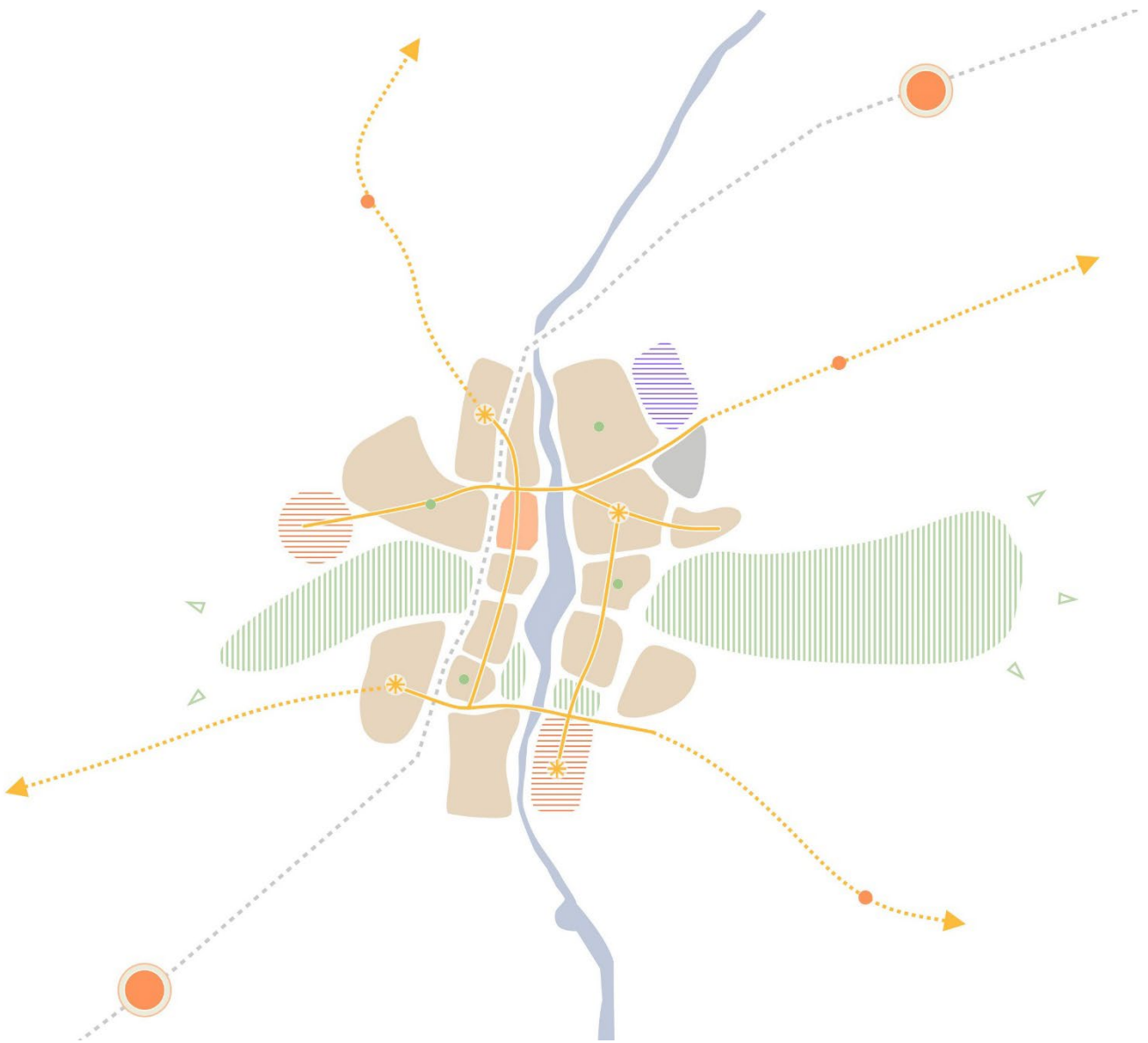


EN ANVÄNDARVÄNLIG ÖVERSIKTSPLAN

Intervjustudie och analys om översiktsplanernas behov för att arbeta med digitala översiktsplaner

240619



SAMMANFATTNING

Denna studie undersöker översiktsplanerarnas behov av verktyg för att arbeta med digitala översiktsplaner, baserat på djupintervjuer med planarkitekter från 15 svenska kommuner. Målet är att identifiera vilka verktyg och funktioner som behövs för att effektivt skapa, hantera och publicera digitala översiktsplaner. De nya reglerna för digitala översiktsplaner skapar behov för verktyg som stödjer denna process. Hittills har mycket fokus legat på tekniska frågor som utbytesformat och kopplingar mellan olika informationsmängder. Det är dock lika viktigt att förstå planarkitekternas specifika behov för att de verktyg som nu utvecklas ska fungera väl i kommunala processer.

Många planarkitekter anser att GIS-program är svåra att använda för skissarbete. Programmen kan vara långsamma och kräver att man följer en datastruktur från tidiga skeden, och det finns ibland en brist på kompetens inom GIS. Ytterligare aspekter som gör processen komplicerad är att man använder olika program för olika delar av översiktsplanen och att information då kan gå förlorad vid överföring mellan programmen.

Det handlar både om att programmen kan vara långsamma, att det finns krav på att i tidiga skeden följa en datastruktur och till en viss grad brist på kompetens inom GIS. Ytterligare aspekter som gör processen komplicerad är att man använder olika program för olika delar av översiktsplanen, och att överföringen mellan program för att information försvinner.

En återkommande brist som beskrivs är svårigheter att styra kartornas utseende när de publiceras för webben, samt att styra interaktionen med kartorna. Det finns begränsade möjligheter att anpassa typografin i texter vilket innebär utmaningar med att skapa överblick i stora textmassor. Generellt innebär detta svårigheter med att kommunicera översiktsplanen på rätt sätt.

Det är tydligt att planarkitekterna önskar stor kontroll i hur översiktsplanen presenteras, både vad gäller textutformning, kartornas utseende och interaktion. Framtidens verktyg behöver anpassas så att planarkitekterna själva kan arbeta med att ta fram de digitala översiktsplanerna.

En annan tydlig slutsats handlar om att översiktsplanen vänder sig till många olika målgrupper som har olika behov, och att man därmed kan behöva publicera olika produkter beroende på vem som använder den och när. Handläggare som ska arbeta med den fortsatta planeringen har ofta helt andra behov än en medborgare som ska lämna synpunkter under samråd.

