

Remissvar

Utfärdat 2026-01-09

Ärendenummer SBF-2025-01251

Handläggare

Joel Ottosson

Telefon:

E-post: joel.ottosson@stadsbyggnad.goteborg.se

Bilaga. Remissvar - Boverkets rapport *En gemensam väg för PBL-ärenden*

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen delar Boverkets bild av önskvärdheten i en digitaliserad och standardiserad handläggning samt en samhällsbyggnadsprocess med obrutna informationsflöden, och välkomnar därmed tillblivelsen av en gemensam klassificeringsstruktur som sådan. Här vill förvaltningen särskilt framhålla potentialen till ökad transparens och gynnsamma effekter för samhällsbyggnadsprocessen i stort. I ett bredare perspektiv saknar förvaltningen stundvis en övergripande målbild för och styrning av digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. Arbetet framstår i vissa delar som splittrat och i avsaknad av tydliga samband mellan olika uppdrag. Den sammantagna mängden föreslagna förändringar i regelverket är betydande vilket gör behovet av koordination än mer påtagligt. Förvaltningen ser det som önskvärt att man större utsträckning än vad som gjorts hittills inhämtar lärdomar från motsvarande arbeten i länder i närområdet.

Vidare instämmer förvaltningen i Boverkets slutsats att frivillighet avseende tillämpning av en gemensam klassificeringsstruktur skulle utgöra en stor risk för realisering av de avsedda nyttorna, och att ett författningstvång därmed är nödvändigt. Förvaltningen bedömer också att ett nationellt ärendehanteringssystem eller nationellt samordnade ärendehanteringssystem i och för sig vore av godo.

Föreliggande rapport rymmer likväl ett antal brister och oklarheter som behöver redas ut och tydliggöras för att det ska vara möjligt att ta ställning till berörda delar, såväl som till rapporten och dess förslag som helhet. Här avses främst frågor som rör ansvar för finansiering och risker för intrång i kommunernas självstyrelse. Beträffande ett gemensamt ärendehanteringssystem så kvarstår också frågor om kommunernas möjligheter att utöva rådighet och kontroll över sin information.

Förvaltningen ser också vissa skäl att befara att såväl klassificeringsstrukturen som ett eventuellt tillkommande nationellt ärendehanteringssystem i första hand utformas som verktyg för rapportering och insamling av statistik, och först i andra hand som funktionella redskap för kommunernas arbete. Förvaltningen vill i detta sammanhang betona vikten av lyhördhet för de faktiska användarnas – det vill säga kommunernas – behov. Detsamma gäller möjligheterna att anpassa den gemensamma klassificeringsstrukturen efter lokala förutsättningar.

Vidare noterar förvaltningen att Boverket tycks betrakta frågan om en gemensam klassificeringsstruktur som närmast ouppslösigt förbunden med frågan om ett nationellt ärendehanteringssystem eller nationellt samordnade ärendehanteringssystem. I rapporten konstaterar man dock att: "[e]n klassificeringsstruktur enligt scenario 2 är en närliggande lösning för att uppnå några av de effektmål som regeringsuppdraget efterfrågar." Därtill slår man fast att nämnda scenario: "relativt smidigt [kan] implementeras i rådande verksamhetssystem redan idag."¹ Av regeringens uppdrag till Boverket framgår också att: "[e]nhetlig ärendehantering bör kunna åstadkommas genom att en nationell klassificeringsstruktur tas fram."² Utan att ta ställning för detta specifika scenario vill förvaltningen framhålla denna bedömning. Förvaltningen ser med andra ord att en allmänt tillämpad och väl utarbetad gemensam klassificeringsstruktur skulle medföra goda möjligheter att uppnå den avsedda nyttan, så som den får förstås utifrån regeringens uppdrag. Den gemensamma klassificeringsstrukturen bör alltså inte göras avhängig ett nationellt ärendehanteringssystem, och en eventuell implementering av det sistnämnda bör ske först efter att implementeringen av den förstnämnda utvärderats grundligt.

De fristående förslag om utveckling av PBL som framgår av avsnitten 8.4 och 9.7 kan rimligen läsas mot bakgrund av den skrivning i uppdraget som gör gällande att Boverket ska lämna nödvändiga författningsförslag. Av slutredovisningen framgår likväl att Boverket inte lämnar några konkreta författningsförslag, utan att de lämnade förslagen: "är på en generell nivå och är att se som vägledande för eventuella kommande uppdrag."³ Vidare föreslår Boverket en särskild utredningsinsats i syfte att tillskapa en samlande författning för samhällsbyggnadsinformation. Så som förslaget om att förpliktiga fastighetsägare eller byggherre att lämna upplysningar om lovbeFriade åtgärder för förstås så bedömer förvaltningen dock att det svårligen låter sig förenas med byggnadsnämndernas uppdrag och grundläggande principer för myndigheters arkivbildning.

Innan förslagen förtydligats och utretts vidare är möjligheterna att bedöma och lämna synpunkter på dem begränsade. Över lag anser förvaltningen att flera delar i Boverkets slutredovisning av uppdraget behöver tydliggöras och utredas vidare innan det är möjligt att ta ställning till rapporten som helhet. Nedan redovisas de synpunkter på *En gemensam väg för PBL-ärenden – Klassificering och nationellt system* (2025:20) som enligt förvaltningens mening behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Klassificeringsstruktur

En nationellt enhetlig registrering och informationshantering för handlingar i ärenden där kommunerna agerar som beslutande myndighet enligt PBL vore önskvärd ur flera perspektiv. Här kan bland annat nämnas att en nationellt enhetlig hantering av nämnda handlingar hade förbättrat kommunernas möjligheter att leva upp till kraven i offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Vad gäller handlingar som ska bevaras för evigt skulle en gemensam klassificeringsstruktur därtill underlätta framtida sökbarhet, vilket i sin tur skulle kunna främja den slutförvarande arkivinstitutionens arbete för att tillgodose forskningens behov. En nationellt standardiserad klassificeringsstruktur av det slag som föreslås skulle därtill underlätta

¹ Op. cit. s.90.

