



Rapport 2018:15



Länsstyrelsen
Stockholm

Digital infrastruktur i planläggningen

Illustration, omslag: Wivi-Anne Bengtsson,
Smarta Samhället, Region Skåne

Utgivningsår: 2018
ISBN: 978-91-7281-828-6

För mer information kontakta Claes Palmgren,
enheten för näringslivsutveckling.

Länsstyrelsen i Stockholm
Telefon: 010-223 10 00

Länsstyrelsens rapporter finns på
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Förord

Den digitala infrastrukturen är en del av samhällets tekniska försörjningssystem. Dess fysiska form av ledningar, master och byggnader behöver beaktas i all form av ny exploatering eller ombyggnad för att säkerställa att boende och verksamheter har tillgång till snabbt bredband.

Ofta hamnar den digitala infrastrukturen utanför den formella planprocessen. Fysiska nät och aktiv utrustning ägs av marknadsaktörer som i konkurrens med varandra bygger ut sin infrastruktur. Utbyggnaden sker ofta i en så hög takt att den offentliga planprocessen sällan hinner med. Samtidigt kan fysisk planering skapa förutsättningar för en digital infrastruktur som är långsiktig, robust och minimerar ingrepp i känslig miljö.

Sedan plan- och bygglagens ändring år 2011 definieras ”elektronisk kommunikation” som ett allmänt intresse. År 2017 förstärktes skrivningarna genom att ett tekniskt krav i plan- och bygglagen vid bygglov och bygganmälan lades till, som ska säkerställa infrastruktur för bredband i nya byggnader.

Länsstyrelserna har flera sammanfallande uppdrag inom bredband- och samhällsbyggnad. Länsstyrelserna ska verka för länets utveckling och de nationella bredbandsmålen, exempelvis genom beslut om stöd på landsbygden. Inom samhällsbyggnad har länsstyrelserna en vägledande och samordnande roll kring statliga intressen i den fysiska planeringen. I vissa fall har länsstyrelsen också mandat att överpröva kommunens detaljplaner.

Sedan år 2015 har Länsstyrelsen i Stockholms län haft regeringens uppdrag att verka för övergripande samverkan och samordning kring bredbandsutbyggnaden. En viktig del i uppdraget är att stötta kommunerna. Uppdraget utgår från regeringens bredbandsstrategi, men även länets samlade mål- och visionsdokument ”En digital agenda för Sverige”, där Digital Infrastruktur är ett utpekad huvudområde.

Den här rapporten är en nulägesanalys som beskriver behov hos fysiska planerare i Stockholms län, som Länsstyrelsen uppfattat att en vägledning behöver svara upp till. En slutlig vägledning för Stockholms län ska även kunna återspegla andra regionala perspektiv och viljeriktningar, både från regionplaneringen och från den regionala digitala agendan.

Ulrika Geber, Landsbygdskontor

Karina Uddén, Tillväxtdirektör

Patrik Åhnberg, Samhällsbyggnadsdirektör

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 7 |
| Bakgrund | 8 |
| Vad är digital Infrastruktur? | 9 |
| Plan- och bygglagen | 9 |
| Pågående planering i länet | 10 |
| Genomförande | 11 |
| Metod och avgränsningar | 11 |
| Intervjupersonerna och deras organisationer | 12 |
| Intervjupersonerna | 12 |
| Kommunernas organisation av planeringsverksamheten | 12 |
| Digitalisering och digital infrastruktur i kommunens processer | 13 |
| Planeringsprocesserna | 14 |
| Översiktsplanering, detaljplanering och bygglov | 14 |
| Marknadens aktörer och planering | 15 |
| Samförläggning och "koll på ledningarna" | 16 |
| Mellankommunalt samarbete och samarbete inom kommunen | 16 |
| Önskemål om stöd från länsstyrelsen | 17 |
| Sammanfattande kommentarer | 18 |
| Kompetensutvecklingsområden | 19 |
| Digitaliseringens roll i samhället | 20 |
| Plan- och bygglagens roll | 20 |
| Kommunens roll | 20 |
| Marknadens roll | 21 |
| Planerarens roll | 21 |
| Bilaga 1: Lästips | 22 |
| Bilaga 2: Frågeguide | 23 |
| Bilaga 3: deltagande kommuner | 25 |

Sammanfattning

Den allmänna kunskapen om plan- och bygglagens skrivningar om elektronisk kommunikation är låg bland översikts- och detaljplanerare i länets kommuner. Digital infrastruktur och digitalisering finns inte som naturliga frågor i planeringsprocessen, och kommunerna går miste om en möjlighet att sätta digital infrastruktur i ett lokalt strategiskt sammanhang, och säkra tillgänglighet och kapacitet för framtiden.

Att utbyggnaden av digital infrastruktur är marknadsdriven fråntar inte kommunen ansvar. Det finns flera frågor i skärningspunkten mellan kommunalt ansvar, möjligheter och skyldigheter och marknadens dito, som påverkas av kommunens agerande. Frågorna koncentreras särskilt till markanvändning, kommunal planering och långsiktighet samt kommunens ansvar för att tillgodose medborgarnas, näringslivets och samhällets behov av digitala tjänster och kommunikation.

