

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-05-02

Byggnadsnämnden 2022-05-17

Diarienummer 0245/22

Handläggare

Inga Palmquist

Telefon: 031-368 1859

E-post: inga.palmquist@sbk.goteborg.se

Svar på remiss – Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner

Förslag till beslut

I byggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till Finansdepartementet som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av detaljplaner till Göteborgs Stad. Byggnadsnämnden ska svara på remissen direkt till departementet efter hörande av Fastighetsnämnden och Arkivnämnden. Nämnden för Intraservice har också beretts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten. Enbart Arkivnämnden har gett synpunkter.

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i en digital miljö. I uppdraget ingår att bedöma om och i så fall vilka rättsliga hinder som finns mot digitala detaljplanebeslut. Boverket ska också föreslå hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner ska arkiveras på ett beständigt sätt, med bibehållen funktionalitet. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Stadsbyggnadskontoret (kontoret) är positiv till förslagen att skapa nationella lösningar och att staten får ansvaret för att långtidsbevारा och tillgängliggöra digitala detaljplaner. Det gynnar omställningen till en digital samhällsbyggnadsprocess. Rapporten visar att dock att kravet på digital hantering av detaljplaner är införd utan att övriga förutsättningar finns på plats. Boverket har identifierat att det finns fler regler som behöver ändras men väljer att inte fullt ut beakta hur de kvarstående frågorna förhåller sig till föreslagna ändringar. Exempelvis konstateras att elektroniska underskrifter, metadata och delat arkivansvar, kommer förtydligas i en senare registerförfattning. Dessa övriga författningsändringar är enligt kontoret mycket viktiga för att bedöma om de i rapporten föreslagna ändringarna är tillräckliga för att nå syftet. Det saknas även tidpunkt när ändringar ska börja gälla, annat än att det i övergångsbestämmelserna föreslås 2022, vilket är alltför kort tid för att få genomarbetade regler på plats. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna är inte tillräckligt belysta och det saknas redovisning hur staten ska finansiera de nya krav som ställs på kommunerna. Ändringarna ska gälla retroaktivt, vilket är mycket ovanligt och i detta fall inte acceptabelt. Bristen på samordning av reglerna och att de ska gälla retroaktivt innebär att kontoret är negativ till förslaget.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Föreslagna ändringar kan innebära fler överklagade beslut. Antingen på grund av att detaljplanerna inte anses vara tillräckligt tydliga eller för att hanteringen inte följer de nya kraven. Fler överklaganden kan leda till ökade kostnader både för kommuner, exploatörer och enskilda. Planprocessen till en lagakraftvunnen detaljplanen kan också ta längre tid.

Det är sannolikt att det tillkommer kostnader för program och licenser för att uppfylla kraven men eftersom det saknas uppgifter om standarder, struktur och format är det omöjligt att bedöma den ekonomiska konsekvensen för kommunen i detta skede.

Förslagen kommer att innebära merarbete för kommunen. PBL ställer exempelvis krav på att berörda ska få del av planförslaget och att förslaget ska vara tydligt. Den detaljplan som kommunen tar fram måste alltså också finnas i ett sådant format som gör det möjligt för allmänheten, enskilda och för myndigheter att ta del av förslaget. Delat arkivansvar kommer inte heller medföra minskade kostnader för kommunen så som det beskrivs i rapporten.

Boverket föreslår att reglerna ska gälla retroaktivt för de detaljplaner som är påbörjade efter 31 december 2021. En huvudregel enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser är att tillämpa de regler som finns när man fattar beslutet. Förslaget innebär att kommunen ska, oklart när, i efterhand vidta åtgärder på lagakraftvunna detaljplaner för att uppfylla krav som i dagsläget inte är kända. Detta är inte acceptabelt. Rapporten saknar även bedömning vad en sådan hantering får för juridiska konsekvenser för detaljplaner som retroaktivt omfattas av lagförslaget.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska staten inte ålägga kommuner nya uppgifter utan adekvat finansiering. Hur kommuner ska finansiera de nya åtaganden som krävs för att uppfylla de krav som staten ställer är inte redogjort för i rapporten

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsbyggnadskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Boverket bedömer att förslaget innebär att medborgare på lika villkor, med en väg in, får tillgång till aktuell och juridiskt gällande planinformation.

