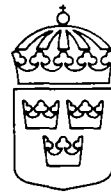


# Regeringens proposition

## 1993/94:214



En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.

Prop.  
1993/94:214

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 mars 1994

*Bengt Westerberg*

*Görel Thurdin*  
(Miljö- och naturresursdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en ny organisation för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsdataverksamhet samt produktion av kartor och annan landskapsinformation m.m. Förslaget innebär att Centralnämnden för fastighetsdata och Lantmäteriverket förs samman till en ny central myndighet. Överlantmätar-, fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter sammanförs till nya lantmäterimyndigheter med länen som verksamhetsområden och bl.a. vidgade samordningsuppgifter på landskapsinformationsområdet. Fastighetsregistreringen avvecklas som fristående funktion.

En begränsad bolagisering genomförs nu. En stor del av den uppdragsverksamhet och produktion som ligger kvar inom myndigheterna skiljs organisatoriskt från övriga myndighetsuppgifter. Målet är att ytterligare verksamhet skall avskiljas och bolagiseras eller privatiseras.

Riktlinjer läggs fast för myndighetsutövningen inom fastighetsbildningsverksamheten. Frågan om huvudmannaskap förutsätts bli föremål för fortsatt beredning. Något förslag om ändrad organisation för inskrivningsverksamheten läggs inte fram nu.

1	Förslag till riksdagsbeslut . . . . .	3
2	Ärendet och dess beredning . . . . .	3
3	Nuvarande verksamhet och organisation . . . . .	3
4	Reforminriktning enligt utredningsdirektiven . . . . .	4
	4.1 Behov av en samlad översyn . . . . .	4
	4.2 Mål för översynen . . . . .	6
5	Utredarens förslag i stort . . . . .	7
6	Regeringens ställningstagande i stort . . . . .	8
7	Fastighetsbildning . . . . .	9
	7.1 Fortsatt handläggning . . . . .	9
	7.2 Principiella riktlinjer . . . . .	10
8	Fastighetsregistrering . . . . .	20
9	Inskrivningsverksamhet . . . . .	22
10	Organisationsfrågor . . . . .	23
	10.1 Mål för omorganisationen . . . . .	23
	10.2 Samband mellan fastighetsfrågor och landskapsin- formation . . . . .	24
	10.3 Verksamhetsformer för produktions- och uppdrags- verksamhet . . . . .	26
	10.4 Myndighetsorganisation . . . . .	30
11	Genomförandefrågor . . . . .	36
Bilaga 1	Utredningens sammanfattning av betänkandet Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99)	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner den av regeringen förordade nya organisationen för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.

## 2 Ärendet och dess beredning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade statsrådet Thurdin i februari 1993 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag om en ny organisation för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsdataverksamhet samt produktion av kartor och annan landskapsinformation m.m. Utredaren skulle även överväga om inskrivningsverksamheten bör integreras med denna organisation.

Utredningen, som antagit namnet Lantmäteri- och inskrivningsutredningen, har i principbetänkandet Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) redovisat principöverväganden och en huvudstruktur samt en genomförandeplan. Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M93/3847/7).

Utredarens arbete fortsätter i ett andra steg, i vilket han skall undersöka förutsättningarna för ett ökat samarbete mellan land- och sjökarteverksamheterna samt behandla frågor om bl.a. författningsändringar och finansieringslösningar. Uppdraget skall slutredovisas före den 1 juni 1994.

## 3 Nuvarande verksamhet och organisation

Den nuvarande lantmäteriorganisationen grundar sig bl.a. på ett riksdagsbeslut år 1970 (prop. 1970:188, bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423). Verksamheten är till större delen statlig men också kommunal.

Det statliga lantmäteriets huvudsakliga myndighetsuppgifter är att svara för fastighetsbildning, fastighetsregistrering och framställning av allmänna kartor och annan landskapsinformation. Lantmäteriet bedriver också uppdragsverksamhet i form av fastighetsvärdering, kartproduktion, flygfotografering, mätningar m.m. Verksamheten omsatte budåret 1992/93 totalt ca 1 270 miljoner kronor.

