


RAPPORT 2020:17



Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen

slutrapport

Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen

slutrapport

Titel: Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen
Rapportnummer: 2020:17
Utgivare: Boverket, juli, 2020
Upplaga: 50 ex
Tryck: Boverket, Karlskrona
ISBN tryck: 978-91-7563-708-2
ISBN pdf: 978-91-7563-709-9
Diarienummer: 3.4.1. 7261/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Detta är Boverket slutrapportering av uppdraget att främja en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL. En statusrapportering i form av en delrapport har lämnats tidigare i februari 2020.

Sedan arbetet med uppdraget inleddes i början av 2018 har Boverket, i enlighet med uppdraget, successivt byggt upp en anpassad organisation och kompetens för att aktivt driva den efterfrågade digitala transformationen. Stora insatser har genomförts och viktiga erfarenheter har vunnits.

Boverket menar att flera viktiga framsteg har gjorts och att det som särskilts efterfrågats har kunnat levereras eller kommer att levereras enligt given tidplan.

Boverket vill samtidigt poängtera att arbetet med att anpassa PBL för en digital tillämpning liksom arbetet med att skapa förutsättningar för en digitalt sammanhållen samhällsbyggnadsprocess bara kan anses vara inlett. Mycket väsentligt återstår att utveckla och förändra.

Ansvarig för uppdraget har varit Susanne Åkesson. Rapporten är sammanställd av Mikael Jardbrink, Lars Svensson och Maria Rydqvist.

Karlskrona i augusti 2020

Anders Sjelvgren

generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Boverkets arbete under tre år	5
Boverket har drivit utvecklingsarbete	5
Särskild samverkan med Lantmäteriet.....	6
Regelutveckling	6
Behov av framtida åtgärder	7
Medel för utveckling behövs utanför innovationsprogrammen	8
Inledning och läsanvisningar	10
Bakgrund.....	11
Regeringens uppdrag till Boverket	11
Genomförande av uppdraget	15
Rapportering av tidplan för genomförande	16
Delrapportering av uppdraget	16
Den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation – hinder och möjligheter	18
Digital transformation – samhällsbyggnadsprocessen.....	18
Digital transformation – regelutveckling	23
Digital transformation – översiktsplan och detaljplan	28
Digital transformation – lov och bygg	33
Digital transformation - kompetensutveckling	35
Redogörelse av insatser som genomförts inom ramen för uppdraget.....	36
Stärkt medverkan för en effektiv och enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö.....	36
Slutord.....	56

Sammanfattning

Boverkets arbete under tre år

Boverket har på uppdrag av regeringen under tre år, mellan 2018 och 2020, särskilt arbetat med att främja utvecklingen för en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i dess helhet i digital miljö.

Boverkets bedömning är att den satsning som genomförts inom ramen för uppdraget tidsmässigt har varit väl anpassad till övriga satsningar inom samhällsbyggnadsprocessen och att resultaten kommer att främja en önskad utveckling mot en enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö. Boverket vill samtidigt påtala att mer måste göras, om målet att Sverige 2025 ska ha en digitalt obruten process som stöd för ett ökat bostadsbyggande, ska uppnås.

Ett av uppdragets ingångsvärden har varit att Boverket särskilt ska ta hänsyn till resultaten i Lantmäteriets uppdrag Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess. Boverket har därför i planeringen och genomförandet av uppdraget utgått från de fyra effektmål som Lantmäteriet valt för att beskriva önskvärt läge år 2025. Särskilt viktiga delmål enligt Boverkets uppfattning är att:

- Den lagstiftning som samlat reglerar förutsättningarna för digital informationshantering och digitala processer stödjer ökad tillgänglighet, användbarhet och öppenhet är etablerad.
- Det finns nationella lösningar för digital handläggning, som diarieföring, arkivering, e-legitimering, digitala underskrifter och digital remisshantering.
- Plan- och bygglagen fullt ut stödjer en digital hantering i processen.
- Automatisk generering av processdata är implementerat.

Boverket har drivit utvecklingsarbete

Boverket har i enlighet med uppdraget drivit utvecklingsarbetet och den digitala transformationen för att främja en enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö. Särskilt fokus har varit att skapa förutsättningar för enhetlig informationshantering och möjliggörande av utveckling av digitala processer samt hantering av information i både lokal, regional och nationell skala. Satsningar har gjorts inom områdena översiktsplane- och detaljplaneinformation samt byggregler.

Boverket har infört ett modellbaserat arbetssätt och stärkt sin medverkan i det nationella arbetet med att skapa förutsättningar för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Särskild samverkan med Lantmäteriet

Särskild samverkan med Lantmäteriet har skett inom alla väsentliga delar av uppdraget och Boverket har deltagit i Lantmäteriets uppdrag och arbete med Digitalt först, digital grundkarta, nationell plattform för geodata och samhällsbyggnadsinformation samt i arbetet med att utveckla en nationell plandatabas.

Regelutveckling

Boverket har på olika sätt arbetat med regelutveckling inom ramen för uppdraget. Det har dels skett i form av utveckling av föreskrifter för digitala detaljplaner och digitala planbeskrivningar, dels har det skett genom att Boverket tar steget att göra innehållet i myndighetens författningar tillgängliga i ett digitalt format, vilket samtidigt också är en lösning som mer generellt kan användas också av andra myndigheter då regler ska hanteras och tillgängliggöras digitalt. Det har även skett genom att Boverket i en särskild skrivelse till regeringen har påtalat behovet av regelförändring i PBL för att möjliggöra och främja digitalisering av befintliga detaljplaner.

En fullt ut digital samhällsbyggnadsprocess förutsätter att originalet, den juridiska handlingen, utgörs av digital information. Det finns inget annat gångbart alternativ om vi ska kunna dra riktig nytta av digitaliseringens möjligheter. Boverket menar därför att målsättningen bör vara att endast digitala detaljplaner ska vara gällande och att det därför omgående bör utredas hur en enklare process kan se ut för att digitalisera befintliga detaljplaner och skapa digitala original.

Om regeringen slår fast vilka av de fyra effektmål i Lantmäteriets slutrapport från Digitalt först som ska uppnås och när de ska uppnås underlättar det arbetet med regelutvecklingen för samhällsbyggnadsområdet och den prioritering myndigheterna behöver göra.

Boverket delar också Lantmäteriets uppfattning om hur de väsentliga hindren för att uppnå effektmålen ser ut. Boverket vill särskilt lyfta de juridiska och de organisatoriska hindren. Det handlar om ett behov av att de grundläggande villkoren för digital information och

informationshantering beskrivs och regleras och att myndigheters ansvar och roller samtidigt tydliggörs och regleras.

I brist på reglering av vem som ska lagra vilken information och krav på hur informationen ska kunna tillhandahållas och användas tvingas det fram tekniska lösningar och avtal som komplicerar hanteringen av informationen. Detta är inte i linje med EU:s ambitioner med Single European Gateway och PSI-direktivet (öppna data). Lagstiftaren måste i speciallag besluta hur personuppgifter och känsliga data ska hanteras, i detta fall primärt geodata där planinformation ingår. Annars följer all hantering av informationen de generella sekretess- och personuppgifts- (GDPR-) bestämmelserna med betungande registerhållningsansvar.¹

Detta innebär bland annat att Boverkets ansvar och roll i en digital offentlig förvaltning med ansvar för PBL behöver bli tydlig liksom Boverkets relation till kommunerna avseende PBL-information och standardiserade processer.

Om regeringen menar att det är Boverkets roll att standardisera de produkter och processer som regleras i PBL måste riksdag och regering i regelutvecklingen ta fasta på detta och Boverkets roll stärkas så att myndigheten får de mandat som är nödvändiga. På samma sätt är det viktigt att Boverket får de resurser som krävs för att ta höjd för ett utökat ansvar bland annat genom att myndigheten blir producent av tjänster som den digitala samhällsbyggnadsprocessen behöver för att fungera och för en enhetlig tillämpning av PBL. Exempel på sådana tjänster är Planbestämmelsekatalogen som är utvecklad och publicerad, ÖP-modellen och digitala byggregler som är under utveckling.

En enhetlig digital samhällsbyggnadsprocess ställer krav på en enhetlig tillämpning av PBL vilket i sin tur ställer mer långtgående krav på standardiserade processer för hantering av information i förvaltningsärenden än vad dagens lagstiftning medger.

Behov av framtida åtgärder

Det finns behov av att skapa bättre förutsättningar för ett digitalt informationsutbyte lokalt såväl som nationellt och för att säkra en enhetlig tillämpning av PBL. För att åstadkomma detta bör regeringen överväga om inte staten ska utveckla nödvändiga bastjänster för upprättande av lagreglerade beslut som detaljplaner, bygglov, etcetera. Boverket vill särskilt poängtera behovet av en standardiserad lov- och

¹ Se avsnitt 5 ”Rättsliga förutsättningar” i Lantmäteriets delrapport ”Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner”, 2019-01-31. Dnr:519-2018/2889.

byggprocess. I dag finns det få bestämmelser om hur kommunerna ska bereda sina PBL-ärenden, vilket gör det svårt att bygga enhetliga system som hanterar processerna för ärendenas handläggning.

Boverket ser också en risk med att den allmänna utveckling som sker i samhället driver fram digitala lösningar som i brist på förutseende och proaktivitet kan leda till att de förväntade samhällsnyttorna inte uppnås. Även av denna anledning bör staten skapa förutsättningar för enhetlig informationshantering och möjliggörande av utveckling av digitala processer samt hantering av information i både lokal, regional och nationell skala.

Boverket ser positivt på det arbete som Lantmäteriet driver i dag liksom på de uppdrag som Digitaliseringsmyndigheten har fått ansvar för och som innehåller krav på konkreta leveranser av några av de grundläggande pusselbitarna till en digital samhällsbyggnadsprocess. Boverket ser också positivt på regeringens förslag till lagändringar i propositionen 2019/20:189, ”Digital kommunikation i domstolsprocesser”², vilken innehåller fler av de beståndsdelar som generellt behöver finnas på plats för att utveckla digitala processer. Till skillnad från tillämpningen av de digitala besluten som fått laga kraft måste domstolarna vid sin prövning ha tillgång till de digitala underlagen i ärendet varför digitalisering av processer och ärendeinformation också måste genomföras.

PBL är en central del i det regelverk som formar samhällsbyggnadsprocessen. Varje förändring som påverkar samhällsbyggnadsprocessen får därmed också en påverkan på PBL och PBL-tillämpningen. När förutsättningarna i samhällsbyggnadsprocessen ändras i så hög takt som i dag måste utvecklingstakten inom PBL-området följa med. Risken är annars att nyttan med digitaliseringen inte når fram till byggprocessen och byggandet.

Medel för utveckling behövs utanför innovationsprogrammen

Även om den nationella bilden av hur behoven av digital transformation i olika avseenden klarnar så drivs utvecklingen i realiteten splittrat och i många stycken motsägelsefullt. De stora resurserna satsas inte på nationell utveckling av en digital samhällsbyggnadsprocess utan ligger i praktiken bundna i en rad olika innovationsprogram. Även om dessa program finansierar vällovlig och intressant verksamhet med idéer om innovation och utveckling så uteblir de konkreta resultaten i form av

² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/digital-kommunikation-i-domstolsprocesser_H703189. Hämtad 20200806.

utveckling av exempelvis en digital samhällsbyggnadsprocess.
Satsningen på innovation är bra men behöver mötas av motsvarande satsning på reell utveckling så att innovationsidéerna omsätts i konkreta uppdrag och regelutveckling.

Inledning och läsanvisningar

Detta är Boverkets avslutande rapportering av ett uppdrag som löpt över tre år. Boverket har tidigare lämnat en rapport om hur arbetet planerats med en tidplan för när olika resultat ska levereras (Boverkets rapport 2018:18). Boverket har också lämnat en delrapport om hur arbetet fortskrider, delrapport ”Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen” (Boverkets rapport 2020:6). Delrapporten hade också som syfte att, innan uppdraget avslutas, lyfta behovet av att utvecklingsstrategin för en digital samhällsbyggnadsprocess måste fortsätta när uppdragstiden löpt ut. I delrapporten beskriver Boverket även ett antal utvecklingsområden som bedöms vara särskilt viktiga att arbeta vidare med.

Denna slutrapport är en sammanfattande redogörelse av hur Boverket genomfört uppdraget. Den tidigare lämnade delrapporten innehåller mer detaljerad information om vissa enskilda aktiviteter och resultat och kan därför med fördel läsas innan slutrapporten.

I slutrapporten nämns begreppet ”standard” och ska då förstås som en överenskommen eller gemensam lösning som syftar till att skapa enhetlig och transparent hantering. Begreppet ”standard” används för olika typer av lösningar. Det kan vara en regel i en författning eller ett allmänt råd. Det kan också vara en beskrivning formulerad av en ansvarig myndighet som en tolkning eller en rekommendation i form av en specifikation eller en informations- eller processmodell. Det behöver alltså inte nödvändigtvis vara en standard framtagen inom ett standardiseringsorgan.

I rapporten förekommer också förkortningen API (API står för Application Programming Interface) som är ett gränssnitt i form av en specifikation som möjliggör att en informationsägare kan dela med sig av och återanvända sin data på ett kontrollerat sätt från maskin till maskin.

Bakgrund

Regeringens uppdrag till Boverket

Boverket fick i december 2017 i uppdrag av Regeringen att under tre år, mellan år 2018 och 2020, fokusera på att främja utvecklingen av digitala standarder och att klargöra roller och ansvar mellan aktörer för en digital utveckling inom samhällsbyggnadsprocessen. Boverket hade också att vid behov lämna författningsförslag som innebär krav på digital planerings- och bygginformation, standarder, gränssnitt och informationsflöde mellan samhällsbyggandets aktörer.

