



Dnr 2019/0464 KS-2
Diarietkod: Diarietkod: 203

Svar på remiss från Finansdepartementet gällande nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner, delrapport i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, KS-remiss, svar senast 2019-12-20

Avgränsning

Remissen innehåller förslag till lösningar som rör hur en nationell infrastruktur för geodata ska utformas och hur detaljplaner kommer in däri. Sollentuna begränsar sitt svar till att beröra frågor i utredningen som just berör detaljplanen, andra förslag om hur arkitekturen för lösningen utformas finns andra som kan bedöma bättre.

Digitala detaljplaner i nationell databas

Definitioner

Utredningen definierar vad som menas med en digital detaljplan, det är utmärkt och manar till efterföljd. Att allmänt bara diskutera digitalisering är inte meningsfullt och leder knappast framåt mot en digital samhällsbyggnadsprocess.

Vidare redogörs för olika aktörer och dess ansvar. Det är en viktig fråga och här anser Sollentuna att rapporten behöver utvecklas. Producentens (kommunerna) roll i förhållande till datavärd och till samordnare av processen (Boverket) och samordnare av infrastruktur (LM) behöver bli tydligare.

När man tar del av texten anses också en risk att förslaget går för långt när det gäller att styra formatet på den information som ska tillgängliggöras nationellt. Regeringen uppdrag till LM får inte innebära att LM ges mandat att påverka tillämpningen av lagstiftning inom andra myndigheters kompetensområde. Det är t.ex. Boverkets ansvar att svara för den digitala resurs som kallas ”katalogen”, det bör tydligt framgå. Att LM styr gränssnittet för kommunernas leveranser och för tjänsterna är däremot bra och viktigt för utvecklingen.

SIS standard

Den standard som tagits fram och fick sin nuvarande utformning 2016 omnämns på ett antal platser, huvudsakligen genom att brister noteras, vilket är tråkigt. Det blir då ett exempel på vad som händer om vi begränsar synen i frågan och reducerar en digital samhällsbyggnadsprocess till en

fråga om databasteknik. Den standard som tagits fram för detaljplaner är istället exempel på ett lyckat samarbete inom offentlig sektor där vi nått långt inom ett komplext område. Sollentuna använder i dag två system för hantering av digitala planer för att de är bäst lämpade för olika delar av processen och det kan vi göra genom att enkelt exportera och importera detaljplanerna ur databasen. Inom vilket annat område i myndighetssverige har vi kommit så långt när det gäller systemberoende? Tyvärr har arbetet inom SIS lagts ner; där pågick bl.a. ett för den digitala processen viktigt arbete med att standardisera planprocessen – vitalt för en digital samhällsbyggnadsprocess – som nu fått avbrytas. Det är olyckligt och Boverket bör få uppdraget att återuppta arbetet.

Digital samhällsbyggnadsprocess

Ovanstående standardisering påbörjades 2007. Sedan dess har mycket hänt och det tydligt uttalade regeringsmålet att ha en digital samhällsbyggnadsprocess 2025 är positivt och väsensskilt från hur de som arbetade för en standardisering tio år tidigare fick argumentera för nyttan; några planer på en nationell databas fanns inte då och inte heller de normerade planbestämmelser som nu kallas ”katalogen”. Samtidigt riskerar det nationella uppdraget nu att skymma hur långsiktigt perspektiv som krävs i sammanhanget. Nu kan man lätt få bilden av att arbetet inleds genom regeringens beslut 2016 och blir klart 2025.

I själva verket inleddes arbete på allvar på 90-talet och en milstolpe var när ett privat företag i samverkan med några kommuner gjorde en relationsdatabas av LM:s hierarkiska databas och skapade rutiner för regelbundna uppdateringar av lokala databaser så att fastighetsdata blev tillgängligt och kunde kopplas till kartan. Få kan idag tänka sig att arbeta utan den delen av den digitala samhällsbyggnadsprocessen, något som alltså tillkom genom ett privat initiativ för ca 30 år sen. Det får vara ett exempel på de risker som finns med att låsa in utvecklingen alltför hårt i en teknisk lösning och offentlig sektors affärsmodeller.

Rapporten handlar mycket om system och operativ drift men borde belysa förvaltningsaspekten mer. Hur vi säkerställer att producenter och användare får inflytande över tid i den digitala samhällsbyggnadsprocessen.

Detaljplaner prioriteras

Sollentuna delar utredningens uppfattning att detaljplaner ska vara en prioriterad datamängd när en nationell plattform för information inom samhällsbyggnadsområdet skapas. Samtidigt ställer vi oss frågande till några av utredningens förslag och slutsatser.