Innehåll

Inledning	4
Bakgrund	5
Syfte och avgränsning	5
Metod	6
<i>Citat</i>	6
Resultat från intervjuer	7
Arbetsätt idag	8
<i>Översiktsplanerarnas erfarenhet av att arbeta med digitala översiktsplaner</i>	8
<i>Dagens verktyg för översiktsplanering</i>	8
<i>Brister med dagens verktyg och arbetsätt</i>	11
Framtida behov	14
<i>Rita, visualisera och interagera med kartor</i>	14
<i>Text i översiktsplanen</i>	16
<i>Samarbete</i>	16
<i>Anpassning efter målgrupper</i>	17
<i>Olika versioner, ändringar och tillägg</i>	17
<i>Analyser och beräkningar</i>	18
Reflektioner och medskick	19
<i>Statliga krav handlar inte om hur ÖP ska publiceras</i>	20
<i>Översiktsplanerarna måste kunna hålla i pennan – men behöver mer kompetens för att klara det</i>	20
<i>Olika målgrupper kräver olika presentationssätt</i>	20
Att tänka på vid utveckling av verktyg för digitala översiktsplaner	22

INLEDNING

BAKGRUND

De nya reglerna om digitala översiktsplaner innebär att systemleverantörer nu utvecklar verktyg för att ta fram och publicera översiktsplaner i enlighet med det nya regelverket. Stort fokus för både statliga aktörer och systemleverantörer har hittills legat på hur information ska identifieras och struktureras, med tyngdpunkt på tekniska frågor om utbytesformat, kopplingar mellan olika informationsmängder etc.

Det här är viktiga frågor som naturligtvis behöver hanteras för att lyckas implementera en smart digital översiktsplaneprocess. Men översiktsplanering är en komplex process som inkluderar många olika aktörer, allt från kommunens GIS-tekniker, till planarkitekter, experter inom olika sakfrågor, politiker och medborgare.

Kommunernas översiktsplanering leds och samordnas av planarkitekter: det är planarkitekterna som skriver texter, tar fram illustrationer och grafiskt material, och traditionellt har planarkitekterna också tagit fram kartor till översiktsplaner.

För att de verktyg som nu utvecklas för att ta fram och publicera digitala översiktsplaner ska fungera i kommunala processer är det därför av största vikt att förstå vilka behov planarkitekterna har. För att digitala översiktsplaner ska bli en verklig del i det smarta samhällsbyggandet behöver det finnas verktyg som är användarvänliga för de som faktiskt håller i pennan för översiktsplaneringen och som sedan fungerar i genomförandet och den fortsatta planeringen genom detaljplaner och bygglov.

Författare

Den här rapporten har tagits fram i ett samarbete mellan företagen Spacescape och Aveki på uppdrag av Lantmäteriet.

Spacescape är ett konsultföretag inom stadsplanering, med fokus på analys och strategi kopplat till bebyggelsestrukturer. Spacescape har lång erfarenhet av att arbeta med geodata och GIS i planering. Från Spacescape medverkar Helena Lundin Kleberg, som bland annat har tagit fram översiktsplanekartor till digitala detaljplaner, arbetat med geografisk uppföljning av översiktsplaner samt flera konsekvensanalyser av översiktsplaner. Helena sitter också i styrelsen för QGIS Sverige.

Aveki är systemutvecklare och har bland annat utvecklat system för att ta fram digitala detaljplaner. Företaget har också system för geodataförsörjning, VA och Energi, webbGIS. Från Aveki medverkar Mikael Johansson som arbetar som kundansvarig och för dialoger kring användarbehov, bla kring framtidens översiktsplanering. Mikael var också djupt involverad i införandet av digitala detaljplaner.

SYFTE OCH AVGRÄNSNING

Den här studien syftar till att beskriva översiktsplanerarnas behov av verktyg för att arbeta med digitala översiktsplaner. Den baseras på djupintervjuer med översiktsplanerare från 15 svenska kommuner och beskriver hur dessa översiktsplanerare arbetar idag, vilka brister de upplever i nuvarande system och vilka utvecklingsbehov de ser.

Studien ska fungera som ett kunskapsunderlag för systemutvecklare, både på den kommersiella marknaden och inom kommunerna. Den kan också fungera som ett underlag för översiktsplanerare som stöd för kravställning på nya eller utvecklade system.

Studien är inte en utvärdering av de föreskrifter och tekniska specifikationer som Boverket respektive Lantmäteriet arbetar med. I arbetet med studien har dessa varit en förutsättning för diskussioner om översiktsplanerarnas behov.

METOD

Studien har genomförts genom djupintervjuer med översiktsplanerare i 15 svenska kommuner. Intervjuerna har pågått cirka två timmar och har genomförts utifrån ett frågeformulär. Intervjuerna har skett digitalt, fysiskt eller i hybridform. 1-2 översiktsplanerare från varje kommun har medverkat.

Intervjuerna inleddes med frågor om hur man idag arbetar med digital översiktsplanering, med fokus på vilka verktyg som används, hur organisationen ser ut samt hur samverkan inom organisationen går till.

Därefter ställdes frågor om hur översiktsplanerarna skulle vilja arbeta i framtiden. Som en grund till diskussionen visades exempel på digitala översiktsplaner från fem olika svenska kommuner. Exempelen hade som syfte att väcka tankar om för- och nackdelar kring hur information i översiktsplanen kan presenteras.

Frågor ställdes också kring temana kartunderlag, analysmöjligheter och verktyg för ritning och stilsättning.

Slutligen diskuterades behov i genomförandet av översiktsplanen: hur informationen användes och presenteras, både internt i kommunen och externt mot t.ex. myndigheter och företag.

Urvalet av kommuner gjordes enligt följande kriterier:

- Kännedom om digitala översiktsplaner. T.ex. tagit fram digital ÖP eller pågående arbete med digital ÖP, eller annat pågående arbete kopplat till digital samhällsbyggnadsprocess.
- En blandning av kommuner i olika storlekar och med olika förutsättningar.
- Översiktsplanerare som är intresserade av att arbeta digitalt.
- Översiktsplanerare som var tillgängliga för intervjuer.

Citat

Samtliga citat i rapporten kommer från intervjuerna med översiktsplanerare.

RESULTAT FRÅN INTERVJUER

ARBETSSÄTT IDAG

Översiktsplanerarnas erfarenhet av att arbeta med digitala översiktsplaner

Respondenterna hade haft roller som projektledare för kommunens översiktsplan, eller på annat sätt varit nära involverade i arbetet med kommunens översiktsplan. Merparten av respondenterna hade arbetat med minst en digital översiktsplan, eller hade ett pågående uppdrag med att ta fram en översiktsplan. Med digital översiktsplan menas här en översiktsplan med interaktiva digitala kartor som publiceras för allmänheten. Många av kommunerna hade både översiktsplanens kartor och textdel i digitalt format, men vissa hade enbart kartorna digitalt. Tre av de intervjuade kommunerna hade inget genomfört eller pågående arbete med en digital översiktsplan, men följde arbetet med föreskrifter och specifikationer för att kunna ta fram digitala översiktsplaner.

