



# Ett år med digitala detaljplaner

Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Ett år med digitala detaljplaner

Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering

Upplysningar om innehållet:  
Christina Thulin, [christina.thulin@skr.se](mailto:christina.thulin@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-191-6

Foto: SKR:s bildbank

Produktion: Advant

## Förord

Från och med den 1 januari 2022 ska kommunerna ta fram detaljplaner utifrån Boverkets föreskrifter för detaljplan (BFS 2020:5) och planbeskrivning (BFS 2020:8) samt nationellt angivna tekniska specifikationer som upprättas av Lantmäteriet. I denna rapport redovisas kommunernas erfarenheter av hur det har gått att implementera lagkraven i den kommunala detaljplane-processen. Underlaget bygger på resultat från den enkät som SKR skickade till kommunerna i januari 2023 samt kompletterande djupintervjuer.

En viktig princip för det fortsatta arbetet med digital samhällsbyggnadsprocess är att kommunerna får rimliga förutsättningar att ställa om arbetet på hemmaplan. Det finns därför ett stort värde i att fånga upp kommunernas erfarenheter av hur arbetet har fungerat även om det är i ett tidigt skede av ett stort omställningsarbete. Dels för att möjliggöra justeringar i befintligt regelverk men även för att tydliggöra inom vilka områden kommunerna behöver ytterligare stöd och vägledning. Ett annat viktigt syfte är att de erfarenheter som nu görs inom detaljplaneprocessen bör ligga till grund för arbetet med att standardisera ytterligare informationsmängder och planer.

Vår förhoppning är att denna rapport kan bidra till en ökad kunskap om implementeringen av digitala detaljplaner och därmed bidra till dialogen om vägar framåt för en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

Stockholm i juni 2023

Ann-Sofie Eriksson  
*Sektionschef*  
*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Sveriges Kommuner och Regioner



# Innehåll

6	Sammanfattning
8	Inledning
10	<b>Kapitel 1. Kommunala erfarenheter</b>
12	Framtagande av plankartor
14	Framtagande av planbeskrivningar
16	Ändring av detaljplan
17	Tillgängliggörande av planinformation i nationella geodataplattformen
18	Nyttor av digitala detaljplaner
22	Tillgång till programvara
24	Rutiner och arbetssätt
27	Plankonsulter
31	<b>Kapitel 2. Behov av ytterligare stöd</b>
32	Tydligare vägledning
33	Ekonomiskt stöd
33	Praktiskt stöd
35	<b>Kapitel 3. Avslutande reflektioner</b>

# Sammanfattning

En stor majoritet av kommunerna, 89 procent, har påbörjat planarbete i enlighet med Boverkets gällande föreskrifter. En generell uppfattning bland kommunerna är att regelverk och specifikationer tagits fram och lanserats innan de varit helt genomtänkta och klara. Det finns en förståelse för att digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen är ett pågående utvecklingsprojekt, men man frågar sig om det är rätt att införa bindande föreskrifter innan fungerande tekniska lösningar och tydliga juridiska förutsättningar funnits på plats. För kommunerna innebär omställningen investeringar i system och ändrade arbetssätt vilket tar tid och resurser från en redan ansträngd verksamhet och kommunens dagliga arbetsuppgifter.

Digitala detaljplaner är en av de största förändringarna sedan PBL infördes 1987 och för många innebär det en stor förändring i arbetssätt medan andra kommuner inte anser att arbetet påverkas i någon större utsträckning. Trots att många kommuner tycker att omställningsarbetet bjuder på utmaningar finns det också flera som driver ett betydande utvecklingsarbete med fokus på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. För att dra nytta av digital planinformation krävs ofta ett mer genomgripande förändringsarbete som sträcker över förvaltningsgränserna. Många kommuner efterlyser en tydligare nationell målbild för att kunna göra ytterligare satsningar på hemmaplan.

Identifierade nyttor efter första året med digitala detaljplaner kan sammanfattas i följande tre punkter:

- › Ökad tillgänglighet till plandata
- › Ordning och reda på information
- › Effektivare ärendehantering



Den nytta som lyfts av flest kommuner är värdet av att detaljplane-informationen har förutsättningar att bli mer tillgänglig. Exempelvis genom att kommunens detaljplaner presenteras i en enhetlig planmosaik, dvs en kommuntäckande karta där samtliga detaljplaner tillgängliggörs digitalt. Många kommuner har arbetat med en planmosaik under lång tid men om den presenteras på ett enhetligt sätt ökar möjligheten att skapa förståelse för detaljplanens innehåll och därmed ökar tillgängligheten. För kommuner som själva inte vill bygga en planmosaik utgör den nationella geodataplattformen (NGP) ett möjligt alternativ, dvs att kommunen hänvisar till Lantmäteriets tjänst. Genom att skapa en koppling mellan plankartan och planbeskrivningen tydliggörs också att både karta och beskrivning tillhör den beslutade planen och att plankartan inte kan förstås utan beskrivningen. Många kommuner välkomnar ambitionen att skapa tydligare och mer lättlästa planer men flera ställer sig ändå frågan om den inslagna vägen, framför allt vad gäller planbeskrivningen, är rätt väg att gå.

Drygt hälften av kommunerna uppger att de har stött på svårigheter kopplade till att ta fram detaljplaner. Med tanke på att lagstiftningen är ny och innebär förändringar både vad gäller teknik och arbetssätt är det inte oväntat att många anger att de stöter på problem. Planbeskrivningen är det område som flest kommuner anger som problematiskt. Färre än 20 procent tycker att arbetet med digitala planbeskrivningar fungerar bra vilket måste betraktas som ett mycket lågt betyg.

Fungerande programvaror är en förutsättning för digitala detaljplaner och en digital samhällsbyggnadsprocess. Flera av de ledande systemleverantörerna har inte haft fullt färdigutvecklade programvaror på plats när lagstiftningen trätt i kraft. Kommunerna uttrycker förståelse för systemleverantörernas situation och att de haft en kort tid på sig för utveckling. Dock ställer man sig frågande till om det var rätt att lagstifta först, och sedan utveckla systemen som möjliggör för kommunerna att följa de nya kraven. Man ställer sig också frågande till om det är rätt att trycka ner ansvaret för kravställning och utveckling av programvaror på kommunerna.

Det finns en stark önskan om att staten tar ett tydligare helhetsansvar för utvecklingen av en digital samhällsbyggnadsprocess. Idag upplevs mycket som ofärdigt när det kommer till den praktiska implementeringen som i dagsläget genomförs av kommunerna. Tydligare vägledningar, ytterligare juridisk utveckling samt praktiskt och ekonomiskt stöd efterfrågas.

# Inledning

Ökad tillgång till data och teknisk utveckling har skapat nya förväntningar på hur vi kan använda information för att planera, kommunicera och fatta beslut om hur den byggda miljön ska utvecklas. Genom att ta fram en ny nationell infrastruktur för geodata skapas förutsättningar för både standardiserad information och enklare åtkomst av geodata som används när vi bygger och förvaltar den fysiska miljön. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och från och med den 1 januari 2022 ska detaljplaner tas fram utifrån Boverkets föreskrifter för detaljplan (BFS 2020:5) och planbeskrivning (BFS 2020:8) samt nationellt angivna tekniska specifikationer som upprättas av Lantmäteriet. Kommunerna har även ålagts en skyldighet att tillgängliggöra planinformation enligt EU-direktivet INSPIRE. Syftet med INSPIRE är att skapa tillgång till offentliga geodata för att myndigheter på ett effektivare sätt ska kunna utbyta data med varandra både inom det egna landet och med grannländerna. Detaljplanerna tillgängliggörs via den nationella geodataplattform (NGP) som etablerats av Lantmäteriet. Tanken är att plattformen ska fyllas med cirka 150 nationellt standardiserade datamängder som används i samhällsbyggnadsprocessens olika skeden. Detaljplan är den första datamängden i plattformen och kommunerna är därmed den aktör som nu ska omsätta det nationella ramverket i praktiken. Skyldigheten att tillgängliggöra detaljplaner träffar bara detaljplaner som påbörjats från den 1 januari 2022. Det finns dock ett antal kommuner som valt att på frivillig basis även digitalisera och tillgängliggöra befintliga detaljplaner i plattformen.

Syftet med rapporten är att lyfta kommunernas erfarenheter av att implementera och arbeta med digitala detaljplaner. De nya reglerna innebär förändringar avseende både själva framtagandet av detaljplanen och vad som händer med planinformationen efter laga kraft. Det finns därför ett stort värde i att fånga upp kommunernas erfarenheter även om det är i ett tidigt skede av ett långsiktigt omställningsarbete. Framöver kommer dessutom

fler aktörer att ansluta sig som producenter i den nationella geodataplattformen vilket förutsätter väl fungerande strukturer för både anslutning och tillgängliggörande av data.

Digital samhällsbyggnadsprocess och uppbyggnad av NGP befinner sig i ett utvecklingsskede där mycket av det arbete som genomförs här och nu lägger grunden för framtida nyttor. I ett omfattande förändringsarbete är ett visst mått av osäkerhet något man måste räkna med. Samtidigt måste kommunerna få rätt förutsättningar för att uppfylla de skyldigheter man åläggs. Om förutsättningarna inte finns bör kraven inte vara tvingande. SKR har i tidigare remissvar framfört att fortsatt digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen måste utgå från ett antal grundläggande principer. Om dessa inte uppfylls finns en stor risk att de digitala kliv som nu tas inte leder till förväntade nyttor. Förutsättningarna kan sammanfattas i följande punkter.

- De myndigheter som har uppdrag att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess behöver långsiktiga uppdrag
- Föreskrifter måste ändras om de inte är ändamålsenliga
- Fungerande tekniska lösningar måste finnas på plats innan föreskrifter träder i kraft
- Realistiska tidsplaner och tydliga vägledningar krävs vid införande av nya regler
- Det måste finnas en samsyn mellan Boverket och Lantmäteriet kring föreskriftsarbete, teknisk utveckling och annan regelutveckling
- Statens kapacitet att hantera digital information måste höjas

## Om enkäten

I januari 2023 skickade SKR ut en enkät till samtliga kommuner i syfte att skapa en bättre bild av hur regelverket kring digitala detaljplaner fungerar i praktisk tillämpning och vilket ytterligare stöd som kan behövas. Enkäten adresserades till planchef eller motsvarande med ansvar för detaljplanering. Enkäten består av ett antal flervalfrågor samt möjligheter till öppna svarsalternativ. En stor majoritet av kommunerna, 89 procent, har besvarat enkäten.

