma håll och för att minska hindren och förbättra möjligheterna att dra nytta av den utveckling som sker.

Under arbetet med uppdraget har det kommit flera nationella och internationella dokument som anger riktningen och behov av prioritering inom det aktuella området för både Boverket och andra berörda aktörer. Det handlar bland annat EG-direktivet Inspire, regeringens ”Handlingsplan för eFörvaltning och Nationell geodatastrategi 2008”.

Boverket har försökt sätta in uppdraget i ett större sammanhang och relaterar därför i rapporten till dessa strategidokument. Förhoppningen är också att genom detta tydliggöra hur verket ser på sitt ansvar inom de aktuella frågorna.

Rapporten är ett avslut på ett regeringsuppdrag men är också ett avstamp för ett arbete som Boverket vill ska ha hög prioritet.

Uppdraget har bedrivits i samverkan med Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting. I arbetet med de aktuella frågorna, som fortsätter också efter uppdragets avslutning, är flera andra centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och företag engagerade.

Stellan Svedström, Boverket har ansvarat för uppdragets genomförande. I arbetet med att sammanställa rapporten har Jessica Andersson och Marianne Leckström representerat Sveriges Kommuner och Landsting, Per-Anders Karlgren och Olof Olsson representerat Lantmäteriet. Från Boverket har också Björn Adolfson och Mikael Jardbrink deltagit.

Karlskrona juni 2008



Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Uppdragsbeskrivning	10
Delrapporten i sammanfattning	10
Tilläggsuppdraget	12
Förstudierapporten - "Hur informationen i detaljplaneprocessen kan bli bättre och effektivare - förstudierapport över ett regeringsuppdrag"	12
Erfarenheter av hur kommunerna hanterar information i olika processer och sammanhang	21
Kommunexempel	23
Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess	25
Standardiseringen i SIS/Stanli Teknisk kommitté 501	26
Fortsatt arbete med standardisering av information i fysisk planering	28
Boken om detaljplan och områdesbestämmelser	29
Tidshorisont för arbetet med att skapa förutsättningarna	29
Förutsättningar för digital informationsförsörjning nationellt	31
Geodatastrategin	31
Handlingsplan för eFörvaltning	33
Samband med andra projekt	34
Relationen mellan de olika direktiven, utredningarna och projekten ..	36
Att tillämpa Handlingsplan för eFörvaltning på området fysisk planering	38
Förutsättningar	39
Processer	40
Resultat	41

Sammanfattning

Med denna slutrapport, om att skapa förutsättningar för en nationellt harmoniserad digital detaljplaneprocess, har Boverket både gjort ett avslut och tagit ett avstamp. Ett avslut så till vida att de efterfrågade uppgifterna i uppdraget besvaras i rapporten. Ett avstamp för framtiden genom de kortfattade beskrivningar av framtida utvecklingsbehov som Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och landsting gemensamt identifierat under arbetet med rapporten. Detta ger Boverket bättre möjligheter att göra verkningsfulla insatser, dels genom stöd till landets kommuner och andra planeringsaktörer, dels genom ett mer aktivt arbete som ansvarig myndighet för samhällsplanering tillsammans med andra centrala myndigheter att genomföra regeringens uttalade krav och önskemål angående den framtida e-förvaltningen.

Boverket lämnar i rapporten inga förslag eftersom detta inte efterfrågats, utan nämner i stället de initiativ verket tagit och ämnar ta för att åstadkomma nödvändiga förändringar.

De erfarenheter, behov och krav som signalerats från hela landet från olika aktörer under arbetet med förstudien till detta uppdrag liksom under arbetet med denna rapport har Boverket kondenserat - ”trattat” – genom att skapa den absolut nödvändiga förutsättning som standardiseringen av planinformation utgör. Syftet är att åstadkomma en harmonisering och effektivisering av de processer standarden ska stödja. Standardiseringsarbetet är ett avstamp och lägger grunden för ett genomförande av en utveckling av planeringsprocessen i syfte att uppnå det resultat som beskrivs i regeringens ”Handlingsplan för eFörvaltning – Så enkelt som möjligt för så många som möjligt”.

Ett av de viktigaste syftena med att strukturera planeringsinformationen (som standardiseringen ger stöd för) är den samhällsnytta som kan åstadkommas inom många olika områden. En harmonisering ska stödja utvecklingen av verksamheter och tjänster. Exempelvis kan prövning av lov komma att utvecklas mot mer maskinell avläsning där exploater, husförsäljare och allmänhet kan jämföra sina önskemål mot gällande planer. Möjligheten till regionala och nationella analyser och sammanställningar utifrån aggregerad planinformation kommer att bli bättre, bland annat genom att informationen i lokala databaser kan utnyttjas. Förhållandet mellan planerad och utnyttjad markanvändning blir möjligt att jämföra och analysera. Det vill säga möjligheten att lokalt, regionalt eller nationellt få en bild av var det finns exploaterbar mark tillgänglig, vad den kan användas till och i vilken omfattning den är exploaterad. Här är det viktigt att poängtera att vi bara kan ge exempel på möjligheter, men här saknas egentliga studier och forskning kring just potential och samhällsnytta.

Standardisering som förutsättning

Boverket har skapat förutsättningar för en harmoniserad digital detaljplaneprocess genom att starta ett standardiseringsarbete inom SIS/Stansi och den Tekniska kommittén 501. Behovet av standarder inom sektorn är starkt efterfrågat av alla aktörer inom planeringsområdet. Uppslutningen i arbetet är därför stort och en standard för detaljplaneinformation kom-

mer enligt planerna att fastläggas under år 2009. Standarden syftar till att i första hand främja informationsutbytet i planprocessen i sammanhangen planering, prövning, analys och informationssökning, där det sist nämnda sammanhanget innefattar de möjliga tjänster som en harmonisering ger möjlighet till. Boverket kommer att fortsatt aktivt verka för att standardiseringsarbetet inom området utvecklas och har också i budgetunderlag gett uttryck för dessa ambitioner.

Kommunerfarenheter på flera sätt

Boverket har på olika sätt tagit tillvara kommunernas erfarenheter för att främja en nationell harmoniserad hantering. I standardiseringsarbetet deltar därför ett antal kommunrepresentanter med nyckelkompetens varav en del representerar Sveriges Kommuner och Landsting. Länsstyrelserna är representerade liksom ett antal centrala myndigheter, som exempelvis Lantmäteriverket, och alla delar med sig av sina särskilda erfarenheter. Region Skåne deltar aktivt och speglar den regionala och övergripande nivå av planering och analys som blir allt mer betydelsefull. De olika företag som framställer planeringsstöden för kommunerna och som leverantörer till merparten av landets kommuner ger en viktig input i arbetet utifrån sin nära kontakt med kommunala användare. Boverket har dessutom besökt några kommuner där olika initiativ studerats. Sammantaget med de erfarenheter som gjorts under förstudien och som ges i andra utredningar ser vi en tydlig bild av stark aktivitet inom informationshantering och informationsutbyte i landet. Aktiviteterna styrs utifrån lokala och regionala behov, förutsättningar och kompetens. De goda exempel och identifierade ”användningsfall” som kan sägas täcka in de viktigaste sammanhangen där planinformation utbyts och används har utifrån dessa erfarenheter fått ligga till grund för standardiseringsarbetet.

I arbetet med uppdraget har Sveriges Kommuner och Landsting särskilt betonat att situationen och förutsättningen i kommunerna är väldigt olika. Vissa kommuner med goda resurser har utvecklat egna system för digital hantering medan ett stort antal kommuner saknar nödvändiga resurser. Gemensamma regler och riktlinjer kommer att ge effektivitetsvinster på lokal nivå. För att ytterligare underlätta kommunernas hantering av digitala planer är det angeläget att skapa långsiktigt hållbar elektronisk infrastruktur med till exempel e-legitimation och digital arkivering.

Vägledning och stöd för harmoniseringsarbetet, Boverkets skrifter och webb

Boverkets detaljplanehandbok, som också är verkets allmänna råd om hur de delar av plan- och bygglagen som beskriver hur planprocessen bör och kan hanteras, är under omarbetning. Detta arbete samordnas med andra arbeten med motsvarande skrifter på verket. Tidplanen är ännu inte fastställd. Genomförandet och användningen av den nya standarden kan komma att hanteras i en separat skrift och inte ingå nästa upplaga av ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser”.

Boverkets webbplats är under omarbetning och kommer att användas för vägledning och stöd i detta sammanhang. Verket kommer också att ta initiativ till att övergripande informationsinsatser genomförs i samband med att standarder fastläggs.

Relation till nationella och europeiska ramverk och direktiv samt andra nationella projekt

Det finns flera starka kopplingar till ”Handlingsplan för eFörvaltning”, ”Nationell geodatastrategi 2008” och Inspire-direktivet i det arbete som Boverket har genomfört och planerar att genomföra till stöd för utvecklingen av informationsutbytet i informationsintensiva verksamheter i planerings- och exploateringssammanhang. Boverket beskriver dessa viktiga kopplingar i rapporten och pekar på betydelsen genom att ansluta verkets egna aktiviteter till dessa ramverk och handlingsplaner som regeringen, Geodatarådet och det europeiska kollektivet tagit fram. Projekt som PilotGIS, Planeringsportalen, ByggaVilla och Geodataportalen är viktiga tidiga exempel på utbyte och tillgängliggörande av planinformation som Boverket stödjer och även fortsättningsvis kommer att delta i utvecklingen av.

Samordnarroll för försörjning av planinformation

Boverket anser att det finns ett behov av att *en* myndighet får ansvar för att skapa överenskommelser om samverkan och tjänstebaserat informationsutbyte enligt det mönster som finns etablerat för geodataförsörjningen. Inom ramen för en sådan samverkan kan en affärsmodell tas fram som utgör underlag för överenskommelser mellan samordnaren och varje berörd organisation. En samverkan som här beskrivs bygger i huvudsak på frivillighet men kräver också någon form av incitament för få alla kommunerna med. För de statliga myndigheterna som är involverade i planeringsprocessen är det rimligt att ställa krav på att de tillhandahåller planinformation och underlag för planarbete i digital form enligt specifikationer som överenskommit. Här behöver också klargöras hur ansvaret för registrering av planinformationen ska se ut. Boverket lägger inte i denna rapport något förslag men kommer aktivt att på olika sätt verka för att nödvändiga förändringar kan komma till stånd.

Tillämpning av Handlingsplan för eFörvaltning på området fysisk planering

Regeringens ”Handlingsplan för eFörvaltning” pekar ut vilka aktiviteter som är väsentliga och i vilken ordning de ska genomföras för att åstadkomma en önskvärd utveckling av e-förvaltningen inom alla sektorer. Det är Boverkets uppfattning att det är viktigt att alla de nödvändiga initiativ, aktiviteter och klargörande av ansvar rörande informationsförsörjning, informationshantering och informationsutbyte inom området fysisk planering speglas i handlingsplanen.

Boverket anser att ”Handlingsplanen för eFörvaltning” ger verket stöd för det arbete som verket har påbörjat i avsikt att skapa bättre förutsättningar för en nationellt harmoniserad digital hantering av planeringsprocesserna. Handlingsplanen ger också goda anvisningar för regeringen, Boverket och andra centrala och regionala myndigheter, kommunerna, Sveriges Kommuner och Landsting och företag om inom vilka områden vi bör och kan samarbeta och var dessa insatser kan behövas sättas in och hur de relaterar till andra åtgärder och sammanhang.