ÖP-modellen har använts i någon form av nästan alla kommuner, men med egna anpassningar. Kommunerna har arbetat med olika versioner av ÖP-modellen.

Respondenternas arbeten befann sig i olika skeden i översiktsplaneringen: vissa arbetade med att ta fram översiktsplanehandlingar, andra arbetade med genomförandet av en antagen översiktsplan och ytterligare andra var i startgrupparna för att ta fram en plan.

Dagens verktyg för översiktsplanering

Materialet som tas fram till en översiktsplan handlar generellt om texter, kartor samt eventuellt bilder och illustrationer. Materialet publiceras i olika typer av webbaserade tjänster, eventuellt kombinerat med en pdf-fil.

Ofta genomförs också olika typer av analyser och beräkningar under processen. En översiktsplaneprocess pågår under flera år och inkluderar många olika kompetenser. Materialet tas fram i olika versioner och granskas och bearbetas flertalet gånger innan de publiceras i formella planhandlingar i samråds-, gransknings- eller antagandeskede. Beroende på var i processen man befinner sig använder man olika verktyg för att ta fram material.

Verktyg för att ta fram kartor

Flera respondenter beskriver en process där översiktsplanens kartor tas fram under en process där man inleder med principiella skisser som sedan utvecklas och detaljeras, och anpassas till ÖP-modellens struktur. Under den här processen använder man ofta flera olika typer av verktyg.

De tidiga principiella skisserna syftar till att skapa ett underlag för diskussioner kring hur man vill utveckla planområdet eller kommunen. Här förs ofta diskussioner brett i kommunorganisationen, och även mot politiken. Vissa respondenter beskrev en tydlig sådan process där skisser varit ett viktigt diskussionsunderlag. Verktyg som användes var handskisser (särskilt om man arbetar tillsammans i grupp), eller skisser i Adobe Illustrator eller powerpoint. Någon respondent arbetade i en GIS-programvara även här. Några respondenter använde sig av ÖP-modellens utvecklingskarta som en del i det tidiga skisskedet och beskrev att den hade varit väldigt viktig i processen.

Några respondenter tyckte att det hade varit värdefullt att arbeta med GIS-baserat, i synnerhet för att hantera underlag eller utföra beräkningar, redan här, men många var nöjda med att använda i andra verktyg.

I nästa skede när mer konkreta skisser utarbetas börjar många arbeta i någon GIS-programvara. Programvarorna som användes av respondenterna var QGIS, Arcmap eller ArcGis Pro. I merparten av de intervjuade kommunerna är det översiktsplanerarna som ritar kartorna. GIS-ingenjörer ansvarar ofta för att skapa en databas och struktur att arbeta

i. Två respondenter från olika kommuner beskrev att GIS-ingenjörer helt hade tagit fram kartor, med stöd från översiktsplanerare.

Några kommuner tog fram ÖP-modellens utvecklingskarta i Illustrator.

Verktyg för att ta fram text

Nästan alla respondenter använde sig av Word för att ta fram textmaterial, ofta kopplat till en molntjänst så att flera personer kunde arbeta i samma dokument.

Några respondenter använde sig av Excel för att ta fram texter. En kommun hade en önskan att koppla så mycket text som möjligt till kartobjekten, och Excel användes för att kunna följa en motsvarande struktur som för kartlagren. En annan kommun upptäckte att GIS-verktyget hade begränsningar i hur mycket text som kunde lagras som attribut, och fick därför arbeta med kopplade excel-filer.

Kommuner som avsåg publicera översiktsplanen i en pdf riktad till användarna (och inte bara för arkivering), har ofta i något skede flyttat över texten till layoutprogrammet Indesign. Vissa redigerade också text i Indesign och lyfte efter hand in texter från andra medverkande i Indesigndokumentet.

Verktyg för att publicera översiktsplanen

Några respondenter arbetade med översiktsplaner där både text, bilder och kartor publicerades samlat som en digital produkt. Verktygen som användes till detta var Hajk, Storymaps eller kommunens egen hemsida.

Andra kommuner publicerade interaktiva kartor tillsammans med en pdf med text. Kartorna publiceras då i olika former av webbaserade GIS-verktyg som CSM eller Map viewer.

Nästan alla kommuner publicerade dessutom översiktsplanens kartor i kommunens interna kartverktyg (webb-GIS) för att kunna användas i den fortsatta planeringen, till exempel handläggare för bygglov och detaljplan.

Kommuner som inte publicerar en pdf riktad till användarna har ändå tagit fram ett pdf-dokument som utgör den faktiskt antagna planen som arkiveras.

Organisation och process

Många personer medverkar i framtagandet av en översiktsplan. Flera respondenter beskriver att uppemot 50-100 personer har deltagit i processen i olika grad.

I regel finns det en mindre kärngrupp på cirka 3-7 personer som aktivt arbetar med att ta fram kartor och texter och samordna övriga deltagarna. I denna kärngrupp ingår översiktsplanerare, men ibland också med andra kompetenser. I de fall översiktsplanerarna har en mindre aktiv roll i kartframställning kan en GIS-ingenjör ingå i gruppen. Andra kompetenser som förekommer är ekologer och detaljplanehandläggare.

Till kärngruppen brukar en större referensgrupp knytas, med olika sakkompetens. I vissa fall kan gruppen vara stor och inkludera personer från olika förvaltningar inom kommunorganisationen, och också kommunala bolag. Det varierar hur aktiva personer i den här större gruppen är. Vissa respondenter beskriver hur deltagare aktivt bidrar med att till exempel ta fram textförslag, eller kunskapsunderlag. I några fall arbetar även dessa med olika typer av kartmaterial, antingen som kunskapsunderlag eller kartor som ingår i planen. Andra respondenter beskriver en process där kärngruppen tar fram material och stämmer av med olika förvaltningar och kompetenser.

En tjänstemannastyrgrupp finns med och tar del av materialet under flera skeden i processen.

Dialogen med kommunpolitikerna är en viktig del av processen. Respondenterna beskriver regelbundna avstämningar med politiker i olika konstellationer. Flera respondenter beskriver att man ofta tar fram material kring vissa specifika frågor som man behöver diskutera, snarare än att politikerna tar del av tidiga utkast till texter och kartor. Inför samråd, granskning och antagande tar politikerna del av hela planhandlingarna.

En av kommunerna beskriver en mer aktiv dialog med Länsstyrelsen under processen, med workshoppar och möten. I de andra kommunerna är dialogen med länsstyrelsen begränsad till de formella processerna i samråd och granskning.