Fyra kompletterande intervjuer har genomförts av Sweco under januari till mars 2023. Djupintervjuerna genomfördes i syfte att få en fördjupad bild av enkätsvaren. Samtliga intervjukommuner har påbörjat detaljplaner efter årsskiftet 2021/2022. En av kommunerna använder sig uteslutande av plan-konsulter för att ta fram detaljplaner och handlar även upp geodatatjänster.

## Kommunala erfarenheter

En stor majoritet av kommunerna, 89 procent, har påbörjat planarbete i enlighet med Boverkets gällande föreskrifter. Drygt 20 procent har även beslutat anta en eller flera detaljplaner. Av de kommuner som antagit en detaljplan har cirka hälften, 54 procent, tillgängliggjort planen i NGP. Räknat i antal rör det sig om 25 kommuner. Det innebär att en majoritet av kommunerna har erfarenheter av att ta fram detaljplaner enligt det nya regelverket men att det i dagsläget är ganska få som har tillgängliggjort en antagen plan i NGP. De flesta av de drygt 4 000 planer som till dags dato finns i NGP är digitaliserade äldre detaljplaner. Dessa planer finns det inga krav på att digitalisera utan det görs helt på kommunernas eget initiativ.

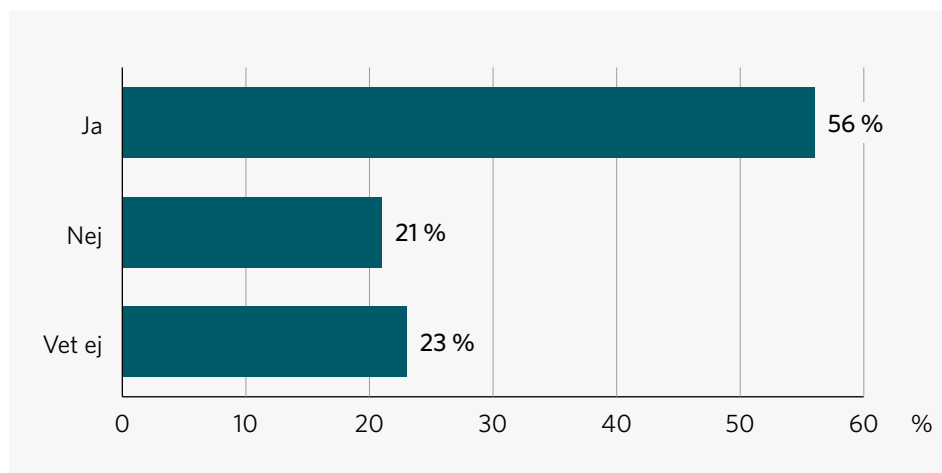
Planläggning kan ske i många olika syften och kommunernas behov av planläggning varierar. En detaljplan kan omfatta allt från ett litet till ett mycket stort geografiskt område. Den kan omfatta en mängd komplexa frågeställningar eller ett fåtal parametrar. Av de kommuner som svarat att de inte har ett pågående planarbete anger 63 procent att pågående planarbeten startade före årsskiftet 2021/2022 då de nya reglerna blev tvingande. Sexton procent avvaktar i väntan på upphandling/uppdatering av programvara. Övriga kommuner har för närvarande inget planarbete på gång.

En generell uppfattning bland kommunerna är att regelverk och specifikationer tagits fram och lanserats innan de varit helt genomtänkta och klara. Det finns en förståelse för att digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen är ett pågående utvecklingsprojekt, men man frågar sig om det är rätt att tvinga på kommunerna lagstadgade ändringar innan fungerande tekniska lösningar och juridiska ställningstaganden funnits på plats. För kommunerna innebär omställningen investeringar i system och ändrade arbetssätt vilket tar tid och resurser från en redan ansträngd verksamhet och kommunens dagliga arbetsuppgifter.

En annan synpunkt är att stödet från ansvariga myndigheter och SKR minskat efter att ändringarna trätt i kraft. Det har funnits gott om information om att en ändring ska ske men när man behövt konkret hjälp har den inte funnits att tillgå. Kommuner som varit tidigt ute med att förstå hur förändringarna kommer att påverka arbetet har istället fått agera stöd och vägledning. Informella kluster och forum har skapats mellan kommuner för att tillsammans hjälpa varandra att lösa de frågor som uppstått. Lantmäteriets webinarium uppskattas men kommunerna upplever att framförallt Boverket varit väldigt osynliga efter att föreskrifterna trätt i kraft.

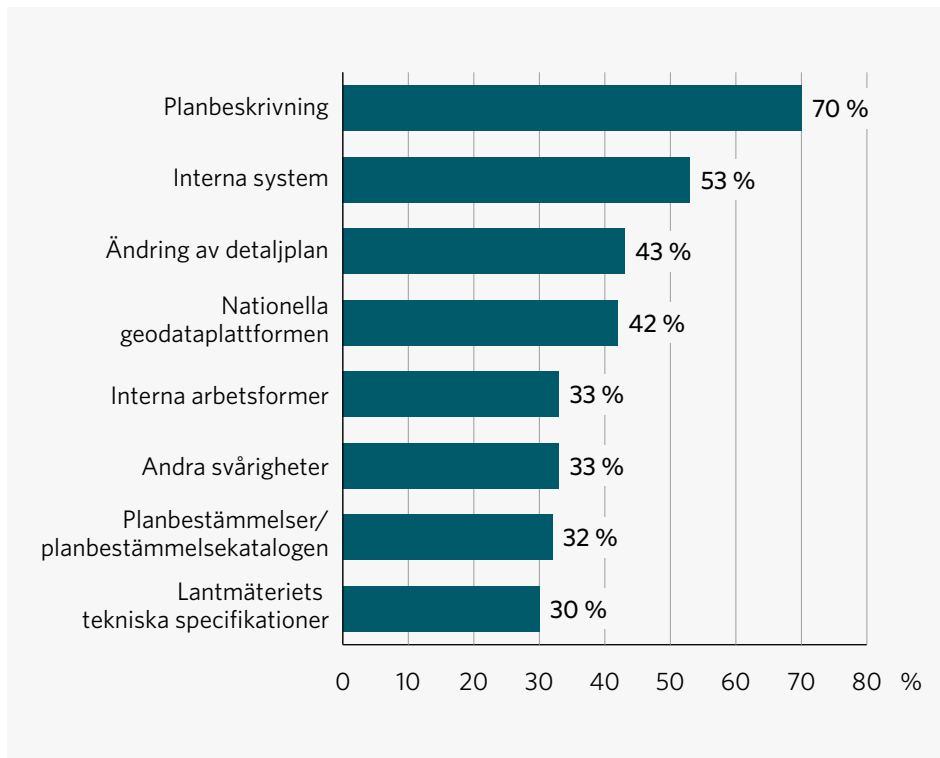
Många planarkitekter anser att kommunikationen kring nytt regelverk varit för teknisk och därmed svår att följa. Arkitekter är vana att arbeta med och tolka lagstiftning, men termer som geoobjekt, filformat och standarder är man inte lika insatt i. Användning av för mycket tekniska termer har skapat en onödig oro bland dem som inte arbetar med geodata.

**Diagram 1:** Andel av kommunerna som upplevt svårigheter i arbetet med att implementera nya regler för digitala detaljplaner



Drygt hälften av kommunerna uppger att de har stött på svårigheter kopplade till att ta fram detaljplaner. Med tanke på att lagstiftningen är ny och innebär förändringar både vad gäller teknik och arbetssätt är det inte oväntat att många anger att de stöter på problem. Samtidigt är det viktigt att principiella problem fångas upp och hanteras av ansvariga myndigheter annars är risken stor att det utvecklas parallella system där kommunerna hittar egna lösningar för att hantera problem i avsaknad av tydlig nationell vägledning. Det är också viktigt att göra justeringar om det visar sig att den reglering som genomförts ej fyller uppsatt syfte. Planbeskrivningen är det område som flest kommuner anger som problematiskt tillsammans med interna system.

**Diagram 2:** Områden där kommunerna upplevt svårigheter vid implementering av nytt regelverk för detaljplaner



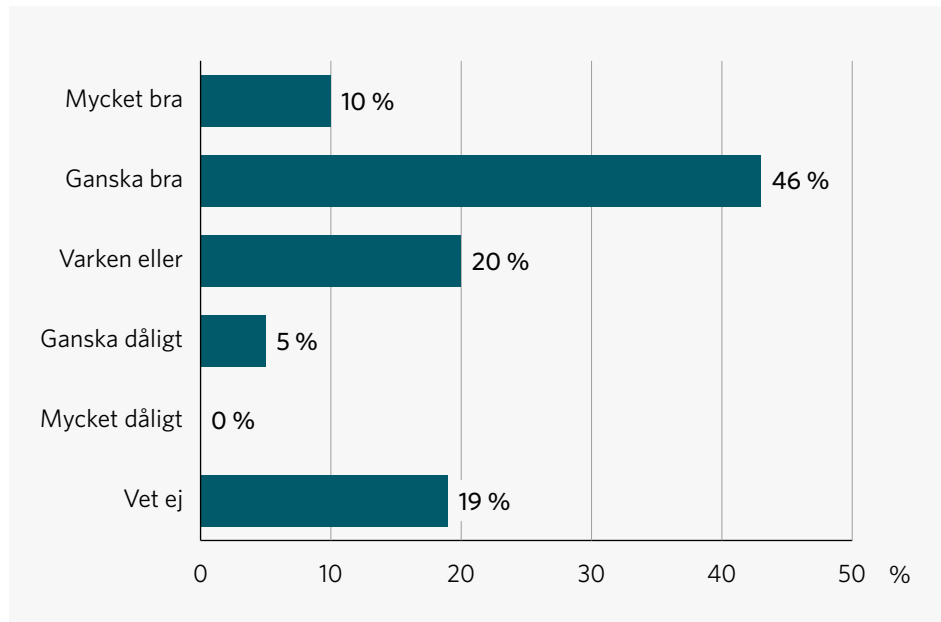
## Framtagande av plankartor

Planbestämmelsekatalogen är det verktyg som används för att säkerställa att den digitala detaljplaneinformationen följer framtagna föreskrifter och specifikationer. Följer kommunerna katalogen ska planerna få det format och den struktur som möjliggör för ett nationellt tillgängliggörande. Planbestämmelsekatalogen innehåller sedan 1 oktober 2020 de ändringar som följer av föreskrift om detaljplan.