I Sverige är visserligen internetanvändningen hög, men det finns inget krav på att medborgare måste ha tillgång till internet eller någon form av e-legitimation för att kunna ta del av planinformation eller göra sin röst hörd. För vissa äldre och för grupper med låg internetanvändning kan förslagen försvåra eller hindra att ta del av digitala detaljplaner.

Bilagor

01. Boverkets rapport (2021:25)

Ärendet

De frågor som Boverket ska besvara enligt uppdraget är hur digitala detaljplanebeslut kan ges originalstatus, hur digitala detaljplaner ska långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet och en beskrivning av de behov som behöver tillgodoses i och med lösningsförslaget.

Efter begäran har remisstiden förlängts från den 12 maj till den 18 maj.

Beskrivning av ärendet

Byggnadsnämnden har fått Boverkets rapport (2021:25) från stadsledningskontoret för yttrande. Remissen ska besvaras direkt till finansdepartementet efter hörande av Fastighetsnämnden och Arkivnämnden. Nämnden för Intraservice har också beretts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten.

Fastighetsnämnden och Nämnden för Intraservice har avstått från att lämna synpunkter på förslaget. Arkivnämnden har avgränsat sitt svar till att bara gälla synpunkter utifrån ett arkivperspektiv. Sammanfattningsvis anser Arkivnämnden att det finns omständigheter utifrån arkivområdet vilka inte utretts eller presenterats tillräckligt tydligt i rapporten. Många eventuella problem skjuts på framtiden till kommande registerförfattning. Boverket underskattar komplexiteten med införande av e-arkiv, speciellt med tanke på att det ska hanteras gemensamt för 290 myndigheter. Förslaget att ta fram ett standardiserat och enhetligt tillgängliggörande och lagring av digitala detaljplaner är positivt.

Regeringen har bestämt att informationen i nya detaljplaner startade efter den 31 december 2021 ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Alla nya detaljplaner ska från den tidpunkten upprättas enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. I Boverkets Planbestämmelsekatalog framgår hur planbestämmelser kan utformas. Från samma tidpunkt ska även detaljplaneinformationen i de nya detaljplanerna kunna tillgängliggöras enligt de krav som följer av INSPIRE-direktivet, som regleras i lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation. För att ett sådant tillgängliggörande ska kunna hanteras nationellt har Lantmäteriet fått ansvar för att utveckla en nationell specifikation för detaljplan. Genom att planinformationen blir enhetligt utformad och strukturerad kan den användas i nationella tjänster.

Av rapporten framgår att Boverket gjort flera avgränsningar. Bland annat har man inte beaktat ett pågående lagstiftningsarbete för öppna data. Vidare har Riksarkivet ett pågående arbete med att ta fram krav som ska gälla vid framtagande av elektroniska handlingar, men det finns inte något specificerat krav för digitala detaljplaner.

Synpunkter på föreslagen ändring i 4 kap. 30 och 32 §§ PBL

För att digitala detaljplaner ska få originalstatus och med bibehållen funktionalitet föreslår Boverket att 4 kap. 30 § får ny lydelse och att 32 § upphör att gälla. Utgångspunkten beskrivs att det inte ska vara beslutshandlingens utseende som ska vara avgörande utan själva regleringen inom ett avgränsat område som ska utgöra detaljplanen. Vidare kan tydlighetskravet uppnås utan att nya detaljplaner behöver visualiseras på traditionellt analogt vis.

Kontoret ser på sikt positivt på att digitala detaljplaner får originalstatus och kan långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet. Innan en sådan övergång måste det dock finnas en säkerställd lösning för validering och långtidsbevarande, vilket saknas idag.

Detaljplanerna måste också kunna gå att migrera och uppdatera i en framtid så att det inte finns risk att information går förlorad. Det är inte bra för arkivföringen att göra ändringar i slutförvaring under korta tidsintervaller på ett eller ett par år då det innebär risk för informationsförlust, dubbelarbete och kostnader för kommuner. En övergång till digitala detaljplanebeslut som visualiseras på ett icke traditionellt sätt kan försvåra förståelsen för detaljplanens syfte och innehåll. Det finns alltså en risk att fler överklagar detaljplaner för att de anser att detaljplanen inte är tillräckligt tydlig.

