



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2017:21



# Digitala detaljplaner

Reglering av hur detaljplaner ska  
utformas digitalt



# Digitala detaljplaner

Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt

Titel: Digitala detaljplaner  
Rapportnummer: 2017:21  
Utgivare: Boverket, augusti, 2017  
Upplaga: 1  
Tryck: Boverket internt  
ISBN tryck: 978-91-7563-488-3  
ISBN pdf: 978-91-7563-489-0  
Sökord: Boverket, detaljplaner, digitalisering, författningsförslag,  
kommunikation, plan- och bygglagen, planeringsunderlag, planprocess,  
samhällsbyggnadsprocess  
Diarienummer: 3.4.1 502/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: [www.boverket.se/publikationer](http://www.boverket.se/publikationer)  
E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto: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

Boverket har fått i uppdrag att utreda om det finns ett behov av att reglera digitala utformningen av nya detaljplaner, hur en sådan författningsreglering kan se ut och inom vilken tidsram kommunerna och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt.

Syftet med uppdraget är att ge regeringen tillräckligt underlag för att kunna föreslå en nödvändig författningsreglering om digitala detaljplaner.

I denna rapport, som utgör Boverkets redovisning av uppdraget, ger vi förslag på författningsändringar med syfte att underlätta en digitalisering av plandata.

Fredrik Olsson har varit ansvarig för uppdraget. Övriga som deltagit i arbetet är Mikael Jardbrink, Lars Svensson, Tove Lundmark Söderberg, Björn Fredljung samt Maria Rydqvist.

Boverket vill rikta ett särskilt tack till våra samrådsparter: Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket, Länsstyrelserna samt de som tagit sig tid att delta i vår undersökning.

Karlskrona augusti 2017

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

# Innehåll

Sammanfattning .....	6
Abstract 8	
Läsanvisningar .....	10
Begreppet elektronisk form .....	10
Begreppet digital .....	11
Begreppet digitalisering.....	11
1    Författningsförslag .....	12
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)..	12
1.2 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) .....	13
2    Författningskommentar .....	14
2.1 Plan- och bygglagen (2010:900).....	14
2.2 Plan- och byggförordningen (2011:338) .....	14
3    Boverkets uppdrag .....	16
3.1 Uppdragsbeskrivning .....	16
3.2 Samhällsbyggnadsprocessen behöver effektiviseras.....	16
3.3 Samråd och synpunkter .....	17
4    Förslag till reglering av detaljplaners tekniska utformning .....	19
4.1 Behov av ändringar i PBL och PBF .....	19
4.2 Principerna för hur Boverkets föreskrifter kan formuleras .....	21
5    Förutsättningar för och följder av en reglering.....	28
5.1 Boverket föreslår reglering av det tekniska utförandet av detaljplaner .....	28
5.2 Arkiverade handlingar .....	29
5.3 Plankostnadsavgift och tillgång till planinformation .....	29
5.4 Omställning kan genomföras inom två till tre år.....	29
6    Övriga områden som behöver utredas för att uppnå syftet.....	31
6.1 Tillgång till planinformation nationellt.....	31
6.2 Följder för befintliga gällande detaljplaner .....	32
6.3 Tekniska krav på digitala planeringsunderlag.....	33
6.4 Digital kommunikation av planärenden.....	34
7    Enkätundersökning för uppdraget.....	35
7.1 Resultat från de som svarat.....	36
8    Konsekvensutredning .....	38
8.1 Sammanfattande bedömning.....	38
8.2 Konsekvenser för olika organisationer.....	40
8.3 Konsekvenserna av ett nödvändigt nästa steg.....	45
Referenslista .....	49
Bilaga 1 Boverkets uppdrag - Uppdrag att utreda en reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt.....	50
Bilaga 2 Enkätundersökning, Markör .....	53



# Sammanfattning

I denna rapport utreder Boverket behovet av att reglera den tekniska utformningen av nya detaljplaner, hur en sådan författningsreglering kan se ut och inom vilken tidsram kommuner och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbetssätt.

- Boverket anser att det behövs en reglering av den tekniska utformningen av nya detaljplaner. En digital planprocess ställer krav på att enhetliga definitioner och gränssnitt utvecklas och används. Boverket anser att digital enhetlig detaljplaneinformation är helt nödvändig för att andra delar av samhällsbyggnadsprocessen ska kunna digitaliseras.
- Det är Boverkets uppfattning att en reglering kommer att kunna baseras på principerna i den gällande standarden om överföringsformat för planinformation och den planbestämmelsekatalog Boverket presenterar på sin webbplats som öppen data.
- Boverket föreslår att det införs krav i plan- och bygglagen (2010:900) om att informationen som hör till nya detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas i elektronisk form. Boverket föreslår också att bemyndiganden bör införas i plan- och bygglagen och i plan- och byggförordningen (2011:338) som innebär att Boverket ges rätt att meddela föreskrifter om hur den elektroniska informationen ska vara utformad.
- Boverket menar att en anpassning till ett nytt arbetssätt kan vara genomfört under år 2021 om kommunerna får nödvändigt stöd från staten.
- För att underlätta samhällsplaneringsprocessen och utveckling av digitala tjänster förordar Boverket att en nationell plandatabas upprättas. Boverket anser att Lantmäteriet är den centrala myndighet som bör få ansvar för detta. Boverket är positivt till att samarbeta med Lantmäteriet i denna fråga.

I rapporten konstaterar Boverket att det finns några frågor som behöver klargöras i samband med att föreskrifterna utformas.



- En ”mappning” av den gällande detaljplanestandarden mot de krav som ställs i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation behöver genomföras.
- Det måste också utredas på vilket sätt informationen ska vara tillgänglig elektroniskt och för vem. Denna utredning behöver bland annat beakta frågan om vilket slags tillgängliggörande av planinformation som är lämpligt ur säkerhetssynpunkt. I detta arbete bör det ingå att utreda hur nationell åtkomst till planinformation kan lösas.

I rapporten lyfter Boverket några viktiga frågor som utgör grundläggande förutsättningar för en digital planprocess. Boverket menar att dessa behöver uppmärksammas och få en praktisk lösning som ett nästa steg i utvecklingen av en digital planprocess.

- Det är nödvändigt att det ställs krav på att även befintliga gällande detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas i elektronisk form.
- En författningsreglering som innebär att statliga myndigheter ska lämna planeringsunderlag i elektronisk strukturerad och enhetlig form bör utredas.
- Vidare anser Boverket att det med författningsreglering behöver klarläggas hur handlingar ska skickas elektroniskt och hur övrigt lagstadgad kommunikation under planprocessen mellan kommunerna och andra myndigheter ska ske elektroniskt.

Under arbetet har Boverket samrått med Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket samt Länsstyrelserna.

# Abstract

The Swedish National Board of Housing, Building and Planning has been commissioned by the government to evaluate the need to regulate the technical framework of new detailed development plans, how a statutory regulation could be formulated and within what timeframe municipalities and affected enterprises will be able to implement such a change.

The Board deems it necessary to regulate of the technical framework of new detailed development plans. A digital planning process requires that uniform definitions and interfaces are developed and used. The Board deems that digital and harmonized detailed development plan information is absolutely necessary for other parts of the societal building process to be digitized.

The Board estimates that there are prerequisites for such regulation, but that there are several issues that still need to be evaluated. In addition to regulation of the technical framework of the detailed development plan it is also necessary to regulate how the information will be received and handled by different actors.

This report presents the following suggestions

- The Planning and Building Act (2010:900) should be changed to include a requirement that information belonging to plan specifications and new detailed development plans shall be digital.
- The Planning and Building Ordinance (2011:388) should authorize the Board the right to regulate how the digital information in detailed development plans shall be designed and structured.

The report also includes a list of issues that should be evaluated further, alongside the development of the regulation.

- Structure and design of the digital information needs to be investigated with the current standard for digital transfer of plan specifications as a starting point. This investigation should, among other things, ensure the fulfillment of national regulation concerning geographical environmental information based on the Inspire directive.
- In which way shall the detailed development plan information shall be digitally accessible? And what actors are the main stakeholders? This investigation needs to, among other things, take into

consideration suitable levels of information safety of detailed development plans. This investigation should also include how nationally accessible planning information can be solved.

The report also raises additional important issues that form the foundational prerequisites for a digital planning process. It is the opinion of The Board that these need to be taken into consideration in further investigations to reach a practical solution in the development of a digital planning process.

- Investigate if there should be requirements on digitalizing existing detailed development plans and plan specifications.
- Investigate a regulation that will ensure structured and unified methods for handling digital planning information from national authorities.
- Investigate a regulation with the purpose to describe how digital communication during the planning process between municipalities and relevant national boards shall be conducted.
- Investigate a regulation of a general interface to follow the planning process.

Further, the report also includes a discussion on principles of how the Board could design a more detailed regulation, with support of the authorization suggested in this report.

The report has been prepared in consultation with Lantmäteriet, the Swedish Association of Local Authorities and Regions, the Swedish Transport Administration and the Swedish County Administrative Boards.

## Läsanvisningar

Rapporten inleds med två avsnitt som redogör för de författningsförslag som Boverket föreslår. Avsnitt 3 beskriver dels uppdragets avgränsning och bakgrunden till att uppdraget har formulerats, förutom detta beskrivs också hur Boverket har valt att genomföra uppdraget.

Avsnitt 4 beskriver närmare Boverkets överväganden kring de förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och plan- och byggförordningen (2011:338) (PBF) som redovisas i avsnitten ett och två och principerna för hur föreskrifter om vilka tekniska krav som ska ställas på detaljplaner och planbeskrivningar kan formuleras.

I avsnitt 5 formulerar Boverket sin syn på förutsättningarna att genomföra den föreslagna regleringen och de följder en reglering bedöms få. Avsnitt 6 ägnas ett antal frågor som Boverket bedömt ligger utanför detta utredningsuppdrag, men som naturligt behöver lyftas i detta sammanhang.

I avsnitt 7 redogörs för den enkätundersökning Boverket låtit göra för att låta olika berörda aktörer komma till tals och lämna sina synpunkter i frågan. Rapporten avslutas med avsnitt 8 som är en konsekvensutredning.

I bilaga ett kan du läsa uppdraget såsom regeringskansliet utformat det. Slutrapporten från den konsult Boverket anlitat till uppdraget återfinns i bilaga två.

### Begreppet elektronisk form

Begreppet elektronisk form används i författningsförslaget. Det finns ingen allmän definition av begreppet vad Boverket känner till. Det är ett generellt begrepp som här betyder att något, en handling eller en viss informationsmängd, finns i en binär form och att det därmed finns förutsättningar för en dator att läsa och hantera materialet. Närmare precisering av vilken form som avses behöver anges på föreskriftsnivå.

För att två olika datorer eller IT-system ska kunna kommunicera krävs det att den information som ska överföras finns i ett format som är läsbart för båda parter. Antingen genom att samma programvara används eller att parterna använder ett gemensamt gränssnitt. Den gällande detaljplanestandarden, SS 637040:2106, anger ett format som är ett exempel på ett sådant gränssnitt.

## Begreppet digital

Begreppet ”digital” har flera likheter med begreppet ”elektronisk”. I rapporten har Boverket valt att skriva antingen ”digital” för att allmänt diskutera ämnet och begreppet ”elektronisk form” enligt ovan.

## Begreppet digitalisering

Detta begrepp betyder olika saker i olika sammanhang och olika för olika personer. Digitalisering kan illustreras på flera sätt, exempelvis i olika nivåer där, relaterat till ämnet i fråga, textbaserade pdf-dokument utgör den första nivån ända upp till att planinformationen är georefererad i vektorformat i 3D med mera.

Kraven på teknisk utformning av detaljplaner, i denna rapport, tar sikte på att uppnå en digital mognadsnivå som bland annat innebär att hela plankartan och planbestämmelserna är georefererade i vektorformat i två dimensioner. Vidare att informationen är objektorienterad med nödvändiga attribut angivna exempelvis för datakvalitet och läge i livscykeln. I ett nästa steg behöver också frågan om vilka krav som ska ställas för att redovisa planinformationen i tre dimensioner tas om hand.

Olika typer av information lämpar sig bättre i vissa digitala format än andra. Viktigt är att sträva efter en nivå som ger ett bra mervärde och är kostnadsmässigt försvarbar.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 31 a § och 16 kap. 1 a §, av följande lydelse.

### **4 kap.**

**31 a §** Informationen som hör till detaljplanen och planbeskrivningen ska finnas i elektronisk form.

### **16 kap.**

**1 a §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen enligt 4 kap 31 a §.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
  2. Bestämmelsen i 4 kap. 31 a § behöver inte tillämpas på detaljplaner som vinner laga kraft före den 1 juli 2021 och för planbeskrivningar som hör till sådana detaljplaner.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338) att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 29 §, och närmast före 10 kap. 29 § en ny rubrik av följande lydelse.

### **10 kap.**

#### **Detaljplaner och planbeskrivningar**

**29 §** Boverket får, efter att ha gett Lantmäteriet tillfälle att yttra sig, meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 4 kap 31 a § plan- och bygglagen (2010:900) om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2 Författningskommentar

### 2.1 Plan- och bygglagen (2010:900)

#### 2.1.1 4 kap. 31 a §

Bestämmelsen innefattar ett krav på att information som tillhör en detaljplan och planbeskrivning ska finnas i elektronisk form. Med informationen menas inte bara den faktiska regleringen i detaljplanen och formen för planbeskrivningen utan även de data som är nödvändiga för att skapa överförbar information om detaljplanen och planbeskrivningen. Bestämmelsen är tillämplig såväl på detaljplaner enligt 4 kap. 30 §, det vill säga plankartor med planbestämmelser, som på planbeskrivningar enligt 4 kap. 31 §.

#### 2.1.2 16 kap. 1 a §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ges rätt att meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen. I detta ingår att föreskriva om hur och i vilken form informationen ska finnas. Föreskrifterna ska kunna ange den tekniska information som behövs för att få till stånd en enhetlig teknik för att skapa överförbar information om detaljplanen och planbeskrivningen.

Bemyndigandet innefattar inte någon rätt att utfärda bestämmelser avseende detaljplanen eller planbeskrivningen utöver den elektroniska formen, till exempel om vad som i sak får regleras i en detaljplan eller vilka planbestämmelser som ska användas.

#### 2.1.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2018. För kravet i 4 kap. 31 a § införs en särskild övergångsbestämmelse som innebär att det inte behöver tillämpas på detaljplaner som vinner laga kraft före den 1 juli 2021 och för de planbeskrivningar som hör till sådana detaljplaner.

### 2.2 Plan- och byggförordningen (2011:338)

#### 2.2.1 10 kap. 29 §

Regeringen ger Boverket rätt att meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen.

Boverket måste enligt bemyndigandet ge Lantmäteriet tillfälle att yttra sig.



Bemyndigandet innefattar enbart den elektroniska formen för detaljplaner och planbeskrivningar. Bemyndigandet avser exempelvis inte vad som i sak ska eller får regleras i en detaljplan eller vilka planbestämmelser som ska användas.

### **2.2.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2018. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

## 3 Boverkets uppdrag

### 3.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har gett Boverket i uppdrag<sup>1</sup> att utreda om det finns ett behov av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för hur nya detaljplaner utformas tekniskt och därmed göra det enklare att utbyta information om detaljplaner elektroniskt. Boverket ska även redovisa hur en författningsreglering av sådana krav kan utformas.

Boverket ska också redovisa förutsättningarna för att införa en reglering, bland annat när det gäller behov av övergångstid för att berörda aktörer ska kunna anpassa sina system till nya föreskrifter. Boverket ska redovisa konsekvenserna för berörda aktörer om förslagen genomförs.

Uppdraget omfattar inte hur informationen i grundkartan ska utformas. Lantmäteriet har parallellt fått i uppdrag att utreda behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för information i en grundkarta till detaljplan.

### 3.2 Samhällsbyggnadsprocessen behöver effektiviseras

Uppdraget till Boverket är att utreda behovet av att reglera hur nya detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om planbestämmelser digitalt. Inriktningen är att ett digitalt utbyte ska kunna ske såväl under som efter den formella detaljplaneprocessen enligt plan- och bygglagen, PBL.

I rapporten tar Boverket upp ett antal frågor som, förutom detaljplanernas tekniska utformning, behöver regleras eller där beslut om vägval behöver fattas. Detta är alltså frågor som Boverket på olika sätt anser är grundläggande och förutsättningar för att skapa en digital samhällsbyggnadsprocess. För att skilja ut dessa från vad som omfattas av detta uppdrag nämns dessa som att de tillhör ett nästa steg i den utvecklingskedja som påbörjas med detaljplanernas tekniska utformning. Vissa av dessa frågor skulle kunna ges en lösning samtidigt som det ställs krav på hur nya detaljplaner ska utformas tekniskt.

#### 3.2.1 Planers tekniska utformning

I uppdraget ingår att utreda om det finns ett behov av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för hur nya detaljplaner

---

<sup>1</sup> Hela uppdraget redovisas i bilaga 1

utformas tekniskt. Alla utredningar Boverket känner till som behandlat förutsättningarna för att införa en digital samhällsbyggnadsprocess och alla de aktiviteter Boverket deltagit i under de senaste åren har entydigt pekat på att grundläggande principer för informationsutbyte måste regleras med tvingande bestämmelser. Det räcker inte med rekommendationer att följa givna standarder.