Slutsatser från rapporten är att det finns ett behov av perspektivförskjutningar i hur planeringsfunktionerna betraktar digital infrastruktur, så att:

- samhällets digitalisering är en av grundförutsättningarna i den kontext som planerarna verkar inom och att digital infrastruktur har en given plats tillsammans med annan infrastruktur.
- tekniken sätts in i ett konkret sammanhang visavi de faktiska behov som finns idag och i ett framtidsperspektiv.
- regleringen utnyttjas för att tillvarata de möjligheter som finns för att skapa framtidssäkra och dokumenterade strukturer.
- inte marknadsaktörernas och byggherrarnas planering av digital infrastruktur betraktas som dessas egna angelägenhet och att konstruktivt sker utbyte inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Syftet med studien som redovisas i denna rapport är att ta fram kunskap om hur kommunerna arbetar med digital infrastruktur i planeringsprocesserna och identifiera behov. Intervjupersonerna ger uttryck för att man skulle vilja inkludera digital infrastruktur på ett ändamålsenligt sätt i sitt arbete om man visste hur och kunde få stöd för det. Länsstyrelsen avser att ta fram en vägledning som kan bidra till detta.

Bakgrund

Den digitala infrastrukturen med fullt utbyggda trådbundna och trådlösa bredbandsnät samt digitala tjänster, är inom en snar framtid absolut nödvändigt för att samhället ska fungera. Den bidrar till att göra det möjligt att bo, leva, arbeta och på annat sätt vistas och verka i Stockholms län.

År 2010 tog Boverket på uppdrag av regeringen fram en vägledning (Elektroniska kommunikationer i planeringen, M2009/4802/A) inför den plan- och bygglagstiftning som år 2011 skulle komma att definiera ”elektronisk kommunikation” som ett allmänt intresse. År 2017 förstärktes kommunernas roll genom att det infördes ett tekniskt krav i plan- och bygglagen, att tillämpa vid bygglov och bygganmälan, vilket ska säkerställa att nya byggnader har en infrastruktur för bredband.

Plan- och bygglagen innehåller både möjligheter och skyldigheter att hantera elektronisk infrastruktur i den fysiska planeringen och i bygglovsärenden. ”Elektronisk kommunikation har förts in som ett allmänt intresse och möjligheten att bestämma markreservat för anordningar för elektroniska kommunikationsnät förtydligats. Tillgång till informationsteknologi och planering för samhällets digitalisering är en så viktig fråga att den självklart bör hanteras av kommunerna på liknande sätt som vägar, el och vatten i översikts- och detaljplanering.” Boverket, Elektroniska kommunikationer i planeringen, M2009/4802/A.

Stockholms läns länsstyrelse har haft indikationer på att skrivningarna om elektronisk kommunikation i plan- och bygglagen i låg utsträckning eller inte alls, beaktas av länets kommuner.

Detta gav anledning till att närmare undersöka förhållandena och under våren 2018 har länsstyrelsen därför besökt och intervjuat översiktsplanerare och detaljplanerare i 17 av länets kommuner.

Syftet med intervjuerna har varit att sammanställa ett underlag till hur länsstyrelsen kan stödja kommunerna att i ökad utsträckning beakta elektronisk kommunikation/digital infrastruktur i den fysiska planeringen, inför samhällets fortsatta digitalisering. Denna sammanställning utgör rapporteringen av intervjustudien. I slutet av rapporten finns förslag till kompetensutvecklingsområden, som kan göra planerarna tryggare i hur de behandlar digital infrastruktur och att detta på ett naturligt sätt kommer in i planeringsprocesserna.

Vad är digital infrastruktur?

Länsstyrelsen i Stockholms län använder uttrycket ”digital infrastruktur” som ett samlingsnamn för all den infrastruktur som möjliggör elektronisk kommunikation och är en grundförutsättning för samhällets digitalisering. Uttrycket tillämpas av Regeringen nationellt och i den regionala digitala agendan för Stockholms län.

Digital infrastruktur omfattar både fysisk infrastruktur för digital kommunikation, liksom virtuell infrastruktur i form av standarder, protokoll och informationsklassning. För den fysiska planeringen så avses i första hand fysisk infrastruktur i form av de ledningar, master och anläggningar som krävs för att förse invånare och verksamheter med fast och mobilt bredband.

I regeringens digitaliseringsstrategi lyfts tillgången till digital infrastruktur som en avgörande förutsättning för att transportera data i ett modernt samhälle. Hela Sverige bör ha tillgång till infrastruktur som medger snabbt bredband, stabila mobila tjänster och som stödjer digitalisering.

Den regionala digitala agendan för Stockholms län betonar att olika infrastrukturer samverkar med varandra. Trådlös teknologi använder radiovågor med begränsad bandbredd. För att inte begränsa kapaciteten ytterligare förutsätter trådlös kommunikation att de radiomaster som mobiltelefonerna ansluter till i sin tur är anslutna till ett markbundet fibernät.

Plan- och bygglagen

Sedan plan- och bygglagens ändring 2011 definieras ”elektronisk kommunikation” som ett allmänt intresse (2 kap 5§). Det innebar en utvidgning av det kommunala samordningsansvaret för mjuk och hård digital infrastruktur genom att kommunerna i sina översikts- och detaljplaner är skyldiga att beakta behovet av elektroniska kommunikationer.

I detaljplaner får kommunen ha bestämmelser om markreservat för bredband/fiber, i likhet med vad som gäller för andra anläggningar och ledningar av allmänt intresse, som för trafik, VA och energi. Skyldigheten att beakta bredband omfattar även bygglovhanteringen. 2017 förstärktes kommunernas roll genom ett tekniskt krav i plan- och bygglagen att tillämpa vid bygglov och bygganmälan som ska säkerställa att nya byggnader ska ha en infrastruktur för bredband.