Synpunkter på föreslagen ändring i 5:32 och 32a §§ PBL

Boverket föreslår också ändringar i 5 kap. 32 § och att en ny paragraf, 32 a §, införs. Förslagen fokuserar på handläggningen efter att en detaljplan har fått laga kraft och ska vara tillämpligt oberoende på vilken myndighet som får ansvar för långtidsbevarande och tillhandahållande av digitala detaljplaner. Ändringarna innebär att kommunen ska överföra lagakraftvunna detaljplaner med planbeskrivningar till en nationell databas som en statlig myndighet ansvarar för. Detaljplanen och planbeskrivningen ska ha den form som har föreskrivits enligt 16 kap. 1a § PBL, dvs enligt de standarder för utformning som föreskrivits av regeringen eller den av regeringen utsedda myndigheten. Följden blir att kommunen är skyldig att överföra de detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 till den nationella databasen.

Kontoret anser att det är bra att staten tar ansvar för arkivering och tillgängliggörandet i den nationella databasen. Eftersom det endast är detaljplaner och planbeskrivningar som vunnit laga kraft som omfattas av kravet på överföring till den nationella databasen innebär förslaget att kommunen fortsatt ska vara ansvarig för arkivering av övriga handlingar som tillhör ärendet så som beslutsprotokoll med bilagor och övriga handlingar.

Synpunkter på delat arkivansvar

Kontoret ställer sig positiv till rapportens huvudsakliga linje, att framlägga ett förslag för att skapa och standardisera ett enhetligt tillgängliggörande samt lagring för långtidsbevarandet av detaljplaner. Det finns dock omständigheter utifrån arkivområdet som inte utretts eller presenterats tillräckligt tydligt i rapporten. Många av de problem med delat arkivansvar som man redan nu har identifierat behandlas inte i förslagen utan hänvisas till att de ska omhändertas i kommande registerförfattningen.

Syftet med arkivbildning sammanfattas i arkivlagen till rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Enligt det nu liggande förslaget om delat arkivansvar kommer den myndighet som ansvarar för datat endast uppfylla arkivlagens syfte till viss del när det gäller förvaltning. Kommunerna ska fortsatt tillhandahålla handlingar före laga kraft vid begäran om allmän handling men också till domstol vid överklagande. Det är därmed fel beskrivet i rapporten att kommunen kommer avlastas ansvar att arkivera och tillhandahålla planinformation eller undgå lagringskostnader och systemkostnader.

Rapporten använder ibland begreppet delat arkivansvar på ett otydligt sätt. Delat arkivansvar kan endast referera till detaljplaneärendet i sin helhet, och detta först när planen vunnit laga kraft och därefter skickats in. Det är alltså Boverket, eller den myndighet som får uppdraget, som först vid mottagen leverans övertar arkivansvaret av just detaljplanerna. Att två myndigheter inte kan ha delat arkivansvar över en enskild handling måste också tydliggöras i den registerförfattning som behöver tas fram.

Gällande delat arkivansvar kan också sägas att förfarandet där man lyfter ur handlingar ur ett ärende för att arkiveras hos annan myndighet frångår rådande arkivpraxis där man i största möjliga mån arkiverar ett ärende samlat.

Boverket underskattar i rapporten dessutom komplexiteten med införande av e-arkiv, speciellt med tanke på att det därtill ska hanteras gemensamt för 290 levererande myndigheter.

Förslaget beskriver att sekretessklassning kan innebära behov av auktorisation för att få ta del av den. Om den myndighet som har datat ska stå för utlämnandet bör man se över lagstödet för överföring av sekretess. Det regleras idag av olika kapitel i Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL, men den variant av delat ansvar som föreslås finns inte i lagen idag. Det behöver också säkerställas att användare hos respektive kommun har åtkomst till egen sekretessbelagda information, även om den förvaras hos den myndighet som får uppdraget att arkivera och tillhandahålla informationen.

Synpunkter på framtidssäkring

En detaljplan har en medellivslängd på flera decennier, många detaljplaner gäller mer än ett sekel. Den digitala informationen kommer behöva migreras och konverteras många gånger.