Även om i stort sett alla kommuner i dag tar fram detaljplaner med stöd av särskilda datorprogram och många kommuner visar aktuella detaljplaneärenden och gällande planer på webben så är inte alltid planerna vektoriserade eller georefererade. I de fall planinformation finns digitalt är den inte alltid tillgänglig i ett enhetligt format och är därmed inte heller maskinellt läsbar.

Detaljplaneinformationen används i flera delar av samhällsbyggnadsprocessen och av många olika aktörer. Tillgång till maskinellt läsbar digital planinformation skapar självklart förutsättningar för en effektivare samhällsbyggnadsprocess.

Avsikten med en reglering av planers tekniska utformning är dels att detaljplaneprocessen ska kunna drivas digitalt, dels att planinformationen ska finnas i elektronisk form i enhetliga format och med enhetliga definitioner. Detta är en första förutsättning för att skapa en enhetlig hantering. Det saknas även föreskrifter som anger hur information i detaljplaner ska göras tillgänglig i elektronisk form. För att i nästa steg förverkliga en digital samhällsbyggnadsprocess krävs reglering av detta.

### **3.2.2 Befintliga gällande detaljplaner**

Så som uppdraget är formulerat gäller det den tekniska utformningen av detaljplaner som upprättas efter en viss tidpunkt då författningsregleringen träder i kraft, det vill säga nya detaljplaner. De förslag till regleringar som Boverket lämnar gäller därför enbart nya detaljplaner. Boverket anser dock att nästa naturliga steg är att motsvarande krav även ställs på de befintliga detaljplanerna, att befintliga detaljplaner digitaliseras.

## **3.3 Samråd och synpunkter**

Enligt uppdragsbeskrivningen till Boverket ska genomförandet av uppdraget ske i nära samarbete med Lantmäteriet. Det uttrycks också särskilt att Boverket ska säkerställa samordningen med Lantmäteriets uppdrag om föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor.

Boverket och Lantmäteriet har utbytt erfarenheter och synpunkter under arbetets gång både vad gäller frågor om utformning av författningsförslag, beskrivning av dagens situation och beskrivning av behovet av ytterligare nödvändiga förändringar, som exempelvis behovet av nya styrmedel för den grundläggande informationen i samhällsbyggnadsprocessen. Båda myndigheterna anser att det behövs en övergripande lösning där det skapas nya regler om vilka de gemensamma informationsresurserna är i samhällsbyggnadsprocessen och vem som ansvarar för att definiera och standardisera dessa.

Boverkets uppdrag ska också utföras efter samråd med länsstyrelserna, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer. Boverket har bjudit in till diskussionsmöten med de särskilt utpekade samrådsparterna och har gett samrådsparterna möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i rapporten.

Övriga berörda aktörer har Boverket inhämtat synpunkter från genom en riktad enkät som genomförts av ett konsultföretag i form av telefonintervjuer med representanter från myndigheter, kommuner, intresseorganisationer, företag som utvecklar programvara för att rita detaljplaner och andra företag som berörs av eller använder planinformation som större konsultföretag inom samhällsbyggande, byggföretag, husföretag och bostadsföretag.

För att få en uppfattning om hur kommunerna, berörda myndigheter och organisationer och företag ser på de frågor som Boverket ska svara på har en riktad enkät med frågor ställts om:

- behovet av reglering,
- kommunernas förutsättningar att införa ett delvis nytt arbetssätt, och
- behov av övergångstid för att berörda aktörer ska kunna anpassa sina system med mera.

En sammanfattning av enkätresultatet redovisas i kapitel 5. Hela enkätmaterialet redovisas i bilaga 2.

## 4 Förslag till reglering av detaljplaners tekniska utformning

Boverket ska utreda hur en reglering av nya detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt såväl under som efter den formella detaljplaneprocessen enligt PBL.

I avsnitt 4.1 nedan följer Boverkets överväganden kring de förslag till ändringar i PBL och PBF som redovisas i avsnitten 1 och 2 ovan.

### 4.1 Behov av ändringar i PBL och PBF

#### 4.1.1 Elektronisk form

PBL bör kompletteras med ett krav på att information som tillhör en detaljplan och planbeskrivning ska finnas i elektronisk form. Med informationen menas inte bara den faktiska regleringen i detaljplanen och formen för planbeskrivningen utan även de data som är nödvändiga för att skapa överförbar information om detaljplanen och planbeskrivningen. Idag finns inget krav på kommunen att presentera en detaljplan i elektronisk form. Införandet av ett krav på att detaljplanen ska finnas tillgänglig i elektronisk form avser inte att ändra själva formen för planbeslutet. Det finns inte heller någon avsikt att ändra planprocessen som sådan. Förslaget syftar till att skapa förutsättningar för ett effektivare planarbete och en effektivare samhällsbyggnadsprocess. Genom att krav ställs på att en detaljplan ska finnas i elektronisk form så blir det möjligt att återanvända plandata och att utveckla nya e-tjänster.

##### 4.1.1.1 Sekretessbelagd planinformation

Att det införs krav på att planinformation ska finnas i elektronisk form innebär inte att kommunerna ska offentliggöra sådana uppgifter som inte bör göras allmänt tillgängliga. Det kan exempelvis röra sig om information om skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) eller anläggningar som av annat skäl är av betydelse för rikets säkerhet. Det gäller sådana uppgifter i planer som avses i bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) men är generellt tillämpligt i alla situationer då sekretess kan antas föreligga för uppgifter i en detaljplan eller en planbeskrivning.

Syftet med den förslagna regleringen är att i ett första steg bana väg för att ett tillhandahållande ska kunna ske digitalt. Krav på att informationen ska finnas i elektronisk form avser formen för informationen. Att informationen ska finnas i elektronisk form ska därför inte ses som att

informationen ska överföras eller vara elektroniskt tillgänglig för allmänheten. Kravet innebär endast att informationen ska digitaliseras. Bestämmelser om sekretess ska gälla på samma sätt som idag. Detta innebär att kommunerna hanterar frågan om sekretess i varje enskilt ärende.

#### **4.1.1.2 Reglering av hur informationen ska tillhandahållas bör utredas vidare**

Förslaget som Boverket lämnar är formulerat så att planinformation ska ”finnas i elektronisk form”. Detta innebär att Boverket inte tar ställning till på vilket sätt informationen bör göras tillgänglig. Orsaken till den valda formuleringen är att det av säkerhetsskäl kan vara olämpligt att planinformation görs allmänt tillgänglig elektroniskt. Förslag måste tas fram om hur informationen ska vara tillgänglig och hur den ska tillhandahållas i elektronisk form. Detaljerade regler om hur informationen ska göras tillgänglig och på vilket sätt informationen ska vara tillgänglig elektroniskt och i vilken elektronisk form bör utarbetas. Några förslag om detta lämnas inte i denna rapport.

Reglering av att planinformation ska tillhandahållas i elektronisk form måste även omfatta särskilda bestämmelser om sekretess. Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan är huvudregeln att sekretessen inte följer med till den mottagande myndigheten enligt 7 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

#### **4.1.2 Bemyndiganden till regeringen och Boverket**

Enligt Boverket bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ges rätt att meddela föreskrifter om formen för och strukturen i den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen. I detta ingår att föreskriva om hur, det vill säga i vilken form, informationen ska finnas i elektronisk form. Föreskrifterna ska kunna ange den tekniska information som behövs för att få till stånd en enhetlig teknik för att skapa överförbar information om detaljplanen och planbeskrivningen.

Även utan bemyndigande i lag får regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Boverket finner dock att föreskrifter om att ställa krav på kommunerna att detaljplaner och planbeskrivningar tekniskt ska utformas på ett särskilt sätt inte bör betraktas som sådana föreskrifter om verkställighet av lag. Därför behöver riksdagen ge regeringen ett särskilt bemyndigande i PBL för detta.

Vidare anser Boverket att regeringen bör ge Boverket rätt att meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen. I detta ingår att föreskriva om hur, det vill säga i vilken form, informationen ska finnas.

Enligt 1 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket är Boverket förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat byggd miljö, fysisk planering och byggande och förvaltning av bebyggelse. Boverket är alltså landets expertmyndighet för bland annat frågor som gäller detaljplaner. Det är därför naturligt att regeringen bemyndigar Boverket att meddela föreskrifter som närmare anger kraven för detta.

Boverket måste enligt bemyndigandet ge Lantmäteriet tillfälle att yttra sig. Orsaken är dels att Boverkets föreskrifter kommer att vara beroende av Lantmäteriets krav på grundkartan som underlag till detaljplanen, dels att digital planinformation omfattas av lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation där Lantmäteriet anges som samordnande myndighet.

Förslaget om bemyndigandena för regeringen och för Boverket innebär inte någon rätt att utfärda bestämmelser om mer än den elektroniska formen för detaljplaner och planbeskrivningar. Bemyndigandena avser exempelvis inte vad som i sak ska eller får regleras i en detaljplan eller vilka planbestämmelser som ska användas.

#### **4.1.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna i lag och förordning enligt ovan bör träda i kraft den 1 juli 2018. För att kommunerna ska ges rimlig tid för att förbereda sig på det nya kravet på att planinformation ska finnas i elektronisk form, bör det även införas en övergångsbestämmelse med innebörden att kravet behöver uppfyllas endast i fråga om detaljplaner som vinner laga kraft efter den 1 juli 2021. En sådan övergångsbestämmelse är motiverad av den tid för omställning till digital teknik som kommuner och företag har bedömts ha och som behandlas i avsnitt 5.4 nedan.

I övrigt föreligger inga behov av övergångsbestämmelser.

## **4.2 Principerna för hur Boverkets föreskrifter kan formuleras**

### **4.2.1 Allmän princip**

I uppdraget ingår att ge förslag till en reglering om att nya detaljplaner ska finnas elektroniskt. Tillämpningsområdet för regelverket som

beskrivs nedan rör alltså det elektroniska innehållet i nya lagakraftvunna detaljplaner.

Arbetet med att ta fram en detaljplan är en process med många delar som är reglerad. Det måste finnas olika underlag som bullerutredningar, miljöbedömningar, ibland miljökonsekvensbeskrivningar, dagvattenutredningar med mera. Processen leder fram till antagandet av detaljplanen som består av en detaljplanekarta med bestämmelser samt en tillhörande planbeskrivning. Det är kartan med bestämmelser som är styrande för den efterföljande prövningen och planbeskrivningen kan vara till stöd för tolkning av syftet med planen och beskriver genomförandet i övrigt.

Övriga handlingar som utarbetas under processen har i princip tjänat ut sitt syfte när planen vinner laga kraft. De utgör främst underlag för bedömningar av kommunen och överprövande instanser. Delar av dessa handlingar kan ibland bli en del av planen i de delar planbestämmelserna eller planbeskrivningen tydligt hänvisar till delar i dessa handlingar.

I huvudsak är det alltså plankartan med dess bestämmelser som används för efterföljande ärenden som bygglov. Det är därmed den informationen som behöver finnas elektroniskt på ett enhetligt sätt och det är också den informationsmängden som Boverkets förslag till föreskrifter träffar.

Om man ska ha någon verklig nytta av underlagen är det klokt – och en normal följd – att aktörerna under planprocessen använder programvarorna som senare ska användas vid publiceringen av planen digitalt.

#### **4.2.2 Förslaget omfattar detaljplanen och planbeskrivning**

Boverket föreslår föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen.

En detaljplan ska bestå av en plankarta, samt de bestämmelser i övrigt som behövs. Detta regleras i 4 kap. 30 § PBL. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. Om det behövs för att planen ska bli tydlig får regleringen av vissa fastighetsrättsliga frågor redovisas på en särskild karta.

Lagen ställer krav på planbeskrivningen vad gäller dess innehåll. I 4 kap. 31 § anges: ”En beskrivning av hur planen ska förstås och genomföras (planbeskrivning) ska finnas tillsammans med planen”.



För att förstå syftet med planen räcker det inte med plankarta. Boverket menar att det därför behövs en reglering av elektronisk planinformation som träffar både plankarta, planbestämmelserna och planbeskrivningen.

### 4.2.3 Informationen i elektronisk form

Boverket föreslår att krav införs i PBL om att informationen som hör till detaljplanen och planbeskrivningen ska finnas i elektronisk form.

#### 4.2.3.1 Syftet är att skapa ett enhetligt system

Att reglera den elektroniska utformningen av detaljplaner handlar om att skapa ett enhetligt system för de arbetsätt, de gränssnitt och de tjänster som ska användas. Avsikten är att informationen ska finnas, och i nästa steg kunna göras tillgänglig, elektroniskt på ett enhetligt sätt i varje led av samhällsbyggnadsprocessen. Informationen ska kunna återanvändas och vidareanvändas.

### 4.2.4 Lagakraftvunna detaljplaner från den 1 juli 2021

Enligt uppdraget ska regleringen av den tekniska utformningen av detaljplaner enbart gälla för lagakraftvunna detaljplaner från den 1 juli år 2021. I fokus för denna rapport är därför detaljplaner som tas fram efter lagens ikraftträdande.

Om det finns krav på att lagakraftvunna detaljplaner ska finnas i elektronisk form så kommer det också sannolikt att redan under detaljplaneprocessen finnas anledning att digitalisera informationen i enlighet med de krav som sedan ställs på informationen i det lagakraftvunna beslutet.

### 4.2.5 Standard för digital överföring

Boverket har initierat och driver sedan flera år tillbaka ett standardiseringsarbete inom ramen för SIS i en teknisk kommitté, TK 501 Fysisk planering<sup>2</sup>, tillsammans med Lantmäteriet, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting med utsedda representanter från Sollentuna och Sundsvalls kommun, Stockholm stad, S-GROUP Solutions AB och Digpro Solutions AB.

TK 501 har arbetat fram den gällande standarden som regeringen refererar till i uppdragsbeskrivningen, SS 637040:2016<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Fysisk planering. <https://sis.se/standardutveckling/tksidor/tk500599/sistk501/>. Senaste uppdaterad: Framgår inte. [Hämtad 2017-07-04].

<sup>3</sup> SVENSK STANDARD· SS 637040:2016. Geografisk information - Detaljplan - Applikationsschema för planbestämmelser. <https://sis.se/produkter/naturvetenskap-och-tillampad-vetenskap/astronomi-geodesi-geografi/ss6370402016/>. Senaste uppdaterad: Framgår inte. [Hämtad 2017-07-04]

Boverkets författningsförslag innebär att Boverket kommer att föreskriva vilka tekniska krav som ska ställas på informationen som ingår i ett lagakraftvunnet beslut om en detaljplan. Boverkets förslag är att utgå från de krav som anges i standarden. Bland dessa krav finns dels hur olika variabler ska formuleras, dels krav på hur enskilda planbestämmelser ska identifieras. Däremot omfattas inte vilka planbestämmelser som kan användas i regleringen.

#### **4.2.5.1 Standardens användningsområde**

Standarden är tillämplig för detaljplaner, ändring av detaljplan, ändring av planbestämmelser i dessa samt för upphävt planområde. Den är också tillämplig vid överföring av enstaka eller en samling planer, såväl under planarbetet som när planerna är kompletta.

#### **4.2.5.2 Tekniskt överföringsformat**

Standarden beskriver ett tekniskt överföringsformat av planinformation och innehåller krav på uppgifter om detaljplanen, gränser, områden och planbestämmelser. Alltså principerna för kodning av planbestämmelser och för kodning av uppgifter om detaljplanen och planområdet. Standarden anger även hur ett XML-schema för kodningen ska konstrueras.

Det är viktigt att poängtera att standarden enbart beskriver villkor för ett tekniskt överföringsformat. Den innehåller överhuvudtaget inga delar som kan begränsa det utrymme som PBL lämnar att forma planbestämmelser.

Standarden omfattar inte vilka användningsbestämmelser, egenskapsbestämmelser eller administrativa bestämmelser som kan förekomma i detaljplaner. Den omfattar inte heller information som beskriver underlag för fysisk planering. Standarden omfattar inte kartografiska markeringar, regler eller beteckningar för användning i plankartor och den omfattar inte metodik för digitalisering och tolkning av befintliga detaljplaner. Standarden är inte avsedd att användas som en instruktion för planarbetet. Den följer PBL men tar inte specifikt upp regler för vad som är lämpligt eller lagligt att uttrycka i en detaljplan.

Standarden förutsätter att det finns en katalog med planbestämmelser som har en struktur anpassad för de krav standarden ställer. Boverket har tagit fram en sådan katalog.

#### **4.2.5.3 Boverkets planbestämmelsekatalog**

Boverkets planbestämmelsekatalog innehåller dels exempel på planbestämmelser som Boverket anser har stöd i dagens lagstiftning och i

Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan<sup>4</sup>, dels samtliga planbestämmelser som Boverket och motsvarande myndigheter, tidigare har presenterat i allmänna råd eller vägledningar från år 1949 och framåt.

Bestämmelserna är kategoriserade och beskrivs enligt rekommendationerna i de allmänna råden. Variabler och unika identifierare anges enligt kraven i standarden.

Boverkets planbestämmelsekatalog kommer att även fortsättningsvis vara nödvändig för en enhetlig hantering av planbestämmelser. Anledning till detta är främst att varje enskild bestämmelse måste vara unik och beskriven på ett precist sätt för att kunna hanteras maskinellt. I praktiken innebär detta att strukturen i planbestämmelsekatalogen blir en del av regleringen.

Boverkets allmänna råd om planbestämmelser<sup>5</sup> är inte anpassade för digitala planer. Vid en författningsreglering av den tekniska utformningen av och den digitala formen för information som hör till detaljplaner och planbeskrivningar är det därför nödvändigt att också se över och anpassa dessa.

