



RAPPORT 2017:21



Digitala detaljplaner

Reglering av hur detaljplaner ska
utformas digitalt

Digitala detaljplaner

Reglering av hur detaljplaner ska
utformas digitalt

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

Rapporten kan beställas från Boverket.

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

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

Förord

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

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

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

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

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

Karlskrona augusti 2017

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

DIGITALT FÖRST – För en smartare samhällsbyggnadsprocess

Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor



Copyright ©

2017-08-30

Författare: Malgorzata Drewniak

Lantmäteriirapport 2017:2, ISSN 0280-5731

Sammanfattning

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen utrett behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för informationen i en grundkarta till detaljplan.

Behov av föreskrifter finns

Lantmäteriet bedömer att sådant behov finns och föreslår därmed att plan- och bygglagstiftningen kompletteras med ett bemyndigande för Lantmäteriet att meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Bemyndigandet avser innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Gemensamma standarder och nationell samverkan (för att ta fram och implementera dessa) är en grundläggande förutsättning för att påskynda digitaliseringen inom detaljplaneprocessen. Lantmäteriet bedömer att befintliga styrmedel i form av rättsregler inte ger tillräckligt stöd för att tillgoda detta behov. Gällande rätt är nämligen fragmenterad och utformad utifrån ett annat syfte än digitalisering eller informationsförsörjning. Det finns inget regelverk som tar ett samlat grepp om informationen inom samhällsbyggnadsområdet. Vilka myndigheter som ansvarar för vilken information kan vara svårt att urskilja. En föreskriftsrätt för informationen i grundkartan bedöms skapa tydligare förutsättningar för arbetet med gemensamma standarder. Mot bakgrund av detta föreslår Lantmäteriet därför nya styrmedel i form av en föreskriftsrätt.

Rättsområdet är i behov av större utveckling

Lantmäteriet bedömer dock att lösningen med en föreskriftsrätt för ett specifikt beslutsunderlag i detaljplaneprocessen inte är tillräckligt för att underlätta och påskynda standardisering och digitaliseringen inom hela samhällsbyggnadsprocessen. En övergripande lösning kräver att styrning genom tvingande regler sker på den gemensamma informationsresursen istället för på sammanställningar av information i specifika beslutsunderlag. För att åstadkomma sådan styrning krävs dock att det skapas nya regler om vilka de gemensamma informationsresurserna är i samhällsbyggnadsprocessen och vem som ansvarar bland annat för definitionen och standarden för dessa. Relevanta föreskriftsrätter kan därefter knytas till ansvaret för informationen. Den nu föreslagna föreskriftsrätten är knuten till Lantmäteriets befintliga ansvar för nationell informationsförsörjning med fastighetsinformation och geografisk information, vilket innefattar de informationsmängder som normalt sett ingår i en grundkarta. Lantmäteriet bedömer att förslaget inte hindrar en eventuell övergripande reglering utan att det snarare bör kunna ses som ett första steg inför en sådan reglering.

Lantmäteriet rekommenderar att utvecklingen av styrmedel inom området sker i nämnda riktning. Detta kräver dock en större utredning om hur nya styrmedel för informationsförsörjningen i samhällsbyggnadsprocessen ska fungera, vilket enligt Lantmäteriet ligger utanför detta uppdrag.

Lantmäteriet föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning för framtagande av författningsförslag som styr informationsförsörjning inom samhällsbyggnadsprocessen. Regeringen bör därutöver tillsätta en utredning för framtagande av författningsförslag för Sveriges grunddata; detta för att säkerställa att standardarbete med information i olika sektorer sker på ett harmoniserat sätt. Vilka informationsmängder som ingår i samhällsbyggnadsprocessen avser Lantmäteriet återkomma till i redovisningen av huvuduppdraget "Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess".