² Op. cit. s.3.

³ Op. cit. s.12–13.

utvecklingsarbeten på närliggande och angränsande områden, så som informationssäkerhetsklassning. I sammanhanget bör också nämnas att de många nyttorna skulle kunna göras än mer påtagliga om informationshanteringen standardiserades ytterligare genom gemensamma rekommendationer eller krav avseende bevarande och gallring av allmänna handlingar. Som nämnts i det ovanstående skulle nyttorna med en standardiserad informationshantering dessutom bli än mer betydande om kommunerna också att omfattades av gemensamma rekommendationer eller krav avseende bevarande och gallring av allmänna handlingar. Motsvarande kan sägas om informations- och dokumenthanteringsplan, diarieplan och metadatamodell. Givet att en gemensam klassificeringsstruktur implementeras förordar förvaltningen alltså att ovanstående också blir föremål för noggrant övervägande och en grundlig utredning.

Vidare instämmer förvaltningen i Boverkets slutsats att frivillighet avseende tillämpning av en gemensam klassificeringsstruktur skulle utgöra en stor risk för realisering av de avsedda nyttorna, och att ett författningstvång därmed är nödvändigt. Förvaltningen bedömer med andra ord att ett tvingande införande är den mest framkomliga vägen, även om det skulle kunna tänkas medföra en längre omställningsperiod. För detta talar också förvaltningens tidigare erfarenheter av liknande projekt. Här vill vi också betona att Boverkets rapport bör läsas mot bakgrund av det arbete Lantmäteriet bedriver avseende den Nationella geodataplattformen och nationella specifikationer för datamängder samt storskaliga geodata, och över huvud taget till det nationella utvecklingsarbetet avseende grunddatadomäner och interoperabilitet i samhällsbyggnadsprocessen. Med detta i åtanke ser förvaltningen med andra ord positivt på att Boverkets rapport kommer vid just denna tid. I det fall det blir fråga om vidare utredning av de scenarier som inte innefattar tvingande användning av en gemensam klassificeringsstruktur vill förvaltningen dock fästa Boverkets uppmärksamhet vid risken att leverantörer trots allt inte anpassar sina system efter strukturen, med eller utan tillhörande teknisk specifikation. För att leva upp till statens krav skulle de kommuner som är beroende av sådana leverantörer i sådana fall behöva ta fram specialanpassningar eller egenutvecklade lösningar. Detta skulle medföra ökade kostnader för nämnda kommuner.

På ett övergripande plan ser förvaltningen också att det är av stor vikt att den gemensamma klassificeringsstrukturen förvaltas på ett aktivt och långsiktigt sätt och att ansvaret för detta tydligt fördelas till en nationell myndighet. Detta inte minst som klassificeringsstrukturen kan tänkas vara och bli beroende av ytterligare en rad strukturer och regleringar, så som Boverkets planbestämmelsekatalog. Vidare är det av stor vikt att resurser avsätts för löpande uppdatering vid lagändringar och förändrade verksamhetsbehov, och att kommunerna bereds möjligheter att föra en konstruktiv dialog med den ansvarande myndigheten om behov av tillägg och ändringar. Detta så att handläggning och informationshantering även framledes kan ske på ett korrekt och effektivt sätt.

För att implementeringen av en gemensam klassificeringsstruktur i samtliga 290 kommuner ska kunna genomföras och få avsedd effekt krävs att strukturen är utformad på ett sådant sätt att den kan användas för redovisning och förvaltning av verksamhetens information. Klassificeringsstrukturen bör med andra ord utgöra en adekvat representation av verksamheten. Detta inte minst för att det grundläggande syftet med en klassificeringsstruktur – att underlätta insyn och återsökning av en myndighets handlingar – ska uppfyllas. I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga

myndigheter (RA-FS 2008:4) definieras klassificeringsstruktur som en: ”struktur som representerar verksamheten, och som används för klassificering av handlingsslag”. Detta kan jämföras med den definition som Boverket använder inom ramen för sitt uppdrag: ”en systematisk beskrivning i två dimensioner av åtgärdstyper och lagligt reglerade processsteg inom PBL-området.”⁴ Vidare konstaterar Boverket i sin rapport att syftet med klassificeringsstrukturen är att: ”ge en översiktlig och systematisk indelning av de centrala moment som är gemensamma för de kommunala processerna enligt PBL.” Detta i sin tur för att: ”främja en ökad enhetlighet i kommunernas handläggning av ärenden enligt PBL [...] samt att förbättra möjligheterna till nationellt jämförbar statistik.”⁵

Klassificeringsstruktur har av allt att döma till övervägande del tagits fram i syfte att: ”tillåta att varje ärende, åtgärd och åtgärdstyp omfattas av klassificeringsstrukturen för att veta vad som leddiden avser.”⁶ Utgångspunkten tycks med andra ord vara möjligheten att samla in statistik, snarare än att tillhandahålla en adekvat representation av verksamheten. Därmed finns det också skäl att befara att en gemensam klassificeringsstruktur inte anpassas till kommunernas behov i tillräcklig utsträckning. Förvaltningen vill därför betona vikten av att kommunerna bereds tillfälle att lämna synpunkter på den föreslagna klassificeringsstrukturen, och att dito fortsättningsvis tas fram, uppdateras och förvaltas i samråd med kommunerna.

Kommunerna bör också i möjligaste mån beredas möjligheter att anpassa klassificeringsstrukturen till lokala behov. Eftersom arkivlagen (1990:782) inte innehåller några detaljerade bestämmelser om hur kommunala myndigheter ska hålla sina handlingar ordnade skulle en kartläggning av den förmodade spännvidden i kommunernas användning av just klassificeringsstrukturer kräva en betydande arbetsinsats. En någorlunda kvalificerad gissning är dock att ett flertal kommuner använder relevanta stycken i RA-FS 2008:4 som utgångspunkt. Av § 8 i nyss nämnda föreskrifter framgår följande:

Klassificeringsstrukturen ska vara hierarkiskt-systematiskt uppbyggd. Den översta nivån i klassificeringsstrukturen ska representera myndighetens verksamhetsområden, och den nedersta nivån de processer som har identifierats i verksamheten.