#### **4.2.5.4 Anpassning till kraven i lagen om miljöinformation**

Inspire-direktivet är ett miljödirektiv, som infördes för att möjliggöra gränsöverskridande analyser inom EU. Direktivet syftar till att göra geografisk information tillgänglig för analyser. Det innebär att det bland annat ställs krav på hur informationen utformas och tillgängliggörs. Direktivet specificerar riktlinjer för att utforma attribut för rumsliga datamängder och riktlinjer för hur dessa ska publiceras som geodatatjänster. Lantmäteriet ansvarar för att samordna och ge stöd vid det nationella genomförandet av direktivet. Direktivet innehåller bestämmelser för hur man kan få tillgång, byta och använda offentliga geodata som kan påverka miljöpolitik och miljöarbete och definierar olika tjänster för att ta del av informationen.

Information som avser ett visst geografiskt område, som finns i elektronisk form och som ägs eller förvaltas av en offentlig myndighet omfattas av Inspire-direktivet (2007/2/EG). Sådana uppgifter som Sverige har bedömt ska hanteras enligt direktivets krav regleras av lagen om geografisk miljöinformation och förordningen för geografisk miljöinformation.

---

<sup>4</sup> BFS 2014:5 - DPB - Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan.

<sup>5</sup> BFS 2014:5

Mark- och vattenanvändning är ett tema som omfattas av direktivet och då ingår både nuvarande och framtida planerad användning. Idag omfattas inte detaljplaneinformationen av lagen om miljöinformation, utan enbart jordbruksmark som ger rätt till stöd som finansieras av EU och mark- och vattenområden som används för renskötsel.

När detaljplaneinformationen görs tillgänglig i elektronisk form och i ett enhetligt format kommer den att omfattas av Inspire-direktivet. Det innebär att frågan om informationsansvar behöver tydliggöras samtidigt som eventuella föreskrifter träder i kraft. Informationsansvaret regleras i förordningen om geografisk miljöinformation.

Inspire ställer inga krav på att medlemsländerna ska ändra några nationella standarder. Men för att kunna uppfylla direktivets krav ställs det krav på att informationen som omfattas av lagen om miljöinformation kan tillgängliggöras och kommuniceras enligt direktivets specifikation. Det innebär att det kan behövas en översättningsnyckel, att det görs en mappning, av specifikationer i en nationell standard, som den gällande standarden för detaljplaneinformation, mot det som föreskrivs i direktivet. Motsvarande mappning kan också krävas för Boverkets planbestämmelsekatalog.

En sådan genomgång får göras inför och i samband med att lagen om geografisk miljöinformation ändras för att också omfatta detaljplaneinformation.

#### **4.2.6 Hänvisning till standarden i Boverkets föreskrifter**

Vid utformningen av Boverkets föreskrifter med stöd av det nu föreslagna bemyndigandet i 10 kap. 29 § PBF måste närmare överväganden göras om hur dessa föreskrifter kopplas till standarden för digital överföring av planinformation, särskilt om i vad mån det är möjligt och lämpligt att upphöja standardens innehåll till föreskriftskrav.

Enligt Boverket ska hänvisningar till standarder i författningar genom allmänna råd vara exemplifierande, det vill säga att standarden är frivillig att följa. Exklusiva hänvisningar i föreskrifter, det vill säga hänvisningar som gör standardens innehåll till bindande krav, ska användas endast i de fall en exemplifierande hänvisning inte bedöms vara ändamålsenlig.<sup>6</sup>

Vid frågan om utformningen av en eventuell hänvisning till standarden finns det anledning för Boverket att beakta vad Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05) kommer fram till i det delbetänkande som ska

---

<sup>6</sup> En strategi för hänvisning till standarder, Boverkets rapport 2015:42, s. 27 ff.

presenteras i december 2017 och som bland annat kommer att behandla näraliggande frågor om samverkan mellan byggregelverkets funktionskrav och standarder.

Särskilt angeläget är det, bland annat mot bakgrund av praxis från Högsta domstolen<sup>7</sup>, att beakta eventuella komplikationer som skulle kunna uppstå med hänsyn till legalitetsprincipen om hänvisning i bindande regler görs till en standard som inte är fritt tillgänglig.

Standarden för digital överföring av planinformation är visserligen för närvarande tillgänglig utan kostnad för företag, myndigheter och organisationer som är verksamma inom Sverige sedan Lantmäteriet i sin samordningsroll sett till att geodatastandarder har tillgängliggjorts för alla verksamma i landet.<sup>8</sup> Det finns dock inte någon garanti för att denna möjlighet kommer att finnas kvar i framtiden.

#### **4.2.7 Reglering av metadata med mera**

Boverkets författningsförslag ska underlätta ordnandet och upprätthållandet av informationen elektroniskt så att informationen kan utbytas mellan olika aktörer. Regleringen kan därför behöva omfatta metadata, databasstruktur, krav på kvalitet och validitet samt hur informationen ska förvaltas, underhållas och distribueras. Hur detta ska ske behöver utredas vidare i samband med att föreskrifter tas fram.

---

<sup>7</sup> Högsta domstolens beslut den 15 mars 2017 i mål Ö 4833-16.

<sup>8</sup> Geodatastandarder tillgängliggörs kostnadsfritt

<https://www.sis.se/standarder/prenumerera/standarder/nav/geodatastandardertillgngliggskostnadsfritt/>. Hämtad 170725

## 5 Förutsättningar för och följer av en reglering

### 5.1 Boverket föreslår reglering av det tekniska utförandet av detaljplaner

Boverket föreslår att det tekniska utförandet av detaljplaner ska regleras så att kommunernas planinformation blir enhetlig så att det i nästa steg kan göras möjligt att få tillgång till planinformation på ett enhetligt sätt. Det är inte avsikten att Boverkets föreskrifter ska bestämma vad som i sak ska eller får regleras i en detaljplan eller vilka planbestämmelser som ska användas.

#### 5.1.1 Plan- och bygglagen stöder en analog process

De nuvarande reglerna om planläggning av användningen av mark och vatten enligt PBL är utformade för att stödja en analog process och hantering där plankartan och planhandlingarna är fysiska handlingar avsedda att dokumentera förutsättningarna för ett beslut.

Reglerna hindrar inte att planhandlingarna tas fram i ett digitalt format eller att delar av planprocessen kan drivas digitalt. Reglerna hindrar inte heller att plankartan med planbestämmelser produceras digitalt enligt gällande standard. Det finns emellertid inte heller något som hindrar det motsatta, att plankarta och planbestämmelser produceras och lagras i en databas helt utan koppling till vad den gällande standarden rekommenderar. Originalen är, oavsett vilken metod och ordning som väljs, fortfarande en analog handling eller en digital bild av en analog handling som uppfyller kraven på arkivbeständighet och som förvaras i ett arkiv.

Lagen lämnar också en i det närmaste total frihet till kommunerna att själva välja hur man vill utforma en detaljplan. Här ställs egentligen enbart krav på att handlingarna ska finnas, att de är tydligt utformade och att de är anpassade efter kraven på arkivbeständighet.

De nuvarande reglerna är alltså inte avsedda för och är inte heller tillräckliga för att skapa förutsättningar för en enhetlig digital produktion och en enhetlig digital hantering med krav på att informationen ska kunna återanvändas och kommuniceras mellan olika IT-system. Därför anser Boverket att en reglering är nödvändig för att uppnå en digital samhällsbyggnadsprocess. Boverket vill särskilt understryka att det förutom en reglering av detaljplanernas tekniska utformning också kommer att behövas en ny syn på vilka krav som ställs på den

informationsmängd som ska utgöra ett original. Därför bör också, i ett nästa utvecklingssteg mot en digital samhällsbyggnadsprocess, den informationsmängd som lagras återfinnas i databasen som elektronisk information.

## 5.2 Arkiverade handlingar

Omständigheterna gör att man idag tydligt måste skilja på dokumentationen av själva ärendet från informationen som ingår i ärendet. Vid osäkerheter och behov av tolkning är det fortfarande de arkiverade planhandlingarna som är ”originalen” och den källa man får gå tillbaka till.

Boverkets författningsförslag ändrar inte det förhållande att det även fortsättningsvis är de arkiverade planhandlingarna som är originalen. Förslagen gör det dock möjligt att utveckla digitalisering och utveckling av e-tjänster i och med att informationen ska finnas i elektronisk form.

## 5.3 Plankostnadsavgift och tillgång till planinformation

Enligt PBL har kommunen rätt att, enligt taxa som är beslutad av kommunfullmäktige, ta ut den genomsnittliga plankostnaden. Kommunen och exploitören väljer ofta att fördela kostnaderna i plankostnadsavtal som följer samma principer. Boverket menar att det taxsystem som kommunerna använder är teknikneutralt. Kommunerna bör alltså kunna ta ut den genomsnittliga kostnaden även om ett krav på att detaljplanens tekniska utformning under en övergångsperiod skulle medföra en högre kostnad. Idag jobbar inte alla kommuner med system för utbytbar data i processen utan konverterar materialet efter det att planen har vunnit laga kraft. Boverket menar att även om detta sker i efterhand bör det rymmas inom taxsystemet.

## 5.4 Omställning kan genomföras inom två till tre år

För att närmare kunna svara på frågan om inom vilken tidsram kommunerna och berörda företag kan genomföra en omställning av sitt arbete enligt de föreslagna kraven har Boverket genomfört en riktad enkät.

Av de svar Boverket har fått i enkäten är det rimligt att kommunerna och företagen kan genomföra omställningen inom två till tre år från det att kraven har tydliggjorts och bestämts. Detta då under förutsättning att staten lämnar nödvändigt stöd.

#### **5.4.1 Kommuner behöver stöd för implementering**

De kommunrepresentanter som svarat på enkäten arbetar på olika sätt och med olika förutsättningar med digitaliseringsutvecklingsfrågor. Det är viktigt att särskilt poängtera att landets kommuner har helt olika förutsättningar att aktivt arbeta med digital utveckling och att göra större förändringar av sitt arbetssätt på kort tid. Särskilt de små och mellanstora kommunerna är begränsade i detta avseende.

Kommunerna pekar särskilt på att en förändring kommer att ställa krav på att staten på olika sätt lämnar ett aktivt stöd. Det handlar om kompetensutveckling och aktiv vägledning i förändringsprocessen. För de mindre kommunerna handlar det också om ekonomiskt stöd för att uppdatera eller skaffa programvara som klarar de ställda kraven och ekonomiskt stöd för att bygga upp databaser.

#### **5.4.2 Leverantörer har i stort sett implementerat den nu gällande standarden**

De tillfrågade företagen som utvecklar programvara för att producera detaljplaner är i stort sett eniga om att det är positivt att det görs en reglering. Som Boverket har uppfattat det så har företagen implementerat den gällande standarden redan eller håller på med ett sådant utvecklingsarbete.

Boverkets bedömning är därför att det på kort sikt, något eller några år, kommer att finnas flera olika programvaror som klarar de krav som den föreslagna regleringen kommer att innebära.



## 6 Övriga områden som behöver utredas för att uppnå syftet

För att uppnå syftet med en digital samhällsbyggnadsprocess räcker det inte att reglera det tekniska utförandet av detaljplaner.

### 6.1 Tillgång till planinformation nationellt

För att underlätta samhällsplaneringsprocessen och utveckling av digitala tjänster behöver olika aktörer få tillgång till planinformation nationellt. Det finns olika sätt att uppnå detta: att staten erbjuder en databaslösning till de kommuner som har behov av det. Staten kan sedan sätta upp en tjänst som avropar information från de kommunala databaserna och som kan utnyttjas för informationsinsamling på regional och nationell nivå (i förlängningen kan en sådan databas också innehålla annan planinformation än för detaljplaner), en nationell tjänst för hämtning av planinformation hos kommuner, exempelvis via geodataportalen med flera lösningar.

Statskontoret framförde i rapporten ”Från analog till digital” att det behövs en databas för att lagra informationen i en digital planprocess<sup>9</sup>. En nationell databas skulle dels främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt, dels underlätta övergången till en digital planprocess i mindre kommuner. Vidare skulle nationell information göras tillgänglig, också sådan som i dag inte finns att tillgå samlad. En nationell databas skulle sannolikt både underlätta och påskynda övergången till en digital planprocess.

Det som främst talar för en nationell databas är att det kan minimera kraven på övrig reglering (kommunerna får ett krav att leverera och att det ska ske enligt en kravspecifikation som bestäms av den som ansvarar för databasen) och att en sådan lösning enklare kan tidsbestämmas när den ska finnas på plats. Se även avsnitt 5.1.1 om vilken informationsmängd som bör anses vara original. Dessutom bedömer Boverket att kravställningen blir tydligare och det blir möjligt att;

- följa upp hur kraven följs,
- förutsättningen för enhetlighet blir bättre,
- det underlättar och är kanske till och med en förutsättning för uppbyggnad av nationella tjänster,

---

<sup>9</sup> I Statskontoret (2014) **Från analog till digital. Insatser för att främja en digital planprocess**. Rapport 2014:3. Fortsättningsvis kallad ”Från analog till digital”. sid. 71

- det underlättar regionala och nationella analyser,
- det underlättar arbetet i samhällsbyggnadsprocessen för alla parter, och
- det ger en enhetlig förvaltning med en hög säkerhet.

Boverket ställde i enkäten till denna rapport frågan om hur de intervjuade ser på framtagande av en nationell databas. Av 48 svar var 46 positiva, en var negativ men inte till databasen i sig utan menade att det var onödigt om kommuner bara följer standarden, och en ansåg att det varken var positivt eller negativt.

Boverket anser att Lantmäteriet är den centrala myndighet som bör få ett ansvar för en nationell databas. Boverket är positivt inställt till att bidra med sin expertkompetens i ett sådant utvecklingsarbete.

Idag har kommunerna enligt 5 kap. 32 § 2 stycket PBL en skyldighet att bland annat skicka detaljplanen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till Lantmäteriet. Lantmäteriet har sedan enligt lag (2006:224) om fastighetsregister ansvar för att registrera information om detaljplaner i en del av fastighetsregistret.

## 6.2 Följder för befintliga gällande detaljplaner

För att kunna skapa en digital hantering med förutsättningar för kommunikation mellan olika IT-system och återanvändning av detaljplaneinformation är det flera olika typer av frågor som måste lösas. Boverket anser att det finns många goda skäl att i ett nästa steg i förberedelserna med att övergå till en digital samhällsbyggnadsprocess också lösa digitaliseringen av de befintliga gällande detaljplaner som behövs som underlag i samhällsbyggnadsprocessen.

### 6.2.1 En digital samhällsbyggnadsprocess kräver tillgång digital information

Det finns behov av enhetliga tillgängliga bestämmelsesdata om tillåten markanvändning som är nödvändig vid analyser, simulering och visualiseringar av olika förslag i samband med strategisk stadsplanering i de tidiga skedena i planeringsprocessen. Det gäller såväl översiktsplaner som detaljplaner.

En digital samhällsbyggnadsprocess förutsätter digital detaljplaneinformation och det gäller givetvis också befintliga gällande detaljplaner.

### **6.2.2 Många befintliga gällande detaljplaner**

Kommunerna producerar mellan 1 500 och 2 000 detaljplaner per år, vilket ska jämföras med de dryga 100 000 gällande detaljplaner vi har i landet idag. Den takt som nya detaljplaner ersätter befintliga gällande planer är låg. En digitalisering på enhetligt sätt som enbart gäller nya detaljplaner skapar inte de nyttor som är önskvärda och som efterfrågas av regeringen. Söker vi inte en praktisk lösning på att digitalisera befintliga gällande planer enligt samma krav som ska ställas på nya planer kommer vi inte heller att inom överskådlig tid kunna få en digital samhällsbyggnadsprocess.

För att åstadkomma detta behöver kommunernas översiktsplaner och alla detaljplaner – nya som gamla – digitaliseras enhetligt.

### **6.2.3 Krav när befintliga gällande detaljplaner digitaliseras**

Det är enligt Boverkets uppfattning rimligt att det i nästa steg därför också ställs krav på att befintliga gällande detaljplaner som digitaliseras ska följa samma krav som ställs på nya detaljplaner så att också informationen i dessa planer blir tillgänglig och återanvändbar. Denna fråga bör utredas vidare.

## **6.3 Tekniska krav på digitala planeringsunderlag**

Regeringen har tagit initiativ till att utreda förutsättningarna för att myndigheter inte ska behöva betala för geodata men regeringen kan även ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att all geodata görs tillgängliga kostnadsfritt. Fri tillgång till geodata skulle stimulera användandet i planprocessen men också i samhällsbyggnadsprocessen.

Digital hantering av planinformation innebär att även planeringsunderlag från statliga myndigheter samt andra underlag i form av olika utredningar kommuniceras så att de kan användas i den miljö som den digitala detaljplanen produceras och presenteras. Myndigheter som lämnar underlag till kommuner bör lämna den information kommunen behöver i sådan form så att den kan användas utan att behöva kodas om.

Om digital samhällsplaneringsprocess ska vara möjlig krävs enligt Boverkets uppfattning, en författningsreglering som innebär att statliga myndigheter ska lämna planeringsunderlag i digital strukturerad och enhetlig form.

## 6.4 Digital kommunikation av planärenden

En digital planprocess ställer krav på att det är möjligt att kommunicera de handlingar och den information som tillhör ett ärende.

Kommunikationen kan ske genom att handlingar och information skickas digitalt mellan olika IT-system eller att handlingar och information tillgängliggörs så att de som behöver ta del av dem kan göra det i den utsträckning som behövs. När det gäller detaljplaneprocessen krävs det att båda typerna av kommunikation är möjlig.