Överlag anser kommunerna att det fungerar bra att ta fram plankartor enligt föreskrifter. Planbestämmelsekatalogen har funnits under lång tid och även om den inte varit tvingande så har det arbetats fram en praxis och en vana vid att arbeta med katalogen.

”Nu har man hittat en rimlighet. Jag upplever det som bara positivt att vi fått en standardisering. Om någon i framtiden vill använda det i en smart tjänst, så låt gå för det.”

**Diagram 3:** Kommunernas uppfattning om hur det fungerar att ta fram plankartor enligt nytt regelverk för detaljplaner



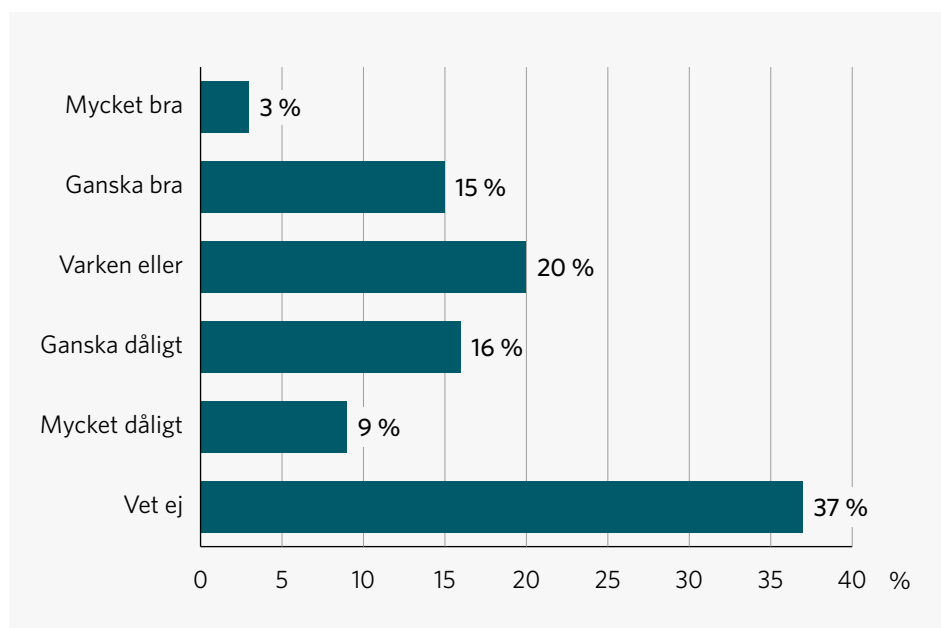
En del kommuner saknar specifika planbestämmelser som t.ex. reglering av byggnadshöjd. Det finns också en oro för att läsbarheten av kartan försämras då alla bestämmelser som tidigare haft symboler ersatts med bokstäver som kan indexeras med en nedsänkt siffra. Hårdare styrning och minskad flexibilitet som en följd av tvingande krav upplevs också negativt av vissa kommuner som anser att kommunens möjligheter till ändamålsenlig reglering av marken fått stå tillbaka för kravet på enhetlighet och möjligheter till nationell standardisering.

”Föreskrifterna skapar problem ur ett planeringsperspektiv, man skapar en standard för en databas, samtidigt som vi ska skapa en plan för en plats, med de förutsättningar och unika värden som finns i varje projekt. Det finns ett behov av flexibilitet i planarbetet och det krockar nästan dagligen med de digitala mallarna. Standarden skapar begränsningar, särskilt när bestämmelser bara har en formulering. Nu blir det att man vrider och vänder på formuleringar för att få till enligt standard, men det blir inte som man tänkt utifrån syftet med planen. Det blir någon abrovink av det. Det vore bättre med ett system där handläggaren fick formulera sig och sen hitta en sorteringsfunktion. Nu blir det ibland så att vi skriver baklänges för att matcha standarden.”

## Framtagande av planbeskrivningar

Efter drygt ett år med digitala detaljplaner och planbeskrivningar är planbeskrivningen otvetydigt den del av arbetet som kommunerna anser mest oklar och tidskrävande. Färre än 20 procent tycker att arbetet med digitala planbeskrivningar fungerar bra vilket måste betraktas som ett mycket lågt betyg.

**Diagram 4:** Kommunernas uppfattning om hur det fungerar att ta fram planbeskrivningar enligt nytt regelverk för detaljplaner



Kommunerna riktar kritik mot hur arbetet med föreskrifterna för planbeskrivningar har kommunicerats och implementerats. Det finns en frustration över att myndigheterna infört tvingande lagkrav som gjort att kommunerna ställt om processer och handlat upp ny programvara för att sedan få besked om att man inte behöver leverera planbeskrivningen enligt kraven till NGP. Ett annat problem är att de nationella kraven på digital planbeskrivning inte har mötts av systemleverantörerna i önskad utsträckning vilket medfört att kommunerna hamnat i ett läge där upphandlad programvara inte har levererat enligt föreskrifterna.

Många kommuner anser att det är svårt att fullt ut förstå hur föreskriften ska tolkas och vad man egentligen får göra. Arbetet upplevs som tidskrävande och omständligt. Taggning i teman, grupper och undergrupper är komplicerat och tar mycket extra tid. Flera kommuner anser att taggningen leder till



mer svårlästa planbeskrivningar med sämre struktur och fler upprepningar. Metoden att sortera information upplevs mer komplicerad för text än för till exempel bestämmelser i karta vilket gör att det blir stor skillnad mot hur texten i planbeskrivningen skrivits tidigare. Föreskriftens upplägg innebär också att text kan plockas ur sitt sammanhang, exempelvis att man väljer att sortera på en enskild grupp eller undergrupp, vilket ställer höga krav på författaren att formulera sig på ett sätt som gör stycken läsbara som helheter. Detta leder till att många känner sig osäkra på hur planbeskrivningen ska utformas rent praktiskt. Föreskriften är uppbyggd för att möjliggöra sökbarhet vilket fungerar bättre för en avgränsad bestämmelse eller detalj och inte utifrån en text på det sätt som en planbeskrivning vanligen författas.

”Tidigare berättade vi om planen i kronologisk ordning, dvs det här är platsen, det här är förutsättningarna som finns här, t.ex. naturvärden. Sedan presenterades planförslaget och slutligen konsekvenser. Nu kommer planförslaget på första sidan, sedan motivet. Därefter konsekvenserna under varje rubrik. Det blir ett nytt sätt att berätta, och det har gjort mig och andra kollegor osäkra på stilen eftersom man ändrat berättarform. På ett sätt är det bra, det blir mer journalistiskt. I en artikel berättar du det viktigaste först. Med den uppdelade och fragmenterade taggningen som nu sker så kanske planbeskrivningen inte kommer läsas som en text i framtiden. Boverket säger att det kommer inga mallar för detta utan att vi kan göra som vi vill. Här hade jag önskat input från andra, hur gör vi detta på ett bra sätt?”

Det finns också en oro för att utvecklingen mot ökad digitalisering som bygger på standardiserad information gör det svårare för kommunerna att möta den allt större utredningsbördan och ökade statliga krav som träffar detaljplaneringen. Ur den enskilda myndighetens perspektiv ses en förändring som logisk men för kommunen som ska hantera den sammanvägda kravbilderna blir det mer utmanande.

”Det som kan hända är att man talar med två röster från staten – man ska förenkla, effektivisera och det ska passa in i en digital mall – men i vissa områden så kan fritext behövas för att det finns speciella förutsättningar på platsen. I de fallen begränsar systemet planeringen, det blir systemet som styr. Så vi har å ena sidan mer krav på standarder – men samtidigt ställer Länsstyrelsen mer detaljerade krav med fler och fler detaljer. Detta motsäger varandra helt enkelt. Om vi kan skriva in en gestaltungsbestämmelse i ett känsligt kulturområde – men sedan inte får använda texten i de digitala mallarna. Då blir det svårt att förstå hur

de ska skrivas och tolkas. Ett annat exempel är att vi säger att vi borde reglera hårdgjorda ytor och genomsläpplighet i t.ex. parkmiljö men det går aldrig att lägga in i mallarna. Det blir motsägelsefullt.”

## Ändring av detaljplan

Knappt hälften av kommunerna (43 procent) anser att ändring av detaljplan är svårt att hantera i och med de nya reglerna. En ändring av en detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell utan att genomföra hela den lämplighetsbedömning som görs vid upprättandet av en ny plan. Det finns i lagen ingen uttalad gräns för vad som kan göras inom ramen för ändring. Ändringen ska dock uppfylla PBL:s krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen. Det är kommunen som avgör om det är lämpligt att använda sig av ändring av detaljplan i ett enskilt fall. Cirka en fjärdedel av alla detaljplaner som antas är en ändringsplan.

Processen kring ändring av detaljplan leder ofta till frågor från kommunerna kring hur tydlighetskravet ska hanteras och hur ändringar ska redovisas på kartan. Många känner osäkerhet kring hur man går till väga för att genomföra ändringar och det saknas en tydlig vägledning från myndigheterna. Här efterlyser man konkreta, praktiska exempel på hur det ska gå till

”Föreskriften ställer bara krav på att det som ändras ska digitaliseras. Lagstiftningen (PBL) ställer krav på att ändringar ska vara tydliga, och att det därmed endast ska finnas en plankarta, inte som tidigare då det fanns möjlighet med ändrings-/tilläggsplaner. Föreskriften innebär därmed att den data som hanteras digitalt och i slutändan laddas upp i till exempelvis NGP inte är fullständig i jämförelse med det juridiskt gällande originalet. Detta innebär en stor rättsosäkerhet och att nyttan med föreskriften och den digitala funktionaliteten till stor del går helt förlorad. Ser därför ett behov av förändrad lagstiftning eller föreskrift som bättre svarar mot hur verkligheten ser ut för planprocessen vid ändring av detaljplan.”

Det finns också ett stort missnöje kring hur Boverket och Lantmäteriet hanterat denna fråga gemensamt vilket fått till följd att myndigheterna gett olika svar på hur frågan ska få en praktisk lösning.