2017 kom nya allmänna råd om krav på bredbandsanslutning för vissa byggnader, BFS 2017:1. De nya reglerna i Plan- och byggförordningen innebär följande:

1. En byggnad som innehåller bostäder eller arbetslokaler ska vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att lägenheterna lätt kan anslutas till ett höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.
2. Ett flerbostadshus ska vara utrustat med en accesspunkt i eller utanför byggnaden. Undantag gäller för vissa byggnader, till

exempel fritidshus, komplementbyggnader, komplementbostadshus och tillfälliga anläggningsboenden. Kraven gäller vid nybyggnad och ombyggnad. De nya reglerna i PBL och PBF ska tillämpas på ärenden där ansökan om lov alternativt anmälan kommit in från och med den 1 januari 2017.

Pågående planering i länet

Stockholms län har en aktiv samhällsplanering. Flera stora projekt planläggs och kommer att genomföras inom de närmaste åren. Den beräknade befolkningsökningen är stor i princip i alla intervjuade kommuner. Senaste årens ökning av invånarantal har i huvudsak möjliggjorts genom en högre trångboddhet än tidigare.

Utmaningar och förutsättningar ser olika ut i olika kommuner. När det gäller särskilda förutsättningar, är det flera kommuner som säger ”Vi har allt: tätorter med olika karaktär, inklusive segregation, pendling, fritidshusområden, landsbygd, glesbygd, riksintressen, grundvattentäkter och svår terräng.” I kommuner som har befolkade öar finns fler komplicerande faktorer. Arbetspendling är genomgående för länets kommuner, där underlättande faktorer som nämns av intervjupersonerna är lokaltrafikens turtäthet och zongränser samt fungerande uppkoppling via mobilnäten under pågående resa.

Intensiteten och var man befinner sig i olika processer skiljer sig mellan kommunerna. Politiken styr utifrån hur och var man vill exploatera, aktiva medborgare påverkar i vissa kommuner. Infrastrukturella projekt och överenskommelser med staten har i sammanhanget stor betydelse. Exempelvis kommer tunnelbanan att dras till Nacka och kring den koncentreras utvecklingsinsatser och bostadsbyggande. En tvärförbindelse med ny sträckning av väg 259 över Södertörn planeras vara klar före 2030. Vidare innebär Sverigeförhandlingen för länets del att spår för tåg och tunnelbana byggs ut med bidrag från staten och att kommunerna som motprestation förbinder sig att bygga över 100 000 nya bostäder.

Stora genomfartsleder är både livsnerv och pulsåder utmed vilka kommunerna vill utvecklas och gärna dra ännu större nytta av, till exempel genom fler avfarter. Samtidigt skär de itu samhällen och ställer stora och svåra krav på byggnationerna i närheten. Tankar om och planer på överdäckning finns i flera kommuner. Detta kan bidra till större ytor att bygga på, samtidigt som det är dyrt och det finns en stor riskbild med överdäckning. Planer på omvandling av hårt trafikerade vägar till stadsgator finns i flera kommuner, som Stockholm, Haninge och Sundbyberg, vilket bland annat kan ge möjligheter att bygga närmare gatan.

Det byggs mycket och bostadsbyggandet dominerar, vilket i vissa kommuner har lett till underskott på lokaler och verksamhetsytor. Det är i allmänhet mer attraktivt för byggherrarna att bygga bostadshus utan lokaler. Dock finns exempel på kommuner som aktivt verkar för att bostäderna ska matchas med

lokaler, som i Täby, Upplands Väsby och Nynäshamn. Arbetsplatser ses också som ett bidrag till levande stadsmiljöer. I Botkyrkas ÖP uttrycks målet om 15 000 nya arbetsplatser till 2040. I exempelvis Haninge, Jordbro, byggs ett stort verksamhetsområde för industrier och andra företag och i Upplands-Bro byggs och planeras för logistik och andra verksamheter i både Brunna och Bro.

I de flesta kommuner pågår centrumutveckling i olika faser, i en eller flera kommundelar. I vissa fall arbetar man med olika identitet och profilering i olika stadsdelscentrum inom samma kommun. En utmaning som nämns är att samtidigt behålla det lokala småföretagarlivet i centrum som utvecklas. Ambitioner att utveckla och binda samman stadsdelar förekommer också. Ett syfte med förtätade stadsmiljöer, ”att bygga staden”, har betydelse för att nå kommunens miljömål, då närheten till service och kollektivtrafik redan finns. Även helt nya exploateringsområden förekommer, som exempelvis Riksten i Botkyrka.

Vissa kommuner ser permanentning av fritidshusområden som en naturlig utveckling (som Värmdö och Tyresö) och underlättar för detta. För andra innebär permanentning ökade kostnader som man vill undvika, som utbyggnad av VA-system, upprustning av vägar och snöröjning. Många av länets fritidshusområden ligger inom riksintresse för 4 kap., rörligt friluftsliv och högexploaterad kust. Att permanenta dessa områden i detaljplan som fast bostadsbebyggelse är därmed svårt.

Kommunen är i de flesta fall den största enskilda arbetsgivaren och både in- och utpendling präglar intervjuade kommuner. En kommun arbetar aktivt för att ”ta hem pendlarna”, genom att planera för kontorshotell med distansarbetsplatser (Tyresö). Övriga kommuner har inga sådana uttalade planer, även om frågan i flera fall diskuteras. En kommun menar att pendling är ofrånkomligt och kommer så alltid att vara inom arbetsmarknadsregionen, men att den i möjligaste mån måste ske med kollektivtrafik – i det sammanhanget behöver digital infrastruktur vara så bra att det går att arbeta på tåget eller bussen, vilket idag inte alltid är fallet.

