



Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer

Er beteckning: Fi2021/03959

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Boverkets rapport (2021:25) – Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer.

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Som ett led i arbetet med en digital samhällsbyggnadsprocess har Boverket bedömt om det finns rättsliga hinder mot digitala detaljplanebeslut samt hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner kan arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet. Boverket har även lämnat förslag till nödvändiga författningsändringar. Rapporten har utgått ifrån detaljplanering, men avser även att ta höjd för digitala översiktsplaner och regionplaner i framtiden.

Den digitala detaljplanen, med full digital funktionalitet, föreslås lagras och bevaras i ett nationellt register – en nationell plandatabas. Staten tar ansvar för lagring, långtidsbevarande och tillhandahållande. Kommunen ansvarar för informationskvaliteten och överföring till databasen. Staten garanterar att planinformationen hanteras säkert och med den digitala funktionalitet som fanns när planen fick laga kraft. Boverkets förslag tydliggör vilken version av detaljplanen som ska ligga till grund för beslut och tolkning av planbestämmelser. Dagens osäkerhet kring vilken information som faktiskt gäller upphör.

Länsstyrelsen anser att det är positivt med en samlad lösning för långtidsbevarande av digitala detaljplaner. Det som föreslås i rapporten är obligatoriskt för alla kommuner. Alternativet med 290 enskilda lösningar är inte att rekommendera. Länsstyrelsen vill betona att det är viktigt inför fortsatt arbete att ansvarsfördelning, teknisk prestanda, informationssäkerhet, behörighetsstyrning och effektiv processhantering som säkerställer tillgänglighet till planinformation behöver förtydligas. Att plandatabasen ska stödja arkivbeständiga format som kan bevaras och hanteras över tid med bibehållen digital funktionalitet är viktigt att beakta i det fortsatta arbetet. Länsstyrelsen instämmer i Boverkets bedömning att det utifrån tidsaspekten är rimligt att staten ansvarar för framtagandet av en nationell lösning.

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att den myndighet som får ansvaret ges mandat att formulera specifikationer och regler för att möjliggöra de förändringar som krävs. Det är av stor vikt att den registerlagstiftning som ska tas fram mycket tydligt redogör för ansvarsfrågan och att övriga frågetecken klarlagts, speciellt med tanke på det delade arkivansvar som föreslås. Det ska tydligt framgå vad kommuners och olika myndigheters roller och ansvar är. En ny registerlagstiftning är enligt Länsstyrelsen nödvändig för ett genomförande av förslaget.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att myndigheten och kommuner avlastas från arkivansvaret vad gäller lagakraftvunna planer genom förslag på författningsändring.

Länsstyrelsen är utifrån tidsaspekten kritisk till implementeringen och genomförandet av de förslag som läggs fram. Då lagkravet att ta fram och tillgängliggöra digitala detaljplaner redan har trätt i kraft, vill Länsstyrelsen betona vikten av att en lösning kommer på plats snarast. Förslaget kräver dels författningsändringar i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen, kompletteringar av standarder, ny registerlagstiftning och framtagna och implementering av långsiktig plan för arkivering av planer. Länsstyrelsen ställer sig frågande till om den myndighet som får uppdraget har tillgång till ett e-arkiv idag. Ett genomförande av alla de förslag som läggs fram i rapporten riskerar att ta lång tid.

Länsstyrelsen vill även påpeka att arkiveringsfrågan borde ha utretts och fastställts tidigare i samband med de förändringar som ledde till krav på digitala detaljplaner. I sammanhanget har Lantmäteriet samtidigt i uppdrag att skapa en nationell åtkomst för geodata, en *nationell geodataplattform*, där detaljplaner är en av många informationsmängder som ska hanteras i plattformen. Det pågår ett arbete med att få kommuner att ansluta sig till plattformen, det är dock frivilligt. När Boverkets arkiveringslösning finns på plats, kan Lantmäteriets plattform, enligt föreliggande rapport, hämta *informationsmängden detaljplan från den nationella plandatabasen* istället för att 290 kommuner ska behöva ansluta sig och leverera informationen till plattformen. Länsstyrelsen ställer sig därför undrande till det arbete som nu pågår hos Lantmäteriet. Om föreslagen lösning genomförs behöver arbetet med geodataplattformen förhålla sig till de nya förutsättningar som förslaget innebär. I det fortsatta arbetet behöver en tydligare koppling mellan olika system redogöras för. Det kan finnas skäl, anser Länsstyrelsen, att ta ett större omtag och se helheten, istället för att ta en pusselbit i taget.