## Tillgängliggörande av planinformation i nationella geodataplattformen

Kommunernas erfarenheter när det kommer till att ansluta sig till och publicera planinformation i NGP varierar. Vissa upplever att det fungerar bra och är användarvänligt medan andra tycker att det är krångligt och tekniskt.

”Det har fungerat mycket bra. I samband med de nya föreskrifterna bytte kommunen leverantör av planmodul. Den nya leverantörens system är väl anpassat till föreskrifterna och övergången har gått smidigt.”

Flera kommuner lyfter dock att det finns otydligheter kring hur själva handhavandet ska genomföras och att Lantmäteriet behöver utveckla användarvänligheten när det kommer till målgruppen, dvs kommunerna.

”Det fungerar sådär. Lantmäteriet borde utveckla material som är mer lättolkat. Idag väldigt tekniskt för de som är redan insatta, dvs riktat mot Lantmäteriet själva nästan.”

Ett antal kommuner upplever också problem med sin programvara eller leverantör vilket får konsekvenser för själva tillgängliggörandet. Val av systemleverantör får därmed stor betydelse för hur man upplever processen och det finns en känsla av att vissa programvaror innebär större utmaningar än andra. En annan kritik som lyfts är att materialet som publiceras är för tekniskt och svårtolkat för allmänheten. Det finns också frågetecken kring vad NGP egentligen är och flera kommuner känner sig osäkra på hur NGP relaterar till den egna kommunens arkivansvar.

”Svårast var metadata för geometrier. Att rita kartan i den nya programvaran var inga problem, men att förstå vad som skulle fyllas i för vissa kategorier i planbeskrivningen var svårt. Det fanns inte så mycket information att hitta om det, inte på myndigheternas hemsidor, och systemleverantörerna kunde inte svara. Det krävdes ett detektivarbete för att förstå hur det skulle se ut.”

Som en konsekvens av att Lantmäteriet inte haft alla lösningar på plats och tydliga vägledningar finns en känsla av att digitala detaljplaner fortfarande är något av ett utvecklingsprojekt.

”När vi skulle ladda upp planen i produktionsmiljön uppstod problem, så Lantmäteriet rådde oss att ladda upp den i testmiljön först. Men i den versionen fick vi inte någon verifikation på att planen laddats upp korrekt, så det tog ett tag att få bekräftat att det fungerade. Det var inte heller lätt att komma i kontakt med supporten via webbformuläret för att få svar på frågorna. Nu när vi har gjort det och gått igenom alla steg och har fått all information om hur det ska hanteras, nu är det lätt. Nu ska vi ta fram en egen vägledning och stödet för att leverera finns i programvaran.”

Det finns också vissa frågetecken kring avtalen för att bli producent- respektive konsument av data i NGP. Som de nu är formulerade gäller de alla kommunens informationsmängder, vilket gör det svårt att identifiera vilken chef som ska skriva under. Så länge det rör sig om planinformation är planchefen en logisk undertecknare men om fler informationsmängder ska produceras och tillgängliggöras ställer man sig frågan om det borde vara en förvaltningschef eller en ännu högre chef som skriver under.

## Nyttor av digitala detaljplaner

Nytta kan definieras som en mätbar förändring som uppfattas positivt av en eller flera målgrupper och som bidrar till en verksamhets mål. Nyttan kan mätas på olika sätt beroende på vad vi väljer att fokusera på. Ekonomisk nytta och kvalitetsnytta är t.ex. två olika aspekter av nyttobegreppet som fångas på helt olika sätt. I SKR:s enkätundersökning har frågan om nytta lämnats över till respondenten att själv avgöra vad som läggs i själva nyttobegreppet. Digitala detaljplaner pekades ofta ut som centrala i en digital samhällsbyggnadsprocess men det poängteras också att den stora nyttan med digital planinformation kommer att hamna i någon annan del av den komplexa beslutsprocess som kallas samhällsbyggnad. T.ex. bedömde Lantmäteriet i en rapport från 2019 att 90 procent av den förväntade nyttan av digital planinformation skulle falla ut i den privata sektorn.

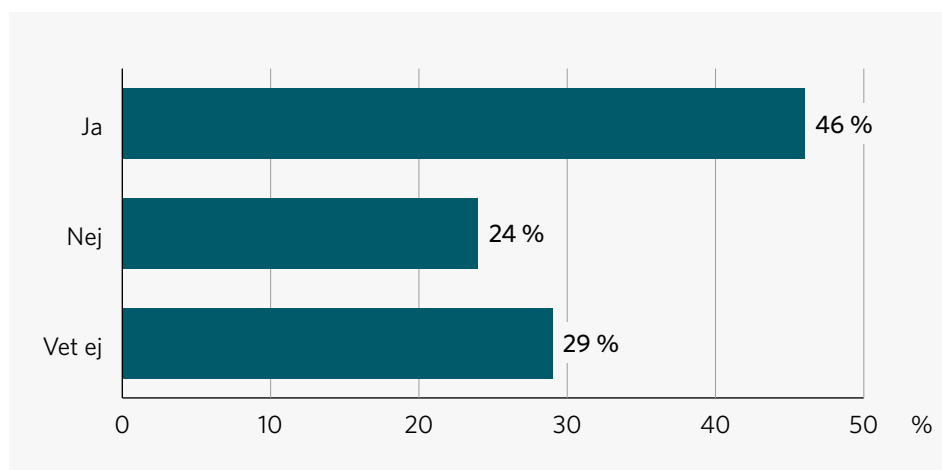
Nytta på kort respektive lång sikt är också viktigt att ha med sig i en diskussion om värdet av digitala detaljplaner. Mätbar nytta av standardiserad digital planinformation över ett år är med största sannolikhet en helt annan än den nytta som kommer att uppstå över tid när fler planer är digitala och programvarorna utvecklats. Att fortsätta prioritera digital utveckling och lägga resurser på ett arbete vars tydligaste nyttor kommer att visa sig i framtiden när det finns fler standardiserade informationsmängder kan vara utmanande i tider

av tuffa ekonomiska prioriteringar. Kommunerna går för närvarande från högkonjunktur och starka ekonomiska resultat rakt in i en lågkonjunktur och hög inflation. Försvagningen kommer främst från kraftigt ökade kostnader för pensioner, räntor och stora prisökningar inom välfärdens verksamheter vilket påverkar förutsättningarna för hela kommunens budget. Samtidigt pekas digitalisering av offentlig sektor ut som en av de viktigaste förutsättningarna för bibehållen välfärd.

En målbild med digital samhällsbyggnadsprocess som tidigare lyfts av flera kommuner är möjligheten att skapa en samlad lättåtkomlig bild av hur den byggda miljön kan utvecklas som är förståelig för alla, både invånare, tjänstemän och politiker. Andra möjligheter som brukar lyftas är digitala tvillingar, kommunaltekniska minnen och snabbare ärendehantering samt nya former för medborgardialog där kommunens digitala information, inte minst från detaljplaner, är en viktig grund.

Ur ett kommunalt perspektiv är det viktigt att identifiera nyttor för den egna verksamheten för att kunna göra ställningstaganden om framtida prioriteringar. Det ger också en fingervisning om vilka satsningar på både kort och lång sikt som kan leda till ytterligare mervärden. Knappt hälften av kommunerna anser i dagsläget att de har identifierat nyttor med digital planinformation. En fjärdedel har ännu inte identifierat några nyttor och en tredjedel är osäkra eller vet ej.

**Diagram 5:** Andel kommuner som identifierat nyttor med digital detaljplaneinformation



Identifierade nyttor efter första året med digitala detaljplaner kan sammanfattas i följande tre punkter

- › Ökad tillgänglighet till plandata
- › Ordning och reda på information
- › Effektivare ärendehantering

Den nytta som lyfts av flest kommuner är värdet av att detaljplaneinformationen har förutsättningar att bli mer tillgänglig. Dels gäller det rent praktiskt genom att kommunens detaljplaner presenteras i en enhetlig planmosaik, dvs en kommuntäckande karta där samtliga detaljplaner tillgängliggörs digitalt. Många kommuner har arbetat med en planmosaik under lång tid men om den presenteras på ett enhetligt sätt ökar möjligheten att skapa förståelse för detaljplanens innehåll och därmed tillgängligheten. För kommuner som själva inte vill bygga en egen planmosaik utgör NGP ett möjligt alternativ, dvs att kommunen hänvisar till Lantmäteriets tjänst. Ökad tillgänglighet kan också underlätta kommunikation med externa aktörer och allmänhet. Ofta behövs dock ytterligare kommunikationsinsatser för att skapa nytta för användare. Det är lätt att tro att bara för att något finns tillgängligt så kommer det att användas. I komplexa processer kopplat till planering och byggande krävs ofta ytterligare insatser för att privatpersoner och andra aktörer ska ha möjlighet att tillgodogöra sig informationen.

Att planarkitekten tvingas motivera de enskilda planbestämmelserna bidrar också till att tillgängliggöra detaljplanens intention och syfte. Även om det för många kommuner innebär en omställning att arbeta mer styrt så finns det ändå en förväntan på att större enhetlighet kring plankartornas bestämmelser på sikt bidrar till både smidigare interna processer och större förståelse från allmänheten.

”I dialog med bygglov välkomnar vi dock standarder, eftersom det då är lättare att tolka planen, hantera praxis och prejudikat när det hanteras på ett sätt.”

Ökad sökbarhet gör det enklare att ställa frågor direkt till planinformation. Att kunna få en samlad bild över vilka bestämmelser som gäller för en viss fastighet eller ett större område ökar möjligheter till egna analyser utifrån allmänhetens/exploatörens frågeställning.

Enhetliga regler för detaljplanens informationsmängder bidrar också till en tydligare bild av hur digital information kan struktureras. Detta i sin tur skapar förutsättningar för både processkartläggningar kring hur den information som tas fram hanteras och återanvänds i olika kommunala processer samt nya lagringsmöjligheter genom strukturerade databaser. Många kommuner lyfter att det finns ett stort värde i enhetlig lagring av alla geodata. En större förståelse för informationsflödena har också skapat incitament för bättre samverkan mellan olika förvaltningar.

”Detta har synliggjort behovet av samverkan mellan olika discipliner i planprocessen: planavdelning, lantmäteri, geografisk information m.fl. Ökad medvetenhet kring andra discipliners frågor, ex fastighetsgränser (lantmäteri), genomförandefrågor (lantmäteri, mark- och exploatering).”