Brister med dagens verktyg och arbetssätt

Många respondenter beskriver brister med hur man idag arbetar med digitala översiktsplaner. Merparten av respondenterna är i grunden positiva till införandet av digitala översiktsplaner, men upplever att de tillgängliga verktygen inte fungerar som de skulle önska. Man ser brister både i hur man arbetar med att ta fram kartor och hur man publicerar kartor och text.

GIS-program är krångliga skissverktyg

Vissa av de respondenter som själva ritar kartor beskriver att långsamma programvaror gör det svårt att arbeta och testa olika alternativ. Att rita ett nytt objekt eller flytta sig i kartan kan ta flera sekunder, något som inte lämpar sig väl i en kreativ process. Vissa respondenter tycker att själva informationsstrukturen kan vara ett hinder i tidiga skeden, till exempel att modellen de använder ställer krav på att man anger vissa attributvärden trots att man inte har kännedom om dem i ett tidigt skede.

”et generella irritationsmomentet om man jobbar i GIS är att så fort man flyttar någonting så ska alla lager ritas om. Har man petat in väldigt många lager så tar det väldigt lång tid och sitter man dessutom på distans så blir det också en process som tar typ tre gånger så lång tid”

Varierande GIS-kompetens

Det förekommer flera respondenter med stor vana att arbeta med geografiska data som inte ser några problem med de GIS-programvaror som tillhandahålls, utan tycker att det är deras självklara verktyg i rollen som översiktsplanerare.

”Om jag ska skissa på ett område, då sätter jag mig vid datorn och tar fram GIS”

”Att det fanns en översiktsplanerare i kommunen som också kunde GIS var avgörande för att det skulle fungera så bra”

Några respondenter som själva använder GIS beskriver ändå en brist på kompetens som gör att arbetet tar längre tid än de skulle önska.

För en respondent som har tagit fram översiktsplanekartor utan att själv kunna arbeta i GIS har processen varit mycket komplicerad. En GIS-ingenjör var nära knuten till översiktsplanearbetet och skulle ta fram kartorna. Översiktsplaneraren beskriver hur de försökte på olika sätt: översiktsplaneraren tog fram skisser i andra illustrationsverktyg, handskisser eller satt bredvid GIS-ingenjören och pekade på skärmen. Men kartorna blev inte som översiktsplaneraren önskade. Först när GIS-ingenjören tog fram ett förenklat skissverktyg där översiktsplaneraren själv kunde arbeta, lossnade processen.

”Jag vill rita, men jag kan ju inte det här formatet, jag vet inte hur man gör”

Dåliga möjligheter att styra utseende på kartor

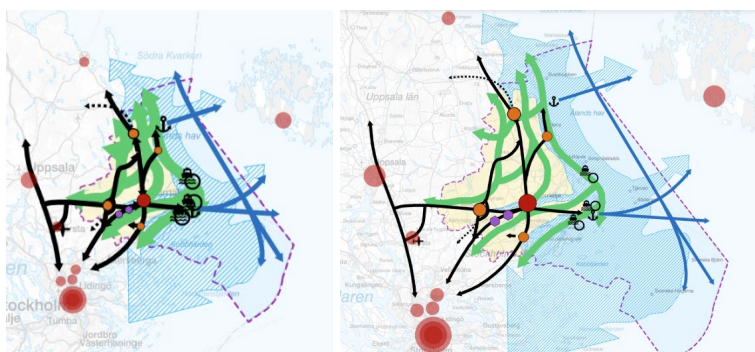
Nästan alla respondenter beskriver svårigheter med att utforma kartor så att de är visuellt tydliga och enkla att förstå. Det handlar dels om att programvarorna inte möjliggör den stilsättning som översiktsplanerarna behöver, till exempel vad gäller möjligheter att styra färger, mönster, genomskinlighet eller former. Man efterlyser manér som visar ”luddiga gränser”, alltså att gränserna inte ska läsas som exakta geografiska gränser. Dels handlar

det om att det inte går att styra hur utseendet i kartan ändras när man zoomar in eller ut. Respondenterna beskriver att det till exempel inte går att styra hur långt in man kan zooma i en karta, eller hur storlek eller tjocklek på objekten förändras när man zoomar i kartan.

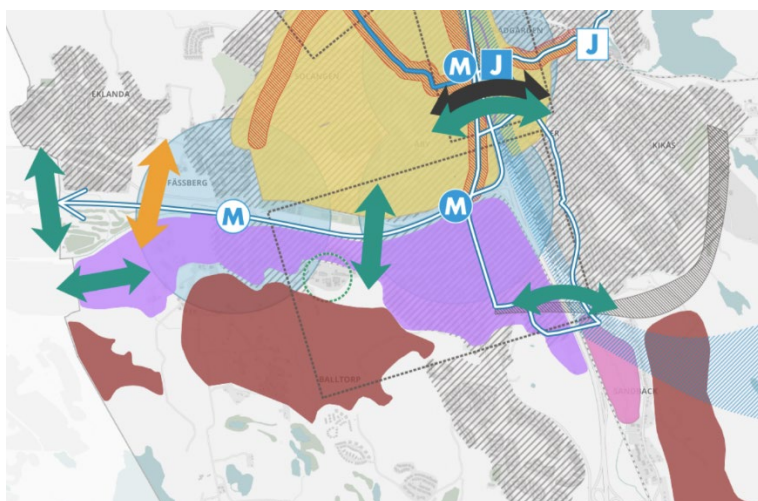
”Vi valde att publicera Utvecklingsinriktningen som en bild, eftersom det inte gick att få en tillräckligt bra karta som visade de stora dragen på ett tydligt sätt”

”Vi ser en brist i de geografiska verktygen för att göra snygga och tydliga kartor. De ligger efter i visualiseringsbiten jämfört med andra program”

Ett problem som flera respondenter beskriver är att kartan ser ut på ett sätt i det desktop-program där materialet tas fram, men att det utseendet sedan inte går att återskapa i webbkartan. På så vis blir det svårt för översiktsplanerarna att kontrollera utseendet. I vissa fall handlar det om att översiktsplanerare sitter i programvaror som inte är integrerade med verktygen för webbpublicering, till exempel arbetar man i QGIS men publicerar kartor i Hajk eller Storymaps. Men även i helt integrerade verktyg förekommer det svårigheter att styra utseendet i webbkartor.