Det förväntas att Boverket stärker sin medverkan för en effektiv och enhetlig tillämpning och utveckling av plan- och bygglagen i digital miljö. Särskild hänsyn ska tas till lösningar som kan standardiseras och implementeras i nationell skala.

Detta innebär bland annat att Boverket ska

- intensifiera det påbörjade arbetet med digitala standarder för översiktsplaner och detaljplaner
- utveckla gränssnitt och digitala informationsflöden mellan aktörer för att säkerställa en effektiv försörjning av planeringsunderlag inom samhällsbyggnadsprocessen, som riksintressen och markreglerande bestämmelser och effektivare överklagandeprocesser och utredningsmaterial för planer
- se till att de krav som ställs i förhållande till byggreglerna kan hanteras och kontrolleras digitalt i byggprocessens olika delar. Det innebär digitalt tillgängliga byggregler och produktgenskaper.

Boverket ska i uppdragets genomförande ta hänsyn till resultaten i Lantmäteriets uppdrag Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess och Lantmäteriets arbete med att samordna och skapa en infrastruktur med geografisk miljöinformation.

Vid genomförande av uppdraget ska Boverket inhämta synpunkter från och löpande informera Lantmäteriet. Boverket ska också inhämta synpunkter från länsstyrelserna och andra berörda statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner, (SKR) och ett urval kommuner och regioner. Boverket ska även inhämta synpunkter från näringslivet och aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen.

Regeringsuppdrag som grund för en digital samhällsbyggnadsprocess

Boverkets uppdrag att verka för en enhetlig tillämpning av PBL i en digital miljö är ett av flera uppdrag som regeringen gett till myndigheter och som syftar till att skapa nödvändiga förutsättningar för att bidra till att utveckla den svenska modellen för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Digitalt först – grunden för flera uppdrag

Ett uppdrag, som i flera avseenden har lagt grunden till både Boverkets uppdrag och till flera andra motsvarande uppdrag, är uppdraget till Lantmäteriet, Digitalt först, vilket slutrapporterades under 2018. Syftet med det uppdraget var att utreda förutsättningarna för en samordnad digital samhällsbyggnadsprocess och i uppdraget ingick bland annat att identifiera hinder för framgång inom utvecklingsområdet samt lämna förslag på lösningar.

Lantmäteriet gjorde bedömningen att det främsta hindret för framgång är att informationsförsörjningen i processen är splittrad och fortfarande analog i flera delar vilket försvårar tillgången till information. Vidare pekade man på behovet av en nationell samordning av tillgång till grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen och att detta även omfattar behov av en i digitalt perspektiv sammanhållen lagstiftning med en tydlig ansvarsfördelning för berörda aktörer och behov av en ökad standardisering av informationen.

Lantmäteriet föreslog därför att en nationell plattform för tillgång till relevant information ska tas fram i samarbete med berörda aktörer. Plattformen ska tjäna samhällsbyggnadsprocessen och ingå i en övergripande infrastruktur för den offentliga sektorns gemensamma informationsförsörjning.

Lantmäteriet har av regeringen därefter fått i uppdrag att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade data inom samhällsbyggnadsprocessen.

Lantmäteriets förslag till målsättning för utvecklingsarbetet

I slutrapporten över uppdraget Digitalt först beskriver Lantmäteriet sin uppfattning om hur långt utvecklingsarbetet ska ha kommit år 2025.

Målet är Sverige 2025 ska ha en digitalt obruten process, som stöd för ett ökat bostadsbyggande.

Lantmäteriet föreslår fyra effektmål.

- Informationen är enhetlig, nationellt tillgänglig och i digital form.
- Processen är digital och tar stöd i befintliga nationella lösningar som exempelvis 'Mina Meddelanden'.
- Dialogen sker digitalt och bygger på att alla aktörer läser informationen från gemensamt åtkomliga underlag.
- Automatisering är möjliggjord och implementerad för enklare ärenden.

”För Lantmäteriets ansvarsområde innebär målbilden att den nuvarande samordningsrollen för geodata behöver tydliggöras med avseende på ansvaret för tillhandahållande av den nationella plattformen. Boverkets roll som samordnare av samhällsbyggnadsprocessen behöver tydliggöras med avseende på den kravställning som behövs för den nationella plattformen.”³ Boverket kan konstatera att det i dag inte finns någon självklar bild av vilket ansvar och vilken roll myndigheten behöver ha för att proaktivt kunna främja en enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö. Behovet av enhetlighet är grundläggande i en digital miljö, men på vilket sätt enhetligheten ska skapas beror på den ansvars- och rollfördelning som lagstiftaren vill ha.

Detta innebär bland annat att Boverkets ansvar och roll i en digital offentlig förvaltning med ansvar för PBL behöver bli tydlig liksom Boverkets relation till kommunerna avseende PBL-information och standardiserade processer.

Boverkets samordnande roll är i första hand viktig för efterföljande beslut om markanvändning. Samtidigt är digitaliseringen av störst nytta utifrån behoven för handläggning, medborgarinflytande och överklagande där myndigheter, medborgare, företag och domstolar berörs. Härutöver finns det centrala statliga behov av underlag för fastighetsregister-, taxerings- och statistikfrågor.

Boverket delar Lantmäteriets uppfattning att det behövs en målsättning som på några års sikt beskriver vad som ska uppnås och att målsättningen utgår från några konkreta delmål.

³ Lantmäterirapport 2018:1, Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess. Slutrapport

För varje effektmål beskriver Lantmäteriet ett antal frågor eller tillstånd som behöver klarläggas och uppnås fram till 2025. Boverket delar Lantmäteriets uppfattning och vill särskilt framhålla följande punkter:

- Ett regelverk för digital informationshantering som stödjer ökad tillgänglighet, användbarhet och öppenhet av informationen.
- Det finns nationella lösningar för digital handläggning, som diarieföring, arkivering, e-legitimering, digitala underskrifter och digital remisshantering.
- Plan- och bygglagen stödjer fullt ut en digital hantering i processen.
- Automatisk generering av processdata är implementerat.

Om regeringen slår fast vilka mål som ska uppnås och när de ska uppnås underlättar det arbetet med regelutvecklingen för samhällsbyggnadsområdet och den prioritering myndigheterna behöver göra.

Uppdrag att etablera en digital infrastruktur

Arbetet har inletts med att ta fram nationella specifikationer för informationsmängderna detaljplan, byggnad och marktäckedata och att utforma en teknisk lösning för en nationell plattform för geodata och samhällsbyggnadsinformation.

Det är mot denna bakgrund Boverkets bemyndigande att skriva föreskrifter om digitala detaljplaner och digitala planbeskrivningar ska ses liksom Lantmäteriets bemyndigande att skriva föreskrifter om grundkartan.

Uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning, DIGG

Några andra uppdrag som också ska bidra till att den digitala samhällsbyggnadsprocessen är DIGG:s uppdrag att ta fram och implementera ett nationellt ramverk för grunddata, det vill säga regler för hur viktig information som utbyts med och inom offentlig sektor ska tilldelas informationsansvarig myndighet samt hur sådan information ska modelleras, beskrivas, kvalitetsmärkas och publiceras. Detta uppdrag ska slutredovisas den 31 januari 2021 och därefter ska ramverket implementeras fullt ut och förvaltas.

Digitaliseringsmyndigheten har också i uppdrag att ta fram en plan för och att etablera en nationell infrastruktur som säkerställer nationella komponenter vid ett informationsutbyte, exempelvis för auktorisation, ombudshantering, identitet, API-ramverk med mera. Även detta uppdrag

ska slutredovisas den 31 januari 2021 och även här ska planen implementeras fullt ut och förvaltas.

Detta sett i ett sammanhang är inledningen i arbetet med att skapa en svensk modell för utbyte av digital information och förandet av förutsättningarna för en digital samhällsbyggnadsprocess. Förändringen berör alla myndigheter som hanterar nödvändig information som förutsättningar för beslut för markanvändning. Markanvändningen utgör ett av de största värdena i samhället vilket innebär att nyttorna av en digital process får ett mycket stort genomslag.

Genomförande av uppdraget

Boverket har i genomförandet av uppdraget utgått från resultaten i Lantmäteriets uppdrag Digitalt först och har i uppdragsarbetet haft ett nära samarbete med Lantmäteriet i alla väsentliga delar. Samarbetet har fungerat bra.

Lantmäteriet har tagit initiativ till ett särskilt forum där Boverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner under uppdragstiden har utbytt information och successivt förankrat gemensamma frågor.

Redovisning av arbetets framskridande sker via Boverkets webbplats, webbseminarier, konferenser och sociala medier.

Enskilda kommuner, regioner och företag har bjudits in att delta i arbetsgrupper och referensgrupper i enskilda aktiviteter och utvecklingsarbeten.

Via samverkan med initiativen Smart Built Environment, e-samverkansprogrammet, Geodatarådet och ”Får jag lov?”-projektet har Boverket kunnat hämta kunskap och utbyta idéer om lösningar.

Det finns en koppling till både Lantmäteriets uppdrag att driva en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter och Boverkets kompetensuppdrag som avser PBL-tillämpning. Samverkan har därför skett och erfarenheter har utbytts.

I utbytet med andra organisationer har Boverkets roll som samordnande myndighet för samhällsbyggnadsfrågor tydliggjorts och Boverket har stärkts i sin uppfattning om behovet av att utveckla en enhetlig informationshantering i syfte att på sikt, genom en målmedveten regelutveckling, också skapa förutsättningar för en sammanhållen digital samhällsbyggnadsprocess.

Rapportering av tidplan för genomförande

Boverket fick 2018 i uppdrag av regeringen att ta fram en tidplan för regeringens satsning på en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen och hur Boverket avsåg att genomföra detta uppdrag. Boverket lämnade i augusti 2018 en rapport, Tidplan för en digital tillämpning av plan- och bygglagen, Boverkets rapport 2018:18.

Förutom en redovisning av hur Boverket avsåg att prioritera och genomföra uppdraget betonades i rapporten blanda annat också att enhetlig och tillgänglig digital information är en förutsättning för att skapa digitala processer och att ett grundläggande villkor i en digital samhällsbyggnadsprocess är att informationen ges förutsättningar att skapa digitala original. Detta villkor bör tydligt formuleras i ett regelverk som gäller generellt.

En kort redogörelse för uppföljningen av tidplanen finns också i den delrapport Boverket lämnade i februari 2020 (Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen – delrapport. Boverkets rapport 2020:6.)

Delrapportering av uppdraget

Boverket lämnade i februari 2020 en delrapportering av hur arbetet med uppdraget framskred (Boverkets rapport 2020:6). Avsikten med delrapporteringen var att efter två års arbete med uppdraget ge en lägesbild av hur arbetet framskrider, men avsikten var samtidigt också att i god tid innan uppdraget avslutas tydligt lyfta fram att utvecklingsarbetet långt ifrån kommer att vara avslutat när uppdragstiden löper ut i augusti 2020. Det påbörjade utvecklingsarbetet behöver fortsätta och det är viktigt att myndighetens arbete drivs fram i samma takt som arbetet med digital transformation hos andra myndigheter och organisationer inom samhällsbyggnadssektorn.

I delrapporten ”Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen” pekar Boverket på att uppdraget att ”verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen” är formulerat utan någon egentlig beskrivning av vilka mål som förväntas uppnås inom uppdragstiden. Uppdraget ger inte heller någon bild av hur förväntningarna ser ut när det gäller digital information och en digital samhällsbyggnadsprocess på lite längre sikt. Den enda konkreta kravställningen på Boverket är genomförandet av bindande regler för digitala detaljplaner där förväntningen är att dessa ska gälla detaljplaner som påbörjas efter årsskiftet 2021/2022.

Det kan också konstateras att det efter augusti 2020, då Boverkets uppdrag ska slutrapporteras, inte finns några konkreta mål att ta fasta på för det vidare arbetet med att skapa enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö.

Bristen på konkreta målsättningar påverkar de resurser myndigheten tilldelas och det i sin tur påverkar möjligheten att dra upp riktlinjer för utvecklingsarbetet och skapar osäkerheter kring prioriteringar och resursbehov. Det skapar också tydliga svårigheter med att lämna konkreta synpunkter på behovet av regelutveckling.

Delrapporten ger en redogörelse för den prioritering Boverket gjort i utvecklingsarbetet. Redogörelsen innehåller en beskrivning av hur arbetet genomförts och en beskrivning av de resultat, eller leveranser, som uppnåtts under de två första åren i uppdragsarbetet samt vilka resultat som bedöms kunna nås under uppdragets sista år, 2020. I delrapporten betonas också vilka utvecklingsarbeten som Boverket bedömer behöver påbörjas efter genomförande av uppdraget.

Den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation – hinder och möjligheter

För att sätta Boverkets regeringsuppdrag i sitt sammanhang vill Boverket här göra en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen med utgångspunkt från att informationen i den ska vara tillgänglig digitalt. Vi beskriver hinder för och möjligheter med en digitalt sammanhållen plan- och byggprocess med utgångspunkt från fem områden:

- digital transformation – samhällsbyggnadsprocessen
- digital transformation – regelutveckling
- digital transformation – översiktsplan och detaljplan
- digital transformation – lov och bygg
- digital transformation – kompetensutveckling

Digital transformation – samhällsbyggnadsprocessen

Samhällsbyggnadsprocessen är komplex och svåröverskådlig

Samhällsbyggnadsprocessen är komplex och det är svårt att få en överblick av hur den ser ut, vilka hinder som finns för digitalt informationsutbyte och vad som behöver göras.

Behov av att fortsätta utveckla den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation

Det utvecklingsarbete som Boverket inlett med detta regeringsuppdrag kräver tålamod och uthållighet. Boverket har inom flera områden fått inleda med att göra grundläggande utredningar i form av förstudier. Det innebär att alla delar inte kan levereras inom ramen för nuvarande uppdrag med resultat som når fram till vad Boverket menar är ett önskvärt slutresultat. I vissa fall beror det på att uppdragstiden inte räcker till medan det i andra fall beror på uppdragets komplexitet. Vissa önskvärda resultat och leveranser som inte kan levereras inom ramen för uppdraget hindras av gällande regler.