Som illustrerande exempel på en klassificeringsstruktur för ett verksamhetsområde enligt PBL, utformad i enlighet med ovan nämnda bestämmelse, anförs här följande utdrag ur *Klassificeringsstruktur för stadsbyggnadsnämnden i Göteborgs stad*:

- 4.1 Hantera byggärenden
 - 4.1.1 Besluta om förhands-, villkors- och ingripandebesked:
 - 4.1.2 Besluta om lovärenden
 - 4.1.3 Besluta om anmälningspliktiga åtgärder
- 4.2 Hantera tillsynsärenden
 - 4.2.1 Hantera påföljd och ingripandeärenden
 - 4.2.2 Genomföra tillsyn av hissar och andra motordrivna anordningar
 - 4.2.3 Hantera obligatorisk ventilationskontroll
 - 4.2.4 Hantera enkelt avhjälpna hinder i publika utrymmen

⁴ En gemensam väg för PBL-ärenden: Klassificering och nationellt system (2025:20). (2025). Boverket. Dnr. 4413/2024. s.9.

⁵ Op. cit. s.20.

⁶ Op. cit. s.57.

- 4.3 Hantera natur- och strandskydd
 - 4.3.1 Besluta om natur- och strandskyddsdispens
 - 4.3.2 Genomföra natur- och strandskyddstillsyn
- 4.4 Hantera förmöte
 - 4.4.1 Genomföra förmöte⁷

Det förslag till gemensam klassificeringsstruktur som presenteras i bilaga 1 till Boverkets rapport framstår i vissa delar som främmande från den gängse utformningen av klassificeringsstrukturer för kommunala myndigheter. Av rapporten framgår också att klassificeringsstrukturen modellerats med utgångspunkt i: ”en notation som är välkänd inom Boverkets verksamhet.”⁸ Till förslaget mest uppenbara avvikelser från den brukliga utformningen hör uppdelningen i *Ärendetyp* respektive *Åtgärdstyp* samt den fristående tabellen rubricerad *Objekt – Ändamålskatalogen*. Innehållet i objektstabellen är av allt att döma tänkt att vara avhängigt ändamålskatalogen. Då ändamålskatalogen i sin tur kan komma att ändras utan att klassificeringsstrukturen för den skall tas i beaktande bedömer förvaltningen förvisso att det finns en klar poäng med en koppling mellan de båda, och med den föreslagna utformningen. Likväl vore det önskvärt om Boverket undersökte alternativa sätt att presentera klassificeringsstrukturen, och att man då särskilt beaktar den form som är bruklig i fråga om klassificeringsstrukturer för kommunala myndigheter.

Givet att det blir fråga om tvingande användning av en gemensam klassificeringsstruktur kommer kommunerna behöva ersätta de delar av nuvarande klassificeringsstrukturer som rör ärenden där kommunerna agerar som beslutande myndighet enligt PBL. Kommunerna skulle med andra ord behöva sammanfoga delar där innehållet tas fram av respektive kommun och andra delar hämtas från Boverkets gemensamma klassificeringsstruktur. I sin nuvarande utformning vore det inte helt lätt att anpassa och infoga Boverkets förslag till gemensam klassificeringsstruktur i den kommungemensamma struktur som *Göteborgs Stads föreskrifter och riktlinjer om arkiv- och informationshantering* ålägger kommunens myndigheter att använda. Motsvarande får förmodas gälla för ytterligare ett antal kommuner. För att det ska vara möjligt att orientera sig i och förstå innehållet i de sammanfogade klassificeringsstrukturer som kommunerna kommer att behöva använda sig av bör dessa i största möjliga utsträckning präglas av enhetlighet och överskådlighet. Kort uttryckt så behöver formen på en gemensam klassificeringsstruktur för PBL-ärenden vara förenlig med de klassificeringsstrukturer som redan används i kommunerna.

Enligt § 4 i nyss nämnda *Göteborgs Stads föreskrifter och riktlinjer om arkiv- och informationshantering* ska klassificeringsstrukturen användas för klassificering av handlingar vid upprättande av diarieplan. Diarieplanen ska enligt § 22 struktureras utifrån den beslutade klassificeringsstrukturen, men de båda behöver för den skull inte vara identiska med varandra. Som exempel kan nämnas att nu gällande *Klassificeringsstruktur för stadsbyggnadsnämnden i Göteborgs stad* innefattar processen 4.1.1 *Besluta om förhands-, villkors- och ingripandebesked*, och att den diarieplan som används för föreliggande verksamhetsområde i ärendehanteringssystemet ByggR rymmer ytterligare en nivå i form av processen 4.1.1.1 *Hantera förhandsbesked*. Med detta sagt hör det till den generella utvecklingen på informationsredovisningsområdet att

⁷ *Klassificeringsstruktur för stadsbyggnadsnämnden i Göteborgs stad*. (2023-12-20). Göteborgs stad, stadsbyggnadsförvaltningen. Dnr. SBF-2023–02161. s.7.

⁸ Boverket. (2025). s.18.

klassificeringsstrukturer i allt större utsträckning ersätter diarieplaner.⁹ Möjligen har detta bidragit till att man i rapporten inte tycks göra någon åtskillnad mellan begreppen diarieplan respektive klassificeringsstruktur. I alla händelser bör Boverket fortsättningsvis ta hänsyn till tänkbara distinktioner och användningar av de båda begreppen. Vidare bör man säkerställa att kommunerna – i det fall en gemensam klassificeringsstruktur inte är möjlig att anpassa till lokala behov i tillräcklig utsträckning – bereds möjlighet att använda lokala diarieplaner som strukturerats med utgångspunkt i klassificeringsstrukturen.

