

2021-02-25
Fi2021/00948**Finansdepartementet**Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö.

Boverket ska bl.a.

– lämna förslag på och i förekommande fall genomföra de tekniska lösningar som behövs för att möjliggöra en digital plan-, lov- och byggprocess. Som exempel på sådana lösningar kan nämnas en s.k. ändamålskatalog där byggnadsverk och deras egenskaper beskrivs och klassificeras enhetligt, ett särskilt gränssnitt (API) för behörighetsregistret och en lösning som underlättar digital kommunikation med dem som ska delges eller underrättas,

– bedöma om och i så fall vilka rättsliga hinder som finns mot digitala detaljplanebeslut,

– dels bedöma förutsättningarna för att ersätta äldre detaljplaner med nya digitala beslut, inklusive hur arbetet ska finansieras och den förväntade samhällsnyttan av detta, dels ta ställning till om det bör bli obligatoriskt för kommunerna att ersätta äldre detaljplaner med nya digitala beslut, vilka planer som i så fall ska omfattas och hur de planer som inte är lämpliga att ersätta bör hanteras,

– föreslå hur översiktsplaner och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö, samt

– föreslå hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner kan arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet.

Boverket ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I arbetet med digitalisering ska behovet av att värna Sveriges säkerhet och av ett systematiskt informationssäkerhetsarbete beaktas.

Uppdraget bör redovisas på ett sätt som gör det möjligt att remittera redovisningen av deluppdragen var för sig, om inte tekniska eller andra skäl gör det lämpligare att redovisa ett eller flera deluppdrag i en gemensam rapport.

Uppdraget ska senast den 16 december 2021 redovisas till regeringen (Finansdepartementet). Regeringskansliet (Finansdepartementet) ska löpande informeras om genomförandet av uppdraget. Rapporterna ska innehålla överväganden om behoven av de föreslagna åtgärderna och deras för- respektive nackdelar. Även konsekvenserna av förslagen ska beskrivas.

Boverket ska bedriva utvecklingsarbetet i nära samverkan med berörda parter inom samhällsbyggnadsområdet, i synnerhet Lantmäteriet, som har ett särskilt ansvar för den infrastruktur och det ramverk som styr och reglerar informationsförsörjningen inom samhällsbyggnadsprocessen. Boverket ska vid genomförandet av uppdraget undersöka möjligheten att återanvända komponenter och tekniska lösningar som tas fram inom ramen för arbetet med att etablera en förvaltningsgemensamma digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03305 m.fl.). Boverket ska också inhämta synpunkter från länsstyrelserna och andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner samt i lämpliga fall från ett urval kommuner och regioner. Boverket ska vidare inhämta synpunkter från näringslivet och andra berörda aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen. Boverket ska samverka med Lantmäteriet och Riksarkivet vid genomförandet av den del av uppdraget som handlar om arkivering.

Bakgrund

Regeringen gav den 13 december 2017 Boverket i uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen (N2017/07543). Boverket redovisade uppdraget genom en delrapport den 3 mars 2020 (Fi2020/00982) och en slutrapport den 19 augusti 2020 (Fi2020/03824).

Vid utförandet av uppdraget har Boverket haft fokus på att skapa förutsättningar för en enhetlig informationshantering genom utveckling av digitala processer och beslutsunderlag. Boverket har vidare arbetat med regelutveckling genom att dels ta fram föreskrifter för digitala detaljplaner och planbeskrivningar, dels göra innehållet i myndighetens byggregler och andra författningar tillgängliga i ett digitalt format. Kommunerna ska fr.o.m. den 1 januari 2022 utforma alla nya detaljplaner digitalt i enlighet med Boverkets föreskrifter.

Enligt rapporterna har Boverket uppnått flera viktiga delresultat, men mycket arbete återstår för att uppnå en enhetlig och digital samhällsbyggnadsprocess. För att Boverket ska kunna fortsätta utveckla digitala arbetssätt har riksdagen beslutat att öka myndighetens anslag med 20 miljoner kronor för 2021. Motsvarande anslagsökning förväntas även beslutas för 2022 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 18 avsnitt 3.6.4, bet. 2020/21:CU1, rskr. 2020/21:99).