Övriga hinder för digital överföring av information

I uppdraget har också ingått att redovisa eventuella hinder för digital överföring av information. Lantmäteriet har identifierat flera hinder och föreslår att

- regeringen riktar särskilda medel motsvarande tre miljoner kronor till lämplig aktör för uppbyggnaden av ett handläggningsstöd för en samordnad planprocess,
- Boverket får i uppdrag att ta fram utbildningar och handledningar för digitalisering av detaljplaner,
- SKL tar fram ett standardiserat upphandlingsunderlag av konsulter som kan stödja kommunerna vid digitaliseringen av detaljplaner,
- Havs- och vattenmyndighetens uppdrag om att skapa nationella havsplaner utökas med krav på att planerna ska vara digitala,
- Sveriges geologiska undersökning ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat upphandlingsunderlag för utredningar i detaljplaneärenden, baserat på det så kallade Geoarkivet som ägs av Stockholms stad,
- en särskild utredning alternativt Lantmäteriet ges i uppdrag att utreda de tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningarna för ett nationellt tillhandahållande av digital planinformation samt att
- satsningar görs för att förbättra kvalitén i redovisningen av informationen i planprocessen.

Förslagen beskrivs närmare i avsnitt 5.4.

Konsekvenser

Lantmäteriet bedömer att det krävs incitament för att påskynda standardiseringsarbetet. Förslaget föreslås därför finansieras genom särskilda medel till kommunerna och Lantmäteriet.

Lantmäteriet bedömer att förslaget om föreskriftsrätt inte ändrar på de grundläggande förhållandena om kommuners beslutsrätt om markanvändning och fysisk planering.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Uppdraget har genomförts i nära samarbete med Boverket, Sveriges kommuner och landsting samt länsstyrelserna. Ett antal kommuner och andra aktörer har också hörts.

1 Innehåll

1	Innehåll	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	7
2.2	Förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	7
3	Bakgrund	8
3.1	Digitaliseringsprogrammet	8
3.2	Regeringens uppdrag till Lantmäteriet	8
3.3	Disposition och uppdragets genomförande	9
4	Nuvarande ordning	10
4.1	Samhällsbyggnadskartor	10
4.2	Grundkarta som beslutsunderlag	12
4.2.1	Underlag till plankartan	12
4.2.2	Underlag till fastighetsförteckningen	13
4.3	Information i grundkartan	14
4.4	Processen för grundkartan	15
4.4.1	Insamling av information till grundkarta	15
4.4.2	Upprättande av grundkarta	16
4.4.3	Grundkartans utseende	16
4.5	Pågående standardisering	17
4.5.1	Digitalisering förutsätter Interoperabilitet	17
4.5.2	Standarder för information	17
4.5.3	Befintliga standarder inom detaljplaneområdet	18
5	Behov av förändring	20
5.1	Behov av nationell digital samverkan och gemensamma standarder	20
5.2	Behov av standard för grundkartans utseende m.m.	22
5.3	Behov av nya styrmedel	24
5.3.1	Vilken information?	24
5.3.2	Vem har ansvaret?	25
5.3.3	Innebörden av ansvaret?	27
5.3.4	Analys av gällande rätt - Fragmenterat och överlappande regelverk med annat syfte än digitalisering	29
5.4	Övriga identifierade behov eller hinder för digital överföring av informationen	30

5.4.1	Handläggningsstöd för digital ärendehantering	31
5.4.2	Stöd vid digitalisering av detaljplaner	31
5.4.3	Utredningar som beslutsunderlag	32
5.4.4	Åtkomst till planinformation	33
5.4.5	Kvalitén i redovisningen av information i planprocessen	33
6	Behov av en långsiktig lösning	34
6.1	Grundkartan är en pusselbit i samhällsbyggandsprocessen	34
6.2	Behov av ramlagstiftning för gemensam information i samhällsbyggnadsprocessen	35
7	Överväganden och förslag om föreskriftsrätt	38
7.1	Förslag till bemyndigande om föreskriftsrätt för informationen i grundkartan	38
7.1.1	Föreskriftsrättens omfattning	38
7.1.2	Vem ska tillämpa föreskriften?	39
7.1.3	Vilken myndighet ska bemyndigas?	40
7.1.4	Rättslig placering av bemyndigandet	41
8	Förslagets konsekvenser och ikraftträdande	43
8.1	Övergripande konsekvenser	43
8.2	Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?	44
8.3	Vilka berörs av förslaget?	45
8.4	Övergripande bedömning av ekonomiska effekter	46
8.4.1	Effekter för kommuner	46
8.4.2	Effekter för lantmäteriet	46
8.5	Konsekvenser för det kommunala självstyret	46
8.6	Överensstämmelse med EU-lagstiftning	47
8.7	Konsekvenser för företag	48
8.8	Ikraftträdande och genomförande	48
9	Författningskommentar	49
9.1	Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	49
9.2	Förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	49