Ärendehanteringssystem

Av rapporten framgår att Boverket ser nationellt samordnade system eller ett nationellt system som en rekommendabel lösning. Detta då befintliga programvaror svårligen låter sig anpassas för att stödja maskinell utläsning av information från samtliga processer. Annorlunda uttryckt förordar man antydningssvis implementering av ett nationellt system i enlighet med scenario 7, det vill säga att kommunerna åläggs att använda ett nationellt ärendehanteringssystem. För det ska vara möjligt att ta ställning till innehållet i rapporten skulle Boverkets ståndpunkt i detta avseende behöva förtydligas och skrivas fram i klartext. Inte minst som scenario 7 skulle medföra mycket långtgående konsekvenser för kommunerna.

Genom införandet av ett gemensamt dokument- och ärendehanteringssystem har förvaltningen (och kommunen som helhet) nyligen fått erfara de svårigheter som också en kommun av Göteborgs storlek kan ha i fråga om kravställning gentemot en systemutvecklare. Denna erfarenhet talar förvisso för att det önskvärdheten i ett nationellt ärendehanteringssystem, där en beställare kan lägga mer tyngd bakom sina krav. De tolkningar och beställningar som kommunerna behöver göra för att upphandla nödvändiga systemstöd förutsätter därtill omfattande teknisk och juridisk infrastruktur. Att varje enskild kommun ska sörja för uppbyggnad av sinsemellan likartade strukturer i detta avseende är att betrakta som ett mindre ändamålsenligt nyttjande av samhällets resurser. Förvaltningens upplevelse är vidare att liknande krav ställda av olika kommuner vid olika tidpunkter mot samma systemutvecklare tidvis hamnar i konflikt med varandra, och att detta i sin tur kan hämma utvecklingen av de få ärendehanteringssystem som finns på marknaden. Med detta i åtanke bedömer förvaltningen att det i och för sig skulle kunna finnas klara fördelar med ett nationellt system, inte minst vad gäller skalfördelar. Förvaltningen är med andra ord av den meningen att det i och för sig är positivt att staten tillhandahåller gemensamma ramar och system för ärenden där kommunerna agerar som beslutande myndighet enligt PBL, liksom i övrigt för åtaganden som är gemensamma för kommunerna.

Med detta sagt ser förvaltningen också att flera stora risker är förenade med ett författningstvång om användning av ett nationellt system. Så vitt förvaltningen förstår saknar Boverket kompetens att köpa in eller utveckla avancerade IT-system. Därtill har Boverket ett långt organisatoriskt avstånd till det praktiska arbetet med att handlägga bygglov och planera användning av mark och vatten. Därmed föreligger en betydande risk att ett tillkommande nationellt ärendehanteringssystem i första hand gynnar statens behov på bekostnad av allmänhet och kommuner genom att design, avvägningar och

⁹ Se exempelvis: *Redovisa verksamhetsinformation : Vägledning till Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning*. (2012). Riksarkivet. s.16.

prioriteringar görs ensidigt utifrån ett statligt perspektiv. Vid en jämförelse av de nyttor som staten respektive kommunerna kan tänkas vinna med den antydda utformningen blir utfallet alltså helt klart till statens fördel. Till den nu rådande decentraliserade modellens fördelar hör att kommunerna och de kommersiella utvecklarna genom sin närhet till allmänhet och tjänstepersoner trots allt har behöver ta hänsyn till både formella krav och användarvänlighet. Ur kommunernas perspektiv är det exempelvis avgörande hur många klick som måste göras för att registrera en handling, hantera en begäran om allmän handling, ta fram en beslutsmall eller använda en publik e-tjänst.

Givet att författningstvång om användning av ett nationellt system blir aktuellt vill förvaltningen betona att detta förutsätter att systemägaren är mycket lyhörd för kommunernas behov. Rapporten uppvisar över lag en mycket kraftig slagsida åt statliga myndigheters behov av att förenkla inhämtningen av statistik från kommunerna. Förenklad inhämtning – och därmed förenklad inrapportering – av statistik ligger förvisso också i kommunernas intresse. Likväl tycks det finnas klara skäl att befara att ett nationellt ärendehanteringssystem – om det inte utvecklas med tillräcklig hänsyn till kommunernas behov – i första hand utformas som ett verktyg för insamling av statistik, och i andra hand som ett funktionellt ärendehanteringssystem. Så som den genomförda kravställningen på ett heltäckande systemstöd presenteras i avsnitt 7.2 i rapporten framstår det som att Boverket förbisett kommunernas behov av funktioner för sådant som nämndadministration, expediering av beslut, handläggningsstöd samt indexering och annan generell informationshantering. I kravställningen saknas med andra ord många av de centrala krav som kan ställas på ett dokument- och ärendehanteringssystem. En välvillig tolkning av nämnda presentation skulle kunna medge att nämnda funktioner trots allt rymts i Boverkets kravställning, men att detta inte framgår med tydlighet i rapporten. En mindre välvillig tolkning är att Boverket här föreslår att staten ska bygga en enbent stol och kräva att kommunerna använder den. Givet att kommunerna inte vill använda en mycket ostadig stol blir det i praktiken upp till dem att montera återstående ben.