Uppdragsbeskrivning

Boverket fick i regleringsbrevet för 2006 regeringens uppdrag att i samverkan med Lantmäteriverket och Sveriges Kommuner och Landsting samt med stöd av bland annat ett urval länsstyrelser och kommuner

- utveckla de idéer som redovisas i rapporten "Hur informationen i detaljplaneprocessen kan bli bättre och effektivare - förstudierapport över ett regeringsuppdrag" (nämns här vidare som Förstudierapporten).

Syftet med uppdraget är enligt regleringsbrevet att:

- skapa förutsättningar för en nationellt harmoniserad digital hantering av detaljplaneprocessen, i kommunerna såväl som i utbytet av detaljplaneinformation mellan olika aktörer i samhället.

I uppdraget ligger att:

- redovisa erfarenheter av olika kommuners och övrigas utveckling av en digital detaljplaneprocess och hur dessa erfarenheter avses tas till vara för att främja en nationellt harmoniserad hantering.

Vidare ingår i uppdraget att:

- redovisa hur Boverkets detaljplanehandbok kan utvecklas för att kunna bidra till införandet av en sådan process.

Delrapporten i sammanfattning

Boverket tolkade regeringsuppdraget som en naturlig följd av det resultat som presenterades i Förstudierapporten där det tydligt nämns att standardisering av planeringsinformation är en av de viktigare förutsättningarna för att nå en nationellt harmoniserad digital hantering av detaljplaneprocessen. Boverket samlade under år 2006 berörda aktörer till en diskussion som resulterade i att verket tog initiativ till att påbörja ett standardiseringsprojekt inom SIS/Stanli (TK 501) under våren år 2007.

Boverket lämnade en delrapport över arbetet i uppdraget i juni år 2007, som i huvudsak beskriver standardiseringsprojektet vad gäller:

- omfattning och avgränsning – ett brett anslag för att täcka in den planeringsinformation som är nödvändig för att kunna åstadkomma en digital hantering av detaljplaneprocessen.
- metodik – enligt SIS/Stanlis väl beprövade metodik som bland annat omfattar att arbetet relateras till andra befintliga standarder och pågående arbeten.
- deltagande och representation – metodiken medför att arbetet drivs tillsammans med representanter för de aktörer som har behov av och som kommer att använda standarden det vill säga centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och företag som i det här fallet är teknikutvecklare och tjänsteleverantörer.
- tidplan – det görs klart i delrapporten att tidplanen för standardiseringsprojektet är avhängig de resurser som aktörerna kan sätta in i projektet. Arbetet bedöms att med nuvarande finansieringsnivå ta tre år. Under år 2009 bedömer Boverket alltså att det ska finnas en standard att bruka för detaljplaneinformation. Därefter övergår arbetet i en förvaltningsfas. Aktörerna finansierar sitt deltagande inom ramen för ordinarie budget och det finns fler intressenter än medfinansierare. Regeringen har inte avsatt några särskilda medel för arbetet.

I delrapporten redogörs också kort för de diskussioner som förts inom TK 501 om hur långt utvecklingen har kommit i olika kommuner hos olika myndigheter. Sammanfattningsvis konstateras i delrapporten att enskilda aktörer söker egna vägar. Många gånger beroende av lokala förhållanden, som organisation, ansvar, samarbetsparter och tecknade avtal. Vissa kommuner har utvecklat mycket sofistikerade digitala lösningar både för plankartframställning och för hantering av processer, dokumentation och arkivering, medan andra främst använder digitala hjälpmedel för ren detaljplaneproduktion. Utveckling av digitala hjälpmedel sker både i egen regi och av konsultföretag och i mellanformer. Vissa konsultföretag erbjuder förhållandevis välutvecklade system, dock fortfarande i huvudsak för detaljplaneproduktion.

Det sker en snabb utveckling från produktion och utbyte av digital information i allmänhet till produktion, arkivering och tillgängliggörandet av strukturerad information.

Enskilda kommuner utvecklar egen terminologi, olika databasstrukturer, olika datautbytesformat, osv. Vi behöver gemensamma begrepp, informations- och datautbytesmodeller för att klara en effektiv samverkan och utveckling av utbytet av informationen mellan kommunala och andra aktörer i plan- och byggsammanhang. Men det är viktigt att självständigheten finns för att kunna skapa sin egen e-förvaltning och system utifrån egna behov och syften där verksamheterna ofta är dynamiska och måste ha möjlighet att ändras med tiden. Därför är löst kopplade system en modell som bör tillämpas dvs. varje system vet vad det ska publicera till andra system och hur det ska konsumera information från andra system.

Bilden är identisk med den som också beskrevs i Förstudierapporten år 2005 och där aktörerna gemensamt uttalade att förutsättningen att nå en samordning är att bland annat standardisera planeringsinformationen.

Tilläggsuppdraget

Regeringen har i beslut den 4 oktober år 2007 kompletterat uppdraget.

- Boverket ska presentera en tidplan för standardiseringsprojektet med angivande av när olika delar kan antas vara färdigställda samt de förväntade effekterna av att färdigställandet ägt rum.
- Boverket ska redovisa innehållet i förvaltningsprocessen, förvaltnings-skedet, för standarden.
- Boverket ska redovisa en tidplan för revideringen av Boken om detaljplan och områdesbestämmelser (Boverkets allmänna råd 1996:1 ändrade genom 2002:1).
- Boverket ska beskriva hur projektet förhåller sig till de utvecklingsprojekt som bedrivs på central nivå och som syftar till att stödja och stimulera en ökad användning av digital informationsteknik (t.ex. Bygga Villa, PilotGIS, Planeringsportalen, nationella geoportalen). I redovisningen bör också ingå en redogörelse för hur dessa projekt innehålls- och tidsmässigt och på andra sätt är samordnade.
- Boverket ska ägna särskild uppmärksamhet och prioritering åt sådana åtgärder som kan underlätta effektivisering av planprocessen som sådan och som kan medverka till att förenkla och rationalisera plan genomförande och bygglovsprövningen.

Boverket uppfattar de första tre punkterna som en begäran av en precisering av uppgifterna som lämnades i delrapporten. Den fjärde punkten uppfattar däremot verket som helt ny. Boverket uppfattar frågeställningen som att regeringen vill ha ett besked om hur verket relaterar arbetet med standardiseringen av planinformation till andra pågående nationella projekt och då med särskild tonvikt på den syn som kommer till uttryck i den nationella geodatastrategin. Den femte punkten, som är resultatet av den redovisning som gjorts i Förstudierapporten och som också beskrivs i denna rapport, behandlas i ett särskilt avsnitt där de frågor och behov av åtgärder som lyfts fram relateras till "Handlingsplan för eFörvaltningen" som regeringen presenterat i början av år 2008.

Förstudierapporten - "Hur informationen i detaljplaneprocessen kan bli bättre och effektivare - förstudierapport över ett regeringsuppdrag"

I Förstudierapporten sammanfattas resultatet av studien på följande sätt: Offentlig verksamhet arbetar med att utveckla sin roll som 24-timmarsmyndighet för att kunna nå mål avseende hög service och tillgänglighet, god kommunikation och hög effektivitet. Det är av betydelse att skilda verksamheter strävar efter att samverka. Med detta som bakgrund är

målet att det svenska samhället ska övergå till att använda digital teknik för att göra planprocessen mer effektiv, öppen och lättillgänglig.

Informationsförsörjningen och datautbytet mellan parterna i planprocessen är av central betydelse och detaljplaneinformationen ska vara en del av ett digitalt flöde. Planarbetet ska underlättas och stödjas vid framtagning av planhandlingar, samrådsförfarande, ärendehantering och antagande.

En viktig förutsättning för att skapa dessa möjligheter är att de aktörer som berörs av planprocessen i samverkan utvecklar behövliga standarder för såväl informationens innebörd och beskrivning som dess spridning genom datautbyte och andra tjänster. Dessa standarder ska sedan ligga till grund för informationsutbytet och för utvecklingen av stödjande programvaror. Det krävs alltså att parterna i frivillig samverkan träffar överenskommelser om nya arbetssätt och samverkansformer.

Avsikten är att skapa förutsättningar för ett brett utbud av tjänster genom att beskriva informationen i planen på ett sådant sätt att data som tillhandahålls följer en enhetlig standard och därför kan förstås och hanteras av alla de olika IT-system som används inom offentlig förvaltning, av konsultföretag och hemma hos enskilda. Målet är således att skapa goda förutsättningar för marknaden att utveckla ett brett utbud av programvaror och e-tjänster och inte att planmyndigheten ska tillhandahålla dessa tjänster i egen regi.

Förslag som fördes fram i Förstudierapporten

I Förstudierapporten betonas att om den önskade utvecklingen ska komma till stånd krävs det samverkan över organisationsgränserna. Bedömningen är också att detta kräver att regeringen pekar ut och förtydligar vem som ska ta initiativet till kommande arbete.

Vidare föreslås att Boverket och Lantmäteriet med stöd av Länsstyrelserna och i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting under Boverkets ledning organiserar ett utvecklingsarbete, en huvudstudie, med syfte att:

- skapa förutsättningar för en digital hantering av detaljplaneprocessen.
- skapa förutsättningar för en nätverksbaserad nationellt enhetlig försörjning med planeringsunderlag och planinformation, grundad på de informationsförsörjningsresurser som finns eller alternativt kommer att finnas hos offentlig förvaltning (jmf Planeringsportalen).
- skapa förutsättningar för omställning av verksamheten grundad på frivillig avtalsbunden samverkan.

I Förstudierapporten betonas vidare att tidsperspektivet för utvecklingsarbetet bland annat är beroende av när de olika aktörerna väljer att gå in i samverkan och i vilken omfattning.

Bedömningen som görs i Förstudierapporten är att det inledningsvis behövs ett 5-årigt utvecklingsprojekt där Boverket och Lantmäteriet i första hand samlar intresserade kommuner och länsstyrelser. Boverket och Lantmäteriet föreslås tillsammans organisera och leda projektet. Även övrig offentlig verksamhet bjuds in att delta.

Utvecklande av idéerna i Förstudierapporten

Att skapa förutsättningar för en digital hantering av detaljplaneprocessen är huvudpunkten i de förslag som förs fram i Förstudierapporten. Det är också huvudpunkten i det nu aktuella regeringsuppdraget.

I Förstudierapporten framgår att Lantmäteriverket, Boverket och övriga inblandade bedömer att det förutsätts ett tydligt ställningstagande från regeringen när det gäller ansvaret för att en samverkan ska komma till stånd mellan de berörda organisationerna. Det framgår också att arbetet måste drivas i parallella spår så att informationsförsörjningen garanteras och att berörda parter drar åt samma håll. Bedömningen i Förstudierapporten är att det är ett flerårigt projekt där tidplanen avgörs av hur stora resurser som avsätts.

Något samlat uppdrag har inte formulerats. Det har inte heller tydligt pekats ut ett ansvar för att driva frågorna och samla de berörda organisationerna till ett gemensamt arbete. Det nu aktuella uppdraget – att skapa förutsättningar för en digital hantering av detaljplaneprocessen – beskrivs i Förstudierapporten primärt innebära att ta fram nödvändiga standarder för planeringsinformation och för utbyte av denna information mellan olika aktörer och tekniska system. Detta arbete har Boverket påbörjat och det beskrivs nedan under rubriken ”Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess”.

Den andra punkten – att skapa förutsättningar för en nätverksbaserad nationellt enhetlig försörjning med planeringsunderlag och planinformation – Det pågår två parallella utvecklingsarbeten. Boverket utvecklar Planeringsportalen som har till uppgift att försörja fysisk planering, särskilt översiktplanering och planering för etablering av vindkraft, tillgång till beslutsstödsinformation. Lantmäteriet utvecklar inom ramen för geodatasamverkan en portal (geodata.se) som ska försörja hela samhället med geodata. Se vidare under rubriken ”Samband med andra projekt”.