### 6.4.1 Kommunikation med berörda parter

PBL ställer krav på att kommunen under planprocessen ska kommunicera ärendet med berörda myndigheter, organisationer, berörda fastighetsägare och rättighetshavare och med allmänheten. Formerna för denna kommunikation är idag endast till viss del reglerad och sker därför på olika sätt i olika kommuner.

Boverket anser att kommunikationen under planprocessen mellan kommunen och andra myndigheter enbart ska ske digitalt. För detta krävs reglering på lagnivå. Kravet kan då gälla att ärendets handlingar ska kunna skickas och tas emot i PDF-format eller att handlingarna ska tillgängliggöras via webben. Se även ovan under avsnitt 6.3.

Kommunikationen med den bredare samrådsgruppen sker lämpligen via tjänsten Mina meddelanden. Men innan denna tjänst tillåter tvåvägskommunikation och innan alla organisationer och medborgare är anslutna kommer denna kanal inte att vara effektiv nog att använda i någon större utsträckning.

### 6.4.2 Kommunikation av handlingar

Kommunikation av handlingar ställer krav på att ärendena ges en identitet, att handlingstyperna (plankarta, planbeskrivning, tekniska utredningar och så vidare) ges en identitet och att dessa kan versionshanteras så att ärendet kan följas genom processen, det vill säga att det går att skilja på samrådshandlingar, granskningshandlingar, antagandehandlingar och handlingar som ingår i ett ärende där beslutet har vunnit laga kraft. TK 501 (teknisk kommitté för fysisk planering inom SIS) har utarbetat ett förslag till standard för att följa ett planärende.

Detta förslag behöver utvecklas för att kunna vara underlag för en framtida reglering av ett generellt gränssnitt för att följa ett planärende.

Boverket menar att en sådan reglering bör följa efter det att krav införs för hur digitala detaljplaner ska utformas tekniskt.

## 7 Enkätundersökning för uppdraget

Boverket lät konsultföretaget Markör genomföra en enkätundersökning riktad till utvalda kommuner, centrala myndigheter, programvaruleverantörer och andra organisationer med intresse och erfarenhet av digitalisering. Målsättningen var att få en bild av hur välkända standarden SS 637040:2016, Boverkets allmänna råd och planbestämmelsekatalog är och synen på en reglering av de samma men även vilket stöd som skulle behövas om en reglering införs.

Totalt genomförde Markör 42 intervjuer. Även om det är ett begränsat urval ger svaren en fingervisning om vilken uppfattning som råder om digitalisering av detaljplaner. Rapporten redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Målgruppen för undersökningen var kommuner, företag och andra organisationer som har arbetat med implementering av standarden och eller inlett arbete med digitalisering. Anledningen till urvalet var att vi ville få en så realistisk bild som möjligt av vilka insatser som krävs för en standardisering/digitalisering av detaljplanerna och vilka eventuella svårigheter som kan uppstå i denna process. Svaren visar att det urval som gjordes träffade rätt målgrupp. Av de 42 som svarat kände majoriteten till Boverkets allmänna råd (37 av 42) och planbestämmelsekatalog (32 av 42) samt standarden SS 637040:2016 (28 av 42).

Centrala frågeställningar i enkäten var:

- Vilka för- och nackdelar har en reglering som ställer tekniska krav på hur detaljplaner ska utformas?
- Finns behov för ytterligare reglering utöver tekniskt överföringsformat och planbestämmelsernas innehåll?
- Vilka för- och nackdelar finns med att digitalisera även befintliga gällande planer?
- Vilket stöd behöver kommuner och leverantörer i denna process?

För att sätta frågorna i ett sammanhang inleddes enkäten med ett scenario som vi också ställde frågor kring:

”För att svara upp mot regeringens önskemål tänker sig Boverket att det byggs upp en nationell databas för planbestämmelser och planområden. Till denna databas laddar kommunerna upp antagna detaljplaner, som när de registreras också vinner laga kraft. För att detta ska fungera måste

detaljplanerna följa fastställda standarder och regler för utformning av planbestämmelser.”

## 7.1 Resultat från de som svarat

40 av 42 svarande var positivt inställda till en nationell databas enligt Boverkets beskrivning. En leverantör var negativ men inte till databasen i sig utan menade att det var onödigt om kommuner bara följer standarden. Flera såg fördelar med nationell databas för att uppnå enhetlighet och effektivitet men även för att det skulle underlätta att utveckling av e-tjänster. Några uttryckte behov av att planinformation blir öppen data och fri tillgänglig för de som behöver den.

De fördelar som de som svarat ser med en reglering som ställer tekniska krav på detaljplaner är bland annat ökad rättsäkerhet, effektivisering, underlättar utveckling av dels programvaror för att ta fram detaljplan, dels e-tjänster för exempelvis bygglov.

Den oro som uttrycks är framför allt oro för kostnad och tid för implementering samt att det skulle innebära minskat utrymme för flexibilitet i stadsutvecklingen.

Oron över minskad flexibilitet och att staten ska styra vad kommuner planlägger är vanligt förekommande och har sin grund i missuppfattningen i vad krav på tekniskt utförande av digital planinformation innebär. Krav på tekniskt utförande innebär att samma typ av planbestämmelse hanteras likadant i hela landet, exempelvis om en kommun vill styra utformningen av bostäder i en detaljplan till en viss färg på fasad ska det anges på ett visst sätt. Det innebär dock inte att alla kommuner alltid måste reglera utformning av fasad till en viss färg.

Enkäten innehöll även frågor som rör digitalisering av befintliga gällande detaljplaner. Intressant nog var 40<sup>10</sup> av 42 positivt inställda till att även befintliga gällande planer digitaliseras. De som svarade framförde bland annat att det skulle bli svårt med olika system för olika planer och att alla aktuella planer behövs för att man ska kunna bygga tjänster och använda dem i stadsbyggnadsprocessen. Några tog upp behovet att en prioritering behöver göras så att de mest aktuella planerna digitaliseras först. Den oro som framfördes rörde framför allt kostnad, tolkning av befintliga gällande planbestämmelser och prioritering.

---

<sup>10</sup> Här ingår de som skrivit i fritext att de är positivt inställda även om de inte markerat kryssalternativet positiv.

Enkäten gav även de tillfrågade möjlighet att svara på om de ansåg att det behövs ytterligare reglering. Det som framfördes var bland annat reglering av grundkarta, byggnadsdata, serietillverkade hus, planbeskrivning samt planprocessen (hur och vilken information som lämnas vid överlämningspunkter).

Kommunerna fick möjlighet att svara på vilket stöd de anser behövs ifall en reglering införs. Det som framfördes var utbildning, erfarenhetsutbyte mellan andra kommuner, kontakt med både Boverket och Länsstyrelsen, stöd från programvaruleverantörer och att de uppdaterar programvarorna. När det gäller digitalisering av befintliga gällande planer framfördes utöver ovanstående även stöd för tolkning av befintliga gällande planer samt resurser att digitalisera befintliga gällande planer.

Kommunerna fick även möjligheten att uppskatta hur lång tid det skulle ta för dem att ställa om ifall reglering införs. Tio kommuner anser att det går att göra på mindre än tre år. När det gäller digitalisering av befintliga gällande planer framfördes att det troligen kräver mer tid än att införa digital teknik för nya planer.

De flesta som tar fram detaljplaner använder särskild programvara för detta som de upphandlat av leverantör och majoriteten har då ställt krav på att programvaran ska stödja standarden och planbestämmelsekatalogen.

Av de fyra leverantörer som besvarat enkäten och som säljer programvara för detaljplan har två stöd för standarden nu och en håller på med den utvecklingen.

## 8 Konsekvensutredning

Denna konsekvensutredning är utformad för att ge en allmän bild av de konsekvenser Boverket uppfattar att de lämnade författningsförslagen kan komma att medföra. I det fall författningsförslagen genomförs och när Boverket ska arbeta fram nya föreskrifter om hur digitala detaljplaner ska utformas tekniskt kommer en konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning att närmare beskriva konsekvenserna av dessa. Konsekvensutredningen innehåller tre delar. En sammanfattande bedömning av konsekvenserna vid ett genomförande av författningsförslagen, ett avsnitt strukturerat enligt förordningen om konsekvensutredning och avslutningsvis ett avsnitt om konsekvenser för de frågor Boverket tar upp i rapporten, men som ligger utanför detta uppdrag och utgör ett nästa steg i utvecklingen mot en effektiv digital samhällsbyggnadsprocess.

### 8.1 Sammanfattande bedömning

Genom att ställa krav på den tekniska utformningen av detaljplaner, plankartan och planbeskrivningen, tas ett viktigt steg för att möjliggöra att staten tillsammans med kommunerna kan utveckla en mer effektiv detaljplaneprocess. Den föreslagna regleringen löser långt ifrån alla de frågor som behöver lösas, men det är ändå ett mycket viktigt första steg. I nästa steg bör bland annat reglering ske av hur informationen ska göras tillgänglig och tillhandahållas i elektronisk form. Elektroniskt överförbar planinformation i enhetligt format är helt nödvändigt för att exempelvis kunna bygga e-tjänster riktade mot planerings-, bygg- och fastighetsfrågor. Det är också helt nödvändigt för att kunna göra analyser oberoende av administrativa gränser.

#### 8.1.1 Bedömning inom vissa områden

##### 8.1.1.1 Stat, kommun, företag och medborgare

På kortare sikt ligger nyttorna främst i att det blir tydligt att det ställs samma grundläggande krav från samhällets sida gentemot företagen som utvecklar och levererar programvara för att producera detaljplaner. Detta är i sig på många sätt en fördel eftersom varje enskild kommun nu kommer att formulera gemensamma krav vid upphandling, vilket ger programleverantörerna en större säkerhet att investera pengar i programutveckling.

##### 8.1.1.2 Programvaror som används

Den föreslagna regleringen förutsätter att det finns programleverantörer som kan anpassa sin programvara till de krav som ställs, det vill säga de



krav som en framtida reglering ställer på planinformationen. Av de svar Boverket har fått från programvaruleverantörerna framgår att i stort sett alla företag som levererar program för detaljplaneproduktion antingen redan har implementerat gällande standard eller att man håller på med ett sådant utvecklingsarbete. Bedömningen är därför att det på kort sikt, något eller några år, kommer att finnas flera olika programvaror som klarar de krav som den föreslagna regleringen kommer att innebära.

För kommunernas del kommer det alltså att finnas programvara att tillgå. För de kommuner som redan har upphandlat en programvara där den nya eller den kommande versionen uppfyller kraven handlar det om en kostnad för uppdateringen av programvaran. Boverket bedömer att detta gäller absoluta merparten av de kommuner som producerar mer än enstaka planer per år.

För de kommuner som har en programvara som inte kommer att utvecklas för att klara de nya kraven handlar det om en kostnad för upphandling av ny programvara, alternativt att man köper in tjänsten att utforma detaljplan av en konsult. Det senare kan säkert vara ett alternativ för många av de mindre kommunerna som endast gör någon plan per år eller ännu färre än så.

#### **8.1.1.3 Databas**

De kommuner som producerar fler än enstaka detaljplaner per år lagrar planerna i en databas. De nya tekniska kraven kan ställa krav på att databasen måste struktureras om. Detta medför en kostnad. För många mindre kommuner innebär de nya kraven att en databas antingen måste köpas och förvaltas om inte exempelvis staten erbjuder en nationell lösning.

#### **8.1.1.4 Organisation och arbetssätt**

Alla omställningar i arbetssätt ställer krav på översyn av organisation och ansvar. Ofta ställs det nya krav på kompetens och antingen omfördelning av resurser eller att det tillförs nya resurser. Kommunernas förutsättningar ser väldigt olika ut. En stor grupp kommuner driver idag ett aktivt digitaliseringsarbete och har hunnit skaffa sig ett nätverk för att utbyta erfarenheter och nödvändig egen kompetens för att anpassa sin planproduktion till de krav som regleringen medför. Likväl är det rimligt att även dessa kommuner kommer att behöva visst stöd med vägledning från exempelvis Boverket och Lantmäteriet. De större kommunerna och många av de medelstora kommunerna bedöms med nuvarande resurser kunna upprätta digitala detaljplaner enligt gällande standard. De mindre kommunerna kommer däremot att behöva särskilt stöd för att klara av en omställning för att uppfylla de nya kraven inom rimlig tid. Boverket vill

särskilt poängtera att behovet av stöd och vägledning inte får underskattas.

#### **8.1.1.5 Samhällsekonomiska kostnader**

De samhällsekonomiska kostnaderna är precis som motsvarande nyttor svåra att närmare bestämma. En särskild kompetenssatsning för att ge digitaliseringen en skjuts, resurser för att skapa en nödvändig förvaltningsorganisation, omställning i planproduktionen, uppgradering av programvaror, vidareutveckling av standarder och kravspecifikationer, databasutveckling och så vidare. Kostnaderna kommer att bero på vilken lösning som väljs, vilka krav som kommer att ställas och beroende på i vilken takt omställningen ska genomföras. En del av kostnaderna kommer oavsett val att hamna hos kommunerna.

## **8.2 Konsekvenser för olika organisationer**

Enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en förvaltningsmyndighet under regeringen innan den beslutar om föreskrifter så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas kostnadsmissiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera detta i en konsekvensutredning.

I Boverkets uppdrag ingår att beskriva behovet av föreskrifter för hur detaljplaner ska utformas tekniskt och hur principerna för dessa skulle kunna se ut. Det ingår däremot inte i uppdraget att närmare formulera sådana föreskrifter. Därför har Boverket här inte heller gjort någon mer djuplodande konsekvensutredning. Men författningsförslagets eventuella konsekvenser beskrivs översiktligt på så sätt att de olika konsekvenserna, positiva nyttor såväl som olika typer av kostnader som bedöms kan bli följden, beskrivs i allmänna ordalag.

Texten nedan är formulerad på så sätt att varje stycke inleds med en mening som motsvarar de krav på innehållet i en konsekvensutredning som ställs i ovan nämnda förordning 6 – 8 §§. Boverkets svar följer efter varje fråga.

### **8.2.1 6 §**

”En konsekvensutredning ska innehålla följande:”

#### **8.2.1.1 En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå**

Detaljplaneprocessen behöver effektiviseras och detaljplaneinformationen behöver regleras så att den blir återanvändbar.

### **8.2.1.2 En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.**

Det finns en gällande standard, men den är frivillig att använda. Endast ett fåtal kommuner producerar detaljplaner enligt standard. Eftersom en enhetlig hantering är önskvärd och eftersom en omställning bör göras inom relativt kort tid är en författningsreglering av detaljplanernas tekniska utformning en lösning. Alternativet, att med vägledning informera och övertala kommunerna att använda standarden ses inte som en framkomlig väg. Bland annat därför att en omställning ställer vissa krav på ett nytt arbetssätt och är förenligt med vissa kostnader.

Om inget krav ställs är det Boverkets bedömning att omställningen till en digital detaljplaneprocess och en digital samhällsbyggnadsprocess kommer att ta lång tid om ens vara möjlig.

### **8.2.1.3 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen**

En reglering enligt det förslag som Boverket presenterar kommer främst att beröra kommunerna och de företag som utvecklar programvara.

### **8.2.1.4 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på**

Boverket har idag inget bemyndigande att reglera den tekniska utformningen av detaljplaner. Boverket menar också att regeringen idag saknar bemyndigande att reglera hur kommunerna ska utforma detaljplaner tekniskt. Därför innehåller förslaget nya bemyndiganden i 16 kap. 1 a § PBL och i 10 kap. 29 § PBF för att möjliggöra för Boverket att meddela föreskrifter om formen för den elektroniska information som hör till detaljplanen och planbeskrivningen.

### **8.2.1.5 Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen**

För statens del innebär regleringen bland annat att ett viktigt steg tas mot att genomföra en digital samhällsbyggnadsprocess, vilket är en del i den nationella strategin. Det innebär vidare att staten på ett tydligare sätt anger en utvecklingsriktning.

För kommunernas del bedöms nyttorna vara att förutsättningarna för att driva en effektivare digital planprocess blir bättre, planinformationen kommer att bli återanvändbar, vilket dels skapar nyttor direkt i den egna organisationen och dels ger möjlighet att bygga e-tjänster, vilket också kommer medborgarna/kunderna till nytta vid exempelvis ansökan om bygglov.

För företagen som utvecklar programvara för att producera detaljplaner innebär en reglering att det blir tydligt vilka krav som ställs, vilket är en fördel vid produktutvecklingen och i kundkontakterna.

Som nämnts ovan i avsnitt 8.1.1.5 är de samhällsekonomiska kostnaderna precis som motsvarande nyttor svåra att närmare bestämma och har inte kunnat utredas inom ramen för detta uppdrag.

Länsstyrelserna lyfter under samrådet att det behöver förtydligas i vilket skede av genomförandet av de digitala förändringarna som exempelvis länsstyrelserna berörs. När detaljplaner produceras digitalt finns det självklart ett omedelbart behov av att använda dessa i processen med staten. Länsstyrelserna behöver redan då vara beredda på och kunna hantera den digitala informationen i processen. Men länsstyrelsernas diariesystem klarar inte av de digitala planerna i nuläget. Hänsyn behöver tas till detta i ett tidigt skede så att detta inte blir ett problem när regleringen införs.