Genomförande

Metod och avgränsningar

Studien omfattar sjutton av länets kommuner, där semistrukturerade och explorativa intervjuer har genomförts med översikts- och detaljplanerare på plats i deras lokaler.

Fokus är på den fysiska planeringen och hur berörda avdelningar, enheter och enskilda anställda uppfattar sitt och organisationens ansvar för digital infrastruktur/elektronisk kommunikation i förhållande till PBL och den kontext man anser sig befinna sig i. Se även bilaga 2 för intervjuguide.

Intervjustudien kartlägger inte faktiska förhållanden kring kommuners aktiviteter inom digitalisering av olika typer av processer eller hur andra

förvaltningar eller organisationer inom kommunen arbetar, vilka har eller kan ha betydelse för utbyggnad digital infrastruktur.

Intervjupersonerna och deras organisationer

Intervjupersonerna

Inbjudan att delta i intervjun har ställts till cheferna för respektive planeringsfunktion, men utom i ett fåtal fall har deltagandet delegerats till medarbetare. Cheferna tillfrågades att peka på intervjupersoner i sin organisation, men att de inte själva deltar i högre utsträckning kan också möjligen indikera att bredband och digital infrastruktur inte har hög prioritet.

Alla intervjupersoner var välvilligt inställda, intresserade och mycket tillmötesgående. En stor majoritet var inledningsvis avvaktande gällande sakfrågan, då man menar att den endast har lite att göra med deras tjänst. En del var lite oroliga för att inte kunna ”svara rätt” på frågorna.

Yrkeskåren planerare har påtagligt god arbetsmarknad och rörligheten är stor, mellan kommuner och mellan kommunal och privat verksamhet. De flesta av intervjupersonerna har sin bakgrund från KTH, BTH, Stockholms universitet, Uppsala universitet eller från flera olika lärosäten. Man har examen i samhällsplanering, samhällsbyggnad, samhällsvetenskap, landskapsarkitektur, arkitektur eller kulturgeografi, eller en sammansatt utbildning som leder till en masterexamen. Många av de intervjuade är relativt nytexaminerade, men har i flera fall ändå hunnit byta arbetsplats en eller flera gånger, mellan kommuner men också mellan kommun och privat sektor. En minoritet av de intervjuade har arbetat på aktuell arbetsplats mer än två år, flera har bara arbetat där i mindre än ett år.

Flera intervjupersoner vittnar om att PBL har en liten eller obefintlig roll inom deras respektive utbildning. En stor andel av intervjupersonerna kände heller inte till skrivningarna om elektronisk kommunikation som allmänt intresse i PBL. Med enstaka undantag uppfattade ingen att de har haft anledning att hänvisa till PBL i bredbandssammanhang. I många fall hänvisade man till att aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation tillsammans med byggherrarna ansvarar för anslutningarna.

Mot bakgrund av ovanstående observation, behöver en vägledning anpassas och begränsas i omfattning så att den utan större hinder kan inkluderas i planerarens vardagliga arbete. Vägledningen behöver också göras lätt tillgänglig för personer med begränsade förkunskaper inom plan- och bygglagen.

Kommunernas organisation av planeringsverksamheten

Kommunerna har olika sätt att organisera sig kring planläggningsarbetet. I vissa kommuner sitter översiktsplanerare och detaljplanerare nära varandra organisatoriskt (exempelvis i Upplands Väsby och Tyresö), i andra sitter man på olika avdelningar (som i Nynäshamn och Täby), medan man i Nacka

arbetar uteslutande processororienterat. I de fall där översiktsplanerare och detaljplanerare sitter nära varandra, uttrycker man uppskattning för detta faktum, man behöver varandras kompetens i det dagliga arbetet. Dock upplevs det som en nackdel för översiktsplanerarna om man samtidigt kommer längre ifrån politiken och beslutsfattarna. Några som inte sitter nära varandra, tycker att det skulle ha varit bättre att finnas inom samma avdelning (eller motsvarande), men i Täby fungerar samarbetet utmärkt ändå.

Digitalisering och digital infrastruktur i kommunens processer

Frågan om digital infrastruktur är inte ointressant för intervjupersonerna, tvärtom. Insikten om bredbandets betydelse för medborgare och verksamheter är god.

Intervjupersonerna har tillfrågats om hur progressiv man uppfattar att den egna kommunen är i frågor som rör digital infrastruktur och digitalisering. Kommunerna arbetar med digitalisering i olika grad och med olika intensitet och intervjupersonerna har kunskap om digitalisering av de egna interna processerna ”papperslöst kontor” samt i vissa fall välfärdstjänster för vård och omsorg. Man ser det som positivt att medborgarna kan nå kommunen, mer sällan ser man digital infrastruktur utifrån kommunens egna behov att nå sina medborgare. Vidare känner man till – eller har tagit reda på inför intervjun – om det finns en digitaliseringsstrategi, bredbandskoordinator eller liknande och om det finns strategier eller styrdokument avseende digitalisering eller bredband.

Intervjupersonerna ser överlag inte spontant kopplingen mellan digitalisering och tillgänglighet till digital infrastruktur – att infrastrukturen är en förutsättning för digitaliseringen – och kan inte ge exempel på att annan del av kommunen har lyft och tydliggjort sambandet. Intervjupersonerna understryker att bredbandsutbyggnaden är en fråga för marknaden.

