

DIGITALT FÖRST – För en smartare samhällsbyggnadsprocess

Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor





Copyright ©

2017-08-30

Författare: Malgorzata Drewniak

Lantmäteri rapport 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

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att en ny rubrik och en ny paragraf 1 a § ska införas i kapitel 16.

16 kap.

Grundkarta

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2.2 Förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338) att en ny rubrik och en ny paragraf 8 a § ska införas i kapitel 10.

10 kap.

Grundkarta

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Lantmäteriet får efter att ha hört Boverket meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Bakgrund

3.1 Digitaliseringsprogrammet

Regeringen beslutade 2016 om en satsning på digitalisering inom ett antal prioriterade utvecklingsområden i offentlig sektor. Satsningen benämns Digitalt först och fokuserar på digital informationshantering. Digital informationshantering innebär att informationen ska vara maskinläsbar i alla lägen i dess livscykel och vara möjlig att kombinera mellan olika system.¹

Inom ramen för satsningen gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen.² Utvecklingsuppdraget har nära anknytning till Lantmäteriets myndighetsuppdrag, dels avseende förrättningsverksamhet, dels avseende det nationella ansvaret för att försörja samhället med geodata bestående av fastighetsinformation och geografisk information. Lantmäteriet har också ett nationellt samordningsansvar inom geodataområdet.

Geodata är en grundläggande informationsresurs i olika beslutsunderlag inom samhällsbyggnadsprocessen. Idag baseras dock samhällsbyggnadsprocessen i hög grad på manuell informationshantering. Det gör att processen blir onödigt komplex och långsam.

Effektivisering av samhällsbyggnadsprocessen är ett prioriterat område eftersom Sverige har en akut bostadsbrist samtidigt som det har varit svårt att öka byggtakten. Digitaliseringen skapar förutsättningar för nya tjänster och lösningar som bidrar till att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen och därigenom bidra till de övergripande målen om ökat bostadsbyggande.

3.2 Regeringens uppdrag till Lantmäteriet

Lantmäteriets uppdrag beslutades av regeringen den 2 februari 2016. Av uppdraget framgår att arbetet ska bedrivas i nära samarbete med Boverket, länsstyrelserna, övriga berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och slutredovisas den 28 februari 2019. Huvuduppdraget är att utreda möjligheter och hinder för ökad samverkan inom utvecklingsområdet.³

I uppdraget ingår att utreda en särskild delfråga. Delfrågan beskrivs i ett tilläggsuppdrag som beslutades den 22 december 2016. Lantmäteriet ska utreda behovet att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för informationen i en grundkarta, som enligt plan- och bygglagen tas fram som grund för en detaljplan. Om sådant behov finns ska Lantmäteriet lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Uppdraget är också att redovisa eventuella hinder mot att överföra informationen digitalt. Målet är

¹ Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.4.2.

² Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18, avsnitt 3.5.7.

³ Regeringsbeslut, Uppdrag att verka för digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess, dnr N2016/01419/EF.

att skapa förutsättningar för en helt digitaliserad planprocess och att i samverkan med kommunsektorn implementera denna digitala process i utvalda kommuner. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 31 augusti 2017.⁴

Denna delrapport innehåller en redovisning i deluppdraget om föreskriftsrätt.

Lantmäteriets tolkning av deluppdraget är att huvudfrågan kretsar kring den formella styrningen av den digitala processen, avgränsat till informationen i grundkartan enligt 5 kap. 8 § PBL. Frågan är alltså om standarder för information i samhällsbyggnadskartor, med information i grundkartan som konkret exempel, bör regleras genom tvingande regler i form av föreskrifter. Eftersom frågan rör detaljregler i form av standarder anser Lantmäteriet att uppdraget avser möjligheten för en myndighet att utfärda myndighetsföreskrifter. Huvudfrågan är med andra ord varför befintliga regler inte är tillräckliga och hur detta kan avhjälpas. Frågor om rättsliga restriktioner för informationsutbyte för beslutsunderlag till detaljplaner berörs inte närmare i denna rapport. Frågor om nyttorealiserings återkommer Lantmäteriet till i sin slutrapport över huvuduppdraget.

Regeringen har också gett Boverket i uppdrag att utreda behovet av föreskriftsrätt. Boverket ska utreda behovet av att genom föreskrifter reglera vilken standard som ska gälla för hur detaljplaner ska utformas tekniskt.⁵ Syftet med både Lantmäteriets och Boverkets uppdrag är att förbättra förutsättningarna för en digital process för beslut om detaljplaner. Det är därför viktigt att denna rapport läses tillsammans med Boverkets rapport.

3.3 Disposition och uppdragets genomförande

Rapporten är disponerad på följande vis. I kapitel 4 beskrivs nuläget avseende bland annat grundkartans innehåll och funktion i detaljplaneprocessen samt befintliga standarder för informationen. I kapitel 5 beskrivs behovet av förändring genom nya styrmedel för informationen i grundkartan. I kapitel 6 finns en diskussion om behovet av en långsiktig lösning för informationsförsörjningen i samhällsbyggnadsprocessen i stort. I kapitel 7 och 8 lämnas en beskrivning av förslaget till författningsändringar respektive konsekvenserna av förslaget.

Insamlingen av underlaget till bedömningar i denna rapport har skett genom analys av befintliga rapporter, studiebesök hos kommuner samt workshoppar med kommuner och berörda myndigheter. Samarbetet med myndigheterna har skett genom löpande avstämningar, arbetsmöten eller möjlighet att lämna synpunkter.

⁴ Regeringsbeslut, Ändring av uppdrag till Lantmäteriet att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, dnr Fi2016/04700/EF.

⁵ Regeringsbeslut, Uppdrag att utreda en reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt, N2017/00584/PBB.

4 Nuvarande ordning

Sammanfattning: Uppdraget har särskilt fokus på kartunderlaget i detaljplaneprocessen (grundkarta). Begreppet grundkarta är författningsreglerat men regleringen anger inte närmare vilken information kartan ska innehålla. Det finns inga andra detaljregler kring grundkartan.

Grundkartan är en av flera kartprodukter som används som beslutsunderlag i samhällsbyggnadsprocessen. Grundkartan skapas tidigt i processen genom insamling och sammanställning av uppgifter ur olika databaser från kommunen och andra myndigheter. Det är informationen i kartdatabaserna som återanvänds för upprättande av andra kartunderlag i processen, inte informationen i den upprättade grundkartan.

Ett viktigt moment i skapandet av grundkartan är att kvalitetssäkra information (i den relevanta kartdatabasen) bland annat om fastighetsgränser. Detta för att säkerställa att berörda sakägare identifieras samt att efterföljande beslut blir så korrekt som möjligt då det i sin tur används som underlag för andra beslut i processen. En vanlig fördröjning av ärenden är att information är felaktigt redovisad och att exempelvis fysisk inmätning görs om under olika skeden i processen.

Den standard som finns idag för information som behövs för grundkartan är en överenskommelse mellan Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting och kallas "Svensk geoprocess". Standarden innehåller dock i dagsläget inte alla informationsmängder som grundkartan bör innehålla. Syftet med Svensk geoprocess är att standardisera specifikationer för insamling, lagring och tillhandahållande av data. Detta är en förutsättning för utbyte av data. Specifikationerna enligt Svensk geoprocess är dock ännu inte implementerade hos berörda aktörer.

4.1 Samhällsbyggnadskartor

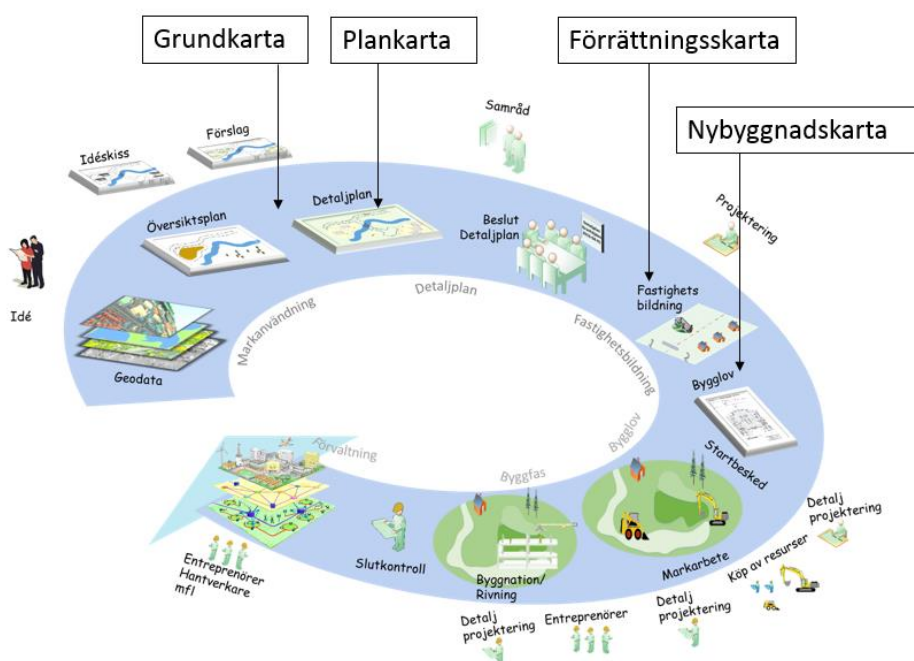
Kartor för stadsplanering och byggande (samhällsbyggnadskartor) har en central roll i samhällsbyggnadsprocessen. De fungerar som styrdokument för hur marken får användas och på vilket sätt. Vilken karta som behöver tas fram och vad en karta ska innehålla beror på vad den ska användas till. Följande kartor regleras i lagstiftningen för samhällsbyggnadsprocessen.

Grundkarta: Kartan tas fram av kommunen. Enligt 5 kap. 8 § PBL tas denna fram som underlag för en detaljplan. Kartan innehåller information om fastighetsgränser, byggnader, terrängens form och annan information som är av betydelse för beslut om detaljplan. Ofta behövs inmätning på plats kombinerat med arkivutredning för att säkerställa informationens riktighet. Denna rapport omfattar enbart grundkartan.

Plankarta: Kartan tas fram av kommunen. Enligt 4 kap. 30 § PBL ska en detaljplan bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta). Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. Kartan är juridiskt bindande avseende användningen av mark- och vattenområden.

Förrättningskarta: Kartan tas fram av kommunal och statlig lantmäterimyndighet. Kartan regleras i 4 kap. 28 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, och ska upprättas i samband med en förrättning, det vill säga när en fastighet nybildas, ombildas eller berörs av andra fastighetsbildningsåtgärder. Kartan redovisar de nya gränserna för fastigheten eller förändringarna avseende olika rättigheter och belastningar som exempelvis servitut. Ofta behövs inmätning på plats för att säkerställa informationens riktighet.

Nybyggnadskarta: Kartan tas fram av kommunen. Enligt 12 kap. 4 § PBL är det en karta för prövningen av en fråga om bygglov inom ett område med sammanhållen bebyggelse. Ofta behövs även inmätning på plats.



Bilden visar en översikt över de författningsreglerade kartprodukterna i samhällsbyggnadsprocessen.

Grundkartan kan förenklat sett ses som en ögonblicksbild över hur olika topografiska, administrativa eller andra företeelser såg ut just då kartan togs fram. Grundkartan tas fram med hjälp av lokala eller nationella kartdatabaser och säkerställs efter manuell inmätning och utredning. Säkerställande av informationens riktighet är ett mycket viktigt moment. Kartdatabaserna har nämligen ingen rättsverkan utan ska ses som en översiktlig redovisning av beslut som fattas av olika myndigheter. Om redovisningen är fel, måste den relevanta akten och beslutet plockas fram och utredas, varefter redovisningen måste rättas. Redovisningen behöver kontrolleras innan informationen används som underlag för beslut.

Till skillnad från ovan nämnda kartprodukter är kartdatabaserna alltså en levande produkt som uppdateras löpande utifrån de förändringar som

sker, exempelvis när fastighetsgränser förändras eller om den befintliga redovisningen behöver rättas av annan anledning.

Kommuners egna kartdatabaser kallas primärkarta eller baskarta. Nationella kartdatabasprodukter tillhandahålls av Lantmäteriet. En författningsreglerad sådan nationell kartdatabasprodukt är exempelvis den digitala registerkartan som är en del av fastighetsregistret. Om en uppgift finns i flera databaser (exempelvis både på nationell och lokal nivå), behöver alla dessa uppdateras. I praktiken är detta ett omfattande arbete och innebär ofta att uppgiftskvaliteten varierar från fall till fall, vilket ställer höga krav på manuell insats exempelvis vid framtagande av grundkarta.

Primärkarta, ibland kallad *baskarta*: Kartdatabasen byggs upp av kommunen och används som grund för andra kartor som kommunen tar fram. Den innehåller information om byggnader, fastighetsgränser, gator, häckar, staket mm. Kartan kompletteras med information vid behov.

Digitala registerkartan: Kartan utgör en del av det statliga fastighetsregistret som förvaltas av Lantmäteriet. Kartan är reglerad i förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Kartan förs med automatiserad behandling och innehåller bland annat en redovisning av resultatet av meddelade fastighetsbildningsbeslut, det vill säga samma information som framgår av förrättningskartan.