Närmare om uppdraget

En digital plan-, lov- och byggprocess

En utgångspunkt i plan-, lov- och byggprocessen bör vara att ärendehanteringens så långt det är möjligt, och där så är lämpligt, kan hanteras utan fysiska handlingar, från ansökan till beslut inklusive expediering. Som ett led i arbetet med en digital plan-, lov- och byggprocess ska Boverket ta fram och införa en ändamålskatalog för att möjliggöra en klassificeringsstruktur av byggnadsverks ändamål och innehåll. En sådan struktur kan underlätta arbetet med att ta fram statistik tillsammans med information om ytuppgifter, upplåtelseform, lägenhetsfördelning och standard. Katalogen är en förutsättning för att maximera nyttan med den nationella plattformen för samhällsbyggnadsinformation som utvecklas av Lantmäteriet.

Vidare ska Boverket ta fram och införa ett API för att tillgängliggöra uppgifterna i myndighetens sökbara register över bl.a. certifierade kontrollansvariga och sakkunniga. Registret finns i dag tillgängligt som en tjänst på Boverkets webbplats. Informationen i registret finns dock för närvarande inte tillgänglig via ett API och kan därför inte återanvändas i andra programvaror. För att kunna göra informationen digitalt tillgänglig behöver därför en ny API-tjänst utvecklas.

Boverket ska även ta fram förslag som underlättar digital kommunikation med dem som ska delges beslut eller underrättas om t.ex. en ansökan om lov. Exempelvis bör Boverket utreda om det är möjligt för byggnadsnämnden att använda e-tjänsten Mina meddelanden för att fullgöra sina skyldigheter att delge eller underrätta personer enligt bestämmelserna i 3, 5, 6, 9 och 10 kap. plan- och bygglagen. Boverket ska särskilt beakta om en sådan ordning är lämplig med hänsyn till de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande vid delgivning enligt respektive bestämmelse. Boverket ska också analysera om en sådan ordning är förenlig med delgivningslagen (2010:1932). För att göra detta möjligt kan det krävas nya informationsspecifikationer för överföring mellan system liknande det system som finns för att införa kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar. Det kan också krävas att tjänsten Mina meddelanden modifieras.

Digitala detaljplanebeslut

Ett beslut om att anta en detaljplan är ett förvaltningsbeslut. Det innebär att förvaltningslagen (2017:900) är tillämplig om inte någon annan lag eller en förordning innehåller bestämmelser som avviker från den lagen.

Förvaltningslagen är, liksom arkivlagen (1990:782) och plan- och bygglagen, som utgångspunkt teknikneutral. Med teknikneutral avses att det inte görs något val av teknisk lösning i författningen. Ett undantag från den principen är att detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt, se 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338).

Detaljplaner kan alltså finnas i ett digitalt eller analogt format. För att användningen av en detaljplan i exempelvis ett bygglovsärende ska kunna ingå i ett obrutet och digitalt informationsflöde måste emellertid själva planbeslutet vara digitalt. Eftersom detaljplaner inte bara innehåller text utan också kartor finns det många möjligheter, exempelvis genom att skapa 3D-modeller, men också utmaningar med digitala planbeslut.

En sådan utmaning är att säkerställa att tydlighetskravet i 4 kap. 32 § plan- och bygglagen uppfylls. Vanligtvis har tydlighetskravet uppfyllts genom en kartbild som kompletterats med en planbeskrivning i textform. Kartbilden har ofta sparats som en utskrift eller som en pdf-fil. Det går emellertid inte att spara en 3D-modell på det sättet. Det är också angeläget att digitaliseringen inte gör det svårare att förstå innebörden av detaljplanen, vare sig för den som beslutar om eller den som berörs av planen.

En annan utmaning är att säkerställa att innehållet i detaljplanebeslutet inte förvanskas. Vidare måste den som tar del av beslutet kunna kontrollera att innehållet i det är korrekt. Detta kan vara en större utmaning i en digital miljö än om detaljplanen utgörs av en fysisk handling.