En berördes ovan. Att ta fram en detaljplan är en demokratisk process där lagstiftaren i hög utsträckning slagit fast hur denna ska gå till och i betydligt mindre utsträckning befattet sig med det materiella innehållet i planen. En grundläggande del av en digital samhällsbyggnadsprocess blir därmed att detaljplanen kan skapas i ett digitalt flöde som stödjer den ambition

lagstiftaren har haft. Här kolliderar rapportens fokus på teknik för datalagring och datas analyserbarhet med kommunernas verklighet och lagstiftarens avsikt.

Det är möjligt att det någonstans i processen kring att ta fram föreliggande förslag gjorts en begränsning att inte beröra den här delen av planlagstiftningen. Det duger inte och inte heller att komplettera modellen för informationshantering kring detaljplaner med en lösning i ett senare skede. Tvärtom måste utgångspunkten vara att modellen ska stödja planläggning i dess mest utmanande form: i situationer där markkonkurrensen är stor och förutsättningarna knepiga. Det måste av utredningen tydligt framgå vilka av de centrala delarna av PBL och detaljplanläggning som är utmanande och som kräver anpassning eller ställer upp begränsningar för informationsmodellen, inte tvärt om.

Synen på detaljplaner som något som kan beskrivas i siffror eller andra entydiga data återkommer också i andra delar av rapporten och vi ser en risk att LM:s syn på detaljplaneinformationen, om den får fäste, kan påverka planprocessen i negativ riktning mot planer som mer är inriktade mot att det som regleras kan mätas än att bestämmelser bidrar till en god stadsbyggnad.

Omfattningen och originaliteten

Liksom när det gäller planprocessen är det förvånande att inte utredningen lyfter omfattningen (fullständigheten) av digitalisering som en strategiskt viktig fråga för att åstadkomma en digital process. I det här skedet är den väsentliga frågan hur förankring, lagstiftning och finansiering samverkar för att så många som möjligt ska komma med på tåget, inte den tekniska lösningen. Att ett begränsat antal kommuner digitaliserar ett begränsat antal planer kommer att innebära att intresset för utveckling av verktyg och effektiva digitala processer också kommer att vara begränsat.

Efter att ha digitaliserat samtliga kommunens drygt 600 detaljplaner och infört en kvalitetssäkrad rutin för publicering av nya planer den dag dessa vinner laga kraft, så har Sollentuna visat att det är möjligt. Vi har full respekt för att svårigheterna är betydligt större både i vissa storstadsområden med mer komplexa detaljplaner och i landsbygdskommuner med bristande kvalitet i kartunderlaget, men med målet en digital samhällsbyggnadsprocess borde fokus just nu ligga på att få fram så kompletta delmängder av planinformationen att det inbjuder till att utveckla effektivare processer. Boverkets kunskapsbank är ett utmärkt exempel på stöd som centrala myndigheter kan skapa.

Ett annat exempel på vilken diskussion som borde vara primär i det här skedet är originaliteten. Utredningen konstaterar kort att det ursprungliga beslutet utgör original. Med den utgångspunkten kan inte ens relativt färsk planer användas i ett rättssäkert flöde. På samma sätt som PBL 1987 införde genomförandetid och (efter en övergångsperiod) gjorde det möjligt för kommunen att upphäva äldre planer borde det vara möjligt att införa lagstöd för att gamla detaljplaner aktualitetsförklarades i sin digitala version vad

avser bestämmelserna (själva planen måste naturligtvis fortfarande ses i sitt sammanhang). Om samråd skedde kring detta borde aktualitetsförklaring även kunna innehålla ett fastställande av de tolkningar som gjorts.

För den digitala samhällsbyggnadsprocessen är frågor som berör hur vi ska få kompletta delmängder som succesivt ger öka stöd till samhällsbyggnadsprocessen intressantare än tekniken. Ansvar i de avseendena bör ligga hos Boverket, den myndighet som har sakkunskapen.

Detaljplan – tekniska och juridiska synpunkter

Utredningen går in på detaljer i standarden och kring planbestämmelser som finns anledning att kommentera och som belyser problematiken i att förslaget utformas så att den tekniska lösningen påverkar hur planen utformas till dess innehåll, inte bara form. En diskussion som kom upp och löstes i standardiseringen.

Rapporten tar upp att attribut i standarden får anges som fritext istället för typade som en brist då det försvårar analyser. Först måste frågan ställas varför all information i en plan ska vara analyserbar och möjlig att koppla mot annan information. Sen kommer frågan hur en bestämmelse av typen (äldre plan i Sollentuna) i så fall ska hanteras:

Innehåller tomtplats större areal än 2000 kvadratmeter, må dock av byggnadsnämndens prövning, med hänsyn till byggnadens utseende och placering å tomtplatsen, bero, huruvida ytterligare ett bostadshus, avsett för chaufför eller dylikt, får å tomtplats uppföras.