4.2 Grundkarta som beslutsunderlag

När förslag till detaljplan upprättas ska det finnas en eller flera för ändamålet avsedda kartor (grundkarta), om det inte är uppenbart onödigt. Detta framgår av 5 kap. 8 § PBL. Grundkartan är formellt sett inte en del av en detaljplan. Den innehåller information om fastighetsförhållanden såsom gränser och byggnader, samt övrig information om planområdet som har betydelse för planen och dess genomförande.⁶

Grundkartan används alltså som underlag till plankartan och utformningen av bestämmelserna i planen samt för framtagande av en fastighetsförteckning över berörda av planförslaget (sakägare).

4.2.1 UNDERLAG TILL PLANKARTAN

Grundkartan är med andra ord en avbildning av verkligheten (en skalmodell – i dagsläget en tvådimensionell modell) som underlättar prövning av mark- eller vattenområdes lämplighet för exempelvis bebyggelse, byggnadsverk eller bebyggelsemiljöns utformning. Den återspeglar information om områdets fysiska förhållanden samt administrativ information som beslutats av myndigheter, exempelvis områdets indelning i fastigheter.

Som framgår av 5 kap. 8 § PBL kan det finnas flera grundkartor. Kartans information kan därmed delas upp på olika deloriginal så att redovisningen blir så tydlig och informativ som möjligt. Det innebär bland annat att den del av grundkartan som ingår i plankartan kan befrias från information

⁶ Enklare plan- och bygglag, prop. 2009/10:170 s. 442.

som gör kartan svåröverskådlig och som inte är nödvändig för förståelsen av planen. Den information som grundkartan innehåller kan på så sätt skiktas med hänsyn till det informationsbehov som finns i olika situationer. I en digital miljö innebär detta att de olika informationsskikten kan "tändas" eller "släckas" beroende på vilken prövning som behöver göras. I framtiden kan grundkartan tänkas utgöra en flerdimensionell skalmodell som kan simulera enklare prövningar.

Av nämnda paragraf framgår också att grundkartan kan undvaras om det är uppenbart obehövt. Det kan vara fallet om det finns kartmaterial som på ett tillfredsställande sätt redovisar befintliga förhållanden.⁷ Detta torde dock vara undantagsfall i dagsläget mot bakgrund av att befintlig redovisning i kartdatabaserna ofta är bristfällig och behöver kontrolleras. En felaktig redovisning av exempelvis fastighetsgränser kan i värsta fall leda till att beslutade plan- och byggrätter inte kan genomföras. En målsättning kan dock vara att kartdatabaserna ska kunna användas direkt som underlag, och att sammanställningen av information som betecknas med begreppet grundkarta ses mer som ett verktyg för att dokumentera beslutsunderlaget.

4.2.2 UNDERLAG TILL FASTIGHETSFÖRTECKNINGEN

Enligt 5 kap. 9 § PBL ska det av fastighetsförteckningen framgå vilka som är ägare till de fastigheter, den mark och de vattenområden som berörs av planen. Det finns ett samspel mellan denna förteckning och grundkartan, särskilt vid bedömning av vilka som berörs utanför planområdet. I dessa fall underlättar grundkartan en sådan bedömning.

Vid tillkomsten av plan- och bygglagen påpekade departementschefen att det kan vara lämpligt att kretsen av sakägare rent geografiskt bestäms med viss säkerhetsmarginal. En fastighet som ligger på längre avstånd kan exempelvis vara berörd om den nya bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik på gatan vid den avlägsna fastigheten. Berörd sakägare är också den vars intressen påverkas, till exempel om planen utsläcker eller ändrar gällande tillstånd eller nyttjanderätter. Buller eller andra störningar kan också utgöra en grund för att någon ska anses vara berörd av planen.⁸

Förteckningen ska vidare ange vilka som är innehavare av någon särskild rätt till egendom, dock ej bostadsrätt eller hyresrätt. Anledningen till att redovisningen inte ska omfatta innehavare av bostadsrätt eller hyresrätt är att bostadsrättshavare och hyresgäster inte behöver underrättas personligen om granskningen av planförslaget.

Slutligen ska det av förteckningen framgå vilka gemensamhetsanläggningar som är berörda inklusive vilka som är ägare till de fastigheter som deltar i anläggningarna.

Sakägarkretsen har betydelse i samrådsskedet (5 kap. 11 § PBL), granskningskedet (5 kap. 20 § PBL) och när underrättelser om antagandet av pla-

⁷ Förslag till ny plan- och bygglag, prop. 1985/86:1 s. 608.

⁸ Förslag till ny plan- och bygglag, prop. 1985/86:1 s. 614.

nen ska sändas ut (5 kap. 29 § PBL). Dessa bestämmelser reglerar möjligheten att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av planfrågorna.

Avgränsningen av sakägare utifrån nämnda bestämmelser ger ingen automatisk rätt att överklaga planbeslutet. Den avgränsar inte heller bort andras möjlighet att överklaga. Avgränsningen kan dock ha betydelse för bedömningen av om begränsningen i rätten att överklaga enligt 13 kap. 11 § PBL ska gälla eller inte.

Rätten att överklaga regleras i 13 kap. 8 § PBL och innebär att beslut får överklagas av den som beslutet angår och som har gått honom emot. Sakägare i "överklagandekretsen" är dock snävare än i "samrådsretsen". Enligt 13 kap. 11 § PBL får ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Inskränkningen gäller dock inte bland annat om överklagande grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Om planprocessen inte gått rätt till, t.ex. mot bakgrund av reglerna i 5 kap. PBL, kan beslutet överklagas och eventuellt leda till att planen upphävs.

Regleringen är en viktig säkerhetsventil, men den pekar också på vikten av att underlaget och bedömningarna i handläggningen av planärenden är så korrekta som möjligt. Detta inbegriper redovisningen på grundkartan. Ju mer korrekt underlag och ju enklare det är att ta fram en fastighetsförteckning, desto mer rättssäker process och därmed mindre risk att beslut överklagas och processen drar ut på tiden i flera år.

4.3 Information i grundkartan

Utöver 5 kap. 8 § PBL finns det idag inga föreskrifter som klargör vad grundkartan ska innehålla, vilken kvalitet den ska ha eller vilka andra aspekter som ska gälla kring exempelvis produktspecifikationer.

I samverkansprojektet Svensk geoprocess gjordes en jämförelse mellan grundkartor från olika kommuner för att identifiera vilka informationsmängder som brukar ingå i en grundkarta.⁹ Denna förteckning har jämförts med ytterligare kommuners förteckningar.¹⁰ Mot bakgrund av denna jämförelse kan konstateras att följande informationsmängder brukar redovisas i grundkartor. Det bör dock uppmärksammas att grundkartan inte står för all den information som behövs för beslut om detaljplan.

1. Höjdinformation (nivåkurvor m.m.)
2. Hydrografi (strandlinje, avrinningsområden etc.)
3. Geografiska namn (Ortnamn)
4. Transportnät (vägar, järnvägar m.m.)
5. Marktäcke (skog, öppen mark etc.)
6. Anläggningar (ledning, murar, stolpar etc.)

⁹ Svensk Geoprocess 2015, [Samhällsbyggnadskartor för användning i samhällsbyggnadsprocessen](#), avsnitt 5.5.

¹⁰ Lantmäteriets jämförelse baseras på stickprov där vi har tittat på förteckningar från följande kommuner: Borås, Falun, Falun, Gislaved, Halmstad, Järfälla, Karlstad, Linköping, Varberg, Västerås och Örnsköldsvik.

7. Gränser och beteckningar för fastigheter och samfälligheter
8. Byggnader
9. Områden för servitut och nyttjanderätt
10. Områden för planer och markreglerande bestämmelser
11. Belägenhetsadresser (gatunamn)

Uppräkningen omfattar givetvis även sådan information som gör att ovanstående informationsmängder kan lägesbestämmas, såsom referenssystem och geografiska rutnätssystem.

4.4 Processen för grundkartan

Grundkartan är en så kallad storskalig karta. Detta innebär att presentationen i grafisk form av geografisk information kan vara i skalområdet mellan 1:400 till 1:5000 (skala 1:1000 är vanligast). Storskaligt kartmaterial karaktäriseras alltså av större exakthet i återgivning. Det bör dock uppmärksammas att begreppet "skala" är förknippat med papperskartor i fast storlek. I en digital miljö kan det vara möjligt att zooma in och titta på komplexa konstruktioner i större skalor än 1:400.

Processen för upprättande av kartor styrs av kartografiska metoder och principer. Informationen samlas in genom utdrag och sammanställning från kartdatabaser i kombination med utredning och inmätning på plats. Lantmäteriet rekommenderar exempelvis att fastighetsutredning görs när fastighetsgränser är oklara vilket är fallet när den digitala kvalitetsmärkingen på informationen signalerar brister eller om brister upptäcks på annat sätt.

4.4.1 INSAMLING AV INFORMATION TILL GRUNDKARTA

Insamlingsprocessen kan vara omfattande beroende på vilken information som behövs och vad som är digitalt tillgängligt och användbart. Förutsättningarna kan se helt olika ut för olika kommuner. Det är inte ovanligt att insamling och framställning av grundkarta utförs av konsulter som har specialkompetens inom lantmäteri-, kart- och mätområdet.

Kommunens arbete med grundkartan föranleder ofta behov av rättning av redovisningen i de underliggande kartdatabaserna. Om rättningen av redovisningen avser till exempel fastighetsgränser, hanteras detta i en process för uppdatering av registerkartan i fastighetsregistret hos Lantmäteriet. Hur uppdateringen ska göras och vilka utbytesformat och specifikationer som ska gälla bestäms i samverkan mellan kommunerna och Lantmäteriet.

Insamling till och produktion av grundkartan har alltså inslag av informationsutbyte mellan olika aktörer (beställare, utförare, informationsägare), vilket ställer krav på standardiserade utbytesformat så att datamängderna kan användas hos mottagaren. Det optimala är att samma version av informationen finns i de olika kartdatabaserna eftersom informationen återanvänds i andra skeden i samhällsbyggnadsprocessen. Om uppdateringen inte fungerar, finns det risk att samma arbete måste utföras på nytt senare i samhällsbyggnadsprocessen.

4.4.2 UPPRÄTTANDE AV GRUNDKARTA

Grundkartan upprättas idag i digital form, men det förekommer att den skrivs ut tillsammans med övrigt underlag till planförslaget när detta ska behandlas vid samråd. Förutsättningarna är olika beroende på hur rutinerna ser ut hos olika kommuner.

Om kartan upprättas i kommunens egna system, görs detta vanligtvis i ett kartbaserat handläggningsstöd som jobbar direkt mot kommunens primärkarta. När kartan är upprättad, sparas den som en fil. Det är också möjligt att spara enbart information om den upprättade kartan (version på informationen i kartdatabasen etc.) så att den kan återskapas vid behov. En sådan lösning är dock fortfarande ovanlig.

4.4.3 GRUNDKARTANS UTSEENDE

Grundkartans utseende (manér) beskrivs i handboken till mätningsskuggörelsen (HMK), i en särskild volym kallad HMK-kartografi, som tagits fram av Lantmäteriet. Mätningsskuggörelsen är numera upphävd och handboken har i denna del inte uppdaterats sedan 1996. HMK-handboken är i denna del föråldrad och kan inte betraktas som någon officiell rekommendation.

Mätningsskuggörelsen gällde mellan 1976 och 2010. Handboken publicerades som en dokumentserie mellan 1993 och 1998 och ersatte Lantmäteriets riktlinjer (om tekniska förklaringar och anvisningar, TFA) till mätningsskuggörelsen från 1970-talet. På 1960-talet hade Lantmäteristyrelsen föreskriftsrätt om närmare innehåll i kartan. Föreskrifterna reglerade grundkartor i olika standardklasser. Hög standardklass innebar noggrannare redovisning av informationsmängder som exempelvis höjdkurvor. Dessa föreskrifter är alltså föregångare till hur storskaliga kartor tas fram idag och hur de ser ut.

Handboken är sedan 2010 under omarbetning. Arbetet med handboken sker mot bakgrund av Lantmäteriets uppdrag att verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mätningsskuggområdet och inom det karttekniska området. Detta framgår av 5 § 6 p. förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Den nuvarande handboken ska ses som ett stöd för statliga och kommunala myndigheter vid upphandling av tjänster och produkter inom mätningsskugg- och karttekniska frågor. Den har alltså annat fokus än tidigare och omfattar i dagsläget inte frågor som avses i förevarande uppdrag.

Frågan om grundkartans utseende är alltså oreglerad idag. De kartografiska principer som detta handlar om rör kartans informationsmängd, färg, textsättning, kartdeklaration och kartbeteckningar. Om informationsmängden är för stor eller om kartans manér är olyckligt valt, äventyras läsbarheten och kartans ändamål kan förfelas.

4.5 Pågående standardisering

4.5.1 DIGITALISERING FÖRUTSÄTTER INTEROPERABILITET

Av förevarande uppdrag framgår att målet är att skapa förutsättningar för en helt digitaliserad planprocess. Förmågan att få system och organisationer att fungera tillsammans och möjliggöra delning av information kallas "interoperabilitet".¹¹ Det finns olika nivåer av interoperabilitet.

- Rättslig interoperabilitet – avser att motverka otydliga eller motstridiga regelverk som kan hindra önskvärd utveckling
- Organisatorisk interoperabilitet – avser bland annat ansvarsfördelning som påverkar informationsutbyte
- Semantisk interoperabilitet – avser att säkerställa att innebörden i den information som förmedlas från ett system kan förstås av andra system och applikationer
- Teknisk interoperabilitet – avser tillgången till fysiska nätverk och protokoll för säker datakommunikation.