Den tredje punkten – att skapa förutsättningar för omställning av verksamheten grundad på frivillig avtalsbunden samverkan – är en nyckelfråga och en faktisk förutsättning för att en utveckling i önskvärd riktning ska komma till stånd. I Förstudierapporten framförde Lantmäteriet att det krävs att ett samordnande ansvar har uttalats av regeringen liksom en tydlig önskan om resultat för att arbetet ska kunna drivas på ett rimligt vis.

Boverket står fortfarande bakom de bedömningar som fördes fram i Förstudierapporten. Det finns inte någon myndighet som har ett självklart ansvar eller mandat att samordna arbetet med att skapa förutsättningar för en önskad utveckling i linje med vad som uttrycks i Förstudierapporten, som också skisseras i uppdragsbeskrivningen till det nu aktuella uppdraget och som är i linje med vad regeringen uttrycker i ”Handlingsplan för eFörvaltning”. Ett tydligt uttalat samordningsansvar är en förutsättning för att driva utvecklingen i önskad riktning.

Förutsättningar för en effektiv planprocess

I Förstudierapporten gavs en övergripande och generell beskrivning i fråga om vad som ger förutsättningar för innehåll i och hantering av detaljplaneprocessen och för konstruktion av planer enligt plan- och bygglagen. Här nedan följer en kort beskrivning av informationsflödet i planprocessen och om själva processens form. När det gäller beskrivningen av

detaljplaneprocessen hänvisas till Förstudierapporten. I denna rapport ägnar vi, med hänvisning till det nu aktuella tilläggsuppdraget, särskild uppmärksamhet åt sådana åtgärder som kan underlätta effektivisering av planprocessen som sådan och som kan medverka till att förenkla och rationalisera plangenomförande och bygglovsprövningen.

I Förstudierapporten konstateras att informationsflödet i planeringsprocessen består av fem huvuddelar:

1. Samla in underlagsmaterial, som består av dels basdata, såsom grundkartor och fastighetsinformation, dels mer specifikt planeringsunderlag.
2. Arbeta fram själva planen, där underlagsmaterialet tolkas och analyseras för att bilda grund för kommunens ställningstagande om användning av mark och vatten, utveckling och bevarande av den byggda miljön osv.
3. Den dialog som ska ske med olika aktörer kring ett planförslag.
4. Efter antagande av planen följer en uppföljningsfas. Där ingår bland annat dokumentation och arkivering.
5. Planen ska tillämpas vid diverse beslut både i kommunen och av andra myndigheter. Detta är en besluts-/tillämpningsfas.

En punkt i det aktuella uppdraget är att lyfta fram sådana åtgärder som kan underlätta effektivisering av planprocessen som sådan och som kan medverka till att förenkla och rationalisera plangenomförande och bygglovsprövningen. Planprocessen tolkas här som den del av planarbetet som rör den legala processen av ett detaljplaneärende – från kommunens beslut att påbörja planarbetet till det slutliga laga kraft vinnandet. Vi vill dock påpeka att den egentliga planprocessen spänner över ett större spektra där själva insatsen och nyttan med en effektivisering ligger i den initiala fasen då nödvändig information samlas in och i den fas då planen ska tillämpas. Därför kommenteras alla de fem utpekade huvuddelarna av planprocessen nedan. Kommentarna grundar sig dels på vad som tidigare framkommit i arbetet med Förstudierapporten, men också på vad som framkommit vid diskussioner med länsstyrelser och kommuner inom ramen för standardiseringsarbetet, vid kommunbesök inom ramen för detta uppdrag och i diskussion inom arbetsgruppen för uppdraget. En del åtgärder som nämns är regelhinder. Det är hinder som nästan uteslutande är generella för de flesta områden och de beskrivs också i den nationella geodatastrategin 2008 som hinder för att införa Inspire-direktivet och för att förvalta och använda geodata.

1 och 2 - Samla in underlagsmaterial och framtagande av detaljplan

Att utarbeta ett planförslag är idag många gånger mycket resurskrävande och ställer stora krav på kompetens. Många planer initieras och finansieras av byggherrar och exploatörer. Detta ställer stora krav på en hög beställarkompetens hos kommunen. Många mindre kommuner lämnar mer eller mindre ut i stort sett alla planuppdrag till konsulter. Om kommunen ska ansvara för och driva planprocessen på ett effektivt sätt krävs kompetens av viss nivå precis som det krävs ett visst mått av resurser. Vill vi kunna garantera en effektiv hantering av planprocessen bör vi också se över vilka grundläggande kompetens och resurskrav som måste ställas.

All planeringsinformation finns inte tillgänglig i digital form. Även om informationen finns i digital form hindras eller försvåras utbyte av tekniska orsaker, som att olika myndigheter och organisationer använder olika tekniska system och lagringsformat. Den viktigaste omständigheten är dock att det saknas gemensamma sätt att strukturera informationen. Utbyte kan också försvåras av att nödvändig information inte är fritt tillgänglig, utan måste köpas. Inte heller inom den statliga verksamheten finns någon gemensam strategi, ensartad teknik eller sätt att hantera information och utbyte av information. Inte heller inom staten utbyts information fritt. För kommunerna är dagens situation många gånger kostsam både ekonomiskt och resursmässigt. Eftersom det saknas standard för informationen krävs det vid informationsutbyte att det görs transformeringar av data, särskild kvalitetskontroll osv. Om inte grunddata är korrekt eller kan delas effektivt är risken stor att det leder till felaktigheter med bland annat längre handläggningstider som följd. I övrigt hänvisar vi till vad som i den nationella geodatastrategin 2008 generellt uttrycks som hinder för att hantera och utbyta information.

Boverkets kommentar

En digital planeringsprocess förutsätter att det finns en standardiserad begrepps- och informationsstruktur och utvecklade gränssnitt för elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster. För den del som särskilt rör planeringsområdet driver Boverket i samverkan med berörda aktörer ett arbete med fastlagd tidplan. Se vidare under rubriken

”Standardiseringen i SIS/Stanli Teknisk kommitté 501”. I regeringens ”Handlingsplan för eFörvaltning” pekas geodataområdet ut (som är basen för planeringsinformationen) som ett prioriterat område under år 2008.

Genom representationen i det pågående standardiseringsarbetet finns en garanti för att standarderna kommer att användas i de verktyg som programleverantörerna erbjuder. Standard kommer således att implementeras hos kommunerna liksom hos tjänsteleverantörerna som nyttjar dessa verktyg i planproduktionen. För den statliga sfären gäller den uttalade ambitionen i ”Handlingsplanen för eFörvaltning” – att statliga myndigheter kommer att få ett tydligt uttalat ansvar, att nödvändiga standarder ska utvecklas och att standarder ska användas.

Standard implementeras i den takt kommunerna uppdaterar sina digitala verktyg. Här finns en kostnad för kommunerna, men Boverket bedömer att den inte blir större än vad en ordinarie teknisk uppdatering ändå blir. Det behövs dock kompetens att hantera nya sätt att strukturera information. Den kan innebära framför allt för de mindre kommunerna en extra resursinsats. Men genom exempel redovisade i kapitlet ”Erfarenheter av hur kommunerna hanterar information...” kan vi se att samarbete kommuner emellan gör att resurser och kompetens kan delas.

En utveckling av informationens struktur och innehåll i den digitala planprocess (likväl som i andra processer) ställer vissa krav på resurser och kompetens hos kommunerna. Bedömningen är dock att en digital planeringsprocess inte ställer krav på resurser och kompetens utöver vad som generellt krävs för att få till stånd den utveckling som regeringen beskriver i ”Handlingsplanen för eFörvaltning”.

Det kommer förmodligen att krävas närmare samarbete mellan förvaltningar och kommuner för att bäst utnyttja och utveckla den kompetens som finns (se exemplet Södertörn-kommunerna under rubriken "Kommunexempel"). Den generationsväxling plan- och byggsektorn står inför nu och framöver innebär ett tapp av erfarenhet men det kan kompenseras av den nya kompetens inom detta område som den nya generationen bär med sig.

3. Dialogen kring planförslaget med alla berörda – planprocessen som sådan

I samtliga planärenden sker ett omfattande utbyte av information mellan kommunen och berörda sakägare och myndigheter. I huvudsak handlar det om synpunkter på planförslaget, som i vissa fall kan komma att påverka slutprodukten och ge avtryck i tillhörande textdokument. Oftast sker detta informationsutbyte på traditionellt sätt med vanliga brev även om e-post blir allt vanligare. Rena data från myndigheter och olika intressenter, som t.ex. ledningsrättsinnehavare presenteras ofta i pappersformat på kartor eller tabeller trots att informationen finns tillgänglig i digital form.

Också utbytet av planförslag med planhandlingar mellan kommunen och andra myndigheter sker fortfarande i analog form. Länsstyrelsen får alltså i varje skede av processen ett antal omgångar av planhandlingarna i analog form för vidare remittering internt och externt. Till detta fogas ofta beredningslistor och ärendebeskrivningar som upprättas av länsstyrelsen. Här är situationen inte enhetlig över landet. I några län uppmanar länsstyrelsen kommunerna att skicka planremisserna i digital form (ofta då i pdf-format). I Skåne har man helt gått över till att hantera planremisserna i digitalt format.

Antagandebeslutet är ett justerat protokollsutdrag med hänvisning till planhandlingarna i ärendet. Beslutet kommuniceras normalt i brev till dem som framfört skriftliga synpunkter som inte tillgodosetts. Beslutet anslås på kommunens anslagstavla och kungörs i lokaltidningarna. Ett överklagande ska vara skriftligt och undertecknat. Vid ett överklagande skickar kommunen vanligen samtliga handlingar i ärendet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan för att kunna avgöra överklagandet behöva hämta in uppgifter från andra myndigheter eller kompletterande uppgifter från kommunen eller berörda sakägare. Länsstyrelsens beslut i ärendet kan överklagas till regeringen (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet). Överklaganden ges in till och rättidsprövas av länsstyrelsen innan handlingarna skickas till regeringen, Miljödepartementet. Regeringen kan begära in yttranden från olika instanser, exempelvis Boverket, Lantmäteriet eller Socialstyrelsen innan beslut fattas. Oftast skickas då alla handlingar över till den berörda myndigheten för bedömning. Lämnade yttranden kommuniceras med parterna som ges tillfälle att kommentera dessa innan beslut fattas.

Planprocessen omfattar flera olika skeden vilket i många fall resulterar i att ärendeprocessen i diarierna hos många myndigheter delas upp i minst tre ärenden. Det finns inget gemensamt sätt att hantera diarieföringen vilket gör att möjligheten att söka ut information och att skapa lägesbilder är begränsad och resurskrävande.

Boverkets kommentar

Regeringen har i "Handlingsplan för eFörvaltning" uttryckt en generell ambition att skapa förutsättningar för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering. I handlingsplanen beskrivs fyra olika insatsområden där samtliga kan sägas träffa planeringsprocesserna. Det gäller modernisering av regelverk, tekniska förutsättningar som stödjer e-förvaltningsarbetet där standardisering är en nyckelfråga, gemensamma verksamhetsstöd och nödvändig kompetens samt att göra det enklare för medborgare och företagare att följa och utföra ärendena. I kapitlet "Förutsättningar för digital informationsförsörjning nationellt" ges en kort redogörelse för innehållet i "Handlingsplanen för eFörvaltning" och i sista kapitlet ger vi Boverkets syn på vad handlingsplanen innebär för området fysisk planering.