Svårigheter att göra kartan läsbar i olika zoomnivåer beskrivs som ett problem i visualiseringen



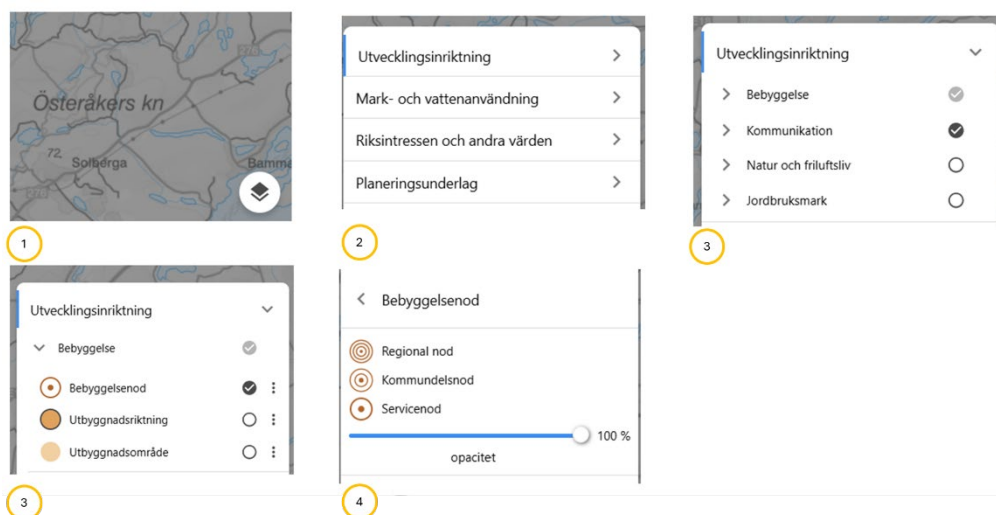
Många saknar möjligheter att visualisera ungefärliga eller "luddiga" gränser

Att interagera med kartorna kräver förkunskaper i GIS

I de exempel på kartor som visades under intervjuer påpekar majoriteten av respondenterna att det är mycket krångligt att behöva klicka sig fram i lagerlistan för att kunna få en teckenförklaring för det man ser. Det tar tid – och kräver också att användaren

har grundläggande kunskaper i GIS, så att man förstår att kartan består av olika lager, och att utseenden på objekten styrs av vilket lager de ligger i.

”Även djupt inne i kommunorganisationen finns det kompetensbrist i hur man läser en karta”



Exempel på verktyg som kräver 5 klick för att ta fram en teckenförklaring som förklarar vad kartan visar

Svårigheter att orientera sig i texten

Översiktsplaner innehåller i regel stora mängder text. För de respondenter som arbetat med att publicera översiktsplanen som en webbtjänst där text och kartor är integrerade är det en utmaning att lyckas skapa orienterbarhet i texten.

Det förekommer berättelser om hur politiker som ska fatta beslut om översiktsplanen har svårt att veta om de tagit del av all information i planen. Svårigheterna beror på flera saker. Vissa verktyg som används har begränsade möjligheter att skapa någon form av "Innehållsförteckning" som gör att det går att få en överblick av hela dokumentet, och att veta var i dokumentet man befinner sig. Andra svårigheter handlar om att det inte går att styra textens utseende vad gäller till exempel storlek eller mellanrum. Ytterligare en svårighet handlar om att förstå vilken information som man ska ta del av i löptext och vilken information som finns i pop-up-fönster som man får fram när man klickar på olika objekt i kartan.

”Många frågade: hur vet vi att vi tagit del av hela planen? Orienterbarhet är en stor utmaning”

En respondent berättar om att kommunikationsavdelningen kraftigt avrådde från att publicera översiktsplanen i webbformat eftersom den typen av text inte lämpar sig för att läsas så. Även andra respondenter har fått kritik från kommunikationsansvariga i kommunen för att det är svårt att förstå innehållet i översiktsplanen.

”Att hitta ett bra sätt att navigera mellan text och karta är A och O för en bra digital översiktsplan”

Svårigheter att få all information att följa med i genomförandeprocessen

När översiktsplanen har vunnit laga kraft behöver informationen i översiktsplanen kunna användas i den fortsatta planeringen i kommunen, som detaljplanering och bygglov. Informationen kan också användas i annan strategisk planering, som till exempel planering för skolor, kultur- och fritid, trafik, VA, energi etc.

Nästan alla respondenter beskriver att översiktsplaneinformationen i det här skedet publiceras i kommunens allmänna kartverktyg. Det innebär fördelar eftersom användarna då kan titta på kartinformationen tillsammans med annan geografisk information. Flera beskriver att bytet av plattform samtidigt kan innebära problem eftersom inte all information följer med till det allmänna kartverktyget. Det man saknar är framför allt de mer generella textdelarna som inte har någon koppling till karta. En del informanter ser också problem med att visualiseringen ser annorlunda ut. I plattformen där översiktsplanen har publicerats har man kanske kunnat styra utseendet så att gränserna inte framstår som exakta, eller styra vad användaren kan se genom att publicera flera lager i samma karta, begränsa zoomnivåer och liknande. I kommunens allmänna kartverktyg har man inte alltid samma möjligheter. En respondent beskriver att de tagit beslutet att inte publicera materialet utanför den plattformen där hela översiktsplanen publiceras, just för att undvika feltolkningar.

”När enskilda lager ligger i det interna kartsystemet blir liksom planen styckad, jag är bekymrad över den utvecklingen. Det skulle vara bättre om man kunde se alla lager som en helhet i systemet i så fall”

”Vi ser redan nu att handläggare plockar gobitar ut kartan för att visa att man har stöd för en fråga, men att man glömt helheten som ger en mer nyanserad bild.”

Behovet av att översiktsplanen i sin helhet genomsyrar fortsatt planering finns i alla kommuner. Det framstår dock som en särskilt viktig fråga i kommuner med mycket utveckling på landsbygden där bygglov prövas utanför detaljplan.

FRAMTIDA BEHOV

Rita, visualisera och interagera med kartor

De flesta respondenter vill rita kartorna själva, men med stöd av GIS-ingenjörer kring att till exempel sätta upp datamodeller och databaser. Ett par respondenter var inte intresserade av att själva rita i GIS utan tyckte att kartorna bör tas fram av GIS-ingenjörer i dialog med översiktsplanerare.

”Jag överlämnar mer än gärna kartritande till GIS-ingenjörerna. Alla får fokusera på sina frågor, men det är viktigt att alla har en förståelse för de olika frågorna.”

Några respondenter beskriver att det krävs tid och resurser för att ta fram bra, interaktiva kartor, och att det inte alltid har prioriterats i översiktsplanens budget.