En helt digitaliserad planprocess förutsätter alla nivåer, men fokus för nuvarande uppdrag är den semantiska interoperabiliteten. De övriga nivåerna behandlas dock indirekt genom bland annat analys av styrmedel och ansvarsfördelning som är av betydelse för uppdraget, se vidare kapitel 5 och 6.

Semantisk interoperabilitet handlar om valet av termer och begrepp i myndigheters och andra aktörers informationshantering. Valet styrs av gällande lagstiftning, databasers utformning och praxis inom organisationen. Vilka termer och begrepp som används har ofta stor betydelse i en organisation och är en del av dess kultur. Det är inte alltid möjligt att ändra begrepp och termer i en organisation. För att hantera detta behövs standardiserade utbytesformat. Samordning av definitioner av begrepp eller specifikationer av informationsobjekt sker ofta genom överenskommelser. Sådana överenskommelser kan omvandlas till att bli formella standarder.

4.5.2 STANDARDER FÖR INFORMATION

Med begreppet standard och standardisering avses formella och informella standarder samt de facto standarder.¹² En formell standard är sådan som har utarbetats och fastställts av ett standardiseringsorgan såsom SIS¹³ (Sverige), CEN¹⁴ (Europa) eller ISO¹⁵ (globalt). Informella standarder utarbetas utan samarbete med formella standardiseringsorgan. De facto standarder är sådana som inte föregåtts av någon formell överenskommelse eller rättsgrund men som har sådan dominerande ställning på marknaden att organisationer anpassar sina produkter mot dessa.

¹¹ Goldkuhl, Göran, 2008, The challenges of Interoperability in e-government: Towards a conceptual refinement. Linköpings Universitet.

¹² Lantmäteriet, rapport 2016:6, Standarder och standardisering av geodata – en översikt, s. 6 ff.

¹³ Swedish Standards Institute.

¹⁴ Comité Européen de Normalisation.

¹⁵ International organisation for standardization.

Standarder är frivilliga att tillämpa men kan fungera som obligatorisk referens exempelvis i myndighetsföreskrifter.

En digital samhällsbyggnadsprocess behöver standarder som handlar om överföringen av information mellan olika IT-system, standarder för informationen och processer.

Inom SIS finns det tekniska kommittéer som arbetar med att ta fram standarder inom olika ämnesområden. Standardiseringsarbete för informationshantering i planprocessen bedrivs inom den Tekniska kommittén SIS/TK 501 Fysisk planering. I arbetet deltar Boverket, Lantmäteriet, Trafikverket, Sveriges kommuner och Landsting, Stockholms Stad Stadsbyggnadskontoret, ESRI Sverige AB, Digpro Solutions AB. Arbetet omfattar bland annat termer och begrepp, informationsstruktur, kodning, presentationsmanér, datautbytesformat, historik i planprocessen, arkivering och digitalisering av befintliga planer.

Det finns också kommittéer för olika informationsteman som t.ex. byggnadsinformation (TK 533), Belägenhetsadresser (TK 466), Väg- och järnvägsinformation (TK 320), Skoglig information (TK 538), vattensystem (TK 452), webbkartografi (TK 570) och metadata för geodata (TK 489).¹⁶ Utöver detta finns en central kommitté TK 323 Geodata som tar fram ramverk för geodata, bland annat nationella grundläggande tillämpningar av ISO-standarder som gäller för alla informationsteman. Referenser till standarder för enskilda informationsteman bör alltid inkludera detta ramverk.

4.5.3 BEFINTLIGA STANDARDER INOM DETALJPLANEOMRÅDET

För informationen i detaljplaner finns i första hand den nya detaljplanestandarderna "Applikationsschema för planbestämmelser SS 637040:2016" som standardiserar överföringen av information mellan olika system i en lagakraftvunnen detaljplan. Denna ska användas tillsammans med Boverkets allmänna råd om planbestämmelser BFS 2014:5 DPB. Arbetet pågår för närvarande med en formell standard "Gränssnitt för ärendehantering SS 637042" som standardiserar överföringen av information mellan olika IT-system i samband med framtagande av detaljplaner.

Dessa standarder påverkar grundkartan genom att information om befintliga planer ingår som ett informationsskikt i grundkartan i ett ärende om ändring eller framtagande av en ny detaljplan.

Nämnda standarder har en koppling till standarder som tagits fram av andra tekniska kommittéer. I ramverket för geodata (från TK 323) ingår bland annat standarder för specifikationer, datakvalitet, metadata samt svenska handledningar och profiler för detta. Ramverket anger vad som måste beskrivas för att data ska vara användbart. Vidare finns det en standard som specificerar vilka uppgifter som ska överföras till myndigheterna

¹⁶ En sammanställning av standarder, handledningar och andra dokument för geodata, [Standarder för Geodata](#) av Swedish standard institute.

vid olika tillfällen i processen "Kommuners dataleveranser efter beslut enligt plan- och bygglagen SIS-TS 637010:2014". Standarden har tagits fram av SIS tekniska kommitté 533 Byggnadsinformation.

Den standard som finns idag för delar av informationen i grundkartan är en överenskommelse mellan Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting. Denna informella standard kallas "Svensk geoprocess", men den innehåller inte alla informationsmängder som grundkartan bör innehålla.¹⁷ De informationsmängder som inte ingår är fastighetsindelning, rättigheter, markreglerande bestämmelser och administrativ indelning. Även andra informationsmängder kan behöva ingå, som till exempel information om ledningar och ortnamn. Syftet med Svensk geoprocess är att standardisera specifikationer för insamling, lagring och tillhandahållande av data. Detta är en förutsättning för utbyte av data. Specifikationerna enligt Svensk geoprocess är dock ännu inte implementerade hos berörda aktörer.

Det som bör uppmärksammas är att nämnda standarder syftar till att standardisera olika saker. Standarderna utgör pusselbitar. För grundkartan saknas det många pusselbitar och de som finns behöver vidareutvecklas och knyts ihop. Förenklat kan sägas att ett första steg är att standardisera i syfte att få en ordning i sina underlag, handlingar och databaser, utifrån enhetliga principer. Ett andra steg är att standardisera processerna. För grundkartan befinner sig utvecklingen i steg ett. I detta steg ligger att standardisera innehållet i grundkartan och hur informationen ska presenteras. Vidareutveckling av befintliga standarder berör antagligen främst den nya detaljplanestandarden, Svensk geoprocess, samt standarder inom webbkartografi som tas fram av SIS/TK 570, men berör även tillämpning av ramverket för geodata inom detaljplaneområdet.

¹⁷ Se vidare [Lantmäteriets rapport om Svensk geoprocess](#), Lantmäteriets dnr 519-2013/3660.

5 Behov av förändring

Bedömning: Enligt uppdragsbeskrivningen ska Lantmäteriet utreda behovet av nya föreskrifter för att påskynda standardiseringsarbetet avseende grundkartan. Lantmäteriet har analyserat behovet utifrån beskrivningen av nuläget under kapitel 4, tidigare utredningar inom området samt hur gällande rätt bidrar till behovet.

Mot bakgrund av analysen bedömer Lantmäteriet att behovet av gemensamma standarder är uppenbart och att föreskrifter kan påskynda implementeringen av dessa. Föreskrifter om standarder för berörd information bedöms skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och proaktiv utveckling, upprättande av en nationell samverkan samt bättre förutsättningar för automatiserat beslutsfattande.

För att påskynda standardiseringsarbetet krävs tydligare regler för ansvaret för informationen oavsett vilket beslutsunderlag det används till. Det finns idag inget naturligt ramverk att tydliggöra dessa förhållanden för både staten och kommuner när det gäller informationshantering inom samhällsbyggnadsprocessen i stort. Lantmäteriet bedömer att det ligger utanför förevarande uppdrag att lämna så långtgående förslag på lösningar, men frågan diskuteras närmare i kapitel 6. Lantmäteriet anser dock att tydliga föreskrifter om standarder för informationen i grundkartan utgör ett första steg i rättsutvecklingen.

Behovsbilden kring informationen i grundkartan består av två delar som är nära sammankopplade. Den ena delen rör effektiviseringen av informationshanteringen genom ökad digitalisering vilket är ett generellt utvecklingsbehov. Detta inbegriper frågor om samverkan och standarder. Den andra delen rör grundkartans betydelse för detaljplanen och efterföljande processer där. Där handlar problemet oftast om att informationen har dålig kvalitet och orsakar längre handläggningstider samt i värsta fall rättsverkande negativa konsekvenser för allmänheten, byggherrar eller andra aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen. Sambandet mellan de två delarna är att digitaliseringen kan ses som en åtgärd som skapar förutsättningar för bättre beslutsunderlag och minskar behovet av nytt informationsutbyte om samma information senare i processen. Nedan följer en analys av de två delarna, se avsnitt 5.1 och 5.2. I avsnitt 5.3 analyseras behovet av nya styrmedel för informationen i grundkartan. Kapitlet avslutas med en beskrivning av övriga identifierade behov eller hinder för digital överföring av informationen.

5.1 Behov av nationell digital samverkan och gemensamma standarder

En digital samhällsbyggnadsprocess förutsätter förenklat sett att det finns standarder och en så kallad digital samverkan som ser till att standarderna tas fram och implementeras. Med digital samverkan menas bland annat att

det finns en fungerande samverkansorganisation för styrningen av samverkan. I ett läge där standarder saknas, standarder som finns inte implementeras och utvecklingen sker fragmenterat är behovet av en nationell digital samverkan en nödvändig framgångsfaktor.

E-delegationen har under åren 2009–2016 arbetat med att driva frågor som rör det övergripande ansvaret. Erfarenheterna är dokumenterade i delegationens rapporter och vägledningar under konceptnamnet "digital samverkan". E-delegationen beskriver i sin slutrapport att digital utveckling underlättas om förutsättningar för samverkan är tydliga, beskrivna och överenskomna. För att myndigheter inte ska behöva uppfinna hjulet på nytt varje gång en digital samverkan ska startas upp, togs därför en vägledning för digital samverkan fram. Vägledningen knyter samman mål och principer, ansvar och roller, ledning och styrning, samt processer för utveckling och förvaltning som bygger på en samverkansidé.¹⁸

Exempel på samverkande processer som bidragit till utformningen av modellen är Effektiv informationsförsörjning – ekonomiskt bistånd (EIF), rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och informationsutbyte med hjälp av en öppen webb-portal (Min Pension). En digital samhällsbyggnadsprocess är ett annat exempel på ett behov av nationell digital samverkan. Utvecklingen är dock i startgroparna. Det finns i dagsläget ingen nationell digital samverkan inom området.

"Digitalt först"-uppdragen har analyserats av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster (NDT-utredningen) utifrån ett organisations- och samverkansperspektiv.¹⁹ NDT-utredningen konstaterar att "Digitalt först"-uppdragen utgör gemensamma utvecklingsinsatser och att tre av dessa uppdrag innebär samverkan mellan myndigheter och kommuner. Utredningen menar att ett upplägg för att skapa mer fasta samverkansformer skulle kunna läggas upp på ett liknande sätt som i området för e-hälsa. Det organisatoriska upplägget för e-hälsa baseras på en avsiktsförklaring mellan staten och SKL för en digital förnyelse, ett regeringsbeslut om en vision för e-hälsa fram till 2025 samt en gemensam handlingsplan för visionens förverkligande.²⁰ Staten och SKL bildar genom handlingsplanen en gemensam nationell styr- och samverkansorganisation.

Boverket pekade på behovet av digital samverkan i sin rapport 2013:29 "Digital samverkan – exemplifiering genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning". Rapporten baseras på tankarna från E-delegationen och beskriver vad som krävs för att införa en digital samverkan i samhällsbyggnadsprocessen. Boverket konstaterar att regeringen kan underlätta införandet av digital samverkan bland annat genom att förtydliga myndigheternas ansvar och mandat.²¹

¹⁸ SOU 2015:66, En förvaltning som håller ihop, s. 56 samt E-delegationens Vägledning för digital samverkan.

¹⁹ SOU 2017:23, digitalförvaltning.nu, s. 121.

²⁰ Bilaga till regeringsbeslut 2016-03-10 nr III:2, dnr N2015/07455/EF, och godkännande av handlingsplanen dnr S2017/00379/FS.

²¹ Boverkets rapport 2013:29, Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning, s. 32 ff.

Statskontoret föreslår i sin rapport 2014:3 "Från analog till digital – insatser för att främja en digital planprocess" att regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi för hur en digital planprocess ska förverkligas, med tillhörande handlingsplaner och andra styrdokument. E-hälsostategin beskrivs i rapporten och nämns som en förebild.

Inom det nu aktuella uppdraget har flera workshops genomförts med kommuner och berörda myndigheter. Intervjuer och har också gjorts med enskilda kommuner. Den ovan beskrivna bilden kan bekräftas som ett fortsatt behov. Lantmäteriets uppfattning är att behovet har intensifierats då många kommuner är i full färd med sin digitalisering.