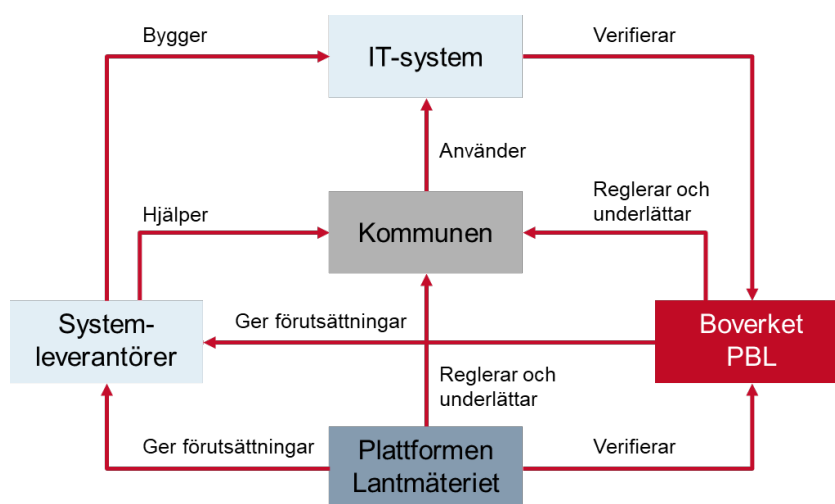
Som en följd av detta har Boverket identifierat en del områden som behöver utredas vidare för att den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation ska kunna fortsätta utvecklas. Boverket

pekade dels i delrapporten ”Enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen” (Boverkets rapport 2020:6) dels, till vissa delar, i budgetäskandet för 2021 på behovet av fortsatt arbete. Dessa behov kvarstår.

Det behövs konkreta förslag för en enhetlig obruten digital plan- och byggprocess

Det behövs en heltäckande bild av vad en enhetlig obruten digital lov- och byggprocess med hantering av ärenden och beslut inom samhällsbyggnadsprocessen innebär. En sådan bild över den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation behövs för att den komplicerade verkligheten och de framtida behoven av förändring ska kunna förstås av beslutsfattare och andra berörda. Det behövs därför en utredning som skapar denna bild, dels för att motverka fragmentering av pågående aktiviteter inom området för digitalisering av lov- och byggprocessen, och dels för att redogöra för behov, förhållanden och nytta av dessa. Boverket kan tillsammans med Lantmäteriet göra en sådan utredning med syfte att lämna konkreta förslag till hur en enhetlig digital plan- och byggprocess kan utformas.

Utredningen kan, vid behov, lämna förslag till Regeringskansliet på nya uppdrag till både Boverket och andra myndigheter.



Figur 1. Varje del och varje aktör i processen är vital för att informationen och ärendet ska kunna hanteras effektivt. Men den samlade bilden för hela samhällsbyggnadsprocessen återstår att forma.

Roller och ansvarsförhållanden i samhällsbyggnadsprocessen är oklara

Alla system som hålls ihop av processer som involverar flera aktörer har behov av att klargöra aktörernas olika roller och ansvar. Utför en aktör inte vad som förväntas bryts processkedjan och den tänkta ordningen, vilket kan få följder för andra parter och det leda till fördröjningar som inte är önskvärda.

Offentliga administrativa processer, som samhällsbyggnadsprocessen, omfattas av en mer eller mindre detaljerad reglering för att uppfylla önskade materiella krav och önskad rättssäkerhet. När villkoren för arbetet förändras och sättet att utföra arbetet blir ett annat, som vid en digital transformation, är det naturligt att processer behöver ses över. Även aktörernas roller och ansvar kan behöva ändras.

En process kan formars med utgångspunkt från rättssäkerhet och effektivitet, men hur processen faktiskt fungerar är beroende av aktörernas roller och ansvar och hur detta är reglerat. Tänker man sig en digital samhällsbyggnadsprocess med automatiserade moment ställer det helt nya krav på beskrivning av roller och ansvar för aktörerna. Eftersom dessa processer är lagreglerade ställs det också krav på regelutveckling.

För att utveckla digitala processer behöver förutsättningen för informationsutbyte matchas med motsvarande utveckling för ärendehantering.

Boverkets uppdrag, som är att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö, adresserar kärnproblemet. Det finns mängder med tillämpningsproblem inom PBL-området precis som det finns mängder med lokala tillämpningar. Orsakerna varierar, men i vissa avseenden handlar det om att processreglerna är för vagt beskrivna och lämnar stora utrymmen för tolkning vilket medför att ingen agerar lika. Ibland beror det på att ansvarsfrågan är oklar eller att en aktör låter bli ett nödvändigt moment i visshet att det inte finns någon reglerad sanktionsmöjlighet. I en analog process kan detta skapa förvirring och irritation och problemet kan ibland lösas i efterhand efter diskussion. En digital process är beroende av att händelserna sker som planerat.

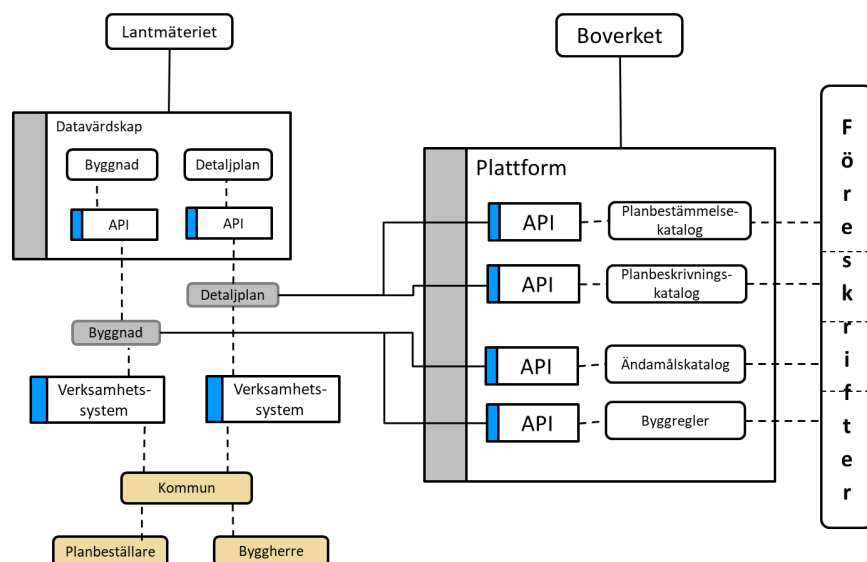
Roller och ansvarsfördelning behöver klargöras

Förutom en konkret bild av hur en digital lov- och byggprocess kan utformas bör utredningen också ge förslag till ansvarsfördelning som stödjer en sådan process.

Digital informationshantering ställer krav på ärendehanteringssystemen

Genom hela samhällsbyggnadsprocessen är det nödvändigt att skilja på handlingar/information under beredningen av ärendet och den beslutade handlingen/informationen.

I en digital värld är det lätt att söka och att komma åt och att sammanställa information. Det är därför viktigt att digitala tjänster tydligt kan särskilja den information som hör till beslutshandlingarna från den information som hör till ärendet/processen. Gränserna mellan ärende och information suddas ut när de kan läggas ihop eller hittas gemensamt vid utsökningar för en yta eller en volym.



Figur 2. Den digitala processen har behov av att knyta samman aktörerna i en gemensam modell där systemet bygger på att tillgängliggöra information via tjänster.

Ärendehanteringssystem behöver kunna hantera georefererad planinformation

I princip måste kommunerna förutom att skaffa programvara för att göra översiktsplan och detaljplan och planbeskrivning också ha ett ärendehanteringssystem som kan hantera georefererad information under ärendets beredning och för att kunna kommunicera denna information i samråd, granskning och överklagande.

Vi tar detaljplaneärendet som exempel. All information i detaljplaneärendet är relevant till dess planen fått laga kraft. Därefter ”lever” bara planhandlingarna, det vill säga detaljplanen och planbeskrivningen. Underlagen som används för att ta fram

planhandlingarna blir digitala ögonblicksbilder i ärendet när det sparas/arkiveras. I vissa fall finns det hänvisningar i planhandlingarna till underlagen i ärendet varför det kommer att bli nödvändigt att utveckla programvaror som kan relatera information till andra databaser utanför den där planhandlingarna förekommer.

Detta innebär enligt Boverket att en generell lagstiftning om hantering och kommunikation av ärendeinformation måste utvecklas mot ”digitalt först” och att det enbart ska finnas digital information i ärenden och beslut. Det får till följd att samråd, granskning, behörigheter, sekretessfrågor med mera måste lösas både lagstiftningsmässigt och tekniskt för att kunna hanteras digitalt. Dagens situation tvingar kommunerna att anpassa de digitala lösningarna till kraven på analog hantering i lagstiftningen.

Boverket har i föreskrifterna om digitala detaljplaner öppnat för möjligheten att kunna fatta ett beslut om en digital detaljplan med en digital funktionalitet i stället för en illustration av planen med bestämmelser redovisade i en bild. När kommunfullmäktige fattat beslut och trycker på spara-knappen och detaljplanen fått laga kraft finns inget annat än en strukturerad mängd med ettor och nollor i en databas med funktionalitet att redovisa de beslutade planhandlingarna utifrån ytor, volymer, animationer eller andra funktioner som byggs in i de program som används. Tekniken gör informationen mer rättssäker och tillgänglig för användarna.

Ärendehantering i byggprocessen behöver vara digital

Samma förutsättningar gäller för byggprocessen som har beskrivits ovan för detaljplan. Enda skillnaden är att Boverket inte skriver föreskrifter för beslutshandlingarna. Men på samma sätt som för detaljplanen måste ärendeinformationen i byggprocessen vara kompatibel med detaljplaneinformationen. Ritprogrammen för byggnadsverken måste kunna utgå från nybyggnadskartan som ska vara kompatibel med grundkartan och detaljplanen så att byggnadsverken hamnar på rätt fastigheter och i enlighet med vad som regleras på planens ytor, utan att detta särskilt behöver kontrolleras i varje moment.

I brist på reglering och standarder ligger ansvaret på kommunkollektivet vid utveckling och eller upphandling av programvaror som används vid ärendets beredning och beslut. I dag använder byggbranschen ofta avancerade dataprogram med 3D-ritningar som sedan skrivs ut och hanteras analogt i ärendet.

Digital hantering av ärende underlättar nationell statistikinsamling

Inom innovationsprojektet Får Jag Lov? gjordes en översyn av byggnadsnämndens rapportering av statistik till SCB. I ett delprojekt analyserades befintlig information om byggnader i kommunens ärendehantering för att se om det gick att uppfylla informationsbehovet direkt från ärendehantering. Syftet var att ersätta dagens hantering som utgår från manuellt ifyllda pappersblanketter. Delprojektet resulterade i en leveransspecifikation av statistik som implementerades i ett API hos SCB. Resultatet kan därför förvaltas av systemleverantörerna för att möjliggöra en högre kvalitet och ökad svarsfrekvens gällande statistikinhämtningen. Viss information kan även användas i andra statistiksammanhang som för interna kommunala behov eller till Boverkets årliga enkätundersökning.

Resultaten visar att nyttan med digital ärendehantering är stor.

Digital transformation – regelutveckling

Boverket är inte informationsägare inom PBL-området och använder inte heller i någon större utsträckning ärendeinformationen annat än när myndigheten yttrar sig över överklagade beslut. Samtidigt har Boverket det övergripande ansvaret för att lagstiftningen ska kunna fungera i en digital miljö. Det är kommuner, länsstyrelser, överprövande instanser, exploatörer och medborgare som i första hand använder och har nytta av digital information vid beredning och kommunikation av ärenden och beslut.

Boverket har som svar på regeringsuppdraget om en digital samhällsbyggnadsprocess och enhetligt tillämpad PBL arbetat med digital mognad, modellering och verktyg för att möjliggöra information i planer och planeringsunderlag samt information under byggprocessen. Boverket har också påbörjat arbetet med hur digitala regler ska kunna hanteras och utformas. Det utvecklingsarbete Boverket genomför anpassas efter vad som är möjligt med det regelverk vi har. Det myndigheten utvecklar har inte provats tidigare. Det finns alltså få möjligheter att göra jämförelser. Digitala författningar och digitala planbeskrivningar är två sådana exempel.

Regelutvecklingen behöver anpassas till dagens behov

Regelutveckling är huvudnyckeln till digital framgång på nationell nivå och behöver därför anpassas till dagens behov. Samtidigt är regelutveckling helt statens ansvar.

Den digitala mognaden inom regelutvecklingsområdet är generellt sett låg. Boverket anser att detta direkt hämmar möjligheten att driva det digitala utvecklingsarbetet på ett förutsägbart sätt.

Erfarenheten är att det ställer stora krav på kompetens och resurser för att klara av att driva ett regelförändringsarbete på kort och lång sikt. Boverket vill därför framhålla att det behövs en rad olika anpassningar av regelverket för att möjliggöra ett önskvärt informationsutbyte och digitala processer. Behovet gäller inte bara PBL utan samtliga regelverk som omfattar samhällsbyggnadsprocessen. Anpassningarna måste ta gemensamt sikte på att informationsutbytet inte hindras, att informationen är återanvändbar och att delprocesserna standardiseras och hänger samman även om de regleras i olika lagar.

Regelutvecklingen måste ta hänsyn till digitalt informationsutbyte

Den regelutveckling som sker tar ofta inte hänsyn till behovet av digitalt informationsutbyte, vilket påverkar möjligheten att skapa förutsättningar för digitala processer, vilket i sin tur påverkar det digitala utvecklingsarbetet.