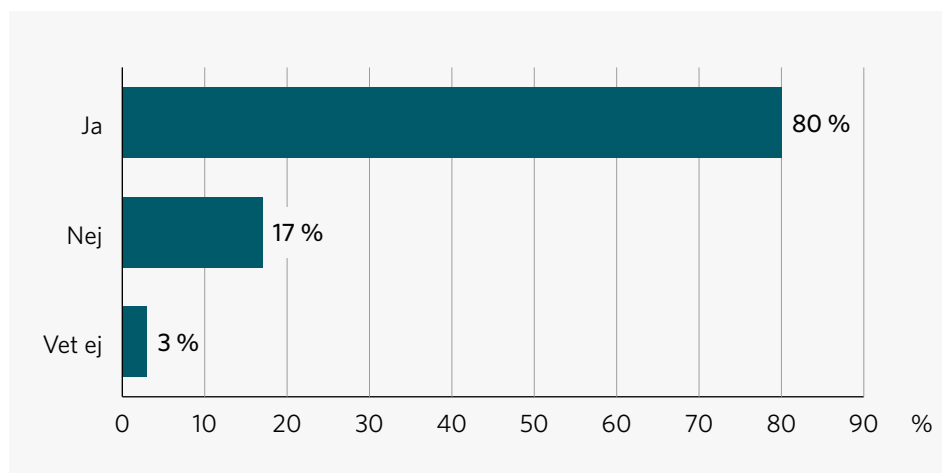
Detaljplanen upplevs ofta som komplex och svårtolkad av lekmän och det finns en förväntan på att större enhetlighet också leder till att planerna blir lättare att förstå och tolka av andra än planarkitekter och bygglovhandläggare. Genom att skapa en koppling mellan plankartan och planbeskrivningen tydliggörs också att både karta och beskrivning tillhör den beslutade planen och att plankartan inte kan förstås utan beskrivningen. Värdet av en större tydlighet och lättlästa planer välkomnas av kommunerna men många ställer sig ändå frågan om den inslagna vägen, framför allt vad gäller planbeskrivningen är rätt väg att gå.

”Jag vill framföra att det nya regelverket på det stora hela varit efterlängtat, inte bara från oss planarkitekter på kommunen utan även från bygglovhandläggare och då framför allt motivering av planbestämmelser som nu är ett krav. Det underlättar avsevärt bedömningen av bygglovsärenden.”

## Tillgång till programvara

Fungerande programvaror är en förutsättning för digitala detaljplaner och en digital samhällsbyggnadsprocess. Samhällsbyggnadsområdet karaktäriseras av låg konkurrens bland tillgängliga systemleverantörer och marknaden domineras av några få stora aktörer som ofta erbjuder lösningar från GIS-databaser genom hela kedjan till ärendehantering för bygglov. Standardiserade informationsmängder pekas ofta ut som en väg till större leverantörsberoende där kommunerna enklare ska kunna byta mellan systemleverantörer. Arbetet med en nationell infrastruktur för geodata har skapat förväntningar på både enklare upphandlingar och systembyten. Erfarenheterna pekar dock i motsatt riktning. Byte av systemleverantörer upplevs idag som krångligt och paradoxen blir att digitaliseringen som den utvecklas idag snarare medför att man knyts hårdare till systemleverantörerna i stället för det motsatta.

**Diagram 6:** Andel kommuner som har tillgång till rätt programvara/systemstöd för att upprätta detaljplaner enligt nytt regelverk



En stor majoritet av kommunerna, 80 procent, uppger att de har den programvara som behövs för att upprätta detaljplaner. Många anser dock att svaret snarare är ett delvis då modul för planbeskrivning fortfarande brister. Vissa kommuner har också fått vänta länge på installation.

”Vi har programvaran, men i praktiken håller den mycket dålig kvalitet (framförallt vad gäller programvara för att göra planbeskrivning) och utgör ett reellt hinder att ta fram digital planinformation.”



Den största utmaningen för kommunerna är att flera av de ledande systemleverantörerna inte har fullt färdigutvecklade programvaror och att programvaran upplevs som oprövad. Buggar i system, svårigheter att felsöka och längre tid på vissa arbetsmoment pga program som laggar lyfts upp som irritationsmoment. Många uttrycker förståelse för systemleverantörernas situation och att de haft en kort tid på sig för utveckling. Dock ställer man sig frågande till om det var rätt att lagstifta först, och sedan utveckla systemen som möjliggör för kommunerna att följa de nya kraven.

”Programvarorna funkar så bra som de kan givet förutsättningarna och de utvecklas ständigt. Problemet har varit den korta tidsplan som programvaruleverantörerna fick på sig att utveckla programvara för digitala planbeskrivningar.”

De system som idag finns på marknaden bygger på olika tekniska lösningar. Traditionellt har detaljplaner ritats i CAD-baserade miljöer som lämpar sig just för ritningar och modeller. Idag finns det även GIS-baserade system vars styrka ligger i att samla, analysera och visualisera geografisk data. Systemleverantörerna har skapat programvaror som kan kommunicera med NGP men det finns i dagsläget inga möjligheter att på ett enkelt sätt byta information mellan de olika systemen vilket skapar problem för kommuner som har ett behov av att byta information inte bara i en enkelriktad kommunikation med NGP utan också med andra leverantörer av planinformation.

”Alla aktörer tycks ha fokuserat på att sina egna tekniska lösningar ska prata med LM och geodataplattformen. Men synkningar mellan olika digitala lösningar fungerar ibland inte alls.”

Det går heller inte att använda planmoduler från olika system med varandra vilket flera kommuner beklagar. När en modell eller specifikation ska tas fram behöver det ske en balansgång mellan en konkret standard, som underlättar utbyte, och ett mer generellt ramverk som ger systemleverantörerna utrymme att innovera kring lösningar. Det är en balansgång, som i frågan om detaljplaneinformation inte lyckats fullt ut.

”Syftet med omställningen och digitaliseringen måste vara att skapa datamängder som är teknikneutrala - men jag tycker att det läge vi är i nu är som att ta ett steg tillbaka. Vi är i händerna på leverantörerna. Om inte leverantörerna lyssnar på marknaden och behoven då har vi inget val. Vi blir låsta i de system vi har. Det fanns en tid när det fanns ett utbytesformat mellan programvarorna men om man kollar aktörerna på marknaden idag så finns inget sätt att föra information mellan flera av systemen.”

För många kommuner innebär det nya regelverket att man varit tvungen att köpa in ny programvara. Digitalisering förväntas bidra med både effektivisering och andra nyttor men det kostar också i form av nya system som tynger en redan ansträngd kommunal budget. Små kommuner med liten planproduktion har många gånger svårare att bära kostnaderna. De har också generellt svårare att skapa tid och utrymme för utbildning och omställning.

Digital klyfta används ofta som begrepp för att beskriva den ojämna tillgången till och användningen av digital teknik mellan olika samhällsgrupper. Den digitala klyftan kan handla om flera faktorer som till exempel tillgång till teknik, teknisk kompetens, ekonomisk status, utbildningsnivå och ålder. Det finns en risk att en digitaliserad offentlig sektor skapar kostnader för resurs-svaga kommuner som inte kan hämtas hem i effektivisering. Samtidigt förväntas alla kunna erbjuda liknande tjänster till medborgarna.

”Generellt är tanken med detta god men införandet slår olika mot kommuner med olika förutsättningar. Hade önskat att regeringen när de införde kravet även såg till detta och att det fanns digitala lösningar (för alla) innan kraven ställdes.”

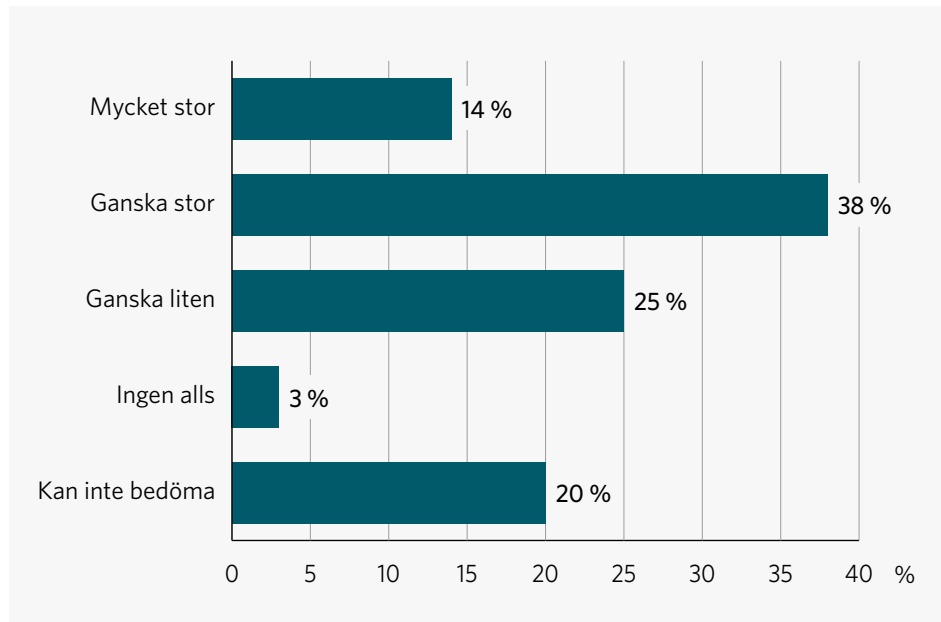
För små kommuner kan det vara ett alternativ att inte köpa in egen programvara utan använda sig av plankonsulter och genom kravställning säkerställa rätt leverans. Dock finns utmaningar med detta tillvägagångssätt vilket redovisas i avsnittet om plankonsulter.

”Kraven ökar och kostnaderna skenar, inget stöd från staten men en massa mer jobb för oss. Det är enkelt att ställa en massa krav men sedan att se till att alla har förutsättningar för det är det ingen som bryr sig om.”

## **Rutiner och arbetssätt**

Digitala detaljplaner utgör en av de största förändringarna i PBL sedan lagen infördes år 1987. För många innebär det en stor förändring i arbetssätt medan andra kommuner inte anser att arbetet påverkas i någon större utsträckning. Trots att många kommuner tycker att omställningsarbetet bjuder på utmaningar finns det också många som driver ett betydande utvecklingsarbete med fokus på att tillvarata digitaliseringens möjligheter.

