Region Stockholm

Kulturförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-04-27

Diarienummer:
KN 2022/136

Handläggare:
Johanna Lagerström

Remiss av Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner, Fi2021/03959

Ärendebeskrivning

Boverkets rapport innehåller ett förslag på definition av elektroniska original och former för långtidsbevarande av digitala detaljplaner. I egenskap av arkivmyndighet i Region Stockholm lämnar kulturnämnden sitt yttrande i ärendet.

Beslutsunderlag

Föreliggande tjänsteutlåtande 2022/136
Förslag till yttrande från Regionarkivet 2022-04-26

Förslag till beslut

Kulturnämnden beslutar följande.

1. Kulturnämnden beslutar att anta förslaget till remissyttrande och uppdrar åt förvaltningen att sända in yttrandet till Finansdepartementet
2. Paragrafen justeras omedelbart

Kulturförvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Initiativet att en statlig aktör tillhandahåller en gemensam digital infrastruktur är en god ambition för att ensa hanteringen vid övergång till digitala arbetssätt. Region Stockholm menar dock i sitt yttrande att förslaget innehåller brister rörande databasens syfte, förankring i gällande lagstiftning och tydlighet i formatfrågor samt avseende vilka konsekvenser förslaget får för berörda kommuner och regioner. Region Stockholm avstyrker därför ett genomförande av förslaget i dess nuvarande utförande.

Bakgrund

Region Stockholm har fått denna rapport för yttrande. Rapporten innehåller förslag till en nationell centraliserad publicering och hantering inklusive långtidsbevarande av digitala detaljplaner som upprättas hos landets kommuner. Förslaget gäller även för de regionplaner som Region Stockholm och Region Skåne har i uppdrag att upprätta. Ärendet har beretts av Regionarkivet för kulturnämndens räkning med stöd av Regionledningskontoret, Trafikförvaltningen och Förvaltningen för utbyggd tunnelbana.

Bilagor: Remissyttrande gällande Boverkets rapport, Boverkets rapport Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner, Remissmissiv

Överväganden

Region Stockholm föreslår att den centralt tillhandahållna databasens syfte ska vara tillgängliggörande. Ansvaret att långtidsbevara digitala detaljplaner ska kvarstå hos arkivbildaren, kommunen.

Att tillgängliggöra planer i ett centralt system är en god idé. Att separera en del ur ett detaljplaneärende och arkivera den separat från det övriga ärendet innebär dock flera arkivjuridiskt tveksamma konsekvenser. Det finns inget som hindrar att man förvarar och presenterar information på olika ställen med skilda syften. Om syftet enbart blir tillgängliggörande så är det betydligt lättare att finna lösningar på de juridiska problem och tekniska krav som Region Stockholm lyfter fram i sitt yttrande samtidigt som nyttan med den centrala databasen skulle kvarstå.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet ger inga ekonomiska konsekvenser för kulturnämnden.

Beslutsexpediering

Finansdepartementet

Eva Bergquist
Förvaltningschef

Johanna Lagerström
Regionarkivarie

Region Stockholm

Kulturförvaltningen
Regionarkivet

YTTRANDE/REMISSVAR
2022-04-27

KN 2022/136
ARK 2022–0038

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

Beredning

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

Synpunkter på förslaget

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

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

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

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

Syftet bör endast vara tillgängliggörande

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

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

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

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

Delat arkivansvar och avhändande av allmän handling

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

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

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

Kommunernas behov av åtgärder framgår inte tydligt

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

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

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

Förslaget har många oklara beroenden

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

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

Vem får ansvar för att sekretessklassa information

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

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

Kommunalt självstyre

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

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

Boverket

Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende

RAPPORT 2021:25

Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer

www.boverket.se

Titel: Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer
Rapportnummer: 2021:25
Utgivare: Boverket, december, 2021
ISBN pdf: 978-91-7563-768-6
Diarienummer: 3.4.1 970/2021

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: www.boverket.se
Alternativa format kan beställas från Boverket.
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Förord

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö, ”Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö.”

Denna rapport avser den del av uppdraget som gäller att bedöma om och i så fall vilka rättsliga hinder som finns mot digitala detaljplanebeslut samt att föreslå hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner kan arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Rapporten är sammanställd av Mikael Jardbrink, strateg digital samhälls-byggnad och Lars Svensson, jurist tillsammans med Anna Forsberg, arkivstrateg Lantmäteriet och Magdalena Sjödahl, konsult och arkivarie på företaget ArkivIT.

Karlskrona december 2021

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

Förord 3
1 Sammanfattning 5
1.1 Boverkets uppdrag 5
1.2 Överväganden 5
1.3 Boverkets förslag 7
2 Inledning och läsanvisningar 9
2.1 Boverkets uppdrag 9
2.2 Digital omställning 10
2.3 Läsanvisning 14
2.4 Begrepp 14
3 Lösningsförslag 16
3.1 Alternativa lösningar 18
3.2 Beprövad lösning 20
3.3 Författningsförslag 21
3.4 Konsekvenser 30
4 Bakgrund 37
4.1 Gällande regelverk, plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen 37
4.2 Begreppet ”original” i en digital kontext 38
4.3 Att långtidsbevara information i en digital kontext 39
4.4 Informations- och arkivansvar 44
4.5 Kort om elektroniska stämplar och underskrifter 47
4.6 Omvärldsbevakning 49

1 Sammanfattning

1.1 Boverkets uppdrag

Boverket har fått i uppdrag att bedöma om och i så fall vilka rättsliga hinder som finns mot digitala detaljplanebeslut. Boverket ska också föreslå hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner kan arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Boverket uppfattar uppdraget så att det är en robust nationell lösning som efterfrågas, med anledning av planinformationens värde för samhällsbyggandet. Detta värde har redan givits uttryck genom kraven i gällande regelverk, att kommunerna är skyldiga att skicka detaljplaner som fått laga kraft till lantmäterimyndigheten för registrering i fastighetsregistret och lagring i Lantmäteriets databas, Arken[1]. Värdet har också givits uttryck genom de nyligen införda kraven i PBL om att informationen i detaljplaner ska kunna överföras och behandlas digitalt utifrån en nationell samhällsnytta. Genom detta krav träffas även sådan information som anger planerad markanvändning av de krav som anges i Inspire-direktivet, som införts i Sverige genom lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

I rapporten behandlas i första hand detaljplaner, men de förslag Boverket lämnar bedöms också kunna användas för översiktsplaner och regionplaner när dessa kan hanteras digitalt på motsvarande sätt.

1.2 Överväganden

1.2.1 Det finns hinder i dagens regelverk

En avgörande fråga är om dagens regelverk hindrar den efterfrågade utvecklingen, att digitala detaljplaner har originalstatus och att planer långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet. Boverket bedömer att det finns sådana hinder och att den önskade utvecklingen ställer krav på ändring av gällande regler och införande av nya regler.

Ett sådant rättsligt hinder är att det i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, anges att regleringen i en detaljplan ska redovisas på en plankarta.

[1] Arken är Lantmäteriets egenutvecklade system för mottagande, långtidsbevarande och tillhandahållande av Lantmäteriets digitala arkiv, främst av förrättningshandlingar men även registrerade planer och bestämmelser. Planer och bestämmelser registreras i Arken för att kunna tillhandahållas till registrerade kunder genom tjänsten ArkivSök där planen söks fram genom sitt aktnummer. Planer söks även via registerkartan som ger länkning till fastighetsregistret och därigenom länkar till aktuella planerna i Arken.

Enligt praxis är förvaltningsbeslutet en redovisning av regleringen på en bild där informationen inte kan hanteras digitalt.

Det finns redan ett krav på att planinformation ska kunna överföras och behandlas digitalt, men det finns ännu inga standardiserade lösningar för långtidsbevarande. Detta har skapat en otydlighet om vad som är originalhandling och hur denna ska långtidsbevaras.

Eftersom det saknas standardiserade lösningar har kommunerna inte förmåga att lagra, långtidsbevara och tillhandahålla förvaltningsbeslutet i digital form. Boverket menar att staten behöver erbjuda en standardiserad lösning som garanterar autenticitet och proveniens i digitala originalhandlingar. Förutsättningar för långtidsbevarande utvecklas i avsnitt 4. Bakgrund.

Förslagen utgår från att det är det digitala förvaltningsbeslutet som utgör original, därför krävs det ändringar i PBL och ett nytt regelverk för att skapa förutsättning för en enhetlig hantering av planer som fått laga kraft.

1.2.2 Det finns exempel på nationella lösningar för hantering av digitala original

De förslag Boverket lämnar i denna rapport som avser att ge digitala detaljplaner originalstatus bygger på beprövade regler som sedan flera år tillbaka används för att hantera lokala trafikföreskrifter och ansvarsförhållandet mellan kommunen och Transportstyrelsen. Kort innebär det att kommunen upprättar lokala föreskrifter, motsvarande detaljplaner, som man överför till en nationell databas som staten genom Transportstyrelsen ansvarar för. Originalstatus säkras genom reglerade administrativa rutiner som har stöd i lag.

1.2.3 Distribuerad lösning eller samlad lösning – kommunerna eller staten

En annan avgörande fråga är om kommunerna ska ges ansvar för att skapa nödvändiga förutsättningar för långtidbevarande av planer med försäkran om bibehållen funktionalitet och med krav på att också kunna tillhandahålla informationen för nationella och kommersiella behov i maskin-till-maskinlösningar. Boverket bedömer att detta inte är möjligt idag och ser inte heller att det är möjligt inom överskådlig tid.

Om en distribuerad lösning ska kunna väljas måste alla kommuner ha tillgång till en e-arkivlösning och det måste finnas ett regelverk som skapar en enhetlig hantering, lagring, långtidsbevarande och tillhandahållande. Så ser det inte ut idag, se vidare avsnitt 3 Konsekvenser.

Även av samhällsekonomiska skäl är det tveksamt om 290 enskilda lösningar skulle kunna rekommenderas.

Boverket menar att staten måste ta ansvar för att lösa långtidsbevarande av digitala planer med syfte att denna information säkert kan tillhandahållas i alla de sammanhang den behövs idag och i framtiden. Det finns idag ett regelverk som säkrar att bland annat Lantmäteriet har tillgång till aktuell planinformation. Även en framtida lösning måste trygga motsvarande nationella behov.

Boverkets förslag är att en central myndighet, Boverket eller någon annan myndighet, med stöd av lag, får ansvar för en nationell plandatabas och genom bemyndigande kan utveckla nödvändiga villkor för lagring, långtidsbevarande och tillhandahållande.

1.3 Boverkets förslag

Boverkets förslag syftar till att skapa tydlighet i vilken version av detaljplanen som ska ligga till grund för beslut, som exempelvis bygglovsbeslut, och tolkning av planbestämmelserna. Den digitala detaljplanen, med full digital funktionalitet, lagras och långtidsbevaras i en nationell databas. Staten tar ansvar för lagring, långtidsbevarande och tillhandahållande. Kommunen ansvarar för informationskvaliteten och överföring till databasen. Hanteringen säkras genom en reglerad administrativ process. Staten garanterar att planinformationen hanteras säkert och att den kan användas så som det var tänkt när den skapades.

Förslaget innebär att kommunerna upprättar detaljplaner enligt de regler som gäller idag och som är tvingande efter den 31 december 2021, att detaljplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt enligt 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. När detaljplanen fått laga kraft ska kommunen överföra planen till den nationella databasen enligt de regler som föreskrivs. I stället för att som idag leverera planen till lantmäterimyndigheten utan krav på bibehållen digital funktionalitet sker leveransen med den funktionalitet kommunen redan skapat. Förslaget bygger både på tillit till proveniens och teknisk kontroll av autenticitet. Den administrativa processen formaliseras så att den som överför informationen identifierar sin behörighet att utföra åtgärden. Kontroll av filen utförs med en teknisk kontroll av bland annat informationens checksumma.

Den myndighet som ansvarar för databasen och registret har ansvar för att säkerställa att informationen kan användas och eftersökas under hela informationens livslängd. Boverket föreslår alltså ett delat arkivansvar mellan stat och kommun. Syftet med detta är att inom en rimlig tid skapa en säker lagring och ett långtidsbevarande. Det finns idag inte någon generellt reglerad lösning på långtidsbevarande av geodata. Men det finns beprövade internationella lösningar för långtidsbevarande i form av standarder för både utformning av systemstöd, förvaltning och metadata som exempelvis Lantmäteriet liksom många andra myndigheter beslutat

att använda som grund för sina arkiv för digital information. Såvitt Boverket kan bedöma erbjuder sådana lösningar också en skalbarhet. De kan alltså också användas för andra geodatamängder och över tid anpassas efter nya behov samt uppfylla nödvändiga krav på format-konvertering och migrering.

Staten tar ansvar för tillhandahållande av planinformation, som definieras som värdefulla data. Tillhandahållandet av helt öppen information kan exempelvis ske via den Nationella geodataplattformen och andra tjänste-plattformar medan den fullständiga informationen kan tillhandahållas, efter sekretessprövning, direkt från den nationella plandatabasen.

Om förslaget att upprätta en ny databas för digitala planer med stöd av en ny lag väljs innebär det bland annat att kommunen inte längre behöver överföra detaljplaner till lantmäterimyndigheten för registrering i fastighetsregistret och lagring i Lantmäteriets databas, Arken. Det innebär också att Lantmäteriet inte behöver anpassa och utveckla Arken för att hantera digitala detaljplaner som upprättas enligt de krav som ställs i PBL, PBF och i Boverkets föreskrifter. Det innebär också att i första hand de myndigheter som har behov av gällande planinformation kan få till-gång till den i tillförlitlig originalform direkt från den föreslagna data-basen. Staten garanterar också att planinformation lagras och långtids-bevaras på ett enhetligt och standardiserat sätt.

2 Inledning och läsanvisningar

2.1 Boverkets uppdrag

Som en del i "Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö" som Boverket har fått av regeringen ingår det att bedöma om och i så fall vilka rättsliga hinder som finns mot digitala detaljplanebeslut. Det ingår också att föreslå hur digitala detalj-, översikts- och regionplaner kan arkiveras på ett beständigt sätt, med en bibehållen digital funktionalitet. Boverket ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Boverket anser att det är fyra grundläggande frågor som behöver lösas:

- Gällande planer ska vara digitala så som de upprättats hos kommunen och regionen och de ska ha originalstatus.
- De digitala planerna ska långtidsbevaras i sådan digital form att de kan återanvändas som original för maskinell hantering.
- De digitala planerna ska vara tillgängliga på ett sätt så att den samlade informationen kan användas säkert i offentliga och kommersiella tjänster idag och i framtiden.
- Planens totala informationsmängd ska finnas tillgänglig nationellt.