I rapporten konstateras att behov av nya funktionaliteter sannolikt kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna. Givet att det blir fråga om en tvingande statlig reglering vill förvaltningen understryka vikten av att den kommunala finansieringsprincipen tillämpas. I Boverkets rapport behandlas den kommunala finansieringsprincipen främst i följande stycke:

De förslag som lämnas kommer aktualisera [den kommunala finansieringsprincipen] i olika utsträckning. Det bedöms dock som för tidigt att ta ställning till exakt hur stor utsträckning och hur statsbidrag eventuellt hade behövt justeras. Frågan behöver utredas vidare.¹⁰

Förvaltningens bedömning är att flera av Boverkets förslag med allra största sannolikhet skulle leda till ökade kostnader för kommunerna, i vart fall på kortare sikt. Detta gäller inte minst författningstvång om användande av ett nationellt system. I rapporten pekar man bland annat på kostnader för upplärning och utbildning samt utveckling av integrationer med andra system och tjänster (exempelvis fastighetsregister och fastighetstaxeringsregister). Till detta kommer anskaffningskostnader, avvecklingskostnader, migreringskostnader och i vissa fall också nedskrivningskostnader. I de fall behov som i dagsläget tillfredsställs med nuvarande systemstöd inte kan ersättas i

¹⁰ Boverket. (2025). s.32

ett tillkommande gemensamt system kan omfattande anpassningar också komma att krävas. Förvaltningsstuvång om användande av ett nationellt system skulle också göra kommunerna mer beroende av systemförvaltarens kompetens och stöd. I de fall det exempelvis uppstår fel vid migrering från nuvarande system ser förvaltningen en risk för oklarheter i fråga om vem som ska bära kostnaderna för att avhjälpa felet. I detta sammanhang kan också nämnas att förvaltningen hyser vissa betänkligheter inför övergångsperioden som sådan. Annorlunda uttryckt vill förvaltningen fästa Boverkets uppmärksamhet vid att kommunerna behöver vara trygga i att nuvarande system utvecklas och underhålls i tillräcklig utsträckning, även i det fall samtliga leverantörer på marknaden är medvetna om att ett nationellt system kommer att implementeras längre fram.

Vidare är det inte otänkbart att ett nationellt framtaget system blir onödigt stelbent, för att inte säga otympligt ur kommunernas perspektiv. Här kan nämnas att tvång om användande av ett nationellt framtaget system skulle kunna tänkas medföra svårigheter för kommunerna att utföra effektiviseringar och verksamhetsutveckling som inbegriper anpassningar av systemstöd. Detsamma gäller för förändringsprocesser som i något avseende är avhängiga systemet. Samtliga dessa problem skulle följas av ökade kostnader för kommunerna. I sammanhanget vill förvaltningen också betona vikten av god interoperabilitet säkerställs, så att befintliga system och integrationslösningar kan fås att fungera tillsammans med det tillkommande systemet utan att oproportionerliga kostnader landar på kommunerna. Motsvarande kan sägas gälla för möjligheterna att anpassa ett nationellt system till de system och lösningar som andra myndigheter utvecklar framgent. Allra bäst vore naturligtvis om det nationella systemet som sådant utvecklades och anpassades till framtida behov och tjänster i tillräcklig utsträckning. Innan frågorna rörande ansvar för finansiering är utredda och tydliggjorda ser förvaltningen möjligheterna att ta ställning till dessa delar av rapporten som starkt begränsade.

Förvaltningen bedömer ett eventuellt införande av nationellt ärendehanteringssystem lämpligen borde inledas med en gedigen pilotfas innefattande kommuner av olika storlekar. Utveckling av gränssnitt och funktionaliteter borde ske iterativt under en sådan pilotfas. Först därefter kan ett tvingande införande av ett gemensamt system genomföras. Här vill förvaltningen betona att tidigare nämnda erfarenheter från införandet av ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem också ger vid handen att det är mycket kostsamt – inte minst avseende personella resurser – att införa en systemlösning med låg mognadsgrad.

Motsvarande resonemang som det om den kommunala finansieringsprincipen är också tillämpligt på risken för intrång i det kommunala självstyret. I rapporten konstateras att: ”en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte [bör] gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF).” Vidare konstaterar man att ett författningstuvång om användning av ett nationellt system:

[...] skulle kunna framstå som ingripande i det kommunala självstyrelse. Det bedöms inte som möjligt att fullt ut bedöma om denna påverkan är försvarbar redan innan det har slagits fast vilka tolkningar och avgränsningar som behöver göras när systemet utarbetas.¹¹

¹¹ Op. cit. s.51.

Förvaltningen betraktar detta resonemang som bristfälligt. Det kan inte anses vara rimligt att avvägningen mellan eventuella intrång i det kommunala självstyret och den tänkta nyttan med ett nationellt system görs först *efter* att man beslutat om att utarbeta systemet i fråga. Denna fråga behöver med andra ord utredas ytterligare innan man över huvud taget kan överväga att fatta beslut om införande av ett nationellt system.

Vidare ser förvaltningen att det föreligger viss risk för att kommunernas förutsättningar för rådighet och kontroll över de egna informationsmängderna försämras vid införande av ser ett nationellt ärendehanteringssystem. I det avsnitt som rör arkiveringsfunktionalitet i ett nationellt ärendehanteringssystem konstaterar Boverket att det är viktigt att definiera vem som äger givna informationsmängder. Detta inte minst som ägandeskapet och tillgången till handlingar i sin tur påverkar huruvida en handling är att betrakta som allmän eller ej. Förvaltningen ser det som positivt att Boverket härigenom betonar vikten av dylika frågeställningar, och vill därmed framhålla vikten av att informationsägarskap och arkivansvar tydligt definierade på ett tidigt stadium. Detta inte minst då de önskade effektmålen i fråga om möjligheter till informationsutbyte förutsätter tydliga definitioner av vem som äger och har kontroll över specifika informationsmängder i varje enskilt skede.

Då utgångspunkten är att det råder sekretess mellan olika myndigheter bör också påpekas att ett gemensamt ärendehanteringssystem behöver ha stöd för en tydlig behörighetsstyrning. Att frågor som rör sekretess, dataskydd och informationssäkerhet endast omnämns i förbigående utan att behandlas vidare i rapporten ser förvaltningen därmed som en stor brist. Även om föreliggande rapport är att betrakta som ett mycket tidigt steg på vägen mot en möjlig implementering av ett nationellt ärendehanteringssystem, så kan detta också sägas om den synbarliga frånvaron av överväganden avseende vilka informationssäkerhetsklasser som ska hanteras i systemet. Vidare skulle den molnlösning som Boverket betraktar som en förutsättning för ett nationellt system i praktiken kunna medföra en större risk för dataintrång och antagonistiska attacker. Förvaltningen anser att en grundlig riskanalys behöver genomföras innan den föreslagna lösningen kan bli aktuell.