Regler formas bäst när syftet med dem är klart och fungerande regelverk kan bara formas då helheten, i det här fallet den digitala samhällsbyggnadsprocessen, kan beskrivas. Som beskrivits ovan är bilden av hur den svenska modellen för utbyte av samhällsbyggnadsinformation ska se ut otydlig. Boverket ser därmed ett tydligt behov av ett fortsatt uppdrag som syftar till att utveckla PBL till en modern lag som anpassad för tillämpning i en digital miljö.

Originalen, den juridiska handlingen, måste utgöras av digital information

En fullt ut digital samhällsbyggnadsprocess förutsätter att originalen, den juridiska handlingen utgörs av digital information. Det finns inget annat alternativ om vi fullt ut ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Boverket menar att även om utvecklingsarbetet, trots bristen på digitala original, drivs genom att vi använder digitaliseringens möjligheter för olika delar i processen, för analyser och visualiseringar för att stärka beslutsunderlagen med mera, så kommer vi inte vidare utan digitala original.

Att originalen utgörs av digital information innebär exempelvis att plankartan och planbeskrivningen ersätts med en digital förlaga som beskriver användning och egenskaper kopplat till objekt som är geometriskt representerade. För att möjliggöra det måste kartunderlag,

som grundkarta och registerkarta, också vara i ett digitalt läsbart format och utgöra grundstenar för plankartan.

Om vi inte når dit går stora effektivitetsvinster förlorade. Boverket menar därför att målsättningen bör vara att endast digitala detaljplaner ska vara gällande och att det därför omgående bör utredas hur en enklare process kan se ut för att digitalisera befintliga detaljplaner och skapa digitala original.

Informationsobjekt som i original lagras i databaser kan återanvändas i de processer och i de sammanhang de behövs, som exempelvis nationella e-tjänster.

Vilka beslut som kan hanteras automatiskt behöver klargöras

Boverket menar att det kan vara nödvändigt för staten att genom lagstiftning lägga fast vilka av kraven i PBL som ska kunna hanteras automatiskt. Vissa europeiska länder har nationella tjänster med motsvarande funktioner.

Det är inte tekniken som sätter hinder för en övergång till ökad automatisering. På marknaden finns redan teknik för digitala tvillingar av städer, byggnadsverk och byggprojekt. BIM-tekniken används i allt större utsträckning. Erfarenheterna från Får jag lov? -projektet och Boverkets arbete i regeringsuppdraget skapar förutsättningar för en inventering av vilka regelförändringar som är nödvändiga som ett första steg mot automation och möjlighet att överföra relevant information. Men den översiktliga målsättningen för en digital samhällsbyggnadsprocess måste beskrivas för att ett sådant arbete ska ge användbara resultat.

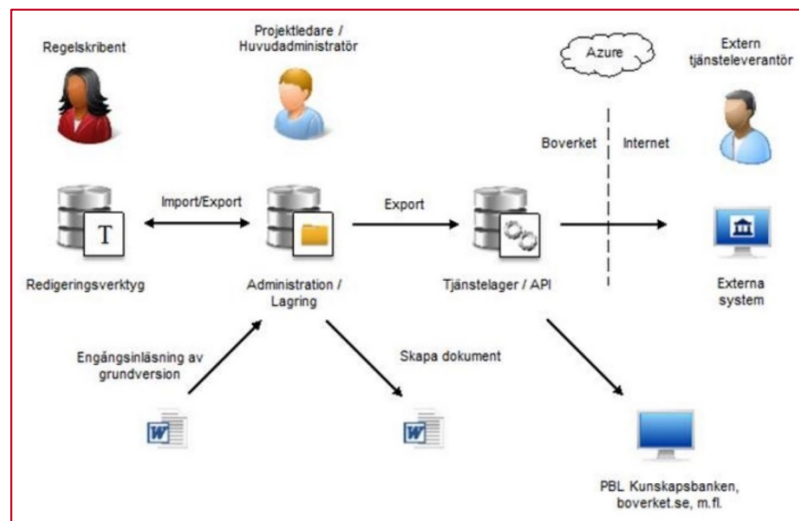
Myndigheter behöver en gemensam generell lösning för att skriva digitala författningar

Digitala författningar behöver ses över i ett nationellt perspektiv.

Boverket ligger i framkant vad avser utvecklingen på området. Det är nödvändigt att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam förvaltningsmodell för digitala författningar.

Det kommer att ha stor betydelse att utveckla regler som tar hänsyn till digitaliseringens möjligheter. En del av detta är att staten tillhandahåller regler via API:er på ett sätt som medger att det går att utveckla kommersiella e-tjänster och att informationen kan nyttiggöras i verksamhetssystem och handläggarstöd. Då kan tillsyn och kontroll i byggprocessen bli mer effektiv och beslut av högre kvalitet.

I förstudien om teknisk lösning för att tillhandahålla byggregler i ett digitalt format har Boverket skisserat en lösning som innebär ett nytt verktyg som generellt ska kunna användas för att skriva regler och hantera administrationen kring regelskrivning. Lösningen är alltså inte begränsad till att enbart hantera byggregler, utan alla typer av författningar. Verket för att skriva regler innebär en investering för Boverket och kommer inte att kunna finansieras fullt ut inom det nuvarande uppdraget. Även förvaltningen av innehållet och av verktyget innebär nya kostnader.



Figur 3. Beskrivning av den lösning Boverket idémässigt utvecklat för digital hantering av författningar.

PBL-processerna behöver ses över och anpassas för digital informationshantering

Digitaliseringen ger förutsättningar att hantera informationsflöden och kommunikation på ett sätt som inte dagens lagstiftning är anpassad för. Ambitionen är att informationen ska kunna flöda inom och mellan planprocesserna och processerna för lov- och bygg. Därför är det nödvändigt att se över behovet av författningsändringar som rör digital processhantering inom PBL-området. Även processerna för medborgardialog i planeringen måste ses över med syfte att visa på lämpliga digitala lösningar.

Frågor om överklagandeprocessen hanteras i särskilda regelverk. Boverket har ännu inte haft resurser och möjlighet att samverka med berörda aktörer som utgångspunkt för modellering av dessa processer. Det kvarstår därmed en hel del att göra för att underlätta en digital överklagandeprocess. Regeringen har i en proposition föreslagit lagändringar som syftar till att möjliggöra eller underlätta digital

kommunikation i domstolsprocesser. Boverket ser positivt på detta och förutsätter att motsvarande regelutveckling kommer att följa inom samhällsbyggnadsområdet och för ärendehantering och medborgardialog som regleras i PBL.⁴

Krav på information och funktionalitet i digitala beslut behöver utredas

Digital ärendehantering ställer krav på informationsmängder som analog ärendehantering inte gör. I den digitala hanteringen måste krav på vilken information som krävs för beslut och hur beslut fattas vara tydliga. Det behövs därför en utredning för att reda ut vilken information som krävs för digitala beslut, vilken information besluten ska innehålla samt vilka funktionalitetskrav som ska ställas på sådana beslut.

Boverket menar att tekniken och den information som normalt ingår i ett beslut om detaljplan möjliggör att redovisa beslutet i tre dimensioner. Men dagens regler hindrar detta.

Boverket vill tillsammans med Lantmäteriet och andra berörda organisationer utreda vilka nyttor dagens teknik, om den används fullt ut, kan ge vad gäller tydlighet, kvalitet och rättssäkerhet för ett förvaltningsbeslut om detaljplan. Det är rimligt att den tekniska höjden på beslutet motsvarar det underlag som finns i ärendet, vilket borde gå att applicera på de olika skedena i processen.

En sådan utredning skulle samtidigt också belysa nyttorna med och förståelsen för digital medborgardialog och digitala överklagandeprocesser.

Geografisk information och byggnadsinformation måste integreras

Det är nödvändigt att titta på möjligheterna att integrera geografisk information och byggnadsinformation.

I arbetet med att utveckla digitala tvillingar som många kommuner bedriver handlar det om att kunna visualisera planinformation och andra pågående projekt rörande markanvändning även i 3D. Samtidigt är tekniken relevant inför steget att erhålla en helt digital process och digitala beslut i form av helt digitala planer.

I dag är detaljplanen en 2D-karta med ett manér för utformningen som syftar till att regleringen av markanvändningen ska vara begriplig. I mer komplicerade plansituationer kan regleringar vara svåra, på gränsen till

⁴ Proposition 2019/20:189, Digital kommunikation i domstolsprocesser.

omöjliga, att illustrera på en 2D-karta varför kommuner av ren självbevarelsedrift använt flera olika kartor och sektioner. Ett särskilt tydligt exempel på detta är detaljplanen för Slussen i Stockholm. I sådana fall blir plankartan en 2,5D-produkt som visas i 2D på papper.

Digitalisering av regleringen i en detaljplan medger att alla ytor/volymer är lägesbestämda i 3D. Detta möjliggör att planen kan utgöra en digital tvilling i en CIM modell, City Information Model, av den reglerade markanvändningen utifrån en 3D-grundkarta med den byggda miljön. Att då skapa en 2.5D-modell med sektioner för att redovisa markanvändningen är inte ändamålsenligt eftersom man då måste skapa ett separat maner för 2.5D-visualisering i 2D.

Digital transformation – översiktsplan och detaljplan

Planeringsunderlag måste anpassas till digitalt informationsutbyte

Samhällsbyggnadsprocessen är komplex och förutsättningarna för planer, lov och miljöprövningar/tillstånd är beroende av underlag som är geografiskt relaterade. Sådant underlag är i dag inte tillgängligt i standardiserat format. Ett omfattande digitaliseringsarbete kommer därför att krävas. Det är viktigt att de reglerade planeringsunderlagen som bullerutredningar, miljöbedömningar, grundkartan och riksintressen prioriteras vid digitalisering, liksom andra vanligt förekommande underlag som strandskydd, översvämning, geologi, fornlämningar markföroreningar etcetera.

Det pågår ett intensivt arbete med digitalisering av geodata både inom EU och nationellt. De mest värdefulla datamängderna i samhället ska vara tillgängliga för myndigheter, företag och enskilda. I första hand utreds de tekniska förutsättningarna och juridiken för att Lantmäteriet frivilligt ska kunna förmedla informationen. På sikt är det nödvändigt att skapa ett tvingande regelverk att ansluta till och att nationellt tillgängliggöra data via den nationella plattformen för geodata och samhällsbyggnadsinformation. Kraven på tillgängliggörande kommer sedan i takt med att PSI-direktivet om värdefulla data införlivas i svensk rätt.

Det behövs direkt tillgänglighet till informationen i planeringsunderlagen

Direkt tillgänglighet till informationen i planeringsunderlagen skulle underlätta, effektivisera och skapa bättre rättssäkerhet och transparens i såväl planarbete och projektering som i alla delar av

samhällsbyggnadsprocessen och det skulle vara avgörande för kommuner, länsstyrelser, företag och enskilda.

I dag finns informationen oftast tillgänglig indirekt via länkning och den är beskriven på olika sätt i olika tekniska format. Den kan därför inte direkt avropas och användas eftersom den inte är kompatibel med den information som finns i primärkartan, grundkartan och andra underlag som behövs för ärendehantering inom samhällsbyggnadsområdet. Myndigheter, företag och enskilda måste först hitta materialet, georeferera och konvertera det till rätt format, innan det blir användbart.

För att datamängderna ska kunna användas nationellt och internationellt måste informationen och formerna för överföring av data standardiseras. Lantmäteriet har i uppdrag att skapa förutsättningar för en nationell plattform genom vilken geodata och samhällsbyggnadsinformation ska kunna tillgängliggöras. Om digitala planeringsunderlag var tillgängligt i en nationell plattform med gemensamma specifikationer för överföring och innehåll skulle samhällsbyggnadsprocessen förenklas.

Boverket anser att det är viktigt att hitta formerna för överföring av statliga planeringsunderlag och att dessa är återanvändbara genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Ett nytt system behövs som också medger ett digitalt flöde av information, som rationaliserar processen och sannolikt skapar en betydande nytta i samhällsbyggnadsprocessen.

De undersökningar som gjorts visar att den största nyttan med digitaliseringen är tidsvinsten med att hitta materialet för omgående handläggning. Nyttorna av att det också tekniskt och juridiskt är användbart finns ännu inte värderade men torde vara långt större.

För ärendehantering är det lika viktigt att grunddata om person, företag, fastigheter med mera prioriteras så att datamängderna kan byggas in och användas säkert i moderna verksamhetssystem.

Boverket behöver ett tydligare mandat att samordna statliga myndigheters arbete med digitala planeringsunderlag

I Boverkets regeringsuppdrag ingick att undersöka planeringsunderlagen och riksintressena pekades ut eftersom de har en särskilt styrande roll och påverkar planprocessen och olika myndigheters ansvar. Detta är en god början men det räcker inte. Boverket behöver ett tydligare mandat att samordna de statliga myndigheternas arbete med planeringsunderlag enligt 3–5 kap. miljöbalken och PBL även ur ett digitaliseringsperspektiv.

Boverket anser att det är rimligt att staten skapar nödvändiga förutsättningar för att ta fram underlag i ett enhetligt och kvalitetssäkrat

format. Boverket bör få i uppdrag att tillsammans med Lantmäteriet utveckla en e-tjänst med ett API för tillhandahållande av digitala planeringsunderlag.

Krav på digital översiktsplaneinformation

Översiktsplanen är också föremål för digitalisering. Boverket erfar att regeringen har inlett ett arbete med ett förordningsförslag motsvarande vad som gäller för överföring av information i detaljplaner.

Översiktsplanen är inte lika formellt reglerad som detaljplanen eftersom den inte är bindande.

Formellt finns det endast en översiktsplan medan det i praktiken förekommer flera handlingar. En översiktsplan kan omfatta flera beslut och därför också innehålla tematiska tillägg och fördjupningar.