Förutom att flera kommuner är uppe i eller förbereder för ett arbete att digitalisera de egna processerna, råder det inom intervjupersonernas enheter/avdelningar ingen pågående diskussion om digitalisering i samhället, den digitala infrastrukturens betydelse och kommunens roll eller hur detta kan ta sig uttryck i planeringen. Personligt engagemang och vissa arbetsuppgifter skilda från planeringsarbetet hos enskilda intervjupersoner bidrar till löpande kontakter med andra delar av kommunen, till exempel digitaliseringsstrategi, bredbandsansvarig eller stadsnät, men det ger inte avtryck i planeringsprocesserna som sådana. De flesta intervjupersoner kontakter nämnda tjänstepersoner/organisationer vid behov, exempelvis för att få input till översiktsplan.

Sammanfattningsvis och med ovanstående som grund, prioriteras digital infrastruktur och digitaliseringsfrågor ner bland alla andra angelägna arbetsuppgifter som planerarna har. Dock så hänvisar ett par kommuner till kommande rekryteringar som ska stärka kompetensen kring it och

digitalisering, i första hand till annat än själva planeringen, men förhoppningen är att det ska ”spilla över” också på planeringsverksamheten.

Planeringsprocesserna

Översiktsplanering, detaljplanering och bygglov

Planerarna utsätts för tryck från många olika håll, med avseende på vad som bör vara med i en översiktsplan. Ett citat från en intervju som sammanfattar vad flera intervjupersoner har sagt är ”Alla vill ha med allt i en översiktsplan. Men det får inte plats.”

Flera intervjupersoner uppger att det är knepigt att få det stöd från andra berörda delar av kommunen man skulle önska, it-enhet, enheter som jobbar med digitaliseringsfrågor, VA-enheter med flera. Det gäller både när det gäller praktiska, konkreta frågor och samt stöd hur man ska uttrycka sig i översiktsplanen. Flera intervjupersoner menar att frågan är ”splittrad” eller ”spretar” i kommunen och en uttrycker det som att ”ingen i kommunen ägde frågan”, när man ville ha hjälp till en översiktsplan. Engagemanget i bredbandsfrågor är i stor utsträckning personberoende och där aktiva tjänsteinnehavare finns, har som nämnts tidigare också strukturer för utbyte och samarbete utvecklats. Flera menar att teknikutvecklingen är oviss och att man inte vet vilken teknik som kommer att gälla, om det är relevant att tala om trådbunden infrastruktur, kanske kommer allt att gå i luften? Då blir det även svårt att planera, menar man. De kommuner som har stadsnät överlåter planeringen av digital infrastruktur till detta.

Många kommuner befinner sig just nu i en översynsfas gällande översiktsplanerna, efter varierande tid. Det är inte ovanligt att man nu håller på att fasa över till en mer rullande planering, där man mer kontinuerligt arbetar med långsiktig planering genom programarbete eller fördjupade planer.

Flera nya eller reviderade översiktsplaner beräknas antas under innevarande år. Digital infrastruktur och/eller digitalisering finns nämnt i de allra flesta översiktsplaner under rubriker som teknisk försörjning, infrastruktur eller service. Hur mycket som står beror på översiktsplanens inriktning och omfattning, samt hur mycket stöd de som ansvarat för avsnittet har fått av andra delar inom kommunen. Ibland finns i huvudsak bara en ögonblicksbild av bredbandstäckningen i kommunen. Vanligast är i form av allmänna formuleringar hämtade från kommunens bredbandsstrategi eller andra policydokument. I många fall finns referenser till andra strategidokument, men det finns även exempel där man undviker det, på grund av att dokumenten kan uppdateras vid olika tidpunkter och att man inte vill referera till eller från obsoleta texter.

Vid detaljplanering, finns exempel på att man anger plats för teknikbodar eller liknande, men i allmänhet gäller detta el eller pumpstationer. Generellt ser intervjupersonerna, i synnerhet vid nybyggnation att marknadens aktörer

(nätägare, byggherrar) löser det sinsemellan. I vissa fall kan andra förvaltningar ha kontakter med dessa (VA, ev. stadsnät, enheter som ansvarar för gator och parkmark osv.). Undantag existerar, där man finner det lämpligt och i enlighet med PBL eller annan reglering och använder de möjligheter som finns att styra anläggningen av digital infrastruktur i enlighet med kommunens önskemål.

I några fall hänvisar intervjupersoner till bygglovshandläggarna och menar att det är där den digitala infrastrukturen blir relevant. Flera av intervjupersonerna känner till fall i den egna kommunen, där det har blivit problem eller diskussion kring bygglov för master och/eller ledningsdragning, på grund av skilda önskemål och behov hos kringboende, markägare och marknadsaktörer inom elektronisk kommunikation.

Marknadens aktörer och kommunernas planering

Flera intervjupersoner beskriver de olika planeringshorisonter som de själva har och som de uppfattar att marknadens aktörer har. Många ger i intervjuerna uttryck för en osäkerhet om hur och när man kan och får hantera digital infrastruktur i planeringsprocesserna och det finns dessutom en utbredd rädsla för att gynna vissa marknadsaktörer om man tar egna initiativ i fråga om till exempel informationsspridning. Det beror också på vem som äger marken det är fråga om, menar vissa. En åsikt som uttrycks är att översiktsplanerna och de fördjupade översiktsplanerna ligger för långt fram i tiden och att bredbandsaktörerna inte har nytta av dessa, och att aktörerna vill komma in när detaljplan får startbesked.