Kommunernas kostnader är svåra att närmare beräkna och har inte utretts närmare inom ramen för detta uppdrag. Uppdraget sträcker sig inte längre än att ange principerna för en författningsreglering. Men det är Boverkets uppfattning att de föreslagna förändringarna innebär en högre ambitionsnivå både vad gäller utformning och arbetssätt. Det är inte Boverkets sak att avgöra om den så kallade finansieringsprincipen, avtal mellan Sveriges Riksdag och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), är tillämplig, men som samrådspart har SKL under arbetet med utredningen framfört att man anser det.

De kostnader som i dessa sammanhang oftast talas om är kostnaderna för själva teknikomställningen och hur dessa kommer att se ut för en enskild kommun. Svaret är att – det beror på. Kommunernas förutsättningar ser helt olika ut. Bland annat beroende på vilken IT-lösning den enskilda kommunen har valt. Det finns kommuner som redan har gjort en omställning och som troligtvis mycket marginellt kommer att påverkas kostnadsmässigt av ett genomförande av en reglering. Men för de flesta kommunerna kommer det att medföra nya kostnader för att göra omställningen. För många mindre kommuner kan det vara mer eller mindre omöjligt att inom rimlig tid själv klara av en omställning.

När det gäller programmoduler för att producera detaljplaner beror kostnaden sedan bland annat på kommunstorlek och vilka funktionaliteter som behövs. Enligt de erfarenheter Boverket har kan det för en medelstor kommun i runda tal handla om 100 000 kr i programinköp och 40 000-50 000 kr i årligt underhåll. Till detta kommer också kostnader för

installationer, utbildning, eventuell datakonvertering. Omfattningen beror på förkunskaper och datamängder. Beroende på hur vi räknar arbetskostnaden för en kommunaltjänsteman, låt oss säga 500 kr/timme, blir den årliga avgiften kostnadsneutralt om systemet effektiviserar cirka 100 timmar i bara bygglovsprocessen under ett år.<sup>11</sup> Och då får vi samtidigt också en ökad kvalitet och högre servicegrad.

Kommunerna kommer att behöva göra vissa omställningar av sitt sätt att producera detaljplaner. Detta kommer att kräva kompetensutveckling och det kommer att uppstå ett behov av att staten aktivt genomför sådana insatser. Kommunerna kommer också att ha behov av vägledning från staten.

Det är Boverkets bedömning att staten kommer att behöva rikta ett särskilt stöd till kommunerna för att göra omställningen inom rimlig tid.

Alternativa lösningar för en reglering har inte utretts.

#### **8.2.1.6 En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Den föreslagna regleringen bedöms inte påverka de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

#### **8.2.1.7 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.**

Bedömningen är att det kommer att krävas speciella informations- och kompetensinsatser för att ett genomförande av förslaget till reglering också ska kunna omsättas praktiskt av dem som direkt berörs. Eftersom det handlar om en omställning av arbetssätt, investeringsbehov och behov av utveckling av datorprogram som berör kommunerna och de företag som utvecklar programmoduler för att producera detaljplaner behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ett ikraftträdande. Enligt de uppgifter Boverket har kunnat samla in så är denna tid delvis beroende av vilket ansvar staten väljer att ta för att den praktiska hanteringen ska kunna vara på plats. En av de avgörande frågorna gäller hur särskilt de mindre kommunerna ska klara av de nya kraven.

### **8.2.2 7 §**

”Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:”

---

<sup>11</sup> Baserat på information från en programvaruleverantör

#### **8.2.2.1 Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen**

Antalet programleverantörer som direkt berörs är cirka tio. För dessa företag är en reglering både att se som en nytta och en kostnad. För något enstaka företag kan de föreslagna kraven vara svåra att klara av att uppfylla.

#### **8.2.2.2 Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader**

För de programleverantörer Boverket har haft kontakt med är bedömningen att omställningen kan ske inom tre år. För flera av dem gäller kortare tid. För övriga företag som deltar i planprocessen, eller som har behov av att återanvända planinformationen, bör tidsåtgången kunna motsvara den tidsåtgång kommunerna behöver.

#### **8.2.2.3 Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen**

Förändringen bedöms inte ställa andra direkta krav på i övrigt på företagen.

#### **8.2.2.4 I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen.**

En reglering öppnar för att också mindre företag ska kunna utveckla motsvarande programvara då det på marknaden ställs gemensamma grundläggande krav. Något enstaka företag som idag levererar programmodul för att rita detaljplaner kan ha svårt att utveckla befintlig programvara.

#### **8.2.2.5 Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen**

Boverket bedömer att regleringen inte kommer att påverka företagen i några andra avseenden.

#### **8.2.2.6 Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning**

Boverket bedömer att särskilda hänsyn inte behöver tas till små företag.

### **8.2.3 8 §**

#### **8.2.3.1 Inskränkning i den kommunala självstyrelsen**

”Kan föreskrifter få effekter för kommuner eller landsting, ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 §, innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.”<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 3 § En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. *Lag (2010:1408)*.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt 1 kap. 2 § PBL. Det är kommunen som avgör om och när en detaljplan ska tas fram.

De förslag som Boverket lägger fram påverkar inte detta. Bemyndigandet innefattar inte någon rätt att utfärda bestämmelser avseende detaljplanen eller planbeskrivningen utöver den digitala formen, till exempel om vad som i sak får regleras i en detaljplan eller vilka planbestämmelser som ska användas.

#### **8.2.3.2 Förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter**

”Om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer, ska en beräkning göras av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna.”

Det ställs idag inga motsvarande krav på detaljplaners tekniska utformning. Förslaget innebär att kommunernas arbete med att producera detaljplaner till vissa delar förändras och att ambitionsnivån både vad gäller arbetssätt och utformning av detaljplaner höjs.

Förslaget bedöms dock inte innebära att kommunernas befogenhet över sin beslutanderätt om detaljplaner ändras. Förslaget tar enbart fasta på att ställa krav på den tekniska utformningen av planinformation så att det görs på ett enhetligt sätt. Förslaget bedöms inte påverka kommunerna i några andra avseenden.

### **8.3 Konsekvenserna av ett nödvändigt nästa steg**

Boverket tar i rapporten upp ett antal frågor som ligger utanför detta uppdrag, men som behöver lösas i ett nästa steg för att möjliggöra en effektiv och digital planprocess.

#### **8.3.1 Planeringsunderlag från statliga myndigheter**

När det föreskrivs att informationen som hör till detaljplanen ska finnas tillgänglig digitalt blir en följd av detta att planeringsunderlag från statliga myndigheter samt andra underlag i form av olika utredningar kommuniceras så att de kan användas i den miljö som den digitala detaljplanen produceras och presenteras.

Om digital samhällsplaneringsprocess ska vara möjlig krävs enligt Boverkets uppfattning, en författningsreglering som innebär att statliga myndigheter ska lämna planeringsunderlag i digital strukturerad och enhetlig form.

### 8.3.2 Digital kommunikation av planärenden

Om all kommunikationen under planprocessen mellan kommunen och andra myndigheter ska ske digitalt, så som Boverket beskriver i kap.6.3, bör detta regleras i författning. Kravet kan då gälla att ärendets handlingar ska kunna skickas och tas emot i PDF-format eller att handlingarna ska tillgängliggöras via webben.

Boverket föreslår att kommunikationen med den bredare samrådsretsen lämpligen sker via tjänsten Mina meddelanden. Denna tjänst tillåter idag inte tvåvägskommunikation, vilket innebär att en utveckling måste göras.

Enhetlig planinformation som i nästa steg kan göras tillgänglig kan förväntas påverka planprocessen och andra delar av samhällsbyggnadsprocessen positivt och det gäller för alla inblandade organisationer. Tillgänglig planinformation i enhetligt format kommer dessutom att kunna nyttiggöras i andra sammanhang i olika nationella tjänster och det kommer att innebära att statistikinsamling och analyser underlättas.

Antalet företag som indirekt berörs har inte uppskattats, men det är hundratals. För dessa företag är en digitalisering av planprocessen och reglering av planinformationen endast att betrakta som nyttor.

För företag som deltar i planprocessen, eller använder planinformation, bedöms att en reglering medför att konkurrensförhållandena mellan stora och små företag kan utjämnas. En reglering av digital överföring av planinformation innebär även att företag kan få tillgång till planinformation utan att ha just den programvara kommunen använt för att framställa informationen. Aktörerna blir alltså friare att använda olika programvaror.

När en reglering görs av hur informationen ska göras tillgänglig möjliggörs nationella nyttor som e-tjänster, statistikinsamling och analyser i en ny omfattning. För exempelvis Lantmäteriet och Trafikverket, som på olika sätt är beroende av att använda detaljplaneinformation betyder en reglering att tillgången till planinformation kommer att bli bättre. För länsstyrelserna och domstolarna (och Lantmäteriet), som deltar i planprocessen innebär det att arbetet kan effektiviseras. På kostnadssidan ligger behov av kompetensinsatser, uppbyggnad av en förvaltningsorganisation (beroende på vilka val av praktiska lösningar som görs) och direkt finansiellt stöd till kommunerna (också beroende på vilka praktiska lösningar som väljs).



### 8.3.3 Inspire-direktivet och ett kommunalt informationsansvar

I ett nästa steg, när detaljplaneinformationen finns tillgänglig i elektronisk form och i ett enhetligt format, kommer den att omfattas av Inspire-direktivet. Lagen om geografisk miljöinformation behöver då ändras för att också omfatta denna information och vilken organisation som har informationsansvaret. Detta kan innebära att kommunerna kommer att pekas ut som informationsansvariga myndigheter.

Planerad markanvändning faller under ”Mark- och vattenanvändning” i förordningen om geografisk miljöinformation.<sup>13</sup>

Enligt 5 § lagen om geografisk miljöinformation ska myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla sådan information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet (informationsansvar).

Enligt samma paragraf går det att föreskriva kommuner ett informationsansvar om de har en skyldighet att samla in eller informera om uppgifter enligt annan lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av annan lag eller till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

I förordningen om geografisk miljöinformation pekas informationsansvariga myndigheter ut för de olika teman som ingår i direktivet.

Vad detta ansvar för kommuner innebär har inte Boverket haft utrymme att utreda inom ramen för denna rapport.

Inspire ställer inga krav på att medlemsländerna ska ändra några nationella standarder. Men för att kunna uppfylla direktivets krav ställs det krav på att informationen kan tillgängliggöras och kommuniceras enligt direktivets specifikation. Det innebär att det kan behövas en översättningsnyckel, att det görs en ”mappning”, av specifikationer i en nationell standard, som den gällande standarden för detaljplaneinformation, mot det som föreskrivs i direktivet. Motsvarande ”mappning” kan också krävas för Boverkets planbestämmelsekatalog.

---

<sup>13</sup> Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Ingår i bilaga III, punkt 4 i Inspiredirektivet: ”Markanvändning. Territorium indelat efter nuvarande och framtida planerade funktion (...)”

I samband med att föreskrifter om detaljplaners tekniska utformning utarbetas bör Lantmäteriet ges i uppdrag att tillsammans med Boverket utreda hur Sveriges skyldigheter vad gäller digital planinformation ska uppfyllas.

#### **8.3.4 Befintliga gällande detaljplaner**

Planinformationen kommer att kunna utnyttjas som underlag i olika e-tjänster på ett helt nytt sätt också i e-tjänster som täcker större områden, över administrativa gränser, och i hela landet. Regleringen gäller visserligen endast nya detaljplaner, men skulle också i ett nästa steg kunna gälla vid digitalisering av befintliga gällande planer så att denna nytta fullt ut kan utnyttjas. Denna fråga skulle sannolikt kunna lösas utan en direkt reglering genom att staten erbjuder en ekonomisk ersättning till kommunerna tillsammans med en möjlighet att ladda upp dessa planer i en nationell databas.

#### **8.3.5 Arbetssätt och organisation**

Boverket menar att en reform enligt det skisserade förslaget i ett nästa steg, då också ett digitalt tillhandahållande av planinformation regleras, kommer att medföra stora nyttor både vad gäller effektivitet inom samhällsbyggnadsprocessen, innovationsdrivande vad gäller e-tjänster och bättre möjligheter att göra efterfrågade analyser. Boverket anser också att det är tydligt att det för samhällets del, framförallt på nationell nivå, kommer att betyda kostnadsnedskärningar. De monetära nyttorna är svåra att precisera. Men som exempel kan nämnas att enbart det faktum att en enskild kommun effektiviserat den interna handläggningen av bygglovärenden med hjälp av ett digitalt stöd har medfört en direkt nytta motsvarande 2,5 miljoner kronor redan det första året för den berörda förvaltningen (Norrtälje kommun). Handläggningstiderna har minskats och avgifterna för medborgarna har kunnat minskas. Resultaten var långt över förväntan och är ett exempel på hur svårt det är att uppskatta hur stora nyttorna kan bli nationellt. Om motsvarande lokal nytta skulle antas bli den samma i varje kommun skulle en öppen lösning fri att använda av alla kommuner kunna utvecklas och betala sig inom några månader.

## Referenslista

SIS/TK 501 **Fysisk planering.**

<https://sis.se/standardutveckling/tksidor/tk500599/sistk501/>.

Senaste uppdaterad: Framgår inte. [Hämtad 2017-07-04].

SVENSK STANDARD· SS 637040:2016. **Geografisk information - Detaljplan - Applikationsschema för planbestämmelser.**

<https://sis.se/produkter/naturvetenskap-och-tillampad-vetenskap/astronomi-geodesi-geografi/ss6370402016/>. Senaste

uppdaterad: Framgår inte. [Hämtad 2017-07-04]

Rapport Boverket (2015:42) **En strategi för hänvisning till standarder.**

<http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2015/en-strategi-for-hanvisning-till-standarder/>. [Hämtad 2017-07-04]

SIS **Geodatastandarder tillgängliggörs kostnadsfritt**

<https://www.sis.se/standarder/prenumererapstandardenav/geodatastandardertillgngliggrskostnadsfritt/>. Hämtad 170725

Statskontoret (2014) **Från analog till digital. Insatser för att främja en digital planprocess.** Rapport 2014:3

# Bilaga 1 Boverkets uppdrag - Uppdrag att utreda en reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt

## **Regeringens beslut**

Regeringen uppdrar åt Boverket att, i enlighet med vad som anges under rubriken ”Närmare om uppdraget”, utreda behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för hur detaljplaner ska utformas tekniskt och därmed göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Boverket ska även redovisa hur en författningsreglering av sådana krav kan utformas. Uppdraget omfattar inte hur informationen i grundkartan ska utformas. Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Lantmäteriet.

Uppdraget ska redovisas i form även skriftlig rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 augusti 2017. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

## **Bakgrund**

Förslag till detaljplaner utarbetas ofta med stöd av ett s.k. GIS- eller CAD-program, där GIS står för geografiskt informationssystem och CAD står för Computer-Aided Design. Den information som redovisas på plankartan, t.ex. information inom vilket område en viss planbestämmelse är tillämplig, är vanligtvis georefererad. Det innebär att informationen förhållandevis enkelt kan överföras till andra IT-system och återanvändas för t.ex. digital kartproduktion, fastighetsbildning, som underlag för bygglovshandlingar och statistiska analyser m.m. Möjligheten att utbyta information mellan olika aktörer försvåras dock av att kommuner och konsulter med flera arbetar med olika tekniska lösningar, t.ex. att den digitala informationen ordnas och lagras på olika sätt.

Regeringen uppdrog den 18 februari 2016 åt Lantmäteriet att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen (dm N2016/01419 /EF). Målsättningen med uppdraget var att verka för en enklare, öppnare och mer effektiv planerings- och byggprocess m.m. I uppdraget ingick att främja tillämpningen och utvecklingen av standarder och gemensamma digitala lösningar inom processerna kring planering, byggande och fastighetsrättsligt genomförande, för att förbättra förutsättningarna för de inblandade aktörerna, inklusive enskilda, att utbyta och använda digital information.

Bakgrunden till Lantmäteriets uppdrag var bl.a. att Statskontoret i rapporten Från analog till digital- Insatser för att främja en digital

planprocess (2014:3) visat att varken kommuner eller exploatörer driver utvecklingen mot en digital planprocess. Staten har därmed en viktig funktion att fylla för att sätta fokus på frågan och skapa förutsättningar för enhetlighet och samordning.

I dag saknas föreskrifter som anger att information om detaljplaner ska vara tillgänglig digitalt. Däremot ska uppgifter om detaljplaner och bestämmelser som kommunerna beslutar om registreras i fastighetsregistret. Det finns visserligen en svensk standard som erbjuder ett digitalt överföringsformat för att göra det möjligt att utbyta information mellan IT-system (SS 637040:2016), men det är frivilligt för berörda aktörer att tillämpa standarden.

Regeringen beslutade den 22 december 2016 (dm Fi2016/04700/EF) om ett kompletterande uppdrag till Lantmäteriet. Uppdraget innebär att Lantmäteriet även, som en del av uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, ska utreda behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för informationen i grundkartan till en detaljplan och därmed göra det enklare att utbyta information digitalt. Om ett sådant behov bedöms föreligga ska Lantmäteriet lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Lantmäteriets uppdrag avser enbart informationen i grundkartan och inte hur övrig lägesbunden information i en detaljplan bör utformas för att säkerställa tillgången till en gemensam standard för digital samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer.