De förslag Boverket lägger fram avser i första hand sådana digitala detaljplaner som upprättas enligt de regler som gäller efter den 31 december 2021, 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338). PBF, och översiktsplaner och regionplaner när dessa har fått en motsvarande reglering som detaljplaner.

Målsättningen är att minimera förändringarna i de lagar och förordningar som är berörda. Boverket föreslår därför inte några förändringar som påverkar hanteringen av planerna mellan kommunerna och staten. Men förslaget påverkar ansvarsförhållandena så till vida att staten och kommunerna föreslås dela på arkivansvaret för planer.

2.1.1 Avgränsningar i rapporten

Denna rapport fokuserar på plan- och bygglagens (2010:900), PBL:s tillämpningsområde med de underlag som krävs för olika beslut och själva besluten som enligt uppdraget ska gälla detaljplan, översiktsplan och regionplan.

Lösningsförslagen omfattar de nödvändiga förutsättningar som krävs för att kommunerna och andra berörda myndigheter ska kunna hantera de digitala planerna.

Frågan om i vilken utsträckning information ska vara öppen och tillhandahållas för allmänheten hanteras inte. Frågan om öppna data bereds fortfarande med utgångspunkt ifrån huvudbetänkandet av Öppna data-utredningen ”Information genom innovation” (SOU 2020:55). De olika fysiska planerna är sådana öppna data och klassificeras särskilt som värdefulla data. En lagstiftning som införlivar denna ändring av PSI-direktivet[2] kommer sannolikt inte vara på plats innan planer tas fram digitalt och måste kunna arkiveras.

2.1.2 Dialog och samverkan under rapportförfattandet

Inom arbetet med denna rapport har möten och dialog hållits med representanter från myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Riksarkivet, Lantmäteriet, Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (SKA) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

För att få veta mer om befintlig lösning för trafikföreskrifter har även möte hållits med representanter från Transportstyrelsen samt med representant från Växjö kommun, som beskrivit processen med att ta fram digitala trafikföreskrifter från den kommunala sidan.

2.2 Digital omställning

De flesta av oss förväntar sig att den nya tekniken ska förenkla vår vardag. Boverket och andra myndigheter, som Lantmäteriet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna liksom kommunerna, har ansvar som påverkar och formar människors vardag. Det förväntas av oss som ansvariga aktörer att vi utnyttjar digitaliseringens potential och att vi gör saker enklare, som att hitta information, att få hjälp med ärenden, att förstå processer och att få möjlighet att delta i arbetet med att förändra det samhälle och den plats vi lever och verkar i. Det finns också konkreta krav som Sverige i EU tillsammans med övriga medlemsländer formulerat om att grundläggande information i samhället ska kunna användas av alla aktörer med den enskilda individen i fokus. Boverket uppfattar att vår väg stakas ut av att:

- Digitalisering är en global trend
- Digitaliseringen påverkar hela samhället
- Digitaliseringen ger oss möjlighet att utveckla verksamheter
- Digitaliseringen skapar en efterfrågan på och ett behov av förändring
- Digitaliseringen ställer krav på grundläggande enhetlighet

[2] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/ 1024 - av den 20 juni 2019 - om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

- EU ställer krav på gemensam grundsyn kring informationshantering, som öppna data (PSI), GDPR[3], Inspire[4] och principer som ”En väg in” (SDG)[5]
- Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter
- Vi ska nyttja digitaliseringens möjligheter till att göra samhällsbyggnadsprocessen digital
- Regelverken, både de generella lagarna som förvaltningslagen (2017:900) och sektorslagarna som PBL, ska anpassas för en digital hantering av information och digitala ärendeprocesser.

En digital samhällsbyggnadsprocess bygger på användning av information som är digitalt tillgänglig och tillförlitlig, det vill säga autentisk och korrekt samt tydligt uppmärkt med status såsom huruvida det är ett juridiskt bindande beslut, utkast för remiss eller granskning etcetera. För att kunna tillgängliggöra informationen och för att kunna få tillgång till den via e-tjänster behöver informationen vara beskriven till innehåll, ägande, kvalitet, sekretess och så vidare. Är informationen resultatet av ett formellt beslut ska detta också framgå.

För att användarna och mottagarna av informationen ska veta att den är riktig behöver den också förses med information eller presenteras i en kontext som garanterar dess äkthet och autenticitet.

För att hanteringen av informationen ska kunna ske rättssäkert måste verksamhetssystemen vara uppbyggda så att informationen kan överföras utifrån gemensamma standarder och även långtidsbevaras utifrån gällande praxis och standarder. Förståelse för långtidsbevarande måste finnas med när verksamhetssystemen designas. Det måste därför finnas specifikationer som hanterar överföring och långtidsbevarande och som fungerar i sitt sammanhang.

Inom den offentliga sektorn berörs staten, regionerna och kommunerna. Alla offentliga aktörer måste kunna läsa, överföra, lagra och tillgängliggöra relevanta informationsmängder som bär innehållet i förvaltningsbesluten.

2.2.1 Dagens ansvarsförhållande

Enligt 7 kap. 1 § PBL ska regional fysisk planering ske i Stockholms län och i Skåne län. Regionen ansvarar för denna planering. I övrigt är det

[3] L_2016119SV.01000101.xml (europa.eu)
[4] L_2007108SV.01000101.xml (europa.eu)
[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012Text av betydelse för EES.

enligt PBL en kommunal angelägenhet att planera mark- och vatten-användning i kommunen. Ansvaret medför att kommunen ska ha en aktuell och kommuntäckande översiktsplan[6] och då det till exempel planeras för förändring av bebyggelsen eller det finns ett behov av bevarande av bebyggelsen ska förutsättningarna för detta regleras med detaljplan[7].

I processerna att ta fram planer är förutom kommunen också länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten alltid aktivt delaktiga. Överklagade beslut hanteras av mark- och miljödomstolarna vilka därmed också har en viktig roll.

Kommunen upprättar planhandlingar och beslutar i dessa ärenden. Kommunen har därmed ansvar för att långtidsbevara handlingarna.

Kommunerna ska enligt 2 kap. 5 a § PBF från den 1 januari 2022 tillhandahålla detaljplaner och planbeskrivningar, som är påbörjade från och med det datumet, i digital form. Kravet på kommunerna i PBF är att planerna ska vara överförbara och ska kunna behandlas digitalt. Informationen ska struktureras enligt Boverkets föreskrift (2020:5) om detaljplan.

Varje myndighet är ansvarig för att vårda sitt arkiv, det vill säga myndighetens allmänna handlingar, fram tills att respektive arkivmyndighet övertagit ansvaret. För de kommunala och regionala myndigheterna är kommun- respektive regionstyrelsen arkivmyndighet om inte annan nämnd eller styrelse har utsetts medan Riksarkivet är arkivmyndighet för de statliga myndigheterna.

Arkivansvaret innebär att myndigheters allmänna handlingar ska bevaras, hållas ordnade och vårdas för att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av informationen, säkerställa behov av information för rättskipning och förvaltning samt för forskningens behov. Allmänna handlingar får dock gallras efter att det utretts att inga av de tre bevarandegrunderna för arkivet äventyras. Då både inkommande och upprättade handlingar utgör allmänna handlingar på en myndighet bevaras i många fall, inte minst inom detaljplaneprocessen, samma information på flera myndigheter. Arkivansvaret är inte begränsat till den information som befinner sig i en arkivlokal eller i ett digitalt (e-)arkiv. All information som hanteras på en myndighet ska säkras för åtkomst på lång sikt. Detta innebär i praktiken att till exempel utformningen av beslut ska vara anpassat för arkivering och ska kompletteras med den metadata som behövs för att säkerställa att informationen är sökbar och begriplig både idag och i framtiden.

---

[6] 3 kap. 1 § PBL.
[7] 4 kap. 1 och 2 §§ PBL.

Kommunen är enligt PBL skyldig att skicka planer som fått laga kraft till bland annat lantmäterimyndigheten, 5 kap. 32 § 2 PBL.

Enligt lag (2000:224) om fastighetsregister ska information som är fastighetsanknuten hållas i ett nationellt register, fastighetsregister. Planer är en sådan informationsmängd. Registrets ändamål är att uppfylla de olika behov samhället och enskilda har av tillgång till fastighetsanknuten information. När det gäller planer handlar det primärt om att informationen är nödvändig vid bedömning av fastighetsrättsliga åtgärder.

Lantmäterimyndigheten har enligt fastighetsbildningslagen rätt att föra in uppgifter om planer i fastighetsregistret. Lantmäterimyndigheten för in uppgifterna om de inkomna handlingarna i registret och ser till att planerna lagras i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar, Arken.[8] Villkoren för hanteringen av informationen i databasen regleras i förordning (2011:58) om behandling av personuppgifter för arkiverade handlingar. Information som enligt gällande regler lagras och långtidsbevaras i den ovan nämnda databasen är i en form och detaljeringsgrad som inte motsvarar de behov och de förväntningar som normalt ställs idag på viktig samhällsinformation. Den som söker information kan få upplysning om att ett visst geografiskt område omfattas av en reglering med detaljplan och kan få tillgång till en kopia av beslutshandlingarna i pdf-format.

För att förbättra möjligheten att nationellt hantera planinformation har Lantmäteriet i uppdrag att utveckla en nationell åtkomstpunkt för geodata, Nationell plattform för geodata. Öppen information i detaljplaner är en sådan informationsmängd som ska hanteras via plattformen. Det finns idag ingen reglering av innehåll eller villkor för hantering av informationen via plattformen på motsvarande sätt som gäller för den databas för arkiverade handlingar där planerna lagras och långtidsbevaras. Lantmäteriet är datavärd för den information som kommunerna väljer att leverera till plattformen. Villkoren för överföring av planinformationen beskrivs i de nationella specifikationer Lantmäteriet ansvarar för.

Boverkets uppdrag ska ses mot bakgrund av de förhållanden som beskrivs ovan.

---

[8] Arken är Lantmäteriets egenutvecklade system för mottagande, långtidsbevarande och tillhandahållande av Lantmäteriets digitala arkiv, främst av förrättningshandlingar men även registrerade planer och bestämmelser. Planer och bestämmelser registreras i Arken för att kunna tillhandahållas till registrerade kunder genom tjänsten ArkivSök där planen söks fram genom sitt aktnummer. Planer söks även via registerkartan som ger länkning till fastighetsregistret och därigenom länkar till aktuella planerna i Arken.

2.3 Läsanvisning

Rapporten innehåller två delar. Den inledande delen beskriver Boverkets förslag att lösa de frågor som ingår i uppdraget – hur kan digitala detaljplanebeslut ges originalstatus och hur ska digitala detalj-, översikts- och regionplaner långtidsbevaras med bibehållen digital funktionalitet samt en beskrivning av de behov som behöver tillgodoses i och med lösningsförslaget.

Därefter följer en del som beskriver bakgrunden, som är nödvändig för att förstå villkoren för arkivering och hantering av digitala original. Här beskrivs aktuella förhållanden, redogörelse för önskade principer, resonemang om begreppet ”original” i en digital kontext och om långtidsbevarande i en digital kontext liksom en utblick, omvärldsbevakning, om hur dessa frågor har hanterats i några andra länder.

2.4 Begrepp

Arkiv/arkiverad – I arkivlagen (1990:782) anges att en myndighets arkiv bildas av myndighetens allmänna handlingar. I arkivförordningen definieras när allmänna handlingar ska arkiveras. För handlingar i ett ärende gäller det när hela ärendet har slutbehandlats och om handlingen inte tillhör ett ärende gäller det när handlingen har justerats eller färdigställts. För diarier, journaler samt andra typer av register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts. I rapporten används begreppet långtidsbevarande synonymt med arkivering.

Autenticitet - Autenticitet innebär att kvaliteten och trovärdigheten hos informationen ska kunna garanteras. Slutanvändare kan utgå från att informationsmängden är utgiven av ett kompetent och behörigt organ och att den inte har genomgått några förändringar utan är identisk med ursprungstexten.

Checksumma – Checksumma, även kallat hashsumma eller kontrollsumma, är ett tal eller meddelande som används för att kontrollera ändringar eller fel i till exempel en fil eller ett dokument. Kontrollen sker ofta automatiskt utifrån en matematisk process, känd för de parter som behöver kontrollera summan.

Digital och elektronisk (form) – I denna rapport används begreppen digital och elektronisk som generella begrepp för något, en handling eller en viss informationsmängd, som finns i en binär form och att det därmed finns förutsättningar för exempelvis en dator att läsa och hantera materialet**.**

Digitala detaljplaner – Med digitala detaljplaner avses i denna rapport sådana planer som upprättats enligt de tvingande regler som gäller efter den 31 december 2021.

E-underskrifter - I eIdas-förodningen[9] definieras elektroniska underskrifter som ”uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form och som används av undertecknaren för att skriva under.” Elektroniska underskrifter kan sedan kategoriseras i ”enkla”, avancerade och kvalificerade underskrifter.

E-stämplar - I eIdas-fördningen definieras elektroniska stämplar som ”uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form för att säkerställa de senares ursprung och integritet.” Elektroniska stämplar kan sedan kategoriseras i ”enkla”, avancerade och kvalificerade stämplar.

Långtidsbevarande – Långtidsbevarande är att säkerställa att information finns tillgänglig på lång sikt, det vill säga både idag och under en oöverskådlig framtid. Se även definition för arkiv/arkiverad.

Original – I denna rapport syftar ”original” på den handling som är beslutad och det ursprungliga, arkiverade, informationsbeståndet. En detaljplan i original ska vara juridiskt bindande efter att den fått laga kraft.

Proveniens – I denna rapport används ”proveniens” för att beskriva den kontext och det ursprung informationen har när den skapas/framställs. Det svenska arkivväsendet utgår från provenienssprincipen, det vill säga att den ordning som arkivbildaren haft på informationen ska bevaras även i arkivet.

[9] L_2014257SV.01007301.xml (europa.eu)

3 Lösningsförslag

I grunden behöver villkoren för hantering av digital information vara generella och digitaliseringen är i så måtto gränsöverskridande. Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har i uppdrag att lösa många av de för digitaliseringen grundläggande och gränsöverskridande frågorna som exempelvis hantering av öppna- och värdefulla data, e-legitimationer och lösningar för auktorisation.

