

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sektionen för samhällsbyggnad
Love Edenberg

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

En gemensam väg för PBL-ärenden

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar ambitionen att stärka digitaliseringen och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen, men anser att ett obligatoriskt nationellt ärendehanteringssystem riskerar att skapa nya problem och hämma innovation. Fokus bör i stället ligga på att utveckla gemensamma standarder, interoperabilitet och en robust digital infrastruktur som stärker kommunernas rådighet och utvecklingsförmåga.
- SKR ser positivt på införandet av en klassificeringsstruktur för PBL-ärenden under förutsättning att den är tydlig och håller en rimlig detaljeringsnivå. SKR delar även Boverkets syn på att denna bör vara tvingande för att de önskade nyttorna ska kunna realiseras i enlighet med Boverkets scenario 2.
- SKR ser även positivt på Boverkets scenario 4 som bygger vidare på scenario 2 och innebär att en statlig aktör, utöver en klassificeringsstruktur, tar fram en teknisk specifikation som även den blir obligatorisk att tillämpa. Specifikationen ökar möjligheterna till enhetlig hantering av information och kan underlätta kommunernas kravställning.
- SKR bedömer att finansieringsfrågan behöver utredas vidare innan det går att fullt ut ta ställning till förslagen. I kostnadsberäkningarna behöver även inkluderas den arbetstid som kommunerna behöver lägga på att anpassa verksamheten, upphandla programvaror som uppfyller kraven, samt tid som behöver avsättas för utbildning.
- SKR anser att det behövs en kostnadsmodell där staten ersätter kommunerna för de systemkostnader och det merarbete som är direkt kopplat till nya statliga krav. Statens ökande ambitioner om en digital samhällsbyggnadsprocess behöver följas av statlig finansiering för att hela landet ska kunna följa med i den digitala utvecklingen.

Allmänna synpunkter

Boverket fick i juli 2024 i uppdrag att skapa en klassificeringsstruktur för och utreda förutsättningarna för ett nationellt system för hantering av ärenden enligt plan- och bygglagen, PBL. Syftet med en nationell klassificeringsstruktur och ett nationellt ärendehanteringssystem är att verka för en ökad enhetlighet, effektivitet och rättssäkerhet i kommunernas hantering av ärenden enligt PBL samt att förbättra möjligheterna för nationellt jämförbar statistik.

SKR välkomnar ambitionen att stärka digitaliseringen och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen, men anser att ett obligatoriskt nationellt ärendehanteringssystem riskerar att skapa nya problem och hämma innovation. Fokus bör i stället ligga på att utveckla gemensamma standarder, interoperabilitet och en robust digital infrastruktur som stärker kommunernas rådighet och utvecklingsförmåga. Modulära och skalbara lösningar som kan anpassas efter kommunernas olika behov bör eftersträvas, liksom undvikande av monopol för att främja innovation och kostnadseffektivitet.

Kommunerna står inför ökade krav på digital tillgänglighet och effektivisering. Marknaden för ärendehanteringssystem är idag fragmenterad och domineras av ett fåtal leverantörer, vilket skapar inlåsnings effekter och höga kostnader. Avsaknad av styrning av processflöden och informationsstrukturer har medfört att det har utvecklats lösningar som inte kommunicerar med varandra, vilket försvårar jämförbarhet och automatiserad statistik.

Centrala myndigheters begäran om statistik medför vanligtvis ineffektivt manuellt arbete och tar mycket tid i anspråk för kommunerna. SKR har tidigare uppmärksammat regeringskansliet på vikten av att samordna och effektivisera statliga myndigheters statistikinsamling och minska kommunernas uppgiftslämnarbörda. SKR ser därför mycket positivt på ambitionen att genom standardisering underlätta statistikinsamlingen men vill samtidigt påpeka att digitaliseringen i första hand bör syfta till att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen som sådan och att ambitionen att underlätta statistikinsamling inte kan vara styrande för de lösningar som väljs.

