

Region Stockholms yttrande gällande Boverkets rapport 2021:25, Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer (Fi2021/03959)

Beredning

Remissen har handlagts för Region Stockholm av Regionarkivet och beslut har fattats av kulturnämnden. Synpunkter har även inhämtats från Regionledningskontoret, Trafikförvaltningen och Förvaltningen för utbyggd tunnelbana, myndigheter inom Region Stockholm med erfarenhet och kunskap gällande hantering av informationstypen.

Sammanfattning

I remissen framgår att förslaget är en lösning på kort sikt för att svara upp mot regeringsuppdraget, enligt resonemang på sidan 16 i rapporten. Även om behovet av centraliserad digital process brådskar anser Region Stockholm att förslaget som helhet inte är redo att antas utan att det behöver förtydligas och kompletteras på flera punkter.

Region Stockholm anser att initiativet att en statlig aktör tillhandahåller en gemensam digital infrastruktur är viktigt för att ensa hanteringen vid övergång till digitala arbetssätt. Det finns dock svårigheter med att tillhandahålla regionplaner i en nationell databas som är anpassad efter detaljplaner, då regionplanens funktion och syfte skiljer sig mycket från detaljplanens. Region Stockholm föreslår att en struktur för arkivering av regionplaner tas bort ur förslaget, i väntan på att en anpassad modell och databas har utvecklats för dessa planer. Region Stockholm är positiv till att en sådan gemensam modell arbetas fram och ska delta i det utvecklingsarbete som Boverket bjudit in till.

Region Stockholm anser att databasens syfte bör vara att tillgängliggöra planerna centralt, inte att långtidsbevара dem. Långtidsbevarandet av planerna bör fortsatt ske hos respektive arkivbildare, dvs. kommuner och regioner. I stället för att kontinuerligt avhända sig digitala original bör kommuner och regioner få instruktioner och verktyg för hur de ska ladda upp en kopia/spegla informationen från sitt eget system till den statliga databasen.

Region Stockholm anser att förslaget måste kompletteras och förtydligas gällande vad ett genomförande kommer att innebära för kommunerna. Exempel på oklarheter är hur en export av information ska gå till, säkerställande av informationens autenticitet samt rätten att avhända sig allmän handling och därmed överföra arkivansvar.

Region Stockholm avstyrker att förslaget ska gälla även för regionplaner innan en modell för digitalisering har tagits fram, som utgår från en regionplans funktion och syfte. För detaljplaner finns formkrav i Boverkets föreskrift för detaljplaner. Det finns inga motsvarande formkrav för regionplaner i plan- och byggförordningen eller liknande formkrav i lagstiftningen. Först när en modell och databas har tagits fram för regionplaner, kan det tas fram särskilda riktlinjer eller specifikationer om hur regionerna ska samordna sig för arkivering av digitala regionplaner.

Synpunkter på förslaget

Det saknas en modell för digitalisering av- och databas för regionplaner

Rapporten behandlar främst ett förslag för detaljplaner, som är en kommunal angelägenhet. För kommunerna har Boverket en föreskrift, BFS 2020:8, med detaljerade krav på hur detaljplanerna ska beskrivas, men det finns ingen motsvarande vad gäller beskrivning för regionplaner. Region Stockholm anser att föreskrifter inte kan införas för regionplaner innan en modell för digitalisering har tagits fram, som utgår från en regionplans funktion och syfte.

Vad gäller en nationell databas för regionplaner är frågan mer komplex. Region Stockholm har under hösten 2021 diskuterat med Boverket hur en regionplan bör hanteras i en nationell databas (Boverkets RU om modellstandard för ÖP). Dessa diskussioner har skett tillsammans med Region Skåne - som också har i uppdrag enligt PBL att ta fram en regionplan. En viktig slutsats från dessa diskussioner är att det inte är lämpligt att föra över en modell för detalj- och översiktsplaner direkt till regionplaner, eftersom det finns stora skillnader mellan dessa plandokument. För närvarande finns dock inte någon sådan modell framtagen för regionplaner, eftersom det i nuläget endast finns en (snart två) regionplaner i Sverige att utgå ifrån. Det är dessutom endast i Region Stockholm som regionplanen (RUFS 2050) innehåller en mark- och vattenanvändningskarta. Vid dessa tillfällen har Region Stockholm påtalat för Boverket att föreskrifter kan utformas först när en modell för digitalisering har tagits fram.

Region Stockholm anser mot denna bakgrund att en struktur för arkivering av regionplaner bör tas bort ur förslaget, i väntan på att en anpassad modell och databas har utvecklats för regionplaner.

Syftet bör endast vara tillgängliggörande

Region Stockholm anser att den centralt tillhandahållna databasens syfte ska vara tillgängliggörande. Ansvar för att långtidsbevara digitala planer ska kvarstå hos arkivbildaren. Att tillgängliggöra planer i ett centralt system är en god idé, men att separera en del ur ett detaljplaneärende och arkivera den separat från det övriga ärendet är inte förenligt med arkivbildarbegreppet. Det finns inget

som hindrar att man förvarar och presenterar information på olika ställen med skilda syften.