Ersätta äldre detaljplaner med nya digitala beslut

Kravet i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen på att detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt ska tillämpas första gången på detaljplaner och planbeskrivningar som har påbörjats efter den 31 december 2021.

Bestämmelsen innebär således inte något krav på att äldre detaljplaner ska digitaliseras.

Boverket har framfört att även äldre detaljplaner bör digitaliseras för att det ska vara möjligt att fullt ut ta tillvara nyttan med digitala detaljplaner. En av svårigheterna med ett sådant arbete är att information i de äldre planerna måste tolkas, vilket bl.a. kan bero på brister i kartunderlaget eller att avvikelser har gjorts vid plangenomförandet. Dessa tolkningar medför i sin tur att det uppstår risker för rättsförluster, t.ex. genom att den bygggrätt som den tolkade och digitaliserade planen ger upphov till är mindre än vad som följer av den äldre planen. Eftersom den digitaliserade planen enbart är en tolkning av den äldre planen, behöver den förra vanligtvis läsas tillsammans med den senare. Detta medför att nyttan av en digitaliserad plan inte fullt ut kan tas tillvara, om inte de äldre planerna ersätts av nya digitala beslut.

Eftersom en digitaliserad plan enbart utgör en justering av hur den äldre planen har genomförts bör det vara möjligt att ha ett enklare förfarande för att ersätta äldre detaljplaner med nya digitala beslut. Samtidigt behöver förfarandet säkerställa att den som påverkas av beslutet ges möjlighet att bevaka sina intressen och rättigheter.

Kraven som i dag ställs på en ny detaljplan är generellt mer omfattande än de som ställdes på många av de äldre planer som fortfarande gäller. En viktig fråga är därför i vilken utsträckning det är lämpligt att ersätta alla äldre detaljplaner eller bara de som har antagits efter ett visst årtal. Ett exempel är äldre s.k. avstyckningsplaner, vars innehåll ofta är så begränsat att det kan ifrågasättas om dessa bör digitaliseras, särskilt med hänsyn till de frågor som utreddes när en sådan plan antogs. En följdfråga blir hur de planer som inte

är lämpliga att ersätta med nya digitala beslut bör hanteras, t.ex. om dessa beslut efter en övergångsperiod ska upphöra att gälla.

Digitala översikts- och regionplaner

Nästan alla kommuner tar fram sin översiktsplan i en digital miljö. Förutsättningarna för att utbyta, återanvända och bearbeta informationen i planen försvåras emellertid av att kommunerna och andra aktörer, bl.a. de s.k. riksintressemyndigheterna, i dag arbetar med olika tekniska lösningar, t.ex. i fråga om hur digital information ordnas och lagras.

Målet om en fullt ut digital samhällsbyggnadsprocess handlar om en sammanhängande digital planeringskedja från den nationella nivån till enskilda bygglov. För att uppnå målet krävs både att informationen i översiktsplanen struktureras på ett enhetligt sätt och att den strukturen ansluter till de andra nivåerna i planeringssystemet, t.ex. regionplaner och detaljplaner. Riksdagen har som ett led i det arbetet bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om standarder för översiktsplaner (se 16 kap. 1 a § plan- och bygglagen).

Plan- och bygglagen ger den enskilda kommunen ett stort utrymme när det gäller att utforma sin översiktsplan. Inför arbetet med att ta fram föreskrifter om standarder för digitala översiktsplaner behöver därför ett antal vägval göras. Graden av standardisering är ett sådant vägval. Om den är hög tas å ena sidan potentialen med en digital översiktsplan tillvara genom att informationen i planen både kan utbytas enkelt mellan olika aktörer och användas som underlag för efterföljande planering och regionala analyser. Å andra sidan kan den enskilda kommunen få det svårare att utforma sin översiktsplan på ett sätt som stämmer överens med dess önskemål och förutsättningar. Andra vägval handlar om vilken teknik som ska användas samt om och i så fall när krav på digitala översiktsplaner bör införas.