Digitaliseringen ger förbättrade möjligheter att i olika skalor samlat återge vad som anges i den gällande planen.

Översiktsplanens information måste vara enhetligt utformad och strukturerad

I princip innehåller översiktsplanen två delar på samma sätt som detaljplanen – en kartdel med geografiskt refererad information och en beskrivande del. Men till skillnad från detaljplanen innehåller den inga tvingande bestämmelser. Den är likväl viktig eftersom den är vägledande för efterföljande beslut gällande markanvändningsfrågor generellt. Översiktsplanen påverkar därför domstolarnas bedömningar i såväl PBL-ärenden, miljöbalksärenden och ärenden som avgörs enligt andra lagar. Den är också styrande för vilken planprocess som ska användas vid framtagande av detaljplaner. Detta innebär sammantaget att informationen i översiktsplanerna behöver vara enhetligt utformad och strukturerad på ett gemensamt sätt för att säkra tillgången till den i de efterföljande delprocesserna.

Översiktsplanen och detaljplanen behöver vara kompatibla

Det är viktigt att översiktsplanen och detaljplanen är kompatibla med varandra och att informationen så långt som möjligt struktureras på samma sätt och har samma system för georeferering. Ett förslag till detaljplan ska exempelvis kunna mappas mot, eller jämföras med och läggas över, översiktsplanen för att kunna ge besked om den föreslagna markanvändningen strider mot översiktsplanen eller inte.

Boverket behöver bemyndigande att ta fram föreskrifter för informationsinnehållet i översiktsplan

Boverket har under 2019 utvecklat en ny ÖP-modell i syfte att skapa enhetlig översiktsplaneinformation. Modellen är grunden för att bygga

upp nödvändiga databaser, för utbyte av informationen mellan olika IT-system, för rapportering enligt kraven i lagen och förordningen om miljöinformation och för nationella tjänster och ett nationellt tillhandahållande av informationen.

För att ÖP-modellen ska kunna vara utgångspunkt för hur översiktsplaneinformationen ska hanteras digitalt måste Boverket få ett bemyndigande att ta fram föreskrifter om informationsinnehållet i digitala översiktsplaner, på motsvarande sätt som för digitala detaljplaner och planbeskrivningar.

Boverket behöver få möjlighet att utveckla en e-tjänst med ett API

Om riksdagen beslutar att informationen i översiktsplanen ska kunna hanteras digitalt medför det att planinformationen omfattas av lagen (2010:1767) om miljöinformation och förordningen (2010:1770) om miljöinformation och att landets kommuner måste tillhandahålla informationen enligt dessa regler.

För att möjliggöra ett tillhandahållande och för att få ut förväntade nyttor för staten, kommunerna och för näringslivet behöver Boverket få möjlighet att utveckla en e-tjänst med ett API för maskinell läsning av informationen.

Krav på digital detaljplaneinformation

Den digitala detaljplanens funktionalitet måste bestämmas

Boverket menar att det är nödvändigt att ta steget fullt ut och bestämma sig för vilken funktionalitet det rent digitala förvaltningsbeslutet, den digitala detaljplanen, ska ha.

Alla berörda, under planprocessen och efter beslutet, ska kunna tillgodogöra sig vad som är reglerat. Därför måste sannolikt ett grundmanér bestämmas för att med grundkartan som underlag göra det möjligt att förstå den kompletterande regleringen av markanvändningen.

Frågan är om det ska ställas något krav på att regleringen måste visas i vissa vinklar på 2D-bilder eller om det är tillräckligt att ställa krav på en viss funktionalitet som att inom ett visst skalintervall kunna panorera regleringen. Ett alternativ är ett krav på en animering utifrån en digital tvilling med utgångspunkt ur ett 2D-helikopterperspektiv med en 360 graders panorering i någon bestämd vinkel över horisonten. I övrigt tillåter den lagrade planinformationen oändliga möjligheter att tillgodogöra sig informationen visuellt.

Inför arbetet med specifikationerna för informationsinnehållet i grundkartan och utveckling av programvaror och funktionalitet i en kommande nationell informationsutbytesplattform är det nödvändigt att nå samsyn om en minsta gemensam nämnare av hur en digital detaljplan ska kunna fungera och visualiseras och samtidigt uppfylla lagens tydlighetskrav för process och tillämpning.

Boverket ser det därför som nödvändigt att Lantmäteriet och Boverket, i samverkan med berörda aktörer, särskilt utreder på dessa frågor. Risken är annars att vi bygger ett system där kommunerna samtidigt måste hålla särskilda handlingar för förvaltningsbeslutet parallellt med den digitala planen.

Det behövs regler som möjliggör och främjar digitalisering av gällande detaljplaner

För att skapa de förväntade nyttorna av detaljplaneinformation är det nödvändigt att digitalisera befintliga detaljplaner eftersom dessa styr den för närvarande planerade markanvändningen. Ett regelverk med krav på digitalisering av äldre planer måste inte nödvändigtvis vara knutet till PBL. Annan registerlagstiftning kan hantera denna fråga.

Oavsett regelverk är det nödvändigt att utreda förutsättningarna för ett regelverk som hanterar digitalisering av gällande detaljplaner.

Befintliga detaljplaner behöver digitaliseras

Boverket lyfte i en särskild skrivelse till regeringen daterad 14 februari 2020, behovet av författningsförändringar för att möjliggöra att också befintliga detaljplaner ska vara digitala enligt samma reglering som gäller för nya detaljplaner från januari 2022. Boverket pekade då på det mer eller mindre självklara behovet att också befintliga detaljplaner behöver digitaliseras enligt samma reglering som gäller för nya detaljplaner. Detta dels för att digitala original är en förutsättning för en helt digital samhällsbyggnadsprocess dels för att de förväntade nyttorna av att kunna tillgängliggöra enhetlig digital detaljplaneinformation ska skapas.

Boverket anser att frågan om hur detta ska ske och i vilken omfattning det ska göras bör utredas omgående. Det är viktigt är att regeringen bestämmer med vilken ambition och med vilka syften digitaliseringen ska göras då detta är avgörande för den kvalitet som måste uppnås.

Ändringar i befintliga planer bör göras möjliga

I arbetet med att i modeller beskriva processer och informationsutbyte liksom i arbetet med att formulera föreskrifter för detaljplaner utgår Boverket från gällande regelverk. Men samtidigt ingår det i uppdraget att

också uppmärksamma hinder och behov av ändring i regelverket för att det ska bli ändamålsenligt utifrån tankarna om en obruten samhällsbyggnadsprocess. Ett sådant exempel är att efterföljande beslut som innebär avsteg i form av mindre eller liten avvikelser från detaljplan vid fastighetsbildning och vid givande av bygglov behöver medföra att detaljplanen justeras eller ändras.

Lagstiftningen behöver utvecklas till att möjliggöra ändringar i befintliga planer i enlighet med de avvikelser som vanligen beslutas i samband med bygglov och i samband med bildande av fastigheter och andra rättigheter. Ett sätt skulle kunna vara att se beslut vid hantering av bygglov vid små avvikelser från detaljplan som beslutad planändring.

Om lagstiftaren inte genomför ändringar i PBL som innebär att planer ändras enkelt med digitala medel när beslut om avvikelser från detaljplanen meddelas, skulle handläggningen underlättas om det skapades kopplingar i databaser mellan avvikelser i lov och regleringen i relevant detaljplan. Denna funktionalitet skulle relativt enkelt kunna genomföras eftersom byggloven redan i dag skickas in till Lantmäteriet för olika registerändamål.

Digital transformation – lov och bygg

Lov- och byggprocessen behöver utvecklas digitalt och standardiseras

Lov- och byggprocessen är i de flesta avseenden allt annat än enhetligt tillämpad i landet. Dagens situation är knappast önskvärd då medborgare och företag blir bedömda och kravställda olika i olika kommuner på samma underlag. Processen behöver utvecklas digitalt och standardiseras för att effektivt uppnå och genomföra en enhetlig och sömlös lov- och byggprocess. Effekterna av ett sådant utvecklingsarbete är bättre rättssäkerhet i form av kvalitetssäkring av beslut och bedömningar, förenklad och förkortad handläggningstid, transparens i processen och i kommunikationen med berörda aktörer. Det skapar samtidigt förutsättningar för att skala upp lösningar till en nationell nivå.

Boverkets ansvar är att säkerställa standardiseringen av processen enligt PBL på samma sätt som Lantmäteriet har motsvarande ansvar för fastighetsbildningsprocessen. Graden av standardisering behöver sättas i relation till vilken grad de enskilda kommunerna ska ges möjlighet att själva forma processer.

Boverket menar att stor nationell nytta kan skapas om följande utförs:

- Ta fram och presentera nödvändiga modeller som beskriver verksamhetsreglerna i PBL för informationen, för produkterna och för processerna så att systemleverantörer enkelt kan bygga in det i sina tjänster till kommunerna.
- Standardisera de digitala utbytesformaten så att informationen kan återanvändas i processerna.
- Utveckla nödvändiga dellösningar som kommunerna samlat har nytta av men som man enskilt har liten möjlighet att finansiera.
- Utföra tester så att lösningarna som levereras är skalbara och funktionella, exempelvis mot den nationella plattformen för geodata och samhällsbyggnadsinformation.

Frågan om enhetlighet i lov- och byggprocessen gäller flera olika områden. Exempel är kommunernas tolkning av regler, handläggnings- och bedömningsrutiner och utformning av beslut. Enhetligheten behöver också förbättras när det gäller ansökningsprocessen för medborgare och företag liksom i ansvariga myndigheters vägledning i ämnet.

En enhetlig och standardiserad process underlättar även utveckling av ärendehanteringssystem. I stället för att fortsätta att utveckla lokala lösningar behövs en gemensam grund som medger att olika system kan samverka. Boverket menar att staten har ett avgörande ansvar för detta. Fortsatt arbete behöver därför ske i nära samverkan med de systemleverantörer som levererar kommunernas handläggare.

Behörighetsregistret behöver tillgängliggöras digitalt

Boverket förvaltar i dag ett register över olika typer av certifierade personer inom samhällsbyggnadsprocessen. Certifierade personer som finns med i registret är sådana certifierade kontrollansvariga, energiexperter och sakkunniga som har medgivit registrering. Informationen som lagras i registret uppdateras med automatik från certifieringsorganen och utgör därför en aktuell lista med dessa behöriga personer. Behörighetsregistret är en typ av information som krävs i processen och som Boverket behöver tillgängliggöra digitalt.

Med hänsyn till reglerna om hur man får hantera personuppgifter måste uppgifterna behandlas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän skyddsförordning), GDPR.

Registret finns i dag tillgängligt som en tjänst på Boverkets webbplats där det är möjligt att söka efter certifierade personer. Informationen i registret finns i dag inte tillgänglig via ett API och kan därför inte återanvändas i andra programvaror. För att kunna göra informationen digitalt tillgänglig behöver en ny API-tjänst utvecklas som tillgängliggör informationen i registret i ett digitalt maskinläsbart format.

Digital transformation - kompetensutveckling

PBL kunskapsbanken behöver utvecklas

Det finns behov att utveckla PBL kunskapsbanken så att informationen kan nyttjas i nationella tjänster och i handläggningsstöd hos kommuner och länsstyrelser med flera aktörer.

Efterfrågan på att informationen i PBL kunskapsbanken ska tillhandahållas i ett mer moget digitalt format ökar. Det som efterfrågas är bland annat att det ska vara möjligt att utnyttja informationen i nationella tjänster och i handläggningsstöd hos kommuner och länsstyrelser med flera aktörer.

Boverket och Lantmäteriet har i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och SKR höja kompetensen hos samhällsbyggnadsaktörerna, både vad gäller PBL-kunskap och kunskap om digitaliseringens förutsättningar och möjligheter. Boverket menar att kompetenssatsningen bör fortsätta i ett gemensamt uppdrag där ett syfte är att utveckla PBL kunskapsbanken till en bredare plattform som också stödjer arbetet med att verka för en enhetlig digital tillämpning av PBL liksom Lantmäteriets uppdrag för en smartare samhällsbyggnadsprocess. Ett exempel på arbete som utförts är länsstyrelsernas planeringskatalog som både innehåller underlag i form av georefererad information och hänvisning till fakta. Digitaliseringsgraden är emellertid inte sådan att den kan appliceras i en nationell plattform för geodata med samhällsbyggnadsinformation.

Redogörelse av insatser som genomförts inom ramen för uppdraget

Stärkt medverkan för en effektiv och enhetlig tillämpning av PBL i digital miljö

Från uppdraget:

Boverket ska förstärka sin medverkan för en effektiv och enhetlig tillämpning och utveckling av plan- och bygglagen i digital miljö.

Ny organisation och nytt arbetssätt

Uppdraget att verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av PBL i en digital miljö är omfattande och komplicerat. Det är samtidigt också bara en av flera delar i arbetet med att skapa förutsättningar för en digital samhällsbyggnadsprocess.

I delrapporteringen av detta uppdrag konstaterade Boverket att det kommer att ta tid att nå de uppsatta målen och att det är viktigt att Boverket har resurser för utvecklingsarbetet så att myndigheten kan hålla den takt i arbetet som förväntas.

Uppdraget har krävt att Boverket genomfört en särskild satsning för att bygga en långsiktigt hållbar organisation med kompetens att arbeta vidare med att genomföra en enhetlig digital tillämpning av PBL. Boverket har också infört ett modellbaserat utvecklingsarbete och internt definierat långsiktiga mål/strategier som följs upp med tydliga indikatorer.