Länsstyrelsens synpunkter på rapportens förslag

Nationell plandatabas

Boverkets förslag, att en central statlig myndighet med stöd av lag får ansvar för att utveckla och driva en samlad och nationell plandatabas, anser Länsstyrelsen är lämpligt. Alternativet med 290 enskilda lösningar är inte att rekommendera. Länsstyrelsen befarar att långtidsbevarandet av digitala detaljplaner riskerar att varken bli säkert eller effektivt om ansvaret läggs på landets kommuner. Alla kommuner har olika förutsättningar att hantera kravet på digitala handlingar, kunna långtidsbevара och säkerställa informationens digitala funktionalitet, dess autenticitet och original. Brist på kompetens och resurser inom landets kommuner och osäkerheten kring frågor kopplade till hantering av digital information ger motiv till en central lösning.

Administrativ process

Den administrativa processen för överföring av planinformation från kommun till plandatabas behöver klarläggas. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att den myndighet som ska tillhandahålla databasen får ställa tvingande krav på informationens utformning och de enhetliga administrativa rutiner som krävs genom en förändrad registerlagstiftning och rätten att utfärda föreskrifter.

Att informationen överförs på ett korrekt sätt av behöriga och i en fastställd form, för att garantera informationens autenticitet och integritet är väsentligt. Informationen och originalet får inte förändras. Det behöver finnas tydliga rutiner för hur detta ska gå till, dels genom teknisk kontroll för att säkerställa handlingars autenticitet och arkivgodkända format. Likaså vad gäller behörighetsstyrning och behörighetskontroll. Det behöver exempelvis framgå vem som har rätt att lägga till planer i databasen men också vem som ansvarar för att säkerställa tillgång och utlämnande av information.

Ny registerlagstiftning

Att en ny registerlagstiftning tas fram anser Länsstyrelsen är nödvändigt för genomförandet av förslaget. En styrning genom registerförfattning bedöms som lämpligt för att kunna uppnå den höga detaljnivå och tydlighet som krävs. Länsstyrelsen vill poängtera att det i framtagandet av ny registerlag är mycket viktigt att det är tydligt reglerat vem som ansvarar för olika delar i processen och vad ansvaret innebär. Det bör inte finnas något utrymme för tolkning. Det ska tydligt framgå vad kommuners och myndigheters roll och ansvar är. Det bör framgå vilken data som blir tillgänglig för olika samhällsaktörer och på vilket sätt data är tillgänglig.

Arkiv- och långtidsbevarande perspektiv

Länsstyrelsen bedömer att förslaget är positivt ur ett arkiverings- och långtidsbevarandeperspektiv. Kommunernas arkivmyndigheter är organiserade på olika sätt och har kommit olika långt med införandet av e-arkiv. Det är därför en fördel att en statlig myndighet, som står under tillsyn av Riksarkivet får ansvaret att långtidsbevара planinformation, istället för att ansvaret fördelas på 290 kommuner. Länsstyrelsen ställer sig dock frågande till om den statliga myndighet som får uppdraget har tillgång till ett e-arkiv idag. Om inte, så riskerar det att ta lång tid innan en nationell lösning implementerats.

Förslaget innebär en tvingande och obligatorisk arkivering för kommuner. Det innebär att de kommuner som har tagit fram egna lösningar, inte kommer kunna nyttja sina system fullt ut. System som kan ha varit både tids- och resurskrävande att implementera, vilket är viktigt att ha i åtanke. För att skapa ett nationellt register som tillhandahåller alla nya detaljplaner anser Länsstyrelsen dock att det obligatoriska kravet är nödvändigt.

Länsstyrelsen vill påpeka att det är viktigt att det inför framtiden finns beredskap och ett förslag på eventuell exit-lösning om arkivansvaret för detaljplanerna ska återgå till kommunerna.