Det är Boverkets uppfattning att det är rimligt att den del av planprocessen som sker mellan myndigheter idag ska hanteras i digital form. Det är, precis som regeringen uttalar i "Handlingsplanen för eFörvaltning", rimligt att ställa några grundläggande och gemensamma krav på samtliga offentliga organisationer att hantera informationsutbyte enligt tydligt ställda krav. Viktigt är dock att kraven är gemensamma och att de träffar alla nivåer oavsett om den är lokal, regional eller central. Exempelvis bör myndigheter ha e-legitimation eller motsvarande för att underlätta förmedling av beslut via e-post, utan krav på att analoga handlingar skickas.

En del formuleringar i lagar och förordningar har blivit hindrande för att kunna utnyttja den digitala tekniken. I något fall direkt hindrande, i andra handlar det om osäkerhet kring hur begrepp ska tolkas vilket skapar osäkerhet i hanteringen och risk för att det utvecklas olika handhavande i olika organisationer och i olika delar av landet. Det är generella frågor, eller formuleringar som återkommer i många lagar och förordningar. Många tas upp i den nationella geodatastrategin 2008 med bilagor.

Det handlar exempelvis om:

- begreppet inkommen handling
- möjligheten att modernisera samrådsprocessen
- tolkningen av Personuppgiftslag (1998:204), PUL i samband med att presentera planförslag via Internet
- krav på utställning av planförslag
- krav på kungörelse av utställning
- krav på undertecknande av handling – myndighets yttrande, överklagande, antagen plan
- slutligt original i digital form
- gemensamt sätt att diarieföra och registrera uppgifter i ett planärende.

Några av punkterna har under många år diskuterats och det finns olika uppfattningar om vad som är rätt och riktigt. Tolkningen av PUL och möjligheten att presentera dialogen kring ett planärende på Internet är ett sådant exempel. Det finns kommuner som utnyttjar Internet som media för detta och det finns kommuner som beslutat att avstå just med hänvisning till det osäkra tolkningsläget. En annan viktig punkt att lösa är vilka krav som ska ställas för att en plan i digital form ska anses vara ett origi-

nal. Frågan är viktig och sannolikt av generell art så till vida att det inte enbart är en planfråga. Viktigast för en effektiv planprocess är dock hanteringen av själva handlingarna och möjligheten att mellan myndigheterna och offentliga organisationer helt övergå till en digital förmedling av information. Här krävs som nämnts ovan att det ställs grundläggande och gemensamma krav. Om det ska finnas några egentliga möjligheter att regelbundet följa utvecklingen inom området krävs det gemensamma regler för hur ärenden diarieförs och vilken information som ska registreras.

De generella frågorna har regeringen uttalat en ambition att lösa.

När det gäller uttolkning av gällande regelverk ser Boverket att det krävs en särskild insats av verket att stödja kommunerna genom att ge ut vägledning om hur exempelvis PUL kan tolkas liksom att närmare ge vägledning om vilka möjligheter plan- och bygglagen ger att utnyttja digital teknik i processhanteringen.

4 och 5 Uppföljningsfas och arkivering samt Tillämpningsfasen

När planen vunnit laga kraft ska den arkiveras. Plankartor och tillhörande dokument trycks idag ut på arkivbeständigt papper och särskilda uppsättningar skickas till länsstyrelsen för arkivering och till berörd lantmäterimyndighet för registrering i fastighetsregistret. Ofta finns det önskemål om att arkivexemplar av plankartan färgläggs/handmålas. Någon arkivering av digitala filer krävs inte och sker inte systematiskt.

Användning av arkiverade handlingar sker regelmässigt. Informationen i den gällande planen används vid bygglovgivning, projektering av vatten och avlopp, nya gator och elförsörjning. Enskilda personer och företag utnyttjar informationen vid fastighetsaffärer och vid exploateringar liksom vid ansökan om bygglov eller fastighetsbildning. Återsökning sker också vid handläggning av nya planförslag liksom vid handläggning av alla typer av beslutsärenden som rör området (plan, bygg, kulturmiljö, naturvård, miljöskydd). Detaljplanerna med tillhörande dokument förvaras och arkiveras med skilda beteckningar av kommun, länsstyrelsen och Lantmäteriverket. Ofta förvaras planhandlingarna sorterade med textdokument och kartor åtskilda på grund av de skilda formaten. Eftersom ärendena under planens tillblivelse hänger samman väljer man ofta att lägga upp någon form av gemensam akt.

Boverkets kommentar

Även inom denna del av processerna är det egentligen frågor eller hinder som är av generell art och som återkommer i flera regelverk. Dessa har regeringen en plan för att undanröja. Det handlar bland annat om att klargöra vilka krav som ställs på ett digitalt original och hur ett sådant får hanteras och hur det ska vara tillgängligt. Det handlar också om vilka krav som ska ställas på digitala handlingar vid arkivering och vilken teknik som ska användas. Några andra frågor att se över är behovet av flera arkivmyndigheter – eller snarare behovet av *en* arkivmyndighet för fysiska planer dvs. att planinformationen ska arkiveras hos varje kommun för sig och att kommunen svarar för att planen finns tillgänglig i standardiserad digital form för myndigheter, medborgare och företagare via exempelvis Internet. Också här finns det uppgifter som faller inom Boverkets ansvarsområde att:

- i samband med översynen av ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser” ge kommunerna vägledning och att
- dessutom verka för att Boverket i en samordnarroll får ansvar att skapa överenskommelser om samverkan för försörjning av planinformation enligt mönster som finns etablerat för geodataförsörjningen.

Erfarenheter av hur kommunerna hanterar information i olika processer och sammanhang

I arbetet med Förstudierapporten utgjorde rapporten ”Från arbetsverktyg till tjänster till nytta för fler – en övergripande lägesbeskrivning av hur digitalt lagrad information används i plan-, bygg- och förvaltningsprocessen” (Boverket 2003) som underlag. Rapporten är resultatet av ett regeringsuppdrag. ”Från verktyg till tjänster till nytta för fler” inleds med ett konstaterande att ”frågeställningen i sin helhet är oerhört omfattande och har ju också varit föremål för omfattande forskningsprogram och stora statliga utredningar.” Den beskrivning av situationen som görs i rapporten är i stora delar fortfarande giltig. Vi kan konstatera att utredandet har fortsatt. Senast i raden är de som vi i denna rapport relaterar till nämligen den nationella geodatastrategin 2008 och ”Handlingsplan för eFörvaltning”.

Precis som tidigare kan vi konstatera att det är svårt att ge en samlad bild av hur kommunerna använder digital teknik eller utnyttjar strukturerad informationshantering och anledningen till detta är att det ser så väldigt olika ut. Istället för att ägna stora resurser åt att försöka täcka in landet i en djuplodande undersökning av hur förhållandena är just nu har vi istället gjort så att vi vänt oss till dem som deltar i standardiseringsarbetet och fört en diskussion kring dessa frågor. Vi har också för att komplettera bilden gjort några särskilda kommunbesök.

Digital teknik och digitalt lagrad information används av alla idag. Själva teknikanvändningen har alltså ökat och blivit allmän. Dessutom finns ett starkt växande behov av och ökade initiativ för att kunna strukturera informationen i olika processer och använda denna strukturerade information för en mängd skilda ändamål. Det ger sig till känna när Boverket har gjort olika nedslag i landet och genom den dialog vi har i den Tekniska kommittén TK 501/SIS/Stanli med kommunala och andra företrädare.

Inom plan- och bygg startade den digitala utvecklingen tidigt, men den har länge varit begränsad när det gäller att skapa, nyttja och utbyta strukturerad information. Detta förhållande ändrar sig snabbt. Till att börja med inom byggprojekteringen där man redan i skisstadiet tar fram tredimensionellt informationsinnehåll, vilket i sin tur ger möjlighet att utifrån de skapade databaserna göra tidiga analyser och kalkyler och testa olika utföranden för bästa utformning och ekonomi. Men också inom många olika kommunala förvaltningar, där vi här nedan exemplifierar några, startas många initiativ utifrån lokala behov, där den lokala kompetensen och personliga engagemanget spelar stor roll. Gemensamt för många är att man strukturerar informationen på sitt eget sätt och ofta georelaterar den.

I övrigt har situationen inte förändrats särskilt mycket sedan Förstudierapporten presenterades år 2005. Det är, vilket också konstateras i de senare utredningarna, samma typer av grundläggande förutsättningar som behöver finnas för att effektivt utnyttja digital information och möjligheten att skapa, tillhandahålla och nyttja strukturerad information i plan- och byggsektorn. Det handlar om att utveckla standarder, det handlar om behovet av samverkansavtal och kostnadsmodeller för att ta del av informationen och det handlar om att ansvaret för myndigheternas samverkan när det gäller planinformation tydliggörs för att myndigheternas engagemang inom området blir så effektivt som möjligt.

Det som hittills har skett inom kommunerna är att tillhandahålla digital information genom att exempelvis fysiska planer finns tillgängliga som PDF-filer på kommunens webbplats. Tekniken underlättar samverkan inom förvaltningarna och dess kontakter med allmänheten och har redan i hög grad bidragit till att effektivisera planeringsprocessen. Men det är bara första steget i en utvecklingstrappa. PDF-filen kan sägas tillhöra en tidig generation av informationsbärare.

För att komma vidare och fullt ut kunna samverka över verksamhets- och organisationsgränser, på det sätt som målas upp i denna rapport, måste den digitalt hanterade informationen struktureras och beskrivas på ett sådant sätt att den kan överföras och förstås mellan olika verksamheter och deras olika IT-system. Det är detta som pågår inom det standardiseringsarbete som på Boverkets initiativ bedrivs i SIS/Stanlis regi i den tekniska kommittén 501. Ur standardiseringsarbetet ska det komma specifikationer (standarder) som behövs som grund för samverkan över verksamhets-, teknik- och organisationsgränser.

Den utveckling som Boverket sett på många håll i landet att användningen av geografisk information inom fysisk planering ökar, bekräftas också av den lägesbild av geografisk information i Sverige som ULI (Utvecklingsrådet för Landskapsinformation) lämnat. Den färdiga Rapporten kommer under sommaren 2008, men i en delredovisning under vårvintern år 2008 kan man se att i en jämförelse mellan åren 2003 och 2007 har andelen organisationer inom offentlig sektor som i den fysiska planeringen använder geografisk information ökat från 70 till drygt 90 procent.

Den samlande bilden av utveckling inom plan- och bygg sektorn och de många skilda initiativ som tas ute i landet stärker behovet av en fortsatt stark satsning på standardisering och en efterföljande vägledning och samverkan för hur användning bäst görs och utvecklas.

Boverket kommer att fortsatt engagera sig i standardiseringsarbetet och kommer i samverkan med enskilda kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting och näringslivet att arbeta med hur metoder och processer kan utvecklas utifrån fastlagda standarder. Samtidigt är det viktigt att Boverket samverkar med Lantmäteriet när det gäller planinformationen och att myndigheterna i det sammanhanget ges ett uttalat stöd hur ansvaret av denna information bäst organiseras för att därmed stödja och utveckla den positiva trenden av informationshantering inom plan- och byggsektorn.

Kommunexempel

Hässleholm

Som ett led i att ha bättre kontroll av sina investeringar på egen mark arbetar Hässleholm med GIS på ett intressant sätt. Den mark kommunen äger specificerar man markanvändningsmässigt. I systemen införs ytterligare information som kostnader för planering, vatten och avlopp, gatukostnader etc. men också kopplingar till var dessa investeringar fysiskt är gjorda. När marken sedan sälj noteras även detta georelaterat.