Det statliga lantmäteriet omfattar Statens lantmäteriverk, en överlantmätarmyndighet och en fastighetsregistermyndighet i varje län samt 81 fastighetsbildningsmyndigheter. Totalt sysselsattes den 1 juli 1993 ca 3 100 personer, varav ca 900 vid Lantmäteriverket i Gävle.

I 41 kommuner finns kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Dessa myndigheter är s.k. specialenheter för frågor som gäller tätbe-

byggelsens utveckling. Inom 29 av dessa kommuner finns också kommunala fastighetsregistermyndigheter.

Till lantmäteriverksamhet brukar också räknas kommunal verksamhet med mätning, beräkning och kartläggning (s.k. MBK-verksamhet) som utförs utan samband med fastighetsbildningen. Denna verksamhet är av stor omfattning.

Inskrivning av lagfarter och inteckningar m.m. sker vid inskrivningsmyndigheter som är knutna till domstolsväsendet. Varje tingsrätt, med några få undantag, har en inskrivningsmyndighet. Det finns 93 inskrivningsmyndigheter. Under ytterligare drygt ett år sker registreringen för vissa delar av landet i fastighetsbok eller tomträttsbok. Böckerna innehåller för varje fastighet uppgifter om lagfaren ägare, förvärvsdatum, areal, inteckningar m.m. Vid tingsrätterna arbetar ca 3 500 personer, varav drygt 350 är sysselsatta inom inskrivningsverksamheten.

Genom den pågående fastighetsdatareformen införs ett nytt, ADB-baserat fastighetsdatasystem. Systemet ersätter såväl jord- och stadsregistren hos fastighetsregistermyndigheterna som de manuella fastighets- och tomträttsböckerna hos inskrivningsmyndigheterna. Fastighetsdatasystemet kommer att omfatta hela landet år 1995.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) har huvudansvaret för genomförandet av fastighetsdatareformen. Arbetet bedrivs i samverkan med främst Domstolsverket och Lantmäteriverket, vilka är centralmyndigheter för inskrivnings- respektive fastighetsregistermyndigheterna. Verksamheten vid Centralnämnden för fastighetsdata är i huvudsak lokaliserad till Gävle och sysselsätter ca 200 personer. Även kommunerna har en viktig roll i fastighetsdatasystemets uppbyggnad, bl.a. när det gäller dess plan- och adressregister.

## 4 Reforminriktning enligt utredningsdirektiven

### 4.1 Behov av en samlad översyn

Den nuvarande organisationen på lantmäteriområdet är från början av 1970-talet. Då förstatligades i princip fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen. Ett 40-tal större kommuner bedömdes dock kunna svara för fastighetsbildningen genom specialenheter för tätbebyggelseutveckling. Detsamma gällde ett 30-tal kommuner beträffande fastighetsregistreringen. En sammanslagning av dåvarande Lantmäteristyrelsen och Rikets allmänna kartverk (prop. 1973:1 bil. 14, bet. 1973:CU3, rskr. 1973:36) gjordes 1974.

Någon större förändring av organisationen har därefter inte skett med undantag av att det statliga lantmäteriet övertog den statligt bedrivna fastighetsregisterverksamheten från länsstyrelserna den 1 juli 1990 (prop. 1988/89:154, bet. 1989/90:BoU4, bet. 1989/90:BoU9, rskr. 1989/90:89). Dessutom har Centralnämnden för fastighetsdata successivt utvecklats som central myndighet för fastighetsdataverksamheten i takt med fastighetsdatasystemets tillväxt och ökade användning.

Inskrivningsverksamheten fick sin nuvarande organisation i början av 1970-talet. Verksamheten var även dessförinnan knuten till domstolarna. Redan då diskuterades om en annan organisation vid sidan av domstolsväsendet skulle kunna ta hand om inskrivningsverksamheten. Ställningstagandet blev emellertid att inskrivningsväsendet också i fortsättningen borde vara knutet till domstolarna (prop. 1970:20 del B 1 s. 494f.). Det utslöts dock inte att organisationsfrågan senare kunde prövas på nytt.

I departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss (Ds 1989:2) diskuterades inskrivningsverksamhetens framtida hemvist. Det konstaterades att minst två skäl talade mot att förändra huvudmannaskapet för verksamheten. För det första ansågs att ett slutförande av fastighetsdatareformen bäst säkerställdes med nuvarande organisation. För det andra fanns, ansågs det, ingen myndighet som organisatoriskt och kompetensmässigt var mogen att omedelbart ta över inskrivningsärendena. Domstolsutredningen har i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) tagit upp frågan och uttalat att det fortsatta arbetet på detta område nu bör bedrivas med utgångspunkt i att inskrivningsväsendet på sikt skiljs från domstolsväsendet. Utredningen fann emellertid att tiden ännu inte var mogen för ett slutgiltigt ställningstagande i frågan.

Lantmäteri-, fastighetsdata- och inskrivningsverksamheterna omfattar tre chefsmyndigheter och 292 regionala och lokala myndigheter. Organisationen såväl på central, regional som lokal nivå upplevs därmed som splittrad och oklar samt svår att överblicka och förstå. Gränsdragningen inom framför allt lantmäteriverksamheten är i många fall otydlig mellan myndighets- och uppdragsverksamhet.

Det delade huvudmannaskapet, dvs. uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, för fastighetsbildnings- och fastighetsregistreringsverksamhet är enligt direktiven en kompromisslösning. Den leder ibland till konflikter samt till att utveckling och förändring sker långsammare än vad som är önskvärt. Vissa delar av verksamheten präglas av kostnads- och finansieringsproblem.

Den tekniska utvecklingen har inneburit och innebär framöver att möjligheter fortlöpande öppnas till effektivisering och rationalisering. Detta leder bl.a. till nya tillämpningar med åtföljande möjlighet till kvalitetshöjning. Denna utveckling leder även till krav på differentiering och specialisering. Det är angeläget att dessa möjligheter tas till vara. Det innebär att ett väl strukturerat och sammanhållet förändringsarbete bör komma till stånd. Myndighetsorganisationen är inte i alla avseenden sådan att förnyelsearbetet påskyndas.

Kraven på opartiskhet inom lantmäterisektorn har fått en ökad aktualitet under de senaste åren i såväl statlig som kommunal verksamhet. Det statliga lantmäteriets uppdragsverksamhet har ökat både beträffande volym och produktsortiment. Det är numera inte ovanligt att lokala kontor har omkring hälften av verksamheten baserad på uppdrag. Det förhållandet att det statliga lantmäteriet på uppdrag gör utredningar m.m. som sedan kan åberopas av en part vid en förrättnings har uppmärksammas vid den nyligen gjorda översynen av fastighetsbildningslagen (prop. 1991/92:127 s. 49). Detta förhållande har också påpekats av Lantbrukarnas Riksförbund.

Den statliga lantmäterioorganisationen håller i regel isär de skilda verksamheterna på ett bra sätt. Förhållandet att klienten ena stunden får tjänster utförda på kommersiella grunder och i andra sammanhang möter samma organisation som beslutande myndighet inger dock betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt.

En liknande problematik är aktuell även i kommuner med kommunal fastighetsbildningsmyndighet. Kommunala fastighetsbildningsmyndigheter handlägger förrättningar där kommunen är sakägare eller på annat sätt är intressent. Dessa frågor utgör också en anledning till att en ny lösning bör prövas för fastighetsbildningen i kommunerna.

Det är angeläget att kostnaderna sänks för att tillgodose behovet av mark för bebyggelse, infrastruktur och andra angelägna ändamål. Detta gäller inte minst inför genomförandet av satsningar på vägar, järnvägar m.m. under de närmaste åren. Det är angeläget för alla parter att förfarandet är effektivt, dvs. kännetecknas av kvalitet, snabbhet, enkelhet, rättssäkerhet och låga kostnader. Detta förutsätter bl.a. ett förrättningsförfarande som präglas av opartiskhet och hög kompetens. Nuvarande förhållanden och utveckling riskerar emellertid att leda till att förfarandet förlorar förtroende och ersätts med mera komplicerade och kostsamma avtals- eller domstolsprocedurer.