### **Skälen för regeringens beslut**

För att förverkliga en digital samhällsbyggnadsprocess är det inte tillräckligt att detaljplaner finns digitalt i form av exempelvis skannade plankartor. Det är inte heller tillräckligt att planinformation kan utbytas mellan berörda aktörer under tiden som planen växer fram. Informationen måste också kunna återanvändas när detaljplanen vunnit laga kraft, exempelvis i samband med plangenomförandet. Kommuner och andra aktörer kan genom att säkerställa att detaljplaner är tillgängliga digitalt bidra till att möjliggöra smarta tjänster för medborgare och företag och effektivisera informationsförsörjningen mellan offentliga aktörer.

Lantmäteriets uppdrag avser hur en författningsreglering skulle kunna utformas för att reglera vilken standard som ska gälla för informationen i detaljplanens grundkarta i syfte att göra det enklare att utbyta den informationen digitalt. Regeringen konstaterar dock att det även finns ett behov av att kunna utbyta övrig information i detaljplanen digitalt, t.ex. var olika planbestämmelser är tillämpliga, såsom information om användnings- och egenskapsgränser.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om fysisk planering. Det innebär att Boverket är den myndighet som har bäst förutsättningar för att utreda hur en detaljplan bör utformas digitalt i fråga om sådan information som inte utgörs av grundkartan. Boverket bör således ges i uppdrag att utreda behovet av föreskrifter avseende hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt.

### **Närmare om uppdraget**

Boverket ska utreda behovet av att reglera hur nya detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om planbestämmelser digitalt. Inriktningen bör vara att ett digitalt utbyte kan ske såväl under som efter den formella detaljplaneprocessen enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Boverket ska även redovisa hur en författningsreglering kan utformas. En möjlig ordning kan vara att den närmare regleringen genomförs med myndighetsföreskrifter med stöd av ett bemyndigande i plan- och bygglagen respektive plan- och byggförordningen (2011:338). Boverkets redovisning ska även omfatta principerna för hur en reglering skulle kunna utformas på föreskriftsnivå.

Eventuella föreskrifter som medför att kommuner och andra berörda måste arbeta på ett annat sätt i framtiden behöver aviseras med god framförhållning för att aktörerna ska ges tillräcklig tid att anpassa sina system med mera. Boverket ska därför redovisa förutsättningarna för att införa en eventuell reglering, bl.a. när det gäller behov av övergångstid för att berörda aktörer ska kunna anpassa sina system med mera, till nya föreskrifter. Boverket ska redovisa konsekvenserna för berörda aktörer om förslagen genomförs.

Genomförandet av uppdraget behöver samordnas med det uppdrag som Lantmäteriet fick den 22 december 2016. Genomförandet ska därför ske i nära samarbete med Lantmäteriet. För att säkerställa samordningen med Lantmäteriet uppdrag ska Boverkets förslag inte omfatta hur informationen i grundkartan kan standardiseras.

### **Övrigt**

Uppdraget ska utföras efter samråd med länsstyrelserna, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

På regeringens vägnar

Peter Eriksson

Johan Hjalmarsson

## Bilaga 2 Enkätundersökning, Markör



# Boverkets Föreskrifter 2017



Markör Örebro Kungsgatan 1 • 701 47 Örebro • Fax: 019-16 16 17  
Markör Stockholm Virkesvägen 24 • 120 30 Stockholm • Fax: 08-716 83 81  
Telefon: 019-16 16 16 • [info@markor.se](mailto:info@markor.se) • [markor.se](http://markor.se)





## Innehåll

- Om undersökningen
  - Bakgrund och syfte
  - Målgrupp och urval
  - Genomförande och metod
- Resultat per fråga
- Markörs reflektioner



## Om undersökningen

### Bakgrund och syfte

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda behovet av föreskrifter för hur detaljplaner ska utformas tekniskt och för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Denna undersökning syftar till att svara upp mot detta behov. En del i detta är att kartlägga användningen av standarden SS 637040:2016 och synen på en reglering av densamma samt vilket stöd som kommer att behövas vid införandet av en gemensam standard.



Centrala frågeställningar:

- Vilka för- och nackdelar har en reglering som ställer tekniska krav på hur detaljplaner ska utformas?
- Vilka för- och nackdelar finns med att digitalisera även äldre/befintliga planer?
- Finns behov för ytterligare reglering utöver tekniskt överföringsformat och planbestämmelsernas innehåll?
- Vilket stöd behöver kommuner och leverantörer i denna process?



## Målgrupp och urval

- Målgrupp för undersökningen är de olika intressentgrupper som direkt eller som representanter för andra grupper berörs av standarden och som har behov av att utbyta information om detaljplaner digitalt. Grupperna är följande: Kommuner (större kommuner samt kommuner som Boverket vet är långt gångna i digitaliseringen), Konsulter (som ritar detaljplaner), Leverantörer, Samrådsparter samt andra organisationer med intresse i frågan (som stora byggföretag, intresseorganisationer, utvecklingsprojekt, universitet och hustillverkare).
- Boverket har tagit fram kontaktuppgifter inom de olika grupperna, totalt 60 kontakter. Dessa har valts ut utifrån vilken erfarenhet och kunskap de har i ämnet, för att Boverket ska få en mer komplett bild av vilken insats som krävs för en standardisering/digitalisering av detaljplanerna och vilka eventuella svårigheter som kan uppstå i denna process.

## Genomförande och metod

- Intervjuerna har genomförts per telefon med Markörs egna intervjuare. Intervjun har föregåtts av ett mailutskick med information om undersökningen. Intervjuperioden sträcker sig från 24 maj till 8 juni.
- Totalt har 42 intervjuer genomförts med följande fördelning:
  - Kommuner (samt ett kommunalförbund): 18
  - Konsulter: 6
  - Leverantörer: 6
  - Samrådsparter: 4
  - Andra organisationer: 8



## Bortfallsstatistik

Status	Antal telefonnummer
Ej lyckats nå	16
Ej i målgrupp	2
Antal intervjuer	42
Summa urval	60



## Resultat per fråga, totalt och per målgrupp

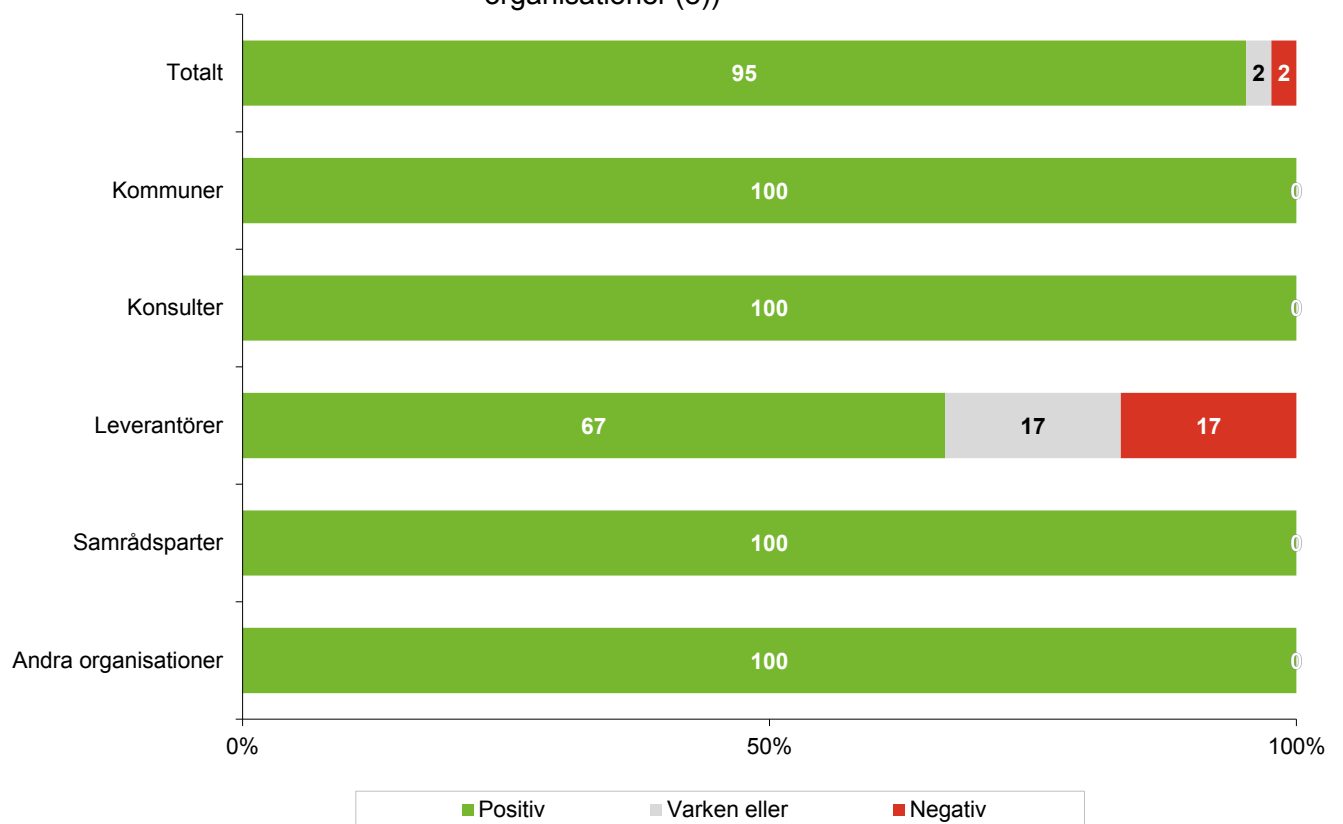
Samtliga fasta frågor redovisas i diagramform och öppna svar redovisas i sammanfattande punkter. Redovisningen av de öppna svaren är gjord för att ge en heltäckande bild av alla svar som förekommer. Om ett svar förekommer flera gånger så redovisas det bara en gång. Svaren är i stor utsträckning redovisade utifrån respondenternas formulering och ordval.





## 1. Hur ser du på framtagande av en nationell databas enligt denna beskrivning?

(Bas: Totalt (42), Kommuner (18), Konsulter (6), Leverantörer (6), Samrådsparter (4), Andra organisationer (8))



Endast en person (leverantör) är negativt inställd.



## Hur ser du på framtagande av en nationell databas?

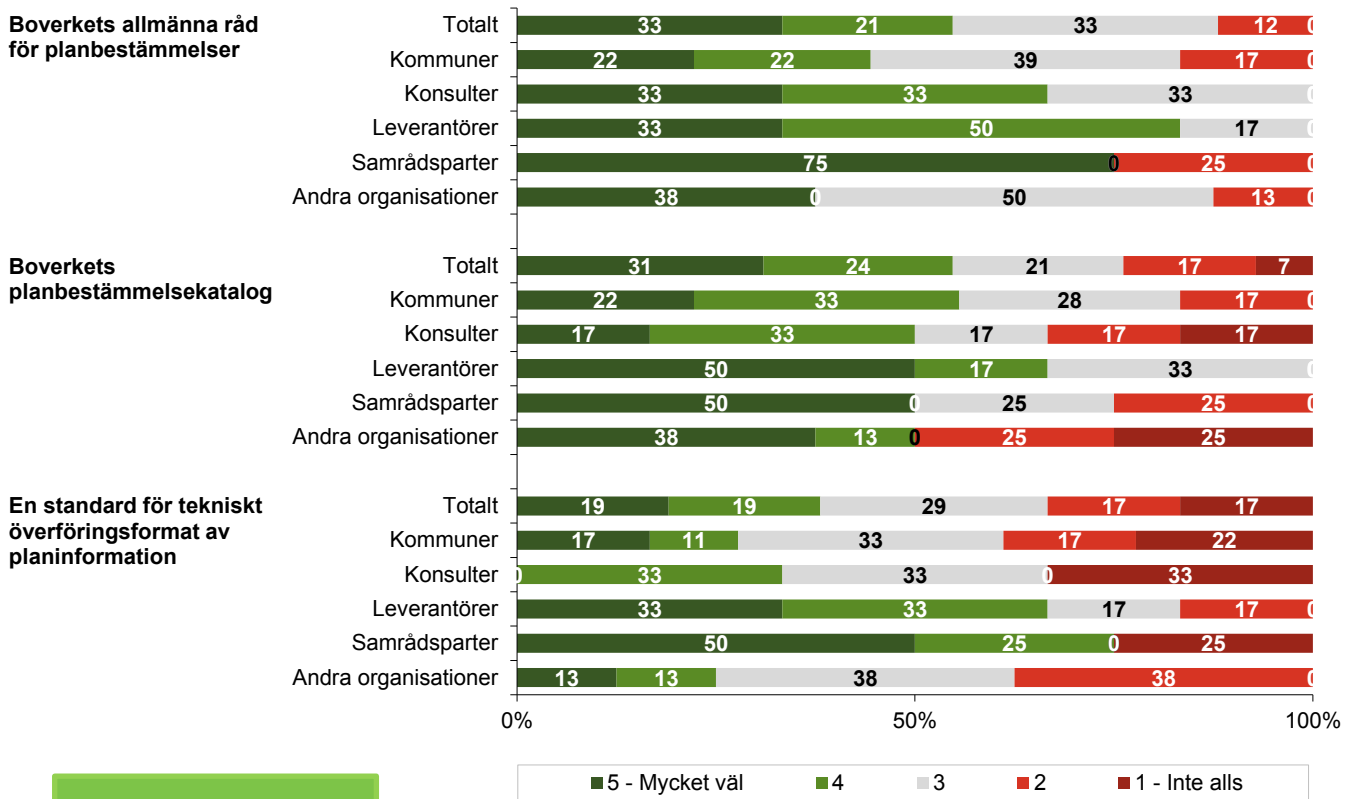
Bas: alla

- Positiva:
  - Underlättar länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsen granskar mot kommunernas detaljplaner. En gemensam standard och digitalisering skulle underlätta och effektivisera arbetet, samt ge en snabbare och mera rättssäker handläggning.
  - Det är en förutsättning för en generell utveckling, byggande av nationella e-tjänster, delning/utbyte av information, en bredare användning av detaljplaner, analyser och sammanställningar över kommungränser på regional och nationell nivå.
  - Möjlighet att analysera plansituation, planberedskap och markanvändning. Underlättar översiktsplanering.
  - Effektiviserar planering på nationell nivå och regionsnivå.
  - Underlättar för programvaruleverantörer, som har fått försvara katalogen och standarden för användarna, vilket inte kommer att behövas om det blir en nationell standard som alla måste följa.
  - Från näringslivets sida är man intresserade av att ha alla detaljplaner samlade på ett och samma ställe.\*
  - 290 kommuner med olika arbetssätt blir ineffektivt. En gemensam standard gör det lättare för kommunerna att samarbeta.
  - Lättare för alla berörda aktörer och medborgare att följa, hitta och förstå hur det är uppbyggt.
  - Bra för transparensen genom att det blir tillgängligt för fler.
  - En enhetlig standard underlättar utbyte av detaljplaner med konsulter oberoende av var i Sverige de sitter.
  - Det bör finnas en portal som gör det möjligt att söka bland kommunerna.
  - Databasen bör ha en hög säkerhet.
- Oroad (kommun):
  - Oro för att systemet inte blir flexibelt. Tycker det är viktigt att standardiseringen inte konkurrerar med möjligheterna att kunna ge en god stadsmiljö.
- Negativ (leverantör):
  - Det är en jättestor kostnad. Vem finansierar?



## 2. Hur väl känner du till...?

(Bas: Totalt (42), Kommuner (18), Konsulter (6), Leverantörer (6), Samrådsparter (4), Andra organisationer (8))



Samrådsparter och leverantörer har generellt sett bäst kännedom





## **Vilka fördelar ser du med att det införs en reglering som ställer tekniska krav på hur detaljplaner ska utformas digitalt?**

**Bas: alla**

- Större rättsäkerhet med lika hantering/standardiserat arbetssätt i hela landet. Färre lokala avvikelser.
- Med samlad information och en gemensam standard kan man utveckla nya tjänster.
- Underlättar samverkan mellan aktörer. Mindre kommuner kan lättare ta hjälp av andra resurser om standarden är gemensam.
- Underlättar för konsulter, leverantörer av IT-stöd och byggherrar om alla kommuner arbetar på samma sätt.
- Effektiviserar arbetet. Lättare att föra information vidare och att återanvända information.
- Underlättar för allmänheten att förstå detaljplanerna när de blir enhetliga.
- En förutsättning för att bygga en programvara. De programvaror som används för att ta fram detaljplaner kan följa standarden.
- Lättare för kommuner att upphandla digitala verktyg.
- Underlättar i projekt som är på ett övergripande nivå. Lättare med regional och nationell planering samt infrastrukturprojekt.
- En förutsättning för att få en överblick över det planerade och byggda.



## Vilka nackdelar ser du med att det införs en reglering som ställer tekniska krav på hur detaljplaner ska utformas digitalt?