**Diagram 7:** Kommunernas uppfattning om hur nytt regelverk för detaljplaner påverkat de egna arbetssätten



En tredjedel av kommunerna anser att det uppstått utmaningar/svårigheter kopplat till interna arbetsformer. För att dra nytta av digital planinformation krävs ofta ett mer genomgripande förändringsarbete som sträcker över förvaltningsgränserna. Den största utmaningen med digitaliseringen brukar ofta tillskrivas omställningen av våra sätt att arbeta och inte själva tekniken. Beroende på förutsättningar på hemmaplan kan detta arbete uppfattas som mer eller mindre utmanande. Här finns det också mycket som kan göras från nationell nivå i form av vägledningar och tydliggöranden för att underlätta omställningsarbetet för de kommunala förvaltningarna. En organisation med hög digital mognad har förmåga att identifiera nya lösningar som möjliggörs via digitalisering, bedöma deras relevans och sedan utveckla och använda dem. Många kommuner efterlyser en ännu tydligare målbild och satsningar från nationell nivå för att kunna ta ytterligare steg i det egna arbetet. De försöker verksamhetsutveckla och fatta strategiska beslut samtidigt som det saknas många grundläggande förutsättningar i en nationell digital infrastruktur. Bristerna kan inte enbart tillskrivas samhällsbyggnadsområdet utan gäller snarare generellt för digitalisering av offentlig sektor.

De nya reglerna och kravet på att informationen ska tillgängliggöras innebär att kommunen måste arbeta mer strukturerat med den digitala informationen och därmed även mer strukturerat vad gäller gemensamma arbetssätt och rutiner. I vissa kommuner innebär det här en stor kulturförändring medan andra påbörjat denna resa för länge sedan. Många lyfter betydelsen av rutiner, enhetliga mallar och förvaltningsövergripande synsätt som behöver genom-syra den framtida planprocessen. I detta ligger både en möjlighet men även en utmaning som kräver tid och resurser för att få på plats. Många kommuner har höga ambitioner men även en känsla av att det är ett stort arbete som ligger framför dem.

”Arbetsstungt i implementationsfasen. En effektiv och sömlös process känns långt bort.”

De intervjukommuner som kommit långt med produktionen av digital detalj-planeinformationen uppvisar vissa gemensamma nämnare. De personer som utsetts att arbeta med omställningen har både haft plan- och geodatakompe-tens, antingen i samma person eller att kommunen utsett ett par personer som arbetat tätt tillsammans. I samtliga kommuner har omställningen drivits av en person som klivit in som ny på kommunen ungefär vid tiden då myndig-heterna påbörjade kommunikationen kring framtida förändringar. Dessa personer har fått ett tydligt uppdrag att se över omställningen och också från början arbetat enligt nya rutiner, och i nya programvaror (när de funnits på plats). Övriga medarbetare på kommunen har ställt om i olika omfatt-ning – en del lätt, andra har upplevt processen som mer utmanande. Ledar-skapets betydelse, tid för verksamhetsutveckling och en tydlig målbild för det egna arbetet lyfts ofta upp som mer övergripande framgångsfaktorer.

Mallar, checklistor samt kartläggning av informationsflöden och processer syftar till att skapa förutsättningar för standardiserade data. Samtidigt krävs ett stort arbete för att skapa förståelse för varför detta är viktigt och vilka mervärden som kan skapas på längre sikt. T.ex. kan en informations-hanteringsplan tas fram som ett stöd för kommunen för att ha koll på information. Men värdet i planen ligger inte i själva dokumentet utan i att medarbetarna följer den och förstår innebörden av planen. Arbetet med att ta fram nya rutiner utgörs därmed både av själva bestämmelsen om ett till-vägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras samt arbetet med att säker-ställa att rutinen åtföljs.

”I samband med att det nya regelverket kom bytte vi programvara vilket gjorde påverkan mycket stor för vår kommun. Införandet av regelverket har haft påverkan på i princip samtliga interna rutiner, allt från beställning av grundkarta till framtagande av planbeskrivning, samt hantering av laga kraftvunna handlingar.”

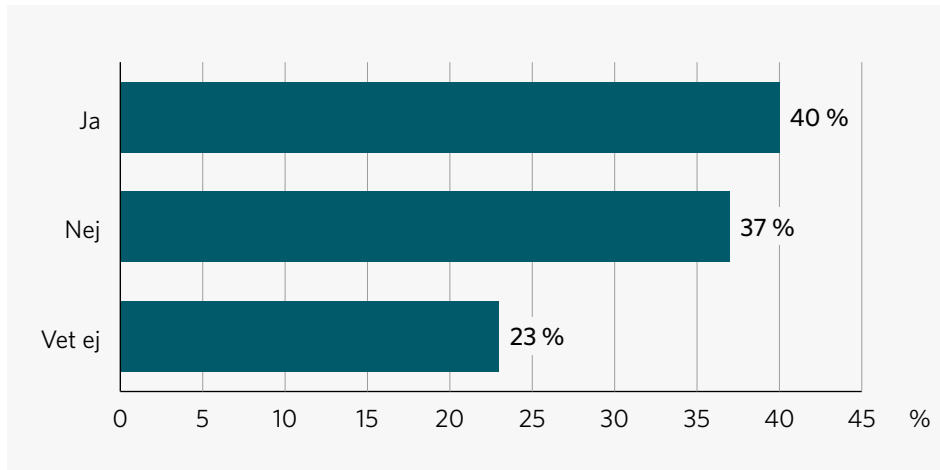
Samhällsbyggnadsprocessen är en komplex process som resulterar i stegvis kunskapsuppbyggnad som i sin tur leder till olika ställningstaganden i form av bland annat planer och beslut. Processen är därmed både informationstung och informationsdriven. Att samla information i förvaltningsövergripande GIS-databaser som struktureras och förvaltas skapar också förutsättningar för effektivare informationsutbyte internt. För kommunens GIS-kompetens är detta ofta ett självklart sätt att arbeta och geodatavärlden har länge haft en förståelse för värdet av standardiserad, strukturerad information. För planavdelningarna innebär det dock ett delvis nytt sätt att arbeta om kommunen väljer ett GIS-baserat system. Arbetet med digital samhällsbyggnadsprocess och digital planinformation har lyft betydelsen av en kommungemensam förståelse för hur informationen ska nyttjas i olika delprocesser. T.ex. har ärendehantering inom bygglov kommit långt i många avseenden. En fullt ut digitaliserad bygglovsprocess kräver dock att all data är digital, databasbaserad och kategoriserad efter regelsatt strukturerade metadata. På samma sätt behövs gemensam förståelse för översiktsplanens information och ställningstaganden, kommunens GIS-lager, grundkartans utformning, byggnadsinformationens betydelse etc. Genom förvaltningsövergripande interna processer och en gemensam syn på både planer och hur planernas information ska användas i efterföljande processer skapas nya förutsättningar för ett mer sömlöst informationsutbyte på hemmaplan.

## Plankonsulter

En majoritet av kommunerna (72 procent) använder plankonsulter för att ta fram detaljplaner. Det finns kommuner som bara använder plankonsulter men de flesta har även egna anställda planarkitekter. Med tanke på den omfattande användningen av plankonsulter är ett väl fungerande samarbete mellan kommun och konsult en förutsättning för ett effektivt detaljplanearbete.

Fyrtio procent av kommunerna anser att förutsättningarna för att upphandla och använda plankonsulter påverkats av nytt regelverk. Nästan lika många, 37 procent anser att förutsättningarna inte påverkats. Tjugotre procent har ännu inte bildat sig någon uppfattning.

**Diagram 8:** Andel av kommunerna som anser att förutsättningarna att upphandla och använda plankonsulter påverkats av nytt regelverk för detaljplaner



Kommunerna upplever att plankonsulterna varit sena på bollen att anpassa sina arbetssätt till de nya förutsättningarna. Det gör det svårt att ställa rätt krav på leverans då konsulterna inte har rätt programvara. Det finns en oro för att mindre konsulter slås ut då de större företagen har bättre förmåga att göra den tekniska omställningen. Få plankonsulter ritas i GIS-baserade system och kommuner som satsat på denna typ av programvara upplever att de har svårt att hitta konsulter som kan leverera enligt både föreskrifter och önskat leveransformat.

”Vi ställde om vår interna process, något som blir ännu svårare att få ut till externa konsulter. Vi får DWG-filer av konsulter, när vi hellre nu jobbar i vår interna databas”

Det finns också en oro för hur långt man kan gå i sin kravställning, dvs om det går att ställa krav även på leveransformat och inte bara på leverans enligt föreskrift. Ett annat problem som försvårar kravställningen är att flera plankonsulter ej fått tillgång till nödvändig programvara då vissa systemleverantörer helt enkelt prioriterar bort mindre konsultfirmor. Detta gäller framför allt planbeskrivningen. Som ett svar på den stora osäkerhet som fortfarande råder väljer flera kommuner att göra kortare upphandlingar för att inte låsa in sig i långa avtal som snabbt blir obsoleta.

”Vi hade en upphandling precis vid årsskiftet. Ställde som krav att konsulterna skulle kunna följa gällande föreskrifter, men inga kunde i det läget säga hur de avsåg att säkerställa detta. På grund av osäkerheten gjorde vi en upphandling som endast gäller i ett år.”

Kommuner som upphandlar samtliga detaljplaner och även upphandlar kompetens inom geodata lyfter behovet av bättre kravspecifikationer för upphandlingar framöver. Det blir ett praktiskt problem om kommunen inte själv sitter på programvaran och kan ta emot den digitala informationen. Det är också svårare att vara tydlig i sin kravställning gentemot konsulten.

Konsulter som står utan programvaror samt konsulter som använder en annan programvara än kommunens leder i dagsläget till extra handpåläggning och dubbelarbete. Det finns inget krav på att systemleverantörernas programvaror ska fungera mellan varandra utan de fungerar ensidigt mot NGP vilket skapar problem vid informationsöverföring mellan konsult och kommun. För att lösa detta problem väljer vissa kommuner att renodla konsultens uppdrag till att ta fram underlagshandlingar och inte själva plankartan som annars varit brukligt.

”De flesta kan inte leverera detaljplaner i vår nya programvara för pågående detaljplaner och det blir ett extra moment där kommunens handläggare får rita in och göra en digital detaljplan utifrån de handlingar som konsulten tagit fram.”