Generellt uppfattar intervjupersonerna digital infrastruktur, som nämnts ovan, som marknadens ansvar. En del av intervjupersonerna har kontakt med marknadsaktörer genom ledningssamordningsmöten där förutom VA-avdelning m.fl. även representanter för planeringsavdelningen eller motsvarande finns med, kontakter med stadsnätet (som också är en marknadsaktör, även om inte alla intervjupersoner uppfattar det så) eller genom service, som att lämna ut eller tolka plankartor på förfrågan, också till marknadens aktörer.

Någon försöker vid kontakter med berörd allmänhet att hjälpa till med tips om hur man kan gå tillväga för att få marknadsaktörer intresserade, via samfällighetsföreningar etc. Med få undantag är ovanstående den enda kontakt som finns. Oftast sköter marknadsaktörerna, byggherrarna och eventuellt gatuförvaltning eller motsvarande, arbetet med att planera, anlägga och driftsätta nätet när det gäller nybyggnation. Det upplevs som att det ”brukar gå av sig själv, alla vill ju ha bredband”. I de kommuner som har stadsnät, skjuts frågan vidare till dessa.

När det gäller anslutning till befintliga områden har frågan berörts ur perspektivet att intresset är mindre från marknadsaktörernas. Flera intervjupersoner uttrycker oro för hur det ska gå på landsbygden, då det är mer glesbefolkat där. Det är dock inget som planläggarna upplever sig berörda av i sin yrkesroll. Inte heller vid detaljplanering inför permanentning

av fritidshusområden eller vid skapandet av helt nya områden, har planerarna i allmänhet kunskap om hur försörjningen av digital infrastruktur ska ordnas eller försäkras sig om att så ska ske.

Flera intervjupersoner nämner ytterligare en fråga där det råder stark osäkerhet och som hänger ihop med kommunens roll och manöverutrymme i förhållande till marknaden. Det gäller skrinlagda planer på gratis wi-fi på vissa platser, där man inte vet om sådana strider mot lagen eller ej.

Samförläggning och ”koll på ledningarna”

Vid intervjuerna ges exempel på kommuner som har framsynt hållning genom att i samband med anläggning av kommunal infrastruktur (till exempel fjärrvärme eller anläggning av bredbandsnät för kommunal verksamhet) passar på att lägga ner tomrör. Syftet kan vara både att främja konkurrens och att undvika framtida uppgrävning av gator och annan mark.

Planeringsavdelningarna förefaller dock i allmänhet inte ha detaljkunskap om huruvida samförläggning av digital infrastruktur sker med andra ledningar under jord och i så fall hur det går till. Vissa intervjupersoner har uppfattningen att samförläggning sker och det relativt friktionsfritt, medan andra rapporterar om problem av olika karaktär i samband med samförläggning, som att det kommunala bolaget är för dyrt för kommersiella aktörer att samförlägga med, att intresse från marknaden att använda nedlagda tomrör saknas eller att de kommersiella aktörerna har en kortare planeringshorisont än kommunen.

Frustration över att inte ”ha koll på var ledningarna finns” är också något som flera intervjupersoner tar upp. Intervjupersonerna ger uttryck för att det skulle vara bra att ha kunskap om var ledningarna för digital infrastruktur går under jord, men de flesta vet inte vilka möjligheter som finns till detta. Några tror att man kan fråga operatörerna eller kommunens it-avdelning. Vissa kommuner arbetar dock med U-områden som man styr fiberkablarna till. Markanvisning eller ledningsrätt nämns också. Av de intervjuade kommunerna finns det även exempel där man av säkerhetsskäl och av praktiska/administrativa skäl inte vill veta var bredbandskablarna går. De flesta av intervjupersonerna känner till tjänsten Ledningskollen. PTS Bredbandskarta känner de flesta av intervjupersonerna inte till, men är intresserade och nyfikna. Några trodde att man kunde se exakta dragningar i Bredbandskartan, vilket man inte kan – endast anslutna fastigheter framgår av kartan.

Mellankommunalt samarbete och samarbete inom kommunen

Nordostkommunerna har antagit en gemensam vision för att utveckla regionen. Södertörnskommunerna arbetar med en gemensam förstudie för att utröna samverkansbehov och möjligheter när det gäller teknisk försörjning, där även digital infrastruktur kommer att belysas. I allmänhet är mellankommunalt arbete kring fysisk planering är inget som förekommer på regelmässig basis. En intervjuperson uttrycker att det är vid behov, och då att

man helt enkelt kontaktar en handläggare ”på andra sidan”. En annan säger att mellankommunalt arbete sker på högre nivå, inom kommunledningen. Det finns heller inget aktuellt mellankommunalt arbete i frågor som rör digital infrastruktur i enlighet med vad intervjupersonerna känner till. En intervjuperson efterlyser en gemensam brebandsstrategi för södertörnsregionen.

Lokaliseringsprincipen, att en kommun inte får verka inom en annan kommuns geografiska område, nämns som ett hinder av ett par personer.

Önskemål om stöd

Mot bakgrund av att alla intervjupersoner önskar ”göra rätt”, vill man gärna ha ledning till hur man på ett bättre sätt kan få med digital infrastruktur i planeringsarbetet.

Många hänvisar till länsstyrelsens material, seminarier m.m. som myndigheten organiserar inom planeringsområdet och önskar att länsstyrelsen kan bidra på liknande sätt när det gäller digital infrastruktur. Goda exempel på hur andra har gjort är ett återkommande önskemål, även avskräckande exempel och checklistor nämns.