Frågan om gemensamma standarder har lyfts i samtliga relevanta rapporter på området, senast av samverkansgruppen Smarta Städer, "Digitalisering av planprocessen, slutrapport 2017-01-06". Samverkansgruppen menar att det saknas incitament för att följa standarder. Som exempel nämns SIS detaljplanestandard och specifikationerna som tagits fram för storskaliga kartor av Lantmäteriet i samarbete med kommunerna inom ramen för projektet Svensk geoprocess. Samverkansgruppen konstaterar att specifikationer som tas fram måste börja implementeras. För att få detta att hända krävs riktade tidsbestämda finansiella resurser till Lantmäteriet och kommunerna.²²

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett uppenbart behov av samordnad styrning, särskilt avseende arbetet med att ta fram och implementera gemensamma standarder för information i den nu berörda processen. Lantmäteriets bedömning är att dessa två faktorer – nationell digital samverkan och gemensamma standarder – är den främsta framgångsfaktorn för att påskynda digitaliseringen inom samhällsbyggnadsprocessen.

5.2 Behov av standard för grundkartans utseende m.m.

Korrekt information och enhetlig redovisning av den utgör en grundläggande förutsättning för framtida automatiserade processer.

Grundkartan utgör ett beslutsunderlag för detaljplanen. Kartan beskriver gällande förutsättningar beträffande mark, fastigheter, rättigheter, anläggningar, etc. Med hjälp av grundkartan tas en fastighetsförteckning fram som i sin tur används bland annat för att fastställa vilka som berörs av detaljplanen.

Grundkartan har i sig ingen rättslig verkan, men felaktig information i kartan leder till bristfälliga offentlighetsrättsliga beslut vilket i sin tur drabbar både dem som berörs av besluten och efterföljande beslutsprocesser som tar längre tid. Exempelvis kan felaktig redovisning av fastighetsgränser i värsta fall orsaka att beslutade byggrätter inte kan realiserars.

²² Samverkansprogram Smarta Städer - Digitalisering av planprocessen, 2017-01-06. Deltagande organisationer har varit KTH, SWECO, Chalmers, White Arkitekter, EON, Lantmäteriet, BonaCordi, Smart Built Environment samt IQ Samhällsbyggnad.

Kommunen ska i arbetet med att ta fram en detaljplan samråda med bland andra Lantmäteriet, se 5 kap. 11 § PBL. På uppdrag av regeringen redovisade Lantmäteriet 2013 en sammanställning av förekomsten av bristfälliga planbestämmelser utifrån sin samrådsroll.²³ Av sammanfattningen i rapporten framgår att 57 % av granskade planer innehåller en eller flera brister. Siffran motsvarar ca 832 detaljplaner år 2012 när rapporten skrevs. Efter samrådet upptäcks ytterligare brister i ca 27 % av planerna. Totalt sett har 17 % av alla antagna planer kvarstående brister.

I rapporten konstateras att en grundorsak till problem med planbestämmelser beror på bristfälliga grundhandlingar. I enkätsvaren som låg till grund för rapporten framgår att planarbetet i flera fall utgår från en bristfällig grundkarta. Det förekommer till exempel att de befintliga fastighetsgränserna saknas, att rättigheter i form av servitut och gemensamhetsanläggningar inte redovisas och att fastighetsgränser som återges är oklara.

Exempel på effekter av de olika bristerna är att det kan vara oklart vilken mark som ska lösas in och vem som ska lösa in marken. Bristfälliga planhandlingar begränsar sakägarnas möjlighet till insyn och inflytande. Sammantaget konstateras i rapporten att bristerna motverkar syftet med planprocessen och föranleder ökade kostnader och tidsåtgång.

En gemensam standard för kartans utseende (inklusive symbolsättning och manér) samt en enhetlig process för grundkarta kan underlätta kvalitetsarbetet.

Boverket arbetar för närvarande med en förstudie "Får jag lov" som ska utreda och skapa förutsättningar för automatiserade bygglov, där det kommer att krävas både detaljplaner i 3D och BIM-modeller²⁴. Detta förutsätter i sin tur en enhetlig utveckling av en grundkarta i 3D. I förstudierapporten från Smart Built Environment från 2016 beskrivs utmaningarna inom området bland annat på följande sätt.

"Tolkning av geodata är en stor fråga inom samhällsbyggnadsprocessen och även 3D som begrepp har olika innebörd för olika grupper. Från CAD-världen kan 3D tolkas som endast geometrier utan attribut, som en utvecklad 2D-ritning (linjer utan attribut). Från GIS-världen tolkas 3D ofta som geometrier med attribut, som en utvecklad 2D karta (linjer och ytor med information kopplade till objekten). Den varierande tolkningen av objekt blir även problematisk när geodata ska integreras med BIM. BIM används primärt i faserna projektering och produktion och modellerna innehåller ofta information som är detaljrik och i många fall överflödigt i andra skeden i samhällsbyggnadsprocessen. Problem och merarbete uppstår när exempelvis visualisering eller bygglovshantering inte kräver den höga detaljgraden och modellen behöver förenklas för att passa deras ändamål."²⁵

²³ Lantmäteriets rapport 2013:1, Samråd och olämpliga planbestämmelser.

²⁴ BIM är en förkortning för byggnadsinformationsmodellering. BIM innebär att en 3D-modell skapas för visualisering med målet att samla information om byggnader, processer och beslut kring byggnaden.

²⁵ Smart Built Environment, [Strategi för 3D-geodata - förstudierapport](#), s. 11.

Att arbeta med standarder för grundkartans utseende och processer innebär ett proaktivt förhållningssätt utifrån utvecklingen och utmaningarna inom digitaliseringen som beskrivs ovan. Sådan standard kan säkerställa läsbarheten av grundkartan och underlätta övergången till 3D och automatiserade processer. Lantmäteriet bedömer därför att tvingande regler om standarder behövs även för grundkartans utseende.

5.3 Behov av nya styrmedel

Hur styrs myndigheters utveckling av digital informationshantering inom samhällsbyggnadsprocessen enligt gällande rätt? I uppdraget ingår att analysera behovet av nya styrmedel i form av en föreskriftsrätt för informationen i grundkartan. Detta innebär att avstamp behöver tas i hur det gällande styrmedlet ser ut. Målet utifrån ovan beskrivna behov är att standarder ska tas fram och implementeras och att detta ska ske samordnat. Vilket stöd ges i gällande rätt för att uppnå detta mål?

För att kunna svara på denna fråga behöver följande delfrågor besvaras. Dessa frågor motsvarar vad som behöver klargöras vid ett arbete med standarder för information.

- Vilken information avses?
- Vem ansvarar för informationen?
- Vad innebär ansvaret?

I det följande redogörs översiktligt för gällande rätt i syfte att hitta svar på ovanstående frågor, för att därefter analysera hur väl gällande rätt stödjer digitaliseringen avseende informationen i grundkartan.

5.3.1 VILKEN INFORMATION?

Grundkartan regleras i 5 kap. 8 § PBL. Grundkartan är en sammanställning av olika informationsmängder. Vilka informationsmängder som avses är dock inte reglerat i någon författning eller föreskrift. Det en grundkarta brukar innehålla kan generellt sett delas in i tre typer av information, nämligen administrativ information, information om geografiska och andra naturförhållanden och information om fysisk infrastruktur.

Administrativ information

Administrativ information är sådan som ska beslutas av myndigheter, exempelvis för att säkerställa eller avgränsa olika rättigheter. Den är i allmänhet ett resultat av ärendehandläggning. Med andra ord ingår det i det offentliga åtagandet att skapa informationen. Det innebär att informationen är mer eller mindre författningsreglerad. Informationen kan vara uttryckligt angiven och definierad. Om informationen avser en större informationsmängd, kan denna vara särskild specificerad i lagstiftningen.

Grundkartan brukar i princip alltid innehålla information om gränser och beteckningar för fastigheter och samfälligheter, belägenhetsadresser och ortnamn, information om områden för servitut och nyttjanderätt samt områden för planer och markreglerande bestämmelser. Regler som anger att

denna information ska beslutas och eventuellt hur informationen definieras återfinns i följande författningar (listan är inte uttömmande).

- Jordabalken
- Miljöbalken
- Plan- och bygglagen
- Fastighetsbildningslagen
- Lagen om enskilda vägar (1939:608)
- Expropriationslagen (1972:719)
- Anläggningslagen (1973:1149)
- Väglagen (1971:948)
- Kulturmiljölagen (1988:950)
- Lagen om byggande av järnväg (1995:1649)
- Minerallagen (1991:45)
- Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)

Information om natur- och geografiska förhållanden

Information som avser natur- och geografiska förhållanden och återges i kartor är i princip helt oreglerad. Syftet med informationen är att åstadkomma en rimlig återgivning av verkligheten. Myndigheter fattar alltså inga beslut om denna information, utan de samlar in den genom kartografiska och andra metoder. På grundkartan kan det behövas höjdinformation, hydrografi, geologiska förhållanden, marktäcke med mera.

Information om fysisk infrastruktur

Information om fysisk infrastruktur kan ses som en blandning av de två kategorierna ovan. Den administrativa informationen kan exempelvis ange att det finns en ledningsrätt inom ett område. Därmed är dock inte sagt att ledningen faktiskt finns i marken. Denna information behöver samlas in separat. Myndigheter kan behöva besluta om utformningen av infrastrukturen, men det fattas inga beslut om informationen som sådan.

De informationsmängder om infrastrukturen som brukar finnas på grundkartan är information om byggnader, transport, anläggningar inklusive ledningsinformation. Informationen kan vara olika detaljerad, allt från övergripande bebyggelse till murar och stolpar.

Samma författningar som nämnts ovan är aktuella även i denna del.

5.3.2 VEM HAR ANSVARET?

Ansvar för att det finns en grundkarta enligt 5 kap. 8 § PBL ligger på kommunen. Som framgår ovan är grundkartan dock enbart en sammanställning av olika informationsmängder. Den innehåller inte någon information som i sig behöver beslutas, utan det sker först genom beslut om detaljplanen. Frågan är då vem som ansvarar för de olika informationsmängderna?

Vem som får besluta om information som är författningsreglerad enligt de författningar som anges ovan, framgår av dessa författningar i kombination med förordningar med instruktion för berörda statliga myndigheter. Sammantaget rör det sig bland annat om kommuner inklusive kommunala

lantmäterimyndigheter, Lantmäteriet, Trafikverket, länsstyrelserna, regeringen, Bergmästaren, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

Flera av ovan nämnda statliga myndigheter, samt även Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning, har dock ytterligare ett författningsreglerat ansvar för informationen. Detta ansvar inkluderar även information som myndigheten inte beslutar om själv samt information som inte är författningsreglerad, exempelvis geografisk information. Syftet med detta ansvar är att reglera ett nationellt ansvar för insamling och tillhandahållande av informationen utifrån samhällets behov, så kallat informationsförsörjning av grundläggande information. Här följer några exempel på sådana regleringar.

Enligt 2-5 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ansvarar Lantmäteriet för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Naturvårdsverket ansvarar enligt 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket för samordning av miljöinformationsförsörjning. Sveriges geologiska undersökning ansvarar enligt 2 § förordningen (2008:1233) för tillhandahållande av geologisk information för samhällets behov.

Dessa regler medför att samma informationsmängd finns både hos den myndighet som har beslutat om den och den myndighet som har ett nationellt ansvar för insamling och tillhandahållande av informationen.

Överlappen kan visualiseras genom följande tabell. Tabellen har dock avgränsats till några exempel på informationsmängder som beslutas av olika myndigheter, registreras i olika nationella register och används som beslutsunderlag bland annat inom detaljplaneprocessen.²⁶

Informationsmängd	Finns hos beslutande myndighet	Finns i fastighetsregistret	Finns i annat register	Informationsansvarig enligt miljölagstiftning
Naturresevat (miljöbalken)	Länsstyrelsen eller kommunen	Lantmäteriet	Naturvårdsverket (Naturvårdsregistret)	Naturvårdsverket
Naturminne (miljöbalken)	Länsstyrelsen eller kommunen	Lantmäteriet	Naturvårdsverket (Naturvårdsregistret)	Naturvårdsverket
Yt- och grundvattenskydd (miljöbalken)	Länsstyrelsen eller kommunen	Lantmäteriet	Naturvårdsverket (Naturvårdsregistret)	Naturvårdsverket
Fornlämningar (kulturmiljölagen)	Inga beslut	Lantmäteriet	Riksantikvarieämbetet (Fornminnesinformationssystemet)	Riksantikvarieämbetet

Kommunens ansvar för informationen i grundkartan kan alltså rättsligt sett ses som begränsat till den information som kommunen annars har rätt att besluta om eller som inte är författningsreglerad och kan samlas in vid behov. I de flesta fall överlappar dock detta ansvar med det nationella ansva-

²⁶ En heltäckande tabell för fastighetsregistret finns i Lantmäteriets rapport Kvaliteten i fastighetsregistret, dnr 519-2013/3481.

ret för insamling och tillhandahållande av informationen. Överlappen tydliggörs genom så kallade registerförfattningar som finns på området. Ett exempel är förordningen (2000:308) om fastighetsregister som specificerar exakt vilken information som ska ingå i registret och därmed faller under Lantmäteriets ansvar.

Överlappen innebär att det i dessa fall finns en slags referensversion av informationen som är den allmänna källan när olika organisationer behöver ta del av den. Den digitala utformningen kring informationen bestäms då av någon annan (på nationell nivå) än kommunen. I de fall informationen inte behöver lagras särskilt hos den ansvarige nationellt, utan kan förmedlas direkt från kommunen, blir kommunens information att se som en referensversion.