Boverket hade helst sett att staten löser ut generella frågor om öppna data, e-legitimationer, elektroniska stämplar med mera som förutsättningar för en fungerande digital samhällsbyggnadsprocess. Detta har också påtalats i Boverkets målbildsrapport Vart är vi på väg?[10]

Boverket har efter en noggrann bedömning efter samråd med Riksarkivet, SKR och med stöd av arkivexperter i arbetsgruppen bedömt att nedanstående förslag är den enda möjliga lösningen för att på kort sikt svara upp mot regeringsuppdraget. I korthet innebär förslaget att staten tar ansvar för långtidsbevarande av nationellt och av EU utpekade värdefulla data i form av fysiska planer. I stället för att 290 kommuner behöver skapa lösningar för att långtidsbevara och tillhandahålla detaljplaner, översiktsplaner och regionplaner skapar staten en e-arkivfunktion för beslutshandlingarna i form av digitala planer. Planerna kan sedan skördas i relevanta delar, efter behörighetskontroll och sekretessklassning, för att användas vid handläggning av myndighetsärenden och nationella tjänster av offentliga och privata aktörer.

Boverkets uppdrag handlar om att i en sektorspecifik fråga ge förslag till en lösning för behoven att ge digitala förvaltningsbeslut, digitala detaljplaner, originalstatus och hur beslut om digitala detalj-, översikts- och regionplaner ska kunna långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet. Dessa frågor har inte fått någon generell lösning tidigare och har inte heller lösts specifikt i utvecklingen av den Nationella plattformen för geodata. Det finns idag alltså inte någon befintlig reglering som löser de frågor som regeringen vill finna svar på i detta uppdrag.

Frågan om den nationella geodataplattformen och hur denna ska utvecklas är en fråga som inte berör förslagen i denna rapport. Sannolikt kommer det att behövas en särskild lagstiftning som löser frågan om värdefulla data/öppna data med Lantmäteriet som domänansvarig. Boverket känner inte till när en plattformsreglering kommer till stånd,

[10] Vart är vi på väg? Boverkets målbild om en digital samhällsbyggnadsprocess. Boverkets rapport 2021:15.

men kan konstatera att digitala detaljplaner måste kunna hanteras och arkiveras från 1 januari 2022.

De förslag till författningsändringar Boverket lämnar gäller detaljplaner. Boverket lämnar inget särskilt förslag för översiktsplaner och regionplaner, utan menar att dessa på sikt kan inordnas i samma regelverk.

Generella, teknikneutrala, bestämmelser om informationshantering, hantering i samband med arkivering och vad en allmän handling är finns i bland annat Tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, arkivlagen (1990:782) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Dessa bestämmelser utgör grunden för resonemanget i denna rapport och hur diskussionen om detta sektorsspecifika problem bör lösas.

För att lösa behoven av att ge digitala planer originalstatus och att långtidsbevara dem med bibehållen funktionalitet menar Boverket att en reglering är nödvändig och föreslår en ny registerlagstiftning. Registerlagstiftningen föreslås motsvara regleringen av lokala trafikföreskrifter där förvaltningsbeslut lagras i en nationell databas. Boverket anser att en central myndighet, Boverket eller en annan myndighet, bör få bemyndigande att närmare ange de villkor som behövs för att ett register innehållsmässigt och administrativt ska få de funktionaliteter som efterfrågas.

Boverkets förslag är att de digitala planernas originalstatus säkras genom att det införs en formaliserad administrativ process för att överföra information från kommunen till en nationell databas. Databasen förvaltas av en statlig myndighet på motsvarande sätt som idag används för lokala trafikföreskrifter mellan kommunen och Transportstyrelsen. Se nedan avsnitt 3.2. Beprövad lösning.

Förslaget bygger både på tillit till proveniens och teknisk kontroll av autenticitet. Denna administrativa process ska formaliseras så att den som överför informationen identifierar sin behörighet att utföra åtgärden. Teknisk kontroll av filen utförs exempelvis med hjälp av att en så kallad checksumma påförts informationen och att denna checksumma sedan kontrolleras, det vill säga kontroll görs att inga förändringar skett av filen i samband med eller efter leverans till det gemensamma registret. Den tekniska lösningen för överföring av informationen och lagring av detaljplanerna utformas på ett säkert sätt baserat på beståndets informationsklassning.

Utifrån detta resonemang ska den statliga myndigheten ges ett utökat ansvar för de befintliga nationella specifikationerna för överföring av detaljplaner och planinformation med de kompletteringar som behövs för långtidsbevarande. Dessutom nödvändiga mandat att genom bemyndigande formulera de detaljerade regler som krävs idag för tillgång

till informationen med de hänsyn som måste tas till teknisk prestanda, informationssäkerhet och effektiv processhantering.

Riksarkivet remitterar just nu ett förslag till framtida riktlinjer, som ska ersätta nuvarande regelverk (RA-FS 2009:2), för format för långtidsbevarande av digital information där det till viss del föreslås att stat och kommun ska förhålla sig till samma regler. Detaljplanernas filformat bör därför följa Riksarkivets föreskrifter för elektroniska handlingar. Då arbetet med de nya riktlinjerna pågår föreslår Boverket att filformat väljs och utformas så att kommande nya föreskrifter kan efterlevas.[11]

Det regelverk som Boverket utgår från i förslaget om lokala trafikföreskrifter innehåller alla beståndsdelar som Boverket menar måste lösas för PBL-planer. Den enda skillnaden är att regelverket om lokala trafikföreskrifter hanterar överföring av pdf-filer medan detaljplaner redan omfattas av ett regelverk där informationen fullt ut ska kunna överföras digitalt. Transportstyrelsen och Trafikverket har däremot samma behov av överföring av digital originalinformation bland annat för möjliggörande av självkörande bilar. Det finns därför ett parallellt oreglerat system för överföring av den digitala originalinformationen för att möta omvärldens behov, tyvärr utan lösningar av autenticitet och långtidsbevarande.

3.1 Alternativa lösningar

Boverket har också tittat på förutsättningarna för en helt distribuerad lösning där kommunerna ges ansvar för att hantera digitala detaljplaner som original och att de har ansvar för långtidsbevarande av förvaltningsbesluten med ett ansvar att tillhandahålla planerna nationellt. Boverket gör bedömningen att en lösning där krav ställs på respektive kommun att införskaffa, tillhandahålla och upprätthålla en teknisk lösning med tillhörande förvaltningsorganisation inte är rimlig i dagsläget och skulle ta betydligt längre tid att implementera än det förslag Boverket lämnar i denna rapport. Arbetet med att implementera bevarandelösningar såsom e-arkiv pågår i merparten av landets kommuner (se bakgrundsavsnittet för statistik om antal e-arkiv i kommunerna). Arbetet har kommit olika långt men samtliga kommuner står inför en komplex informationshanteringsproblematik där regelverk och olika informationstyper från ett stort antal verksamhetsområden ska hanteras parallellt. Dessa frågor kommenteras också under rubriken Konsekvenser.

En distribuerad lösning, likt den som Lantmäteriet utgår från när den Nationella geodataplattformen utvecklas, skulle också kunna vara möjlig.

[11] Riksarkivet har den 1 oktober 2021 publicerat remiss, med sista svarsdag den 31 januari 2022. Beslut är planerat att tas under 2022, eventuellt 2023. Se vidare: https://riksarkivet.se/rafs/remiss/ (2021-10-07). https://riksarkivet.se/rafs/remiss/ (2021-10-07).

Men även denna lösning kräver ett regelverk om att digitala planer ska ha originalstatus och att kommunerna ska långtidsbevara planerna i den formen med bibehållen funktionalitet och att all information ska kunna tillhandahållas nationellt. I detta regelverk måste även de administrativa kraven på hanteringen mellan kommunerna och de statliga myndigheterna lösas. Plattformslösningen, så som den ser ut idag, stödjer inte kommunerna om att all information i förvaltningsbeslutet detaljplan ska kunna hanteras och bevaras. Boverket har, som nämnts ovan, valt att inte förorda en distribuerad lösning. En sådan lösning skulle bli betydligt mer ingripande för kommunerna.

3.1.1 Nollalternativ

Ett nollalternativ är att kommunerna fortsatt kommer att hålla den digitala informationen, som kopia av ett arkivoriginal i pappers- eller pdf-format, i sina verksamhetssystem i avvaktan på en generell nationell lösning på hur digitala förvaltningsbeslut och digital information ska kommuniceras, tillhandahållas, lagras och bevaras. Detta skulle emellertid inte ge kommunerna stöd och möjlighet att följa den lagstiftning, både sektorsspecifik och generell för offentlig förvaltning, som gäller. Det skulle också innebära att den digitala informationen inte kan användas fullt ut eftersom den inte har originalstatus, likt den digitalisering av äldre planer som många kommuner idag presenterar i digitala kartlager. Även i ett nollalternativ kommer kommunerna att vara tvungna att kunna hantera digitala beslut. Nollalternativet kräver således 290 lösningar och 290 åtkomstpunkter.

Arkivansvaret kan då till exempel lösas genom att ett nationellt regelverk utformas för att säkerställa att informationen bevaras utan att funktionalitet gallras. Då den digitala arkiveringsmognaden ser väldigt olika ut i landets kommuner skulle detta innebära en rad utmaningar. Många kommuner saknar idag e-arkiv eller har precis implementerat ett e-arkiv. Ekonomistyrningsverket, ESV, publicerade år 2018 rapporten ”Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning” där det framkommer att år 2017 hade 12 % av de 186[12] svarande kommunerna ett e-arkiv på plats och 50 % höll på att implementera ett e-arkiv medan 38 % av kommunerna svarade att de saknade e-arkiv eller att frågan inte var prioriterad i nuläget.[13]

Om inte reglering sker av bevarandet och formatet riskerar även enskilda kommunala arkivmyndigheter använda sig av olika typer av

[12] Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning,* ESV 2018:31, s. 13.
[13] Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning,* ESV 2018:31, s. 50.

bevarandestrategier alternativt fatta olika typer av gallringsbeslut där den digitala funktionaliteten kan komma att gallras eller begränsas.

3.1.2 Utveckling av fastighetsregistret

Inom rapportarbetet har det undersökts huruvida fastighetsregistret kan byggas ut med utökad funktionalitet. Detta har inte utretts närmare då det framkommit i dialog med Lantmäteriet att en utveckling av den befintliga ordningen och att söka en lösning i ändring i fastighetsregister-lagstiftningen inte rekommenderas.

Lantmäteriet förordar inte sådan utveckling mot bakgrund av registrets syfte, funktion i samhället och historiska utveckling av registret.

3.2 Beprövad lösning

Lokala trafikföreskrifter hanteras redan på motsvarande sätt som Boverket menar att digitala detaljplaner skulle kunna hanteras.

Hanteringen av lokala trafikföreskrifter regleras i förordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter. De gällande trafikföreskrifterna finns i Transportstyrelsens register. Lokala trafikföreskrifter är i det närmaste identiska med detaljplaner i sina beståndsdelar. De beslutas av kommunen och är bindande regler. De är uppbyggda av beskrivande texter med relation till en karta. Transportstyrelsen kräver i sina föreskrifter och allmänna råd om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter; (TSFS 2009:78) att trafikföreskrifterna ska överföras/hållas tillgängliga för kungörande i den centrala författningssamlingen.

Utifrån författningssamlingen bygger Transportstyrelsen, Trafikverket och privata aktörer tjänster. Trafikverket har en tjänst som innehåller information som är nödvändig för självkörande bilar. Ett dilemma är att de måste hantera information i pdf/a-format med olika grader av funktionalitet, ibland endast som bilder, ibland med viss funktionalitet. För att kunna tillgodogöra sig digitaliseringens möjligheter har samma programvaruutvecklare som utvecklar programmen för detaljplaner skapat tjänster för att ta fram de lokala trafikföreskrifterna digitalt. De tas alltså i många fall fram enligt samma principer som gäller för detaljplaner som påbörjas efter sista december 2021. Trafikföreskrifterna har redan ett fungerande system för centralt kungörande/registrering och allmänt tillhandahållande. Däremot finns inte den digitala funktionalitet som användaren i slutändan behöver, även om många tas fram digitalt i de tjänster programvaruutvecklarna tillhandahåller.

Motsvarande reglering som för lokala trafikföreskrifter finns idag också för detaljplaner. I PBL och PBF och i fastighetsregisterförordningen regleras att kommunerna ska skicka detaljplanerna till lantmäterimyndigheten som i sin tur ska registrerar vissa uppgifter om dessa i

fastighetsregistret. Regleringen för detta tar inte hänsyn till de krav på digital information som ställs med stöd av 16 kap. 1 a § PBL.

Systemet med trafikföreskrifterna kan användas som förebild för hanteringen av digitala detaljplaner fast med de krav som följer av reglerna i 16 kap. 1 a § PBL tillsammans med antingen en ny registerlagstiftning eller genom ändringar i fastighetsregisterlagstiftningen.

3.3 Författningsförslag

3.3.1 Förslag till ändringar i PBL

För att möjliggöra för digitala detaljplaner med originalstatus och med bibehållen digital funktionalitet föreslår Boverket följande:

Idag regleras i 4 kap. 30 § PBL att en detaljplan är en karta som innehåller uppgifter om hur området delas upp och bestäms för skilda ändamål. Boverket menar att denna beskrivning är otidsenlig och på ett onödigt vis låser fast bilden av en traditionell kartprodukt.

Utgångspunkten är i stället själva regleringen och inte hur beslutshandlingen ska se ut. Regleringen görs inom ett avgränsat område och den ska refereras geografiskt.

Boverket anser att nya digitala detaljplaner inte behöver visualiseras på ett traditionellt analogt vis för att uppfylla tydlighetskravet i PBL. Tydlighetskravet ska alltså inte knytas till ett äldre sätt att upprätta detaljplaner. Dagens digitala verktyg erbjuder en mängd olika funktionaliteter som vart och ett kan uppfylla tydlighetskravet. Boverket menar därför också att det inte längre finns skäl att i lag uttrycka att reglering av frågor om fastighetsindelning får redovisas på en separat karta. Boverket föreslår att nya digitala detaljplaner därför ska beskrivas på ett nytt sätt i PBL.

Boverket föreslår också att 4 kap. 32 § upphävs och att delar av innehållet förs in i en ny 4 kap. 30 §.

Berörda lagrum:

4 kap.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	30 §
En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.	*En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.* *Detaljplanens reglering av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt*

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Om det behövs för att planen ska bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 18 § andra stycket redovisas på en särskild plankarta.	*ska vara geografiskt refererad och tydligt framgå av planen.* *Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.*
32 §	
En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. *Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen.* *Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.*	*Upphävs*

3.3.2 5 kap. 32 § PBL

De författningsändringar som föreslås i detta avsnitt fokuserar på hanteringen när detaljplanen fått laga kraft.