Möjligheten för förvaltningarna att följa upp och analysera gjorda investeringar ökar betydligt. Förståelsen ökar hur olika typer av planer och markanvändning genererar kostnader men också intäkter. Det innebär att efterhand som de strukturerade informationsmängderna ökar, blir också förutsättningarna för politiker och tjänstemän att fatta goda beslut bättre.

Att jobba på detta sätt innebär att fler kompetenser involveras och behovet av samarbetet över förvaltningsgränser och enheter växer. Det innebär också att det behövs förutsättningar för att informationen kan struktureras, överföras och förstås. I den tekniska kommittén 501 i SIS/Stanlis regi ska den standard som där tas fram stödja sammanhang som analys. Läs mer i kapitlet ”Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess”.

Sollentuna

Kommunen har i ett projekt om informationshanteringen beskrivit klara fördelar med att i sin verksamhet på ett enhetligt sätt sprida information om planarbete. Många olika aktörer är mottagare av informationen. Kommunen konstaterar i projektet att uppföljning av och information om pågående planarbeten inte gjordes på ett samlat sätt utan att ett antal mer eller mindre utarbetade rutiner används. Övergripande krav från fullmäktige fanns om att tillgängligheten till information av allmänt intresse skulle öka i kommunen. Man såg dessutom effektiviseringsvinster med att på ett enhetligt sätt sprida informationen och att informationens kvalitet skulle öka.

Kommunen tog fram ett förslag till gemensam informationsförsörjning. Inledningsvis gjordes en bedömning och avgränsning av målgrupper. Det preciserades vad en strukturering och spridning av informationen skulle innebära för de olika aktörerna/målgrupperna med utgångspunkt i deras behov. Utifrån syftet att tillfredställa de klarlagda behoven för aktörerna togs en begreppsmodell fram. Den beskrev de grundläggande begreppen, deras relationer och innehåll. Modellen hanterar begrepp som

exploateringskontoområde, planeringsområde och planområde. I arbetet redovisar man även samband med ekonomisystem, tidredovisningssystem och ärendehanteringssystem.

Sollentunas arbete visar på ett utmärkt sätt att många olika processer relaterar till varandra i e-förvaltningen, där planinformationen dess hantering, strukturering och utbyte är en del av detta komplexa sammanhang.

Sollentuna är aktivt deltagande i den tekniska kommittén 501 i SIS/Stanlis regi som representant för Sveriges kommuner och landsting. Flera av de sammanhang som beskrivs i kapitlet ”Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess” berörs i Sollentunas projekt.

Södertörn-samverkan

En mycket ambitiös samverkan sker mellan kommunerna på Södertörn. En uppsättning gemensamma databaser över varje kommuns grundläggande geodata ska byggas upp och vara i drift år 2012. Anledningen till att kommunerna väljer en gemensam lösning är att man kan dela på nyckelkompetenser för utveckling av förvaltning av databaserna, andra användare som kommunöverskridande verksamheter som SOS-alarmering, SL och färdtjänst får lättare att integrera information från flera kommuner samt att kostnaderna dessutom kan delas för mjuk och hårdvara, licenser och kompetens. För att åstadkomma den gemensamma lösningen krävs en gemensam terminologi för de data som hanteras. I ett första steg mot en gemensam lösning finner man ett harmoniserat sätt att beskriva kommunernas databaser och att man i varje kommun gör detta. Därefter kan en första version av modell och struktur för gemensamma grunddata tas fram.

Av den stora mängd geodataprodukter som produceras i Södertörns kommunerna har, från den ursprungliga listan på 77 produkter, åtta valts utifrån speciella kriterier i projektet. Bland de produkter man hanterar är grundkarta – som ligger till grund för upprättande av detaljplan, översiktskarta – generaliserad kartinformation för användning i översiktlig planering och nybyggnadskarta för användning som underlag för situationsplan vid bygglovsansökan.

De produkter kommunerna tar fram fungerar alltså som underlag i planerings- och byggprocessen. Självklart är det väsentligt att de underlag av olika slag som tas fram runt om i landet kan hanteras i de olika system som är verksamhetsstöd för skilda verksamheter som detaljplanering och bygglovprövning.

En tjänsteman från Huddinge kommun (numera Sundsvall) deltar i den tekniska kommittén 501 i SIS/Stanlis regi som representant för Sveriges Kommuner och Landsting så att erfarenhet och kompetens från denna pågående satsning tas tillvara i standardiseringsarbetet.

Flera av de sammanhang som beskrivs i kapitlet ”Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess” berörs i Södertörnssatsningen.

Skapa förutsättningar för en informationsstrukturerad digital planeringsprocess

Planering och byggande är verksamheter som berör många intressenter: enskilda personer, företag och förvaltningar. Planering och byggande är också en finansiellt mycket viktig sektorssektor där många gånger nyckeln till framgång, både för samhället och för de privata intressena, är att tidsfaktorn går att bedöma och att det finns en förutsägbarhet i hur möjligheterna och hindren ser ut. Både planeringen och byggandet är styrda av väl definierade processer som utvecklats för att garantera insyn och delaktighet liksom att enskilda och allmänna intressen hanteras på ett riktigt sätt.

Planeringen omfattar alltifrån stora nationella strukturer och intressen till enskilda mindre objekt och intressen. Det omfattar alla tänkbara frågor som berörs vid en förändring av mark- eller vattenanvändning och ett byggande. Planeringsinformationen finns att hämta hos ett stort antal informationsägare; myndigheter och organisationer. Det stora antalet intressenter och parter gör också att riskerna för att fel kan begås på grund av felaktigt tolkad information blir större. Eftersom området är så komplext finns här också sannolikt stor förbättringspotential i processerna som helhet.

Genom informationsteknikens utveckling sker kommunikationen i planprocessen i allt större grad digitalt. Detta förutsätter att informationen i systemen följer vissa regler och rekommendationer för bland annat struktur och format. Kraven ökar också på att informationen ska vara allmänt åtkomlig och begriplig, och även tillämplig i framtida e-tjänster. Informationen behöver standardiseras.

Boverket har därför initierat och startat ett standardiseringsarbete som drivs inom ramen för SIS och Stanli. Standarden kommer att underlätta arbetet för många, till exempel genom att ge stöd och struktur i arbetet. Den ger också möjligheter att utveckla nya tjänster för aktörer inom flera sektorssektorer. Med harmoniseringen ökar tillgängligheten till information och informationsutbyte för medborgare, kommuner, företag,

organisationer och myndigheter. Standardiseringsarbetet kommer att dessutom att göra det enklare att bearbeta data från olika producenter, utveckla applikationer, generalisera data och ge möjlighet till att byta system och systemleverantör. Standarden bidrar också till en mer kostnadseffektiv datainsamling av god kvalitet.

Standardiseringen i SIS/Stanli Teknisk kommitté 501

Standardiseringsarbetet inom SIS/Stanli i den Tekniska kommittén 501, genomförs med ett aktivt deltagande av representanter för Boverket, Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting, Banverket, Vägverket, Riksantikvarieämbetet, Region Skåne, Länsarkitektföreningen, Stockholm stad, Göteborgs stad, Sollentuna kommun, Sundsvalls kommun, Upplands-Bro kommun, Vianova Systems Sweden AB/Tekis AB, ESRI GROUP Sverige AB, SWECO Position och Planeringsportalen (Boverket).

Kommunerna som har ansvaret för den fysiska planeringen finns med i arbetsgrupperna och är här representerade av både stora och små kommuner. Näringslivet är representerat dels av dem som levererar programvaror och verksamhetsstöd för den digitala framställningen av fysiska planer men också av dem som på konsultbasis framställer fysiska planer. Det innebär att de aktörer som är närmast de informationshanteringsverktyg som framställer fysiska planer också är med att ta fram en standard för hantering av informationen i detaljplan och områdesbestämmelser i ett nytt digitalt och informationsintelligent sammanhang.

Arbetet genomförs i två arbetsgrupper, en arbetsgrupp för översiktlig planinformation och en för detaljplaneinformation. Ett av ärendena (beteckning som används under standardiseringsfasen) som hanteras i detaljplanegruppen är standard för detaljplaneinformation. Denna standard kommer att omfatta stöd för datautbyte och informationsförsörjning vid framtagandet av detaljerade planer samt vid användning och sammanställning av dessa. Standarden omfattar planinstitutens detaljplan och områdesbestämmelser. Ärendet omfattar även standardiserad beskrivning av informationens status i olika skeden.

De övergripande motiven för ärendet detaljplaneinformation är att skapa förutsättningar för att effektivt kunna utnyttja och utbyta planinformation i följande sammanhang:

Planering

- Den fysiska planeringen är beroende av aktuella planeringsunderlag för att korrekta utgångspunkter kan identifieras i planeringssituationerna. Att snabbt och likvärdigt kunna inhämta och utbyta dessa underlag och annan framtagna information under processen är en nödvändighet för de aktörer som verkar i planeringssammanhangen.
- Tillgängligheten till informationen av demokrati- och rättsäkerhetsskäl är en viktig förutsättning för att plan- och bygglagen ska kunna tillämpas så som den är tänkt i det moderna samhället. Här behövs klargörande beslut och anvisningar från statsmakterna hur information kan och bör hanteras, redovisas och arkiveras. Det är sannolikt att samord-

ningsansvarig myndighet behöver utses för att underlätta informationsförsörjningen och dess struktur inom området fysisk planering.

Prövning

- ”Enkelt för så många som möjligt” är en bra devis. I prövningssammanhang (bygglov) ska standarden stödja en maskinell tolkning av ett byggnadslov. Det kanske inte i alla delar kan vara ”automatiskt” men eftersom alltför byggnader levereras i 3D-informationsmodeller borde en matchning i framtiden kunna vara möjlig mot motsvarande ”3D-detaljplanmodell”. Själva principen ger möjlighet för utveckling av verksamhetsstöd för att effektivisera förvaltningsarbetet. Det ger även möjlighet för exploatörer, husförsäljare och allmänhet att jämföra sina önskemål mot de områden och aktuella planer man väljer att pröva mot.

Analyser

- Det finns idag inget enkelt sätt att insamla och sammanställa information om planering och utnyttjade bygggrätter. Standarden är tänkt att stödja möjligheten att aggregerad information kan nyttjas vid framtagandet av regionala och nationella samband och analyser.
- Det innebär att system för detaljplan och system för bygglov ska kunna dela och utbyta information för att underlätta prövning och analyser genom planens hela genomförandetid.

Informationssökning

- Rubriken står för alla de sammanhang där nya tjänster kans skapas utifrån tillgång till den lokalt skapade, strukturerade och lagrade informationen. Information som alltså kan aggregeras på olika sätt för att ge allmänhet och företag större möjligheter att ta till sig och använda information skapad i olika typer av förvaltningsprocesser.

Som utgångspunkt för vilka situationer och aktörer som ska stödjas av en standard har ett stort antal ”användningsfall” tagits fram och prioriterats. Utifrån användningsfallen har de ovanstående kategorierna identifierats och beskriver således de sammanhang som standarden primärt ska stödja. De sammanhang som nämns här finns alla på lokala, regionala och nationella nivåer inom systemet.