## 4.2 Mål för översynen

I direktiven anges följande mål för översynen.

Det övergripande målet bör vara att i ett samhällsekonomiskt perspektiv utforma en organisation som främjar effektiv fastighetsmarknad och rationell markanvändning samt god försörjning med kartor och annan landskapsinformation.

Organisationen skall präglas av kvalitet, effektivitet och kompetens. Ansvarsroller skall vara klara. Organisationens skall vara utformad så att den underlättar fortlöpande rationalisering och utveckling. De totala kostnaderna skall minskas.

Den nya organisationen skall vara logiskt och konsekvent uppbyggd. Den skall vara enkel och tydlig. Den skall så långt som möjligt vara enhetlig över hela landet. För myndighetsutövning skall ett delat huvudmannaskap undvikas.

En decentraliserad och marknadsanpassad organisation skall eftersträvas. Den skall präglas av kundnärlighet och god service. Organisationen bör bestå av få nivåer.

Myndighetsutövning skall i princip skiljas från uppdragsverksamhet. Översynen skall främja rättssäkerhet i myndighetsutövningen samt lägga grund för ökad konkurrens inom övrig verksamhet.

## 5 Utredarens förslag i stort

I principbetänkandet föreslås att närmare 300 myndigheter förs samman till ett kart- och fastighetsverk samt 24 regionala myndigheter för kartor och fastigheter. Dessutom föreslås att ett bolag bildas för uppdragsverksamhet och produktion. Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995.

De regionala myndigheterna för kartor och fastigheter föreslås ansvara för regionalt och lokalt bedrivna myndighetsuppgifter för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, inskrivning, överlantmätarfunktioner samt för verksamhet med kartor och annan landskapsinformation. Myndigheterna avses få en i förhållande till dagens lantmäteriorganisation förstärkt juridisk kompetens. De föreslås också få en förstärkt roll som samordnare vad gäller landskapsinformation. De skall, enligt utredaren, kunna bedriva verksamhet vid lokala kontor.

Ett nytt verk, Kart- och fastighetsverket, föreslås bli central myndighet för verksamhetsområdet och för de regionala myndigheterna. Detta medför att verksamhet vid Statens lantmäteriverk, Centralnämnden för fastighetsdata och viss mindre del av Domstolsverket samlas i en organisation. Verket föreslås lokaliseras till Gävle.

Ett bolag, Svenskt Lantmäteri AB, föreslås överta den nuvarande uppdragsverksamheten samt huvuddelen av produktionen av allmänna kartor och vissa förrättningsförberedelser. Verksamheten förutsätts bl.a. omfatta anslagsfinansierad produktion och uppdragsproduktion inom landskapsinformationsområdet, fastighetsekonomisk och fastighetsrättslig verksamhet samt lokal mätning, beräkning och kartläggning. Bolaget föreslås få sitt huvudkontor i Gävle. Produktionen kommer emellertid att i stor utsträckning vara förlagd lokalt och regionalt. Staten blir ensam ägare.

I stora drag innebär förslaget att utvecklingsverksamheten och de produktionsresurser som finns i dag, framför allt inom det statliga lantmäteriet, fördelas mellan de nya myndigheterna och bolaget. Tjänsteexporten föreslås även i fortsättningen bedrivas i ett separat försäljningsbolag, Swedesurvey AB, som är knutet till myndigheten.

De positiva effekterna är enligt utredaren bl.a. bättre möjligheter till styrning, förstärkning av rättssäkerheten, ökad konkurrens och offentliga kostnadsminskningar. Genomförandet medför kostnader av engångs- eller övergångskaraktär som exempelvis flyttning och utbildning.

Förslaget har utformats med utgångspunkten att tillgång till lokalt förankrad lantmäteri- och inskrivningsservice skall tryggas på huvuddelen av de platser där verksamheten finns representerad i dag. Sysselsättningseffekterna bedöms av utredaren bli förhållandevis begränsade. Totalt rör det sig enligt utredaren om en reducering med ca 10 procent av personalen under loppet av flera år.