”Det är inte alla som har tid att fördjupa sig och bli nästan en UX-designer när man tar fram en ÖP”

Geografiska underlag

För att rita på kartor för utvecklingsinriktning och mark- och vattenanvändning behöver användaren ha tillgång till många olika typer av geografiska underlagsmaterial, även sådan som inte i slutändan ska publiceras i översiktsplanen. Det handlar om både nationella data som till exempel fornminnen, riksintressen och liknande, kommuntäckande data och data från utredningar som tas fram inom ramen för översiktsplanen. De allra flesta respondenterna beskriver att den här geografiska informationen antingen redan finns tillgänglig i kommunens system, eller hämtas i samband med att man inleder arbetet med en ny översiktsplan. Få respondenter beskriver att de har behov av att i verktyget ansluta till till exempel Nationella geodataplattformen, utan det är kommunens eget kartverktyg som brukar vara källan för underlaget.

Avancerad stilsättning

Samtliga respondenter beskriver ett stort behov av mer avancerade verktyg för stilsättning av kartor. Att kunna visualisera både utvecklingsinriktning och mark- och vattenanvändningskarta utan att man tolkar gränser för exakta är högt prioriterat. Som förebild för visualiseringar nämner många Illustrator. Även QGIS nämns som en förebild av några respondenter.

Utseendet på bakgrundskartan måste gå att styra så att den anpassas efter vad man vill kommunicera i kartorna. Ofta innehåller de standardiserade bakgrundskartorna för mycket information som inte lämpar sig för översiktsplanen, eller så kan en befintlig markanvändning ”krocka” med en planerad.

Det är också viktigt att man under hela processen har kontroll över hur kartorna kommer se ut när de är publicerade i webb-format. Flera respondenter beskriver processer där webb-publiceringen sköts av andra än översiktsplanerarna, och med andra verktyg, vilket gör att man förlorar kontrollen över utseendet, och att det inte heller snabbt går att testa olika alternativ.

”Vi ritade kartorna i QGIS och hade det som tittskåp under processen. Den färdiga webb-kartan skulle publiceras i Hajk, men det var en krånglig process som man inte kunde göra så ofta, så vi visste inte hur slutresultatet skulle bli förrän sent i processen”

En intervjufråga handlade om behov av standardiserad stilsättning. De flesta respondenterna motsatte sig statliga krav på en viss stilsättning, men såg gärna att det i verktyget finns förinställda stilar att utgå från, men med möjligheter att ändra själva. Att kunna arbeta med egna mallar för stilsättning, som man till exempel kan flytta mellan projekt eller dela med andra översiktsplanerare såg flera respondenter som viktigt.

Interaktion i kartor

Många vill att det ska vara enklare att interagera med kartorna, för att de ska bli lättare att förstå och lättare att använda för de som inte är vana att använda GIS, eller andra system som bygger på lager. Särskilt teckenförklaringen lyfts fram: många beskriver teckenförklaringen som helt avgörande för läsbarheten och den behöver finnas med som en del i kartan.

Några respondenter ser också att teckenförklaringen skulle kunna innehålla mer beskrivande text för att tydliggöra vad som generellt gäller för till exempel en viss markanvändning.

Några önskar sig mer ”styrda” kartor där användaren inte själv väljer vad man ska titta på utan man väljer en ”karta” där ett antal färdiga lager presenteras. Andra betonar att det

framför allt i den fortsatta planeringen finns ett stort behov för till exempel handläggare att själv klicka fram relevanta lager.

För att kartorna ska tolkas på rätt sätt beskriver många respondenter att man vill kunna styra hur interaktionen med kartor går till. Ett vanligt önskemål är att kunna sätta gränser för hur långt in man kan zooma. Man vill också kunna styra hur stilsättningen förändras när man zoomar i kartan. Som exempel huruvida punkternas storlek eller linjetjocklek ska förändras beroende på zoomnivå. Man vill också kunna välja om varje lager ska gå att tända enskilt eller i grupp.

Text i översiktsplanen

Kopplingen mellan text och karta är en viktig funktion som många vill se en utveckling av i verktygen. I de exempel som visades under intervjuer förekommer text dels som ”pop-up-fönster” och som löptext som presenteras skilt från kartan. Detta upplever en del respondenter som svåröverblickbart. Det är svårt att veta vilken information som finns som pop-up-fönster och vilken som finns i löptext. Flera lyfter också att det är svårt att förstå de stora dragen, eller mer generella ställningstaganden, när fokus blir på enskilda objekt i kartan. Att få en fungerande koppling mellan text och karta, och mellan generella ställningstaganden och objektsspecifika ställningstagande är en nyckelfråga för en väl fungerande digital översiktsplan.

Utformning av text

För att kunna göra den stora textmassan mer lättillgänglig efterfrågas avancerade möjligheter för att styra typografi. Man vill ha stor frihet vad gäller att styra textstorlekar, typsnitt, radavstånd och rubriknivåer. Förinställda styckeformat är sannolikt bra att ha, men då vill man kunna anpassa dem efter sina behov.

För att skapa överblickbarhet över texten efterfrågar många att kunna arbeta med olika grafiska element, som ”faktarutor” och möjligheten att ”fälla ut” text för att läsa mer. Tabeller förekommer också som ett önskemål.

Att kunna söka i texten är en viktig funktion som många saknar i dagens verktyg. Att sökfunktionen också inkluderar textinformation i kartorna skulle kunna förenkla ytterligare.

En del beskriver att man under processen samarbetar i ett worddokument som sedan klipps in i verktyget där texten publiceras. Flera lyfter att man hellre skulle arbeta direkt i ett verktyg som ser ut som den färdiga webbprodukten, så att typografi och grafik tidigt i processen kan bli en del i hur planen kommuniceras.

”När jag jobbar vill jag liksom bygga rummen i dokumenten, modellera fram med färg och form för att få en känsla, och då vill jag ha sakerna i indesign”

Samarbete

Många respondenter är vana vid att arbeta i Microsofts molnmiljöer och ser fördelar med att ha liknande funktioner för att flera ska kunna arbeta i samma ”dokument”, genom ”spårande ändringar” eller kommentarsfunktioner. Det gäller framför allt textdelarna men vissa beskriver att de gärna skulle ha en kommentarsfunktion även kopplad till kartinformation.

Det finns delade uppfattningar om man vill ha den typen av digitalt samarbete även utanför arbetsgruppen. Några respondenter ser stora möjligheter med att till exempel politiker skulle kunna komma med skisser eller kommentarer i kartverktyget, medan flera tycker att

det inte hör till politikernas roll att medverka med enskilda detaljer. De senare tycker ofta att det fungerar väl att i stället plocka ut vald information, till exempel en karta eller vissa formuleringar, och redovisa det i en Powerpoint eller liknande. På så vis kan dialogen med politiker (eller referensgrupper) riktas tydligare kring vissa knäckfrågor.