Lika viktigt i sammanhanget är att en plans syfte är en obligatorisk del av planen och avsedd för att tolka dess bestämmelser. Hur ska ett syfte formuleras typat? Det är olyckligt om arbetet mot en digital samhällsbyggnadsprocess leder till att allt i en detaljplan ska vara mätbart. Rapporten antyder att de önskar en sådan utveckling och det måste med kraft motverkas. God stadsbyggnad är inte mätbar.

Rapporten tar upp att standarden inte används enhetligt av kommunerna. Här behövs exempel och därefter en diskussion om vari skillnaderna består och först därefter i vilken utsträckning det beror på standarden (eller det som eventuellt ska ersätta standarden) och hur den då behöver revideras. Vidare lyfter rapporten att attribut kan vara missvisande och att uppgifter om noggrannhet/kvalitet saknas. Sådana kompletteringar behövs och kanske visar de på att arbetet med standarden hittills främst inriktats på att fänga bestämmelser i planen, inte så mycket på geometrin, medan LM i större utsträckning har fokus på det senare. Båda perspektiven behövs.

Datakvalitet tas upp och bl.a. att det saknas gemensam kvalitetsbeskrivning av vissa informationsmängder, bl.a. byggnad. Nu är inte byggnad en del av detaljplanen, möjligen en del av grundkartan som planens skapats från. Det är viktigt att i det fortsatta arbetet hålla isär detta.

Förenkla inte planprocessen

En detaljplan ska hantera mängder med utmaningar som inte låter sig definieras i entydiga bestämmelser. Den ska hantera framtida klimatförändringar med relativa höjder i förhållande till översvämningsrisker; den ska rymma flexibilitet för tekniska lösningar i förhållande till kunskap om markförhållanden m.m. som kanske inte kunnat utredas i planskedet.

Ambitionen när det gäller analyserbarhet och stringens i en nationell informationsmodell måste begränsas till de datamängder som leder till en effektivare process och det kommer att utvecklas och förändras över tid. Den ambition om fullständighet som kan utläsas mellan raderna passar helt enkelt inte när det gäller den fysiska planering som vi här talar om. Återigen måste Boverket få ansvaret för att avgöra lämpligheten i hur informationsmodellen ser ut. Det är där den samlade kompetensen kring plankomplexet finns.

Kommunala skyldigheter

Inspire

Utredningen berör kommunens skyldigheter EU:s s.k. Inspiredirektiv om att göra detaljplaner digitalt återanvändbara och att det krävs en författningsändring för detta. Sollentuna ser det som en naturlig utveckling att kommunerna blir delaktiga när det gäller skyldigheten att tillgängliggöra information i enlighet med direktivet och tillstyrker förslaget.

Den nationella infrastrukturen

Skyldighet att delta i den nationella infrastrukturen är naturliga. Att standarder skapas och att ansvariga myndigheter ges föreskriftsrätt är också en naturlig konsekvens av den utveckling de flesta ansluter sig till. Det är en förutsättning för att de tjänster ska kunna skapas som medborgarna kommer att efterfråga. Sollentuna avstår däremot, som vi nämnde inledningsvis, att ha synpunkter på hur de tekniska lösningarna i det här avseendet utformas.

Vad avser författningsändringen så ifrågasätter vi om den i det här läget ska gälla även regionplan och översiktsplan, kanske behöver det tas i två steg? Det finns ännu ingen som helst gemensam syn på hur översiktsplaner ska utformas. Detaljplaner har sett relativt lika ut i över hundra år (det är därför de faktiskt går att digitalisera enligt standard, fantastiskt om man tänker efter!)

Datavärdskap

Här är det svårt att av rapporten få klarhet i kommunens ansvar i förhållande till LM men vi utgår från att SKL i samverkan med LM reder ut den typen av frågor så att kommunerna kan ta ställning till åtagande och ansvar.

Övrigt

LM har testat enklare sätt att digitalisera och utrett möjligheterna att använda AI. Vi som gått igenom hela den processen fullständigt ställer oss frågande till vad som avses med ”enklare sätt” att digitalisera. Vi ser här en motsättning mellan LM:s syn på planbestämmelser kan hanteras enklare och kritiken mot att planerna när de digitaliserats enligt standard inte är tillräckligt kvalitetssäkrade. Sollentuna anser att metodfrågor vad avser digitalisering av detaljplaner hör hemma hos Boverket och inte LM.