## 6 Regeringens ställningstagande i stort

**Regeringens förslag:** Arbetet med att förändra organisationen för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten inleds. Centralnämnden för fastighetsdata och Lantmäteriverket förs samman till en ny central myndighet. Överlantmätar-, fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter sammanförs till nya lantmäterimyndigheter med länen som verksamhetsområden och bl.a. vidgade samordningsuppgifter på landskapsinformationsområdet. Fastighetsregistreringen avvecklas som fristående funktion. En begränsad bolagisering genomförs nu. En stor del av uppdragsverksamheten och produktionen ligger kvar inom myndigheterna men hålls organisatoriskt åtskilda från övriga myndighetsuppgifter. Målet är att ytterligare verksamhet skall avskiljas och bolagiseras eller privatiseras.

Riktlinjer läggs fast för myndighetsutövningen i första hand inom fastighetsbildningsverksamheten. Frågan om huvudmannaskap förutsätts bli föremål för fortsatt beredning. Något förslag om ändrad organisation för inskrivningsverksamheten läggs inte fram nu.

**Utredarens förslag:** Utredaren har föreslagit en ny organisation inom fastighets- och kartområdet, innefattande även inskrivningsväsendet. Omorganisationen innefattar en långtgående bolagisering av verksamheter som nu bedrivs av myndigheter, förändringar i fastighetsbildningens verksamhetsformer och organisation samt en avveckling av de särskilda fastighetsregistermyndigheterna.

**Remissinstanserna:** Det finns en stark uppslutning bakom utredarens förslag om renodling av myndighetsrollen och om en förenklad organisation. Avvecklingen av fastighetsregistermyndigheterna tillstyrks liksom förslagen om en förstärkt samordning av kart- och registerverksamhet, inte minst på regional nivå.

Majoriteten av remissinstanserna är däremot negativ till förslagen beträffande fastighetsbildningsverksamheten och till en ändring av inskrivningsverksamhetens organisatoriska hemvist.

**Skälen för regeringens förslag:** Utredaren konstaterar - mot bakgrund av att flera förändringsförslag inom området aktualiserats under ganska lång tid utan att leda till genomförande - att tiden nu inte bara är mogen utan den rätta för att företa önskvärda förändringar i organisationsstrukturen. Även om - som framgår av vissa delar av det följande - en så långtgående förändring som den utredaren har föreslagit inte bör genomföras nu i ett steg, bedömer regeringen det angeläget att vissa grundläggande förändringar kommer till stånd.

Regeringen har tagit fasta på den breda enighet som finns i grundläggande frågor om myndighetsrollen och om vikten av en väl fungerande fastighetsbildning samt en tillfredsställande försörjning med information om fastigheter, byggnader och om landskapet i form av register,

kartor och databaser. Detta anknyter till den utgångspunkt i direktiven som utvecklats i utredningsbetänkandet, nämligen att de aktuella verksamheterna utgör en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur.

Regeringen ansluter sig till utredningens uppfattning att en väl fungerande och samlad organisation för denna infrastruktur är av grundläggande - och växande - samhällsekonomisk betydelse. De konkreta organisationsförslag som läggs fram präglas av denna grundsyn. Förslagen innebär en förenkling i förhållande till dagens myndighetsstruktur och medför goda rationaliseringsmöjligheter.

Utredaren har understrukit att hans förslag har utgått från en helhetsyn på området. Detta synsätt har understrukits av många remissinstanser och blir angeläget att vidmakthålla även med den handlingslinje som regeringen nu förordar. Som utredningen framhållit bör delfrågorna inte bedömas snävt och i ett kortsiktigt perspektiv. En dynamisk syn på överordnade samband och längre utvecklingsperspektiv bör prägla överväganden om organisationsförändringar m.m. Detta bör bl.a. kunna ligga till grund för en lokalt förankrad verksamhet.