För att digitalt samarbete ska fungera väl krävs sannolikt möjligheter att tydligt styra olika personer behörighet. Vissa respondenter uttrycker farhågor med att inte ha kontroll över materialet och till exempel missa om någon har gjort en ändring.

Att under samråd och granskning kunna ta emot synpunkter direkt i verktyget ser många som en stor fördel som skulle göra det lättare att sammanställa och förstå inkomna synpunkter. Vissa respondenter tycker att det fungerar bra att ta emot synpunkter i andra format, som pdf eller liknande.

Anpassning efter målgrupper

”Egentligen är det tre produkter: En pdf, en digital interaktiv produkt för allmänhet och politiker och en produkt som ska funka för efterföljande planering internt i kommunen”

Många respondenter beskriver utmaningar med att informationen i översiktsplanen måste kunna nå olika målgrupper, med olika behov och förkunskaper. Medborgare eller politiker under samråd har andra behov än en bygglovhandläggare som ska använda sig av en antagen översiktsplan till exempel. Flera respondenter beskriver till exempel att Utvecklingsinriktningskartan har stor betydelse under processen med att ta fram översiktsplanen. Det är kring den många tidiga diskussioner förs, och man lägger mycket tid på att hitta ett sätt att illustrera den på rätt sätt. Utvecklingsinriktningen har sedan mycket liten betydelse för planhandläggare och bygglovshandläggare, men kan fylla en viss funktion under genomförandet i till exempel kommunikation inom kommunkoncernen och externt.

Vissa respondenter ser behov av att kunna ta fram olika produkter som presenterar översiktsplanen på olika sätt, beroende på skede och målgrupp. Detta sker delvis redan idag genom att man i regel presenterar översiktsplanen i någon form av ”ÖP-verktyg” och dessutom i ett kommuninternt kartverktyg.

En tredje målgrupp är professionella användare utanför kommunorganisationen. Det kan till exempel handla om statliga eller privata aktörer som planerar infrastruktur, aktörer inom fastighetsbranschen eller liknande. Det förekommer kommuner som tillhandahåller översiktsplanens kartlager direkt nedladdningsbara för användare, eller genom en WMS. De flesta respondenterna beskriver att man behöver kontakta kommunen för att få ut geodata från översiktsplanen. Vissa respondenter tycker att det är självklart att kunna sprida materialet, medan andra inte vill göra det eftersom informationen kan misstolkas.

Olika versioner, ändringar och tillägg

Flera respondenter lyfter behovet av att kunna visa ändringar och tillägg på ett tydligt sätt. Det behövs till exempel verktyg där det tydligt framgår om det finns en pågående fördjupning av någon del av kommunen. Många är oroliga för hur man i en övergång till en standard för översiktsplanering ska kunna visa till exempel en äldre översiktsplan i samma verktyg som en fördjupning eller tillägg som tagits fram enligt den nya standarden.

Under översiktsplaneprocessen kan det också finnas behov av att visa olika versioner eller alternativ. Det kan till exempel handla om att under granskningen också kunna visa samrådsversionen. Här finns det delade meningar där vissa respondenter menar att det

kan bli förvirrande medan andra tror att det är bra för att förstå varför man gjort justeringar. Det kan också handla om att under samrådet kunna visa olika alternativ för utvecklingsinriktning eller mark- och vattenanvändningskarta.

Analys och beräkningar

I intervjuerna ställdes frågan om respondenterna skulle ha behov av att kunna analysera och utföra beräkningar på informationen som tas fram i översiktsplaner. Nästan alla respondenter såg stora möjligheter med det, och flera hade erfarenhet av att redan idag arbeta med olika typer av analyser. Som exempel nämndes till exempel möjligheter att räkna på antal bostäder som ryms inom olika markanvändningar, eller att analysera hur dagens markanvändning skulle kunna förändras, till exempel hur mycket grönyta som skulle kunna bebyggas i planen. Några respondenter trodde att mer avancerade analyser behöver kunna utföras i andra verktyg, där man till exempel kan koppla på annan information eller använda mer avancerade modeller. Det är då mycket viktigt att det är lätt att exportera och importera analysunderlag och analysresultat mellan översiktsplanens verktyg och analysverktyget.

De respondenter som inte såg några behov av den typen av beräkningar menade att översiktsplanen är just översiktlig och att informationen inte är tillräckligt detaljerad för att användas för beräkningar.

”Det hade varit väldigt värdefullt att kunna räkna på översiktsplanen, också för att kunna visa för politiken vad som blir konsekvensen av olika mål. Ska vi bygga så här mycket i det här läget, ja då innebär det att två hektar jordbruksmark försvinner till exempel. Det blir lättare att göra ställningstaganden om man förstår konsekvenserna”

REFLEKTIONER OCH MEDSKICK

Statliga krav handlar inte om hur ÖP ska publiceras

De som deltog i intervjuerna har alla i någon grad arbetat med digitala översiktsplaner och många har nära följt arbetet med en standard för digitala översiktsplaner. I samtalen blev det tydligt att respondenterna ofta blandade samman de statliga föreskrifterna och specifikationerna med hur översiktsplanen kan publiceras hos kommunen.

Som exempel beskriver flera respondenter att de uppfattar kraven på att mark- och vattenanvändningskartan ska täcka hela kommunen som krav på att det också är så de ska visa mark- och vattenanvändningen i sina egna verktyg, och då stilsatta utifrån mark- och vattenanvändningskategorier. Något man tycker blir svårt eftersom man helst vill visa vilka förändringar som ska ske. Att modellen ger stora friheter att till exempel visa en karta där man bara visar förändrad markanvändning har inte framgått.

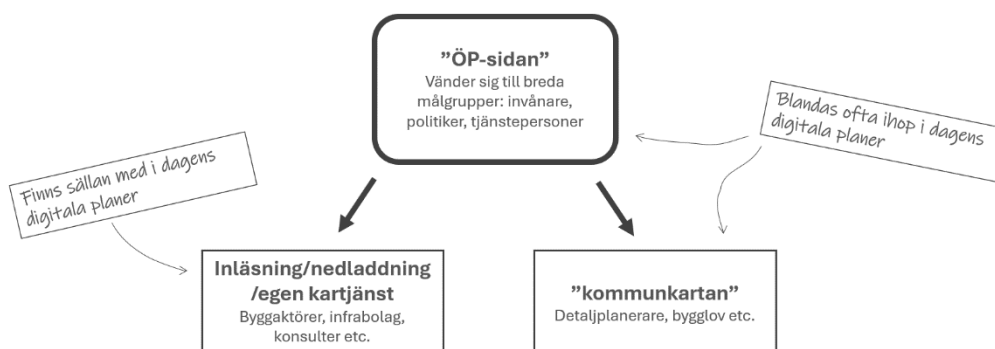
Här finns det goda skäl för både Lantmäteriet och Boverket att bli tydligare kring vad kravställningen gäller. Det skulle kunna göra att kommunerna kan fokusera mer på hur de bäst publicerar översiktsplanen för att uppfylla kommunens egna behov, så länge man uppfyller de ändå ganska lösa kraven i föreskrifterna.