Som Boverket påpekar så är ett ärendehanteringssystem inte detsamma som ett arkivsystem. Vidare ansvarar varje myndighet för att tillse korrekt informationshantering, även i system som i någon mening är gemensamma. I detta sammanhang vill förvaltningen betona vikten av att systemägaren tillgodoser funktioner som underlättar för arkivering och gallring samt integrationer med arkivsystem, så att informationshanteringen kan utföras på ett effektivt sätt. Här kan också framhållas vikten av att framtagande av nationell klassificeringsstruktur och utveckling av ett eventuellt gemensamt ärendehanteringssystem sker i samråd med myndigheter så som Riksarkivet och DIGG.

Under rubriken "Andra relevanta konsekvenser" nämner Boverket bland annat att ett nationellt framtaget system skulle kunna medföra bättre möjligheter för kommunerna att utveckla automatiserat beslutsfattande i den utsträckning som framgår av 28 § förvaltningslagen samt 6 kap. 37 § kommunallagen. Boverket konstaterar också att många ärenden: "ställer krav på situationsbaserade bedömningar med krav på fackmannamässig kunskap", och att möjligheterna till automatisering i dessa fall är begränsade till delar av processen. Förvaltningen välkomnar Boverkets arbete för att förbättra möjligheterna till automatiserat beslutsfattande. Automatisering av

beslutsfattande kan enligt förvaltningens mening vara lämpligt i de fall det rör sig om enklare ärenden där besluten grundas på tydliga regler och uppgifter som lämnats av den enskilde. Automatiserat beslutsfattande inte är dock inte lämpligt i de fall det rör sig om ärenden som kräver komplexa avvägningar eller bedömningar. Som exempel kan här nämnas att förvaltningen tidigare har bedömt att det saknas lagstöd för, och vore olämpligt att låta en automatiseringsrobot fatta beslut om startbesked för eldstäder, men att det i dagsläget skulle kunna finnas förutsättningar för implementering av ett automatiserat beslutsstöd. I detta sammanhang kan också nämnas att det finns avgöranden där man kommit fram till att automatiserad granskning och mottagningsbekräftelse inte har ansetts vara överklagbara förvaltningsbeslut.¹² Över lag ser förvaltningen därmed att detta område behöver utredas vidare innan möjligheterna kan realiseras fullt ut. Här kan särskilt nämnas behovet av gränsdragningar som tydliggör vem som fattat ett beslut.

Övriga förslag

Frånsett klassificeringsstrukturen och ärendehanteringssystemet lämnar Boverket ett antal förslag rörande utveckling av PBL och myndighetsgemensamma behov. I rapporten föreslås en samlad reglering rörande kommunikation såsom utskick, delgivningar och kungörelser. Förvaltningen ser mycket positivt på detta förslag, då nuvarande regelverk upplevs som svårarbetat. Som exempel på övriga förslag kan vidare nämnas startdatum för detaljplaneärenden och uppdelning av lovärenden. Förvaltningen är inte nödvändigtvis negativt inställda till dessa förslag, men ser att åtminstone det senare skulle kunna medföra vissa risker, inte minst för den enskilde sökande.

Startdatum för detaljplaneärenden

Förvaltningens bedömer att Boverkets förslag om startdatum för detaljplaneärenden behöver utredas ytterligare. I arbetet med att ta fram allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan föreslog Boverket att ”vilket datum detaljplanen är påbörjad” skulle redovisas i planinformationen.¹³ I två remissvar avseende Boverkets förslag till nämnda allmänna råd påpekade förvaltningen att det saknades en tydlig definition av när en detaljplan kan anses vara påbörjad, och att det alltså krävdes ett förtydligande av vilket datum som avsågs.¹⁴ I de allmänna råd som sedermera beslutades (BFS 2020:6) saknades bestämmelser om datum för en detaljplans påbörjande. Annorlunda uttryckt tycks en tydlig definition av startdatumet alltjämt saknas, varför det ännu skulle bli fråga om bedömningar i varje enskilt fall utifrån respektive kommuns interna process.

I sammanhanget kan också nämnas förvaltningen tidigare bidragit med remissvar på flera utredningar och förslag rörande tvång för kommuner att digitalisera detaljplaner, bland annat Boverkets rapport 2024:21 *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*. Så som detta förslag var utformat skulle

¹² Se exempelvis: Mark- och miljööverdomstolens dom 2024-10-02 i mål nr. M 2950-24.

¹³ *Förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning*. (2018). Boverket. Dnr. 6352/2018.

¹⁴ *Svar på remiss - Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning samt förutsättningarna för hur uppgifterna i detaljplaner och planbeskrivningar kan tillgängliggöras och behandlas digitalt*. (2019). Göteborgs stad, stadsbyggnadskontoret. Dnr. 0380/19; *Svar på remiss – Förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning*. (2020). Göteborgs stad, stadsbyggnadskontoret. Dnr. 0492/20.

analoga planer ”tolkas” till digitala versioner. Stadsbyggnadsnämndens remissvar till denna rapport löd sammanfattningsvis:

Det är positivt att förslag främjar en enhetlig digital samhällsbyggnadsprocess med ett obrutet informationsflöde. Nämnden är dock negativ till förslaget i dess nuvarande utformning och anser inte att förslaget svarar upp mot remissuppdraget då det finns fortsatta oklarheter som behöver utredas vidare.¹⁵

I ovan anförda remissvar betonade förvaltningen också att den av Boverket uppskattade tidsåtgången för digitalisering av detaljplaner inte var realistisk. Frågor som lyftes i rapport 2024:21 nämns inte i föreliggande rapport, trots att ett ställningstagande till den senare i vissa delar förutsätter en sammanvägd bedömning av innehållet i de båda rapporterna i som helhet och i förhållande till varandra.