Enligt rapporten är en konsekvens för staten att lantmäterimyndigheterna undantas från kravet att arkivera detaljplaner som fått laga kraft. I dagsläget finns inget krav på att lantmäterimyndigheterna ska arkivera planer, kravet är att lantmäteriet ska föra in nya uppgifter om planer och berörda fastigheter i fastighetsregistret och att en bestämmelsekarta ska upprättas där kartan visar planens yttre gräns men inga bestämmelser inom området.

Boverket föreslår att sådan information som inte längre är aktuell, t ex för att detaljplanen är upphävd eller ändrad, ska arkiveras i ett slutarkiv. Det är enligt kontoret av mycket stor vikt att även icke gällande information finns tillgänglig. För att exempelvis kunna bedöma om en byggnad är uppförd enligt tidigare gällande bestämmelser eller om den är planstridig behöver också äldre information vara spårbar. Idag kan fastighetsregistret användas bakåt till en viss gräns som ungefär går vid de planer som var gällande när vi började med data på 1980-talet, före dess finns bestämmelsekartor på papper och analoga register. Det är alltså en viktig sökfunktion att även upphävda digitala detaljplan har en framtidssäkrad funktionalitet.

Synpunkter på övergångsbestämmelser

Detaljplanerna som omfattas av förslaget är sådana som påbörjats efter den 31 januari 2021 och enligt förslaget ska ändringarna träda i kraft någon gång under 2022. Det är inte osannolikt att digitala detaljplaner kommer färdigställas innan övriga regler är på plats.

Att tillåta retroaktiv lagstiftning är mycket sällsynt och inte något som man bör sträva efter. Utgångspunkten måste vara att en retroaktiv tillämpning bara bör användas om förslaget är tydligt och att det inte är negativt för någon. Rapporten redogör för behovet av översyner i olika lagstiftningar. Riksarkivet har, som beskrivits ovan, ett pågående arbete med att ta fram föreskrifter om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar, men är inte klara med det uppdraget. En lagrådsremiss rörande ny lag för öppna data har nyligen presenterat av regeringen. Sammantaget innebär de kvarvarande

frågor som finns redovisade i denna rapport tillsammans med övriga pågående lagstiftningsarbeten ett hinder för att godkänna en retroaktiv lagstiftning.

I motiven till ändringarna finns en otydlighet om vad som ska gälla för planer som påbörjats innan den 31 december 2021. Det beskrivs som att det ska införas en övergångsbestämmelse i 16 kap. PBL. Är det tänkt att planer som är startade före den sista december 2021 ska omfattas av lagändringen behöver detta förtydligas och konsekvenserna beskrivas.

Om ändringarna mot förmodan ska tillämpas retroaktivt behöver den juridiska statusen för de detaljplaner som antagits efter den 31 december 2021, men innan föreslagna ändringar trätt i kraft, avgöras. En fråga som bör ställas är hur eventuella tillägg till metadata ska ske, och är ett sådant beslut överklagbart. Rapporten undervärderar också det merarbetet en retroaktiv tillämpning kan medföra för kommunerna.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Delar av förslagen som redovisas i rapporten kan komma att bidra till omställningen till en digital samhällsbyggingsprocess. Förslagen att skapa nationella lösningar och att staten får ansvaret för att långtidsbevara och tillgängliggöra digitala detaljplaner är sådana förslag som kontoret ser positivt på. De förslag som redovisas i rapporten är dock inte tillräckligt tydliga för att det ska gå att bedöma vad konsekvenserna blir för bland annat kommuner. Rapporten visar också att det finns behov av ändringar i andra regelverk men besvarar inte hur detta påverkar föreslagna ändringar. De ekonomiska konsekvenserna för kommunen är inte heller belysta. Att under sådana förutsättningar föreslå en retroaktiv tillämpning är inte acceptabelt. Specifikationer, tekniska lösningar, ansvarsfördelning och övriga regeländringar behöver vara på plats innan föreslagna ändringar kan börja gälla.

Henrik Kant

Louise Ekdahl

Stadsbyggnadsdirektör

Chef avdelningen för Verksamhetsstyrning