Boverket har därmed ökat förmågan att möta och samverka med andra myndigheter i det gemensamma utvecklingsarbetet.⁵

Modellbaserad verksamhetsutveckling

I arbetet med att utveckla och skapa förutsättningar för en enhetlig digital tillämpning av PBL har Boverket infört ett modellbaserat arbetssätt. Det innebär att Boverket nu med ett särskilt utvecklat digitalt anpassat ”språk”, med grafiska ritningar och relationer, beskriver och strukturerar exempelvis informationsmängder, processer eller vilka förmågor e-tjänster ska ha. Resultatet, modellen, beskriver verksamhetens eller

⁵ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/digitalisering-av-samhallsbyggnadsprocessen/modellbaserad-verksamhetsutveckling/>. Hämtad 20200611.

parternas uppfattning om hur det som beskrivs ser ut och hur det är uppbyggt samt deras relationer.

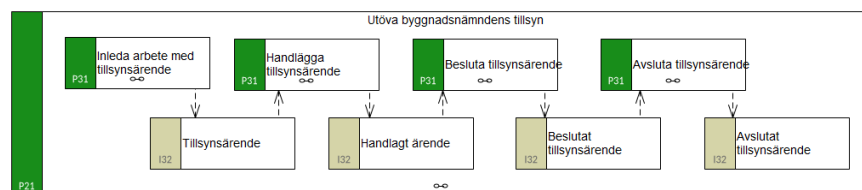
En informationsmodell kan användas för att detaljerat beskriva verksamhetens informationsbehov och därmed påverka utvecklingen av informationssystem och digitala tjänster som ska klara av att hantera dessa krav. En processmodell kan på motsvarande sätt beskriva verksamhetens arbetssätt för att ställa krav på den digitala utvecklingen. Framförallt kan modellen utgöra grunden för en enhetlig uppfattning av det informationsinnehåll och de processer som regleras i PBL vilket är en förutsättning för en enhetlig tillämpning av regelverket.

Modellering är ett effektivt arbetssätt både för att skapa samsyn och enhetlighet på såväl övergripande som detaljerad nivå. Arbetssättet effektiviserar även förvaltningsarbetet. Detta har varit tydligt då Boverket samverkat med andra organisationer i arbetet med uppdraget.

Boverket har tagit fram grundläggande modeller för processer som regleras i PBL

Boverket har tagit fram grundläggande modeller för de gällande delprocesser som regleras i PBL. Modellerna finns i ett webbaserat modellbibliotek.

Det är kollektivet av kommuner, som offentliga aktörer, som äger processen utifrån de reglerade delarna i PBL och den reglering som följer av kommunallag (2017:725), förvaltningslag (2017:900), arkivlag (1990:782), offentlighets- och sekretesslag (2009:400), Dataskyddsförordningen (GDPR) med flera. De modeller som Boverket har tagit fram kan dock användas av kommunerna som ett gemensamt underlag vid utformning av interna processtöd och vid upphandling av sådan programvara.



Figur 4. Exempelbild på en processmodell

Boverkets modellbibliotek

Boverket har format ett modellbibliotek som finns öppet tillgängligt på webben. Modellbiblioteket är en nödvändig del i arbetet med att skapa enhetlig tillämpning av PBL och exempelvis för att ange utgångspunkten för standardiserade processer.

Det externa modellbiblioteket innehåller de slutpublicerade modeller som Boverket vill dela med sig av till dem som är intresserade och har behov av strukturerade beskrivningar av informationsinnehållet i de produkter, exempelvis detaljplaner, och de processer som regleras i PBL.⁶

”Får jag lov?” var ett innovationsprojekt som Boverket koordinerade. Projektet har drevs modellbaserat. De modeller som tagits fram inom projektet redovisas i ett separat bibliotek.⁷

Modellerna kan successivt, i takt med att de används av kommuner och företag, skapa en grund för en enhetlig tillämpning av PBL och en bättre förståelse för hur PBL kopplar till andra lagar.

Boverket konstaterar att flera av modellerna redan har kommit till användning.

Hur Boverkets modellbibliotek kommer att utvecklas är bland annat beroende av vilka lösningar som kommer att väljas och vilka krav som kommer att ställas för grunddatabiblioteket som DIGG har i uppdrag att skapa i sitt uppdrag om att etablera ett nationellt ramverk för grunddata.

Visionsarbete

Internt har Boverket påbörjat ett aktivt visionsarbete med syfte att kunna beskriva myndighetens syn på förutsättningarna för en digital samhällsbyggnadsprocess och vilka krav detta ställer på och vilka möjligheter det innebär för en framtida plan- och bygglagstiftning. Boverkets avsikt är att använda visionerna för att dra upp riktlinjer för myndighetens långsiktiga arbete men de är också viktiga för att skapa samsyn vid dialoger med regeringen och berörda aktörer i samhällsbyggnadsprocessen.

⁶ <https://modellbibliotek.boverket.se/> . Hämtad 20200603.

⁷ <https://fjl-modellbibliotek.boverket.se/> . Hämtad 20200603.

I visionsarbetet framkommer exempelvis att endast digitala planer ska vara juridiskt bindande, att informationen är tillgänglig och återanvändbar genom hela processen, att villkoren för delprocesserna i PBL är generella så att funktionaliteter och tjänster kan utvecklas med minimal känslighet för regelförändringar samt att det i regelförändringsarbetet tas hänsyn till digital hantering.



Figur 5. Boverkets vision för detaljplaner

Andra exempel på formulerade visioner gäller en obruten digital lov- och byggprocess och en modellbaserad verksamhetsutveckling. Dessa uttrycks som ”Information utbyts mellan aktörers intuitiva tjänster i hela lov- och byggprocessen” och ”Systematiska modeller av en komplex verklighet skapar effektivitet och samsyn inom myndigheten och i samhällsbyggnadsprocessen”.

Samverkan med Lantmäteriet

Från uppdraget:

Boverket ska för uppdragets genomförande inhämta synpunkter från och löpande informera Lantmäteriet, som har fått uppdraget av regeringen att driva en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen (dnr N2017/07544/PBB). (...) Boverket ska i uppdragets genomförande ta hänsyn till resultaten i Lantmäteriets uppdrag Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess (dnr N2016/01419/EF) och Lantmäteriets arbete med att samordna och skapa en infrastruktur med geografisk miljöinformation.

Lantmäteriet är en särskilt viktig part som Boverket har en nära samverkan med. Boverket har bidragit och bidrar med sakkompetens i flera olika aktiviteter som Lantmäteriet under 2018 och 2019 drivit inom ramen för Geodatarådet. Boverket har på olika sätt deltagit i cirka 15 olika projekt.⁸

Boverket och Lantmäteriet har fortsatt samverkan i arbetet med att utveckla en teknisk lösning för att nationellt tillhandahålla planinformation och i arbetet med att utveckla plattformen för geodata och samhällsbyggnadsinformation. Nära samverkan sker i arbetet att ta fram nationella specifikationer för informationsteman som omfattas av plattformen. Prioriterade informationsteman är detaljplan, byggnad och marktäckedata. Arbetet med den tekniska lösningen har även inkluderat ett arbete för att säkerställa att regelutvecklingen går i takt med den tekniska utvecklingen. På samma sätt måste också utvecklingen av regler som styr infrastrukturen för informationshanteringen gå i takt med utvecklingen av reglerna som styr processerna.

Boverket har också deltagit i Lantmäteriets arbete att ta fram en handbok om grundkartan.

Boverket har även deltagit i Lantmäteriets arbete med kompetensutveckling inom digital transformation och i de aktiviteter i

⁸ <https://www.geodata.se/styrande/nationell-geodatastrategi/geodataradets-handlingsplan-2018/>. Hämtad 20200603.

form av workshoppar och utbildningar som genomförts inom ramen för det uppdraget på många ställen i landet.⁹

I arbetet med att skapa en digital samhällsbyggnadsprocess måste den digitala informationen i processen vara enhetligt strukturerad. Boverket har därför deltagit i Lantmäteriets uppdrag Smartare Samhällsbyggnadsprocess och Uppdrag att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen¹⁰.

Inom uppdraget att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen har Boverket framför allt deltagit i arbetet med att ta fram nationella specifikationer för två dataset: informationsmängderna detaljplan och byggnad.

I arbetet har Boverket bidragit med sakkunskap gällande de två informationsmängderna då de ingår i Boverkets ansvar. Meningen är att de nationella specifikationerna och ramverket för dessa ska skapa förutsättningar för att flera aktörer, till exempel kommuner, kan arbeta på ett likartat sätt och att informationen ska kunna tillgängliggöras enhetligt nationellt. Detta kommer att underlätta utbyte av information mellan parter i samhällsbyggnadsprocessen, möjliggöra återanvändning av informationen och dessutom effektivisera samhällsbyggnadsprocessen.

Nationell specifikation för detaljplan

Boverket har deltagit i arbetsgruppen som tagit fram den nationella specifikationen för detaljplan och bidragit med sakkunskap kopplat till detaljplaner och lagstiftningen som reglerar dessa. Boverket har även bevakat att specifikationen stämmer överens med föreskriften om detaljplan och föreskriften om planbeskrivning. Digitalt tillgänglig detaljplaneinformation är en väsentlig del i att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Informationen kommer till exempel kunna användas vid prövning av ansökan om bygglov, vid prövning om fastighetsbildning, identifiering av outnyttjade bygggrätter och underlag för statistik. Den nationella specifikationen möjliggör, tillsammans med föreskriften om detaljplan, enhetlig nationellt tillgänglig digital detaljplaneinformation.

⁹ <https://www.lantmateriet.se/sv/webb/smartare-samhallsbyggnadsprocess/kompetenshojande-utbildningsinsatser/workshop/Utbildning-i-Digitaliseringens-mojligheter/#qry=kompetenssatsning> _ Hämtad 20200603.

¹⁰ Fi2019/01291/SPN (delvis), Fi2020/00358/SPN

Nationell specifikation för byggnad

Den andra nationella specifikation som Boverket samarbetar med Lantmäteriet kring är den för byggnad. Boverket har deltagit i den arbetsgrupp som arbetat med denna specifikation och bidragit med sakkunskap framför allt kopplat till PBL men även processer inom planering, byggande och förvaltning.

Byggnadsinformation har en bred användning inom statlig, kommunal och privat verksamhet då information om befintliga byggnader behövs i många skeden av samhällsbyggnadsprocessen.

Byggnadsinformationen är viktig som underlag vid bland annat planering, bygglovsprövning, fastighetsbildning, infrastrukturbyggande och 3D-visualisering. Byggnadsinformationen är också viktig i många andra sammanhang inte minst gällande nationell statistik, finansiella analyser och som underlag för taxering.

Genom att det tas fram en nationell specifikation kommer information om byggnader kunna tillgängliggöras digitalt på ett enhetligt sätt. Informationen kan användas för att bland annat beskriva befintliga byggnaders geometrier, användning/ändamål och area.

Boverket arbetar även med att ta fram en förstudie kring hur en nationell tjänst för klassificering av byggnaders användning/ändamål skulle kunna utformas. Syftet med en sådan tjänst är att den digitala information som nationellt tillgängliggörs ska vara enhetlig och användbar. Denna förstudie är i skrivande stund under arbete och beräknas vara klar under 2020. Efter förstudien kommer Boverket ta ställning till om en sådan nationell digital tjänst ska tillhandahållas.

Nationella specifikationer för detaljplan och byggnad har kommit till nytta i tester

I arbetet med att utveckla en teknisk lösning för nationellt tillhandahållande av planinformation och geodata-/samhällsbyggnadsplattformen genomförs en rad olika testningar. De nya nationella specifikationerna för detaljplan och byggnad samt Boverkets planbestämmelsekatalog är och har varit viktiga förutsättningar för dessa tester. Testerna ska också täcka processteget mellan detaljplan och bygglov. Här har också resultaten från "Får jag lov?"-projektet kommit till praktisk nytta.¹¹

¹¹ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/digitalisering/lovbyggillsyn/far-jag-lov/>. Hämtad 20200603.

Handledning digital grundkarta

Boverket har deltagit som referensmyndighet när det gäller Lantmäteriets arbete med att ta fram en handledning för digital grundkarta.

Informationen i grundkarta är ett viktigt underlag i arbetet med att ta fram en detaljplan. Lantmäteriets syfte med handledningen är att åstadkomma en digital hantering av informationen i grundkartan genom hela plan- och byggprocessen med systemberoende hantering av geodata.

Informationen är också möjlig att återföra i kommunernas bas-/primärkarta och kan återanvändas till exempel som illustrationsmaterial i planbeskrivningen, 3D-visualiseringar vid medborgardialog och för nybyggnadskarta vid bygglov. Handledningen tar även upp hur kommunerna kan arbeta vid framtagande av en digital grundkarta. Men lika viktigt är att informationen i grundkartan också ska kunna användas som underlag i de tematiska utredningar som görs under planarbetet, exempelvis om buller, geoteknik och miljökonsekvenser.

Användarberättelser

Inom ramen för Geodatarådets handlingsplan har Boverket ansvarat för en utredning som syftat till att kartlägga användarbehoven inom samhällsbyggnadsprocessen. Aktiviteten var en del i Lantmäteriets uppdrag gällande nationellt tillgängliggörande av grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen.¹²

Utifrån användarberättelserna har samhällsbyggnadsprocessens olika aktörers behov identifierats och analyserats.

Utredningen utgör en del i arbetet med att säkerställa de krav på funktioner och förmågor som ställs på geodata-/samhällsbyggnadsplattformen och vid nationellt tillhandahållande av planinformation.

Resultaten som redovisats i en särskild rapport använder Boverket i de utvecklingsaktiviteter som bedrivs både i uppdraget om enhetlig tillämpning av PBL och i andra pågående aktiviteter.

Användarberättelserna har använts vid beskrivning av olika aktörers roller. Rollbeskrivningarna är publicerade i Boverkets modellbibliotek och används som utgångspunkt i det fortsatta arbetet med processutveckling och kravställning på systemstöd.