Många kommuner är dock snabba på att ställa om både kravställning, interna rutiner och processer för att arbetet ska fungera bättre. Kontroller och granskningar lyfts fram som centrala moment för att säkerställa informationens kvalitet och riktighet.

”Våra styrdokument riktade till konsulter har genomgått en revidering. Kontroll av den digitala handlingen har blivit viktigare för leverans till den nationella plattformen. Intern granskning av digital detaljplan har införts i alla skeden.”

Konsulter som arbetar direkt i kommunens IT-miljö lyfts också fram av många som en lösning. Detta kan dock innebära andra utmaningar där plankonsulterna måste innanför kommunens brandväggar och även in i andra av kommunens system. I dag sköter plankonsulter ofta en stor del av arbetet självständigt för att i slutändan leverera pdf och dwg-produkter vilket blir svårare i framtiden. Dessa problem uppstår som en teknisk och administrativ konsekvens av föreskriften och inte främst utifrån hur föreskriften är utformad.

”Det kommer bli en teknisk utmaning för kommuner att ha in konsulter som gör planer, för allt är så integrerat i de nya systemen. För att kunna leverera en plan i ett system som vi har krävs till exempel åtkomst till kommunens webbservrar. Hur ska en extern part släppas in bland våra kommunikatörer i webbmiljön? I ett annat system har vi en intern databas, där alla objekt ligger i vår arbetsdatabas. När jag går in och redigerar så skriver jag ner till min lokala databas. Om en konsult ska in och arbeta i det systemet, så räcker det inte med åtkomst till systemet, utan den måste helt integreras i vår IT-miljö och ha tillgång till våra SQL-databaser, bara för att rita ett streck. Det i sin tur ställer höga krav på en flexibel, intresserad och initierad IT-avdelning. Alternativt får vi arbetet att konvertera in det som en konsult ritat i något annat system. Följden blir att vi inte lägger ut planer på konsulter så länge vi klarar av arbetsbelastningen internt. En konsult får säkert en vpn-koppling från vår kommun i framtiden, men för att konsulten ska kunna framställa en plan krävs så mycket mer än att bara göra en ritning. Allt vårt underlagsmaterial, alla våra wms-tjänster med mera finns bara tillgängliga från vår domän - och det kommer vara svårt för en konsult att få tag i samma underlag som jag har internt. Enda sättet jag ser idag är att konvertera mellan systemen, men det tar ju tid från oss internt.”

En planprocess som i vissa kommuner upplevs som extra utmanande är de exploatörsdrivna planerna där byggherren ansvarar för att driva planprocessen och ta fram alla handlingar och underlag. Kommunen har myndighetsansvaret och ska säkerställa att kvaliteten i planprocessen upprätthålls. Osäkerheten gäller hur föreskrifterna för detaljplan hanteras i relationen mellan kommun, exploatör och plankonsult och vilket leveransformat kommunen kan kravställa från exploatören?



## Behov av ytterligare stöd

Det finns en stark önskan om att staten tar ett tydligare helhetsansvar för utvecklingen av en digital samhällsbyggnadsprocess. Idag upplevs mycket som ofärdigt när det kommer till den praktiska implementeringen som i dagsläget genomförs av kommunerna. Splittrade budskap mellan myndigheter kring hur föreskrifterna ska användas, framförallt när det gäller planbeskrivningen skapar ytterligare frustration. Bristande mottagarkapacitet av digital planinformation i staten samt avsaknad av tydliga regler och praktiska/tekniska förutsättningar för arkivering bidrar också till bilden av att de nya reglerna sätts utan en tydlig nationell tanke om vad som borde funnits på plats innan de blivit tvingande lagstiftning.

”Vi behöver planeringssystem som hänger ihop och där villkor, förutsättningar och regleringar stödjer processens syfte. Sedan behöver Boverkets och Lantmäteriets föreskrifter, verktyg och specifikationer hänga ihop och förhålla sig till den underliggande lagstiftningen.”

”Digitalisering är bara en fördel, men det släpar från statliga insatser. Vi har krav på oss sedan 1/1 2022 att på kort tid ställa om, vi försöker verkligen att uppfylla vår del. Men tyvärr saknas det framflyttningar när det gäller att ta emot våra handlingar, ligga i fas med oss, justera efter behov. Tydliggöra moment och mål. Mycket är ovisst kring slutmålet och när det är. Vi lägger ner mycket tid och pengar och vill inte tvingas behöva göra om t.ex. för att handlingen inte duger som juridiskt gällande i framtiden. Planbeskrivningen som utformas och som levereras digitalt kan inte tas emot ännu på rätt sätt, vi vet inte om det blir bra eller fungerar på ett bra sätt. Feed back uteblir på detta.”

Digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen sker i en tid då många andra krav och lagändringar också träffar det kommunala planeringsansvaret och i det nationella helhetsansvaret ligger också att förstå och analysera hur olika lagkrav som rör planeringens förutsättningar ska interagera och hanteras på kommunal nivå.

## Tydligare vägledning

Mot bakgrund av att det fortfarande är mycket som uppfattas som oklart av kommunerna efterlyser man framför allt tydligare vägledning samt förtydliganden i flera olika frågor. Oklarheterna kring planbeskrivningen gör att många känner osäkerhet kring vad som krävs av en planbeskrivning för att leva upp till föreskrifterna och här behövs ytterligare insatser från Boverket.

”Boverket har varit snabba med att ta fram föreskrifter och lagt i kommunernas knä att lösa det själva. Finns risk att det blir ”egna kulturer” efter att föreskrifter börjat användas, t.ex. med egna beteckningar och då har man ju missat poängen i alla fall.”

En annan utmaning är att det saknas ett tydligt nationellt ställningstagande kring hur den digitala planen ska hanteras rent praktiskt i relation till övrig lagstiftning som berör det kommunala beslutsfattandet. Oklarheter kring signering, arkivering, utskick, publicering på webben, GDPR, tillgänglighetskrav och informationssäkerhet skapar onödigt merarbete i både planprocesser, ärendehantering och beslut och kunskapsnivån kring hur olika lagstiftningar kan användas i en digital miljö behöver utvecklas. Det är förhållandevis ovanligt att det finns formkrav som direkt motstrider digital hantering, däremot finns det bland annat krav på att t.ex. myndigheters beslut ska vara utformade så att kraven på äkthet, informationssäkerhet och tydliga användargränssnitt tillgodoses. Dessa krav kan påverka utformningen av digitala verktyg och stöd. Arkivlagen och vad som gäller arkivering av digital planinformation är en fråga som skapar stor förvirring bland kommunerna.

”Kommunen har fortfarande inte landat i hur digital arkivering av detaljplan och planhandlingar ska gå till inom kommunen,”

Vid digitalisering av befintliga detaljplaner samt ändring av detaljplaner uppstår andra svårigheter som gör att många kommuner idag känner sig osäkra på vad som utgör en korrekt hantering och även här önskas ytterligare vägledning.

Eftersom Boverket inte har tagit en så central roll som kommunerna önskar efterfrågas att SKR borde tillhandahålla en fråga-svar-sida där kommunerna skulle kunna ställa frågor till myndigheterna för att få förtydliganden, som skulle kunna vara öppna så att svaren kan komma alla kommuner till gagn.

## **Ekonomiskt stöd**

Digitala detaljplaner och omställning till en digital samhällsbyggnadsprocess innebär i sig ingen ändring av kommunernas uppdrag, däremot innebär det en avsevärd ambitionshöjning när det kommer till teknisk infrastruktur på hemmaplan. Processerna blir mer teknikstyrda i det att man behöver förhålla sig till nationella förutsättningar och leverera till en nationell tjänst. Regeringen har valt att inte kompensera kommunerna ekonomiskt på annat sätt än genom en mindre ersättning om 50 000 kronor för anslutning till NGP. För många kommuner, framför allt bland de minsta innebär ambitionshöjningen kring digitala system en avsevärd kostnadsökning. Många efterlyser någon form av riktat ekonomiskt stöd för implementering och utbildning.

”Riktat ekonomiskt stöd då omställningen kräver stora resurser inom vår kommun. Med tanke på hur många små kommuner det finns i Sverige så är vi verkligen inte ensamma om detta bekymmer. Tillsammans med den brist på anställningsbar personal som finns inom området så ger det mycket dåliga arbetsförutsättningar för den befintliga personalen.”

## **Praktiskt stöd**

Ett önskemål som lyfts är mer konkreta stöd kopplat till olika delar av digital planprocess. Bland annat efterfrågas mallar för planbeskrivning och stöd kring hur man ska tänka kring taggning samt bollningsfunktion för leverans av detaljplaner till NGP. Det finns också önskemål om samordnade möjligheter för kommuner som inte har muskler för att köpa in programvaror att exempelvis använda gemensamma licenser för uppförande av detaljplaner. Det finns också behov av att få hjälp med att tydliggöra vilka krav man kan ställa på externa plankonsulter.

Flera kommuner lyfter också behovet av stöd och utbildning för konsulter. Uppfattningen är att plankonsulterna har varit sena på bollen att sätta sig in i vad de nya kraven egentligen innebär för den egna verksamheten och förutsättningarna framåt. Flera plankonsulter anser att de har haft svårt att få programvara och stöd från systemleverantörerna. Stöd kring personuppgiftshandling, informationssäkerhet och hur man kan ställa om arbetet för en digital planprocess är andra behov som uttrycks.

Det önskas också stöd vid upphandling av programvara. Flera kommuner uttrycker att ett sådant stöd borde erbjudits tidigare i processen. Överlag anser man att många frågor har lämnats över till kommunerna att lösa själva. Det finns också en oro för att fortsatta digitaliseringskrav kommer att genomföras utan att nödvändigt stöd finns på plats.

”Digitala detaljplaner är lite av ett nationellt experiment som kanske inte riktigt har testats innan det började implementeras. Kostsamt och resursintensivt.”

Kommuner vill ha fler goda exempel på hur andra har gjort och hur man arbetar för att dra nytta av digitaliseringens möjligheter. När det handlar om detaljplaner vill man se fler konkreta exempel från kommuner som kommit längre, t.ex. hur de arbetar med att upprätta planer och då specifikt med planbeskrivningen. Goda exempel på hur andra gjort och vilka nyttor man erhållit blir också ett sätt att skapa motivation på hemmaplan för ytterligare satsningar. Dessutom upplevs det som slöseri med skattepengar att samtliga kommuner sitter och funderar ut egna lösningar på hemmaplan istället för att i strukturerade former dela erfarenheter och lösningar med varandra.