Region Stockholm föreslår en lösning, där respektive kommun eller region skickar in eller speglar upp planerna från sina lokala system eller lokala installationer av ett centralt system. Boverket kan tillhandahålla en ensad digital infrastruktur/systemlösning gentemot den centrala databaslösningen, men arkivbildaren behåller det digitala originalet i sin arkivbildning och ärendet hålls samman hos respektive kommun eller region. Då är detaljplanerna som finns i det centrala systemet att betrakta som kopior (eller speglingar) och de tillgängliggörs i en centraliserad lösning. Det digitala originalet finns då kvar inom varje arkivbildares ärende och arkiv.

Det vore också bra att i en central tjänst som tillgängliggör kommuners och regioners planer att hänvisa till ärendets proveniens, t ex en hänvisning till ärendets diarienummer och att det i sin helhet kan tas del av hos den arkivbildande kommunen eller regionen.

Delat arkivansvar och avhändande av allmän handling

Region Stockholm finner inte stöd i arkivlagen att man kan ha delat arkivansvar på det sätt som förslaget gör gällande. Enligt arkivlagens 3 § och 4 § avgör de myndigheter som delar ett system sinsemellan vilken av de informationsproducerande myndigheterna som har arkivansvaret. I det här förslaget ska en tredje part åta sig detta ansvar. Den tredje parten tar över en vald del av informationen som de arkivbildande myndigheterna producerat i ärendet, inte för hela sviten av handlingar som upprättas i ett detaljplaneärende. Det är ett avsteg från proveniensprincipen och det är inte heller praxis att separera handlingar inom ett ärende mellan flera parter.

I rapporten hänvisas till den pågående arkivutredningen Härifrån till evigheten (SOU 2019:58) gällande frågan om delat arkivansvar. Region Stockholm anser att Boverket bör göra den hänvisningen tydligare. Det framgår inte på vilket sätt förslagen i den utredningen kommer att förändra förutsättningarna för delat arkivansvar.

Region Stockholm tolkar förslaget så att den slutgiltiga handlingen ska avhändas till Boverket. Detta innebär att ett formellt beslut om avhändande måste fattas. Då planer uppdateras löpande handlar det i detta fall om ett kontinuerligt avhändande av information som inte ännu finns när man fattar beslut om avhändande.

Kommunernas behov av åtgärder framgår inte tydligt

Region Stockholm menar att Boverket behöver standardisera och definiera hur detaljplaner ska beskrivas, dvs innehållet i en digital detaljplan. I rapporten föreslås inga särskilda format, varken beständiga eller arkivbeständiga, med hänvisning till pågående normeringsarbete hos Riksarkivet (FormatE). Utan föreslagna format vet remissinstanserna i praktiken inte vad det är de tar ställning till.

I Avsnitt 3.4.3.3 står ”*De digitala detaljplanerna kan bevaras långsiktigt utan att det innebär en kostnad för varje enskild kommun i form av införskaffande av specifika systemstöd för digitalt bevarande av de digitala detaljplanernas funktionalitet. Den enskilda kommunen kommer inte heller att behöva personer med denna särskilda kompetens.*”

Samtliga kommuner kommer behöva ha en lokal lösning för att kunna leverera till den statliga databasen enligt uppställda krav. Om endast den helt klara och beslutade planen ska tas om hand och överföras till den statliga databasen, hur ska annars underlag och mellanprodukter som ändå behöver tas om hand hanteras? En svaghet i förslaget är att det inte specificerar vilka krav som kommer att gälla till exempel rörande filformat och exportfunktionalitet. Kommunerna kan därför inte förutse vilket arbete och vilka kostnader ett genomförande av förslaget innebär.

Förslaget har många oklara beroenden

Region Stockholm anser att förslaget bygger på beroenden till viktiga frågor där ingen färdig lösning finns i nuläget. Som tidigare nämnts lämnas arkivansvarsfrågan därhän med hänvisning till arkivutredningen Härifrån till evigheten, men även andra beroenden, som bevarandeformat med hänvisning till FormatE-utredningen. En nationell lösning för digitala stämplat/signaturer har inte heller någon klar lösning på plats. Även förslagen till ändringar i registerlagstiftningen är ett oklart beroende.

I dagsläget finns det fungerande processer och metoder för hur detaljplaner hanteras. Mycket av det rapporten föreslår går inte rent praktiskt att omhänderta för långtidsbevarande än.

Vem får ansvar för att sekretessklassa information

Region Stockholm ställer sig frågande till hur sekretessprövning av informationen i den gemensamma databasen ska göras. Det finns fog för att anta att detaljplaner innehåller sekretessklassad information och uppgifter. Även om en klassning gjorts hos kommunerna innan kan detta bli en svår bedömning när sekretess ska överföras mellan myndigheter. Sannolikt är också att bedömningarna kan skilja sig åt, både mellan avsändande och mottagande myndighet och mellan versioner.

Region Stockholm anser att det är både riskfyllt och komplicerat att all data som inte är sekretessklassad ska tillgängliggöras centralt. Offentlighets- och sekretesslagen bygger på att sekretessprövning sker vid varje begäran om utlämnande av allmän handling. Har man gjort någon riskanalys gällande detta? Hur är tillgången tänkt att styras?

Kommunalt självstyre

Region Stockholm ifrågasätter förslaget att arkivansvar för en vald del av ett planärende tas från region och kommun och ges till staten. Som tidigare nämnts är det bra att dela med sig av en kopia för centralt tillgängliggörande, men ärendet bör fortsatt hållas ihop hos arkivbildaren. Ambitionen att försöka

ensa hanteringen av digitala detaljplaner är bra, men förslaget innebär i detta sammanhang, ett avsteg från principen om det kommunala självstyret.