5.3.3 INNEBÖRDEN AV ANSVARET?

Beslut som innebär att information skapas

Innebörden av beslutande myndigheters ansvar avseende digital informationshantering regleras inte i de verksamhetsspecifika författningarna som diskuteras ovan. Exempelvis beslutas flera informationsmängder av kommunen enligt plan- och bygglagen. Lagens syfte är dock att reglera planläggning av mark och vatten samt byggande, se 1 kap. 1 § PBL. Syftet med reglerna är inte att åstadkomma en effektiv informationshantering.

Samma sak gäller för statliga myndigheter. För statliga myndigheter finns det dock en ramförordning som antyder att det finns ett ansvar att för elektronisk informationshantering. Enligt 2 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska en myndighet i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Vad detta innebär mer konkret avseende exempelvis specifikationer av information framgår dock inte.

Nationellt ansvar för insamling och tillhandahållande

Det nationella ansvaret som regleras i olika myndigheters instruktioner är utformat på olika sätt. Ansvaret kan bestå av att informationen ska samlas in, förvaltas, uppdateras och tillhandahållas. Dessa processer kan också omfattas av ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, utveckling och tillhandahållande av informationen. Se exempelvis 4 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, som reglerar ett sådant samordningsansvar för Lantmäteriet inom geodataområdet. Syftet med dessa regler är visserligen att säkerställa en effektiv informationsförsörjning av viss grundläggande information i samhället. Det finns dock inga utfyllande regler som anger generellt vad detta ansvar innebär utifrån digitaliseringen. Det finns inte heller någon uppföljning av vilken effekt dessa regler har på exempelvis digitaliseringsmålen.

Infrastrukturansvar och särskilt informationsansvar

En särskild typ av regler som inte berörts ovan, men som bör uppmärksammas, är regler som syftar till att skapa en infrastruktur för information. Sådana författningar är ovanliga men finns till exempel på miljöinformationsområdet och rättsinformationsområdet. Syftet med dessa författningar är att tillförsäkra åtkomst till viss information i elektronisk form, se 1 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och som jämförelse 1 § rättsinformationsförordningen (1999:175).

Dessa författningar innebär att utpekade aktörer har ett informationsansvar och samordningsansvar.

Enligt 5 § lagen om geografisk miljöinformation ska myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga uppgifter medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla sådan information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet. Detta förtydligas ytterligare i 4 kap. 1–3 §§ förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

Informationsansvaret innebär att den ansvarige ska se till att informationen ska finnas tillgänglig och vara användbar. Detsamma gäller tjänster och metadata för informationen. Informationen ska vara anpassad till kraven i EU:s genomförandebestämmelser (tekniska och semantiska specifikationer).

Denna lagstiftning innebär att information om till exempel skyddade områden som kommunen beslutar om, omfattas av ett särskilt informationsansvar hos en myndighet (Naturvårdsverket eller länsstyrelserna) och ett annat särskilt nationellt informationsförsörjningsansvar och infrastrukturansvar hos en tredje myndighet (Lantmäteriet). Det förekommer också dubletter av det nationella ansvaret för informationen mellan de statliga myndigheterna genom särskild registerlagstiftning.²⁷

Samverkansskyldighet

Digitalisering kräver samarbete mellan berörda aktörer.

Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (samverkansskyldighet). Uttrycket "inom ramen för den egna verksamheten" innebär att samverkansmyndigheter måste ha klart för sig vad de ansvarar för enligt författning och hur detta är avgränsat gentemot de samverkande aktörerna. Utrymmet för samverkan får inte ta sådana former att medverkande myndigheternas olika funktioner blandas samman och inte klart kan urskiljas (se JO 1993/93 s. 458). I förarbetena till den nya förvaltningslagen utvecklas detta ytterligare.

Myndigheternas verksamhet styrs enligt legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifterna som lagstiftaren eller någon annan normgivare har meddelat. Det innebär bland annat att det inte får förekomma

²⁷ Se bilaga till Lantmäteriets rapport Kvaliteten i fastighetsregistret, dnr 519-2013/3481.

nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna. Regeringen anser att begränsningen till verksamhetsområdet är både lämplig och väl avvägd, bland annat eftersom en sådan huvudregel minskar risken för onödiga oklarheter och felgrepp i fråga om myndigheternas kompetens och befogenhet. Detta utesluter samtidigt inte att man i specialförfattningar eller i förordningarna med myndighetsinstruktioner även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen.²⁸

För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns ytterligare regler om samverkan i 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Samarbete ska ske, inte bara utifrån nytta för den egna verksamheten, utan även utifrån nytta för enskilda och för staten som helhet.

Dessa regler innebär alltså att för att kunna starta en samverkan om information exempelvis att informationsflödet i detaljplaneprocessen där grundkartan ingår ska ske obrutet digitalt, så krävs det att berörda myndigheter har klart för sig vem som ansvarar för vilken information och vad detta ansvar går ut på kopplat till respektive verksamhetsområde.

Det finns inga närmare verkställighetsregler för den så kallade digitala samverkan som E-delegationen har beskrivit i sina betänkanden.

5.3.4 ANALYS AV GÄLLANDE RÄTT - FRAGMENTERAT OCH ÖVERLAPPANDE REGELVERK MED ANNAT SYFTE ÄN DIGITALISERING

Frågan är vilket stöd som ges i gällande rätt, som beskrivits ovan, för att underlätta digitaliseringen?

En grundläggande förutsättning för digitalisering är att det finns en fungerande samverkan mellan myndigheter. I nuvarande fall handlar samverkan om framtagande och implementering av gemensamma standarder för informationen i grundkartan. Som framgår av avsnitt 4.5.3 behöver myndigheterna vara överens om innehållet i grundkartan (vilken information som ingår, vilka begrepp som används, hur de definieras och hänger ihop), vilken kvalitet informationen ska ha och hur den ska presenteras.

Förvaltningslagen ställer tydliga krav på att samverkande myndigheter måste ha klart för sig vilket verksamhetsansvar de har för den information som samverkan avser. Beskrivningen ovan av gällande regler kring ansvaret visar dock att det kan vara svårt att få grepp om vad ansvaret för informationen egentligen innebär. De regler som innebär att information ska skapas hos myndigheten har ett annat fokus än frågor om åtkomst till informationen i elektronisk form (informationshanteringsansvar). Frågan är om myndigheten ens uppfattar att det finns ett ansvar för information, särskilt sådan som skapas med stöd av verksamhetsspecifika författningar. Det finns inga generella regler för ansvar som rör informationshantering. Däremot förekommer det sektorsspecifika regler som innehåller sådana be-

²⁸ En modern och rättssäker förvaltning, prop. 2016/17:180 s. 71.

grepp, exempelvis inom miljöinformationslagstiftningen. När informationen finns förvarad både hos den som skapar den och den som har något annat ansvar för den, uppstår dessutom en överlappande effekt som ytterligare försvårar gränsdragningen av ansvaret. Detta kan lösas i samverkan, men tar tid.

Samverkansprogrammet "Smarta Städer" poängterar i sin rapport "Digitalisering av planprocessen" att implementeringen av de specifikationer som tagits fram av Lantmäteriet i samarbete med kommunerna (Svensk geoprocess) kommer att ta tid eftersom standarden bygger på frivillig implementering. Därutöver saknar kommunerna resurser och kompetens för att strukturera sina data enligt specifikationerna.²⁹

Lantmäteriet delar alltså samverkansprogrammets uppfattning.

För att påskynda digitaliseringen krävs tydligare regler för ansvaret. Det finns idag inget naturligt ramverk att tydliggöra dessa förhållanden för både staten och kommuner när det gäller informationshantering och digitalisering. Det ligger inte heller i det förevarande uppdraget att lämna så långtgående lösningar, men frågan diskuteras närmare i nästa avsnitt om långsiktiga lösningar.

Ett sätt att skapa förutsättningar som tydliggör ansvaret vad gäller informationen i grundkartan är att införa nya styrmedel för den. Föreskriften kan tydliggöra vilken information som avses och vilka standarder som gäller. Genom föreskriften skapas också en tydligare utgångspunkt för uppstart av en nationell samverkan kring grundkartan.

Sammanfattningsvis kan konstateras att gällande rätt inte ger ett tillräckligt stöd för att påskynda digitaliseringen avseende grundkartan. Det finns därmed behov av nya styrmedel som ger sådana förutsättningar.

5.4 Övriga identifierade behov eller hinder för digital överföring av informationen

I uppdraget ingår att Lantmäteriet redovisar övriga behov eller hinder för digital överföring av information. Hindren och behoven kring digitalisering av detaljplaneprocesser är flera. De viktigaste som är relevanta att ta upp i samband med detta uppdrag är:

- behovet av ett digitalt handläggningsstöd för detaljplaner (idag används ofta projektverktyg för skapande av planer och lagring av dokument) som möjliggör ett digitalt arbetssätt där även aktörer senare i kedjan involveras redan i detaljplaneskedet
- behovet av stöd för digitalisering av detaljplaner
- behovet att säkerställa tillgång till digitala beslutsunderlag, samt återanvända utredningar som görs på uppdrag, inför beslut om detaljplan
- behovet av ett samordnat tillgängliggörande av planinformation

²⁹ Samverkansprogram Smarta städer - [Digitalisering av planprocessen](#).

- behovet av känd och ökad kvalitet av informationen

5.4.1 HANDLÄGGNINGSSTÖD FÖR DIGITAL ÄRENDEHANTERING

Handläggningen i detaljplaneärenden försenas och försvåras idag på grund av att det saknas effektiva och anpassade tekniska hjälpmedel eller med andra ord ett enhetligt och användbart handläggningsstöd. Onödiga väntetider uppstår då tidplaner inte synkroniseras och pappershanteringen fortfarande härskar. Kompetenser och kunskap från senare i kedjan kommer in för sent i hanteringen.

Konsekvenserna av dagens situation är att beslut av detaljplaner blir bristfälliga och hanteras ineffektivt. Detta slår inte sällan på möjligheten att genomföra tänkta byggnationer vilket i sin tur leder till kostsamma rättningar i detaljplaner.

Riges-regionen³⁰ bygger just nu ett stöd i form av e-tjänster, men detta blir inte heltäckande för handläggningen.

Inom bygglovsprocessen finns det handläggningsstöd på marknaden som erbjuder en handläggning som i princip kan bli helt papperslös. Det görs automatiska uppföljningar av granskningsförfaranden samt automatiska mailutskick till sakägare och samrådsparter. Principerna i detta flöde borde kunna återanvändas i ett detaljplaneflöde.

Behovet av ett handläggningsstöd omfattar även andra myndigheter som deltar i planprocessen, bland annat länsstyrelserna.

Lantmäteriet föreslår att regeringen riktar särskilda medel motsvarande tre miljoner kronor för uppbyggnaden av ett handläggningsstöd för en samordnad planprocess. Förslaget baseras på den projektansökan av Lund, Malmö och Helsingborg som lämnats vid en utlysning under Smart Built Environment, men som inte godkänts.³¹ Handläggningsstödet bör därefter kunna avropas via ramavtal förslagsvis via SKL.

5.4.2 STÖD VID DIGITALISERING AV DETALJPLANER

Boverket har uppdraget att utreda om en föreskriftsrätt behövs för att standardisera detaljplaner. Oavsett om och när en sådan föreskriftsrätt eventuellt införs så finns idag varken kompetens eller kapacitet hos kommunerna att implementera denna standard.

Lantmäteriet föreslår att Boverket får i uppdrag att ta fram utbildningar och handledningar i samverkan med kommuner som redan påbörjat sin digitalisering, samt att SKL åtar sig att ta fram ett standardiserat upphandlingsunderlag av konsulter som kan stödja kommunerna i sin digitalisering av detaljplaner.

³⁰ Riges är en regional samverkan mellan fem kommuner Härnösand, Sundsvall, Timrå, Kramfors och Örnsköldsvik.

³¹ Utlysning 3 Smart Built Environment 2017, Digitalt Samhällsbyggande med innovationskraft: Projektbeskrivning PLANeraren 3.0 – Verktyg för en samordnad, digital och effektiv kommunal planprocess 2017-04-04.

Lantmäteriet föreslår vidare att utveckla uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten till att skapa sina tre nationella havsplaner digitalt i samverkan med Boverket, SKL och Lantmäteriet. Detta för att skapa en ny digital lösning från start, vilket ger stor möjlighet att tänka fritt.

5.4.3 UTREDNINGAR SOM BESLUTSUNDERLAG

I handläggningen av detaljplaneärenden tas det fram olika utredningar som beslutsunderlag. Några av de vanligaste utredningarna är miljökonsekvensbeskrivningar, geotekniska underökningar, buller- och vibrationsutredningar, VA-utredningar och miljötekniska markundersökningar. Detta är information som inte nödvändigtvis är kopplad till grundkartan, men som behövs för handläggningen av detaljplaneärendet. Det ställs inga särskilda krav på dessa handlingar varken till innehåll eller till utformning, förutom vad avser frågor om buller (se 4 kap. 33 och 33a §§ PBL).

Informationen sparas idag inte i någon central databas vilket leder till att samma utredning kan göras om flera gånger under hela processen. Hindren för att åstadkomma ett digitalt informationsflöde består bland annat i följande.