Sammanfattande kommentarer

Föreliggande intervjustudie omfattar två tredjedelar av länets kommuner, men slutsatserna kan antas gälla även för många av Sveriges övriga kommuner. Goda och mindre bra exempel på förhållningsätt och processer för att skapa beredskap för dagens och framtidens behov av digital infrastruktur efterfrågas av intervjupersonerna. Det är en rimlig önskan om ett pedagogiskt bra angreppssätt och dessa exempel bör sökas över hela landet. Inom ramen för Stockholms länsstyrelses projekt ryms inte en sådan genomgång. Sakkunskap, nationellt kontaktnät samt förmåga att sätta den digitala infrastrukturen i ett större sammanhang finns hos SKL, som organiserar landets kommuner och landsting. Det regionala tillväxtansvaret kommer från och med första januari 2019 (enligt regeringsbeslut den 19/6 2018) att i samtliga län finnas hos respektive region/landsting. Boverket är ytterligare en myndighet som har motsvarande kvalifikationer att stödja kommunerna i det fortsatta arbetet att utveckla planprocesserna med avseende på digital infrastruktur.

Kompetensutvecklingsområden

Nedan presenteras några möjliga områden där ökad kunskap kan göra det lättare att integrera digital infrastruktur och digitalisering i de kommunala planeringsprocesserna.

Förslagen är mer långtgående än den vägledning som länsstyrelsen avser att ta fram. De tar avstamp i rådande förhållanden, generella betraktelsesätt och kunskaper och föreslår en perspektivförskjutning mot ett mer ”planerings-tillvänt” sätt att behandla frågorna.

Alla punkterna nedan hänger samman och ökad kunskap inom en av delarna, ger bättre förutsättning att tillgodogöra sig kunskap inom övriga områden.

1. Digitaliseringens påverkan på samhällsutvecklingen och den kommunala förvaltningen: Ekonomi, jämställdhet, integration, klyftan stad/land, vård, omsorg.
2. PBL och annan lagstiftning, dess innebörd omsatt i praktik: Skyldigheter och möjligheter.
3. Kommunalrätt: Vad en kommun kan och får göra.
4. Marknadskunskap: Hur fungerar marknaden, hur tänker aktörerna, vad kan en kommun (inom ramen för punkten ovan) göra för att underlätta för marknadsaktörerna och skapa intresse för fler områden inom kommunen.
5. Teknikkunskap: Grundläggande kunskap om olika tekniker.

Digitaliseringens roll i samhället

Digitaliseringen kommer att vara genomgripande inom alla samhällsområden, på kort och lång sikt. Genom denna förändras förflyttningsmönster: var och hur människor kan och vill bo, arbeta och studera, umgås och vistas, var och hur man får vård och omsorg etc.

Digitaliseringen och god digital infrastruktur som bärare av de nya tjänsterna, blir en stark faktor för kommunens attraktivitet.

Perspektivförskjutning: Från att digital infrastruktur och digitalisering är isolerad från annan infrastrukturell planering till att vara en integrerad del i övrig planering och ett naturligt diskussionsområde.

Plan- och bygglagens roll

PBL har ingen framträdande roll i planerarnas utbildningar (eller ingen alls), än mindre elektronisk kommunikation som allmänt intresse.

Intervjupersonerna har låg kunskap om dessa delar av PBL. Flera ger också uttryck för en frustration över att inte veta var ledningarna går eller hur man ska göra när kommunen inte äger marken.

Perspektivförskjutning: Från att elektronisk kommunikation i PBL eller annan relevant reglering inte utnyttjas, till att tillvarata de möjligheter som finns för att skapa hållbara och dokumenterade strukturer.

Kommunens roll

En kommun har olika möjligheter att inom de kommunala befogenheterna stimulera bredbandsutbyggnad. En viktig möjlighet är att planera enligt PBL, andra är beviljande av och avgifter/villkor för grävstillstånd och marktillträde, kommunens samverkan med marknadsaktörerna, byalag, andra kommuner etc. Flera intervjupersoner ger uttryck för en god servicevilja mot såväl nätägare och operatörer som medborgarna. Många intervjupersoner påpekar också att det är svårt att veta vad man som offentlig aktör får och inte får göra, hur ”aktiv” man får vara i kontakterna med marknadsaktörerna och hur man säkerställer sin neutralitet.

Perspektivförskjutning: Från att kommunen upplyser och ger service på förfrågan, till att verka proaktivt och utnyttja de möjligheter som finns att i närtid (genom detaljplaner och bygglov) styra anläggningen och få dokumentation över ledningarna. Vidare genom att i samråd och med remissförfarande stimulera marknadsaktörernas intresse för långsiktiga perspektiv och skapa kreativitet och nytänkande för att i tidiga faser få in strategiska och praktiska frågor kring digital infrastruktur, liksom synpunkter på hur kommunen kan agera för att till exempel få med fler anslutna, bästa täckning eller smartaste ledningsdragningsdragning.

Marknadens roll

Intervjupersonerna lyfter marknadens ansvar för att ansluta medborgarna och att kommunen respektive marknaden har olika planeringshorisonter, så att samverkan är svår att få till. Andra intervjupersoner berättar om konstruktiva ledningssamordningsmöten. Marknaden har varit het under flera år och aktörerna har i många fall nått sitt kapacitetstak, vilket riskerar att få konsekvenser som fördröjning och bristande kvalitet. För nationella operatörer är lokala anpassningar i fråga om villkor alltid besvärande.