Arbetet innebär en ordentlig genomgång av de begrepp som används på de olika nivåerna i PBL-systemet. Översiktsplanen och detaljplanen behandlar på olika sätt och detaljeringsnivåer samma verklighet. Det som är befintlig mark- och vattenanvändning skiljer sig från hur man representerar kommande, möjlig användning i de båda planinstituten. Men det som är gemensamt måste kunna relateras i en beskrivningshierarki, vilket också görs i standardiseringsarbetet med utgångspunkt både från Inspire men också från Boverkets rekommendationer i ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser”.

Begreppsarbetet kan leda till att nya begrepp måste introduceras för att den verklighet som begreppsmodellen beskriver ska bli så tydlig, rättvis och användbar som möjligt. Det innebär förmodligen att vi nu och fram-

över behöver utveckla begrepp inom exempelvis 3D-planer och att begreppsapparaten inom fysisk planering ses över.

Möjligheten att fastighetsbilda på vatten ökar och är ytterligare ett exempel som visar på komplexiteten i detta sammanhang och i perspektivet 3D-fastighetsbildning konstateras att här saknas tillräcklig vägledning för att hantera de planeringsmöjligheter som finns och även för de som kanske borde finnas. Boverket kommer att i sin översyn av "Boken om detaljplan och områdesbestämmelser" att hantera dessa begrepp och förhållanden.

Innehåll i standarden

I första skedet kommer standarden att innehålla terminologi för tillämpningsområdet, begreppsmodell, applikationsschema, överföringsformat, beskrivning av bestämmelser som möjliggör att pröva föreslagen användning maskinellt i tillämpliga fall och metoder för att ange geografisk relationering.

Fortsatt arbete med standardisering av information i fysisk planering

Ämnesområdet är stort och komplext. Därför är det viktigt att skilja ut det som uppfattas som viktigast i ett första skede för att sedan gå vidare med andra nödvändiga delar. De avgränsningar av ämnesområdet som görs hanteras som nya "ärenden" inom SIS/Stanlis regi. Där vägledning behövs för att standarden ska kunna tillämpas i sina sammanhang kommer Boverket att komplettera och utveckla sina skrifter. Detta kan göras vid revideringen av "Boken om detaljplan och områdesbestämmelser", men det kan också göras i en separat handbok.

Det som ändå framstår som uppenbart är att behov finns, att på olika sätt harmonisera i de olika sammanhangen och att det är väsentligt att myndigheterna tar ansvar inom sitt sektorsområde för att kunna svara upp mot devisen "Så enkelt som möjligt för så många som möjligt". Här kommer Boverket att se över de begreppssammanhang och standardiseringsbehov som faller inom ramen för verkets ansvarsområde för att utvärdera om det svarar mot de nutida och framtida planerings-, exploaterings- och fastighetsbildningsbehov som kan identifieras och efterfrågas.

Det innebär att Boverket kommer att fortsätta driva standardiseringsarbetet vad avser information i fysisk planering och har också i budgetunderlag från verket aviserat dessa ambitioner.

Begreppsarbetet som sådant bör ses i ett större sammanhang där det visar sig att många begrepp som används i planerings- och byggsammanhang inte är tillräckligt klarlagda och inte heller anpassade för att de ska kunna användas i informations- och begreppsmodellerna i bland annat standardiseringssammanhang. I samband med regeringens handlingsplan för e-förvaltning är det därför väsentligt att uppmärksamma begreppsarbetets betydelse för att ett effektivt standardiseringsarbete generellt ska kunna utföras, men att plan- och byggsektorns behov av begreppsanpassning till det moderna informationssamhället särskilt måste uppmärksammas. TNC's skrift "Plan och byggtermer 1994" är föråldrad och behöver

revideras för att kunna svara upp mot nutidens krav på en begreppssammanställning inom plan- och byggområdet.

Boken om detaljplan och områdesbestämmelser

Boken om detaljplaner och områdesbestämmelser (Boverkets allmänna råd 1996:1 reviderade 2002:1) gavs ursprungligen ut inför plan- och bygglagens ikraftträdande 1 juli 1987. Den har senast reviderats 2002. Som plan- och bygglagen har utvecklats har en ytterligare revidering av ”den gröna boken” fått stå tillbaka av den enkla anledningen att förändringsarbetet av plan- och bygglagen inte får det stora genomslag vid ett och samma tillfälle som motiverar en större förändring av de allmänna råden och handboken.

Det har inom Boverket diskuterats att handboken mer ska koncentreras till processen och hur de olika planeringsskedena utifrån lagstiftningssammanhang är tänkta att fungera. De olika tillämpningar som sedan görs inom till exempel översvämnningar och skred skulle kunna redovisas i separata skrifter och på webben. Möjligheten att komplettera vägledning och stöd i dessa sammanhang blir då mer flexibel och borde underlätta involverandet av flera myndigheter och organisationer som ändå ska ske.

Tillämpningar i andra fall, som 3D-planering till exempel, passar också utmärkt att kunna levereras som enstaka skrifter och på webben. Just kommunikationen på webben är något Boverket håller på att utveckla på olika sätt. Det är i detta sammanhang som kopplingen mellan standardiseringen och ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser” ska ses. Där vägledning behövs för att standarden ska kunna tillämpas i sina sammanhang kommer Boverket att komplettera och utveckla sina skrifter. Detta kan göras vid revideringen av ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser”, men det kan också göras i en separat handbok.

Boverket driver ett samordningsprojekt som involverar alla aktuella handböcker som anknyter till plan- och bygglagen. Detta arbete har genomgått sin primära fas. En handbok om genomförandefrågor som skall tas fram tillsammans med Lantmäteriet får naturligtvis påverkan på innehållet i ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser” innehåll som därvidlag begränsas avseende genomförandeskrivningar.

Tidshorisont för arbetet med att skapa förutsättningarna

Målet är, som nämnts ovan, att standarden ska kunna skickas ut på remiss under år 2008 och att den ska kunna fastläggas under år 2009. I april år 2008 hölls en workshop då också ett första utkast till struktur för en standard var färdig. Workshopen var välbesökt med deltagare från kommuner i hela Sverige, varav några beskrev sin nuvarande detaljplanehantering. Den samfälliga uppfattningen vid workshopen var att standardarbetet kunde fortsätta och standarden är efterfrågad. Beslut i Stanlis styrgrupp förväntas kunna fattas någon gång under hösten år 2008. Arbetet med Boken om detaljplan och områdesbestämmelser samordnas med standar-

diseringsarbetet i Tk 501 liksom övriga handböcker, som det beskrivs ovan. Någon mer detaljerad tidplan för revideringen av Boken om detaljplan och områdesbestämmelser finns inte idag, men kommer att samordnas med en förmodad PBL-proposition 2010.

Boverket kommer att på olika sätt verka för att implanteringen av standarden blir lyckosam, dels genom vägledning i skrift men genom seminarier och workshops landet över. När väl standarden är fastlagd inträder en förvaltningsfas om SIS/Stanli har rutiner för. Aktiviteten i kommittéerna minskar eller i vissa fall avslutas. Vanligtvis görs en revisionsomgång var femte år om inte något annat inträffar under tiden som behöver åtgärdas. Eftersom standarden i flera avseenden kan utvecklas är det troligt att aktivitet i kommittén ändå kommer att råda framöver, Boverket kommer att agera aktivt för att standarden utvecklas och utvidgas utifrån de behov verket kan se.

Under hösten år 2008 kommer en allmän satsning att genomföras på Boverkets webb-portal. Tanken är att här också ge utrymme för vägledning och goda exempel inom olika fält. Denna kommer att utnyttjas för att snabbare kunna kommunicera de erfarenheter som Boverket vill tillgängliggöra i samband med arbetet med standard inom fysisk planering och hur den tillämpas.

Förutsättningar för digital informationsförsörjning nationellt

Det pågår idag ett antal olika nationella projekt med bäring på utveckling av digital hantering av samhällsinformation. Sverige deltar också i och är beroende av den utveckling som sker inom EU på området. I uppdraget ingår att beskriva hur projektet förhåller sig till de utvecklingsprojekt som bedrivs på central nivå och som syftar till att stödja och stimulera en ökad användning av digital informationsteknik (t.ex. Bygga Villa, PilotGIS, Planeringsportalen, nationella geoportalen). I redovisningen bör också ingå en redogörelse för hur dessa projekt innehålls- och tidsmässigt och på andra sätt är samordnade. Boverket har valt att göra detta med utgångspunkt från den beskrivning som gjorts inom arbetet med ”Nationell Geodatastrategi 2008”. Vi har också valt att här kort beskriva ”Handlingsplan för eFörvaltning”.

Geodatastrategin

Huvuddragen i det förslag till femårigt projekt som skisserades i Förstudierapporten har nu tagit form och hanteras delvis inom ramen för arbetet med geodataprojektet. Ur sammanfattningen av rapporten ”Nationell Geodatastrategi 2008” har följande hämtats.

Lantmäteriverket har på uppdrag av regeringen utarbetat en geodatastrategi. Den nationella geodatastrategin syftar till en ökad samverkan inom geodataområdet. Utgångspunkterna för arbetet är det ska stödja utvecklingen av svenskt näringsliv, bidra till utvecklingen av svensk e-förvaltning, medge anpassning till nya förutsättningar och vara efterfrågestyrd samt bygga på en välutvecklad samordning mellan olika aktörer. Arbetet är även ett led i det svenska genomförandet av EG-direktivet Inspire.

Visionen för den nationella geodatastrategin är, på 10-års sikt, att de organisationer som i sin verksamhet hanterar geodata ska:

- Skapa ökad samhällsnytta genom den nationella infrastrukturen för geodata, bygd på samverkan över organisationsgränser till lägsta möjliga kostnad.
- Binda samman informationsresurser i ett nätverk och ställa dem till förfogande via enhetligt utformade tjänster och informationsbeskrivningar.
- Betjäna offentlig förvaltning, företag och medborgare och tillgodose behov på såväl lokal som regional, nationell, europeisk och global nivå.

I rapporten ”Nationell Geodatastrategi 2008” nämns ett antal internationella och nationella projekt och utredningar som påverkar och har kopplingar till utvecklingen av en nationell infrastruktur för geodata. Förutom Inspire är det EG-direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, EG-direktivet om bedömning och hantering av översvämningsrisker. Nationella utredningar som har kopplingar är bland annat Klimat- och sårbarhetsutredningen, Havsmiljöutredningen, IT-standardiseringsutredningen och Vervas uppdrag att samordna arbetet med förenklad tillgång till viss information ur statliga register och databaser.

För att förverkliga strategins intentioner har åtta insatsområden identifieras:

1. Samverkan i nätverk som grund för infrastrukturen
2. Informationsstruktur
3. Teknisk infrastruktur
4. Nationell metadatakatalog
5. Geodetiska referenssystem
6. Forskning, utveckling och utbildning
7. Regelverk
8. Finansierings- och prismodeller

Flertalet insatsområden drivs inom ett gemensamt treårigt projekt – Geodataprojektet.

Viktiga åtgärder som nämns är – det finns skäl att tydliggöra berörda organisationers roll och ansvar, samordna arbetet med standardisering, skapa en ingång till geodata och tillhörande tjänster via en Internet-portal, övergång till ett gemensamt geodetiskt referenssystem, gemensamt handlingsprogram för forskning inom området, behov av ändring av olika regelverk, eftersträva enhetliga prismodeller och att undanröja hinder för en effektiv användning.

Boverkets kommentar

Strategin är i stort sett direkt applicerbar också för planeringsinformation. Delvis är den också överlappande i så motto att arbetet inom geodataområdet kommer att bana väg också för arbetet med det som är att betrakta som planeringsinformation utöver geodata. Detta gäller då kanske främst när det handlar om att skapa en grundläggande standard för geodata och

metadata och pekande på hinder i befintliga regelverk. Men också när det handlar om att få en tydlighet kring myndigheters ansvar och att systematiskt påbörja en samverkan kring informationshantering och utbyte av information. För Boverket är det därför viktigt att delta aktivt i detta arbete.