¹² <https://geodata.se/globalassets/dokumentarkiv/styrning-och-uppfoljning/geodatastrategin/slutrapport-2018--aktivitet-1b.pdf> . Hämtad 20200603.

Utökad samarbete med externa aktörer

Från uppdraget

Boverket ska även inhämta synpunkter från näringslivet och aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen. (...)

En viktig del i Boverkets uppdrag är att tydliggöra myndighetens roll, både för egen del och för aktörer inom samhällsbyggnadsområdet.

En annan viktig del av Boverkets uppdrag är att sprida information, skapa och underhålla nätverk och att knyta kunniga och erfarna personer från olika organisationer till det pågående utvecklingsarbetet. En särskild kommunikationsplan har därför tagits fram inom ramen för uppdraget. Aktuell vägledning presenteras via Boverkets kanal, PBL kunskapsbanken och via webbseminarier. Senaste webbseminariet hade titeln Framtiden med enhetliga digitala detaljplaner.¹³ Detta sändes 25 september 2019. Ett webbseminarium är planerat till oktober 2020 för att närmare presentera föreskrifterna om digitala detaljplaner.

Smart Built Environment

Boverket har i olika omfattning deltagit i fem projekt som drivits inom ramen för Smart Built Environment under uppdraget. Förutom att bidra med myndighetens kompetens till projekten har engagemanget också tillfört kompetens till Boverket. Boverket har även haft direkt nytta av projektresultaten i det utvecklingsarbete som drivits inom uppdraget.

Boverket har deltagit i dessa projekt:

- Digitalisering av infrastruktur- och översiktsplaner ger effektivare samhällsbyggnadsprocess
- Digital handbok för digitaliserade och standardiserade detaljplaner
- Branschpraxis för tillämpning av CoClass i mjukvaror
- Leveransspecifikationer för geodata-BIM
- Juridiska aspekter kring lagring av 3D geodata/BIM-modeller.

Vägledning om digitalisering av befintliga planer.

I ett av projekten inom Smart Built Environment där Boverket medverkade, ”Digital handbok för digitaliserade och standardiserade detaljplaner”, producerades en mängd vägledningsmaterial. Delar av detta

¹³ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/webbseminarier/framtiden-med-enhetliga-digitala-detaljplaner/>. Hämtad 20200603.

material användes som underlag för Boverkets vägledning för digitalisering av detaljplaner på PBL kunskapsbanken.

Övrig extern samverkan

I arbetet med uppdraget har Boverket sett det nödvändigt att mer aktivt än tidigare delta i olika nationella forum. Utöver samarbete som beskrivs ovan med Geodatarådet och Smart Built Environment har Boverket även samverkat med eSam och Geoforum.

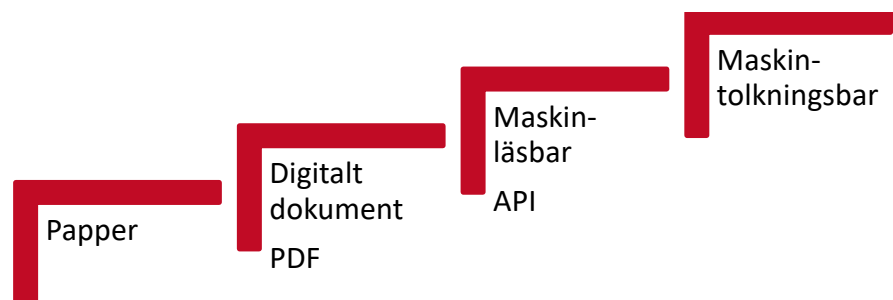
Boverket har också deltagit i och arrangerat möten med våra nordiska grannländer där temat har varit digitalisering inom plan- och byggområdet. Erfarenheten är att vi, trots skilda system och regler, diskuterar samma frågor och brottas med snarlika problem. Boverket ser goda möjligheter att utöka utbytet och samarbetet inom området de kommande åren.

Digitala författningar och anpassade byggregler

Från uppdraget:

... Vidare ska Boverket se till att de krav som ställs i förhållande till byggreglerna kan hanteras och kontrolleras digitalt i byggprocessens alla delar. Det innebär digitalt tillgängliga byggregler och produkttegenskaper.

Boverket har sedan lång tid tillbaka tillhandahållit byggregler och andra författningar digitalt via webben. Författningar har i sin helhet funnits tillgängliga för nedladdning kostnadsfritt i PDF-format vilket är ett digitalt format. På sätt och vis skulle man därför kunna argumentera för att regeringsuppdraget i denna punkt redan är uppfyllt. Boverket har dock tolkat uppdraget som att regeringen har en högre ambitionsnivå när det gäller graden av digital mognad av byggreglerna.



Figur 6 Graden av digital mognad illustrerad som en trappa i fyra steg.

Digital information i stället för papper och PDF-filer

Graden av digital mognad för dokument och information kan generellt beskrivas som en trappa i fyra steg, se figur 6 ovan.

Det första steget där informationen lagras i form av text på ett fysiskt papper betraktas här som helt analog (icke-digital), men utgör ändå början på den digitala trappan. I nästa steg i trappan finns informationen lagrad i form av digitala dokument, till exempel PDF-filer. Det är på detta sätt som Boverket tillhandahåller byggregler och andra författningar i dag. Möjligheten att vidareutnyttja informationen är begränsad. Nästa steg i trappan innebär att informationen i dokumentet tillhandahålls i ett digitalt strukturerat format. Informationen blir på så sätt maskinläsbar och det blir möjligt för programvaror att vidareutnyttja informationen. Sista steget i denna modell över digital mognad handlar om att programvaror också kan tolka och förstå innebörden av informationen. I det här steget kan det handla om funktionalitet som automatisk regelkontroll.

Under hösten 2018 genomförde Boverket en förstudie – ”Framtidssäkrad målbild digitala byggförfattningar”, som redogjorde för ett antal utredningspunkter. I förstudien definieras digitaliserade byggförfattningar som byggförfattningar tillgängliga på det sätt och i de format som externa intressenter har mest nytta av.

Under 2019 togs en målbild fram för digitalt tillgängliga byggregler. Målbilden utgick ifrån att innehållet i byggreglerna görs tillgängligt i ett digitalt strukturerat format via någon form av API (steg 3 enligt figur 6). I arbetet kunde det konstateras att någon form av systemstöd troligtvis skulle krävas för att kunna leverera reglerna i ett digitalt format. För att leverera digitalt strukturerad information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt behöver den också produceras i ett digitalt strukturerat format.

Målsättningen är därför att utveckla en lösning som kan bli ett nytt generellt användbart verktyg för att skriva författningar i ett strukturerat format som också säkerställer att informationen kan levereras via ett API. Boverket har inte hittat någon motsvarighet till detta hos någon annan myndighet. Den tekniska lösning som behöver utvecklas för att lösa regeringsuppdraget behöver därför kunna hantera alla Boverkets författningar, inte enbart de som är relaterade till byggande.

Ambitionen är att flertalet befintliga regler samt nya regler kommer att göras tillgängliga i ett maskinläsbart format och finnas tillgängliga för vidareutnyttjande i andra programvaror. Det maskinläsbara formatet kommer att utgöra ett komplement till dagens sätt att tillhandahålla

reglerna i form av PDF-filer. Ett komplement som öppnar dörrar för nya sätt att konsumera Boverkets byggregler och andra författningar.

Nya möjligheter med digitalt tillgängliga byggregler

Digitalt tillgängliga författningar innebär en möjlighet för Boverket att skapa en webbplats för byggregler liknande de webbplatser som andra nordiska länder tillhandahåller för byggregler. En sådan webbplats skulle kunna presentera reglerna på ett mer ändamålsenligt sätt och ge en helhetsbild av vilka regler som gäller. Det kan också bli möjligt att tydligare koppla reglerna till de vägledningstexter som Boverket tillhandahåller via PBL kunskapsbanken.

Potentialen är störst när det skapas en möjlighet för externa aktörer att använda informationen som tillhandahålls via API:et. Aktörerna kan då hämta och använda sig av informationen i egna programvaror och tjänster. Det kan till exempel handla om interaktiva handböcker som komplement till byggreglerna, digitala kontrollplaner, digitala beskrivningstexter eller andra typer av tjänster och verktyg där byggreglerna behöver finnas tillgängliga digitalt. Genom att tillhandahålla reglerna i ett format som möjliggör vidareutnyttjande kan reglerna bli tillgängliga i de verktyg och i de sammanhang som de tillämpas i hela samhällsbyggnadsprocessen.

Om även andra myndigheter tar steget att göra författningar tillgängliga digitalt kommer det i en framtid skapas nya möjligheter att knyta ihop regler från olika myndigheter. Det är till exempel inte enbart Boverket som har regler om byggande. Digitaliseringen av författningar kommer att göra det möjligt att sammanföra regler om byggande från flera myndigheter i gemensamma tjänster. För att åstadkomma detta krävs dock myndighetsövergripande initiativ, till exempel genom rättsinformationssystemet.

Digitalt tillgängliga regler kräver tekniska lösningar

Den programvara Boverket utvecklar kommer att hantera samtliga myndighetens föreskrifter och allmänna råd, det vill säga hela Boverkets författningssamling.

Den tekniska lösningen ska kunna producera underlag till det som utgör den tryckta versionen av författningen samt göra informationen i författningen tillgänglig via ett API. Genom att systemet hanterar hela processen av författningsskrivningen säkerställs att informationen i den tryckta författningen överensstämmer med informationen som tillhandahålls via API:et. Den tekniska lösningen kommer att vara ett stöd

vid regelskrivningen, samtidigt som den genom API:et öppnar upp för nya möjligheter att presentera innehållet i författningssamlingen.

Tekniken påverkar innehållet i reglerna

Nuvarande regler är utformade utifrån att de läses i form av ett dokument. Digitalt tillgängliga regler innebär ett nytt sätt att använda och läsa regler. Reglerna blir tillgängliga, inte enbart i form av dokument, utan även i helt andra format och sammanhang. I samband med Boverkets pågående översyn av byggreglerna (FI 2019/02343/BB) anpassas utformningen av reglerna med beaktande av att de även kommer att tillhandahållas digitalt framöver.

Kontroll i digital miljö

Inom regeringsuppdraget har fokus legat på att utveckla och ta fram den tekniska lösningen som krävs för att byggreglerna, men även andra författningar, ska kunna bli tillgängliga i ett digitalt format via ett API. Det finns flera användningsområden av en sådan tjänst och vilka produkter som kommer att skapas framöver är upp till dem som väljer att använda sig av tjänsten. Ett användningsområde som identifierats är möjligheten att skapa digitala kontrollplaner där kontrollpunkter kan kopplas till enskilda krav i byggreglerna i digitala lösningar. Men det är viktigt att tillägga att även om kontrollerna i det fallet sker genom digitala verktyg ser Boverket ingen möjlighet till automatiska kontroller i nuläget.

För att byggregler och andra författningar ska vara möjliga att kontrollera automatiskt krävs att reglernas digitala mognad når steg 4 enligt figur 6, maskintolkningsbar information. Steg 4 skulle kunna innebära att informationen i en BIM-modell kan relateras till enskilda krav i regler och därigenom uppnås någon form av automatisk kontroll. Boverkets bedömning är dock att detta inte är möjligt med nuvarande utformning av byggreglerna. För att åstadkomma automatisk regelkontroll krävs ett omfattande arbete inom standardiseringen när det gäller begrepp och definitioner samtidigt som regelverket behöver anpassas efter standardiserade begrepp som kan relateras till kvantifierbara kravnivåer.

Klassificering av byggnader och byggnadsdelar avseende ändamål och innehåll - bygglövs katalog

I ett förstudiearbete, som påbörjades i februari 2020, utreder Boverket behovet av en klassificeringsstruktur för byggnader och ingående byggnadsdelar vad gäller ändamål och innehåll.

En korrekt klassificering av en planerad eller uppförd byggnad har flera nyttor. Grundläggande kunskap om en byggnad vid planläggning och projektering är en hjälp så att arbetet kan fokusera på relevanta delar i författningar och att den löpande kontrollen kan göras på rätt sätt mot detaljplanens bestämmelser. Vidare kan informationen användas i ärendehantering.

Vid fördelning av ett ärende kan kunskap om vad byggnaden innehåller leda till förbättrade rutiner så att rätt resurser och kompetenser tilldelas handläggningen av ärendet. Under ärendets hantering kan en klassificering bidra till att automatisera vissa rutinmässiga kontroller. Även visuella hjälpmedel och hantering av ärendet mellan olika delar av förvaltningen kan direkt ha stöd av en klassificering och bidra till att öka kvalitet och servicenivå.

Ett sådant exempel kan vara att en byggnad behöver upprättas i kartan av en kommunal förvaltning, samtidigt som det identifieras att samma ärende innehåller delar som behöver prövas av kommunens miljöförvaltning. Ärendehanteringssystemet kan då automatiskt signalera om att avvakta med prövningen till objektet är registrerat i kartan.



Figur 7. Byggnaden är den felande länken i processen. (Illustration Boverket)

Under uppförandet kan dessutom byggnadsobjektet förädlas successivt där byggnadens status uppdateras vid olika definierade processteg. Även byggnadens geometri kan förfinas vid utsättning och inmätning och på så sätt ligga till grund för en mer korrekt återgivning av den byggda miljön i kommunens kartsystem och på nationell nivå genom datavärdskapet.

Byggnadens ändamål från klassificeringen tillsammans med information om ytuppgifter, upplåtelseform, lägenhetsfördelning och standard kan utläsas direkt vid slutbesked och användas för statistikframtagning och taxering. Vid påföljande ändringsåtgärd är det också värdefull information om vilken användning som senast gavs bygglov, för bedömning om exempelvis ändrat ändamål kan vara aktuellt.