Delat arkivansvar

Ett delat arkiv- och informationsansvar mellan stat och kommun föreslås. Kommunen kommer fortsatt ansvara för de handlingar som tillhör planprocessen, medan staten ansvarar för att tillhandahålla och långtidsbevара lagakraftvunna handlingar. Det är viktigt att ansvarsfördelningen tydliggörs genom förslag på registerlagstiftning, för att undvika framtida utmaningar med ansvarsfördelning. Hur informationen ska hanteras mellan myndigheter och delade databaser behöver också tydligt framgå för att minimera otydligheter.

Statliga myndigheter utgår ifrån riksarkivets föreskrifter där riksarkivet är arkivmyndighet. Varje enskild kommun har egna arkivorganisationer vilket innebär att det kan variera från kommun till kommun hur arkiven hanteras samt hur gallring och arkivering sker. När planinformation överförs till nationell plandatabas, kommer Riksarkivet bli den statliga arkivmyndigheten med tillsynsansvar och den som i förlängningen kommer att ta emot informationen när den överlämnas till arkivmyndigheten. Det delade arkivansvaret innebär att det finns två typer av arkivmyndigheter (staten och kommunala) som hanterar olika delar av processen. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad detta kan få för konsekvenser. Riksarkivet har inget mandat över de kommunala arkivmyndigheterna.

Det delade arkivansvaret innebär att kommuner och länsstyrelsen avlastas från sitt arkivansvar vad gäller lagakraftvunna digitala detaljplaner. Däremot behöver handlingar inom planprocessen fortsatt

arkiveras enligt de föreskrifter och dokumenthanteringsplaner som kommuner och statliga myndigheter har.

Arkivbeständigt format

Länsstyrelsen vill poängtera att det är viktigt att den nationella plandatabasen stödjer arkivbeständiga format för att informationen ska kunna bevaras och hanteras över tid. Det är nödvändigt att informationen har en enhetlig form för filformat och metadata. Länsstyrelsen vill betona att det är viktigt att man utgår ifrån det filformat som Riksarkivet kommer att föreslå i sin riktlinje och föreskrifter för elektroniska format.¹ Det behöver vara tydligt reglerat vilket format kommunerna ska leverera de digitala planhandlingarna i. Då plandatabasen är tänkt att hantera originalhandlingar får informationen inte förändras, vilket innebär att det även är viktigt att ta höjd för den digitala funktionaliteten och de kopplingar som görs mellan exempelvis plankarta och planbeskrivning. Funktionalitet får inte förloras eller gallras bort. En digital detaljplan ska kunna användas inom olika delar i den digitala samhällsbyggnadsprocessen och informationen ska kunna tillgängliggöras och tillhandahållas digitalt. I detta fall kan inte en PDF-fil eller en länk till planhandlingarna säkerställa den digitala funktionaliteten och användbarheten över tid. För länsstyrelsens del är det positivt om valbara digitala format bestäms, för att kunna tillhandahålla informationsmängderna i interna system. Länsstyrelsen kan idag inte styra vilket format informationen upprättas i och behandlar informationen oavsett format som allmän handling.

Länsstyrelsen anser att Riksarkivet och DIGG (myndigheten för digital förvaltning) behöver ge tydligare stöd och styrning vad gäller arkivering av geodata.

Sekretess och känslig information

En nationell plandatabas innehåller samlad planinformation på ett och samma ställe. Det innebär ett stort arkiv med en mängd information, där viss information kan vara känslig. Länsstyrelsen vill betona vikten av sekretess och behörighetsstyrning, så att information inte lämnas ut till obehörig. Det behöver tydligt framgå vilka aktörer/myndigheter som ska ha rätt att ta del av information och vilken information som kan klassas som öppen data. Tillgången till informationsmängder kan variera beroende på aktör, det är inte rimligt att alla aktörer kommer åt all information. Tillgången till planinformation bör styras utifrån syfte och behov. Om ärenden är sekretessklassade eller innehar viss känslig information behöver det tydligt framgå i plandatabasen. Länsstyrelsen vill upplysa om att det kan vara bra ur informationssäkerhetssynpunkt att strukturera informationen utifrån län eller annan typ av indelning,

¹ Riksarkivet har ett förslag till framtida riktlinjer för format för långtidsbevarande av digital information ute på remiss.

exempelvis att Länsstyrelsen i Västra Götaland enbart kommer åt planer som finns i det egna länet.