Den nationella digitala infrastrukturen för informationsutbyte är idag bristfällig och klarar inte av att hantera behovet. Vissa informationsmängder kan tillgängliggöras digitalt via NGP (Nationell Geodataplattform), men det sammantagna infrastrukturbehovet nås inte. Det finns också stora brister avseende interoperabilitet över hela samhällsbyggnadsprocessen där det idag inte finns några krav på att ärendehanteringssystem som används i samhällsbyggnadsprocessens olika faser ska kunna kommunicera med varandra. Detta medför att kommunerna ofta tvingas in i stora systemlösningar som täcker alla samhällsbyggnadsprocessens olika skeden vilket på sikt skapar inlåsnings effekter. På detaljplanesidan har det dessutom lett till praktiska utmaningar om kommunen anlitar plankonsulter som arbetar med annan programvara än den egna.

Klassificeringsstruktur för hantering av ärenden enligt PBL

SKR ser positivt på införandet av en klassificeringsstruktur för PBL-ärenden under förutsättning att den är tydlig och håller en rimlig detaljeringsnivå. SKR delar även Boverkets syn på att denna bör vara tvingande för att de önskade nyttorna ska kunna realiseras i enlighet med Boverkets scenario 2.

SKR ser även positivt på Boverkets scenario 4 som bygger vidare på scenario 2 och innebär att en statlig aktör, utöver en klassificeringsstruktur, tar fram en teknisk specifikation som även den blir obligatorisk att tillämpa. Specifikationen

ökar möjligheterna till enhetlig hantering av information och kan underlätta kommunernas kravställning. Byte av systemleverantörer upplevs idag som krångligt och paradoxen blir att digitaliseringen som den utvecklas idag snarare medför att man knyts hårdare till systemleverantörerna i stället för det motsatta, dvs ett ökat leverantörsberoende. Den digitala utvecklingen behöver istället verka för att underlätta för byte av system liksom för interoperabilitet mellan systemen.

Utveckling och förvaltning av klassificeringsstrukturen och specifikationen behöver ske i nära dialog med kommunerna och i samarbete med befintliga systemleverantörer. Det är också viktigt med en realistisk införandetid och stöd till kommuner som redan investerat i befintliga system. Det arbete som Naturvårdsverket tillsammans med andra myndigheter driver kring tillsyn inom miljöområdet kan i sammanhanget lyftas som ett gott exempel. Projektet drivs i bred samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter för att ta fram gemensamma standarder och en ny gemensam plattform för uppföljning, utvärdering och tillsynsvägledning som på sikt kommer underlätta statistikinhämtning och ärendehantering men utan att ersätta kommunernas egna ärendehanteringssystem.

Nationellt ärendehanteringssystem

SKR anser att ett krav på att alla kommuner ska använda ett och samma ärendehanteringssystem (Boverkets scenario 7) innebär stora risker. Ett sådant krav kommer inte att lösa de grundläggande problemen som orsakar dagens utmaningar, snarare skulle kravet skapa nya problem och utmaningar. Sveriges kommuner har helt olika förutsättningar och behov av ärendehanteringssystem där den lilla kommunens behov skiljer sig från den stora kommunens. Att i den kontexten försöka utveckla ett ärendehanteringssystem som möter allas behov låter sig sannolikt inte göras.

Erfarenheter från Danmark visar att ett enhetligt system kan ge snabb digitalisering men också leda till brist på konkurrens och innovation. När nuvarande system inom kort behöver ersättas finns ingen fungerande marknad kvar. Norge och Finland har valt modeller med stark nationell styrning kombinerat med öppna standarder och flera leverantörer, vilket ger bättre balans mellan likvärdighet och flexibilitet. Sverige bör följa denna modell och aktivt främja en marknad med flera leverantörer.

Utöver risken för utebliven innovation och utveckling finns också en risk för minskad flexibilitet i relation till kommuners varierande förutsättningar och behov samt risk för höga omställningskostnader samt löpande kostnader för de extra moduler, anpassningar och integrationer som kommer att behövas på kommunal nivå. Den ekonomiska fördel som ett nationellt system skulle kunna innebära, särskilt för mindre kommuner, kan istället uppnås genom en modell där staten ersätter kommunerna för den digitala utvecklingen.