Perspektivförskjutning: Från att betrakta marknadsaktörernas och byggherrarnas planering av digital infrastruktur som dessas egna angelägenhet till att genom bättre kunskap om marknadens behov, på ett neutralt sätt skapa ett kunskapsutbyte om vilka problem eller specifika förutsättningar som finns i aktuell kommun och öka attraktiviteten att anlägga digital infrastruktur i just denna kommun.

Planerarens roll

Kunskap om bredbandstekniker är ingen självklarhet för de flesta planerare. Flera hänvisar också till att ”man vet inte vad som kommer i framtiden, därför är det inte meningsfullt att ta med digital infrastruktur i den långsiktiga planeringen”.

Perspektivförskjutning: Från att tekniken som sådan inte har varit särskilt betydelsefull till att den dels sätts in i ett konkret sammanhang (hur tjocka är kablarna, hur djupt måste de ligga, hur stort utrymme tar en teknikbod, kapacitetskrav och krav på redundans etc.) till ett framtidsperspektiv (vad kan vi förvänta oss av teknikutvecklingen, är fiber verkligen en framtidssäker lösning, kommer masterna att kräva lika mycket utrymme om 20 år, risker för framtida miljöpåverkan genom översvämningar osv.) kan ge bättre möjligheter att kommunicera med olika aktörer inom och utom kommunen, samt ge ett bättre självförtroende att ta in den digitala infrastrukturen i planeringen.

Bilaga 1: Lästips

HAND. Bevakningsområden för handläggning av översiktsplan, dnr 400-9506-06, Länsstyrelsen Dalarnas vägledning för handläggning av remiss på kommunernas översiktsplan, 2010

Elektroniska kommunikationer i planeringen, M2009/4802/A (Delvis), Boverket 2010

En digital infrastruktur, Strategisk handlingsplan för utbyggnad av digital infrastruktur i Stockholms län 2016–2020, Länsstyrelsen Stockholms län 2017

Planera för det digitala samhället, Fysisk planering som verktyg för fiberutbyggnaden i Skåne, Region Skåne 2017

Smarta städer, En kartläggning av digitalisering och ny teknik i översiktsplaner, Boverket 2017

Bilaga 2: Frågeguide

Bakgrund om intervjupersoner och kommun

1. Berätta lite om er själva, hur länge har ni arbetat i aktuell funktion/tjänst, tidigare erfarenhet.
2. Är det särskilda förutsättningar som rör just er kommun som ni behöver hantera i ert planeringsarbete? Till exempel socioekonomiska faktorer, segregation, in- eller utflyttning, pendling, särskilda kluster inom näringsliv, förvaltning eller akademi med särskilda krav?
3. Hur progressiv betraktar ni rent allmänt er kommun vara i IT-relaterade frågor, vad gäller digitalisering av funktioner och tjänster samt i rollen som främjare av utbyggnad av digital infrastruktur (trådbundet och trådlöst bredband)?

Översikts- respektive detaljplanering

4. Beskriv översiktligt processen för er respektive planering, till exempel:
 - Vilken tidshorisont arbetar ni med?
 - Vilka andra förvaltningar är inbegripna i förankring och beslut?
 - Politiska direktiv respektive politisk förankring?
 - Mellankommunalt samarbete?

Digital infrastruktur i planeringsprocesserna

5. Har någon av er löpande kontakt med kommunens bredbandskoordinator, IT-förvaltning, digitaliseringsstrateg eller motsvarande?
6. Hur har man inom era respektive förvaltningar diskuterat den digitala infrastrukturen och/eller samhällets digitalisering i planeringsprocessen?
7. Finns referenser till IT-politiska inriktnings- eller styrdokument i planeringen?
8. Hur upplever ni politikernas syn på att integrera/behandla digital infrastruktur i den fysiska planeringen?
9. Hur uppfattar ni möjligheterna att koordinera era respektive processer med varandra och med andras, inom kommunen eller med andra kommuner inom eller utom länet?
10. Med avseende på digital infrastruktur - är Plan- och bygglagen till stöd i ert arbete? Exemplifiera, hur?
11. Vad eller vilket stöd krävs för att underlätta integration av digital infrastruktur, trådbunden och trådlös, i planeringsprocesserna?

Vad behöver ni i ert dagliga arbete? Ökat utbyte med varandra, med bredbandskoordinatören, ökade kunskaper om bredband och digitalisering, konkreta tips och råd...

Vad anser ni att andra delar av kommunen eller politiken skulle vara betjänta av? Ökat utbyte med varandra, med bredbandskoordinatören, ökade kunskaper om bredband och digitalisering, konkreta tips och råd...

12. Finns det någon dokumentation, broschyrer, texter/diagram, länkar etc. som ni tycker att vi borde ta del av för att förstå ert arbete bättre?

Tack för intervjun!

Bilaga 3: Intervjuade kommuner

Botkyrka

Danderyd

Haninge

Huddinge

Lidingö

Nacka

Nykvarn

Nynäshamn

Stockholm

Sundbyberg

Täby

Tyresö

Upplands-Bro

Upplands Väsby

Vallentuna

Vaxholm

Värmdö



Länsstyrelsen arbetar för att Stockholmsregionen ska vara attraktiv att leva, studera, arbeta och utveckla företag i.

*Länsstyrelsen Stockholm
Enheten för näringslivsutveckling
Telefon: 010-223 10 00
www.lansstyrelsen.se/stockholm*