- Det är oklart vilka utredningar som måste tas fram.
- Det är svårt att ställa krav på utredningarna både då det gäller format och kvalitet.
- Det råder oklarheter kring hur resultatet får användas och spridas.
- Det saknas tydliga riktlinjer för hur informationen kan eller ska hanteras, arkiveras och tillgängliggöras.

Okklarheterna leder till ineffektiva processer och onödiga kostnader på grund av dubbelinsamling, dubbellagring och leverantörsberoende. Informationen blir svår att återanvända i ett senare skede både internt inom kommunen men även för andra aktörer.

Behovet av tydligare riktlinjer har ökat eftersom trenden går mot att allt fler utredningar krävs i detaljplaneprocessen. Kravet ökar då också på myndigheter att kunna ta emot, hantera och producera eller beställa standardiserad information.

Det finns ett gott exempel kopplat till detta behov. I Geoarkivet (Stockholms stad) finns det underlag för planarbete, geotekniska borrhningar, med mera. Upphandlingar sker på standardiserat sätt. Resultat visualiseras i en gemensam tjänst som förvaltas av en konsult på uppdrag av Stockholms stad.³²

Lantmäteriet föreslår att Sveriges geologiska undersökning, SGU, ges uppdraget att anpassa och skala upp det standardiserade upphandlingsunderlaget till nationell nivå, samt övertar förvaltningen av dessa (såvida inte annan tjänst anses vara mer passande). Faller detta väl ut, kan fler informationsslag/utredningsunderlag återanvända denna lösning.

³² [Länk till Geoarkivet.](#)

5.4.4 ÅTKOMST TILL PLANINFORMATION

Statskontoret pekade i sin rapport 2014:3 på behovet av att förenkla åtkomsten till planinformation.³³ Statskontorets förslag var att regeringen tar initiativ till att etablera en nationell databas för detaljplanebestämmelser. Detta skulle främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt, men också underlätta övergången till en digital planprocess.

Boverket har inom ramen för sitt uppdrag om digitala detaljplaner genomfört en enkätundersökning avseende bland annat behovet av en nationell databas för detaljplaner. Enkäten var riktad till utvalda kommuner, centrala myndigheter, programvaruleverantörer och andra aktörer med intresse av digitalisering. 40 av 42 svarande var positivt inställda till en nationell plandatabas utifrån Boverkets beskrivning.³⁴

Lantmäteriet bedömer att behovet av att förenkla åtkomsten till planinformation fortfarande är aktuellt att utreda vidare. Utifrån samordningsrollen som Lantmäteriet har idag, bör Lantmäteriet få ett ansvar för ett nationellt tillhandahållande av planinformation i nämnda syfte.

Lantmäteriet föreslår att en utredning initieras där ett flertal aspekter hanteras, som till exempel tekniska, juridiska, ekonomiska samt utformning av process för informationsförsörjning inklusive ansvarsfördelning mellan kommuner och staten. Regeringen bör tillsätta en utredning alternativt ge ett särskilt uppdrag om detta till Lantmäteriet.

De styrmedel som utvecklas i denna del bör möjliggöra såväl central som distribuerad lagringslösning.

5.4.5 KVALITÉN I REDOVISNINGEN AV INFORMATION I PLANPROCESSEN

Det finns ett stort behov av kvalitetssäkring³⁵ av informationen i grundkartan, dels utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, dels ett digitaliseringsperspektiv.

Bristfällig information leder till att beslut om detaljplan fattas på felaktiga grunder. Behovet av kvalitetsarbete påverkar digitaliseringen genom att det förutsätter manuell hantering av informationen. Manuell hantering innebär att ett helt automatiserat informationsflöde inte kan uppnås.

Dagens manuella processer inom området utförs på olika sätt, involverar många parter och tar ofta lång tid. Lantmäteriet bedömer att både det faktum att manuella processer är nödvändiga och att de utförs olika utgör ett stort hinder för digital informationsöverföring och är viktigt att uppmärksamma. Särskilda satsningar behövs för att förättra kvalitén i redovisningen av informationen. Lantmäteriet avser att återkomma till denna fråga i sin slutrapport inom huvuduppdraget.

³³ Statskontoret, rapport 2014:3, Från analog till digital - Insatser för att främja en digital planprocess, s. 70 ff.

³⁴ Boverket, Digitala detaljplaner - Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt, avsnitt 4.3.1.

³⁵ Kvalitetssäkringen kan avse lägesnoggrannhet (stämmer inmätningen?), fullständighet (är allt med?), aktualitet (finns det nyare versioner av uppgiften?) och logisk struktur (exempelvis är alla ytor och volymer utformade utifrån gällande databasprinciper?).

6 Behov av en långsiktig lösning

Bedömning: Lantmäteriets bedömning är att föreskrifter för utpekade beslutsunderlag, såsom grundkarta, kan fungera som en drivkraft för digitaliseringen. Det behövs dock en mer långsiktig juridisk lösning som reglerar hela informationsförsörjningen i samhällsbyggnadsprocessen. En möjlig sådan lösning skulle kunna vara att plan- och bygglagen utökas med ett nytt syfte som tar sikte på informationsförsörjning och informationsutbyte. Alternativt skulle sådana regler kunna införas i en särskild författning (jfr rättsinformationsförordningen). För att minska risken att det uppstår olika tvingande standarder mellan olika sektorer bedömer Lantmäteriet att det därutöver behövs tydliga gemensamma regler för grundläggande information exempelvis genom en övergripande grunddatalag.

Lantmäteriet bedömer att det ligger utanför det nuvarande uppdraget att utreda en sådan långsiktig lösning. Regeringen bör tillsätta en utredning för dessa frågor.

Den föreslagna lösningen i denna rapport med föreskriftsrätt bedöms kunna genomföras som ett första steg mot den långsiktiga lösningen.

Lantmäteriet avser att återkomma till frågan om den långsiktiga lösningen i sin slutrapport på huvuduppdraget.

6.1 Grundkartan är en pusselbit i samhällsbyggandeprocessen

Målet enligt uppdraget är att skapa förutsättningar för en helt digitaliserad planprocess och att i samverkan med kommunsektorn implementera den digitala processen i utvalda kommuner. Detta är i sig ett delmål i hela samhällsbyggnadsprocessen. Det innebär att samma behov av tydlighet för ansvar, samverkan och information uppstår varje gång en specifik informationsprodukt och processen kring den ska digitaliseras. I samhällsbyggnadsprocessen finns även andra typer av samhällsbyggnadskartor. Andra typer av beslut behöver fattas mot bakgrund av den information som hämtas från andra myndigheter.

Som konstaterats under avsnitt 5.3.4 finns det idag inget naturligt ramverk för att tydliggöra förutsättningarna för både staten och kommuner när det gäller informationshantering och digitalisering. De lösningar som finns att tillgå blir därmed i sig fragmenterade. Risken är stor att styrningen av lösningarna också kommer att spreta, med olika föreskriftsrätter som kommer att behöva samordnas.

Det bör tas ett helhetsgrepp avseende styrmedel för informationen i hela samhällsbyggnadsprocessen. Den gemensamma nämnaren för processerna för samhällsbyggnad är att de har ett återkommande behov av tillgång till

senaste version av olika informationsmängder, så kallad grundläggande information.

Inom ramen för den nationella Geodatastrategin pågår ett arbete som bland annat syftar till att utreda vilka data som behövs för samhällsbyggnadsprocessen utifrån ett infrastruktur- och öppnadata perspektiv.³⁶ Fokus ligger alltså på informationsmängden som sådan och inte på produkten den ska ingå i. Utvecklingen genom standarden Svensk geoprocess har också skett mot bakgrund av det övergripande behovet, snarare än behovet för ett särskilt beslutsunderlag.

Geodatastrategin fokuserar på grundläggande geodata. Det finns dock även andra typer av grundläggande information, bland annat avseende personer, fordon och företag. Ett övergripande fokus för de viktigaste typerna av grundläggande information ingår i arbetsplanen för samverkansprogrammet eSam³⁷.

Det är viktigt att utvecklingen av styrmedel för digitalisering sker utifrån ett helhetsperspektiv. Annars finns det en risk att nya styrmedel krånglar till den befintliga regelkartan som redan är svår att överblicka.

6.2 Behov av ramlagstiftning för gemensam information i samhällsbyggnadsprocessen

Behovet av nya styrmedel för den grundläggande informationen lyftes för många år sedan, men resulterade då inte i några nya regler. År 1997 lämnade Grunddatabasutredningen förslag till en ny lag om grunddata, se SOU 1997:146.³⁸ Den föreslagna lagens syfte var att tillgodose samhällets behov av grunddata. Vilka data som utgör grunddata och vem som ansvarar för dessa skulle framgå av en förordning. Ansvar för grunddata definierades i förslaget som bland annat var en skyldighet att skapa god tillgänglighet till informationen. Lagen innehöll ett bemyndigande om ytterligare verkställighetsföreskrifter.

Tio år senare fick IT-standardiseringsutredningen i uppdrag att föreslå hur IT-standardiseringen i den offentliga förvaltningen kan samordnas bättre. Utredningen lämnade förslag till olika nya samlade ansvarsområden och vilka organisationer som skulle tilldelas dessa.³⁹

Tjugo år senare är behovet av tydligare ansvar för grundläggande information lika stort. I delbetänkandet "digitalförvaltning.nu" föreslås att det ska finnas ett samlat myndighetsansvar för förvaltning av nationella digitala tjänster. I förvaltningsansvaret ingår att bereda frågor som vilka komponenter som ska anses vara statliga uppgifter. Regeringen ska besluta om vilka dessa ska vara och vad som ska vara statliga principiella åtaganden.

³⁶ [Länk till geodata.se](http://länk.till.geodata.se).

³⁷ eSam är ett [medlemsdrivet program](#) för samverkan mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting om digitaliseringen av det offentliga Sverige.

³⁸ SOU 1997:146, Grunddata – i samhällets tjänst.

³⁹ SOU 2007:47, Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering.

Gemensamma grunddata anges som en av de kvalificerade komponenterna som ingår i en nationell digital infrastruktur.⁴⁰

Under dessa år har nya lagar om informationsinfrastruktur uppkommit inom olika sektorsområden. Dessa har samma syfte som förslaget om grunddatalag från 1997, men är avgränsade till den information som är intressant för den särskilda sektorn. De är dessutom mer detaljerade avseende vad ansvaret innebär och innehåller regler om tjänster, metadata och standarder. Inom miljöområdet finns lagen om geografisk miljöinformation. Enligt 1 § denna lag är syftet att det i Sverige ska finnas ett sammanhängande system (en infrastruktur) för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektronisk form. Informationen ska vara användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön (geografisk miljöinformation). Detta kan jämföras med rättsinformationsförordningen (1999:175) som enligt 1 § syftar att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. För detta ska det finnas ett rättsinformationssystem. Rättsinformationsförordningen reglerar bland annat vilken information som ingår i systemet, vem som har informationsansvaret och vem som ska samordna systemet. På samma sätt finns det redan ett system för information inom samhällsbyggandeprocessen och andra samhällsprocesser. Det finns dock inga motsvarande författningar för dessa som syftar till att reglera infrastrukturen kring informationen.

Inom ramen för det nu aktuella uppdraget har flera workshoppar med olika kommuner och myndigheter genomförts. Vid dessa tillfällen har det lyfts från kommuner att miljöinformationslagstiftningen är ett gott exempel på tydlig reglering av informationsansvar. Kommunerna upplever att åtkomsten till informationen och förutsättningar för detta är tydligare i dessa fall än i övrigt.

Rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning utreds för närvarande av Digitaliseringsrättsutredningen.⁴¹ Utredningen ska bland annat kartlägga juridiska hinder och oklarheter samt föreslå författningsändringar som är till nytta för alla myndigheter. Av kommittédirektivet framgår att regeringens målsättning är att uppgifter, i de fall det är möjligt och lämpligt, bara ska behöva lämnas en gång.⁴² Utredaren ska särskilt analysera och föreslå vilket författningsstöd som krävs för att tillvarata den fulla potentialen i regeringens satsning Digitalt först.

Lantmäteriets bedömning är att det finns behov av styrmedel som tar ett helhetsgrepp för informationen inom samhällsbyggnadsområdet (jämför miljöinformations- och rättsinformationsområdet). Detta behöver dock ske med större fokus på styrning av gemensamma informationsresurser än på enstaka beslutsunderlag i processen. De förslag som lämnas i denna rapport bör ses mot bakgrund av det övergripande behovet som återstår att utreda vidare.

⁴⁰ SOU 2017:23, digitalförvaltning.nu, s. 115.

⁴¹ Dir. 2016:98.

⁴² Dir. 2016:98 s. 7 och prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 avsnitt 4.5.1.

En möjlig långsiktig lösning skulle kunna vara att plan- och bygglagen utökas med ett nytt syfte som tar sikte på informationsförsörjning och informationsutbyte. Alternativt skulle sådana regler kunna regleras i en särskild författning (jfr rättsinformationsförordningen). Frågor som bör regleras i en sådan författning är vilken information som ska vara tillgänglig för vilka beslut och vilka som ska hålla informationen tillgänglig. Eventuella föreskriftsrätter kring detaljerna för informationen, såsom standard för informationsutbyte, kan därefter knytas till relevant informationsmängd och ansvarig aktör.

För att minska risken att det uppstår olika tvingande standarder mellan olika sektorer bedömer Lantmäteriet att det därutöver behövs tydliga gemensamma regler för grundläggande information såsom föreslogs 1997 av Grunddatabasutredningen.

