

Handläggare
Joakim Bendroth
Telefon: 0850828386

Till
Kulturnämnden
2022-03-29

Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner. Svar på remiss från kommunstyrelsen

Stadsarkivets förslag till beslut

1. Kulturnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Kulturnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Lennart Ploom
Stadsarkivarie
Stockholms stadsarkiv

Jonas Engardt
Avdelningschef
Stockholms stadsarkiv

Sammanfattning

Boverket föreslår i sin rapport att 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.

Stadsarkivet är positiv till Boverkets förslag att skapa en nationell databas med en e-arkivfunktion som en statlig myndighet ansvarar för. Det kommer att leda till en enhetlig nationell hantering av detaljplanerna och säkerställer det långsiktiga bevarandet för samtliga kommuner oavsett storlek och resurser.

Boverket föreslår ett delat arkivansvar mellan stat och kommun. Där kommunen ansvarar för att arkivera detaljplaneärendet och staten ansvarar för att arkivera detaljplanen. Stadsarkivet ställer sig positiv till förslaget men vill påpeka vikten av att säkerställa

spårbarhet mellan detaljplaneärendet och detaljplanen på kort och långsikt oavsett var informationen förvaras.

Bakgrund

Stockholms stadsarkiv har fått tillfälle att yttra sig över Remiss av Boverkets rapport (2021:25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner. Remissvar ska redovisas senast 2021-03-22 till Kommunstyrelsen.

Ärendet

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 deras uppdrag ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Boverket föreslår att den digitala detaljplanen, med full digital funktionalitet, lagras och långtidsbevaras i en nationell databas. Staten tar ansvar för lagring, långtidsbevarande och tillhållande. 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.

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 tillgång till den i tillförlitlig originalform direkt från den föreslagna databasen. Staten garanterar också att planinformation lagras och långtidsbevaras på ett enhetligt och standardiserat sätt.

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.

Elektroniska original och långtidsbevarande

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.

Om inte reglering sker av bevarandet och formatet riskerar även enskilda kommunala arkivmyndigheter använda sig av olika typer av bevarandestrategier alternativt fatta olika typer av gallringsbeslut där den digitala funktionaliteten kan komma att gallras eller begränsas.

Boverket skriver att 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.

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.

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.

Informations- och arkivansvar

Boverket föreslår att staten tar ansvar för långtidsbevarande 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 förslag 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.

Boverket föreslår en ny registerlagstiftning för 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.

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.

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

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.

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.

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 arkivmyndighets 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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelning Arkiv och informationsförsörjning.

Stadsarkivet bedömer att förslaget inte innehåller förslag med särskild påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stockholms stadsarkiv är positiv till Boverkets förslag i rapporten. I remissvaret har stadsarkivet fokuserat på frågan om långtidsbevarande och arkivansvar.

Långtidsbevarande

I dagsläget är det svårt för varje enskild kommun att säkerställa ett långsiktigt bevarande av digitala detaljplaner med en bibehållen digital funktionalitet. Det saknas e-arkivlösningar hos många kommuner samt specifika standarder för metadata och filformat för digitala detaljplaner. Stadsarkivet håller med Boverket om att det finns en risk att kommunerna, beroende på storlek och resurser, inte klarar av att arkivera digitala detaljplaner utan att tappa den digital funktionalitet. Idag är det exempelvis vanligt att detaljplanerna arkiveras i filformatet pdf/a med en begränsad digital funktionalitet.

Boverkets förslag att skapa en nationell databas med en e-arkivfunktion som en statlig myndighet ansvarar för kommer att leda till en enhetlig nationell hantering av detaljplanerna. Tydliga nationella specifikationerna och föreskrifter för hur detaljplaner och planbeskrivningar ska långtidsbevaras kommer att underlätta för

kommunerna att överföra informationen på rätt sätt till den nationella databasen. För att säkerställa långtidsbevarandet är det viktigt att alla kommuner följer samma standard avseende metadata och filformat.

Arkivansvar

Boverket föreslår ett delat arkivansvar mellan stat och kommun för detaljplanerna. Staten ansvarar för att arkivera detaljplanerna som vunnit laga kraft och kommunerna för detaljplaneärendet. Stadsarkivet anser att det är viktigt att säkerställa spårbarheten mellan detaljplaneärendet som kommunen ansvarar för och detaljplanen som staten ansvarar för. Det måste vara lätt för medborgare och företag att se kopplingen mellan detaljplaneärendet och detaljplanen i den nationella databasen. Spårbarheten måste också säkerställas på långsikt oavsett om detaljplaneärendet förvaras hos den ansvariga förvaltningen i kommunen, arkivmyndigheten, den statliga myndigheten som ansvarar för databasen eller Riksarkivet.

Bevarande- och gallring

Stadsarkivet anser att kommunerna fortsatt ska ha inflyttande vid framtagandet av eventuella bevarande- och gallringsbeslut för de digitala detaljplanerna.

Bilagor

1. Remiss av Boverkets rapport (2021_25) Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala detaljplaner