För att underlätta arbetet med att ta fram föreskrifter om standarder behöver Boverket utreda hur översiktsplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en säker och effektiv samhällsplaneringsprocess, samt bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö. Eftersom översiktsplanen har ett nära samband med regionplanen finns motsvarande behov för utformningen av den senare planen.

Boverket bör bedriva sitt arbete utifrån följande tre utgångspunkter. För det första kommer myndigheten att ges rätt att meddela föreskrifter om standarder för översikts- och regionplaner. För det andra bör översikts- och regionplaner i framtiden finnas tillgängliga via en central kontaktpunkt, på motsvarande sätt som detaljplaner (jfr Lantmäteriets delrapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner [Fi2019/01291]). För det tredje får de aktuella föreskrifterna med hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte vara mer långtgående längre än vad som är nödvändigt.

Samtidigt bör föreskrifterna säkerställa att översiktsplanerna uppnår en lämplig lägsta nivå, t.ex. att planen är framtagna i en given struktur som medger ett utbyte av informationen mellan olika IT-system och enligt en standardiserad begreppskatalog. Det innebär exempelvis att den planerade markanvändningen som redovisas i plankartan ska vara georefererad i vektorformat i två dimensioner samt att informationen ska vara objektorienterad och innehålla nödvändiga attribut. Även redovisningen av de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena kan ha en väsentlig betydelse för de beslut som översiktsplanen ska ge vägledning för behöver vara åtkomliga i en digital miljö (3 kap. 4 § plan- och bygglagen). I fråga om regionplaner bör det framför allt vara den information som avses i 7 kap. 2 § plan- och bygglagen som behöver göras tillgänglig.

Boverket har i förstudien Digital översiktsplanering och digitala planeringsunderlag (Fi2019/01292) pekat på att det även finns behov av andra författningsändringar än myndighetsföreskrifter för att möjliggöra digitala översiktsplaner, bl.a. för att säkerställa att planerna finns tillgängliga som öppna data. Motsvarande regleringsbehov bör även finnas i fråga om regionplaner.

Arkivering av digitala planer

När planbeslutet har fått laga kraft ska vissa handlingar skickas till Boverket, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Sådana handlingar ska vara lämpliga för arkivering (2 kap. 6 § plan- och byggförordningen). Bestämmelsen är teknikneutral. Tillämpningen av den försvåras emellertid av att det inte finns någon standard för hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner ska kunna arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet. Den tekniska utvecklingen på området går fort och det hinner inte alltid tas fram nationella rekommendationer på exempelvis bevarandeformat i samma takt som processer digitaliseras. Det är därför i

praktiken oklart vad som krävs för att en digital plan ska uppfylla kravet på att vara lämplig för arkivering.

Kommunerna har en betydande frihet att själva bestämma hur handlingar ska arkiveras. För statliga myndigheter är det Riksarkivet som bestämmer vilka format som kan användas. För att säkerställa att digitala planer även i framtiden kan läsas av berörda aktörer behöver en standard etableras för hur digitala planer enligt plan- och bygglagen ska arkiveras. Informationsinnehållet i sådana planer skiljer sig i vissa avseenden från det i andra handlingar. Det kan därför finnas behov av att utveckla en specifik standard för hur sådana planer ska vara utformade för att uppfylla kravet på att vara lämplig för arkivering. För att en standard ska få genomslag i tillämpningen kan det vara nödvändigt att begränsa den kommunala självstyrelsen i detta avseende.

På regeringens vägnar

Märta Stenevi

Roger Lind

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Justitiedepartementet/DOM, L1, L4, L6 och SSK

Försvarsdepartementet/MFI och RS

Finansdepartementet/BA, BB, K och SFÖ

Miljödepartementet/KL och NM

Näringsdepartementet/BI

Kulturdepartementet/KL

Infrastrukturdepartementet/ESD

Lantmäteriet

Myndigheten för digital förvaltning

Riksarkivet

Sveriges Kommuner och Regioner

länsstyrelserna