Handlingsplan för eFörvaltning

Regeringen har antagit en nationell handlingsplan för e-förvaltning. Avsikten är att skrida till handling med det gemensamma målet – så enkelt som möjligt för så många som möjligt. År 2010 ska det vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Där det är till fördel för medborgare och företagare samt där kvaliteten, säkerheten och produktiviteten kan höjas ska myndigheterna samverka sektorsvis.

I handlingsplanen beskrivs att det ”reformarbete som nu inleds syftar till att lägga grunden för en långsiktig ekonomisk utveckling där service till medborgare och företag står i fokus. En modern, effektiv och enkel förvaltning är idag ett absolut krav för att Sverige ska kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Den utgör därför en viktig pusselbit för en ökad gemensam välfärd och för fler arbetstillfällen. Medborgarnas och företagarnas kontakt med förvaltningen ska förbättras genom att göra det enklare att utföra ärenden och få tillgång till offentlig service. För att nå dit måste alla som jobbar i förvaltningen sätta medborgarna och företagarna i centrum när verksamheten utvecklas.”

Det övergripande målet ska uppnås med hjälp av insatser inom fyra områden. Varje insatsområde har ett delmål som insatserna syftar till att uppnå. Insatsområde 1 och 2 syftar till att på olika plan förbättra förutsättningarna för e-förvaltning. Insatsområde 3

syftar till att harmonisera vissa av myndigheternas stödprocesser. Insatsområde fyra ska slutligen producera de synliga resultaten gentemot medborgarna och företagarna i termer av en förenklad kontakt.

Insatsområde 1:

Regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering.

Delmål: Myndigheterna har regelverk som möjliggör sektorsvis samverkan kring e-förvaltning och en effektiv informationshantering som gör informationen lättillgänglig och användbar, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter.

Insatsområde 2:

Tekniska förutsättningar och IT-standardisering.

Delmål: Myndigheterna har tekniska förutsättningar som stödjer e-förvaltningsarbetet. En effektiv, robust och framtidssäker infrastruktur för elektronisk kommunikation främjas. Myndigheterna har en säkerhetsnivå som skapar ett högt förtroende för e-förvaltningen. Standardisering av begrepps- och informationsstrukturer, gränssnitt för elektroniska tjänster och elektronisk kommunikation m.m. sker utifrån förvaltningens eller

sektorns samlade behov och i överensstämmelse med internationella normer.

Insatsområde 3:

Gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning.

Delmål: Verksamhetsstöd som är gemensamma för myndigheterna harmoniseras och automatiseras i lämplig grad i syfte att undvika onödiga kostnader och höja den samlade produktiviteten. De anställda har nödvändig kompetens för att följa och driva utvecklingen. Statens samlade IT-kostnader följs löpande upp.

Insatsområde 4:

Förvaltningens kontakter med medborgare och företagare.

Delmål: Medborgare och företagare kan på ett enkelt sätt utföra och följa ärenden samt ha tillgång till förvaltningens samlade tjänster och information.

Boverkets kommentar:

De tankar och förslag som framfördes i Förstudierapporten är helt i linje med vad regeringen uttrycker i handlingsplanen. De olika förslagen och aktiviteterna som fördes fram i Förstudierapporten låter sig enkelt placeras in i de fyra olika insatsområdena.

I Förstudierapporten betonas att:

- om den önskade utveckling ska komma till stånd krävs det samverkan över organisationsgränserna – Detta ligger inom insatsområde ett.
- detta kräver att regeringen pekar ut och förtydligar vem som ska ta initiativet till kommande arbete – Detta ligger inom insatsområde ett.
- Boverket som ansvarig myndighet för planeringsfrågor, inom det föreslagna huvudstudieprojektet ska skapa förutsättningar för en digital hantering av detaljplaneprocessen, skapa förutsättningar för en nätverksbaserad nationellt enhetlig försörjning med planeringsunderlag och planinformation, grundad på de informationsförsörjningsresurser som finns eller alternativt kommer att finnas hos offentlig förvaltning, skapa förutsättningar för omställning av verksamheten grundad på frivillig avtalsbunden samverkan – Detta ligger inom insatsområde två och tre.

Relationen mellan området för fysisk planering och ”Handlingsplan för eFörvaltning” beskrivs vidare i kapitlet ”Att tillämpa Handlingsplan för eFörvaltning på området fysisk planering”.

Samband med andra projekt

I det tilläggsuppdrag som Boverket fick ingår att beskriva hur projektet förhåller sig till de utvecklingsprojekt som bedrivs på central nivå och som syftar till att stödja och stimulera en ökad användning av digital informationsteknik såsom t.ex. Bygga Villa, PilotGIS, Planeringsportalen samt den nationella geoportal som ingår i den geodatastrategi som Lant-

mäteriet utvecklar tillsammans med Geodatarådet och som kan ses som den huvudsakliga noden för Sveriges implementering av EG-direktivet Inspire. I redovisningen bör också ingå en redogörelse för hur dessa projekt innehålls- och tidsmässigt och på andra sätt är samordnade.

Lantmäteriverket har i den nationella geodatastrategin 2008 bland annat beskrivit internationella och nationella utredningar och projekt som har bäring mot en ökad användning av digital informationsteknik. Här beskrivs exempelvis EG-direktivet Inspire och ett antal nationella utredningar som till exempel Förenklad tillgång till viss information ur statliga register och databaser, Klimat- och sårbarhetsutredningen och IT-standardiseringssutredningen. Här beskrivs också kort flera utvecklingsarbeten av e-tjänster i form av portaler – Planeringsportalen, Geodataportalen, Miljöportalen och Klimatanpassningsportalen.

I den nationella geodatastrategin 2008 beskrivs att det med portal menas en startpunkt till Internetresurser där man samlar flera ingångar på en och samma webbplats. Portalen innehåller möjlighet att söka både efter webbsidor via ett sökmotorindex och efter kategoriserade länkar via en länkkatalog. Den kan också erbjuda kringtjänster, ofta inriktade mot ett visst ämne eller viss företeelse.

Arbetet med att ta fram en nationell geodataportal innebär en ingång för att söka, titta på och ladda ner geodata från olika källor. Målet är att på ett åskådligt sätt visa vad som finns och var det finns.

Boverkets projekt Planeringsportalen ska ta fram en webbtjänst till stöd för fysisk planering, stads- och landsbygdsutveckling, regional utvecklingsplanering, infrastrukturplanering samt lokalisering och tillståndsprovning av byggnader och anläggningar. Via portalen ska företag, kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda kunna söka efter, titta på och hämta i stort sett all geografisk information som är relevant för samhällsbyggande och planering. Detta oavsett vem som ansvarar för informationen.

Det pågår två parallella utvecklingsarbeten. Boverket utvecklar Planeringsportalen som har till uppgift att försörja fysisk planering, särskilt översiktplanering och planering för etablering av vindkraft, tillgång till beslutsstödsinformation. En betydande del av denna information utgörs av ett urval av geodata som och redigeras för att enkelt kunna hanteras av en planerare. Planeringsportalen erbjuder också tjänster (applikationer) som stöd för att lösa arbetsuppgifterna.

Lantmäteriet utvecklar inom ramen för geodatasamverkan en portal (geodata.se) som ska försörja hela samhället med geodata. Här föreligger i någon mening ett överlapp mellan de båda uppdragen. Båda syftar till att förenkla tillgången till geodata och de bygger i grunden på samma teknik. Skillnaden är att geodata.se har som mål att förse många olika verksamheter med geodata medan tanken med Planeringsportalen är att tillhandahålla ett anpassat urval av geodata för en planerares behov. Begränsningen är till för att underlätta för människan att orientera sig i mängden av information som erbjuds.

Det finns likartade ambitioner inom projekten Planeringsportalen och Geodataportalen. För att undvika dubbelarbete är det viktigt att de båda projekten har en samsyn kring gemensamma frågor. Under våren 2007 har därför huvudmannen för projekten enats om principen att den natio-

nella geodataportalen ska utnyttjas för sökning och tillhandahållande av geodata och tjänster för Planeringsportalens behov. Dessutom ska parterna samverka i utvecklingsarbetet när det gäller samutnyttjande av utvecklade komponenter, informationsutbyte samt gemensamt utformad information om samverkan mellan portalerna.

Projektet Bygga Villa som startades under 2005 med avsikt att skapa ett stöd till privatpersoner genom byggprocessen är idag en portal med namnet Mitt bygge (mittbygge.se) som är tagen i drift och som förvaltas av företaget Mittbygge AB.

Ett antal kommuner har anslutit sig till portalen och utnyttjar den för både egen information och e-tjänster, bland annat en elektronisk bygglovtjänst, som nås från kommunens egen webbplats. De statliga myndigheterna Boverket och Lantmäteriet har, liksom samarbetsorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting, skrivit under avtal om att de ansvarar för vissa delar av informationen på portalen.

PilotGIS är en de facto-standard för utbyte av digital geografisk information för den fysiska samhällsplaneringen som blev resultatet av Pilotprojekt GIS, vilket initierades av Civildepartementet 1995. Förvaltningen, som går under beteckningen PilotGIS+, innebär att standarden hålls aktuell, successivt förbättras, preciseras och utvecklas liksom att verka för att den får en ökad användning. Boverket ansvarar för PilotGIS+, men representanter för några länsstyrelser och kommuner, Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting, Lantmäteriet samt Sveriges Kommuner och Landsting ingår också i organisationen.

Relationen mellan de olika direktiven, utredningarna och projekten

Regeringen har inom politikområdet Effektiv statsförvaltning formulerat att målet under 2008 är att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare. Effektiviteten och tillgängligheten ska öka genom e-förvaltning. Den ovan beskrivna nationella handlingsplanen för e-förvaltning har utarbetats. Här uttrycks bland annat att olika myndigheters ansvar ska tydliggöras, att standardisering av begrepps- och informationsstrukturer, gränssnitt för elektroniska tjänster och elektronisk kommunikation med mera ska ske utifrån förvaltningens eller sektorns samlade behov och i överensstämmelse med internationella normer.

Det pågående projektet att standardisera planeringsinformation vilket är förutsättningen för att kunna skapa förutsättningar för en digital hantering av detaljplaneprocessen, faller väl in i de riktlinjer regeringen formulerar i handlingsplanen och är myndighetens sätt att ta ansvar och verka för en bättre tillgänglighet och effektivisering av planeringsinformation och av planprocessen.

Standardiseringsprojektet utnyttjar det arbete som tidigare lagts ner inom PilotGIS. Förvaltningen av PilotGIS kommer att övergå i förvaltning av standarden för planeringsinformation när denna är klar att användas. Standardiseringen av planeringsinformation utvecklas inom ramen för SIS. Detta garanterar att arbetet tar hänsyn till gällande standarder och

andra pågående arbeten. Det gäller då exempelvis Inspire, geodataprojektet, standard för metadata med flera.

Standardiseringen av planeringsinformation är en förutsättning för att kunna bygga och fullt utnyttja de olika portaler som håller på att växa fram och som är i drift. För att byta information inom området på ett effektivt sätt krävs det en standard. För att kunna erbjuda fullödiga tjänster inom området krävs det tillgång till användbar information – vilket innebär att den är standardiserad.