Uppdelning av lovärenden

Boverket föreslår en bestämmelse om lovärenden som avser flera åtgärder ska avslutas genom beslut för varje separat åtgärd. Detta motiveras bland annat med att den som överklagar beslut i ett ärende då skulle kunna rikta in sig på specifika åtgärder. Så som förslaget framställs i rapporten skulle det dock kunna leda till att en sökande exempelvis får lov för en komplementbyggnad men inte för ett bostadshus. Sammantaget med tänkbara utfall av beredningsarbetet avseende införande av avgift för överklagande skulle den föreslagna uppdelningen därtill kunna leda till ökade kostnader för enskilda.¹⁶ Förvaltningen bedömer alltså att förslaget i dess nuvarande form med all säkerhet skulle medföra ytterligare behov av administration, och därmed ökade kostnader för kommuner såväl som för överprövande myndigheter. Detta då en uppdelning enligt förslaget skulle innebära fler beslut som kan överklagas, och som därmed behöver hanteras och omhändertas av kommuner respektive rättsprövande myndigheter. Innan förslaget kan bli aktuellt måste dessa kostnader tas med i avvägningen mellan tänkbara för- och nackdelar. Vidare kan förslaget tänkas leda till att sämre möjligheter att i framtiden förstå samband mellan åtgärder som delats upp i över olika beslut. Inte minst som en ökad mängd ärenden också kan tänkas försvåra överblickbarheten, och därmed också försvåra insynen i myndighetens samlade bestånd av arkiverade handlingar. Sammantaget bör den tänkta vinsten med nämnda förslag – så som det får förstås i första hand förenklad insamling av statistik – vägas mot riskerna, de ovan nämnda såväl som andra tänkbara.

Registrering av lovbefriade åtgärder

Boverket anser att information åtgärder som inte är lov- eller anmälningspliktiga, och som därmed inte ingår i ett ärende hos byggnadsnämnden, bör kunna behandlas: ”sannolikt genom att en förpliktelse för fastighetsägare eller byggherre att lämna upplysningar införs i lagstiftningen.”¹⁷ Detta förslag finner förvaltningen anmärkningsvärt, då det i praktiken

¹⁵ Svar på remiss - Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser (Rapport 24:21). (2025). Göteborgs stad, stadsbyggnadsförvaltningen. Dnr. SBF-2024-01281. s.1.

¹⁶ Enligt uppgift kommer Miljötillståndsutredningen att lämna sin delredovisning i den del som gäller prövning i plan- och byggprocessen och överklagande enligt miljöbalken den 13 januari 2026.

Mejl från Klimat- och näringslivsdepartementet. (2026-01-08). *Miljötillståndsutredningens (KN 2023:02) delredovisning* [Personlig kommunikation].

¹⁷ Boverket. (2025). s.68.

skulle innebära ett avsteg från en av de grundläggande principerna för myndigheters arkivbildning. Av arkivlagens (1990:782) 3 § framgår att: "[e]n myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen [minnesanteckningar, utkast och koncept] [...] och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering."¹⁸ De avsedda nyttorna med nämnda förslag skulle inte realiseras fullt ut med mindre än att byggnadsnämnderna också förpliktigades att bevara sådana handlingar som inte kan sägas härröra från myndighetens verksamhet. Så som det får förstås går Boverkets förslag alltså i förlängningen ut på att byggnadsnämnderna ska arkivera handlingar som inte är del av några ärenden, och som saknar koppling till beslut. Byggnadsnämndernas arkiv skulle med andra ord inte längre bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. I praktiken skulle varje byggnadsnämnd därmed åläggas ansvaret att förestå någon form av allmänt ritningsarkiv. I dagsläget har byggnadsnämnderna veterligen inte något sådant uppdrag.

I regeringens uppdrag ingår som sagt att Boverket ska lämna nödvändiga författningsförslag. Av slutredovisningen framgår likväl att Boverket inte lämnar några konkreta författningsförslag, utan att de lämnade förslagen: "är på en generell nivå och är att se som vägledande för eventuella kommande uppdrag."¹⁹ Boverket föreslår därmed: "en särskild utredningsinsats för att tillskapa en samlande författning för samhällsbyggnadsinformation."²⁰ Registrering av lovbefriade åtgärder får antas ingå i den tänkta utredningen. Förvaltningen instämmer i slutsatsen om att ifrågavarande förslag rimligen borde föranleda en utredning och precisering av exakt vilka åtgärder som Boverket anser att byggnadsnämnderna ska behandla och registrera. Som illustrativt exempel kan nämnas att elinstallationer i dagsläget inte är lovpliktiga, varför handlingar rörande sådana åtgärder inte knyts till ett lovärende. Om handlingar som uteslutande visar elinstallationer ändå inkommer till en byggnadsnämnd blir de som regel inte en del av beslutsunderlaget, varför de också gallras. Förvaltningen vill därtill understryka att om kommunerna åläggs att behandla, registrera och arkivera information om lovbefriade åtgärder så skulle detta medföra ytterligare administrativt arbete och högre kostnader för kommunerna.

Boverkets motivering till att information om lovbefriade åtgärder bör behandlas går i korthet ut på att såväl byggnadsnämnden som den enskilde har intresse av att kunna se vilka åtgärder på tomten som är lovpliktiga respektive lovbefriade. Vidare konstaterar Boverket att situationen på platsen behöver kunna återges korrekt i e-tjänster för att dessa ska vara tillförlitliga och effektiva. Det sistnämnda bland annat för att underlätta planläggning, prövning av lov och för att tillgodose räddningstjänstens behov. Även här ser förvaltningen stora brister i Boverkets resonemang. De arkiverade handlingarna från avslutade lovärenden har inte, och har aldrig haft till syfte att visa situationen på en plats annat än för att ett lovärende ska kunna behandlas vid en specifik tidpunkt. Arkiveringen av handlingarna syftar alltså i första hand till att visa det underlag som legat till grund för beslutet om bygglov för om en specifik åtgärd. Att byggnadsnämndernas arkiverade handlingar i bygglovärenden flitigt begärs utlämnade för vidare nyttjande av fastighetsägare, arkitekter, ingenjörer, forskare och den intresserade allmänheten – och att

¹⁸ [Min kursivering]

¹⁹ Op. cit. s.12–13.