Enligt förslaget är det kommunen som ansvarar för att hålla informationen i den nationella databasen aktuell och således även informera om detaljplanen innehåller känslig information. En avvägning av vad som anses vara känslig information eller inte ligger hos den enskilda kommunen och nivån för vad som kan anses vara känslig information varierar troligtvis mellan kommuner. Det kan därför finnas ett behov av utbildningsinsatser hos både kommuner och ansvarig myndighet. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad konsekvenserna kan bli utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv om hela databasen begärs ut. Kan den statliga myndigheten garantera att ingen känslig information lämnas ut och att kommunerna har ajourhållit information i plandatabasen?

Tillgång till planinformation

I avsnittet 3.3.2 framgår att kommuner alltid ska kunna komma åt gällande detaljplaner för sin egen kommun i den nationella plandatabasen. Länsstyrelsen och andra ansvariga myndigheter ska garanteras tillgång till information utifrån lagstadgade områden, vilket länsstyrelsen ser som nödvändigt för ärendehantering. Även medborgare och företagare ska få tillgång till aktuell och juridiskt gällande planinformation. Det är viktigt att behörighetsstyrning är tydlig och säker så att inte känslig planinformation hamnar hos obehörig.

Fram till dess att alla detaljplaner är digitala kommer gällande planinformation och äldre planer fortsättningsvis tillhandahållas av kommunerna. Länsstyrelsen vill poängtera vikten av tydlighet kring var planinformation, baserat på när planen fick laga kraft, finns att ta del av.

Författningsändringar

Plan- och bygglagen, 5 kap 32 §

En författningsändring som föreslås är att kommunerna ska meddela länsstyrelsen och Lantmäteriet om att en detaljplan har fått laga kraft och att planinformation finns tillgänglig hos den ansvariga myndigheten, i den nationella plandatabasen, istället för att skicka handlingarna till Lantmäteriet och länsstyrelsen vid laga kraft. Det innebär att länsstyrelserna undantas från kravet att arkivera detaljplaner som fått laga kraft. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Denna ändring kan leda till lägre administrativa kostnader för både kommunerna och länsstyrelserna och innebär lägre bevarandekostnader för länsstyrelserna. Idag skickar kommunerna lagakrafthandlingar till länsstyrelsen och Lantmäteriet, vilket innebär att handlingar dubbelarkiveras hos flera olika myndigheter och hos

den enskilda kommunen. Idag råder viss osäkerhet kring vilken information som är den gällande. Det finns även en osäkerhet vilken aktör som är ansvarig för att tillhandahålla information om antagna detaljplaner och översiktsplaner när både kommunen, Lantmäteriet och länsstyrelsen är involverade i processen och hanterar lagakraftvunna detaljplaner. En nationell plandatabas möjliggör att dubbelarkivering kan minimeras samt att det blir tydligt var originalhandlingarna finns att tillgå. Länsstyrelsen anser att det är positivt att den nuvarande lagstiftningen förtydligas med förslag till lagändring, vilket bidrar till tydligare ansvarsfördelning i frågan.

Den nu gällande plan- och bygglagen, 5 kap. 32 § kräver att kommunerna ska ange laga kraft-datum på planhandlingarna samt att handlingar ska skickas inom två veckor till Lantmäteriet och länsstyrelsen. Den föreslagna ändringen i bestämmelsen innebär att kravet på att laga kraft ska framgå slopas och tidsaspekten tas bort. Länsstyrelsen anser att det vore önskvärt att lagakraftdatumet framgår även i det tänkta digitala systemet, alternativt att det framgår vad syftet är att lagakraftdatumet tas bort. Länsstyrelsen ställer sig frågande till varför tidsaspekt tas bort. Det vore rimligt att kommunen direkt när planen har fått lagakraft överför informationen till den nationella plandatabasen eftersom detaljplanen då börjar gälla.