Lantmäteriet bedömer att det ligger utanför det nuvarande uppdraget att utreda en sådan långsiktig lösning. Regeringen bör tillsätta en utredning för dessa frågor.

Den föreslagna lösningen i denna rapport med föreskriftsrätt bedöms kunna genomföras som ett första steg mot den långsiktiga lösningen.

7 Överväganden och förslag om föreskriftsrätt

7.1 Förslag till bemyndigande om föreskriftsrätt för informationen i grundkartan

Förslag: Lantmäteriet föreslår att plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att ge Lantmäteriet en föreskriftsrätt till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.

Eftersom föreskrifterna kommer att baseras på nämnda bestämmelse, kommer de att gälla dem som tillämpar denna, det vill säga kommuner. En standard som rör specifikationer för information behöver implementeras både hos den som tillhandahåller och den som ska använda informationen. Kommunen har ofta båda dessa roller, men agerar i vissa fall enbart som användare av information som beslutas eller samlas in av en annan aktör, till exempel en statlig myndighet. Att ställa krav enbart på kommunens informationshantering är utifrån ett digitaliseringsperspektiv inte en optimal lösning. Denna kan dock hanteras genom skapande av en nationell samverkan mellan berörda aktörer.

7.1.1 FÖRESKRIFTSRÄTTENS OMFATTNING

I avsnitt 5.3.4 konstateras att det finns behov av nya styrmedel som ger förutsättningar för att påskynda arbetet med gemensamma standarder för informationen i grundkartan. De gemensamma standarder som behövs rör främst tre områden (se även avsnitt 4.5.3). Dessa är följande.

Innehållet i grundkartan

Vilka informationsmängder som ingår i grundkartan är idag inte reglerat, men behöver fastställas inför arbetet med standarder för informationen. Vilken information som brukar ingå i en grundkarta beskrivs i avsnitten 4.3 och 5.3.1.

Den minsta gemensamma nämnaren för alla grundkartor är att de innehåller information om gränser för fastigheter och samfälligheter, områden för servitut, nyttjanderätt, planer och områden för markreglerande bestämmelser. Denna information bör vara obligatorisk i en grundkarta dels av kvalitets skull, dels eftersom den är av grundläggande betydelse för prövningen och beslutet om detaljplanen inklusive bedömningen av kretsen av berörda sakägare. Den är även viktig för realiseringen av byggrätterna. Därmed är dock inte sagt att alla informationsmängder måste finnas i samma grundkarta, utan redovisningen kan precis som idag ske i olika deloriginal.

Vilka informationsmängder en kommun i övrigt väljer att lägga in i grundkartan ska även fortsättningsvis vara beroende av behovet och ändamålet i det enskilda ärendet. I denna del är det lämpligt att en föreskrift anger vilka informationsmängder som en grundkarta får innehålla. Exakt vilka

informationsmängder som är relevanta eller har betydelse för ändamålet, och som ska finnas med på listan, behöver arbetas fram i samverkan i samband med framtagande av föreskriften. Flera av informationsmängderna är redan identifierade inom ramen för arbetet med "Svensk geoprocess".

Specifikationer för informationen

En förutsättning för ett enhetligt informationsutbyte är att det finns en gemensam standard för specifikationer av information. En reglering av denna standard genom en myndighetsföreskrift bedöms underlätta och påskynda digitaliseringen av detaljplaneprocessen.

En påbörjad sådan informell standard som är aktuell för föreskriften är "Svensk geoprocess". Denna behöver utvecklas så att den omfattar alla relevanta informationsmängder som kan ingå i grundkartan enligt ovan.

Det finns olika sätt att hänvisa till standarder i en föreskrift.⁴³ Svensk geoprocess är inte någon formell standard vilket innebär att någon hänvisning till denna inte är aktuell. De alternativ som bör övervägas är om standarden bör antas av ett formellt standardiseringsorgan och därefter hänvisas till i myndighetsföreskriften eller om befintliga överenskomna krav kan inkorporeras eller transformeras direkt i författningstexten. Lantmäteriet bedömer att denna fråga kan utredas i samband med framtagande av föreskriften.

Grundkartans utseende

Presentationen av informationen på kartan är en förutsättning för läsbarheten av kartan och för att åstadkomma en harmoniserad informationshantering.

De frågor som kan behöva regleras i denna del är kartans symboler, färgsättning, textsättning, kartdeklaration och kartbeteckningar men även frågor som rör kartans kvalitet (bland annat krav på så kallade basnivåer avseende lägesnoggrannhet, fullständighet och aktualitet). Behovet av regler för presentation av informationen i 3D behöver också beaktas. I framtiden kan även krav på en "intelligent" presentation utformas, så att kartunderlaget är anpassat till ett interaktivt handläggningsstöd för enklare maskinella prövningar av planbestämmelser.

En utveckling av den här typen av standarder för informationen skapar en långsiktig förutsättning för en modern och effektiv detaljplaneprocess och föreslås därför ingå i den nu aktuella föreskriftsrätten.

7.1.2 VEM SKA TILLÄMPA FÖRESKRIFTEN?

Grundkarta ska enligt 5 kap. 8 § PBL tas fram om det inte är uppenbart onödigt. Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Av kommentaren till bestämmelsen förklaras att kommunerna har ensamrätt att anta planer enligt plan- och bygglagen. Däremot kan arbetet med att ta fram underlag för planen

⁴³ Principerna för hänvisningar till standarder i myndighetsföreskrifter beskrivs i Ds 1998:43 "Myndigheternas föreskrifter", s. 203 ff. Jfr även med Boverkets rapport 2015:42 "En strategi för hänvisning till standarder".

uppdras åt någon utomstående exempelvis en konsult eller en fastighetsägare.⁴⁴ Det är dock kommunernas ansvar att se till att underlaget finns.

En föreskriftsrätt som baseras på 5 kap. 8 § PBL innebär att tillämpningsområdet för föreskriften blir avgränsat till kommuner (samt indirekt även kommunens uppdragstagare avseende framtagande av grundkarta). Denna avgränsning för föreskriften kan vara något problematisk.

En standard som rör specifikationer för information behöver implementeras både hos den som tillhandahåller och den som ska använda informationen. Kommunen har ofta båda dessa roller, men agerar i vissa fall enbart som användare av information som beslutas eller samlas in av en annan aktör, till exempel en statlig myndighet. Att ställa krav enbart på kommunens informationshantering är utifrån ett digitaliseringsperspektiv inte en optimal lösning.

En huvudprincip för digital informationshantering är att kravställning ska innefatta referensversionen av informationen, så att alla som behöver informationen får tillgång till samma version.⁴⁵ Grundkartan är enbart ett beslutsunderlag, och används inte som referensversion för andra processer. Specifikationerna för informationen blir alltså tvingande för vissa men frivilliga för andra, i en och samma samverkan. En mer långsiktig lösning för denna fråga är dock beroende av ett helhetsgrepp om hur ansvaret är fördelat för grundläggande information som behövs i samhällsbyggandeprocessen, vilket inte ingår i detta uppdrag. Frågan utvecklas dock närmare i kapitel 6.

Den föreslagna lösningen kommer att ställa höga krav på att det finns en samverkan och samordning på nationell nivå kring implementeringen.

7.1.3 VILKEN MYNDIGHET SKA BEMYNDIGAS?

Frågan i uppdragsbeskrivningen rör specialreglering av 5 kap. 8 § PBL. Syftet med specialregleringen är att ställa krav på informationen som ingår i grundkartan för att säkerställa ett enhetligt och effektivt informationsflöde i ärendeprocessen. Kraven avser informationens semantiska specifikation, dess kvalitet och struktur med mera. Kraven rör med andra ord i första hand informationsförsörjningsprocessen för grundkartan som kan ses som en stödprocess till själva detaljplaneprocessen. Detta syfte behöver jämföras med Lantmäteriet och Boverkets verksamhetsområde.

Enligt 1 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket är Boverket förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat fysisk planering. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bland annat verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. Myndigheten ska också verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen, se 2 § nämnda förordning.

⁴⁴ Blomberg, Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 2 §, Karnov 2017-04-01.

⁴⁵ E-delegationen, Vägledande principer för digital samverkan, version 1.3, avsnitt 4.2.4.

Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Enligt 3 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska Lantmäteriet verka för en väl fungerande försörjning med nämnda information av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Enligt 4 § har Lantmäteriet ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). I verksamhetsområdet ingår att Lantmäteriet ska ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av nämnda information.

Enligt 5 § ska Lantmäteriet verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mättningsområdet och inom det karttekniska området.

Som stöd för Lantmäteriet finns ett Geodataråd som ger råd om samordningsrollen. Enligt 19 § ska rådet bland annat bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom geodataområdet genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder.

I 12 § regleras vilka uppgifter kopplat till plan- och bygglagen som Lantmäteriet får bedriva som uppdragsverksamhet.

Mot bakgrund av dessa bestämmelser bedömer Lantmäteriet att berörda informationsmängder faller under Lantmäteriets verksamhetsområde. Föreskrifterna bör beslutas först efter att Boverket getts möjlighet att yttra sig över dessa.

7.1.4 RÄTTSLIG PLACERING AV BEMYNDIGANDET

Det kommunalrättsliga området omfattas av riksdagens primära lagområde men får i de allra flesta fall delegeras till regeringen, se 8 kap. 3 § RF. När riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen enligt nämnda bestämmelse kan det finnas ett praktiskt behov av att möjliggöra för regeringen att delegera denna makt vidare till en förvaltningsmyndighet. Riksdagen kan därför medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, så kallad subdelegation, se 8 kap. 10 § RF.

Regeringen kan, utan bemyndigande från riksdagen, besluta om föreskrifter om verkställighet av lag. Regeringen kan även besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen inom den s.k. restkompetensen. Regeringen får självständigt delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till en myndighet under regeringen, se 8 kap. 7 och 11 §§ RF.

Verkställighetsföreskrifter kan fylla ut eller precisera en lagbestämmelse och tillföra vad som behövs för att en lag ska kunna tillämpas i praktiken. Med föreskrifter om verkställighet av lag förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det dock vara möjligt för regeringen att besluta om verkställighetsföreskrifter som fyller ut en lag i materiellt hänseende. En förutsättning för detta är

dock att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentlig nytt. Nya skyldigheter kan inte regleras genom verkställighetsföreskrifter.⁴⁶

Nuvarande bestämmelse om grundkarta regleras i lag och hör till det kommunalrättsliga området. Denna bestämmelse behöver fyllas ut med föreskrifter som preciserar vilken standard som ska gälla för informationen i grundkartan. Detta kan ses som rent administrativa föreskrifter. Den praktiska innebörden av föreskriften blir dock att kommunen inte längre kan bestämma själv hur informationen ska hanteras utan måste anpassa sin informationshantering utifrån den föreskrivna standarden. Detta torde kunna ses om en ny skyldighet i materiellt hänseende.

Den nuvarande bestämmelsen 5 kap. 8 § PBL innehåller i sig inga konkreta detaljer om vilken information som berörs och vilka krav som uppställs på informationshanteringen.

Utformningen av dagens regler samt synen på vad som utgör en ny skyldighet i digital informationshantering talar för att ett bemyndigande om ytterligare föreskrifter bör ges av riksdagen. I sammanhanget bör också framhåvas att föreskrifter om en standard för informationen kommer att innebära en investering för kommuner vilket i sig utgör ett principiellt skäl till att bemyndigandet bör ges i lag.

Mot bakgrund av detta bedömer Lantmäteriet att beslut om preciserande föreskrifter avseende grundkarta ska regleras som en subdelegation. Lantmäteriet föreslår därför att en ny bestämmelse införs i plan- och bygglagen respektive plan- och byggförordningen (2011:338).

⁴⁶ Ds 2014:10 s. 13 och Förslag till ny regeringsform, prop. 1973:90 s. 211.

8 Förslagets konsekvenser och ikraftträdande

Sammanfattning: Lantmäteriet bedömer att det är nödvändigt med tvingande styrmedel i form av en föreskriftsrätt för standarder för att påskynda standardiseringsarbetet. Genom att föreskriften bland annat pekar ut vilka informationsmängder som berörs blir det lättare att reda ut hur ansvaret för informationen ser ut och vilka samverkansparter som behöver arbeta tillsammans för att implementera standarden.

Lantmäteriet bedömer dock att förslaget kan få för snäv effekt om det enbart tar sikte på beslutsunderlaget till detaljplan som uppdraget är avgränsat till. Ett möjligt alternativ är att miljöinformationslagstiftningen och rättsinformationslagstiftningen utvärderas och analyseras om den kan fungera som modell för den rättsliga regleringen av ansvar och skyldigheter avseende informationsförsörjning i samhällsbyggnadsprocessen. Regeringen bör tillsätta en utredning för en sådan rättsutveckling. Lantmäteriet avser att återkomma till vilka informationsmängder som bör ingå i sådan reglering, i redovisningen av huvuduppdraget "Digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess". 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.

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.

8.1 Övergripande konsekvenser

Vad är problemet och vad ska uppnås med förslaget?