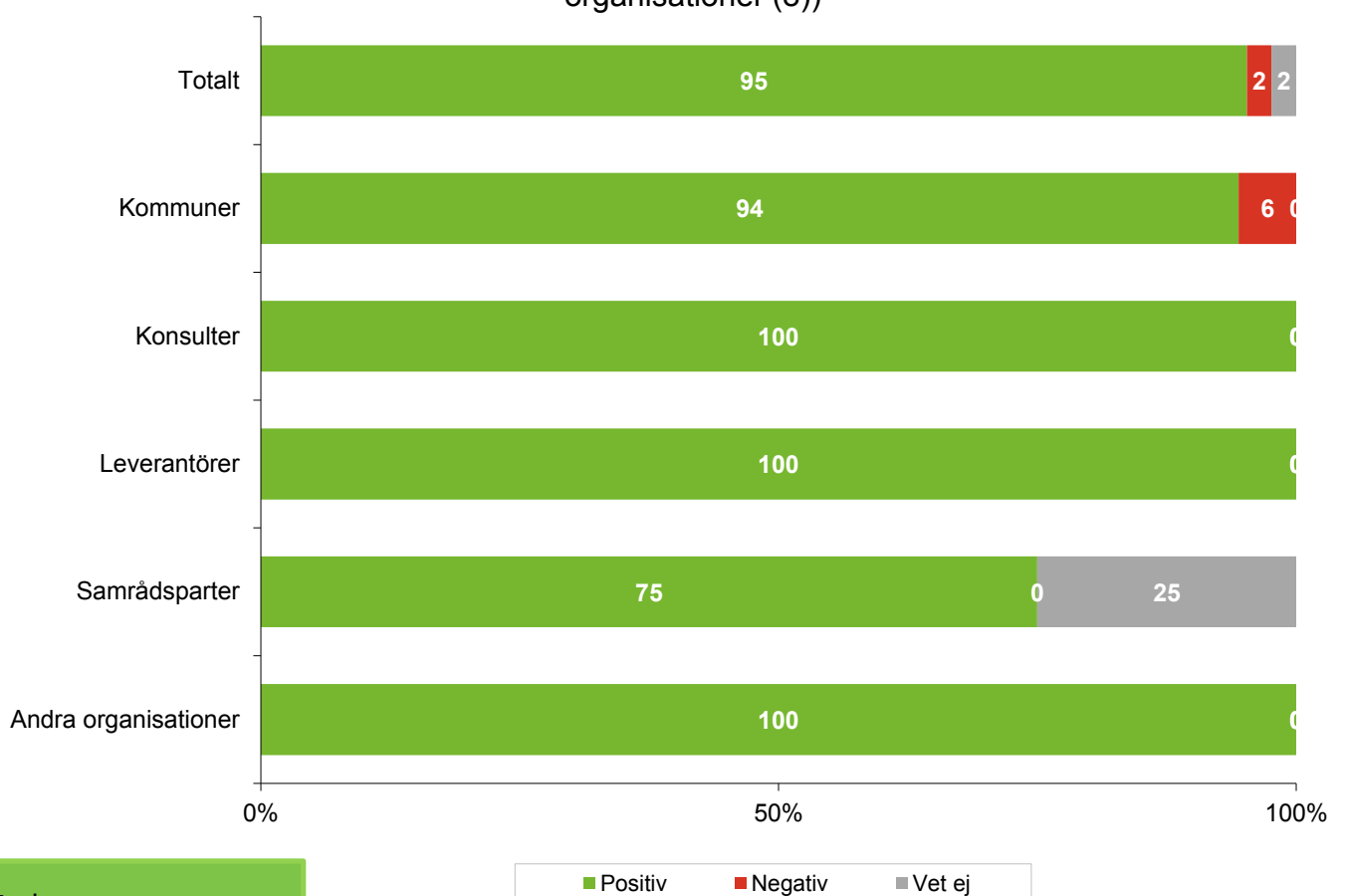
Bas: alla

- Minskad flexibilitet
  - Planfattare kan uppleva att de blir styrda och inte har någon flexibilitet. Men för leverantörer är det bara en enorm fördel om alla planer ser likadana ut.
  - Det finns en risk att standarden blir stelbent och därmed hämmande för utvecklingen.
  - Begränsar möjligheten att hantera olika detaljplaner utifrån platsens förutsättningar och minskar därmed flexibiliteten i stadsutvecklingen.
  - Finns en oro i att detta begränsar/hämmer kreativiteten. ☑ Viktigt att hitta en bra balans på omfattningen, så att man inte reglerar för hårt.
  
- Höga kostnader och tidskrävande
  - Kommer att kosta tid och resurser. Blir kännbart inte minst för de små kommunerna. De måste köpa in programvaror som de inte har idag.
  - Det kommer att kräva enorma informationsinsatser från Boverket för att få acceptans och förståelse från berörda aktörer.
  - Processen kommer att ta tid samtidigt som den tekniska utvecklingen går fort. De tekniska kraven får inte hinna bli inaktuella, utan måste hålla över tid/på lång sikt.
  
- Minskat inflytande för kommuner och arkitekter
  - En risk att vi får en debatt om att detta begränsar kommunernas självbestämmande och arkitektens frihet att jobba med planer. ☑ Viktigt att framhålla att standarden ska styra utformningen men inte innehållet.



## 5. Vad är din uppfattning om att även digitalisera äldre/befintliga planer på samma sätt som nya?

(Bas: Totalt (42), Kommuner (18), Konsulter (6), Leverantörer (6), Samrådsparter (4), Andra organisationer (8))



Endast en person (kommun) är negativ till att digitalisera äldre/befintliga planer



## Vad är din uppfattning om att digitalisera äldre/befintliga planer på samma sätt som nya?

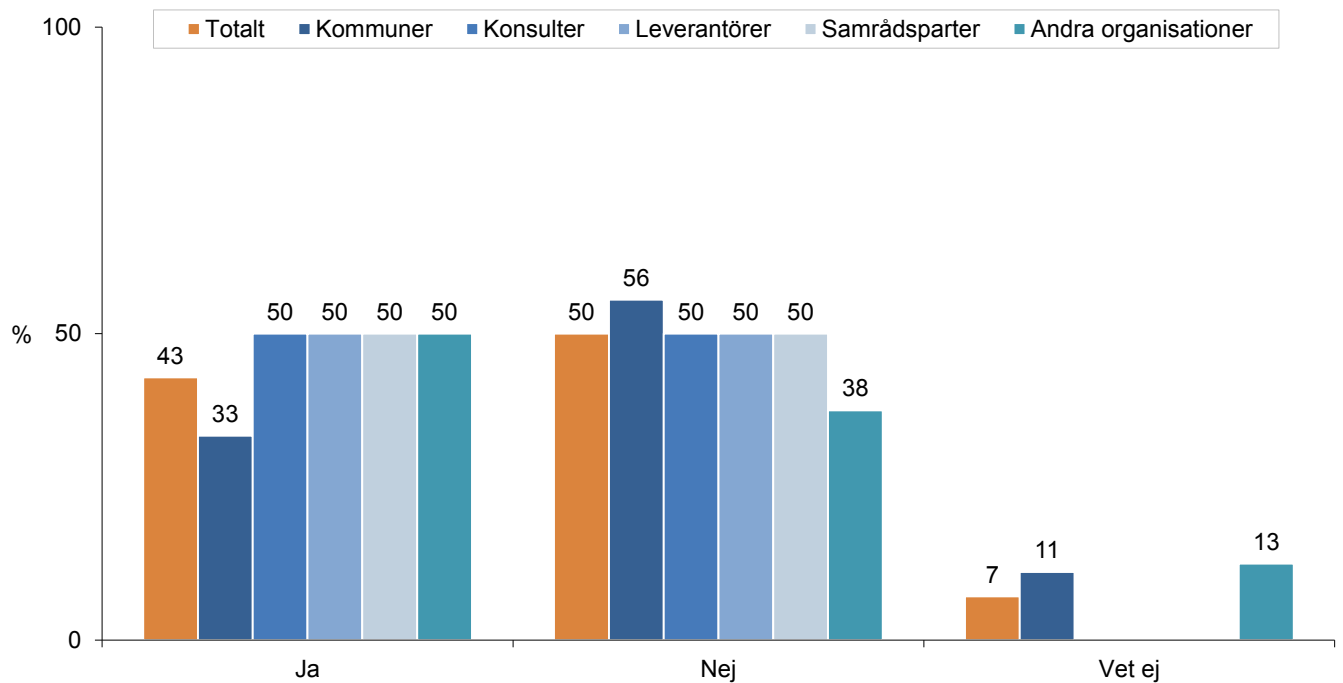
Bas: alla

- Positiva
  - Det ger en ännu bättre överblick, men det kommer att ta tid.
  - En förutsättning för att få en heltäckande nationell planbestämmelsedatabas, som kommer att underlätta för exploatörer och den generella utvecklingen, med möjlighet att bygga e-tjänster.
  - Lättare att bygga bra tjänster om alla planer är digitala.
  - Ska man kunna bygga tjänster och använda det i stadsbyggnadsprocessen måste alla gällande planer vara med, annars får man två arbetssätt. Byggherrar och allmänheten måste hålla reda på om det är en ny plan med en ny standard eller om det är gammal plan. Det blir dyrt i längden att ha två arbetssätt.
  - De som bygger vill ha samma hantering oavsett om det är en ny eller gammal plan.
  - Man får bättre kontroll på vad som har byggts och vad som ska byggas i framtiden.
  - Det är en förutsättning, vi har planlagt nya områden under lång tid, utan de gamla saknas det 50% av alla detaljplaner.
- Negativa
  - Det är inte kostnadseffektivt att digitalisera det som är gammalt.
- Svårigheter
  - Jag tror det är svårare än många vill inse. Många gamla planer är gjorda enligt gammal praxis. En digitalisering av äldre planer kommer att bli både tidskrävande och avancerat.
  - Äldre planer som tas fram idag kräver ett tolkningsutrymme som kan bli svårt att hantera i en teknisk miljö.
  - Det finns planer från 1800-talet, så det kan bli svårt, men man bör gå så långt tillbaka som man kan.
- Viktigt att prioritera
  - Det är viktigt med en prioritering. Aktuella detaljplaner är viktigare att digitalisera först än gamla planer.
  - Det första primära är att föra över de analoga planerna till ett digitalt format.
  - Alla äldre detaljplaner som inte är utförda måste finnas med i den digitaliserade basen.
  - Viktigt att prioritera tillväxtkommuner.
  - Viktigt att prioritera de nya och lägga vår kraft på de aktuella, max 2 år tillbaka, och framför allt de som pågår nu och det som är framåt. De gamla har inte samma behov.



## 6. Boverket menar att både tekniskt överföringsformat och planbestämmelsernas innehåll måste regleras. Ser du ytterligare behov av reglering för att digital hantering ska fungera?

(Bas: Totalt (42), Kommuner (18), Konsulter (6), Leverantörer (6), Samrådsparter (4), Andra organisationer (8))





## Vilket ytterligare behov av reglering behövs för att digital hantering ska fungera?

### Bas: de som svarat att det finns ytterligare behov av reglering (18)

- Det kommer att kräva gemensamma och effektiva system som håller över tid.
- Boverket måste få förskrivningsrätt som tvingar kommunerna till ett bestämt arbetssätt.
- Ärendehanteringsprocessen kan också behöva regleras
- En standardisering av planbeskrivningen som tillhör en detaljplan och där man beskriver syftet med planen.
- Planprocessen
- Processen i stort, hur vi lämnar data mellan varandra hela vägen; i samtal, när det gäller bygglov, överlämningspunkter, start- och slutbesked etc.
- Presentationsytorna kopplade till planbestämmelserna. I en digital värld kan det vara bra om det finns en typ av standard för det, med utgångspunkt i GIF.
- En teknisk standard för annan viktig information, som upplysningar, som ska kunna hänga med.
- Planbestämmelser måste synkas med hur annan data, byggnadsdata, framställs allmänt.
- Behöver synkas med planprocessarbeten och med öppna data, SMHI etc.
- Hållbarhetsfrågor och sanitära gränser bör också adresseras.
- Reglering av grundkartan.
- Tror man behöver titta på certifiering av serietillverkade hus för att kunna digitalisera ännu bättre.



## Om det blir en sådan reglering, vilket stöd behöver din kommun?

### Bas: kommuner (17)

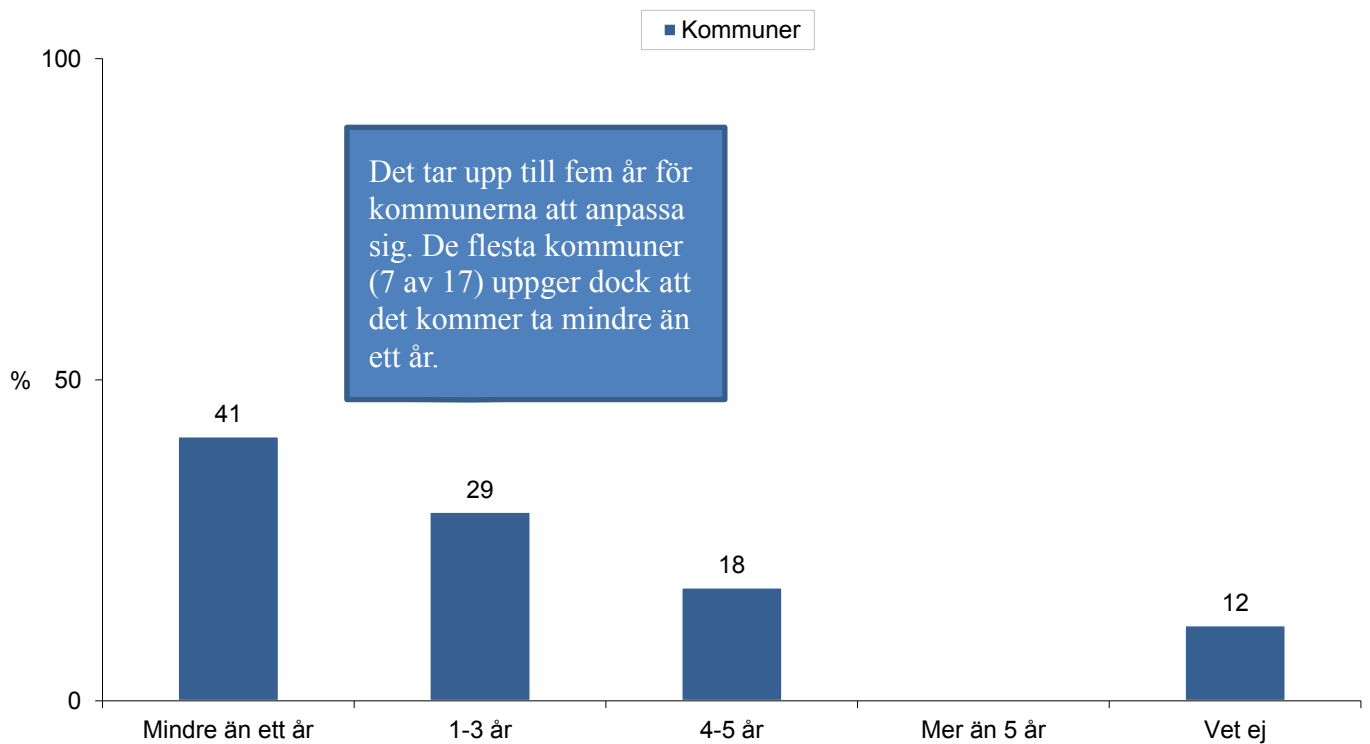
- Kompetensstöd och kompetensutveckling. Utbildningar och resurser i form av exempelvis utlåning av personal.
- Ekonomiskt stöd.
- Erfarenhetsutbyte mellan kommuner och relevanta myndigheter (som Boverket), samt ett forum för detta.
- Stöd från programvaruleverantörer.
- Support från Boverket. En sittande support i vårt system som vi ritar i, för att lättare komma vidare i arbetet.
- Vi behöver gemensam teknik, programvara, och en enhetlig utbildning så att alla gör på samma sätt.

Resultatet visar att det behövs olika mycket stöd i olika kommuner, beroende på hur långt i processen kommunen kommit. Några kommuner har redan startat processen och behöver inte stöd i samma utsträckning.



## 8. Om en reglering av detaljplanernas tekniska utformning och planbestämmelserna blir verklighet, hur lång tid anser du att din kommun behöver för att anpassa er?

(Bas: Kommuner (17))







## **Om det ställs krav på att även äldre detaljplaner ska digitaliseras, vilken typ av stöd anser du att din kommun behöver då?**

Bas: kommuner (17)

- Vi har gjort arbetet och behöver hjälp med att konvertera den första versionen av standarden till den nya
- Ekonomiskt stöd
- Konsultstöd
- Erfarenhetsutbyte och ett forum för det
- Programvara
- Utbildning
- Tid
- Resurser, personal
- Vi har gått ihop tre kommuner och har en slags samverkan där vi byter erfarenheter. Bara det har varit till stor hjälp.
- Erfarenhetsdatabas/support, som man kan kontakta för hjälp.
- Hjälp med att tolka gamla planer, här kommer det dyka upp många frågor.