²⁰ Op. cit. s.8.

många därmed kommit att likställa byggnadsnämndernas arkiv med ritningsarkiv – är i detta sammanhang snarast att betrakta som en bieffekt. Detta utgör i och för sig inget problem, givet att de som använder sig av handlingarna också har i åtanke att de upprättats utifrån ovan nämnda specifika syfte, och att de endast i utbyte mot noggrann bearbetning kan förmås säga någonting om situationen i övrigt.

Vidare sker ingen revidering av de handlingar som legat till grund för ett beslut efter det att beslutet fattats. Till skillnad från exempelvis en fastighetsförvaltares ritningar, som uppdateras i takt med att ändringar utförs i en byggnad, så blir handlingarna i ett arkiv med lovhandlingar alltså inte föremål för någon form av versionshantering eller aktualitetsprövning. Som ytterligare exempel kan nämnas att det i en byggnad som funnits i 70 år kan ha skett många ändringar. I den mån ändringarna varit lovpliktiga så visar handlingarna vanligen inte hela byggnaden, eller ens hela våningsplan i byggnaden. Handlingarna visar i regel bara den specifika del av byggnaden där ändringen i fråga genomförts. Handlingar som tillkommit i ett nytt ärende efter det att byggnaden uppförts ger alltså inte nödvändigtvis en uppdaterad och korrekt bild av hur byggnaden som helhet såg ut vid den givna tidpunkten. Den som vill få en korrekt och heltäckande bild av hur en byggnad ser ut i dagsläget skulle alltså behöva – med utgångspunkt i samtliga handlingar rörande lovpliktiga ändringar i byggnaden – göra en genomgång och revidering av de handlingar som låg till grund för lovbeslutet avseende uppförande av byggnaden. Kort sammanfattat så kräver en korrekt återgivning av situationen på en plats betydligt större arbetsinsatser än vad Boverket låter påskina i sitt resonemang. I sammanhanget bör också nämnas att de nyligen implementerade ändringarna i fråga om regelverket för bygglov, där antalet lovbefriade åtgärder utökats, medför ytterligare begränsningar i detta avseende. Att ålägga kommunerna att behandla information om lovbefriade åtgärder hade sannolikt haft mycket begränsade effekter vad beträffar möjligheterna att återge situationen på det sätt som Boverket tycks önska. Även här behöver Boverket alltså utreda och precisera hur de önskade effekter ska uppnås, och inte minst undersöka alternativa förslag till åtgärder för att uppnå effekterna.

Avslutande sammanfattning

Införandet av en gemensam klassificeringsstruktur på nationell nivå skulle kunna utgöra ett inte obetydligt steg på vägen mot en standardiserad hantering av information i PBL-ärenden. Förvaltningen ser därtill att en allmänt tillämpad och väl utarbetad gemensam klassificeringsstruktur skulle medföra goda möjligheter att uppnå den avsedda nyttan, så som den får förstås utifrån regeringens uppdrag. Därmed sagt vill förvaltningen också betona att det väsentliga i sammanhanget rimligen inte borde vara att välja en specifik väg framåt utifrån scenarier framtagna inför en juridisk utredning, utan snarare att uppnå den avsedda nyttan. Förvaltningen vill med andra ord inte betrakta de två frågorna – gemensam klassificeringsstruktur respektive nationellt ärendehanteringssystem – som ovillkorligen förbundna med varandra. Ur förvaltningens perspektiv framstår det därmed som problematiskt att Boverket tycks göra frågan om klassificeringsstruktur nära nog helt avhängig frågan om nationellt system. Lämpligare är enligt förvaltningens mening att förändringarna genomförs stegvis med början i en gemensam klassificeringsstruktur, och att detta arbetes effekter och nyttor utvärderas efterhand.

Förvaltningen bedömer med andra ord att rapporten saknar en mer övergripande analytisk ansats. Givet att det är önskvärt att uppnå standardiserad informationshantering och

implementera ett gemensamt system hade en lämplig utgångspunkt varit att utreda vilket innehåll vilka krav som behöver finnas på plats för att möjliggöra en förändring i denna riktning. Till nämnda innehåll och krav hör en samlad bild av vilken information man behöver kunna samla in (det vill säga de typer av information som efterfrågas av staten och kommunerna såväl som av berörda branscher). Därtill fordras en grundlig genomgång av kommunernas behov i fråga om ett nationellt ärendehanteringssystem, liksom en utredning av vilken information som bör kunna hanteras i detsamma.

Sammanfattningsvis så ser förvaltningen positivt på införande av en gemensam klassificeringsstruktur. Förvaltningen konstaterar dessutom att nationellt ärendehanteringssystem i och för sig vore av godo, men att Boverkets krav på ett sådant system – liksom förslaget till gemensam klassificeringsstruktur – tycks ha utformats för att tillgodose statens behov av informationsinsamling snarare än kommunernas behov av dokument- och ärendehantering. Vidare anser förvaltningen att Boverkets slutredovisning av uppdraget brister i flera avseenden. Därmed förordas att de synpunkter som framgår i det ovanstående beaktas i vidare utredning. Först när redovisningen tydliggjorts och ovan nämnda frågor utretts vidare kan förvaltningen ta ställning till innehållet och förslagen som helhet betraktade.

§ 8 Ärendenummer SBF-2025-01251

Svar på remiss - Boverkets rapport En gemensam väg för PBL-ärenden

Beslut

I stadsbyggnadsnämnden:

1. Tjänsteutlåtandet godkänns.
2. Bilaga 1 översänds till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som yttrande över remissen.

Skäl till beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2026-01-09, med bilaga.

Beslutsgång

Ordföranden föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.