Problemet är att standardiseringsarbetet avseende informationen i detaljplaneprocessen tar alltför lång tid. Enligt Lantmäteriets bedömning beror detta främst på att den samverkan som behöver driva arbetet är svårt att starta upp. Detta torde i sin tur bero på att det krävs en nationell samordning av sådan samverkan, med andra ord en aktör som ansvarar för att sådan samverkan finns och drivs. Ansvaret för sådan samordning är inte tydligt utpekad idag för vare sig detaljplaneprocessen eller samhällsbyggnadsprocessen i stort. Befintliga regler inom området tar nämligen inte sikte på ansvarsfrågor kring informationsförsörjning inom sektorn.

Problemet innebär försämrade förutsättningar för att uppnå målet om en helt digitaliserad detaljplaneprocess. Många kommuner är redan i färd med att utveckla digitala lösningar och riskerar dessutom att behöva göra anpassningar av dessa när gemensamma standarder införs nationellt.

Frågan har därför uppstått om standardiseringsarbetet kan påskyndas genom tvingande styrmedel kring standarder för informationen i grundkartan. Lantmäteriet bedömer att tvingande styrmedel i form av en föreskriftsrätt för standarder är nödvändig för att påskynda standardiseringsarbetet.

Det som ska uppnås genom föreskrifterna är ett tydligt författningsstöd för arbetet med standarder. Genom att föreskriften bland annat pekar ut vilka informationsmängder som berörs, blir det lättare att reda ut hur ansvaret för informationen ser ut och vilka samverkansparter som behöver arbeta tillsammans för att implementera standarden.

Lantmäteriet bedömer dock att förslaget kan få för snäv effekt om det enbart tar sikte på beslutsunderlaget till detaljplan som uppdraget är avgränsat till. Samtliga informationsmängder som används i samhällsbyggnadsprocessen behöver identifieras och regleras i syfte att säkerställa förutsättningarna för en effektiv och digital informationsförsörjning för kommuners handläggning inom området. Lantmäteriet bedömer att förslaget om föreskriftsrätt ligger i linje med en sådan utveckling av befintliga styrmedel, men anser att den övergripande regleringen bör tas fram i en särskild utredning. Det bör i sammanhanget observeras att sådan reglering redan finns för samma informationsmängder inom exempelvis miljöområdet. Detta väcker behov av ytterligare samordning av styrmedel för informationsförsörjning mellan olika sektorer, så att det inte uppstår motstridiga eller dubletter av tvingande krav på standarder på samma information. Ett möjligt alternativ är att miljöinformationslagstiftningen utvärderas och analyseras om den kan fungera som modell för den rättliga regleringen av ansvar och skyldigheter avseende informationsförsörjning. Dessa frågor bör utredas utifrån behovet av gemensamma grunddata oavsett sektor.

Eftersom frågorna är av principiell betydelse och handlar om utveckling av grundläggande styrmedel för digitalisering, rekommenderar Lantmäteriet att regeringen tillsätter utredningar för framtagande av författningsförslag för informationsförsörjning inom samhällsbyggnadsområdet samt inom grunddataområdet.

Lantmäteriet avser att återkomma till vilka informationsmängder som bör ingå i en sådan reglering, i redovisningen av huvuduppdraget "Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess".

8.2 Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekterna om någon reglering inte kommer till stånd?

Informationen i grundkartan kan standardiseras utan tvingande föreskrifter och kan istället baseras på frivillig samverkan. Frivillig samverkan är dock oerhört tidskrävande när den ska ske på nationell nivå. Behovet av standarder inom detaljplaneprocessen har beskrivits i flera rapporter under många år. Någon nationell samverkan har trots detta ännu inte skapats.

Lantmäteriet bedömer att uppstarten av en nationell samverkan kring grundkartan kan underlättas genom tvingande styrmedel. Alternativet med föreskriftsrätt för informationen i grundkartan är därmed att föredra.

Om standardiseringsarbetet sker fortsatt baserat på frivillighet och utan övergripande styrning genom tvingande rättsregler, är risken stor att utvecklingen inom området tar fortsatt lång tid samt att den kommer att spreta och göra det ännu svårare att i framtiden harmonisera informationshanteringen.

Ett annat alternativ till förslaget är att istället ta ett helhetsgrepp om informationsförsörjningen i samhällsbyggnadsprocessen och skapa tydliga styrmedel kring denna information, så som nämnts i föregående avsnitt. Lantmäteriet anser att detta alternativ är att föredra, men menar att det nuvarande förslaget inte hindrar sådan utveckling utan snarare underlättar denna.

8.3 Vilka berörs av förslaget?

Förslaget innebär att det ställs krav på användning av vissa standarder för relevant information hos *kommuner*. Syftet med kraven är att skapa förutsättningar för enhetlig informationsöverföring så att målet om en helt digitaliserad detaljplaneprocess kan uppnås. En digital detaljplaneprocess ger bättre möjligheter för *sökande*, *sakägare* och *samrådsparter* att bland annat vara delaktiga i ärendeprocessen. Tydliga och transparenta krav på informationen ger större möjligheter för olika *systemleverantörer* att utforma behovsanpassade produkter för kommuner.

Förslaget påverkar *Lantmäteriet* dels utifrån ett normgivningsperspektiv dels utifrån myndighetens ansvar att tillhandahålla och samordna tillgång till informationsmängder som utgörs av grundläggande fastighetsinformation eller geografisk information. Även om förslaget är rättsligt sett inriktat gentemot kommuner, kommer det i praktiken att innebära krav även på Lantmäteriets informationsmängder inklusive de informationsmängder som levereras till Lantmäteriet från olika *informationsproducenter* (bland annat *Länsstyrelser*). Förslaget innebär att Lantmäteriets ansvarsområde får ett tydligt fokusområde.

Förslaget påverkar även *Boverket* utifrån myndighetens befintliga och kommande normgivningsperspektiv inom samhällsbyggnadsområdet. Det praktiska resultatet av standardiseringsarbetet och de mål som detta ska bidra till bedöms skapa nya förutsättningar för Boverkets arbete med de sakfrågor som myndigheten ansvarar för.

8.4 Övergripande bedömning av ekonomiska effekter

8.4.1 EFFEKTER FÖR KOMMUNER

Tvingande standarder för information kan få inte oväsentliga ekonomiska konsekvenser för kommuner i form av kostnader för anpassning av befintliga data, inköp av programvara, anpassning av systemmiljö, utbildning och driftsättning. Det handlar alltså om en investeringskostnad, men viss ökad årlig driftkostnad bedöms också uppstå. Hur stora kostnaderna kan bli är dock svårt att utvärdera såväl för enskilda kommuner som för alla kommuner sammantagna. Lantmäteriet bedömer att staten kommer att behöva riktiga ett särskilt stöd till kommunerna för att göra omställningen inom rimlig tid.

8.4.2 EFFEKTER FÖR LANTMÄTERIET

På motsvarande sätt som beskrivs ovan bedöms det uppstå betydande ekonomiska effekter av förslaget även för Lantmäteriet. Hur stora kostnaderna blir beror bland annat på hur omfattande dataanpassning som behöver göras och hur detta förhåller sig till utveckling av befintlig IT-miljö. Som nämnts tidigare behöver standarden implementeras både hos den som levererar informationen (särskilt hos den aktör som har referensversionen) och användaren av den. Lantmäteriet har genom sitt myndighetsuppdrag en central roll i fråga om informationsförsörjning och berörs därmed av förslaget även om föreskriften är riktad mot kommuner. Om implementeringen av standarden inte kan ske hos Lantmäteriet, kommer föreskriften om standard i praktiken inte att kunna uppfyllas hos kommunerna.

Lantmäteriet bedömer att det behövs incitament för att åstadkomma förändring. För att underlätta kommunernas omställning kommer det därför att behövas ett särskilt stöd för de ekonomiska effekterna även hos Lantmäteriet.

För närvarande pågår det en utredning inom Lantmäteriet om alternativ och konsekvenser för genomförande av Lantmäteriets standardiseringsarbete. Lantmäteriet avser att återkomma till denna fråga i sin slutrapport inom huvuduppdraget.

8.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Plan- och bygglagen reglerar bland annat de processer som kommunerna har att följa för arbetet med planer. Däremot ställer lagen, med några få undantag, inga precisa krav på det slutliga innehållet eller beslutsunderlaget, utan lämnar ett betydande utrymme för kommunerna att själva bestämma detta.

Förslaget om föreskriftsrätt syftar till att påverka denna möjlighet så att resultatet av tillämpningen blir enhetligt och användbart digitalt. Detta innebär statlig regelstyrning av kommuners informationshantering. Det kan också innebära att staten tar en större roll i den praktiska samordningen av kommunernas standardiseringsarbete.

En effekt av förslaget bedöms vara att den enskildes möjlighet att utöva inflytande över processen ökar. Standardiserad information är grunden för enklare åtkomst till information genom e-tjänster.

Ju tidigare i processen den enskilde kan ta del av information som läggs till grund för beslutet, exempelvis genom en enklare karttjänst vid en elektronisk ansökan, desto bättre är också förutsättningarna för att beslutet blir korrekt och hållbart. Standardarbete kring information bedöms ha en positiv effekt på informationskvalitet, vilket ur den enskildes perspektiv handlar om rättssäkerhet.

Förslaget bedöms också ha en positiv effekt på processen som sådan, genom att den kan automatiseras i högre utsträckning. Automatisering av delar eller hela processer ökar transparensen och likabehandlingen i ärenden.

På lång sikt bedöms detta förslag bidra till det övergripande målet om ökat bostadsbyggande.

Lantmäteriet bedömer att förslaget om föreskriftsrätt inte ändrar på de grundläggande förhållandena om kommuners beslutsrätt om markanvändning och fysisk planering. Däremot påverkar förslaget informationshanteringen vid utövandet av denna beslutsrätt (genom en skyldighet att följa viss standard) vilket ger indirekta effekter på nämnda beslutsrätt. Dessa effekter bedöms dock som övervägande positiva utifrån de intressen som det kommunala självstyret är satt att värna vilket är till fördel för förslaget.

8.6 Överensstämmelse med EU-lagstiftning

Förslaget om föreskriftsrätt för informationen i grundkartan påverkas av standarder inom EU:s miljölagstiftning. Grundläggande information ingår ofta i olika samhällsprocesser och träffas då av berörd lagstiftning.

Informationsstandarder för bland annat geografisk information som behövs inom miljöområdet regleras i kommissionens förordning (EU) nr 1089/2010 den 23 november 2010 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG vad gäller interoperabilitet för rumsliga datamängder och datatjänster.

Kommuner påverkas i dagsläget inte av dessa regler eftersom de inte är utpekade som informationsansvariga enligt svensk lagstiftning. Enbart de som är utpekade i 3 kap. förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation är skyldiga att följa nämnda EU-förordning. Den standard som föreskriftsrätten förväntas reglera behöver dock utformas så att den är i överensstämmelse med informationskraven i miljöinformationslagstiftningen. Risken är annars att informationen inte harmoniserar mellan olika sektorer.

Svensk geoprocess som behandlas i denna rapport utgör den standard som bör gälla för samhällsbyggnadsprocessen är utformad mot bakgrund av kraven i nämnda EU-förordning och innehåller i övrigt inte något som strider mot EU-förordningen eller mot EU-rätten i övrigt.

8.7 Konsekvenser för företag

Förslaget har en indirekt påverkan på främst de företag som agerar som systemleverantörer eller liknande. Denna påverkan bedöms bli positiv utifrån ett konkurrens- och tillväxtperspektiv eftersom leverantörerna får bättre förutsättningar att erbjuda en standardiserad produkt till alla kommuner. Initialt kan dock även dessa företag behöva göra anpassningar av befintliga produkter. Det är därför viktigt att företagen får möjlighet att delta vid myndigheternas standardiseringsarbete. Lantmäteriet har initierat en dialog med flera berörda företag och kommer att fortsätta arbeta för en bred förankring.

Förslaget bedöms inte påverka företagen i andra avseenden.

8.8 Ikraftträdande och genomförande

Lantmäteriet föreslår att förslaget träder i kraft den 1 juli 2018. Framtagande och implementering av relevanta standarder kommer att behöva ske stegvis mot bakgrund av de ekonomiska förutsättningar som ges för arbetet. Själva föreskriften som gör standarden tvingande bör tas fram först en tid efter att standarden har testats för att minska risken för ökade kostnader vid implementering av standarden.

Det kommer att uppstå en övergångsperiod innan alla kommuner och Lantmäteriet har implementerat standarden. Hur lång tid denna ska vara bör bestämmas vid arbetet med föreskrifterna och utifrån relevanta handlingsplaner som tas fram i samband med detta.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

16 kap. Bemyndiganden

1 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.*

Paragrafen ger ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter till 5 kap. 8 § PBL. Föreskrifterna avser detaljreglering av informationen i grundkartan med avseende på standarder och andra krav på informationen samt grundkartans utseende.

Syftet med bemyndigandet är att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig digital informationshantering vid handläggning av detaljplaneärenden.

9.2 Förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

10 kap. Bemyndiganden

8 § *Lantmäteriet får efter att ha hört Boverket meddela föreskrifter till 5 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om innehållet i grundkartan, standarder eller liknande krav för informationen i grundkartan samt grundkartans utseende.*

Paragrafen innebär att regeringen överlåter sin befogenhet att utfärda föreskrifter enligt den nya 16 kap. 1 a § PBL till Lantmäteriet. Vid framtagande av föreskrifter enligt denna paragraf ska Boverket ges tillfälle att yttra sig om förslag till dessa.