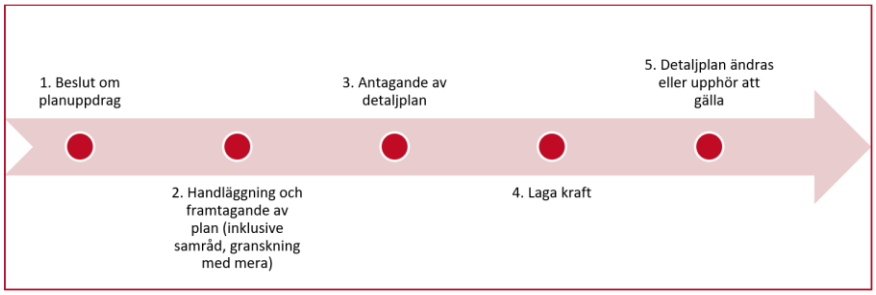


Bild 1: När detaljplanearbetet inleds ska detta ske i en digital kontext anpassad för att kunna uppfylla kraven på den slutgiltiga digitala detaljplanen. Målsättningen är att format och struktur ska vara digitala genom hela processen, och inte bara i samband med att planen fått laga kraft.

Lösningsförslaget nedan är tillämpligt oavsett vilken myndighet som får ansvar för att långtidsbevara och tillhandahålla digitala planer.

Registerlagen reglerar ansvarsförhållandet mellan kommunen och staten och anger vilken central myndighet som är ansvarig för databasen och även arkivansvarig för informationen som överförts från kommunen.

Kommunen föreslås få ansvar för att överföra detaljplanen och planbeskrivningen till den utpekat ansvariga statliga myndighetens databas. Den digitala planen ska ha den form som föreskrivits med stöd av 16 kap.

1 a §, det vill säga det är inte längre möjligt att överföra analog information eller enkelt digital information i form av rastrerade bilder, som exempelvis pdf/a-format.

Kommunen ansvarar för att hålla sin information i den nationella databasen aktuell. Om detaljplanen omfattas av en säkerhets- och/eller sekretessklassning ska kommunen underrätta förvaltande myndighet om detta. En eventuell sekretessklassning kan innebära att informationen kan kräva auktorisation för att få ta del av den.

Kommunen är även fortsatt skyldig att, med undantag för de handlingstyper som definierats i respektive arkivmyndighets gallringsbeslut, bevara beslutsprotokoll med tillhörande bilagor, i sitt arkiv tillsammans med övrig ärendeinformation som uppkommit i samband med framtagandet av detaljplanen.

Den statliga myndigheten ansvarar för att tillhandahålla ett säkert system för den administrativa hanteringen mellan kommunen och staten.

Det ska upprättas en process för hur kommunerna ska kunna ta sitt informationsansvar utan att detaljplanens autenticitet/äkthet ifrågasätts, se vidare nedan.

Samtliga detaljplaner och planbeskrivningar levereras i fastställt format enligt vad som anges i de nationella specifikationerna för överföring av dessa informationsmängder. Formatet med tillhörande metadata ska även uppfylla kraven på långtidsbevarande/arkivering för att säkerställa att informationen är läsbar både idag och i framtiden. Detta innebär att befintliga specifikationer för detaljplan och planbeskrivning måste kompletteras enligt föreskrifter som meddelas med stöd av den nya registerlagstiftningen.

Det är den gällande versionen av detaljplanen som levereras till den nationella databasen.

Leveransprocessen, både utifrån ett tekniskt och ett administrativt perspektiv, utformas på ett automatiserat sätt och minimerar mänskligt handhavande hos både levererande kommun och mottagande myndighet. Registerdata, och annan metadata för att säkerställa säker hantering av informationen, ska hämtas automatiskt från levererad information och behöver inte fyllas i manuellt vid leverans. Leveransprocessen ska även utformas så att verifiering och kontroll sker av att det är korrekt, det vill säga utifrån de uppställda kraven för leveransen, och att informationen levereras av behörig aktör. I samband med leverans ska även checksumma, eller motsvarande teknologi, tillföras informationen så att dess autenticitet/äkthet kan kontrolleras löpande. Se parallell till ansvarsförhållandet mellan kommunen och Transportstyrelsen i För-

ordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter.[14]

Kravet i PBL att kommunen ska skicka detaljplan till länsstyrelsen ska även ersättas av en skyldighet att meddela länsstyrelsen att detaljplanen nu finns tillgänglig hos den ansvariga myndigheten. Länsstyrelsen kan då ta del av informationen via registret/databasen. Databasen ska vara att anse som en automatisk databehandling som är tillgänglig för flera myndigheter i enlighet med 3 § arkivlagen där den ansvariga myndigheten är ansvarig för huvuddelen av upptagningen.

Kommunen ska alltid, för att kunna fullfölja sitt informationsansvar, ha tillgång till de detaljplaner/föreskrifter som gäller, eller har gällt, för kommunens område. Även länsstyrelserna och andra ansvariga myndigheter ska garanteras tillgång till informationen utifrån deras lagstadgade verksamhetsområden.

När detaljplanen har slutat gälla föreslås att den kvarstår i registret för att säkra historik och för att möta eftersökningsbehov så länge det är skäligt. I förlängningen är Riksarkivet, i egenskap av statlig arkivmyndighet, mottagande arkivmyndighet för det aktuella informationsbeståndet i den nationella databasen.

Berörda lagrum:

5 kap.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	32 §
När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen *1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen fick laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,* *2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 8 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och*	*När ett beslut om detaljplan fått laga kraft ska kommunen överföra den gällande detaljplanen och planbeskrivningen till den nationella plandatabasen i den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a § och fastighetsförteckningen till lantmäterimyndigheten samt meddela länsstyrelsen.* *När ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats ska kommunen överföra information om det datum som förordnandet meddelats till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.*

[14] Förordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter Svensk författningssamling 2007:2007:231 t.o.m. SFS 2010:712 - Riksdagen (2021-11-05).

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3. *med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.*	*När ett beslut om upphävande av detaljplan har fått laga kraft ska kommunen överföra information om detta till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.*
	32 a §
	När ett beslut om detaljplan har fått laga kraft ska kommunen med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

3.3.3 Övergångsbestämmelse

Boverket föreslår att en ny övergångsbestämmelse införs som reglerar att alla detaljplaner som tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a § ska omfattas av kraven på överföring till den nationella databasen.

1. X). Denna lag träder i kraft den xx/xx 2022.
2. Bestämmelsen i 5 kap. 32 § ska tillämpas på alla detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 och tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a §.

3.3.4 PBF 2 kap. Planhandlingar

Boverket föreslår att 2 kap. 6 § PBF upphävs. Det finns tre skäl till detta förslag.

Myndigheter ska alltid använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av långtidsbevarande i enlighet med 5 § arkivlagen.

Boverkets förslag att nya detaljplaner ska långtidsbevaras och tillgängliggöras från den statliga myndighetens databas innebär bland annat att registerlagstiftningen utformas så att nödvändiga krav om långtidsbevarande omfattas.

När detaljplanerna som fått laga kraft görs tillgängliga via den statliga myndighetens databas finns det inte något skäl att kommunen ska skicka dessa handlingar till länsstyrelsen för långtidsbevarande.

Berörda lagrum:

2 kap.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
De handlingar som enligt 3 kap. 22 §, 5 kap. 32 eller 39 § eller 7 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) ska skickas till Boverket, länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska vara lämpliga för arkivering.	*Upphävs*

3.3.5 Ny registerlagstiftning

Boverkets förslag är att ta fram en ny registerlagstiftning så att kraven för digitala planer utformas med förordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter som förebild.

En central myndighet, Boverket eller någon annan central myndighet ges bemyndigande att föreskriva detaljerade villkor på motsvarande vis som görs i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter; (TSFS 2009:78).[15]

Förslaget innebär att kravet på kommunerna och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ska regleras i en registerlagstiftning och med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av sådan reglering.

Standarden för långtidsbevarande utformas av registermyndigheten, som har bemyndigande att skriva bindande regler, den ansvariga myndigheten i samråd med Boverket som sakmyndighet, Lantmäteriet som domänansvarig och Riksarkivet som sakmyndighet. Reglerna och den administrativa processen ska följa det som regleras om lokala trafikföreskrifter samt innehålla de tekniska förutsättningarna för långtidsbevarande av digitala planer som följer av 16 kap. 1 a § PBL. Detta

[15] 2009 - Transportstyrelsen (2021-11-05).

innebär att regelverket ställer krav på att hantera ett fullständigt informationsinnehåll.

I författningarna ska även informations- och arkivansvaret regleras liksom tillgång till data.

Boverket rekommenderar att struktur och format i så hög grad som möjligt utgår från befintliga specifikationer och rekommendationer. Ett exempel på detta är de nationella specifikationer som idag används när planinformation översänds till Lantmäteriet. Dessa bör dock, utifrån exempelvis metadatastandarderna METS och PREMIS, ses över och eventuellt kompletteras utifrån följande aspekter:

- Kardinalitet, det vill säga huruvida vissa element är obligatoriska, får förekomma flera gånger eller hur de relaterar till andra värden, för befintliga metadataelement. Exempelvis behöver de beskrivande metadata som idag finns under rubriken *Beslutsinformation* i högre grad vara obligatoriska.
- Säkerställa att samtliga element är tydligt definierade och därmed inte kan tolkas på olika sätt av respektive kommun.
- Säkerställa metadata för att möjliggöra för både kommun och förvaltande myndighet att ta det ansvar för informationen som stipulerats i det föreslagna regelverket. Detta gäller exempelvis förekomst av metadata för informationsklassning såsom eventuell förekomst av sekretess och personuppgifter.
- Säkerställa att metadata gällande interna och externa relationer är utformade för långtidsbevarande.
- Säkerställa att arkivvårdande aktiviteter som framtida filkonvertering och migreringar kan dokumenteras.
- Säkerställa informationens autenticitet.
- Äkthetsbevis för digitala planer

3.3.6 Motiv till författningsändringar

3.3.6.1 PBL

Ändrad paragraf

4 kap. 30 § En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.

Detaljplanens reglering av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska vara geografiskt refererad och tydligt framgå av planen.

Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

Upphävd paragraf

4 kap. 32 § upphävs.

Motivering:

4 kap. 30 § ändras och läggs samman med innehållet i dagens 32 §. 30 § har tidigare reglerat beslutshandlingens innehåll. Syftet med ändringen är att regleringen inte ska ta fasta på att planen är ett dokument i traditionell mening.

När detaljplanerna är digitala och planinformationen är digital och detaljreglerad i Boverkets föreskrifter och allmänna råd räcker det att i 4 kap. PBL ange att den reglering som görs i detaljplan ska vara geografiskt refererad inom det område som planen omfattar.

Detta innebär att regleringen inte tar fasta på den traditionella kartan utan i stället att den på ett mer teknikneutralt sätt inriktas mot den digitala informationen och regleringens geografiska läge.

Med samma motiv finns det inte heller skäl att fortsatt reglera att fastighetsindelning får redovisas på en separat plankarta.

Tydlighetskravet låses alltså inte fast vid att planen ska redovisas som en 2-dimensionell kartbild.

Förslaget att flytta innehållet i den gällande 32 § syftar till att i lagen på ett samlat sätt beskriva regleringen i en detaljplan.

Ändrad paragraf

5 kap. 32 § När ett beslut om detaljplan fått laga kraft ska kommunen

1. överföra den gällande detaljplanen och planbeskrivningen till den nationella plandatabasen i den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a § och fastighetsförteckningen till lantmäterimyndigheten samt meddela länsstyrelsen.
2. När ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats ska kommunen överföra information om det datum som förordnandet meddelats till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

När ett beslut om upphävande av detaljplan har fått laga kraft ska kommunen överföra information om detta till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

Motivering:

Första punkten - Ändringen är en följd av den ändring som tidigare gjorts i 16 kap. 1 a § PBL som förutsätter att detaljplanen tas fram och kan beslutas digitalt.

Följden blir att kommunen blir skyldig att överföra de detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 till den nationella databasen (till den myndighet som har ansvar för denna). För planer som påbörjats innan detta datum införs en övergångsbestämmelse i 16 kap. PBL till denna ändring.

Beskrivningen av villkoren om kommunens ansvar att hålla informationen aktuell i den nya databasen/registret och frågan om långtidsbevarande redogörs under motiveringen till ny registerlagstiftning.

Andra punkten – Andra punkten innehåller information som tidigare reglerades i paragrafens första punkt. Kommunen blir skyldig att överföra information digitalt till den nationella databasen om delar av detaljplanen som får genomföras även om planen i övrigt inte fått laga kraft.

Tredje punkten – Har flyttats till en ny 32a §. Se nedan.

Andra stycket – Kommunen får skyldighet att överföra information om upphävande av detaljplan till den nationella databasen. Beskrivningen av villkoren om kommunens ansvar att hålla informationen aktuell i databasen/registret och frågan om långtidsbevarande redogörs under motiveringen till ny registerlagstiftning.

Ny paragraf

5 kap. 32a § När ett beslut om detaljplan har fått laga kraft ska kommunen med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

Motivering

3 punkten i 5 kap. 32 § flyttas till denna nya 32a § eftersom regleringen inte berör överföring av detaljplaneinformation.

Ny övergångsbestämmelse

1. Denna lag träder i kraft den xx/xx 2022.

2. X). Bestämmelsen i 5 kap. 32 § ska tillämpas på alla detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 och tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a §.

Motivering:

För att alla planer som följer regleringen i PBL för planer som påbörjas efter den 31 december 2021 ska finnas i den statliga myndighetens databas som original föreslås en retroaktiv reglering. Detta innebär att de kompletterade specifikationerna för långtidsbevarande enligt en ny registerlagstiftning även blir tillämpliga för dessa planer.

Upphävd 2 kap. 6 § PBF

2 kap. 6 § upphävs.

Motivering:

Till följd av föreslagen reglering finns det inget skäl att särskilt hantera arkivfrågan i PBF. Det finns ett generellt krav på långtidsbevarande för alla allmänna handlingar och genom den föreslagna regleringen bestäms villkoren för långtidsbevarande av detaljplaner.

3.3.6.2 Ny registerlagstiftning

Ett motiv till att det behövs en ny registerlagstiftning är att lösa ut ansvarsförhållandet mellan stat och kommun.

Ett motiv är att med en registerlagstiftning blir det tydligt vilka data som med stöd av lag ska finnas och vara tillgängliga nationellt i en databas. Det kan också lösa ut hanteringen av personuppgifter med mera.

Ett motiv är att 290 kommuners plandata ska vara tillgänglig från en källa. Att alla berörda aktörer, handläggande och prövande myndigheter ska veta att gällande planer finns tillgängliga.

Ett motiv är att det är mer resurseffektivt att lösa generella frågor om informationssäkerhet vid tillgängliggörande av data i en samlad lösning.

Ett motiv är att ett tillgängliggörande kan drivas fram inom en rimlig tid i stället för att invänta att generella lösningar implementeras lokalt.

3.4 Konsekvenser

Informationen i detaljplaner och planbeskrivningar används och är vital i flertalet av beslutsprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet och utgör samtidigt viktigt underlag i olika ekonomiska sammanhang. Informationen är alltså värdefull för både det allmänna och för enskilda.

För att uppfylla de krav, de behov och de förväntningar som idag ställs på värdefull information finns det goda skäl att både skapa förutsättningar för ett enhetligt sätt att upprätta, besluta och långtidsbevara digitala detaljplaner och samtidigt att skapa förutsättningar för att enhetligt tillgängliggöra dessa planer för dem som har behov av informationen. Riksdag och regering har genom de regelverk som införts i PBL under de senare åren redan tagit ställning till att detaljplaner ska kunna överföras och hanteras digitalt. I förarbetena till dessa senare författningsändringar framgår att avsikten är att planinformationen ska kunna tillgängliggöras fullt ut nationellt.

Det uppdrag Boverket fått och som hanteras i denna rapport ska lösa ut de sista frågorna för att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av digitala originalhandlingar som ska kunna långtidsbevaras med bibehållen funktionalitet.

För att det ska vara möjligt att hantera planerna enligt gällande lagstiftning, som blir tvingande att följa efter den 31 december 2021, ser Boverket bara en möjlig lösning, som innebär att staten tar ansvar för att utveckla en nationell lösning.

3.4.1 Beskrivning av det föreslagna processflödet

I detta avsnitt beskrivs övergripande ett tänkt digitalt processflöde för detaljplaner. Processflödet syftar endast till att ge läsaren en gemensam bild av hur ett processflöde för framtagande av en digital detaljplan kan se ut.

Kommunen fattar beslut om att påbörja en detaljplaneprocess och sammanställer information. Handlingarna/informationsmängderna – grundkarta, detaljplan, planbeskrivning, fastighetsförteckning, miljöbedömning, miljökonsekvensbeskrivning och så vidare lagras i verksamhetssystemet. Handlingarna märks som samrådshandling och låses. Beslutshandlingen (alltså referensen till nämndmötesprotokollet med protokollets justeringspersons e-underskrift och information om vilka handlingar som beslutet omfattar (handlings-id) och var de är lagrade) arkiveras.

Meddelande skickas till berörda myndigheter och sakägare via Min myndighetspost om ärendet och var handlingarna finns tillgängliga. För de mottagande myndigheterna gäller att det är endast detta meddelande som är en inkommen handling.

Kommunen vill sannolikt inte släppa in externa användare i verksamhetssystemet. Därför tillgängliggör kommunen informationen, vars autenticitet och korrekthet säkerställts innan publicering, via en tjänsteplattform på kommunens webb.

Det mesta av informationen ska vara helt öppen och tillgänglig för alla. Finns det information som inte får hanteras öppet är den endast tillgänglig för den som ska kunna ta del av den efter en legitimering och behörighetskontroll.

Handlingarna kan kommenteras direkt i webbtjänsten. Antingen som ett separat svar eller som kommentarer i handlingarna. Svaren hanteras av kommunen som inkomna handlingar.

För berörda myndigheter gäller att de svar som de avger är upprättade handlingar, precis som idag, och de arkiveras därför med referens till kommunens ärende.

När samrådstiden har löpt ut sammanställer kommunen de inkomna synpunkterna. Man upprättar nya planhandlingar och gör de justeringar som man anser behövs.

Samma procedur genomförs i de processteg som följer.

Vid överklagande tillgängliggör kommunen samtliga handlingar i ärendet via sin tjänsteplattform för den instans som ska behandla ärendet och för dem som är part i målet. För att ta del av handlingarna krävs det legitimering.

När beslutet att anta detaljplanen får laga kraft meddelar kommunen detta via Min myndighetspost till de som behöver känna till detta.

Efter att detaljplanen har antagits och fått laga kraft ska informationen finnas tillgänglig, utifrån gällande regelverk, för berörda verksamheter och andra intressenter. Informationens autenticitet och integritet säkerställs samtidigt som den skyddas mot exempelvis obehörig åtkomst.

När detaljplanen upphävs eller ändras arkiveras sådan information som inte längre är aktuell i utpekat slutarkiv.

3.4.2 Övergripande konsekvenser

Boverket bedömer att förslagen inte kommer att påverka det kommunala självstyret och de kommer inte heller att påverka de grundläggande ansvarsförhållandena mellan stat och kommun.

Förslagen bidrar till möjligheten att hantera planer som öppen data, planernas fullständiga informationsinnehåll, vilket kommer att fylla en viktig funktion i omställningen till en digital samhällsbyggnadsprocess.

Förslagen skapar förutsättning till en enhetlig digital nationell hantering och långtidsbevarande, som idag saknas, av planer som fått laga kraft. De nationella specifikationerna för detaljplan och planbeskrivning behöver kompletteras med krav på långtidsbevarande genom nya regler med stöd

av en ny registerlagstiftning. Detta innebär att ansvarig myndighet enligt förslagen måste ta fram föreskrifter om detta.

Förslagen är i linje med principen att offentlig sektor ska lagra information på ett ställe och innebär sammantaget minskade lagringsytor. Förslaget att staten tar ansvar för planer som fått laga kraft innebär att staten tar ansvar för långtidsbevarandet för planerna och kommunen för ärendet. Det blir ett delat arkivansvar. Det blir en lagringsplats i stället för 290 kommunala till vilka idag också ska läggas samtliga länsstyrelser och de kommunala lantmäterimyndigheterna. En konsekvens är härigenom att dessa parter avlastas från det ansvar man har idag att arkivera och tillhandahålla planinformation. Lagringskostnader och kostnader för ett tillhandahållandesystem hamnar helt hos en statlig aktör. Denna kostnad bedöms vara avsevärt lägre för samhället än för en distribuerad lösning.

Förslagen om reglerade administrativa rutiner som garanterar informationens autenticitet och proveniens är beprövade och bidrar till högre tillförlitlighet till informationen och bättre möjlighet att använda informationen i övriga samhällsbyggnadsprocesser.

Tillgången till aktuella digitala planer som original underlättar och effektiviserar handläggning av PBL-ärenden och ärenden som är beroende av den informationen, som infrastrukturärenden och tillståndsärenden. Dagens osäkerhet kring vilken information som faktisk gäller och ska användas vid handläggning av ärenden försvinner.

Dagens manuella hantering av planer när de skickas och registreras nationellt försvinner. Automatisering i form av standardiseringar och digitaliseringar kommer göra vissa moment som idag utförs manuellt onödiga. Exempel är pappers- och posthantering och manuella inmatningar av information i registerdata. Detta ger en effektivisering men också en kvalitetshöjning.

Förslagen innebär att en helt maskinell hantering blir möjlig. Med de regler som redan införts i PBL och med Boverkets föreskrifter har en informationsstruktur skapats som innebär att överföring till en nationell databas och mottagandet kommer att kunna ske maskinellt via API-lösningar. Personella resurser som idag krävs för denna hantering behövs inte längre.

Den Nationella geodataplattformen kommer att kunna skörda planinformationen från en databas i stället för från 290 och härigenom samtidigt kunna uppfylla Lantmäteriets ansvar för infrastrukturen för geografisk miljöinformation.

3.4.3 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

Boverket menar att de föreslagna regelförändringarna i flera avseenden på ett mycket tydligt sätt innebär positiva konsekvenser för alla samhällsaktörer.

3.4.3.1 Konsekvenser för medborgaren

Boverket bedömer att medborgare på lika villkor, med en väg in, får tillgång till aktuell och juridiskt gällande planinformation.

3.4.3.2 Konsekvenser för företag

Boverket bedömer att företagare på lika villkor, med en väg in, får tillgång till aktuell och juridiskt gällande planinformation.

Som programvaruutvecklare finns en tydligare nationell standard att förhålla sig till både vad avser villkor för överföring av planinformation och vad avser villkor för långtidsbevarande av sådan information.

Som systemleverantör av detaljplanesystem krävs en anpassning av systemen till förändrade nationella specifikationer. Gränssnitt/ integrationer gentemot en part ska upprättas. Detta innebär samtidigt att framtida formatkonvertering och migrering av data till följd av teknisk utveckling underlättas betydligt. På sikt, när alla planer finns digitalt tillgängliga underlättar det för exploatörer att hitta information om lämplig mark för byggande och villkoren för detta.

3.4.3.3 Konsekvenser för kommunerna

För kommunerna sammantaget blir det tydligare villkor för överföring av digitala detaljplaner till den föreslagna nationella databasen och de slipper den manuella hanteringen att skicka planer till lantmäterimyndigheten och länsstyrelsen som idag föreskrivs.

Kommunen ansvarar för att hålla uppgifterna i den nationella databasen aktuella genom att uppdatera uppgifterna när ändring sker eller när en detaljplan slutar gälla. Då andra administrativa moment beräknas minska i samband med föreslagna förändringar ser Boverket att detta kommer att innebära en minskad belastning för kommunerna.

Hanteringen av beslutshandlingarna kommer att vara lika i alla kommuner.

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

Kommunerna har ett fortsatt arkivansvar för detaljplaneärendet som helhet samt dokumentationen av det nämndbeslut som föranlett detaljplanen. Förslaget förändrar inte detta ansvar eller respektive arkiv-

myndighets rätt att ställa krav på bevarandeformat för detta informationsbestånd. Detta innebär att kommunerna kan behålla sina e-arkiv och behöver inte byta systemleverantör.

Digitala detaljplaner som är lagrade och bevarade på ett enhetligt och standardiserat sätt är en grundförutsättning för maskinellt stöd och automatisering av delar av exempelvis bygglovsprocessen. Genom en nationell reglering säkerställs att samtliga kommuner får liknande förutsättningar oavsett resurser.

3.4.3.4 Konsekvenser av det retroaktiva krav som föreslås

Konsekvenserna av det förslag som innebär retroaktiva krav är att:

- Det är enbart kommunerna som drabbas av det retroaktiva kravet. För varje enskild kommun handlar det inte om ett stort antal planer om en reglering enligt förslaget införs inom rimlig tid.
- De planer som redan är påbörjade under 2022 kommer att behöva kompletteras med metadata enligt specifikation för långtidsbevarande.
- Det retroaktiva kravet innebär att de planer som fått laga kraft under tiden mellan 1 januari 2022 till den nya registerlagstiftningen är på plats i efterhand måste kompletteras med metadata för långtidsbevarande och överföras till den nationella databasen.

3.4.3.5 Konsekvenser för staten

För den statliga myndighet som får i uppdrag att upprätta den nationella databasen kommer detta innebära ökade kostnader och behov av ökade anslag för upprättande av databasen och förvaltning. Då sakkunskap om upprätthållande av register och gemensamma databaser redan finns på Boverket, och andra centrala myndigheter, är de ökade kostnaderna inte orimliga utifrån de samhällsekonomiska vinsterna som förväntas uppstå.

Länsstyrelserna och lantmäterimyndigheterna undantas från kravet att arkivera planer som fått laga kraft, vilket förväntas ge minskade lagrings- och arkiveringskostnader hos dessa myndigheter. Myndigheterna får i stället tillgång till de autentiska digitala detaljplanerna via den nationella databasen när detaljplanen fått laga kraft.

Hanteringen av skannade analoga handlingar samt pdf-filer minskar till förmån för digitala detaljplaner med full funktionalitet.

Tillgången till aktuella och autentiska digitala planer underlättar och effektiviserar handläggning av PBL-ärenden och ärenden som är beroende av den informationen, som exempelvis infrastrukturärenden och tillståndsärenden.

Trafikverket kan till exempel ges möjlighet att via den nationella databasen få tillgång till de digitala planer som fått laga kraft och kan på så sätt använda informationen, baserat på den informationsklassning som kommunerna gör, för innovativa lösningar för bland annat självkörande bilar.

Genom att tydligt reglera bevarandeprocessen för digitala detaljplaner ställs även krav på utökade och delvis omformulerade nationella specifikationer utifrån bevarandekrav. Oavsett var informationen bevaras gynnas samtliga aktörer av en gemensam och standardiserad struktur för bevarande som möjliggör återsökning och tillhandahållande av information både idag och i framtiden. Boverket uppfattar även att detta är i linje med den generella utveckling som sker inom området, som utveckling av förvaltningsgemensam infrastruktur och förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er) för arkivering.

Automatisering med stöd av standardisering och digitalisering kommer göra vissa moment som idag utförs manuellt överflödiga. Exempel är pappers- och posthantering och manuella inmatningar av information i registerdata. Detta ger en effektivisering men också en kvalitetshöjning.

4 Bakgrund

4.1 Gällande regelverk, plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen

Kravbilden idag är att kommunerna enligt PBF från den 1 januari 2022 ska upprätta detaljplaner och planbeskrivningar i digital form. Kravet på kommunerna i PBL är att planerna ska kunna tillgängliggöras digitalt. Informationen ska struktureras och kodas enligt Boverkets föreskrifter. I PBL ställs krav på informationen, och dess struktur, men däremot inget krav på att informationen måste tillhandahållas eller bevaras digitalt. Detta regleras däremot med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 1 a § PBL med en materiell bestämmelse i 2 kap. 5 a § PBF samt med stöd av bemyndigandet i 10 kap. 29 § PBF. Bevarandefrågan, samt eventuell gallring, regleras idag i arkivlagen. Den närmare regleringen finns i Boverkets föreskrifter om detaljplan BFS 2020:5 och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning BFS 2020:8.

Då detaljplanerna och planbeskrivningarna utgör allmänna handlingar ska regelverken i bland annat arkivlagen, Tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen efterlevas. Detta innebär att informationen ska långtidsbevaras, hållas ordnad och också kunna tillhandahållas som (offentlig) allmän handling. Regelverken är teknikoberoende.

Samtidigt som planerna blir digitala omfattas de av reglerna i förordningen om geografisk miljöinformation, (Inspire-direktivet). För att uppfylla dessa regler kan kommunen genom egenutvecklade lösningar eller genom upphandling av programvaruleverantör följa de nationella dataproduktspecifikationer som Lantmäteriet har upprättat. Inspire-regleringen är begränsad till mark- och vattenanvändningsinformationen och omfattar inte samtlig information såsom det regleras i PBL.

Boverkets föreskrift om digital detaljplan innehåller i 2 kap. 1 och 2 § särskilda bestämmelser om digital hantering av uppgifter i en detaljplan. Syftet med reglerna är att den digitala informationen ska struktureras och hanteras på samma sätt av kommunerna. Kommunerna åläggs härigenom även att kunna överföra den beslutade informationen digitalt. De befintliga regelverken för arkivering, offentlighet och sekretess, personuppgifter etcetera gäller parallellt. Föreskrifterna hanterar varken teknisk lösning eller frågan om långtidsbevarande av informationen. När dessa föreskrifter togs fram förutsattes det att förvaltningsbeslutet, som tidigare, ska lagras i pappersformat eller som en pdf/A-fil eftersom kommunerna i många fall saknade förutsättningar för digital arkivering.

4.2 Begreppet ”original” i en digital kontext

4.2.1.1 Vad betyder det att ha ett elektroniskt original?

I många fall avses med ett elektroniskt original en elektronisk handling försedd med en elektronisk underskrift. Genom den elektroniska underskriften får den elektroniska handlingen ett skydd mot efterföljande ändringar och därigenom en garanti för äkthet. Den elektroniska underskriften ger också handlingen en yttre ram genom att avgränsa de uppgifter som utställarangivelsen omfattar.[16]

4.2.1.2 Originalinnehåll men inget originalexemplar

Texten i detta avsnitt är hämtad från E-delegationens vägledning Elektroniska original, kopior och avskrifter.[17]

I elektronisk miljö bygger all informationsbehandling på kopiering av digitala data och nya exemplar blir normalt identiska med sina förlagor. Om en elektroniskt underskriven handling kopieras så att alla data överförs utan ändringar uppstår flera ”original”. I elektronisk miljö är ett original således inte knutet till en unik fysisk bärare på det sätt som text och underskrift är knutna till ett pappersark.

Elektroniska underskrifter och andra liknande skydd för äkthet knyts i stället till de digitala data som representerar informationsinnehållet. Skillnaden mellan pappersmiljö och elektronisk miljö kan i detta sammanhang beskrivas utifrån den relation en utställare av ett original har till handlingen. I pappersmiljö knyts utställaren till ett unikt fysiskt exemplar – i elektronisk miljö till ett visst informationsinnehåll som representeras av digitala data. Detta kan något förenklat beskrivas så att det i elektronisk miljö finns ett originalinnehåll men inte något originalexemplar.

Maskinläsbara (elektroniska) handlingar saknar en del av de egenskaper som utmärker pappersbaserade handlingar. Bäraren, uppgifterna och utställarangivelsen – när det finns en sådan – är inte knutna till varandra i samma låsta och varaktiga form som i en pappershandling. Elektroniska handlingar är inte heller identiska i lagrad och läsbar form. Beskrivningar av elektroniska handlingar tar därför i stället ofta själva informationen till utgångspunkt såsom den avses att presenteras för läsaren.

Elektroniska handlingar utgör inte heller unika fysiska exemplar. Det går i själva verket inte att på ett naturligt sätt finna ett fysiskt föremål som kan sägas utgöra själva dokumentet; det enda som finns är ett originalinnehåll. I ett IT-baserat redovisningssystem söker systemet på kommando upp vissa grunduppgifter och sammanställer dessa, till exempelvis

---

[16] SFS 2008:88, Elektroniskt kungörande av författningar.
[17] Elektroniska original, kopior och avskrifter. Vägledning från E-delegationen 2012-06-07. Elektroniska original, kopior och avskrifter.pdf (esamverka.se) (211123).

en resultaträkning eller ett kontoutdrag från huvudbokföringen. Den framtagna handlingen är unik endast såvitt avser innehållet men inte som sak. Motsvarande gäller informationerna om ytorna i en detaljplan som ett system på kommando kan sammanställa och visualisera.

En väsentlig egenskap som skiljer den elektroniska handlingen från andra data är att den är helt entydig med sin digitala informationsrepresentation. Endast värdena ett och noll tillåts. Det finns alltså inga gråskalor. Det är denna egenskap som gör att vi i digitala system exakt kan kopiera en datamängd så att kopian är identisk med ursprungsmängden. Analog kopiering blir aldrig på samma sätt identisk. Det går inte att på traditionellt sätt skilja ett originalexemplar från en kopia när data förs över från en databärare till en annan eftersom informationen endast förekommer som ett originalinnehåll.

4.2.1.3 Elektroniska original i planprocessen

I Tryckfrihetsförordningen 2 kap 3 § definieras att ”Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.” I denna definition är syftet att fokusera på själva framställningen, det vill säga informationsinnehållet, och inte formatet för handlingen. Detta synsätt är även viktigt för att möjliggöra för en digital process där nya, idag ej definierade, presentationsmöjligheter ska möjliggöras och underlättas.

I ett detaljplaneärende får vi förutsätta att den beslutande församlingen har tillgång till hela informationsinnehållet vid beslutstillfället och att det presenteras på ett sätt som uppfyller tydlighetskravet i PBL. Det samma gäller givetvis också att sakägare och hela berörkretsen ska ha tillgång till informationen, med undantag för information som omfattas av eventuell sekretessbestämmelse, så att tydlighetskravet uppfylls. Att informationen kan presenteras på olika sätt, som 2D-bild eller som 3D-bild eller som 3D-animationer, med eller utan informationstext och med en blandning av olika tekniker och medium, kan inte ha någon egentlig betydelse så länge det finns möjlighet att ta del av informationen på ett sätt som uppfyller tydlighetskravet. I princip motsvarar detta dagens situation då det inte är självklart att sakägarna har tillgång till de presentationer som beslutsfattarna har tillgång till.

4.3 Att långtidsbevara information i en digital kontext

Det är arkivlagen, med tillhörande förordning, som i huvudsak reglerar kommunernas arkiv och arkivvård. Regelverken är teknikneutrala.

Kommunstyrelsen är, om inte kommunfullmäktige har utsett annan nämnd eller styrelse, arkivmyndighet. Detta gör att de kommunala arkivmyndigheterna och därmed det praktiska arbetet runt arkiven ser väldigt

olika ut i landet. Många kommuner, men långt ifrån alla, väljer att i hög grad följa de generella föreskrifterna, RA-FS, som den statliga arkivmyndigheten Riksarkivet utfärdar. Större kommuner har stads- och kommunarkiv med expertkunskap inom flera delar av arkivområdet medan till exempel mindre kommuner i vissa fall helt saknar utbildad arkivpersonal. Det finns även ett antal kommuner som valt att exempelvis gå samman i kommunalförbund (se till exempel Sydarkivera) eller att samarbeta runt specifika arkivfrågor så som förvaltning av e-arkiv (se till exempel SkånEarkiv, E-arkivcentrum Dalarna).

Samtliga kommuner, oavsett storlek och tillgång på resurser, står idag inför stora utmaningar gällande digitalt bevarande och att säkerställa att den bredd av digital information som hanteras inom de olika kommunala verksamheterna kan omhändertas och bevaras på ett säkert, effektivt och långtidsbeständigt sätt.

Det finns således en risk att de olika tillämpningarna av regelverken för långtidsbevarande hindrar det långsiktiga tillgängliggörandet och tillhandahållandet av informationen på ett enhetligt sätt. Kompletterande råd, regler och riktlinjer behövs därför för att säkerställa den digitala samhällsbyggnadsprocessen genom informationens hela livscykel.

4.3.1 Arkivering av elektroniska original

En viktig aspekt av att samla samtliga detaljplaner som fått laga kraft, och i framtiden även översiktsplaner, i en nationell databas är att säkerställa dess autenticitet, det vill säga korrekthet. Det ska aldrig finnas tvivel om att den version som tillgängliggörs via den nationella databasen inte är korrekt eller inte skulle vara juridiskt bindande. Samma princip gäller vid arkivering av den beslutade detaljplanen.

För att kunna garantera datas autenticitet behövs dels tekniska lösningar för att skydda data från förändring, dels administrativa rutiner som i så hög grad som möjligt minskar risken för felhantering eller andra icke-tekniska frågetecken som kan äventyra datas autenticitet.

Inför att Svensk författningssamling digitaliserades och övergången till att den officiella och autentiska versionen av författningar nu kungörs på webbplatsen svenskforfattningssamling.se utreddes de juridiska och tekniska förutsättningarna för detta i SOU 2008:88 Elektroniskt kungörande av författningar.

En återkommande problematik när digitala, eller elektroniska, handlingar hanteras är att originalbegreppet blir svårt att applicera. Det blir i stället ofta mer relevant att utgå från begreppen autenticitet och integritet. I detta sammanhang menas med integritet att en uppgift är korrekt och i enlighet med uppgiftslämnarens/producentens avsikt. Autenticitet innebär att kvaliteten och trovärdigheten hos informationen ska kunna garanteras.

Om texten är autentisk kan man utgå från att den är utgiven av ett kompetent och behörigt organ och att den inte har genomgått några förändringar utan är identisk med ursprungstexten.[18]

För Svensk författningssamling, SFS, har man bland annat försett publicerad information med en elektronisk stämpel för att säkerställa att konsumenten av informationen vet att hen tar del av den officiella och autentiska versionen av en författning.

Den elektroniska stämpeln är en typ av teknisk metod för att säkerställa informationens autenticitet. Inom arkivsektorn tillämpas dock i stället ofta metoder med checksummor och så kallade ”hashar” för att säkerställa att ingen förändring av filerna skett efter arkivering. Denna typ av information och funktioner beskrivs även inom referensmodellen OAIS och är då en del av den så kallade Preservation Description Information (PDI).

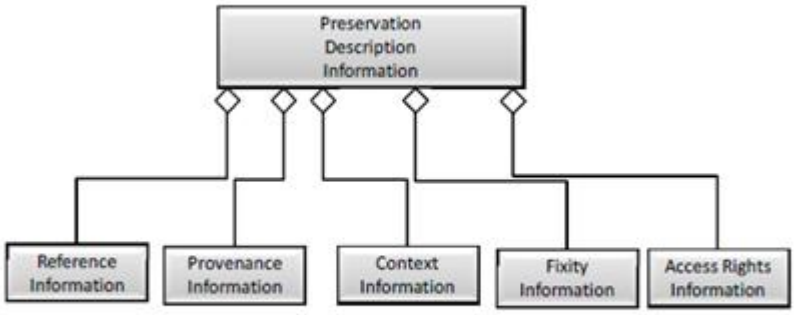


Figure 4-16: Preservation Description Information

Bild 2: Bild som visar vilken typ av metadata som bör finnas för att säkerställa säkert långtidsbevarande av information. Bilden är hämtad från OAIS, referensmodell för arkiv. (https://public.ccsds.org/pubs/650x0m2.pdf)

Kryptografiska hashfunktioner (eng. cryptographic hash function*)* kan liknas vid det mänskliga fingeravtrycket och kan användas för att verifiera att två kopior eller filer har exakt samma innehåll eller att en specifik fil inte förändrats sedan det digitala ”fingeravtrycket” skapades (baserat på en algoritm). Studier har visat att en avancerad och säker hashfunktion ger en högre säkerhet att identifiera ett specifikt informationsbestånd än vad DNA-test ger för att identifiera en specifik person.[19]

[18] SOU 2008:88, s. 83.
[19] T. Owens, The Theory and Craft of Digital Preservation (2018), s. 109.

4.3.2 Referensmodell för bevarande och standarder för val av filformat

För att kunna bevara information digitalt behöver vi system som stödjer digitalt långtidsbevarande eller så kallade e-arkiv. Utöver de regler som finns i olika föreskrifter hänvisas ofta till referensmodellen OAIS (Open Archival Information System), ISO 14721:2012, när e-arkiv och digitalt bevarande diskuteras. Referensmodellen, som används över hela världen, är ursprungligen framtagen av NASA för att vara ett stöd i hanteringen och lagringen av främst digital information. Referensmodellen erbjuder ett ramverk för att säkerställa långtidsbevarande av information. Utöver OAIS-modellen finns även kompletterande standarder såsom PAIMAS (Producer-Archive Interface Methodology Abstract Standard), ISO 20652:2006, för bevarande- och arkiveringsprocessen.

Standarderna beskrivs inte närmare i denna rapport. Boverket ser dock att de grundkrav som behövs för att säkerställa ett bevarande av digital information är en dokumenterad process och tekniskt stöd för att säkerställa att information kan levereras till ansvarig myndighet med bibehållen autenticitet och proveniens, att lagringen sker på ett strukturerat sätt där arkivvård och -förvaltning kan ske baserat på rådande praxis och i framtiden anpassas till förändrade omständigheter baserat på nya regelverk och omvärldsbevakning. Att informationen kan tillhandahållas och i relevanta fall tillgängliggöras för en större grupp slutanvändare. Förvaltningsorganisationen av bevarandelösningen och bevarandeinformationen ska kunna organiseras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt där ansvar och befogenheter är tydligt definierade.

Gällande leverans och lagringen av informationen så är bland annat val av filformat en viktig aspekt av att säkerställa bevarandet. Idag är det till stor del RA-FS 2009:2 som reglerar vilka filformat som bör användas vid framställning av elektroniska handlingar och digitalt bevarande hos statliga myndigheter. Riksarkivet arbetar dock, parallellt med att denna utredning görs, med att förändra regelverket för val av material och metoder vid framställning och bevarande av elektroniska handlingar. Som en del av detta arbete föreslås även att delar av regelverket för filformat ska, till skillnad från nuvarande föreskrift, omfatta även kommunerna.

I Riksarkivets förslag läggs stort fokus på filformat baserade på öppna standarder och på filformat som är väldokumenterade. Då arbetet inom det så kallade FormatE-projektet ännu inte är färdigt och under hösten 2021 är på remiss[20] kan inte Boverket föregå detta arbete och fastslå ett specifikt format för bevarandet av de digitala detaljplanerna. I stället

[20] https://riksarkivet.se/rafs/remiss (2021-10-12).

rekommenderas att val av format följer de principer som Riksarkivet idag har och som de genom projektet FormatE fastslår.

4.3.3 Standarder för metadata

För att säkra långtidsbevarandet av de digitala planerna har det nämnts att ytterligare uppgifter, metadata, bör registreras om dem. Dessa uppgifter skulle då ge värdefull information i bevarandesyfte och underlätta långsiktig hantering i en lagringslösning.

Det finns här två de facto-standarder inom e-arkivering som är värda att rikta uppmärksamhet mot. Dessa är METS (Metadata Encoding & Transmission Standard) och PREMIS (Preservation Metadata: Implementation Strategies). METS används för att koda och packa metadata enligt en viss struktur. Dessa metadata ger i sin tur information om objektets filer, skapare, tekniska och administrativa metadata och relativa struktur. PREMIS används i sin tur för att ange metadata om bevarande, bland annat om proveniens, rättigheter, filformat och storlek. I Sverige har dessa standarder i många fall utgjort grunden för arbetet med de så kallade FGS:erna (Förvaltningsgemensam Specifikation). Idag saknas, och det pågår inget aktivt arbete med, en specifik FGS för geografisk information.

Utöver de generella metadatastandarderna METS och PREMIS finns även till exempel E-ARK CITS Geospatial[21] som är en specifikation från det nu avslutade E-ARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) och som idag förvaltas av Digital Information LifeCycle Interoperability Standards Board (DILCIS Board). CITS står för Content Information Type Specification och beskriver hur filer innehållande geografisk information ska paketeras inför arkivering samt grundläggande tillhörande metadata för registrering. Denna specifikation används vid långtidsbevarande i e-arkiv. E-ARK CITS Geospatial kan benämnas som en europeisk förvaltningsgemensam specifikation.

Det finns sedan några år även en ISO-standard som beskriver långtidsbevarande av geografisk information, ISO 19165-1:2018 Geographic information — Preservation of digital data and metadata — Part 1: Fundamentals. Standarden beskriver hur geografisk information hanteras och lagras i ett e-arkiv enligt OAIS-modellen. OAIS-modellen beskrivs i ISO-standarden SS-ISO 14721:2012 Oberoende Arkivinformationssystem (OAIS) – Referensmodell (ISO 14721:2012) (2016).

I Sverige finns även de så kallade nationella specifikationerna som Lantmäteriet tagit fram, med liknande syfte som FGS:erna, dock idag utan särskilda metadata utifrån ett bevarandeperspektiv.

[21] Se mer här: https://dilcis.eu/content-types/cs-geospatial-data (2021-11-22).

4.4 Informations- och arkivansvar

I denna rapport används begreppen informations- och arkivansvar. Begreppen kan användas på olika sätt i olika sammanhang – inte minst ”informationsansvars”-begreppet. I denna rapport används begreppen för att belysa ansvaret för att säkerställa att informationen hanteras, genom hela informationsflödet, utifrån gällande regelverk. Den som innehar informations- och arkivansvar ska säkerställa att handlingarna hanteras korrekt, säkert och på ett långtidsbeständigt sätt. Informationen ska göras sökbar och tillhandahållas till den som har rätt att se den men samtidigt säkerställa skydd från dem som inte har rätt att se, eller förändra, handlingen. Handlingens proveniens ska dokumenteras genom exempelvis metadata och övrig dokumentation. Om informationen inte ska bevaras ska den ansvarige även säkerställa att gallring sker utifrån fastställda regler.

I 4 § arkivlagen anges att varje myndighet ska ”svara för vården av sitt arkiv” fram tills att arkivmyndigheten tagit över detta ansvar. Därefter definieras de minimumåtgärder som varje myndighet, eller förvaltare av allmänna handlingar, ska vidta för att säkerställa sitt arkivansvar.

Olika typer av informationsansvar, som till exempel personuppgiftsansvar, regleras i sin tur i många fall i specifik lagstiftning såsom dataskyddsförordningen/GDPR. I de fallen ska relevant lagstiftning och regelverk alltid efterlevas.

För denna rapport är särskilt relevant att nämna reglerna för samhällsbyggnadsinformation och skyldigheten att som informationsproducent tillhandahålla den information man är ansvarig för enligt regler om offentlighet, sekretess och rikets säkerhet.

Här yttrar sig informationsansvaret bland annat i form av skyldighet att tillgängliggöra informationen. Ett exempel där detta har reglerats för det informationsbestånd som berörs i denna rapport är i lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation;

> 5 § ”I den omfattning som följer av föreskrifter i anslutning till denna lag 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).
>
> § 6 Den som är informationsansvarig enligt 5 § ska ta fram och tillhandahålla upplysningar i elektronisk form som beskriver den geografiska miljöinformationen och de informationshanteringstjänster som hör samman med informationen (metadata).
>
> Metadata ska avse informationens och tjänsternas innehåll, uppkomst och aktualitet, hur man kan finna och använda dem samt hur de

> presenteras och fungerar eller är avsedda att fungera i det sammanhängande in-formationssystemet.
>
> Metadata ska vara samordnade med informationen och tjänsterna så att det underlättar sökningen och användningen.”

En del av detta ansvar handlar om att på ett säkert sätt upprätta, förvara och tillhandahålla elektroniska original. Detta ställer krav på att informationen kan verifieras.

Regler om vilken information som ska anses vara allmänt tillgänglig behöver anpassas för varje situation. Exempelvis kan informationsinnehållet i ett enskilt beslut om detaljplan anses möjligt att utan inskränkning hanteras som offentlig allmän handling medan en sammanställning av sådan information i en e-tjänst kan ställa krav på autentisering för att ta del av viss del av innehållet i sammanställd eller samlad form. Det är den informationsansvarige som gör denna bedömning.

4.4.1 Fördelning av arkivansvar

Innan leverans av information till arkivmyndighet är respektive myndighet arkivansvarig, med vissa undantag (se till exempel nedan om system som är tillgängliga för flera myndigheter), för de allmänna handlingar som finns hos myndigheten. För kommunerna är respektive kommunstyrelse arkivmyndighet om inte annat beslutats av kommunfullmäktige medan Riksarkivet är arkivmyndighet för de statliga myndigheterna. Detta i enlighet med 8 § arkivlagen:

> Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.
>
> Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och regionstyrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Då kommunstyrelsen kan utse annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet ser de kommunala arkivmyndigheterna väldigt olika ut i landet. För de statliga myndigheterna är Riksarkivet ansvarig arkivmyndighet och därmed ansvarig för den statliga arkivverksamheten och för tillsynen av arkivvården inom den offentliga statliga sektorn.

Då olika arkivmyndigheter har olika riktlinjer och föreskrifter om hur bestämmelserna i arkivlagen ska tillämpas på det egna informationsbeståndet behöver det tydligt definieras hur information ska hanteras mellan myndigheter. Vid delat arkivansvar ska detta dokumenteras i den arkivbeskrivning som respektive myndighet upprättar i enlighet med arkivlagen.

I så kallade delade databaser kan det, om inte detta regleras, uppstå otydlighet runt arkivbildning och ansvar för arkivet. I 3 § arkivlagen står det att:

> 3 § En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

I arkivutredningen Härifrån till evigheten (SOU 2019:58) diskuteras otydligheten i formuleringen ”… ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.”[22]

Det kan i många fall bli otydligt vem som ansvarar för arkivering i gemensamma databaser. Situationer kan uppstå där information inte bevaras alls (ansvaret ”faller mellan stolarna”) eller att en stor mängd information dubbelarkiveras.

Då frågan om delat arkivansvar behandlats i bland annat arkivutredningen utreds den inte närmare inom detta uppdrag.

Boverkets förslag i denna rapport innebär ett delat arkiv- och informationsansvar för detaljplaneärenden. Genom reglering i registerlagstiftning definieras vem som ansvarar för informationen i vilket skede av informationsflödet. I och med denna uppdelning blir den myndighet som tillhandahåller den nationella databasen arkivansvarig för den levererade informationen dit medan kommunen alltid har ett övergripande informationsansvar samt ett arkivansvar för de delar som förvaras hos kommunen.

Alternativa lösningar, som diskuterats i samband med arbetet med rapporten, är att respektive kommun är informationsägare och arkivansvarig även för den del som levereras till den nationella databasen. Informationen som tillhandahålls via den nationella databasen skulle då endast vara kopior eller återspeglingar av den information som finns hos kommunerna. Samtliga kommuner måste då säkerställa att den beslutade detaljplanen kan bevaras i sin digitala form utan att funktionalitet förloras.

Arkivansvaret kan då till exempel lösas genom att ett nationellt regelverk utformas för att säkerställa att informationen bevaras utan att funktionalitet gallras. Då den digitala arkiveringsmognaden ser väldigt olika ut i

[22] Se avsnitt 6.4.1. Arkivbildning, SOU 2019:58.

landets kommuner skulle detta innebära en rad utmaningar. Många kommuner saknar idag e-arkiv eller har precis implementerat ett e-arkiv. Ekonomistyrningsverket, ESV, publicerade år 2018 rapporten ”Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning” där det framkommer att år 2017 hade 12 % av de 186[23] svarande kommunerna ett e-arkiv på plats och 50 % höll på att implementera ett e-arkiv medan 38 % av kommunerna svarade att de saknade e-arkiv eller att frågan inte var prioriterad i nuläget.[24]

Som framkommer av studien pågår, eller pågick, arbetet med att upphandla och implementera e-arkivslösningar på många håll men där har olika aktörer kommit olika långt och valt att prioritera leveranser från olika verksamhetsområden. Den stora utmaningen runt digitalt bevarande är dock ofta inte att implementera ett e-arkiv utan att säkerställa leveranser av god kvalitet till e-arkivet samt att säkra förvaltningen av den arkiverade informationen efter leverans till arkivet.

Det saknas även kompetens inom digitalt bevarande och e-arkivering i Sverige. Många kommuner har till exempel svårt att rekrytera rätt kompetens.

Ytterligare en alternativ lösning, till en nationell databas, skulle vara att en gemensam e-arkivslösning tillhandahålls där respektive kommun har möjlighet att få en systeminstans för långtidslagring. Kommunen skulle då vara ensam informationsägare och arkivansvarig medan ansvarig myndighet för systemet endast förvaltar själva systemet. Denna modell tillämpas bland annat av de regioner som samarbetar inom det så kallade R7 e-arkivet. Denna typ av gemensam nationell e-arkivslösning har bland annat utretts i en förstudie ledd av Inera.[25] I denna förstudie konstaterades dock att det bland annat förelåg juridiska hinder för att i dagsläget implementera en sådan lösning. Boverket anser att en sådan lösning är mer komplex att implementera än föreslagna nationella databas.

4.5 Kort om elektroniska stämplar och underskrifter

I detta avsnitt beskrivs kortfattat hur elektroniska stämplar och underskrifter fungerar. Detta då frågan om behovet att tillämpa en sådan teknisk lösning för att säkerställa de digitala detaljplanernas ”original”-status har diskuterats inom uppdraget.

---

[23] Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31, s. 13.
[24] Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31, s. 50.
[25] https://www.inera.se/utveckling/genomforda-projekt-och-utredningar/nationellt-e-arkiv/ (2021-10-12).

Post- och telestyrelsen beskriver hur elektroniska stämplar och underskrifter fungerar såhär:

> En kvalificerad elektronisk underskrift tas fram med en form av kryptering som görs med hjälp av en privat nyckel hos användaren. Mottagaren har en publik nyckel som bara kan användas för dekryptering, och kan kontrollera att avsändaren är den han eller hon utger sig för att vara.
>
> När en datamängd ska signeras räknar en applikation i ett krypteringsprogram ut ett kondensat, en så kallad hashsumma, [red. eller checksumma] av datamängden. Hashsumman skickas till avsändarens anordning för underskriftframställning där den krypteras. Resultatet skickas sedan tillbaka till applikationen. Därefter slås datamängden ihop med den kvalificerade underskriften och bildar ett elektroniskt underskrivet dokument.
>
> Avsändaren skickar allt detta till en mottagare. Tillsammans med den kvalificerade underskriften följer ett kvalificerat certifikat som innehåller den publika nyckeln. Mottagarens applikation tar då fram den kvalificerade underskriften och det kvalificerade certifikatet. Meddelandets hashsumma beräknas och jämförs med den dekrypterade hashsumman. Om dessa summor är lika har den kvalificerade underskriften inte förvanskats.[26]

Skillnaden mellan en elektronisk stämpel och underskrift är vem som pekas ut/är utförare. I fallet med den elektroniska stämpeln är det en juridisk person, dvs. en myndighet eller ett företag, medan den elektroniska underskriften ska gå att knyta till en fysisk person.

Om en elektronisk stämpel eller underskrift används blir denna del av den allmänna handlingen. Denna behöver då också bevaras och arkiveras, alternativt gallras. För att säkerställa ett säkert bevarande behöver de tekniska förutsättningarna för att kontrollera och underhålla/vårda den elektroniska stämpeln eller underskriften utredas.

För digitala detaljplaner som fått laga kraft kan det även finnas olika typer av elektroniska underskrifter och stämplar som använts under olika delar av framtagandeprocessen. Det är idag vanligt att exempelvis nämndprotokoll justeras digitalt eller att kommuner använder olika systemstöd för att exempelvis ankomststämpla eller beslutsstämpla handlingar. Det behöver då vara tydligt vilken typ av stämpel eller underskrift som använts, hur dessa ska kunna kontrolleras i framtiden samt hur de ska omhändertas för arkivering.

[26] https://www.pts.se/sv/bransch/internet/betrodda-tjanster-eidas/fragor-och-svar/ (2021-09-14).

4.5.1 Utmaningar i samband med bevarande av elektroniska stämplar och underskrifter

Som nämns ovan bygger tekniken bakom elektroniska underskrifter och stämplar på bland annat hashsummor. Tekniken bakom elektroniska underskrifter och stämplar utgår även från en teknisk krypteringslösning. För att skapa en elektronisk underskrift eller stämpel behövs därför ett kryptonyckelpar med en privat nyckel och en publik nyckel. För att e-underskriften ska kunna kontrolleras är det viktigt att den privata nyckeln inte röjs samt att det certifikat som den publika nyckeln lagras i underhålls och kan garanteras. Certifikaten har i sin tur en garanterad livslängd. Den garanterade livslängden kan variera men sträcker sig ofta mellan 2–10 år. Ur ett arkivperspektiv är detta en väldigt kort tid.

Detta är en av utmaningarna vid e-arkivering av e-underskrifter. Inför arkiveringen behöver verksamheten därför utreda om det räcker att säkerställa att certifikatet var giltigt vid upprättandet av underskriften eller stämpeln samt säkerställa att det dokumenterats att en kontroll av certifikatet har gjorts. Om detta inte räcker behöver verksamheten utreda vilka krav som finns på arkiveringen och e-arkivslösningen och om dessa kan uppfyllas och säkerställas över oöverskådlig framtid.

Ansvariga myndigheter Riksarkivet och DIGG utreder och arbetar med riktlinjer och rekommendationer om metoder, såsom valideringsintyg, för att säkra bevarandet av elektroniska stämplar och underskrifter. Bevarandeproblematiken, om detaljplanerna skulle tillföras en e-underskrift eller en e-stämpel, är alltså inte unik för denna informationsmängd.

4.6 Omvärldsbevakning

I detta avsnitt görs en övergripande utblick inom Sverige och till närliggande länder för att dels jämföra hantering av liknande författningar och detaljplaner, dels bevarandet av digitala informationsmängder.

4.6.1 Inom Sverige

4.6.1.1 Nationella byggblock och arbeten för digital informations- och processhantering i det offentliga Sverige

Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har ett samlat ansvar för hur den generella utvecklingen av digital hantering av förvaltningsärenden ska tas om hand. En nationell plan håller på att formas och på sikt kommer detta att påverka generella lagar som förvaltningslagen liksom speciallagar som PBL.

Flera av förutsättningarna som behöver vara på plats för att vi ska forma en digital och obruten samhällsbyggnadsprocess är generella och gäller hela samhällets digitalisering. Samhällsbyggnadssektorn kan när det gäller dessa inte gå före i utvecklingen, utan är beroende av en allmän

utveckling av de regelverk som anger principerna för digital offentlig förvaltning och kommunikation i förvaltningsärenden.

Sådana förutsättningar är exempelvis digitala identiteter för personer och representanter för myndigheter och företag, digital myndighetspost, digitalt först som sist (digitala original och digital arkivering), en väg in, öppna data och registerlagstiftning anpassad till digital hantering av personinformation. Det gäller också system för åtkomst av data (auktorisation) och att en myndighet måste ha enkel tillgång till sådan information som krävs för att fullfölja egna uppdrag. Det gäller också principen att kommuner, företag och enskilda medborgare bara ska behöva lämna information en gång för registrering i offentliga register.

4.6.1.2 Svensk trafikföreskriftssamling

Svensk trafikföreskriftssamling (STFS) innehåller trafikföreskrifter som enligt förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter ska publiceras på webbplatsen. Trafikföreskrifterna meddelas framför allt av kommuner, länsstyrelser, Polisen, Trafikverket och myndigheter som har hand om väg- eller gatuhållningen.

Registret innehåller samtliga trafikföreskrifter, som gäller eller som varit gällande, som utfärdats efter den 31 december 2010. Föreskrifterna publiceras som pdf/A-filer och vissa föreskrifter har kompletterats med geografiska data.

Det är den beslutande myndigheten som är ansvarig för innehållet i föreskrifterna samt för att tillföra uppgifter, metadata, som möjliggör sökning efter föreskriften.

I registret kan sökningar göras per län, kommun och väg- eller gatunamn.

Registret är uppdelat i två beståndsdelar:

- Föreskriftsregister som innehåller samtliga föreskrifter som publicerats, inklusive upphävda föreskrifter.
- Gällanderegister som innehåller samtliga gällande föreskrifter som kungjorts på webbplatsen, redovisade per myndighet och för valt datum.[27]

4.6.1.3 Svensk författningssamling

Som redovisats i denna rapport hanteras trafikföreskrifter idag i ett gemensamt register som i dagsläget tillhandahålls av Transportstyrelsen. Ett annat exempel på en liknande lösning är digitaliseringen av Svensk författningssamling (SFS), svenskforfattningssamling.se. På sidan kungörs och publiceras författningar som har utfärdats från och med den

[27] https://rdt.transportstyrelsen.se/rdt/defaultstfs.aspx (2021-10-21).

1 april 2018. Utöver att lagar, förordningar och vissa myndighetsföreskrifter kungörs på webbplatsen för Svensk författningssamling så kan även meddelanden, s.k. tillkännagivanden, publiceras om de bör komma till allmän kännedom och om de inte lämpligen kan lämnas i någon annan form.

Precis som med trafikföreskrifterna anses författningarna vara kungjorda i och med att de publicerats i registret. Utöver den ursprungliga versionen av författningen visas även eventuella rättningar upp i registret på svensk-forfattningssamling.se.

Författningar som har utfärdats innan den 1 april 2018 är inte publicerade på webbplatsen utan för dessa återfinns den officiella och autentiska (originalversionen) i den tryckta versionen av SFS.

Eftersom den autentiska versionen är den som kungörs i den webbaserade författningssamlingen så har man valt att förse varje författning med en elektronisk stämpel som försäkrar slutanvändare att författningen inte har ändrats efter publiceringen. [28] Stämpeln tillförs informationen automatiskt i samband med publiceringen i författningssamlingen.

4.6.2 Utblick utanför Sverige

4.6.2.1 Övriga Norden

Våra nordiska grannländer har nationella visningstjänster av detaljplaner i varierande utsträckning. Kommunerna har länk till den nationella visningstjänsten, egna visningstjänster eller listor över aktuella planer.

I Danmark visas detaljplaner, lokalplaner, via visningstjänsten Lokalplaner på plandata.dk. Arbetet med denna hanteras av Erhvervsministeriet, motsvarigheten till svenska Näringsdepartementet. Denna sida är det danska planregistret, reglerat i lag Bekendtgørelse af lov om planlægning, §54 b:

> § 54 b. Erhvervsministeren opretter et landsdækkende digitalt register, der skal indeholde oplysninger om planer, der er tilvejebragt efter denne lov. Registeret kan indeholde beslutninger, afgørelser og strategier for kommuneplanlægningen m.v., der er tilvejebragt efter denne lov, og planer m.v., der er opretholdt efter § 68. Registeret kan endvidere indeholde oplysninger, der efter anden lovgivning skal registreres i systemet, og oplysninger tilvejebragt til brug for vurderingsmyndigheden.

Här kan man välja att se detaljplaner som fått laga kraft eller som ligger som förslag, men även ej gällande planer kan visas med en enkel filtrering. Även detta är reglerat i samma lag kap 5a, §21b, stycke 4 och 5:

[28] https://svenskforfattningssamling.se/om-svensk-forfattningssamling.html (2021-10-21).

> Stk. 4. Oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. Offentliggørelse skal ske i det register, som erhvervsministeren har oprettet i medfør af § 54 b. § 26, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for oplysningerne om udkastet til udbygningsaftale.
>
> Stk. 5. Kommunalbestyrelsens indgåelse af udbygningsaftalen skal vedtages samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse, og oplysning om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres. Oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentligt tilgængelig. Offentliggørelse skal ske i det register, som erhvervsministeren har oprettet i medfør af § 54 b. § 31, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for udbygningsaftalen.

Planerna registreras enligt en datamodell, där det finns utarbetade modeller för varje leveranstyp. Planerna visas sedan på en kartbild över landet där användaren enkelt kan zooma in till aktuellt område samt även söka efter aktuella planer. Planerna är färgkodade enligt användningsområde. För att se mer information om en plan klickar man på området som är färgkodat och som planen gäller för. Information visas, planens namn, status och användningsområde. För att se plandokumentet visas även en länk till detta. Klickar man på denna länk laddas planen ner i pdf-format. Ytterligare information visas under en annan ingång, Information, där generella uppgifter, aktuella datum och uppgifter om omfattning visas.

I Norge regleras tillgängliggörandet av detaljplaner, reguleringsplaner, i Plan- og bygningsloven:

> § 2-2.Kommunalt planregister
>
> Kommunene skal ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal utnyttes.
>
> Departementet kan gi forskrift om kommunalt planregister, herunder bruk av elektroniskt planregister.

Många kommuner har egna sidor där invånare kan se de aktuella planerna. Dessutom finns GeoNorges sida SePlan som visar alla detaljplaner i landet. Denna sida visar de detaljplaner som gjorts tillgängliga av kommunerna via deras egna planregister:

> SePlan inneholder kopi av data fra kommunenes digitale planregistre. Innholdet er derfor avhengig av at kommunen har gjort sine data tilgjengelig i den nasjonale geografiske infrastrukturen. For kommuner som synkroniserer (Geosynkroniserer) vil plankartdataene oppdateres daglig. For de andre kommunene oppdateres plankartdataene 1-2 ganger i året.

I Norge finns dock inget krav att en detaljplan ska registreras i det nationella registret för att vara giltig, såsom kravet är i Danmark. Planerna

registreras enligt en produktspecifikation, en datamodell utformad i SOSI, det norska standardiserade utbytesformatet för geografisk information. SOSI (Samordnet Opplegg for Stedfestet Informasjon) är ett initiativ som startade redan på 1970-talet då ett system för standardisering, modellering, dokumentation och produktion av geografisk information togs fram. SOSI är också namnet på ett utbytesformat i detta system. Enligt produktspecifikationen anges för varje plan bland annat namn, kommunnummer, plan-ID, typ, status, datum för ikraftträdelse, godkännande, kungörelse och uppdatering, objekttyp, datavärd samt länk till planen på kommunens hemsida. Via länken kommer man till aktuell kommuns egna planregister med ytterligare information och tillgång till plandokumenten. För att uppmuntra och stötta de norska kommunerna att skapa egna digitala planregister har norska Kartverket tagit fram en manual för arbetet.

I Finland styrs regleringen av detaljplaner i Markanvändnings- och bygglagen, kap 7 och ansvaras för av Miljöministeriet. Någon uttrycklig lagstiftning angående nationellt eller kommunala planregister har inte återfunnits men många kommuner har egna hemsidor där planerna finns tillgängliga.

På Island styrs regleringen av detaljplaner, deiliskipulag, av det nationella planmyndigheten, Skipulagsstofnun, under Miljödepartementet. Hanteringen regleras i Skipulags- og byggingarlög (Plan- och bygglagen) och Skipulagslög (Planlagen). Planerna visas på en nationell sida med uppgift om bland annat namn, godkännandedatum och id-nummer samt länk till plandokumenten, men det sägs uttryckligen att redovisningen av planer kan vara bristfällig.

4.6.2.2 E-Ark och Estland

Estland är på många sätt ett föregångsland inom digitalisering av offentlig sektor. När landets offentliga sektor skulle byggas upp igen under 1990-talet valde man att satsa mycket på digitala e-lösningar. Idag är 99 % av de statliga tjänsterna tillgängliga digitalt och 99 % av landets invånare har ett elekroniskt ID.[29]

Det digitala arbetssättet ställer även krav på digitalt bevarande. Under de senaste drygt 20 åren har den estniska motsvarigheten till Riksarkivet, Rahvusarhiiv, arbetat med att utforma och bygga sitt e-arkiv baserat på referensmodellen OAIS (ISO 14721:2003).[30] För några år sedan innehöll det digitala arkivet cirka 500 TB data vilket inkluderade både ”born-

[29] https://e-estonia.com/ (2021-09-28).
[30] https://www.ra.ee/en/information-management/digital-archives/ (2021-09-28).

digital” data såsom databaser, pdf-filer, 3D-filmer såväl som digitaliserat material.[31]

Det estniska riksarkivet migrerar, precis som i Sverige, information i e-arkivet till filformat som anses vara lämpade för långtidslagring såsom till exempel. XML för digitala informationsmängder. Detta innebär, i enlighet med OAIS, att man ständigt bevakar och eventuellt konverterar till nya, bättre lämpade, filformat. All information som lagras i e-arkivet har även beskrivits med metadata och är klassad utifrån den informationssäkerhetsstandard, ISKE,[32] som landet utformat för sitt informations- och cybersäkerhetsarbete. ISKE är även det styrande i säkerhetslösningarna för arkivet där till exempel lagring sker på olika fysiska platser och på olika typer av hårdvara såsom i ”molnet” (*eng.* online disc array) och magnetband.

För att ta emot leveranser har en mottagningsfunktion till det digitala e-arkivet utvecklats, UAM (the universal archiving module). Då UAM bygger på att dokument och metadata exporteras från verksamhetssystemen i XML-format kan ett flertal, annars tidskrävande moment, automatiseras. Några sådana exempel är att skapa standardiserade leveransflöden, att bearbeta och strukturera metadata och beskrivande information, att utföra kontroller av exempelvis metadata och filformat.[33] De estniska arkivarierna har också bidragit med sin kompetens och sitt systemstöd, i form av UAM, i eArk-projektet. eArk-projektet var ett EU-projekt som syftade till att ta fram metoder, systemstöd och processer för digitalt bevarande utifrån existerade nationella och internationella metoder och ”best practice”. Bland annat lanserades ett pilot-OAIS-arkiv där både strukturerade och ostrukturerade data (dvs. både dokument och databaser) kunde arkiveras och göras tillgängliga för slutanvändare.[34] Projektets arv förvaltas av dels the DLM Forum¸[35] dels the Digital Preservation Coalition.[36]

[31] https://www.eark-project.com/stories/28-user-stories/99-nae-story.html (2021-09-28).
[32] https://www.ria.ee/et/kuberturvalisus/infosusteemide-turvameetmete-susteem-iske.html (2021-09-28).
[33] https://www.ra.ee/en/information-management/universal-archiving-module/ (2021-09-28).
[34] https://www.eark-project.com/about.html (2021-09-30).
[35] https://www.dlmforum.eu/ (2021-09-30).
[36] https://www.dpconline.org/ (2021-09-30)

Fastställd: dnr 2250/2021

Boverket

Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende

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

Regeringskansliet

Remiss

2022-02-14
Fi2021/03959 (delvis)

Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder,
Enheten för samhällsplanering
Roger Lind
08-405 99 61

Remiss av Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner

Remissinstanser

Arboga kommun

Arjeplogs kommun

Blekinge Tekniska Högskola

Bodens kommun

Borås kommun

Byggföretagen

Domstolsverket

Falköpings kommun

Fastighetsägarna Sverige

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)

Fortifikationsverket

Föreningen för samhällsplanering

Försvarsmakten

Geoforum Sverige

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Havs- och vattenmyndigheten

Helsingborgs kommun

Härnösands kommun

Hässleholms kommun

Integritetsskyddsmyndigheten

IQ samhällsbyggnad

Järfälla kommun

Karlstads kommun

Kiruna kommun

Kommerskollegium

Konkurrensverket

Kungliga tekniska högskolan

Kungsbacka kommun

Lantmäteriet

Lerums kommun

LO

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Marks kommun

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Naturskyddsföreningen

Naturvårdsverket

Norrköpings kommun

Post- och telestyrelsen

Ramböll Sverige AB

Regelrådet

Region Jämtland Härjedalen

Region Kronoberg

Region Gotland

Region Skåne

Region Stockholm

Region Västernorrland

Riksantikvarieämbetet

Riksarkivet

Robertsfors kommun

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

SMHI

SmåKom

Statens energimyndighet

Statens geotekniska institut (SGI)

Statens fastighetsverk

Statskontoret

Stockholms kommun

Sundsvalls kommun

Södertälje kommun

Sveriges allmännytta

Sveriges arkitekter

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Svenska kraftnät

Svenskt vatten

Sweco

Trafikverket

Transportstyrelsen

Trollhättans kommun

Upphandlingsmyndigheten

Vellinge kommun

Värnamo kommun

Åre kommun

Örebro kommun

Östersunds kommun

Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 12 maj 2022**.

Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.sba.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/03959 (delvis) och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Lina Martinson
T.f. enhetschef