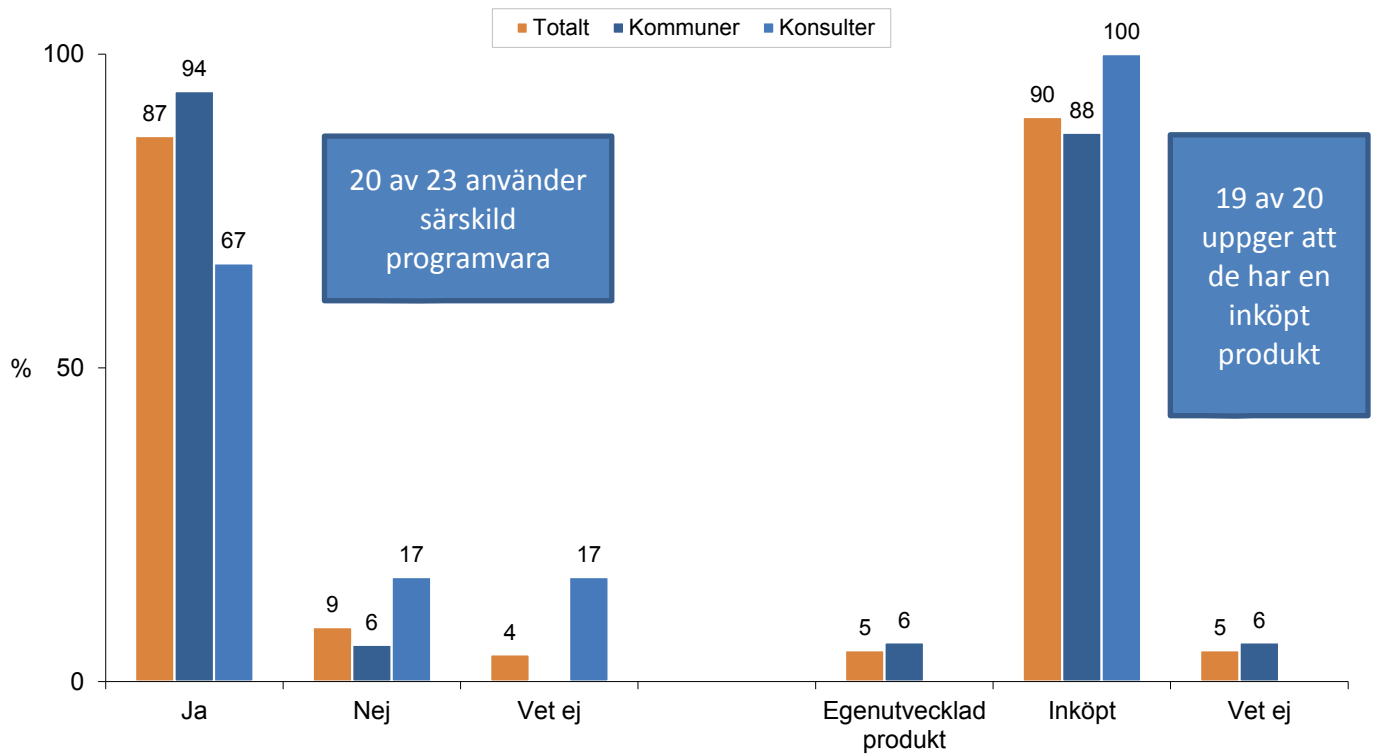


**10. Använder din organisation särskild programvara för framtagande av detaljplaner?**

(Bas: Totalt (23), Kommuner (17), Konsulter (6))

**11. Är programvaran inköpt eller är det en egenutvecklad produkt?**

(Bas: Totalt (20) Kommuner (16), Konsulter (4))

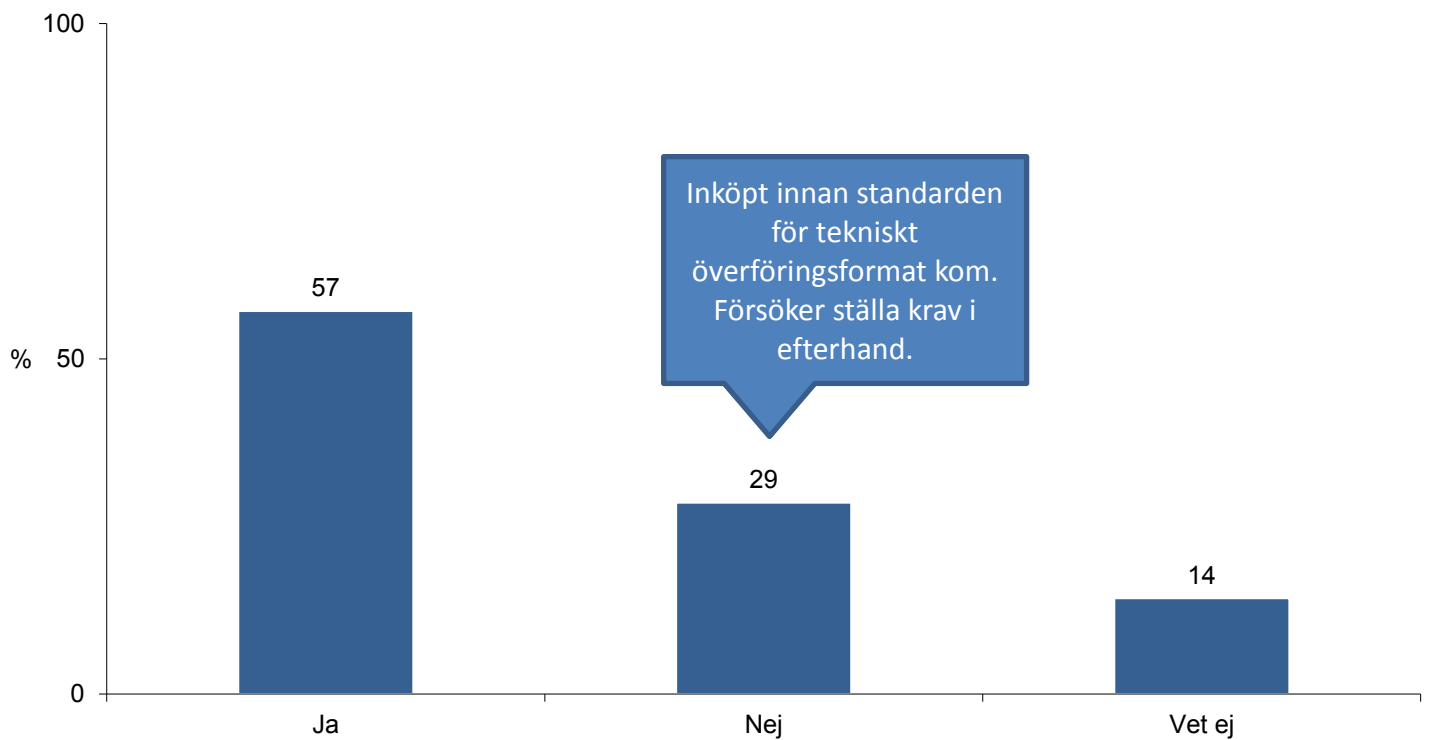




## 12. Ställer din kommun krav på att programvaran stödjer den standard för tekniskt överföringsformat som finns?

(Bas: Kommuner (14))

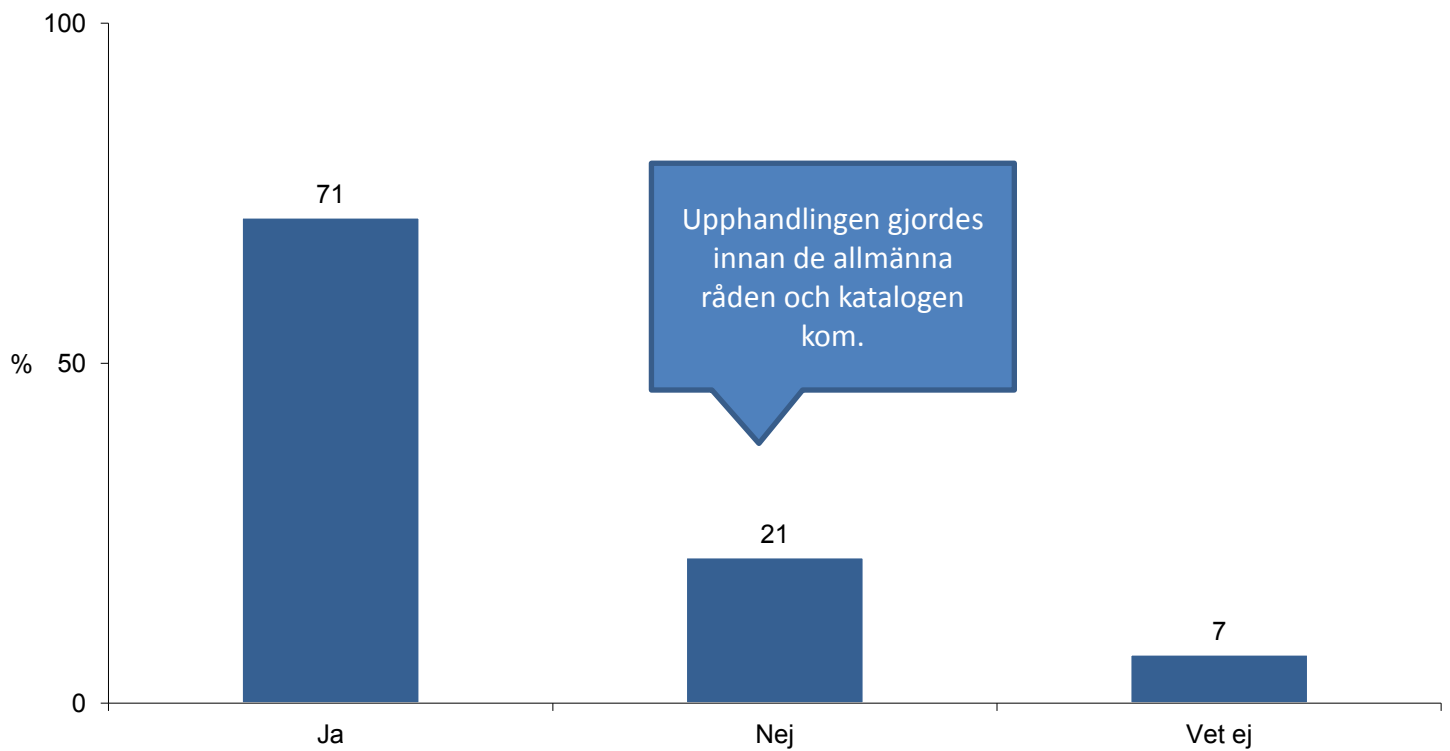
■ Kommuner





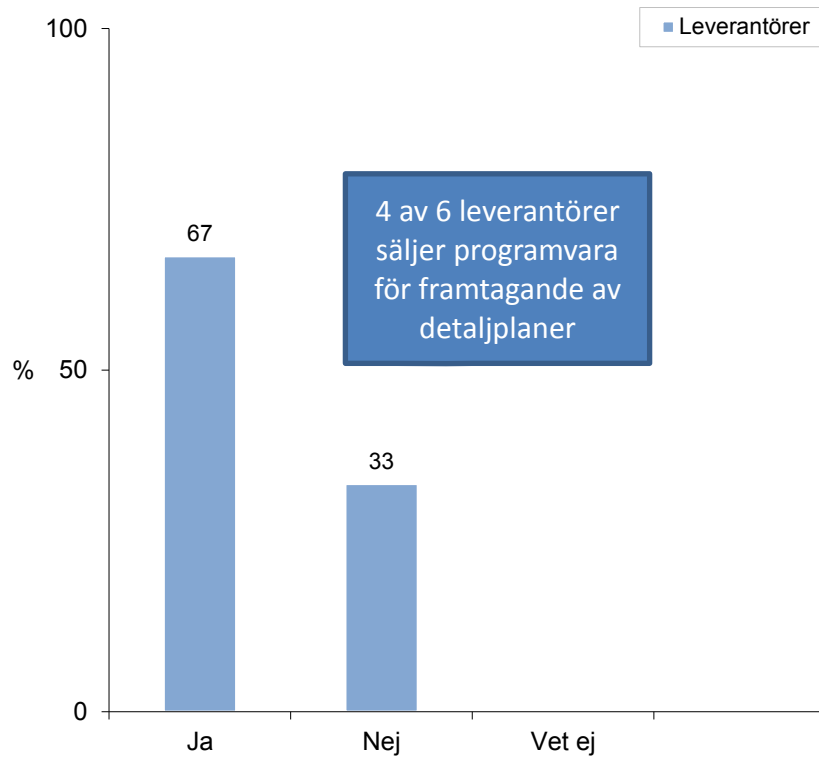
### 13. Ställer din kommun krav på att programvaran stöder Boverkets katalog för planbestämmelser? (Bas: Kommuner (14))

■ Kommuner

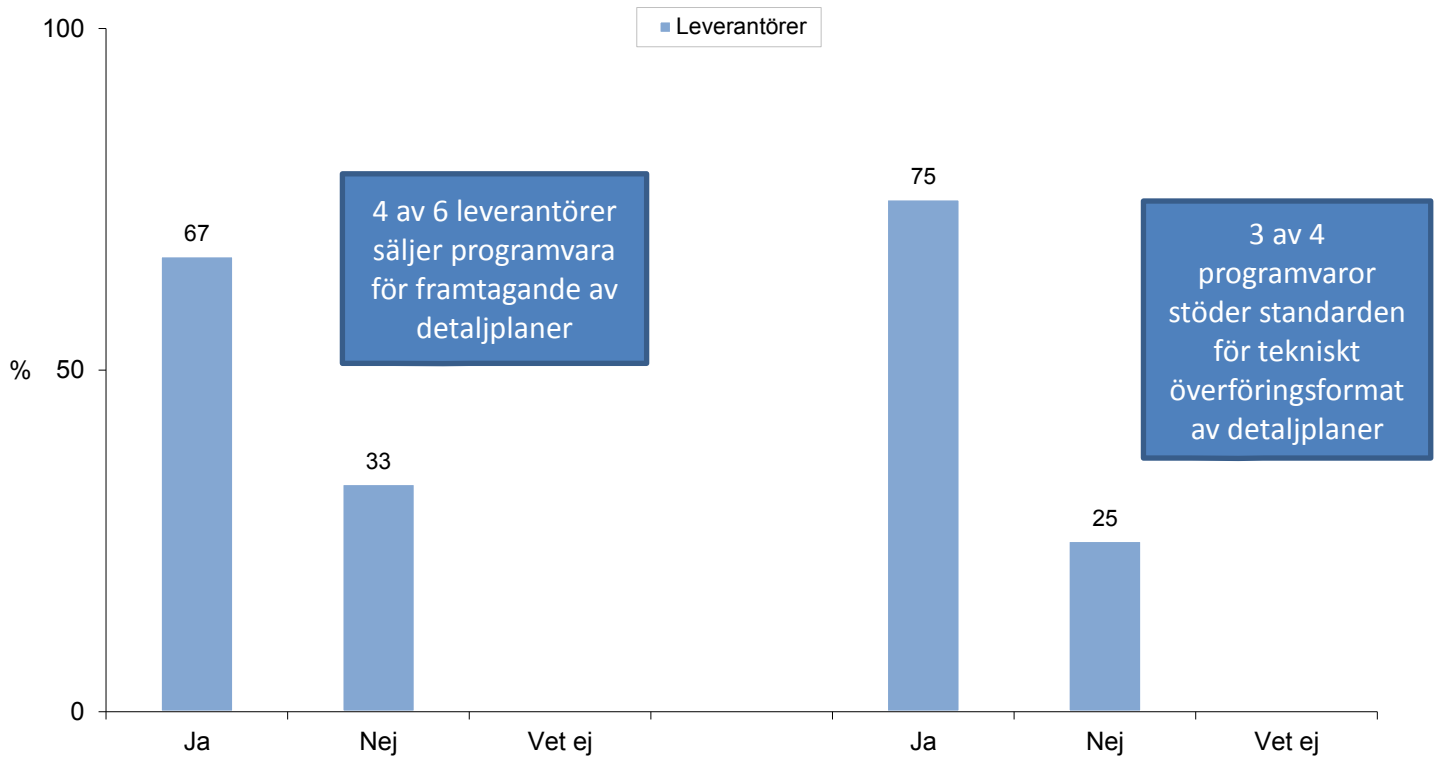




**16. Säljer ditt företag särskild programvara för framtagande av detaljplaner?**  
(Bas: Leverantörer (6))



**17. Stödjer programvaran den standard för tekniskt överföringsformat som finns?**  
(Bas: Leverantörer (4))





## Markörs reflektioner

Det råder en bred positiv inställning till framtagandet av en nationell databas för digital hantering av detaljplaner<sup>14</sup>. Respondenterna uppger att det kommer att underlätta och effektivisera arbetet samtidigt som hanteringen blir mer rättssäker. Det kommer även göra det enklare för olika grupper att samarbeta och ökar transparensen gentemot medborgarna.

Standarden ska dock inte vara för stelbent så att det påverkar kommunernas möjligheter att styra innehållet i planerna, bara formen. Det finns viss oro för att det kommer bli dyrt och ta lång tid att ställa om arbetet samt att regleringen blir för detaljerad och inflexibel. En del kommuner tror även att det blir svårt att digitalisera existerande detaljplaner, speciellt på grund att det kan vara svårt att tolka gamla planer. Det är emellertid ett arbete som måste utföras för att arbetet med digitala detaljplaner ska fungera smidigt, inklusive byggandet av e-tjänster.

Stöd i form av pengar, utbildning/konsultstöd och erfarenhetsutbyte kommer behövas vid omställningen. Behovet av stöd beror dock lite på hur långt man redan kommit i digitaliseringsarbetet.

För att den tekniska omställningen för detaljplanshanteringen ska fungera uppger lite mindre än hälften av respondenterna att ytterligare regleringar kan behöva införas så att alla arbetar med ett gemensamt system och hanterar arbetet på samma sätt.

Frågan är hur leverantörer som idag säljer programvara för framtagande av detaljplaner påverkas. De vi har intervjuat är i hög grad positiva och ser fördelar. Det blir billigare att utveckla en programvara om planerna ser likadana ut och den inte behöver anpassas till olika arbetsätt. Det blir också lättare att bygga bra tjänster när alla användare har samma arbetsätt.

---

<sup>14</sup> Notera dock att det är ett riktat urval och att de kommuner vi intervjuat är kommuner som kommit långt i digitaliseringsprocessen.



## Kontakt Markör

### **För frågor kontakta:**

Linn Nilsson

Linn.Nilsson@markor.se

Mob 0702 188441

### **Bilagor:**

Enkät

Öppna svar

Rådatafil





# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)