Med utgångspunkt i tidigare erfarenheter förordar SKR, istället för ett nationellt ärendehanteringssystem, en tydligare styrning av informationsstrukturer och ärendeprocesser för att underlätta fortsatt effektivisering och digitalisering av

ärendehantering inom PBL-området. Genom tydligare styrning och gemensamma standarder kan leverantörer utveckla sina befintliga lösningar och standardiserade API:er kan utvecklas vilket ger möjlighet till effektivt informationsutbyte.

Behov av författningsändringar

SKR delar Boverkets uppfattning att det kommer att krävas både generella bestämmelser och föreskrifter för att implementera och tillämpa klassificeringsstrukturen. Det är dock av stor vikt att nya föreskrifter är teknikneutrala och inte görs mer detaljerade än vad som är nödvändigt för att främja den digitala utvecklingen. Föreskrifterna får inte vara ett medel för att styra kommunernas arbetssätt och lösningar i övrigt.

SKR ställer sig tveksamt till en ny bestämmelse om att varje åtgärd ska beslutas var för sig, en form av delbeslut i ärendet, i ansökningar som rör flera åtgärder samtidigt. Förslaget verkar främst avsett att underlätta insamling av statistik men riskerar att göra bygglovsprocessen dyrare och mer omständlig. Utöver det faktum att fler beslut behöver fattas kan förslaget också innebära att nya, ibland komplicerade, bedömningar och avgränsningar kommer att behöva göras avseende vilka åtgärder som är att betrakta som en egen åtgärd eller inte.

SKR kan se vissa fördelar med ett lagreglerat startdatum för detaljplaner, men det måste samtidigt vägas mot risken för att det skulle kunna leda till förlängda planprocesser. I arbetet med de jämförelser inom detaljplaneområdet som SKR låtit sammanställa sedan 2016 har det tydligt framgått att kommunerna redan har en klar uppfattning om när ett planarbete har startat, och att det oftast redan idag finns ett beslut att hänvisa till. En ny lagreglering behöver utformas så att den inte förlänger planprocessen ytterligare. En sådan förändring skulle med fördel kunna studeras i ett sammanhang i samband med eventuell framtida översyn av kap. 5 i PBL som över tid blivit svårläst och oöverskådligt.

Konsekvenser

SKR bedömer, liksom Boverket, att alla förslag kommer att innebära kostnader för kommunerna, även om scenario 7 också kan innebära besparingar. För många kommuner kommer dessa besparingar sannolikt inte bli så stora på grund av behov av nya moduler, anpassningar och integrationer som kan bli dyra. Som Boverket beskriver ska statlig reglering som är tvingande för kommuner och regioner i princip vara kostnadsneutral för kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

SKR bedömer att finansieringsfrågan behöver utredas vidare innan det går att fullt ut ta ställning till förslagen. I kostnadsberäkningarna behöver även inkluderas den arbetstid som kommunerna behöver lägga på att anpassa verksamheten, upphandla programvaror som uppfyller kraven, samt tid som behöver avsättas för utbildning.

SKR anser att det behövs en kostnadsmodell där staten ersätter kommunerna för de systemkostnader och det merarbete som är direkt kopplat till nya statliga krav. Även om standardisering och digitalisering skapar stora samhällsvinster är det inte

rimligt att kommunerna ska stå för hela kostnaden när en stor del av nyttan kommer att tillfalla andra aktörer. Särskilt för mindre kommuner bedömer SKR att den digitala omställningen riskerar skapa större kostnader än vad som är motiverat sett till nyttan för den enskilda kommunen. Statens ökande ambitioner om en digital samhällsbyggnadsprocess behöver därför även följas av statlig finansiering. Detta är en förutsättning för att hela landet ska kunna följa med i den digitala utvecklingen.

SKR delar Boverkets uppfattning att förslagen, särskilt förslaget om nationellt ärendehanteringssystem (scenario 7), kan komma att påverka den kommunala självstyrelsen. Eftersom systemet bygger på att vissa tolkningar slås fast av den statliga myndigheten, exempelvis i klassificeringsstruktur eller i föreskrifter är det i dagsläget inte möjligt att avgöra om inskränkningen av den kommunala självstyrelsen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Frågan behöver därmed utredas vidare i det fortsatta arbetet med utgångspunkten att påverkan på den kommunala självstyrelsen ska begränsas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande