Regionledningskontoret
Helena Näsström

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-02

TRN 2022-0091

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Yttrande över Boverkets rapport Översikts- och regionplan i en digital miljö

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Boverkets rapport Översikts- och regionplan i en digital miljö.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Region Stockholm har beretts möjlighet att yttra sig över Boverkets rapport Översikts (ÖP)- och regionplan i en digital miljö, som skickats på remiss från Finansdepartementet.

Region Stockholm vill framföra nedanstående synpunkter:

- Region Stockholm är positiv till en digitalisering av planprocessen men en modellstandard för ett digitalt format får inte styra innehållet, utan den måste anpassas efter regionplanens syfte, funktion och rådighet
- Region Stockholm avstyrker att Boverket nyttjar sin föreskriftsrätt för regionplan innan det finns ett genomarbetat förslag som tagits fram i dialog med regionerna

Bakgrund

Region Stockholm har beretts möjlighet att yttra sig över Boverkets rapport *Översikts (ÖP) - och regionplan i en digital miljö*. Denna rapport är en av fyra rapporter som ingår i Boverkets slutrapportering av regeringsuppdraget *att verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen, PBL, i en digital miljö*. Region Stockholm begränsar sitt remissvar till den del av rapporten som avser digitalisering av regionplan, vilket är det område som Region Stockholm ansvarar för.

Boverkets uppdrag inom digitaliseringsområdet
Boverket har sedan 2017 fått flera regeringsuppdrag inom området digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. Syftet har varit att bidra till att uppfylla den nationella digitaliseringsstrategin och EU:s Inspiredirektiv. En digital samhällsbyggnadsprocess handlar om en sammanhängande digital planeringskedja från nationell nivå till regional och kommunal nivå. Genom enhetlighet och standardisering ska information vara möjlig att återanvända ifrån en nivå i planeringsprocessen till följande nivå och därmed effektiviseras samhällsbyggnadsprocessen. Boverket föreslår i denna rapport att Boverket ska få rätt att föreskriva hur informationen i översikts- och regionplaner ska hanteras digitalt. Föreskriftsrätten ska gälla från 1 januari 2027 och omfatta översikts- och regionplaner som påbörjas efter valet 2026. För detaljplaner är Boverkets föreskrifter redan bindande och ställer krav på detaljplanens reglering.

Boverket påbörjade redan 2006 arbetet med att ta fram en ÖP-modell, som har testats och utvärderats i omgångar. Modellen omfattar i dagsläget en begrepps- och lagringsstruktur. Rapportens förslag för ÖP bygger på detta utvecklingsarbete.

Region Stockholms remissvar på tidigare digitaliseringsuppdrag
Region Stockholm har tidigare svarat på Boverkets rapport 2021:25, *Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer* (Fi2021/03959), som är en av delrapporterna i Boverkets regeringsuppdrag 2021. Remissen besvarades av Regionarkivet med beslut i kulturnämnden (KN 2022/136, ARK 2022–0038). Rapporten presenterar ett förslag om en nationell databas för att tillhandahålla digitala planer. Region Stockholm avstyrkte förslaget om nationell databas för regionplaner innan en modell för regionplan arbetats fram. Region Stockholm lyfte också fram att det saknas förslag till vilka digitala format som ska användas, med hänvisning till pågående normeringsarbete hos Riksarkivet.

Region Stockholm (tidigare Stockholms läns landsting) har tidigare yttrat sig över SOU 2018:46 *En utvecklad översiktsplanering* där frågan om föreskrifter om standarder för översikts- och regionplaner lyftes. Region Stockholm var i sitt remissvar positiv till tydligare krav på innehåll och enhetlighet, men lyfte samtidigt fram behovet av att hänsyn till regionplanens speciella förutsättningar och behov beaktas när och om en standard för regionplanering arbetas fram.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Region Stockholm är positiv till en digitalisering av plan- och samhällsbyggnadsprocessen. Digitalisering är en naturlig utveckling i samhället i

stort och därmed också inom regionplaneringen. Det finns stora samhällsnyttor med enhetlig information som kan återanvändas, läggas ihop och analyseras. Region Stockholm vill framhålla skillnaden mellan digitalisering och en digital modell som bygger på en standardiserad databas. Den Regionala Utvecklingsplanen för Stockholmsregionen 2050 (RUFS 2050) (LS 2015-0084) som dokument inklusive kartor, analyser m.m. finns självklart i ett digitalt format. En modellstandard handlar däremot om att det i praktiken blir en lagringsstruktur i en kartdatabas som sätter ramarna för en regionplans innehåll och därmed funktion.

Region Stockholm anser att Boverkets uppdrag för digitalisering av regionplan börjar i fel ände. Även om Boverket framhåller att det är hela regionplanen som avses digitaliseras så utgår de ifrån att det är en databasmodell och standard som behöver sättas först. Region Stockholm vill vända på resonemanget och hävda att det först behövs en diskussion om hur en regionplan kan digitaliseras utifrån dess funktion och syfte samt vilken information som behöver digitaliseras och på vilket sätt. Först därefter bör en modell arbetas fram och en standard sättas.

En alltför styrd standard för regionplanen kan motverka möjligheten att anpassa planen till olika regioners förutsättningar och utmaningar. Därmed minskar möjligheten att planen kan fungera som det stöd till den kommunala planeringen som den avser att vara.

Region Stockholm avstyrker att Boverket nyttjar sin föreskriftsrätt för regionplan innan det finns ett genomarbetat förslag till modell för att hantera en digital regionplan på ett tillfredsställande sätt. En sådan modell, bör omfatta regionplanen i dess helhet samt utgå från regionplanens syfte och funktion. Innan föreskrifter för regionplanering börjar gälla behöver regionplaneringen utvecklas i fler regioner, så att det finns erfarenhet av fler regionplaners utformning och funktion att utgå ifrån i framtagandet av en modell för regionplan. En regionplanemodell behöver diskuterats och utarbetas i en bred krets av regioner. Som jämförelse har ÖP-modellen för översiktsplaner arbetats fram under många år tillsammans med ett stort antal kommuner. Ett antal kommuner har testat modellen aktivt under pågående översiktsplanering och kommit med synpunkter, vilket har förbättrat modellen i linje med översiktsplanernas syfte och funktion.

Region Stockholm är positiva till att Boverket har bjudit in Region Stockholm och Region Skåne till dialog under arbetet med rapporten, men vill att Boverket för en dialog med fler regioner. Även om det bara är tre regioner som har ett formellt regionplaneuppdrag enligt plan- och bygglagen, så arbetar också andra regioner med regionala fysiska strukturer

utifrån det regionala utvecklingsansvaret. För att dialogen ska vara konstruktiv och stötta regionplaneringen, behöver fler regioner involveras i diskussionen om de utmaningar som finns i hanteringen av den regionala fysiska planeringen.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö

Beslutsexpediering
1. Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-09-02

Boverket

Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende

RAPPORT 2021:27

Översikts- och regionplan i en digital miljö

www.boverket.se

Titel: Översikts- och regionplan i en digital miljö
Rapportnummer: 2021:27
Utgivare: Boverket, december, 2021
ISBN pdf: 978-91-7563-770-9
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 hur översiktsplaner och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Rapporten är sammanställd av Anette Johansson, bebyggelseantikvarie, Anna Ekman, planarkitekt, Anna-Alexandra Lidenstjärna, expert samhällsbyggnad, Hanna Olin Petersson, landskapsarkitekt, Jon Resmark, landskapsarkitekt, Lars Svensson, jurist, Roger Gustafsson, nationalekonom, Sanna Elgh Dalgren, GIS-ingenjör, Victoria Nordholm, planarkitekt och Yvonne Egnér, planarkitekt.

Karlskrona december 2021

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

1 Inledning och läsanvisningar 7
1.1 EU-direktiv kopplat till digitalisering 7
1.2 Digitalisering i Sverige 7
1.3 En effektiv samhällsbyggnadsprocess 9
1.4 Underlag till denna rapport 10
1.5 Övriga frågor som uppkommit inom uppdraget 11
2 Arbetsmetod och samarbeten 12
2.1 Förankring med SKR 12
2.2 Samverkan med kommuner 12
2.3 Samverkan med regioner 13
2.4 Samverkan med länsstyrelserna 13
2.5 Samverkan med Lantmäteriet 13
2.6 Samverkan med Naturvårdsverket 14
2.7 Enkätundersökning och djupintervjuer 14
3 Nulägesbeskrivning 15
3.1 Regionplan 15
3.2 Översiktsplan 15
3.3 Skillnaden mellan översikts- och regionplan och detaljplan 16
3.4 ÖP-modellen 16
3.5 Arkivering 18
4 Samhällsvinster med standardiserad information i översikts- och regionplaner 20
4.1 Möjligt att återanvända information 20
4.2 Möjligt att genomföra analyser 20
4.3 Effektivisering av kommunernas och regionernas arbete 21
4.4 Effektivisering av länsstyrelsernas arbete 21
4.5 Uppfylla Inspire-direktivet 22
5 Varför behövs en mer detaljerad reglering? 23
5.1 Vägledning är inte tillräckligt för att nå önskvärd samhällsnytta 23
5.2 Konsekvenser för kommunerna 24
5.3 Konsekvenser för regionerna 24
5.4 Konsekvenser för staten 25
5.5 Konsekvenser för företag 26
5.6 Konsekvenser för allmänheten 27
5.7 Hur påverkas andra delar av samhällsbyggnadsprocessen? 28
6 Författningsförslag 32
6.1 Förslag till lag om ändring av Plan- och byggförordning (2011:338) 32
6.2 Motiv 32
6.3 Konsekvenser av förordningsändringen 36
6.4 Ikraftträdande 37

Sammanfattning

Boverket föreslår en ändring i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Ändringen innebär att motsvarande regler som gäller för detaljplan och planbeskrivning även kommer att omfatta översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter den 31 december 2026.

Utgångspunkten för Boverkets resonemang är att översiktsplanen och regionplanen i sin helhet ska kunna överföras, behandlas och återges digitalt i original. Detta förutsätter också att det finns gemensamma standarder för långtidsbevarande av de digitala planerna.

Översiktsplanen och regionplanen har inte någon uppdelning i plankarta och planbeskrivning som en detaljplan har och är inte heller juridiskt bindande. Planen ska innehålla all information, det vill säga geografisk redovisning men också hur kommunen förhåller sig till nationella eller regionala mål, planer och program samt kommun-/regionövergripande mål eller ställningstaganden för ett visst allmänt intresse och så vidare. Därmed är det inte möjligt i en översiktsplan eller regionplan att dela upp planinformationen i geodata, text och annan media utan informationsinnehållet måste kunna presenteras och återges i sin helhet. Frågan är således inte vilken information i en översikts- eller regionplan som ska vara kodad för maskinell hantering, utan till vilken grad hela planen ska kunna hanteras. Alltså hur olika informationsmängder, geodata, text och annan media, ska kunna användas för bland annat olika AI-tjänster.

De främsta nyttorna med enhetliga digitala översikts- och regionplaner är att informationen kan återanvändas i efterföljande skeden, att det är lättare att tolka planerna och att det är möjligt att göra jämförande analyser. Detta effektiviserar kommunernas och regionernas, men även länsstyrelsens arbete, i planprocesser och efterföljande beslut. Konsekvenserna av förslaget bedöms därmed primärt vara av positiv karaktär. Förslaget medför dock omställning av arbetssätt och utveckling av programvaror för de som arbetar med översikts- och regionplaneprocesserna.

Som ett stöd i omställningen till enhetliga digitala planer har Boverket tagit fram ÖP-modellen. Utvecklingsarbetet med ÖP-modellen påbörjades år 2006 i samverkan med ett flertal kommuner och en första testversion av modellen publicerades år 2013. Syftet vid den tidpunkten var framför allt strukturering av informationen. Modellen har sedan utökats till att omfatta en begrepps- och lagringsstruktur vilken möjliggör standardisering av informationen för överföring och återanvändning och analyser med bibehållen digital funktionalitet. Den utökade ÖP-modellen publicerades våren 2018 efter en tvåårig utvärderingsperiod. Då hade ett tiotal kommuner, av olika storlek och med olika förutsättningar, byggt sina översiktsplaner med utgångspunkt från modellen och bidragit till

utvärdering och revidering. Under 2019 utvärderades ÖP-modellen i dialog med kommuner, länsstyrelser, regioner och konsulter inom planering. I början av år 2020 publicerades en ny version av ÖP-modellen bestående av tre delar; en informations-modell, en Excel-katalog och vägledning.

Trots vägledning och samverkan, samt att många kommuner upplever stöd av ÖP-modellen, har utvecklingen mot digitala översiktsplaner lett till att flera kommuner utvecklat egna informationsstrukturer och digitala lösningar. Kommunernas digitalisering är i grunden en positiv utveckling men utvecklingen innebär samtidigt att kommunerna idag tillhandahåller digital information i olika format och struktur. Följden blir att det saknas möjligheter att utbyta information på ett effektivt och enhetligt sätt. Informationen går inte heller att analysera och jämföra på ett effektivt vis mellan olika kommuner. Varje enskild kommun spenderar dessutom stora resurser på framtagande av egna strukturer och databaser innan planarbetet kan påbörjas.

Boverket har haft ett stort antal referensgruppsmöten under året för att utvärdera och utveckla ÖP-modellen där kommuner, regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, länsstyrelserna, systemutvecklare, programvaruleverantörer, konsulter, Lantmäteriet, Naturvårdsverket och andra myndigheter har deltagit. Resultatet från referensgruppsmötena utgör dels underlag för denna rapport, dels arbetsmaterial för kommande regelutveckling för översiktsplan och regionplan då det framgår av uppdraget att Boverket kommer ges föreskriftsrätt för adresserat område. Då tidsaspekten för denna regelutveckling i dagsläget inte är känd lägger Boverket stor vikt vid insamlandet av underlag för att säkerställa god kvalitét när ett sådant regelarbete blir aktuellt.

1 Inledning och läsanvisningar

1.1 EU-direktiv kopplat till digitalisering

Sverige har genom EU varit med och beslutat om regler om öppna data[1] som ger nya förutsättningar för tjänsteutveckling, vilket medför ett nytt synsätt på datas värde. Detta förutsätter nya nationella krav på affärsmodeller och regelutveckling på bred front. Exempel på andra EU-initiativ är direktiv om hantering av personinformation (GDPR)[2], miljöinformation (Inspire)[3] och förenklad myndighetshantering (En väg in)[4]. Även eIDAS (elektronisk identifiering, autentisering och betrodda tjänster)[5] möjliggör för EU-medborgare att få tillgång till information inom EU.

Internationella och nationella standarder och regler för beskrivning av data och utbyte av data behöver börja följas, vilket Sverige inte gör fullt ut i dagsläget. Det ställer också bland annat krav på tydliggörande av myndigheters ansvar för information och informationsutbyte.

I EU:s datastrategi poängteras det tydligt att data är digitaliseringens kärna och att tillgången till data har en allmän påverkan på vårt sätt att producera, konsumera och leva och att förmågan att använda data är en förutsättning för innovation och tillväxt. Det uttalas också tydligt att det är den enskilda individen som ska stå i centrum i denna utveckling.

1.2 Digitalisering i Sverige

Sverige var under många år världsledande i att använda digitaliseringens möjligheter, men under de senaste 15 åren har Sverige successivt halkat efter i jämförelse med många andra länder. Faktum är att Sverige i den senaste OECD-mätningen ligger på sista plats av OECD-länderna när det gäller digitalisering av offentlig sektor[6]. Orsakerna kan vara många men i grunden handlar det, som OECD konstaterat i sin granskning, Digital Government Review of Sweden: Towards Datadriven Public Sector[7], om brist på övergripande styrning som i detta sammanhang handlar både om organisation, regelutveckling och ekonomiska satsningar. I rapporten uttrycks det att ”Förvaltningen i Sverige är i dagsläget inte organiserad för att hantera data som en strategisk resurs.” Förvaltningen omfattar både departement, centrala och regionala myndigheter och kommuner.

---

[1] Öppna data (europa.eu) (Hämtad 211123).
[2] GDPR (europa.eu) (Hämtad 211123).
[3] Inspire (europa.eu) (Hämtad 211123).
[4] En väg in (europa.eu) (Hämtad 211123).
[5] eIDAS (europa.eu) (Hämtad 211123).
[6] OECD Digital Government Index (DGI): 2019 - OECD (Hämtad 211014).
[7] Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector | en | OECD (Hämtad 211014).

Nationellt beskriver regeringen att digitaliseringspolitiken handlar om att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för samhället: för individer, näringsliv, civilsamhälle och offentlig förvaltning. Syftet med digitaliseringen av offentlig sektor är att kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla, oavsett om användaren befinner sig i Sverige eller i utlandet.

Det finns en tydligt uttalad politisk vilja där regeringen år 2017 presenterade en digitaliseringsstrategi för Sverige som anger inriktningen för regeringens digitaliseringspolitik[8]. Visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige med det övergripande målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringsstrategin bygger på fem delmål; digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur.

Som ett led i att uppfylla digitaliseringsstrategins mål har Boverket fått regeringsuppdrag sedan år 2017 för att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Boverket har varit en av de drivande parterna inom delmålet ”digital ledning” inom området samhällsbyggnad och har hittills tagit fram föreskrifter om detaljplan[9], allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan[10] och föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning[11] för att dessa informationsmängder ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt.

Föreskrifterna om detaljplan och planbeskrivning, tillsammans med Lantmäteriets specifikationer för detaljplan, utgör grunden för att detaljplaneinformation ska kunna tillgängliggöras nationellt. En nationell central kontaktpunkt för samhällsbyggnadsdata är en förutsättning för delmålet ”digital innovation” inom samhällsbyggnadsområdet eftersom innovation kräver information att bygga tjänster och lösningar på.

Det är nödvändigt att informationen blir enhetlig i ett första skede. Detta behöver ske med stöd av föreskrifter för att få en nationell genomslagskraft. Det är sedan, eller parallellt, möjligt att ta fram en lösning för tillgängliggörande av informationen. När dessa två delar finns på plats kan data hanteras som en strategisk resurs.

Regelverket för detaljplan var först ut och nu har arbetet med att standardisera översiktsplan och regionplan påbörjats. Kommunerna och regionerna har redan börjat digitalisera sin planinformation. Om standardiseringen dröjer finns snart flera hundra lösningar med data som

---

[8] För ett hållbart digitalt Sverige - en digitaliseringsstrategi (regeringen.se)
[9] Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan - Boverket (Hämtad 211123).
[10] Boverkets allmänna råd (2020:6) om redovisning av reglering i detaljplan - Boverket (Hämtad 211123).
[11] Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning - Boverket (Hämtad 211123).

inte är harmoniserad och därmed inte kan nyttjas som en strategisk resurs för andra än den som upprättat den.

1.2.1 Boverkets regeringsuppdrag

Boverket har fått i uppdrag att under år 2021 arbeta med lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö[12]. Inom ramen för uppdraget ska Boverket föreslå hur översikts- planer och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö.

I uppdraget står det att Boverket ska bedriva sitt arbete utifrån följande utgångspunkter:

- Att myndigheten kommer att ges rätt att meddela föreskrifter om standarder.
- Att översikts- och regionplaner i framtiden bör finnas tillgängliga via en central kontaktpunkt, på motsvarande sätt som detaljplaner.[13]
- Att föreskrifterna inte får, med hänsyn till det kommunala självstyret, vara mer långtgående än vad som är nödvändigt.

1.3 En effektiv samhällsbyggnadsprocess

Målet om en fullt ut digital samhällsbyggnadsprocess handlar om en sammanhängande digital planeringskedja från den nationella nivån till enskilda bygglov och vidare till förvaltning. För att uppnå målet krävs både att informationen i översikts- och regionplaner struktureras på ett enhetligt sätt och att den strukturen ansluter till de andra nivåerna i plan- eringssystemet. Riksdagen har som ett led i det arbetet bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om standarder för översiktsplaner och regionplaner (16 kap. 1 a § PBL).

Flertalet kommuner och regioner tar fram sin översikts- eller regionplan i en digital miljö, men förutsättningarna för att utbyta, återanvända och bearbeta informationen i planen försvåras av att kommunerna, regionerna och andra aktörer saknar en gemensam begrepps- och informations- struktur. En standardisering av informationen bidrar till att digitaliseringens möjligheter kan nyttjas fullt ut.

---

[12] Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan och bygglagen i en digital miljö (regeringen.se)
[13] Jfr Lantmäteriets delrapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner [Fi2019/01291].

PBL ger den enskilda kommunen och regionen ett stort utrymme när det gäller att utforma sin översikts- eller regionplan. Inför arbetet med att ta fram föreskrifter om digitala översikts- och regionplaner behöver därför ett antal vägval göras som redogörs för nedan.

Boverket anser att planinformationen i en översikts- eller regionplan ska hanteras i sin helhet. Grundkraven som behöver säkerställas i föreskrifter är därmed att informationsinnehållet i förvaltningsbeslutet måste kunna presenteras och återges i sin helhet. Informationen ska också kunna hanteras som smart geodata och sökbara texter i de delar där det bedöms som lämpligt. Det är handlar inte om att all information ska vara fullständigt digitaliserad till minsta beståndsdel utan i stället till vilken grad den ska struktureras för att möjliggöra maskinell hantering, olika analyser och utsökningar utifrån användarbehoven.

I föreskriftsarbetet behöver graden av standardisering ses över. En hög grad av standardisering möjliggör fler utsökningar och fler analyser. Men det ställer också högre krav på arbetsinsatsen då informationen behöver struktureras och delas upp mer än den görs idag. Det är dock värt att poängtera att föreskrifterna inte kommer ställa krav på nya informationsmängder i sig, utan att det precis som tidigare handlar om att uppfylla de befintliga innehållskraven för översiktsplaner och regionplaner i PBL.

Föreskrifterna bör följas av allmänna råd och vägledning så att de bindande reglerna enbart omfattar grundkraven. Allmänna råd och vägledning kan sedan stödja kommuner och regioner med högre ambitionsnivå så dessa kan standardisera sin information ytterligare för att skapa nytta för alla Sveriges kommuner och användarna av deras översiktsplaner. Samma avvägning behöver göras för regionplanerna så att dessa krav anpassas efter regionernas behov och förmåga.

1.4 Underlag till denna rapport

Andra utredningar som utgjort underlag för arbetet med denna rapport:

- Samhällsekonomisk analys av digital samhällsbyggnadsprocess[14]
- Ekonomisk nytta av ett samlat nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen[15]
- En utvecklad översiktsplanering, prop. 2019/20:52[16]

[14] Samhällsekonomisk analys av digital samhällsbyggnadsprocess - Boverket (Hämtad 211123).
[15] Ekonomisk nytta av ett samlat nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen (lantmateriet.se) (Hämtad 211123).
[16] En utvecklad översiktsplanering (regeringen.se) (Hämtad 211206).

1.5 Övriga frågor som uppkommit inom uppdraget

Inom ramen för uppdraget har Region Stockholm och Region Skåne framfört behov av vägledning gällande regional planering. Vägledningsbehovet som regionerna lyft fram handlar främst om process för att ta fram en regionplan och innehållet i planen. Regionerna anser att dessa frågor bör prioriteras före regelutveckling inom digitalisering.

Boverket konstaterar att vägledning för regional planering är utanför uppdragets avgränsning och kommer därmed inte behandlas vidare i rapporten. Regionernas synpunkter är dock viktiga och något Boverket tar med sig i sitt ordinarie förvaltningsarbete.

2 Arbetsmetod och samarbeten

Boverket har under 2021 inom ramen för detta regeringsuppdrag haft ett stort antal referensgruppsmöten där kommuner (så väl handläggare av översiktsplaner som användare av planen i form av detaljplanhandläggare och bygglovshandläggare), regioner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), länsstyrelserna, systemutvecklare, programvaruleverantörer, konsulter, Lantmäteriet, Naturvårdsverket och andra myndigheter har deltagit.

Mötena har omfattat tidiga dialoger om behov och utformning av föreskrifter och allmänna råd, utvärdering och utveckling av ÖP-modellen och utveckling av digitala tjänster.

Resultatet från referensgruppsmötena utgör dels underlag för denna rapport, dels arbetsmaterial för kommande regelutveckling för översiktsplan och regionplan då det av uppdraget framgår att Boverket kommer ges föreskriftsrätt. Boverket lägger stor vikt vid insamlandet av underlag för att säkerställa god kvalitét när regelarbetet påbörjas.

2.1 Förankring med SKR

Boverket har i tidigt skede varit i kontakt med SKR för att diskutera deras syn på tidplan för framtida föreskrifter och allmänna råd samt övergångstid innan det blir bindande regler. SKR har framfört vikten av en lång övergångstid för att kommuner och regioner ska hinna göra nödvändiga omställningar. De har också framfört vikten av att det finns en plan för helheten (hur föreskrifter, nationellt tillgängliggörande och andra berörda informationsmängder knyts samman).

2.2 Samverkan med kommuner

Under våren 2021 har Boverket bjudit in till referensgruppsmöte gällande föreskrifter och allmänna råd om översiktsplan och regionplan för att samla in synpunkter om hur föreskrifterna och de allmänna råden borde utformas. Inbjudan gick ut brett och alla som önskade delta gavs möjlighet att medverka. Vid de nio mötena som hölls medverkade 35 olika kommuner.

Ytterligare en referensgrupp startades under våren 2021. Gruppen bestod av översiktsplanerare från olika kommuner. Gruppen har fokuserat på ÖP-modellen, hur de tidigare versionerna har fungerat samt hur den nya versionen bör utformas. För att utvärdera tidigare versioner av ÖP-modellen valdes initialt en grupp om åtta kommuner ut som alla använt ÖP-modellen. Denna grupp breddades sedan under hösten till ett 30-tal kommuner och en handfull konsultföretag när utvecklingen av den nya modellen påbörjades. Under hösten 2021 har även möten med

detaljplanhandläggare och bygglovshandläggare från ett 20-tal kommuner ägt rum för att samla in synpunkter utifrån ett användarperspektiv.

Dialogen under våren och hösten har varit mycket givande och starkt bidragit till utvecklingen av modellen. Sammantaget var kommunerna positiva till att översiktsplanerna blir mer enhetliga men lyfte att det också fortsatt ska finnas en flexibilitet för att möta kommunala behov. Kommunerna framförde att alla delar av översiktsplanen bör vara digitala och sammankopplade, även kommunövergripande information som inte går att koppla till ett specifikt geoobjekt. Kommunerna menar att det annars finns risk för att sådan information förbises i efterföljande planering och prövning.

2.3 Samverkan med regioner

Vid vårens referensgruppsmöten deltog fem regioner. Det följdes upp med tre möten under hösten med Region Stockholm och Region Skåne. Diskussionerna kretsade kring möjligheter och hinder för digitala regionplaner. Regionplanering är inte lika beprövat och befäst som översiktsplanering och regionerna efterlyser ett gemensamt utvecklingsarbete kring regional fysisk planering generellt och helst att fler regioner deltar. De menar att regional planering inte ännu är redo för en gemensam digital modell.

2.4 Samverkan med länsstyrelserna

Under våren 2021 har Boverket inlett samverkan med länsstyrelserna. Beröringspunkter mellan kommande föreskrifter och allmänna råd samt länsstyrelsernas projekt med Procezzo samt PLAZA har diskuterats.

Flera möten mellan Boverket och länsstyrelsernas översiktsplanenätverk har ägt rum under hösten 2021 för att diskutera länsstyrelsernas vägledande samt granskande roll under processen samt hur länsstyrelsernas granskningsyttrande kan integreras i översiktsplanen utifrån ett digitaliseringsperspektiv.

2.5 Samverkan med Lantmäteriet

Boverket har haft en nära samverkan med Lantmäteriet sedan arbetet med föreskrifter och specifikationer för detaljplan påbörjades. Både från Boverket och Lantmäteriet har arbetsgrupperna delvis utgjorts av samma personer som varit involverade i arbetet med detaljplan och sedan fortsatt arbeta med dessa frågor kopplat till översiktsplan och regionplan. Arbetsgrupperna har dock även förändrats för att säkerställa att områdes experter inom översiktsplan och regionplan medverkar.

Samverkan har utgjorts av löpande avstämningar, gemensamma arbetsmöten, gemensamt deltagande vid referensgruppsmöten samt avstämningar av rapporter och utkast av olika handlingar.

2.6 Samverkan med Naturvårdsverket

Boverket har samverkat med Naturvårdsverket och Lantmäteriet för att utreda hur översiktsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar bör digitaliseras och hur utbytet av information mellan dessa handlingar kan fungera i framtiden. Arbetet har resulterat i en konceptuell lösning vilken myndigheterna hoppas kunna vidareutveckla under kommande år.

2.7 Enkätundersökning och djupintervjuer

Under sommaren 2021 har Lantmäteriet i samverkan med Boverket skickat ut en enkätundersökning[17] till Sveriges kommuner. Undersökningen omfattade bland annat frågor som; om kommunen har en digital översiktsplan, om Boverkets ÖP-modell är ett stöd i deras arbete, hur de tar fram sin databasmodell samt om de har någon programvara som är anpassad för framtagande av översiktsplan.

Efter sommaren 2021 har WSP sammanställt en rapport[18], på uppdrag av Boverket, genomfört djupintervjuer med 21 kommuner för att fördjupa frågeställningarna från enkätundersökningen. Svaren från enkätundersökningen samt djupintervjuerna är del av det underlag som ligger till grund för denna rapport.

[17] Undersökningsrapport – enkätundersökning om kommuners arbete med att digitalisera detaljplaner och översiktsplaner, Lantmäteriet och Boverket, år 2021, Sweco AB, 2021-09-23 (dnr 970/2021)
[18] Rapport – Nulägesbild av Sveriges kommuner och regioners digitala omställning i arbetet med översiktsplan och regionplan, Boverket, år 2021, WSP, 2021-10-18 (dnr 970/2021)

3 Nulägesbeskrivning

Samhällsbyggnadsprocessen är komplex med många olika aktörer och intressenter. Dessutom med en stor mängd data som hanteras och bearbetas genom olika skeden. Traditionellt har dessa datamängder inte hanterats som ett flöde utan oftast har underlag byggts upp i flera olika system hos flera aktörer och sedan satts samman till ett beslutsunderlag. Informationen är då låst i olika format, till exempel PDF-format, vilket innebär att när nästa fas tar vid i samhällsbyggnadsprocessen behöver underlaget byggas upp på nytt. Då det inte finns nationella förutsättningar för långtidsarkivering av geodata utgör även det ett problem för myndigheter som vill kunna ta fram digitala förvaltningsbeslut där den digitala funktionaliteten vid arkivering bibehålls.

Digitalisering handlar bland annat om att skapa ett flöde för information genom samhällsbyggnadsprocessen. Information från ett skede ska kunna återanvändas i nästa skede och där vidareutvecklas. Det innebär också en ökad rättssäkerhet när information läses från ursprungskällan. Förutsättningar för ett obrutet informationsflöde är att den information som ska delas måste vara digital och i ett format som gör att den kan användas genom hela samhällsbyggnadsprocessen.

3.1 Regionplan

Region Stockholm och Region Skåne ska anta regionplaner enligt 7 kap. PBL. I Region Stockholm har regionplanering skett sedan lång tid tillbaka medan Region Skåne är i processen med att ta fram sin första regionplan.

I PBL är det inte reglerat hur en regionplan ska utformas utan enbart vad som ska framgå av planen. Det ger stor frihet till regionerna att utforma sin plan efter de behov och förutsättningar som finns i regionen.

3.2 Översiktsplan

Alla kommuner ska enligt 3 kap. PBL ha en aktuell kommunomfattande översiktsplan. Översiktsplanen ska ange den långsiktiga utvecklingen för den fysiska miljön. Den ska också ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Kommuner har stor frihet att utforma sin översiktsplan efter de behov kommunen har. Det har bidragit till stora skillnader mellan hur olika översiktsplaner är utformade. Många översiktsplaner har idag en textdel och en geografisk del där texterna är den dominerande informationsmängden. Det varierar från kommun till kommun hur väl text och karta är integrerade med varandra. Översiktsplanen kan variera från att vara helt

uppbyggd av geodata med alla texter knutna till olika geoobjekt, till att översiktsplanen utgörs av ett textdokument där det finns bilder av kartor i dokumentet.

3.3 Skillnaden mellan översikts- och regionplan och detaljplan

Detaljplan skiljer sig gentemot översikts- och regionplan eftersom den är bindande medan översikts- och regionplanen är vägledande för processer och efterföljande beslut enligt flera lagar. Detaljplanen, måste också följas av en planbeskrivning. Den innehåller till exempel information om förutsättningarna för planarbetet, genomförandefrågor och motiv till planbestämmelserna. Översikts- och regionplanen har inte denna uppdelning i plandel och planbeskrivning och är heller inte juridiskt bindande i någon del. Planen ska innehålla all information, det vill säga geografisk redovisning men också hur kommunen förhåller sig till nationella eller regionala mål, planer och program samt kommun/regionövergripande mål eller ställningstaganden för ett visst allmänt intresse.

3.4 ÖP-modellen

Boverket har sedan ett antal år tillbaka utvecklat ÖP-modellen som är en begrepps- och lagringsstruktur. ÖP-modellen ger vägledning till kommunerna i hur översiktsplanens information kan struktureras på ett enhetligt sätt. ÖP-modellen har även använts, med viss anpassning, av Region Skåne för deras regionplan.

Förlagan till ÖP-modellen var PilotGIS som startades år 1999. Det var det första större projektet som syftade till att strukturera översiktsplanens informationsmängder. Utvecklingsarbetet med ÖP-modellen påbörjades år 2006 i samverkan med ett flertal kommuner och en första testversion av modellen publicerades år 2013. Syftet vid den tidpunkten var framför allt strukturering av informationen.

Boverket fick sitt första digitaliseringsuppdrag år 2017. Inom ramen för uppdraget arbetade Boverket med hur översikts- och regionplaner kunde digitaliseras samt bli digitalt överföringsbara. En stor del i lösningen konstaterades vara standardiserad information och ÖP-modellen blev ett verktyg för det.

ÖP-modellen, som begrepps- och lagringsstruktur för digitala översiktsplaner, publicerades våren 2018 efter en tvåårig utvärderingsperiod. Då hade ett tiotal kommuner, av olika storlek och med olika förutsättningar, byggt sina översiktsplaner med utgångspunkt från modellen och bidragit till utvärdering och revidering. Under 2019 utvärderades ÖP-modellen i dialog med kommuner, länsstyrelser, regioner och konsulter inom planering. I början av år 2020 publicerades en ny version av ÖP-modellen

bestående av tre delar; en informationsmodell, en Excel-katalog och vägledning.

3.4.1 Struktur för enhetlig information

Informationsmodellen och Excel-katalogen för ÖP-modellen är två vyer av samma sak. Dessa beskriver strukturen för att skapa enhetlig information i översiktsplanens geografiska planinformation. I modellen finns begrepp, definitioner och relationer mellan informationsmängder. Modellen är grunden för hur en databas ska byggas upp på ett enhetligt och strukturerat sätt så att alla kommuner som implementerar modellen har samma informationsmängder att arbeta med. Vägledningen publicerades på PBL kunskapsbanken och beskriver ÖP-modellens uppbyggnad, tydliggör vad begreppen innebär och hur de ska användas.

3.4.2 Boverket tillhandahåller databas

Under 2020 kompletterades ÖP-modellen med ett förslag på databas, som kommunerna kan ladda hem till sin digitala miljö. Databasen är uppbyggd efter den modell som finns i Excel-format. Det gör att kommunerna inte behöver bygga någon egen databas utan kan ladda hem databasen som Boverket tagit fram och direkt påbörja sitt översiktsplanearbete. Databasen finns tillgänglig via PBL kunskapsbanken som en filbaserad geodatabas (ArcGIS-format), XML-fil och i geopackage-format (ett öppet leverantörsoberoende format). Även fortsättningsvis planerar Boverket att ge kommunerna möjligheten att ladda hem geodatabasen för att effektivisera kommunernas planarbete.

3.4.3 Enkätundersökning om ÖP-modellen och digitala översiktsplaner

En enkätundersökning, som Lantmäteriet och Boverket tog fram under 2021, visar att 46 procent[19] av Sveriges kommuner anser att de har en digital översiktsplan utifrån kriteriet att kartorna upprättas vektoriserat. Dessa siffror baseras på antagna översiktsplaner och fångar därmed inte de kommuner som arbetar med att ta fram en ny digital översiktsplan.

På frågan om kommunen har en digital översiktsplan angav 9 procent att de har en digital översiktsplan enligt Boverkets ÖP-modell, 18 procent att de delvis har använt ÖP-modellen men även gjort anpassningar, 17 procent att de har tagit fram en egen struktur och 56 procent av de svarande kommunerna ansåg sig inte ha en digital översiktsplan.

Av de 254 kommunerna som svarade på enkätundersökningen angav 51 procent att Boverkets ÖP-modell i hög eller mycket hög grad är ett stöd i deras arbete med framtagande av översiktsplanen. 23 procent angav att

[19] Undersökningsrapport – enkätundersökning om kommuners arbete med att digitalisera detaljplaner och översiktsplaner, Lantmäteriet och Boverket, år 2021, Sweco AB, 2021-09-23 (dnr 970/2021)

modellen delvis är ett stöd i deras arbete medan 14 procent anser att modellen enbart är ett litet eller mycket litet stöd i deras arbete. 13 procent angav att de inte använde modellen alls.

SKR har i samverkansdialoger framhållit att de tror, baserat på dialog med sina medlemmar, att den sista analoga översiktsplanen är framtagen och att när nya översiktsplaner påbörjas sker det digitalt. SKR menar vidare att många kommuner arbetar med framtagande av digitala översiktsplaner men då processen är lång finns det en fördröjning i statistiken.

3.4.4 Nuvarande ÖP-modell hanterar inte hela översiktsplanen

I dagens version av ÖP-modellen är fokus på översiktsplanens geografiska planinformation. Översiktsplanen består dock av fler delar som måste behandlas och redovisas i planen för att uppfylla innehållskraven i PBL. Det kan till exempel handla om nationella eller regionala mål, planer och program samt kommunövergripande mål eller ställningstaganden för ett visst allmänt intresse. Oftast redovisas sådan information enbart i textform men har egentligen också en geografisk koppling till hela kommunen. En ny version av ÖP-modellen bör därför ge stöd för att hela översiktsplanen kan hanteras och struktureras digitalt.

3.5 Arkivering

I dagsläget utgör arkiveringen av en originalhandling ett av de tydligaste digitala avbrotten i samhällsbyggnadsprocessen. Arkivlagen gäller för arkiven hos myndigheterna, både statliga och kommunala sådana, samt hos vissa organ med myndighetsfunktioner. De grundläggande reglerna är gemensamma för alla dessa myndigheter och organ. Vissa bestämmelser gäller specifikt för de statliga myndigheterna och några specifikt för de kommunala. Med kommunala myndigheter avses här både kommuner och regioner. Detsamma gäller för organ med myndighetsfunktioner. Riksarkivet styr inte kommunernas och regionernas arkivverksamhet och dess föreskrifter gäller inte för dessa organisationer.

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 mycket 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 mindre kommuner i vissa fall helt saknar utbildad arkivpersonal. Det finns även ett antal kommuner som valt att gå samman i kommunalförbund (till exempel Sydarkivera) eller att samarbeta runt specifika arkivfrågor så

som förvaltning av e-arkiv (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 långtidsbevaras på ett säkert, effektivt sätt. En förutsättning för att ta fram ett arkivformat för geodata som uppfyller kraven på långtidsbevarande är att informationen i översiktsplaner och regionplaner är standardiserad.

4 Samhällsvinster med standardiserad information i översikts- och regionplaner

Enhetligt strukturerad information är en förutsättning för att översikts- och regionplaner ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt på en nationell nivå. Det kan skapa mervärden och avsevärt underlätta efterföljande processer så väl för kommun och region som för exploatörer, företag och statliga myndigheter. Om staten skapar förutsättningar för enhetlig informationshantering möjliggörs en utveckling av digitala processer som ger stor samhällsnytta.

De främsta nyttorna med enhetligt standardiserade och strukturerade digitala översikts- och regionplaner är att information kan återanvändas i efterföljande skeden, att det finns goda förutsättningar för att underlätta tolkningen av planerna och att det är möjligt att göra jämförande analyser. Detta effektiviserar kommunernas, regionernas och länsstyrelsens arbete i planprocesser och efterföljande beslut.

Som ett stöd i omställningen till enhetligt standardiserade och strukturerade digitala planer har Boverket tagit fram ÖP-modellen.

4.1 Möjligt att återanvända information

Med enhetligt strukturerade digitala planer kan information enkelt ärvas och återanvändas mellan de olika planformerna. Vissa delar av regionplanen kan föras vidare till översiktsplanen och vissa delar av översiktsplanen förs vidare till detaljplanen, förhandsbesked eller bygglov. Med geografiska ytor som informationsbärare kan all information vara tillgänglig oavsett delprocess i samhällsbyggnadsprocessen. Arbetet blir mer kostnadseffektivt när information från olika planer kan återanvändas och utgöra grund för efterföljande beslut.

4.2 Möjligt att genomföra analyser

Enhetligt standardiserade digitala planer ger möjlighet till jämförelse mellan olika kommuner och regioner genom analyser och sammanställningar på så väl kommunal, regional som nationell nivå. För regionernas del skulle till exempel arbetet med att sammanställa alla översiktsplaner underlättas väsentligt om de hade en enhetlig struktur. Det gör det också möjligt att koppla informationen i översikts- och regionplaner till nationella, regionala och kommunala intressen, till exempel att följa utvecklingen av bostadsbyggandet. Informationen kan härigenom också hanteras oberoende av administrativa gränser.

Kommuner och regioner kan med hjälp av digitala verktyg för översikts- och regionplanering genomföra analyser och simuleringar. Möjligheten att visualisera olika scenarier, för till exempel olika följder och risker med klimatförändringar liksom trafikflöden, kommer att underlätta planering och beslutsfattande.

4.3 Effektivisering av kommunernas och regionernas arbete

Enhetlig planinformation och struktur är av stor betydelse för en effektiv samhällsbyggnadsprocess på alla nivåer i samhället, både vad gäller tid och personella resurser. Med en förbestämd struktur för översiktsplanens och regionplanens informationsmängder är det möjligt att spara personella resurser och tid för planerare på kommunal och regional nivå samt GIS-ingenjörer, särskilt om strukturen är uppbyggd i en databas vars databasschema är nedladdningsbart. Planeraren behöver inte medverka vid framtagande av en databas för sin översiktsplan eller regionplan och GIS-ingenjören behöver inte bygga, utan enbart anpassa, databasen om den finns nationellt tillgänglig och nedladdningsbar. Det medför i sin tur att fokus blir på planeringsarbetet som kan påbörjas tidigare.

PBL ställer övergripande krav på vad en översiktsplan och regionplan ska innehålla. Den generella nivån skapar stor frihet men det skapar samtidigt också osäkerhet om vad som ska beskrivas i planen och vad som ska uppnås. Detta har i sin tur medfört att översiktsplanerna växt i omfattning vilket gör det än mer resurskrävande att ta fram en plan och att hålla den aktuell.

Översiktsplanen och regionplanen har en långsiktig tidshorisont och intentionerna i planerna ska kunna stå sig under en längre tid utan att större ändringar krävs. Processen att upprätta en ny översikts- eller regionplan är både tids- och resurskrävande. Men även om processen är densamma så blir en digital plan också tekniskt lättare att hålla aktuell och underlättar på så sätt en kontinuerlig planering, till exempel genom ändring av planen för en viss geografisk del utifrån befintligt digitalt underlag.

4.4 Effektivisering av länsstyrelsernas arbete

En enhetlig lösning med strukturerad information gör att länsstyrelsen får utrymme till att ge ett bättre stöd till kommunerna och regionerna i sakfrågorna. En enhetlig grundstruktur möjliggör också för länsstyrelsen att ta fram rutiner så att de kan säkerställa att de granskat hela planen.

Om planerna har en enhetlig struktur finns det också möjlighet för länsstyrelserna att utveckla digitala granskningsyttranden. Det blir enklare att utifrån granskningsyttrandet i sin helhet märka ut i vilka delar det finns invändningar mot planen från länsstyrelsen. Att ha ett integrerat

arbetssätt underlättar också för länsstyrelserna att upprätta ett reviderat granskningsyttrande om så begärs. Ett granskningsyttrande som refereras geografiskt skulle också höja den sammantagna kvalitén på planen och granskningsyttrandet eftersom synpunkterna blir mer tydligt utpekade och avgränsade när de har en geografisk koppling än när det enbart hanteras som text.

4.5 Uppfylla Inspire-direktivet

Genomförandet av Inspire i Sverige sker genom samarbete mellan de informationsansvariga myndigheterna. Fördelningen av informationsansvaret är beskrivet i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Kommunerna är ansvariga för detaljplaner enligt ovan nämnda förordning. Om förslagen i denna rapport genomförs behöver förordningen kompletteras och även omfatta översiktsplaner och regionplaner.

Lantmäteriet har en tjänst genom geodataplattformen att som datavärd tillgängliggöra nödvändig miljöinformation. Lantmäteriet leder arbetet med att ta fram specifikationer som möjliggör ett standardiserat tillgängliggörande. Denna ansvarsfördelning avlastar kommunerna och regionerna från att själva behöva sätta upp en tjänst för tillgängliggörande av miljöinformation.

5 Varför behövs en mer detaljerad reglering?

Utvecklingen som sker i samhället driver fram digitala lösningar, men utan en sammanhållen reglering och en enhetlig hantering skapas en situation där de förväntade samhällsnyttorna uteblir. Information som är av värde för efterföljande skeden, statistik, uppföljning med mera bör standardiseras för att planinformationen ska kunna användas för jämförelser, analyser och i nationella e-tjänster.

De samhällsekonomiska vinster som kan uppnås med hjälp av digitalisering av översikts- och regionplaner kräver en viss digital mognadsnivå hos kommunerna. Ett första steg för kommunerna och regionerna kan vara textbaserade PDF-dokument men för att få samhällsekonomiska vinster behöver översikts- och regionplanen vara georefererad i vektorformat där all information är kopplad till geografin. För att detta ska uppnås behövs ett formellt krav på att översikts- och regionplan ska vara digital och följa en viss standard.

För att säkerställa att digitala översikts- och regionplaner kommer tillstånd behöver ett krav tillföras i plan- och byggförordningen motsvarande det som finns i 2 kap .5 a § för detaljplaner.

Utöver detta anser Boverket att grundkraven för digital överföring av översikts- och regionplaner, samt standardisering av informationsmängderna i översiktsplaner, behöver förtydligas i föreskrifter och allmänna råd så att detta hanteras på ett enhetligt sätt i hela Sverige. För regionplaner behöver inte redovisningskraven i ett första skede vara tvingande utan i stället ges rekommendationer genom allmänna råd eftersom det endast är två regioner som omfattas av regionplan enligt PBL.

5.1 Vägledning är inte tillräckligt för att nå önskvärd samhällsnytta

Boverket har väglett om tillämpning av PBL för översiktsplaner sedan planformen infördes i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Trots vägledning och samverkan samt att många kommuner upplever stöd av ÖP-modellen har utvecklingen mot digitala översiktsplaner lett till att flera kommuner utvecklat egna informationsstrukturer och digitala lösningar. Digitalisering är i grunden en positiv utveckling men utvecklingen innebär samtidigt att kommunerna i dag tillhandahåller digital information i olika format och struktur. Följden blir att det saknas möjligheter att utbyta information på ett effektivt och enhetligt sätt.

Informationen går inte heller att analysera och jämföra på ett effektivt vis mellan olika kommuner. Varje enskild kommun spenderar dessutom stora resurser på framtagande av egna strukturer och databaser innan planarbetet kan påbörjas.

5.2 Konsekvenser för kommunerna

Kommunernas kostnader kommer att variera beroende på hur den aktuella kommunen idag producerar sin översiktsplan. För de kommuner som redan har implementerat ÖP-modellen torde kostnaderna inte öka i någon större utsträckning, även om en uppdatering av databasen blir nödvändig.

För de kommuner som idag inte arbetar digitalt kan kostnaderna bli högre då ett digitalt arbetssätt kräver programvara, lagring av data, utbildning med mera. En nationell struktur för lagring som ÖP-modellen med en nedladdningsbar databas kan dock underlätta för de kommunerna och begränsa kostnaderna för att ta fram en digital översiktsplan.

Kommuner som idag har eller håller på att ta fram en digital plan men som inte använder ÖP-modellen kan få merkostnader om kommande föreskrifter baseras på modellen. Dessa kostnader skulle i så fall vara i form av konvertering av sin befintliga översiktsplan till ÖP-modellen, utbildning och eventuellt behov av nya verktyg.

För de kommuner som väljer en öppen källkod-lösning[20] är programvaran gratis men det kan medföra ökade personalkostnader för support och anpassningar av verktyget. Det finns dock kommunnätverk som arbetar med denna typ av lösningar vilket skulle kunna medföra att kostnaderna blir lägre.

En potentiell vinst för vissa kommuner är besparing vid upphandling och möjligheter till lägre kostnader för nya datasystem. Då kommuner i dag inte arbetar med enhetliga översiktsplaner är det svårt att gå samman och ställa samma krav hos systemutvecklare. Med mer standardiserad information kommer olika systemutvecklare i stället kunna arbeta med en generell kravbild. SKR kan stötta kommunerna genom att samordna upphandlingskrav som de även gjort för detaljplan.

5.3 Konsekvenser för regionerna

Boverket bedömer inte att krav på digitala regionplaner skulle medföra några större kostnader för Region Skåne eller Region Stockholm då båda regionerna redan idag delvis arbetar digitalt. Eventuella kostnader skulle

[20] https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/news/attachment/ramboll_rapport_slutversion_-_internationell_utblick_oppen_programvara_31_mars_2016_pdf.pdf (hämtad 211206)

dock kunna uppkomma med krav på att planen i sin helhet ska vara digitalt överföringsbar, vilket även skulle omfatta texter, bilder och annan media och därmed medföra en viss omställning.

Det som skulle kunna medföra ytterligare kostnader för regionerna är om krav på standardiserad information skulle införas. Framför allt skulle det påverka Region Stockholm, vilka i dagsläget arbetar utifrån en egen struktur. Region Skåne arbetar däremot efter ÖP-modellen, som är den mest troliga utgångspunkten för standardisering av informationsmängderna, vilket skulle medföra att omställningen för Region Skåne inte skulle bli lika stor.

Boverket förordar en motsvarande föreskriftsrätt för regionplaner som för översiktsplaner för att säkra regionplanen som planeringsform i en framtida digital samhällsbyggnadsprocess. I dagsläget anser Boverket att det primära målet bör vara att regionplanerna kan tillgängliggöras digitalt och vara digitalt överföringsbara så att de kan användas tillsammans med annan information i samhällsbyggnadsprocessen. Framöver, om fler regioner skulle omfattas av kraven i PBL om regionplan, kan det bli relevant att standardisera informationsmängderna och informationsstrukturen för regionplanerna för att kunna göra jämförelser och analyser.

5.4 Konsekvenser för staten

Översikts- och regionplaner med dess planinformation berör många delar av statens verksamhet. Planer och planinformation är intressant för uppföljning och statistiksammanställningar inom samhällsbyggnadsområdet bland annat i arbetet med bostadsfrågor.

Ett enhetligt system för översikts- och regionplaner ger förutsättningar för att effektivt göra nationella sammanställningar med region-, översikts- och detaljplaneinformation, som olika beståndsdelar. Exempelvis utsökning av planlagd mark för bostäder. Det öppnar också för möjligheten att skapa nationell tillgänglighet till planinformationen via tjänster.

Länsstyrelsens olika roller i processen för en översikts- eller regionplan har förutsättningar att bli mer effektiv och få en högre förutsägbarhet. Detta bland annat genom att länsstyrelserna gemensamt kan ta fram rutiner för vägledning och granskning av översikts- och regionplaner då planerna blir mer enhetliga.

Digitala planer kommer troligen öka kommunernas och regionernas förväntningar på de statliga myndigheterna, att även dessa gör en digital omställning. Efterfrågan på enhetliga digitala riksintressen, statliga planeringsunderlag, yttrande samt arkivering kommer troligen öka som en följd av föreskrifterna.

5.5 Konsekvenser för företag

Bygg- och anläggningssektorn är en av de största sektorerna i svensk ekonomi. Därför kan en relativt stor mängd företag potentiellt påverkas av krav på digitala region- och översiktsplaner. Boverket bedömer att påverkan framför allt är av en positiv karaktär då information tillgängliggörs vilket möjliggör innovation och affärsmöjligheter.

Många exploatörer verkar över kommungränser och i hela landet. Möjligheten att söka ut potentiella utvecklingsområden från en nationell åtkomstpunkt med standardiserad information, underlättar arbetet betydligt. Med en gemensam terminologi och struktur blir det även betydligt lättare att förstå och få överblick över vilka eventuella motstridiga intressen som kan finnas och som måste lösas i eventuella projekt. Eftersom detaljplaner tas fram med samma standardiserade begreppsstruktur, blir det enklare att matcha dessa planer mot överordnade planer.

5.5.1 Programvaruutvecklare

Inom ramen för 2021 års digitaliseringsuppdrag har samtliga relevanta systemleverantörer och ett urval av GIS-utvecklare på kommuner blivit inbjudna av Boverket för diskussioner angående utvecklingen av digitala region- och översiktsplaner samt utvecklingen av ÖP-modellen. Målet är att systemstöd ska finnas tillgängliga i samband med att kravet på digitala region- och översiktsplaner träder i kraft.

Av Sveriges kommuner anger 21 procent[21] att de hämtar hem och använder Boverkets ÖP-modell som databas för framtagande av sin översiktsplan. 18 procent har en programvaruleverantör som tillhandahåller deras databaslösning. 43 procent bygger själva sin databaslösning och 19 procent använder sig av andra lösningar, exempelvis kommunnätverk via öppen källkod.

Boverket ser ett antal konsekvenser för de företag som idag utvecklar programvara och databaser avsedda för att producera och hantera översikts- och regionplaner. En av konsekvenserna är att dessa företag måste anpassa sina produkter efter kraven på digitala region- och översiktsplaner för att möta sina kunders behov.

Sedan 2020 har Boverket tillhandahållit en databaslösning för ÖP-modellen till kommunerna, vilket Boverket avser att göra även fortsättningsvis. Detta är till fördel för kommunerna men det kan medföra en minskad affärsmöjlighet för systemleverantörerna. Det finns dock

[21] Rapport – Nulägesbild av Sveriges kommuner och regioners digitala omställning i arbetet med översiktsplan och regionplan, Boverket, år 2021, WSP, 2021-10-18 (dnr 970/2021)

fortfarande behov från kommunens sida att ha ett system för att hantera geodata.

Digitala översiktsplaner och regionplaner kommer att medföra behov av användarvänliga verktyg för att rita planens olika kartor, producera texter, bilder, 3D-vusaliseringar och annan typ av media.

Det kommer också att finnas behov av att presentera region- och översiktsplaner på ett sådant vis att de uppfyller tydlighetskravet i PBL, webbtillgänglighetsdirektivet samt är generellt användarvänligt för de som ska ta del av planen såväl under processen som efter att den fått laga kraft. Kopplat till detta ser Boverket att en konsekvens för företagen är att deras potentiella kunder kommer att ställa samma grundläggande krav på produkterna med hänvisning till gällande föreskrifter och ÖP-modellen, motsvarande den utveckling som skett för detaljplan.

5.6 Konsekvenser för allmänheten

Allmänheten kan beröras av översikts- och regionplaner på olika sätt. Vissa är intresserade av planens utformning i anslutning till boendemiljön, andra är intresserade av bevarande och utveckling av olika intressen så som friluftsliv och så vidare.

Boverket menar att ett enhetligt system för översikts- och regionplaner är gynnsamt för allmänheten i alla avseenden. Ett enhetligt system ger goda förutsättningar för en generellt högre kvalitet än idag, en bättre förutsägbarhet vid användande av planerna i efterföljande skede.

Digitaliseringen ger bättre möjligheter att genomföra medborgardialogen. Genom att utgå ifrån digital information kan denna presenteras på lämpligaste sätt utifrån varje unik situation. Det kan handla om olika digitala presentationer med möjlighet till konkret medverkan genom att arbeta i tjänster som möjliggör medborgarförslag i planhandlingarna.

Boverket bedömer att föreskrifterna bidrar till en högre rättssäkerhet för den enskilde när samtliga samhällsinstanser vid bedömning utgår från ett enhetligt system.

Ett enhetligt system skapar nya förutsättningar för utveckling av e-tjänster. Det gäller dels e-tjänster för att underlätta deltagande i formella processer om översikts- och regionplaner. Men även e-tjänster för att underlätta ansökning om detaljplan, förhandsbesked samt bygglov utanför detaljplanerat område och andra ärenden där planinformationen behövs.

5.7 Hur påverkas andra delar av samhällsbyggnadsprocessen?

Det behövs en rad olika anpassningar av regelverket för att möjliggöra ett önskvärt informationsutbyte och digitala processer. Behovet gäller inte bara PBL utan samtliga regelverk som omfattar samhällsbyggnadsprocessen. Anpassningarna måste ta gemensamt sikte på att informationsutbytet inte hindras, att informationen är återanvändbar och att delprocesserna standardiseras och hänger samman även om de regleras i olika lagar.

5.7.1 Nationellt tillgängliggörande av digitala planer

Tillgängliggörande av digitala översiktsplaner och regionplaner är under utredning i Lantmäteriets uppdrag om planinformation i den nationella geodataplattformen. Idag finns det inte krav i lagstiftningen på att informationen i översiktsplaner och regionplaner ska vara tillgänglig digitalt. Det saknas även nationella specifikationer för dessa informationsmängder.

Boverket ser behovet av att det tas fram nationella specifikationer för översiktsplaner och regionplaner för att informationen ska kunna tillgängliggöras nationellt och för att uppfylla kraven i Inspire-direktivet. Då de nationella specifikationerna bygger på avtal krävs ett parallellt regelverk som säkerställer att informationen är standardiserad. Framtagandet av en sådan standard är dock inte avhängig av nationella specifikationer. Det nationella tillgängliggörandet kan antingen göras parallellt med framtagandet av en sådan standard eller när standarden finns på plats.

5.7.2 Elektroniskt långtidsbevarande och digitala original

Boverket anser att en särskild reglering är nödvändig för att digitala översiktsplaner och regionplaner ska införas och för att denna planinformation ska bli allmänt tillgänglig för samhällsbyggnadsprocessen. Boverket förordar i en parallell delrapport[22] en ny lagstiftning som tryggar hantering av digitala planer och långtidsbevarandet av dess geodata. Standardiserad information är ett grundkrav för att planerna ska kunna arkiveras digitalt.

5.7.3 Digitala riksintressen

Riksintressen används i hela planeringskedjan från regionplaner till översiktsplaner, detaljplaner och som beslutsunderlag för bygglov.

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har haft dialog med ett antal kommunala planhandläggare och planchefer. I dessa samtal har det framkommit en tydlig osäkerhet om den information om riksintressen

[22] Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, Rapport 2021:25, Boverket, Dnr. 970/2021

som används i bland annat översiktsplaner är aktuell eller korrekt eftersom den finns att hämta på flera ställen.

I samband med Boverkets regeringsuppdrag[23] om en översyn av riksintresseanspråken påbörjades ett internt uppdrag att titta på hur det skulle vara möjligt att ensa och standardisera informationen i riksintressena.

Boverket har tagit fram en struktur för gemensam namnsättning och en gemensam lista med attribut som kan fungera som en minsta gemensam nämnare mellan alla riksintressen. Att få informationen strukturerad på samma sätt i samtliga riksintressen är ett viktigt första steg för att nå helt digital användning av riksintressen. För att nå en helt digital hantering i hela planeringskedjan behövs det större förändringar än det Boverket har föreslagit.

Förändringarna som behövs sammanfattas i punkterna nedan:

- Kartinformation, metadata och värdebeskrivningarna om alla riksintressen görs tillgängligt via en åtkomstpunkt.
- All information om riksintressen lagras och utbyts strukturerat.
- Riksintressen beskrivs på ett gemensamt sätt – samma informationsstruktur används.
- Delar av riksintresseinformationen kan ”plockas ut” digitalt och användas i olika sammanhang och situationer.

Parallellt med detta arbete har Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet samverkat sedan våren 2021 med att ta fram ett förslag på digital informationsstruktur för riksintressetyperna Naturvård, Friluftsliv och Kulturmiljövård. Boverket anser att förslaget på gemensam digital informationsstruktur har potential att kunna skalas upp till att omfatta alla slag av riksintresseanspråk.

5.7.4 Digitala miljökonsekvensbeskrivningar

Naturvårdsverket arbetar med att utveckla en informationsstruktur för digitala miljökonsekvensbeskrivningar. Arbete sker i nära samverkan med Boverkets arbete att utveckla digitala översiktsplaner. Gemensamt för arbetet med digitala översikts- och regionplaner samt arbetet med digitala riksintressen och digitala miljökonsekvensbeskrivningar är att de bygger på tanken att all information som hanteras är strukturerad information. Med det menas att synen på dessa planeringsunderlag utvecklas från att vara ”dokument” till att vara separerade informationsfält som vart och ett har ett eget syfte. Genom att sätta samman flera olika informationsfält, enligt ett ”recept” eller specifikation, kan olika målgruppers behov av informationstillgänglighet bättre mötas i till exempel

[23] Översyn kriterier riksintressen, Rapport 2020:26, Boverket, Dnr. 565/2020

formen av ett dokument. Utöver det medför lagring, hantering och tillgängliggörande av strukturerad information via maskinell läsning att informationsfält om miljökonsekvensbeskrivningar bättre kan läggas till och återanvändas i andra handlingar så som till exempel översiktsplaner.

Inom Naturvårdsverkets arbete med digitala miljökonsekvensbeskrivningar tas förslag fram där olika typer av värden, miljöpåverkan och miljöeffekter redovisas som geografisk information och presenteras i en karta. Olika planeringsalternativ beskrivs också geografiskt och vilka förändringar av miljöeffekter och miljökonsekvenser de olika alternativ ger utvärderas. Till den grafiska visningen av dessa perspektiv finns också textbaserade beskrivningar. Detta är en utveckling från dagens miljökonsekvensbeskrivningar där all information om både nuläge, alternativ och konsekvens beskrivs i text. Målsättningen med denna förändring är att genom att visualisera miljökonsekvensbeskrivningen öka förståelsen och tydligheten för en plans olika alternativ och dess konsekvenser.

5.7.5 Digitala granskningsyttranden från länsstyrelserna

Inom ramen för 2021 års digitaliseringsuppdrag har Boverket samverkat med länsstyrelserna och haft möten med deras översiktsplanenätverk.

En av de viktigaste diskussionerna har handlat om hur länsstyrelsernas granskningsyttrande bör redovisas tillsammans med planen enligt 3 kap. 20 § samt 7 kap. 3 § PBL och hur det bör anmärkas i planen om länsstyrelsen inte har godtagit en viss del enligt 3 kap. 5 § samt 7 kap. 3 § PBL.

En stegvis utveckling har diskuterats där kommuner och regioner i ett första skede genom ÖP-modellen ges stöd att uppfylla kraven. Båda parterna är dock eniga om att i framtiden hade det varit önskvärt om länsstyrelsernas granskningsyttrande blev mer geografiska samt tillhandahölls digitalt direkt från länsstyrelsen. Detta skulle minimera handpåläggningen för kommuner och regioner samt säkerställa ett integrerat arbetssätt mellan kommun/region och länsstyrelse.

5.7.6 Digitala planeringsunderlag

Digitala översikts- och regionplaner medför i praktiken inga krav på digitala planeringsunderlag. Dock behövs en stor mängd planeringsunderlag för framtagandet av en översikts- eller regionplan. Om planerna blir digitala ökar även kraven och förväntningarna på att tillhörande underlag ska vara digitalt och till en viss grad standardiserade så att det kan användas i planerna utan omfattande konvertering eller annan handpåläggning. Även krav på att denna typ av underlag tillhandahålls från en samlad åtkomstpunkt kommer att öka.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är detta en positiv utveckling men omställningen ställer utökade krav på producenter av planeringsunderlag så väl på nationell, regional som kommunal nivå.

6 Författningsförslag

6.1 Förslag till lag om ändring av Plan- och byggförordning (2011:338)

Boverket föreslår en ändring i 2 kap. 5 § PBF. Ändringen innebär att motsvarande regler som gäller för detaljplan och planbeskrivning även kommer att omfatta översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter 31 december 2026. Boverket behandlar inte lydelsen av ett nytt bemyndigande i denna rapport.

Föreslagen lydelse

2 kap. 5 c §
Översikts- och regionplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.
2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 c § tillämpas först på översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter den 31 december 2026.

6.2 Motiv

Utgångspunkten är att det är hela förvaltningsbeslutets innehåll i översiktsplan och regionplan som ska kunna överföras, behandlas och återges digitalt i original. Detta förutsätter också att det finns gemensamma standarder för långtidsbevarande av de digitala planerna.

Den föreslagna regleringen innebär att alla påbörjade kommunomfattande planer eller påbörjade ändringar av planer efter den 31 december 2026 ska följa kravet. Motsvarande reglering finns redan för detaljplaner.

I Regeringens proposition 2017/18:132, Digitalisering av grundkartor och detaljplaner[24], föreslogs ett införande av krav på digitala detaljplaner och grundkartor. Genom 16 kap. 1 a § PBL fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar samt grundkartor.

I senare förarbeten ”En utvecklad översiktsplanering (Prop. 2019/20:52)”[25] föreslogs att även översiktsplaner och regionplaner skulle omfattas av motsvarande reglering som för detaljplaner genom en ändring av 16 kap. 1 a § PBL. Ändringen genomfördes genom lagändring (2020:76) som trädde i kraft den 1 april 2020.

[24] Digitalisering av grundkartor och detaljplaner (regeringen.se) (Hämtad 211206).
[25] En utvecklad översiktsplanering (regeringen.se) (Hämtad 211206).

Regeringen framför vidare att, ”i likhet med utredningen och en bred majoritet av remissinstanserna, att det är angeläget att främja enhetliga digitala arbetssätt. Med det arbete som nu bedrivs för att åstadkomma digitalt tillgängliga detaljplaner som förebild anser regeringen att det även bör införas krav på att översiktsplaner ska finnas tillgängliga digitalt.”

6.2.1 Standardisering leder till effektivisering

Av förarbetena ovan framgår att en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen bör leda till effektivitetsvinster för berörda aktörer genom att information lättare kan återanvändas och bearbetas. För att potentialen med en digital process ska kunna tas tillvara behöver dock även aktörernas arbetssätt standardiseras och utvecklas.

6.2.2 Kommunernas egna plattformar minskar samhällsvinsterna

Utvecklingen mot digitala översiktsplaner har enligt förarbetena lett till att flera kommuner utvecklat egna plattformar där den enskilde ges nya möjligheter för att interagera med den kommunala planeringen, exempelvis genom att användaren själv kan tillföra underlag i digital form under planprocessen som andra kan ta del av. Det är i grunden en positiv utveckling som kan bidra till att vitalisera samrådet och främja medborgarinflytandet.

Utvecklingen innebär samtidigt att kommunerna i dag tillhandahåller digital information i olika format för datalagring. Denna information kan därmed vara oläslig för den som inte har tillgång till den programvara som kommunen har utformat översiktsplanen med. Boverket menar att det därför är viktigt att skapa gemensamma standarder för överföring och behandling av information i översiktsplaner och regionplaner.

6.2.3 Föreskrifter kan ge stöd för arkivering

Kommunen behöver också, enligt förarbetena (Prop. 2019/20:52)[26], använda sig av ett lagringsformat som uppfyller arkivlagens krav på beständighet för att kunna säkerställa funktionaliteten och läsbarheten över tid. De format som används för lagring av digital information i dag är inte nödvändigtvis universellt läsbara i morgon, eftersom nya format tillkommer i takt med att tekniken utvecklas samtidigt som andra format försvinner. Kommunen behöver, enligt förarbetena, således planera för att handlingen ska vara möjlig att arkivera redan när kommunen påbörjar arbetet med att upprätta en digital översiktsplan. Föreskrifter behöver utformas med hänsyn till behovet av att den färdiga planen ska kunna arkiveras.

[26] En utvecklad översiktsplanering (regeringen.se) (Hämtad 211206).

De tillämpningsproblem som finns i dag kring hur översiktsplanen kan utformas digitalt på grund av kravet på arkivbeständighet bör således kunna minska eller upphöra när föreskrifter för översiktsplaner har tagits fram. Boverket kommer parallellt med denna delrapport avrapportera förutsättningarna för att hantera digitala detaljplaner, översiktsplaner och regionplaner som originalhandlingar med förutsättningar för långtidsbevarande[27].

6.2.4 Nationell plattform för geodata

Regeringen gav i april 2018 Lantmäteriet i uppdrag att ta fram lösningar för att tillgängliggöra all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen och för att tillhandahålla detaljplaner nationellt[28]. Lösningen i form av en geodataplattform är idag i drift för detaljplaner.

I Boverkets nuvarande uppdrag ingår att arbeta med utgångspunkten i att översiktsplanerna ska vara tillgängliga i en central kontaktpunkt. I förarbetena (Prop. 2019/20:52)[29] anger regeringen att det behövs fler åtgärder för att säkerställa att det finns ändamålsenliga rutiner för hur översiktsplaner ska kunna tillgängliggöras och arkiveras i framtiden. Boverket har i detta uppdrag att utreda förutsättningarna för en reglering av digitala översiktsplaner som förvaltningsbeslut ur PBL-perspektiv samt förutsättningarna för att kunna tillgängliggöra och tillhandahålla sådan information i framtiden.

Regelverket som håller på att skapas för digitala planer är primärt strikt knutet till tillämpningen av PBL och behoven vid efterföljande beslut. Boverket menar att frågan om att tillhandahålla informationen nationellt, utöver vad som följer av PBL och reglerna om fastighetsregistret[30], är en annan fråga och som i grunden styrs av Inspire-direktivet om vissa miljödata och av PSI-direktivet om vissa värdefulla data. Den senare lagstiftningen om värdefulla data har ännu inte införlivats i svensk rätt. Idag finns information om detaljplaner tillgängliga med stöd av fastighetsregisterlagstiftningen. Det finns också möjlighet att via Lantmäteriets geodataplattform tillgängliggöra Inspire-data om kommunerna väljer att ansluta sig till plattformen.

6.2.5 Översiktsplanens information

Boverket har i flera år, genom utveckling av ÖP-modellen, verkat för möjligheterna att ta fram nya och digitalisera befintliga översiktsplaner. ÖP-modellen har hittills fokuserat på redovisningen på kartan av

---

[27] Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, Rapport 2021:25, Boverket, Dnr. 970/2021
[28] Uppdrag till Lantmäteriet att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess (lantmateriet.se)
[29] En utvecklad översiktsplanering (regeringen.se) (Hämtad 211206).
[30] Lag (2000:224) om fastighetsregister

kommunens beslut. Översiktsplanen består även av andra delar som måste behandlas och redovisas i planen. Det handlar oftast om rena texter, illustrationer och bilder som berör förutsättningarna för hela kommunen. Det kan också handla om mer allmänna tematiska överväganden som inte kan kopplas till en specifik geografisk plats. Dessa övergripande texter är lika mycket en del av planen som de utvecklingsinriktningar eller mark- och vattenanvändningar som kommunen redovisar som geoobjekt i en karta. Även om modellens primära fokus har varit översiktsplaner bygger regelverken i 3 kap. för översiktsplan och 7 kap. PBL för regionplan på snarlika regleringar. ÖP-modellen bör därmed till stor del kunna tillämpas för regionplaner också, dock med viss modifiering.

En översiktsplan och regionplan består liksom detaljplan med dess planbeskrivning av information som inte naturligt tillfullo hör hemma i en traditionell geodatamodell. Planerna är till formen reglerade handlingar till ett förvaltningsbeslut. En plan är dock inte fullständig utan att alla delar finns i den reglerade handlingen/planen, oavsett om den är analog eller digital. Boverket har övervägt om endast kartredovisningen ska omfattas av föreskrifterna om digitala planer. Boverket menar att detta är omöjligt utifrån ett PBL-perspektiv där syftet är att skapa en sammanhållen process. Om endast en del av planbesluten kan återges och behandlas digitalt riskerar detta leda till att prövande myndigheter förleds att tro att samtlig planinformation är tillgänglig digitalt. Dessutom skulle det leda till svårigheter vid framtagande av handlingarna och dess bevarande om olika delar av besluten ska hanteras på olika sätt.

Enligt de gällande föreskrifterna om detaljplan[31] och planbeskrivning[32] ska de kunna återges och behandlas såsom de beslutades även efter en överföring. En sådan överföring kan vara till en annan myndighet eller till ett arkiv för långtidsbevarande. Motsvarande reglering är nödvändig också för översiktsplaner och regionplaner. Enligt Boverkets mening är planinformationen inte möjlig att separera utan att helheten går förlorad. Den tekniska lösningen måste kunna presentera och återge informationsinnehållet i förvaltningsbesluten som helhet och samtidigt kunna hanteras som smart geodata i de delar det bedöms som lämpligt med en lägstanivå för vad som ur ett samhällsperspektiv är kostnadseffektivt.

All information behöver inte digitaliseras med hög detaljeringsgrad. Istället handlar det om till vilken grad olika informationsmängder, textmassa eller olika geodata ska kunna användas för till exempel olika AI-tjänster. Motsvarande analyser är redan gjorda för detaljplan där all data utifrån användarbehoven inte är kodad ner till minsta beståndsdel,

[31] Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan
[32] Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning

utan handlar mer om strukturer och kluster för att inte onödigt tynga programvaror och databaser med onödig information.

6.3 Konsekvenser av förordningsändringen

En del kommuner arbetar redan digitalt vid framtagande av översiktsplaner. Flera kommuner och Region Skåne använder ÖP-modellen.

Den övergripande och självklara frågan som ett nytt regelverk har att lösa är hur informationen i planhandlingarna ska vara enhetligt strukturerad och beskriven. Det innebär ingen förändring i övrigt av vad som enligt lagen ska redovisas i en översiktsplan eller regionplan.

Informationen i en översiktsplan är vital vid framtagande av detaljplaner, vid förhandsbesked och lovgivning utanför detaljplan, vid alla infrastrukturärenden, tillståndsärenden, fastighetsbildningsärenden och för till exempel exploateringsföretag. En digital översiktsplan framtagen i en digital process möjliggör också en bättre medborgardialog eftersom planförslaget kan kommuniceras utifrån alla användares behov tillsammans med annan geodata.

De föreskrifter som förväntas utarbetas för tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 5 c § PBF avses bygga på motsvarande principer som föreskrifterna om detaljplan och planbeskrivning. I stället för planbestämmelsekatalogen är det ÖP-modellens struktur och begrepp som är vägledande för föreskrifternas innehåll. Föreskriften och ÖP-modellen kommer därmed att samspela. Om kommunen följer ÖP-modellen kommer kommunen att uppfylla föreskriften. ÖP-modellen i sig kommer dock inte vara en del av föreskriften utan precis som idag vara vägledning. Utifrån ÖP-modellen tar Boverket fram en tjänst motsvarande planbestämmelsekatalogen med ett särskilt gränssnitt (API) för överföring.

6.3.1 Påverkan på det kommunala självstyret

Kraven i PBL på översiktsplan och regionplan är mer allmänt hållna än för detaljplan eftersom planerna inte är bindande och skalan är mer övergripande. Ingen av föreskrifterna om detaljplan eller planbeskrivning bedömdes påverka kommunernas självstyre. Föreskrifterna med stöd av ÖP-modellen ger en begrepps- och lagringsstruktur som stödjer en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess. Innehållskraven i PBL för en översiktsplan respektive regionplan påverkas inte av att det tillkommer ett nytt regelverk om digitala planer. Det som kommunen enligt PBL ska redovisa inordnas enligt ÖP-modellen och kan sedan användas i olika tjänster för statistik, exploatering med mera, samtidigt som informationen är förenlig med Inspire-direktivet.

De kostnadsmässiga konsekvenserna bedöms som likartade som för detaljplaner. Den stora skillnaden är att kommunerna bara har en

kommunomfattande översiktsplan, som får ändras tematiskt eller inom ett särskilt område. Troligen är det få kommunomfattande översiktsplaner som kommer att tas fram inom de närmaste åren. Istället är det ändring av en översiktsplan som i ett första skede huvudsakligen kommer att träffas av förslaget.

Det finns två regionplaneorgan i landet så kostnaden för dessa bedöms också vara begränsad ur ett samhällsekonomiskt perspektiv om planer tas fram digitalt.

6.4 Ikraftträdande

Boverket anser att ett lämpligt ikraftträdande bedöms vara den 1 januari 2027, så att de materiella kraven i 2 kap. PBF kommer att omfatta de översikts- och regionplaner som påbörjas efter valet 2026. Ikraftträdandet bör även ge kommuner och regioner goda förutsättningar att tillämpa föreskrifterna redan innan de träder i kraft den 1 januari 2027.

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

Införande av krav på digitala översikts- och regionplaner i plan- och byggförordningen

Regeringen beslutade den 25 februari 2021 att uppdra åt Boverket att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö (dnr Fi2021/00948). Av uppdraget framgick att Boverket bl.a. skulle föreslå hur översikts- och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö. Uppdraget är redovisat.

Enligt uppdraget skulle Boverket bedriva sitt arbete utifrån följande tre utgångspunkter. För det första att myndigheten kommer att ges rätt att meddela föreskrifter om standarder för översikts- och regionplaner. För det andra att översikts- och regionplaner i framtiden bör finnas tillgängliga via en central kontaktpunkt, på motsvarande sätt som detaljplaner (jfr Lantmäteriets delrapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner). För det tredje att de aktuella föreskrifterna med hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Samtidigt bör föreskrifterna enligt vad som angavs i uppdraget säkerställa att översikts-och regionplanerna uppnår en lämplig lägsta nivå.

Boverket har avrapporterat uppdraget och i denna del tagit fram en rapport, Översikts- och regionplan i en digital miljö (2021:27).

Som komplement till ovan nämnda rapport har detta förslag på bemyndigande tagits fram (se nedan).

Boverket inväntar nu remittering av rapporten tillsammans med förslaget på bemyndigande.

Bemyndigandet i 10 kap. plan- och byggförordningen

Bemyndigandet för Boverket att meddela föreskrifter för digitala översikts- och regionplaner bör utformas i enlighet med det bemyndigande Boverket fått gällande föreskrifter för detaljplan och planbeskrivning (10 kap. 29 § PBF).

Det bör närmast efter 10 kap. 30 § PBF införas en ny rubrik med lydelsen ”*Standarder för utformning av översiktsplaner och regionplaner*”.

Under rubriken bör en ny paragraf, 10 kap. 31 §, införas, i vilken bemyndigandet regleras. Paragrafen bör ha följande lydelse:

31 § Boverket får, efter att ha gett Lantmäteriet tillfälle att yttra sig, meddela ytterligare föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner och regionplaner enligt 3 och 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och undantag från kravet i 2 kap. 5 c §. Förordning (2022:xx).

Ikraftträdande

Det bedöms vara lämpligt att ändringarna i plan- och byggförordningen träder i kraft hösten 2022 och att reglerna ska vara obligatoriska att tillämpa första gången 1 januari 2027.