Översiktsplanerarna måste kunna hålla i pennan – men behöver mer kompetens för att klara det

De flesta respondenterna har arbetat i projekt där översiktsplanerarna själva har varit aktiva i att ta fram kartorna, och beskriver det som en styrka. För många är det självklart att det ingår i översiktsplanerarnas arbete – att rita kartor är en del i att ta fram en översiktsplan.

Svårigheterna för de översiktsplanerarna som vill rita handlar både om att verktygen inte alltid är tillräckligt bra, men sannolikt också om att det saknas kompetens och erfarenhet hos översiktsplanerarna. En ovana vid att se en översiktsplan som en informationsmängd med en viss struktur, gör att det kan vara svårt att förstå de statliga föreskrifterna – men också svårt att se vilka möjligheter det innebär att arbeta med strukturerade datamängder. Här skulle goda exempel på hur kommunerna själva kan dra nytta av väl strukturerad digital information kunna vara till hjälp.

Olika målgrupper kräver olika presentationssätt



Många respondenter beskriver svårigheter med att ta fram en översiktsplan som fungerar för alla som ska använda den, och i alla olika skeden. I realiteten publicerar de flesta kommunerna redan idag översiktsplanen i åtminstone tre olika "format":

- En interaktiv webbaserad översiktsplan med karta och/eller text i ett verktyg som enbart innehåller information från den antagna planen
- En plan i pdf-format som är den som faktiskt antas och arkiveras
- Information från översiktsplanen publiceras i en intern kommunkarta (interaktiv och digital). I regel är det inte hela planen som publiceras här utan bara lager från översiktsplanens kartor.

Några respondenter beskriver ytterligare anpassningar till speciella målgrupper, en enklare kortversion, en version anpassad för barn och så vidare.

Bortsett från att det fortfarande krävs en pdf-version för arkivering är det ändå i huvudsak två stora målgrupper:

- Allmänhet, politiker och eventuellt också tjänstepersoner som inte primärt arbetar med samhällsplanering
- Professionella användare, primärt tjänstepersoner inom samhällsplanering inom kommunen.

Den första gruppen behöver kunna ta till sig översiktsplanen på ett enkelt och lättfattligt sätt, och har sannolikt mindre behov av att fördjupa sig i olika underlag eller motiv till ställningstaganden. Här finns det förstås variationer inom gruppen.

Den professionella gruppen behöver, förutom den information som finns i den antagna planen, samtidigt ha tillgång till annan geografisk information som finns i kommunens interna karttjänster. Dessa har också behov av att komma åt underlag och motiv till översiktsplanens ställningstaganden.

Idag väljer många kommuner att fokusera arbetet med en digitalt publicerad översiktsplan till den första gruppen. Man lägger mycket resurser på att skapa en produkt som ska kunna förstås under processen med att ta fram en översiktsplan, men kanske mindre på produkten som ska användas under genomförandet. För att lösa den professionella gruppens behov plockar man ut delar av översiktsplanen och publicerar den i kommunens allmänna karttjänster som kan sakna möjligheter att visa all information, eller visa den på rätt sätt.

Andra försöker gå åt andra hållet och fylla den interaktiva översiktsplanen med så mycket underlagsinformation som möjligt för att allt ska gå att finna där.

Det förstnämnda innebär att information riskerar att missas eftersom inte allt följer med till det interna kartverktyget. Det sistnämnda riskerar att bli en produkt som blir svårtolkad för andra än professionella användare eftersom det är svårt att skilja på vad som är kommunens viljeinriktning och vad som är den antagna planen.

”En del vill ju att en digital ÖP ska kunna presentera allt underlagsmaterial samlat, till exempel fornminnen, vilket jag tycker det är ett typexempel på en ytterst dålig sak att ha med. Det är ju avvägningen man gör som är viktig, om fornminnet ska vara kvar eller grävas upp till exempel. Jag har sett många sådana exempel där översiktsplanen blir väldigt otydligt för att man publicerar massor av planeringsunderlag utan att berätta vad man gör för ställningstaganden.”

Behoven för en tredje målgrupp, professionella användare utanför kommunorganisationen, skulle troligtvis behöva tillgodoses på olika sätt: genom

direktnedladdning för de kommuner som önskar det, som WMS eller WFS, eller inte alls för de kommuner som inte vill sprida informationen i kommunens egna verktyg.

För att tillgodose alla målgruppers behov, och behov som också varierar under processen från samråd till genomförande av planen, behöver det kanske finnas olika möjligheter att presentera informationen i översiktsplanen. Det verkar också finnas en risk att de professionella användarna inom kommunen, som sannolikt är den grupp som använder översiktsplanen mest, inte prioriteras så högt.

ATT TÄNKA PÅ VID UTVECKLING AV VERKTYG FÖR DIGITALA ÖVERSIKTSPLANER

- Planarkitekterna måste själva kunna arbeta med att ta fram översiktsplanerna, från tidiga skisser till utformning av kartor och text.
- Att i tidiga skeden kunna testa olika lösningar och skissa utan att begränsas av långsamma programvaror eller krångliga datastrukturer är viktigt.
- Väl fungerande integration med kommunernas andra system för geodata, för att till exempel kunna nå underlag som behövs både för att ta fram kartor, och för att förstå och tolka den antagna översiktsplanen.
- Planarkitekterna vill ha stor frihet när det gäller utseende på kartor och text, och interaktion i verktyget, men för att förenkla arbetet får det gärna finnas bra mallar att utgå från.
- Översiktsplanens kartor kräver avancerad stilsättning, legenden är mycket viktigt för att förstå kartan och interaktion när det gäller till exempel zoomning behöver kunna styras.
- Kopplingen mellan text och karta är mycket viktig för att översiktsplanen ska kunna förstås i sin helhet.
- Många aktörer medverkar i framtagandet av en översiktsplan, och verktygen behöver möjliggöra samarbeten, till exempel genom att flera kan ta del av tidiga skisser.
- För att kunna användas av olika målgrupper och i olika skeden kan översiktsplanen behöva publiceras som olika ”produkter”.

- Informationen i översiktsplanen behöver kunna användas utanför ”ÖP-verktyget” och utanför kommunorganisationen, både under processen och när planen vunnit laga kraft. Det är därför viktigt att informationen lätt kan flyttas mellan olika system.