För att planeringsinformationen ska bli tillgänglig krävs det att de organisationer (det är med få undantag offentliga myndigheter) som har sådan information dels har ett ansvar att följa standard. Det krävs också att dessa organisationer har ett ansvar att göra informationen tillgänglig. Alternativet är, som tidigare nämnts och som uttrycktes i Förstudierapporten, att vi litar på att det träffas överenskommelser och tecknas avtal på frivillig grund. Oavsett vilken väg som väljs krävs att regeringen tydliggör vem som har ett samordnande ansvar. Inom både geodataprojektet och Planeringsportalen arbetar man med att knyta samman olika aktörer och att garantera en viss informationstillgång. Regeringen pekar i handlingsplanen för eFörvaltning just på behovet att förtydliga ansvar och att undanröja hinder i regelverk och anger att detta ska ske fram till år 2010.

Mot bakgrund av detta vill Boverket tydligt peka på att det finns mycket goda skäl att påskynda standardiseringsarbetet. Detta kan åstadkommas genom att särskilda medel tillförs.

Att tillämpa Handlingsplan för eFörvaltning på området fysisk planering

För att kunna förenkla kontakten med medborgare och företagare krävs att den myndighetsövergripande informationshanteringen effektiviseras samt att myndigheterna samverkar sektorsvis i högre utsträckning än idag säger regeringen.

I Handlingsplan för eFörvaltning beskriver regeringen de förutsättningar som är väsentliga för att uppnå målet. Som exempel kan nämnas förenklad tillgång till statliga register och databaser och utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, tydliggörande av villkoren för vidareutnyttjande av offentlig information (PSI-direktivet), genomförandet av Inspire-direktivet, förenklade regelverk för myndighetssamverkan, infrastruktur för försörjning av geodata, sektorsvisa ramverk för interoperabilitet, tydliggörandet av ansvaret att utveckla standardiserade informationstjänster och nödvändiga begreppsmodeller samt automatisering av ärendehantering för att nämna några av de initiativ som är prioriterade under år 2008.

På den Europeiska nivån beskrivs också varför åtgärder krävs för att harmonisera informationshanteringen i förvaltningen. I EU-direktivet 2007/2/EG (Inspire) kan motivskäl 3 på ett bra sätt sägas sammanfatta dessa behov:

”De problem som rör den rumliga informationens tillgänglighet, kvalitet, organisation, åtkomlighet samt delningen av denna är gemensamma för ett stort antal politik- och informationsområden och är märkbara inom offentliga myndigheter på alla nivåer. För att lösa dessa problem krävs åtgärder som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av interoperabla rumsliga data och rumsliga datatjänster avseende offentliga myndigheter på alla nivåer och avseende alla sektorer...”

Dessa och andra övergripande initiativ utgör utgångspunkter för hur Boverket kommer att organisera sina fortsatta engagemang inom olika delar av de ramverk som dessa initiativ beskriver. Det är väsentligt att tydliggöra ansvaret för hur planinformation samordnas mellan Boverket och Lantmäteriet och andra myndigheter för att på bästa sätt kunna uppnå de mål som utgör syftena med de övergripande initiativen. Boverket

kommer att verka för att samordningen utvecklas och ansvaret för hantering av planinformation blir tydlig och erforderliga åtgärder sätts igång för att, i sammanhang där planinformation hanteras, leva upp till devisen ”Så enkelt som möjligt för så många som möjligt”.

Förutsättningar

Insatsområde 1: Regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering

Genomförandet av Inspire-direktivet (2007/2/EG) har en stark koppling till fysisk planering. Det sätt att informationsmässigt beskriva markanvändningen kommer att styra hur vi i Sverige behöver beskriva användningen inom fysisk planering. Speciellt att notera är hur beskrivningar på olika plannivåer hanteras och hur information kan aggregeras från en plannivå – detaljplan, till en annan nivå – översiktsplan eller regionplan.

Produktion, lagring, sammanställning och analys av information på ett informationsintelligent sätt ökar i samhället och har paradoxalt sin största potential i den sektor som tidigt började med att arbeta ”digitalt” – plan och byggsektorn. Men både i plan- och byggsektorn har man länge fortsatt att hantera den digitala informationen analogt så att säga. Nu är byggbranschen på väg att redan från skisstadiet arbeta med informationsmodeller och objekt som kan hanteras vidare i inköps- och byggskedet.

I planeringssammanhangen är man på väg att göra detsamma men det behövs bland annat ett tydligare beskrivet ansvar för hur processen för framtagning och förvaltning, utbyte och tillhandahållande av informationen sker. Det är här vi kan se möjligheterna framöver för matchningar mellan planen och det tänkta byggda (maskinella avläsningar). För att denna och andra typer av tjänster och möjligheter ska komma till stånd behövs en säker och tillförlitlig försörjning av planinformation i rätt kvalitet.

Boverkets fortsatta engagemang

Det finns idag inom planeringssektorn ingen utsedd myndighet för skapande av överenskommelser om samverkan och tjänstebaserat informationsutbyte enligt det mönster som finns etablerat för geodataförsörjningen. För att kunna uppnå och utveckla de förutsättningar som krävs för att få till stånd en eftersträvad tjänstbaserad informationsförsörjningsstruktur behövs en samordningsansvarig myndighet inom området. I samverkan skulle kommunerna, länsstyrelserna, andra myndigheter, SKL och representanter för näringslivet delta.

Inom ramen för en sådan samverkan skulle en affärsmodell kunna tas fram som i sin tur läggs till grund för överenskommelse mellan samordnaren och varje berörd organisation. En sådan modell är sannolikt förutsättningen för fortsatt utveckling. En samverkan som här beskrivs kräver förmodligen någon form av incitament för kommunerna och lämpligen krav på myndigheter som är involverade i planeringsprocessen, att tillhandahålla planinformation och underlag för planarbete i digital form enligt specifikationer som man kommer överens om inom ramen för samverkan. Mycket av den nytta som kan komma samhället och medborgarna till del

bygger på att informationsförsörjningen håller en konstant hög och harmoniserad nivå.

Boverket är med sitt speciella ansvar och sin breda kompetens inom plan- och byggområdet lämplig att följa och bana väg för områdets utveckling in i informationssamhället genom att ta ett utökat ansvar i detta avseende.

Boverket ska enligt förordningen (2004:1258) verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken. Samordningseffekterna borde ses som uppenbara när dessa båda sammanhang ställs jämte varandra och i ljuset av en nutida uppbyggnad av effektiva informationsstrukturer.

Insatsområde 2: Tekniska förutsättningar och IT-standardisering

Det arbete som påbörjats inom den tekniska kommittén 501 kommer att skapa de nödvändiga förutsättningar som behövs för att hanteringen och utbytet av planinformation i detaljplaneprocessen effektiviseras, blir mer tillgängligt och får ett informationsintelligent innehåll.

Behoven av harmonisering är stora och uttalade dels av de aktörer som verkar inom sektorn: kommuner, myndigheter och näringslivet men också av regeringen och på EU- nivå.

Boverkets fortsatta engagemang

Behovet av standardisering är stort inom hela området. Det får till följd att utifrån det breda behovet får olika standarder tas fram efterhand i den ordning där de viktigaste görs först. Standardiseringsarbetet behöver därmed fortsätta för att färdigställa de behov som finns. En viktig aspekt är naturligtvis uppföljning av standardiseringens genomslag i verksamheter och tjänster. Detta i sin tur ger bra förutsättningar att det vidare arbetet kan gå i takt med hur verksamheter och tjänster utvecklas inom området.

Om regeringen vill att hastigheten i genomförandet av en harmonisering ska öka och bli mer likvärdig över landet finns det möjlighet att ge särskilt stöd detta.

Boverket kommer att fortsatt engagera sig i standardiseringsarbetet av information i fysisk planering och har i budgetunderlag till regeringen också aviserat detta.

Processer

Insatsområde 3: Gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning

Samhällsbyggnadsområdet rymmer en mängd processer inom eller i nära anslutning till den fysiska planeringen. Den standardisering som beskrivits ovan underlättar och utvecklar möjligheterna inom sammanhangen planering, prövning, analys och informationssökning. Standardiseringsarbetet går stegvis och är avgränsat utifrån detaljplaneprocessen. För att nå ytterligare effektivisering krävs att utifrån ett bredare perspektiv involvera fler processer och verksamheter eftersom dessa i praktiken är integrerade eller relaterade till varandra. Sambanden behöver studeras och

beskrivas för att göra det möjligt att utveckla gemensamma verksamhetsstöd.

Planeringssammanhangen idag är inte endast fysiska planer utan omfattar också sammanställning och analys av olika typer av information. Sammanställningen och analyserna görs många gånger oberoende av kommun- och fastighetsgränser. Skilda sammanhang och konsekvenser över större geografi behöver beskrivas på nya sätt. Utveckling av de underlag som stödjer mängder av processer i samhällsbyggnadsområdet utgör en växande del av den informationshanteringen inom det som traditionellt beskrivs som fysisk planering.

Boverkets fortsatta engagemang

Boverket kommer att engagera sig i hur planinformation bäst hanteras och görs tillgänglig inom sammanhangen planering, prövning, analys och informationssökning. Verket kommer att studera, vägleda och informera i de processer och verksamheter som berörs och relateras i de nämnda sammanhangen. Verket kommer dessutom att i lämpliga sammanhang lämna en beskrivning om vilka behov av åtgärder som framkommer av dessa erfarenheter och hur dessa bör organiseras utifrån de insatsområden som är beskrivna i "Handlingsplan för eFörvaltning".

Boverket kommer samtidigt att uppmärksamma förändringar till följd av en utvecklad e-förvaltning som påverkar kompetensförsörjningen.

För att underlätta för de myndigheter som hanterar planinformation vore ett tydligare ansvar för hur genomförandet av försörjningen av planinformation kan ske, lyckligt så att den positiva utvecklingen av informationshantering inom fysisk planering på det sätt den bland annat kommer till uttryck i Handlingsplan för eFörvaltning på bästa sätt kan stödjas.

Resultat

Insatsområde 4: Förvaltningens kontakter med medborgare och företagare

Ökad tillgänglighet är ett nyckelbegrepp i informationshanteringen. Nyttan och effekten av en tjänst uppstår i hög grad när den används. Till följd av utvecklingen av de i högre grad strukturerade informationsmängderna ökar möjligheterna i avsevärd omfattning att skapa olika typer av e-tjänster. En högre grad av användarorientering blir därmed följden.

Synsättet innebär att samverkande tjänster mellan myndigheter är en följdaktig och relevant utveckling av att användarna sätt i fokus. Genom en sektorsvis högre grad av standardisering kan myndigheter lättare utbyta information och tjänster i syfte att presentera dessa på ett samlat sätt mot medborgare och företagare.

Boverkets fortsatta engagemang

Boverket har med sitt framtagande av Planeringsportalen och nu i samverkan med den kommande Geodataportalen aktivt verkat för att integrerade tjänster kan komma till stånd. Boverket skall fortsatt vara aktivt i detta avseende och kommer under hösten att lansera första versionen av

Planeringsportalen, en portal som skall stödja aktörerna inom planeringssektorn med underlag och planeringsrelaterad information.

Över huvudtaget kommer den högre grad av användarorientering som sprids inom alla sektorer i samhället ställa ytterligare krav på hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. Boverket har att i sin egen myndighetsutövning ta hänsyn till detta men också i sin uppsikt uppmärksamma hur länsstyrelser och kommuner hanterar denna användarorientering. De olika demokratiska processer i planeringssammanhang som detta berör innebär en möjlighet till utökad service till medborgare och företag som Boverket bör verka för.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se