Regler om digital detaljplaneinformation

Från uppdraget:

Boverkets utvecklingsarbete ska bygga på etablerade standarder och beakta pågående utvecklingsprojekt och aktiviteter för digitalisering av samhällsbyggandet. ...Boverket ska intensifiera det arbete som påbörjats med digitala standarder för ... detaljplaner.

Detaljplaner som påbörjas från och med 1 januari 2022 ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Kravet i plan- och byggförordningen, PBF, (2011:338) syftar till att skapa enhetlig digital detaljplaneinformation som kan användas nationellt. För att detta ska uppnås behövs detaljerade regler för den digitala informationen i detaljplaner och planbeskrivningar. Boverket har därför som en del i regeringsuppdraget tagit fram förslag till föreskrifter och allmänna råd om detaljplan och planbeskrivning. Föreskrifterna möjliggör för kommunerna att följa kravet i PBF. Utan sådana regler blir kommunerna tvungna att själva utveckla system och metoder för att implementera kravet i PBF, med risk för en mängd olika lösningar som följd.

Boverket har tagit fram tre förslag till författningar: en föreskrift om detaljplan, ett allmänt råd om redovisning av reglering i detaljplan och en föreskrift med allmänna råd om planbeskrivning.

Föreskriftsarbetet har pågått under hela regeringsuppdraget. Under arbetet har även löpande diskussioner förts med Lantmäteriet. I arbetet har även samtal förts med referensgrupper med representanter från kommuner, länsstyrelser, andra centrala myndigheter och företag som utvecklar programvara.

Föreskrifter om detaljplan och allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan

Förslaget på föreskrift om detaljplan har varit på remiss vid två tillfällen. Första tillfället var från april till juli 2019 och det andra var från december 2019 till mars 2020. Remissen skickades till landets samtliga kommuner och länsstyrelser, andra berörda myndigheter och till berörda privata aktörer.

Vid det första remissförfarandet kom det in ett stort antal svar och utfallet var blandat. Flera remissinstanser pekade på fördelarna med en enhetlig reglering och en digital samhällsbyggnadsprocess. Flera av remissinstanserna framförde att föreskriftsförslaget på ett alltför detaljerat sätt reglerade presentationen av en detaljplan. Det framfördes att sådana regler i en föreskrift riskerar att hindra en digital utveckling. Det framfördes också synpunkter på remissförslagets lösning avseende redovisning på en analog plankarta.

Boverket ändrade därför inriktningen på förslaget till föreskrift så att detaljplanens presentation inte längre regleras i bindande regler. Regleringen utgår i stället ifrån detaljplanens informationsinnehåll. Vid remitteringen av det omarbetade förslaget till föreskrifter kom det också in ett stort antal svar, varav de flesta tillstyrkte förslaget.

Informationsförfarande enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler genomförs maj - september 2020. Planen är att förslaget sedan kommer att beslutas och träda i kraft under hösten 2020. Föreskriften blir obligatorisk att tillämpa på detaljplaner som påbörjas efter 31 december 2021.

Tillsammans med föreskriften beslutar Boverket även om allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan som en egen författning. De allmänna råden beslutas samtidigt som föreskriften hösten 2020 och ersätter tillsammans med föreskriften de tidigare gällande allmänna råden (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan.

Planbestämmelsekatalogen

Boverket har sedan ett par år tillhandahållit en digital tjänst för planbestämmelser, Planbestämmelsekatalogen¹⁴. Katalogen innehåller bestämmelser som Boverket eller motsvarande ansvariga myndigheter har rekommenderat i allmänna råd och vägledningar sedan år 1949.

¹⁴ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/planbestammelsekatalogen/>, Hämtad 20200603.

Planbestämmelsekatalogen tillhandahåller planbestämmelser som digital information enhetligt på ett och strukturerat sätt.

Planbestämmelsekatalogen är en väsentlig del av Boverkets arbete med digital detaljplaneinformation och har en stark koppling till Boverkets föreskrifter för detaljplan. Boverket har därför, inom ramen för uppdraget, vidareutvecklat Planbestämmelsekatalogen och publicerar en ny version av den när föreskrifterna om detaljplan träder ikraft.

I Planbestämmelsekatalogen anges verksamhetsreglerna för planbestämmelser och den är nödvändig för att skapa en nationell beskrivning av vilka bestämmelser som gäller för vilken yta, volym, linje eller punkt. Katalogen kan också användas vid tolkning och digitalisering av befintliga detaljplaner och till att upprätta nya detaljplaner.

Planbestämmelsekatalogen är tillgänglig som öppna data. Det är alltså möjligt för alla att ta del av den för att återanvända och vidareutnyttja informationen. Boverket har också tagit fram ett test-API som ger användare möjlighet att läsa ut data ur Planbestämmelsekatalogens databas. Planbestämmelsekatalogens test-API är ett öppet gränssnitt utan krav på registrering. Genom API:et ska planbestämmelsekatalogen också fungera som källa till digitala detaljplaner. Detta görs dels genom att en specifik användning eller egenskap hämtas från planbestämmelsekatalogen när den anropas från ett geografiskt objekt i plattformen, dels genom att programvaruleverantörerna implementerar katalogen i den programvara som används vid upprättandet av detaljplanen. Detta säkerställer att korrekt användnings- eller egenskapsbestämmelse används.

Föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning

Den tredje författningen som Boverket tar fram inom regeringsuppdraget är föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning. Tidplanen är att Boverket ska fatta beslut om föreskriften i december 2020.

Föreskriften och de allmänna råden om planbeskrivning föreslås reglera dels planbeskrivningens innehåll i den mån Boverket har bedömt att det har behövts utöver kraven i 4 kap. PBL, dels de grundläggande principerna för digital överföring av planinformation.

En förutsättning för digital överföring av planinformation är att informationen så långt möjligt är enhetlig, strukturerad och tydlig. Tidigare har planbeskrivningen inte hanterats med tydlighet i regler och vägledning. Planbeskrivningen har inte heller varit en del i det standardiseringsarbete som omfattat detaljplaner.

Boverket har bedömt att det är nödvändigt att reglera formerna för överföring av detaljplaneinformation för att möjliggöra återanvändning och att i framtiden skapa förutsättningar för nationell åtkomst.

Principen för hur information i ett textdokument kan hanteras och kopplas digitalt skulle kunna tillämpas på fler typer av dokument förutom planbeskrivningen. Det borde vara tillämpligt på till exempel översiktsplanens beskrivande del, miljökonsekvensbeskrivningar, olika typer av planeringsunderlag, utredningar och beskrivningar till beslut som har en tydlig geografisk koppling.

Enligt förslaget träder föreskriften och de allmänna råden i kraft den 1 januari 2021 och blir obligatoriska att tillämpa på planbeskrivningar till detaljplaner som har påbörjats från den 1 januari 2022. Anledningen till att föreskriften och de allmänna råden träder i kraft tidigare än den blir obligatorisk att tillämpa är för att ta hänsyn till de berörda aktörernas behov av tid för omställning. Liksom med den andra föreskriften kan även denna tillämpas som vägledning fram till att den blir obligatorisk att tillämpa.

Enhetlig översiktsplaneinformation

Från uppdraget:

Boverkets utvecklingsarbete ska bygga på etablerade standarder och beakta pågående utvecklingsprojekt och aktiviteter för digitalisering av samhällsbyggandet. ...Boverket ska intensifiera det arbete som påbörjats med digitala standarder för översiktsplaner...

Översiktsplanen är starkt vägledande för utvecklingen och bevarandet av den fysiska miljön på grund av dess politiska ställningstagande. Enhetlig översiktsplaneinformation är av stor betydelse för en effektiv samhällsbyggnadsprocess på alla nivåer i samhället.

Boverket har utvecklat en ny ÖP-modell

Boverket har under 2019 utvecklat en ny version av ÖP-modellen, ÖP-modell 2.0, i syfte att skapa enhetlig information i plankartan. ÖP-modellen 2.0 utgör en grund för utbyte av information mellan olika IT-system och strukturen följer kraven i lag och förordning om geografisk miljöinformation, (lag (2010:1767 om geografisk miljöinformation, förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation). ÖP-modell 2.0 är början på ett arbete med att strukturera översiktsplaneinformationen så informationen kan användas digitalt för nationella tjänster och i ett nationellt tillhandahållande av information.

Förslag till databas framtaget

Varje enskild kommun spenderar stora resurser på framtagande av egna strukturer och databaser innan planarbetet kan påbörjas. En enhetlig struktur som tillhandahålls av staten effektiviserar processen både vad gäller tid och personella resurser. Boverket har därför tagit fram ett förslag på databas, som kommunerna kan importera in i sin digitala miljö och sitt översiktsplanarbete. Det här är ett fortsatt steg i strävan mot enhetliga översiktsplaner. Databasen kommer att finnas tillgänglig via PBL kunskapsbanken antingen som en filbaserad geodatabas (ArcGIS-format) eller som en XML-fil. Databasen är uppbyggd efter den modell som Boverket tidigare publicerat i Excel-format. En enhetlig databasstruktur underlättar återanvändningen av den digitala informationen.

Vägledning för ÖP-modell 2.0 publicerad

Boverket har i början av år 2020 publicerat en vägledning för ÖP-modell 2.0, det vill säga en modell för översiktsplanens kartor, på PBL kunskapsbanken. Vägledningen beskriver ÖP-modellens uppbyggnad, tydliggör vad begreppen innebär och hur de ska användas.

Pågående utveckling av vägledningen och modellen

Utveckling av vägledningen om ÖP-modellen sker kontinuerligt utifrån de synpunkter och förslag som kommuner och andra aktörer skickar in och utifrån Boverkets sammanställning av svar på återkommande frågor. Synpunkterna ger också underlag till att utveckla nästa version av ÖP-modellen.

Alla delar av översiktsplanen behöver vara digitala

ÖP-modellen anger en struktur för informationen i översiktsplanens kartor. Men översiktsplanen omfattar också en textbaserad beskrivande del. Även informationen i planbeskrivningen behöver få en enhetlig struktur för att översiktsplaneinformationen ska kunna tillgängliggöras i nationella tjänster och utgöra det underlag som behövs i många av delprocesserna i en digital samhällsbyggnadsprocess. Det arbete som Boverket genomför med att skapa förutsättningar för enhetliga digitala planbeskrivningar för detaljplaner motsvarar det arbete som nu behöver inledas för digitalisering av hela översiktsplanen inklusive planbeskrivningen. Enhetligt strukturerad översiktsplaneinformation har stor samhällsekonomisk potential och är av stor vikt för läsbarheten av översiktsplanen.

Det är i dagsläget en komplicerad och ineffektiv process för andra kommuner, regioner, länsstyrelser och nationella myndigheter att sätta sig

in i varje enskild kommuns sätt att presentera sin översiktsplan. Vissa kommuners digitala översiktsplaner har otydliga läshänvisningar och vissa kommuners översiktsplaner är helt kartbaserade. Om översiktsplanen struktureras på ett mer enhetligt sätt ökar jämförbarheten och översiktsplanernas funktion som analysunderlag i den mellankommunala och regionala planeringen.

E-tjänst med API

Informationen i översiktsplaner är av stort nationellt intresse eftersom den konkret kopplar till nationella och regionala intressen. Det här är information som staten behöver känna till i frågor om bland annat finansiering av infrastrukturprojekt och för att kunna följa utvecklingen av bostadsbyggandet. Förarbetet är genomfört genom framtagandet av ÖP-modell 2.0 men den behöver testas hos kommuner och programleverantörer för att kunna utvecklas till en lösning som skalas upp till nationell nivå. Utveckling av en e-tjänst med ett API för maskinell läsning av översiktsplaneinformation är viktigt för att få ut förväntade nyttor för kommunerna, staten, och för näringslivet. Utveckling av e-tjänst med API kräver särskilda medel och beräknad kostnad är cirka 2 miljoner kronor. Nyttan vid genomförande bedöms som nationellt stor.

Slutord

Arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar för en digital samhällsbyggnadsprocess och en enhetlig tillämpning av PBL har inletts. Mycket arbete återstår och det kommer att krävas särskilda resurser för samordning till Boverket och Lantmäteriet inom samhällsbyggnadssektorn för att nå det uppsatta målet.

Nationellt är det viktigt att finansieringen av myndigheternas utveckling av samhällsbyggnadsprocessen och PBL anpassas till satsningarna på innovation inom samhällsbyggnadsområdet. Här finns i dag en fördelning som innebär att mycket av de vunna erfarenheterna från innovationsområdet aldrig omsätts i reell utveckling och inte kommer till offentlig nytta.

För att undvika en fortsatt fragmentering i utvecklingsarbetet och en vildvuxen tillämpning av PBL menar Boverket att fokus inom samhällsbyggnadsområdet bör vara att med utgångspunkt från en beskriven digital samhällsbyggnadsprocess utveckla regler anpassade för en sådan hantering. Ett avgörande moment i detta arbete är att beskriva de offentliga aktörernas ansvar och roller i processen.

Boverket ansvarar för informationsmängderna i PBL och dess processer medan informationen som krävs för lokaliseringsprövningen i PBL ägs och förvaltas av andra myndigheter. Det är därför nödvändigt att Lantmäteriets plattform för samhällsbyggnadsinformation i form av geodata fullföljs samt att alla berörda myndigheters informationsmängder och processer modelleras för att möjliggöra en enhetlig digital hantering.

Boverket har ett informationsansvar som är kopplat till PBL. Om denna information tillgängliggörs digitalt bidrar den till bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning av PBL. Exempel på sådan information som är tillgänglig i dag och som är på väg att tillgängliggöras är informationen i planbestämmelsekatalogen, informationen i ÖP-modellen och informationen i digitala byggregler. Den påbörjade satsningen med att digitalt tillgängliggöra den information myndigheten är ansvarig för måste fortsätta om önskade nyttor ska komma kommunerna, företagen, staten och medborgarna till del.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se