Många kommuner skulle gärna se att SKR kan vara aktören som kopplar ihop kommunerna och skapar forum för samtal och samverkan. Man har inget emot att stödja varandra och hjälpas åt i omställningen, men önskar att det fanns mer ordnade former och utpekade forum för detta. Om det finns mer formella strukturer för detta så tror kommunerna att de kan stödja varandra ännu bättre.

## Avslutande reflektioner

SKR:s enkät samt kompletterande intervjuer visar att det finns ett utbrett missnöje med hur implementeringen av nytt regelverk för detaljplaner har genomförts. Tidsplanen har varit för snäv och för mycket har varit oklart vilket lett till problem för kommunerna. Samtidigt pågår ett intensivt omställningsarbete på många håll och kommunernas kapacitet att producera och hantera digital information ökar snabbt. Därför är det viktigt att staten tar ett fortsatt ansvar för att utveckla en nationell digital infrastruktur som lägger grunden för den omställning som nu sker, och sätter upp rutiner och processer som möter behov och skapar digital hantering av information i alla led.

För att möjliggöra fortsatta kommunala satsningar krävs en tydligare nationell målbild och färdplan för en digital samhällsbyggnadsprocess. Kortsiktiga uppdrag till ansvariga myndigheter och bristande intresse från den nationella politiken riskerar att underminera det arbete som såväl Lantmäteriet, Boverket och kommunerna lagt ner på att skapa förutsättningar för standardiserade datamängder och obrutna informationsflöden inom samhällsbyggnadsprocessen. Det är svårt att förändra arbetssätt utan en tydlig gemensam nationell målbild och det finns en risk att många kommuner tappar intresset att fortsätta arbetet på hemmaplan. Löpande information, stöd och utbildning från de ansvariga myndigheterna är ett återkommande önskemål från flera kommuner.

En annan reflektion är att det funnits en övertro på teknikutvecklingen och systemleverantörernas möjligheter att svara upp mot föreskrifternas krav. Staten har därmed lagt ett stort ansvar på kommunerna att driva på utvecklingen av programvaror vilket varit utmanande med tanke på att kommunerna varit fullt upptagna med att försöka sätta sig in i de nya kraven på den korta tid som ställts till förfogande. Resultatet av den snabba omställningen

har givit en situation där kommunerna i högre grad än tidigare hamnat i händerna på och blivit beroende av systemleverantörernas omställning och de system som utvecklats. Bindande föreskrifter kräver att dess konsekvenser ska lyftas och analyseras i förväg för att det ska gå att ta ställning till föreskriftens effekter. Att föreslå och införa bindande föreskrifter och hoppas på en tillräcklig teknisk utveckling i tid är att hantera föreskriftsrätten på ett felaktigt sätt. Inför fortsatt arbete med att standardisera informationsmängder krävs ett nytt förhållningssätt. Först måste det finnas fungerande lösningar som kan utvärderas utifrån hur de fungerar för att planlägga mark- och vatten, som möter såväl kraven från digitaliseringen som kraven på fördjupade utredningar, därefter kan man ta ställning till en eventuell tvingande lagstiftning. Underbetyget för digitala planbeskrivningar visar att det fortfarande finns svårigheter att hantera stora generella textmängder som inte har koppling till en specifik yta. Sammantaget pekar detta på att arbetet med att standardisera informationen i kommunernas översiktsplaner bör bedrivas på ett helt annat sätt vad som varit fallet för detaljplanen.

Statens mottagarkapacitet för digital information måste också utvecklas i samma takt som nya regler träffar kommunerna. Kommunernas förmåga att producera, hantera och arkivera digital information i samhällsbyggnadsprocessen utvecklas i snabb takt. Samtidigt finns det många statliga aktörer inblandade som inte hanterar digital information, och som inte kan hantera digitala leveranser från kommunerna. SKR konstaterar att detta försvårar kommunernas arbete. Tydligare ställningstaganden och vägledningar kring hur den digitala information som nu produceras ska arkiveras behöver också skyndsamt finnas på plats.

Om digitala detaljplaner ska kunna användas till automatiserade tjänster och beslut krävs fastighetsgränser av hög kvalitet och detaljplaner som relaterar till dessa på ett korrekt sätt. Det pågår redan olika projekt för att rätta upp fastighetsgränser men om staten menar allvar med en digital obruten samhällsbyggnadsprocess så krävs ytterligare satsningar på att höja kvaliteten i den digitala registerkartan. Registerkartan har byggts upp under lång tid och med olika tekniker och produktionsmetoder, vilket innebär varierad kvalitet och redovisningar utifrån varierande skalområden. Det här innebär att i vissa delar av landet finns stora felaktigheter, främst i glesbygd och i norra Sverige. I områden med höga markvärden där nya förrättningar genomförts som en följd av detaljplanering eller förbättringsarbeten är noggrannheten högre men en digital samhällsbyggnadsprocess i hela landet kräver även en kvalitetssäkrad registerkarta.

En digital samhällsbyggnadsprocess kräver också ett långtgående samarbete mellan kommunens olika förvaltningar. I denna rapport har vi pekat på många områden som staten kan och bör förbättra men förmågan att samverka internt utgör en av kommunernas stora utmaningar. Det finns fortfarande alltför många kommuner som arbetar utifrån förvaltningsgränser och i gamla stuprör. Att ändra arbetssätt ställer ofta krav på ledarskapet men även på den enskilde medarbetarens förmåga att ställa om. De utpekade nyttorna från digitaliseringen av detaljplaneinformation kan påvisas i mindre skala, men många kommuner efterfrågar fortfarande de goda exempel som kan användas för att öka förståelsen för omställningen såväl internt som externt. Många av de utpekade nyttorna är visionära och kommer troligtvis inte falla ut förrän mer information är digitaliserad och användarna och omvärlden har ställt om till än mer digitala processer. När de stora nyttorna dröjer är det viktigt att kunna lyfta de konkreta exempel som finns. SKR har en viktig roll att stötta medlemmarna i arbetet och enkäten visar på att det finns en stor efterfrågan på SKR som en samlande kraft på ett helt annat sätt än idag.

Fler kommunala lantmäterimyndigheter och möjligheter att samverka mellan KLM kulle också skapa förutsättningar för en bättre och snabbare digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. Då kommunerna ansvarar för den övriga samhällsbyggnadsprocessen har KLM-kommuner bra grund för att kunna implementera och skapa nyttor av digitaliseringen och man samarbetar redan med andra delprocesser i tidiga skeden.

När arbetet med en digital samhällsbyggnadsprocess initierades 2016 lyftes värdet av obrutna informationsflöden. Det är hög tid att vi åter fokuserar på den frågan och diskuterar innebörden av begreppet. Kommunerna vittnar om en tilltagande inlåsning i system och standardisering av detaljplaner har inte lett till enklare informationsutbyten utan snarare det motsatta. I dag kan samtliga programvaror som används för detaljplaner tillgängliggöra information i NGP men det finns inga krav på ett gemensamt leveransformat som gör att det även går att byta information mellan de olika systemen på ett enkelt sätt. Det finns heller ingen uttalad målsättning om att detaljplanernas information ska gå att använda i befintliga ärendehanteringssystem som används inom t.ex. bygglov. Om det finns en nationell önskan om obrutna informationsflöden och ökat systemberoende borde samtliga inblandade aktörer, dvs stat, kommun och systemleverantörerna skyndsamt staka ut riktlinjer för hur detta ska möjliggöras.

En annan fråga som bör lyftas ytterligare är vilken roll NGP ska spela framöver. Svaret kommer att få betydelse för hur tjänsten bör utvecklas framöver. Idag marknadsförs NGP som en tillgängliggörandelösning för information men det är i dagsläget inte tydligt vilka aktörer som förväntas nyttja tjänsten och på vilket sätt. Om vi vill att NGP i framtiden ska vara det självklara valet för alla aktörer som ska hämta information inom ramen för ett samhällsbyggnadsprojekt behövs en kraftig satsning på gränssnitt och användarvänlighet samt tidsplan för när nya informationsmängder finns på plats. Dessutom behöver fler statliga myndigheter få tydliga uppdrag att verka för en obruten digital samhällsbyggnadsprocess, t.ex. SCB och Skatteverket då dessa myndigheter har centrala roller i uppgiftsinsamling och hantering av information som rör både lov, byggande och fastigheter.

Sammanfattningsvis kan SKR konstatera att vi står mitt i en stor förändringsresa där kommunerna har en nyckelroll och har axlat ett stort ansvar i omställningen till digitala detaljplaner. Förmågan att producera och hantera digital information ökar i snabb takt men utvecklingen haltar. Kommunerna är den aktör som genomför en stor del av omställningen i praktiken och som möter och fångar upp de svårigheter men också möjligheter som arbetet för med sig. Det finns en stark önskan om ett tydligare nationellt helhetsansvar men för att det fortsatta utvecklingsarbetet med digital obruten samhällsbyggnadsprocess ska gå i mål krävs även att kommunernas förutsättningar och önskemål höras i större utsträckning än vad som hittills gjorts.





# Ett år med digitala detaljplaner

Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering

Från och med den 1 januari 2022 ska kommunerna ta fram detaljplaner utifrån Boverkets föreskrifter för detaljplan (BFS 2020:5) och planbeskrivning (BFS 2020:8) samt nationellt angivna tekniska specifikationer som upprättas av Lantmäteriet. Rapporten redovisar kommunernas erfarenheter av hur det har gått att implementera lagkraven i den kommunala detaljplaneprocessen.

En stor majoritet av kommunerna har påbörjat digitala planprocesser och trots att många kommuner tycker att omställningsarbetet bjuder på utmaningar bedrivs ett betydande utvecklingsarbete med fokus på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Det finns en stark önskan om att staten tar ett tydligare helhetsansvar för utvecklingen av en digital samhällsbyggnadsprocess. Idag upplevs mycket som ofärdigt när det kommer till den praktiska implementeringen som i dagsläget genomförs av kommunerna. Tydligare vägledningar, ytterligare juridisk utveckling samt praktiskt och ekonomiskt stöd efterfrågas.

Underlaget bygger på resultat från den enkät som SKR skickade till kommunerna i januari 2023 samt kompletterande djupintervjuer.

ISBN 978-91-8047-191-6

Ladda ner eller beställ på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)