Allmänna synpunkter

Tidsaspekt

Kommuner är tvingade att från 1 januari 2022 producera och tillgängliggöra nya detaljplaner digitalt. Länsstyrelsen ställer sig kritisk till att arkiveringsfrågan inte har utretts och implementerats innan lagkravet trädde i kraft. Att ta fram en ny registerlagstiftning, en nationell databas som säkerställer krav på tillhandahållande, säkerhet och teknik kommer sannolikt ta lång tid att implementera. Det krävs också en nationell e-arkivslösning. En komplettering av de nationella specifikationerna med metadata för långtidsbevarande behöver också tas fram. Länsstyrelsen förutsätter att det regeringsuppdrag² som Boverket har tilldelats om att komplettera den nationella specifikationen för detaljplan, inkluderar metadata.

Boverket föreslår att en ny övergångsbestämmelse införs som reglerar att alla detaljplaner som tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1a § PBL ska omfattas av kraven på överföring till den nationella databasen. Bestämmelsen i 5 kap. 32 § PBL ska tillämpas på alla detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 och tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a §. Detta innebär att kommunerna kommer att

² Uppdrag om fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö, regeringsbeslut 2022-04-21

behöva efterregistrera de planer som har fått laga kraft fram till dess att en lösning har implementerats. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad detta kan innebära resursmässigt utifrån ett kommunalt perspektiv. I en övergångsperiod bör det inte bli någon skillnad för länsstyrelsen. Kommuner kommer troligtvis fortsatt att skicka handlingar till länsstyrelsen vid lagakraft, fram till dess att en lösning finns på plats.

Koppling mellan nationella system

Det saknas en redogörelse för hur data ska röra sig mellan kommunen, arkivet/nationell plandatabas och den nationella geodataplattformen. Geodataplattformen är tänkt att kunna hantera data som levereras från kommun via tjänst och vidareförmedla och tillgängliggöra denna data inom plattformen. Länsstyrelsen ifrågasätter om detta resonemang sätts ur spel genom den nu föreslagna plandatabasen. I det fortsatta arbetet behöver en tydligare koppling mellan systemen redogöras för. Om nuvarande arkitektur bibehålls skapas nya otydligheter kring vilken datakälla som är den rätta. Det får även följderna för de kommuner som byggt egna system för att hantera digital planinformation, eftersom deras lokalt lagrade data inte längre kommer att vara originalet. Dataflödet och lagringen av beslut, fullständig originaldata och öppna originaldata behöver förklaras utförligare. Det saknas en tydlig bild av hur alla lagstadgade arbetsmoment med obligatorisk slutprodukt ska digitaliseras och utgöra byggblock i en digital process. Länsstyrelsen vill även informera om att det pågår ett internt arbete i myndigheten med att ta fram handläggarstöd för att möta framtida behov i handläggning. Det är viktigt att koppling mellan olika system möjliggörs och att tekniska krav på att ta del av planinformation framgår.

Olika begrepp i rapporten

Begreppet datavärd/datavärdskap är otydligt. Olika myndigheter lägger in olika betydelser i begreppet. Det behöver tydliggöras och regleras så att myndigheterna menar samma sak. Detsamma gäller begreppet domänansvarig.

Bakgrundsinformation

Boverket har fått i uppdrag³ att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i digital miljö. Den rapport som Boverket har tagit fram är en del av regeringsuppdraget som inriktar sig mot elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner. Boverket lyfter i rapporten fram ett antal hinder i dagens regelverk som behöver hanteras för att kunna möjliggöra elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner. Det finns inga standardiserade lösningar för långtidsbevarande idag

³ Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö.

och det finns en otydlighet kring vad som är en originalhandling och hur den ska långtidsbevaras. Plan- och bygglagen anger dessutom att en detaljplan ska redovisas på en plankarta. I en digital kontext utgör detaljplanen ett läge i den geografiska geometrin snarare än en specificerad karta, vilket kräver författningsändring.

Boverkets föreskrifter om detaljplan och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning samt nationella specifikationer ställer krav på att alla nya detaljplaner och planbeskrivningar ska vara digitala från och med 1 januari 2022. Kommunerna är skyldiga, utifrån lag, att tillgängliggöra de digitala detaljplanerna. Standardiserade datamängder är en grund för en digital samhällsbyggnadsprocess.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av tillförordnade länsöverdirektören Magnus Peterson, funktionschefen Nina Kiani Janson har medverkat i beslutet efter föredragning av planarkitekten Frida Svensson.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Finansdepartementet, fi.sba.spn@regeringskansliet.se,
fi.remissvar@regeringskansliet.se