Ett sådant samlat grepp över området kräver att riktlinjer läggs fast gemensamt för de organisatoriska förändringar som föreslås nu och för förändringar som bör göras först senare. Dessa riktlinjer bör vara så stabila och långsiktiga som möjligt. De bör därför enligt regeringens mening få en parlamentarisk förankring genom behandling i riksdagen.

## 7 Fastighetsbildning

### 7.1 Fortsatt handläggning

**Regeringens bedömning:** Frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen m.m. bör bli föremål för ytterligare beredning. Principiella riktlinjer anges för detta.

**Utredarens förslag:** Utredaren har lagt fram förslag om ett enhetligt statligt huvudmannaskap kombinerat med ett administrativt förfarande för fastighetsbildning inom detaljplan. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna avskaffas.

**Remissinstanserna:** Ett 75-tal remissinstanser är kritiska mot införandet av ett administrativt förfarande. Dit hör de större kommunerna. Ett 30-tal instanser, framför allt en del mellanstora kommuner med egen mättningsorganisation, ser positivt på förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett ställningstagande till utredarens förslag om fastighetsbildningen berör flera var för sig komplicerade frågor: synen på s.k. förrättningsförberedelser, det föreslagna administrativa förfarandet för viss fastighetsbildning samt frågan om statligt eller kommunalt huvudmannaskap. Det finns också ett nära samband

med de kostnads- och finansieringsfrågor som utredningen fortsätter att arbeta med under den nu pågående andra etappen av utredningsarbetet.

Enligt regeringens mening bör frågorna om fastighetsbildning, huvudmannaskap m.m. bli föremål för bl.a. fortsatt beredning i samråd med företrädare för Svenska kommunförbundet och berörda centrala myndigheter. Regeringen lägger därför nu fram principiella riktlinjer för det fortsatta arbetet med dessa frågor.

## 7.2 Principiella riktlinjer

**Regeringens förslag:** Rättssäkerheten bör utgöra grunden för en reformerad organisation. Den myndighet som handhar fastighetsbildning bör så långt möjligt vara obunden av andra statliga eller kommunala intressen. Fastighetsbildningen bör i sin helhet betraktas som myndighetsutövning. Vissa förrättningsmoment, främst av kart- och mätningsteknisk art, bör emellertid kunna utföras av kommunala mätningsorgan eller upphandlas i konkurrens.

Något administrativt förfarande med den utformning utredaren föreslagit bör inte komma i fråga, men alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar bör tas tillvara. Fastighetsbildningsorganisationen bör vara decentraliserad.

**Utredarens förslag:** Utredaren betonar vikten av att fastighetsbildningslagstiftningen tillämpas på ett så rättsenligt, aktivt, opartiskt och effektivt sätt som möjligt.

Utredaren föreslår att sådana delar av förrättningsförfarandet som enligt hans mening inte avser myndighetsutövning - under konkurrens - bör kunna utföras av berörd kommun, av en fristående uppdragsorganisation eller på konsultbasis.

Utredaren föreslår att förrättningsförfarandet i enkla och okomplicerade fall ersätts med ett administrativt förfarande. Syftet med förfarandet är bl.a. att förenkla det fastighetsrättsliga genomförandet och hålla samman plan- och byggprocessen på ett rationellt sätt.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser har tagit fasta på utredarens synpunkter om rättssäkerheten. Många kommuner hävdar emellertid att frågorna om obundenhet har tillmätts för stor vikt. Kritiska synpunkter förs fram i första hand när det gäller utredarens syn på förrättningsförberedelser och förslaget om ett administrativt förfarande.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är uppenbart att förutsättningarna för fastighetsbildningsverksamheten präglas av splittring och osäkerhet. Det är därför en grundläggande uppgift att lägga fast de principer och riktlinjer som bör gälla i dessa frågor. Detta bör vara en bas för strategier och handlingslinjer i såväl kortare som längre perspektiv.

### Bakgrund och huvudproblem

Svensk fastighetsbildning har flera unika drag vid en jämförelse med fastighetsbildningen i de flesta andra länder. Förfarandet skiljer sig också från domstolsprocessen och från typiska administrativa förfaranden. Förfarandet, så som det utformades i 1972 års fastighetsbildningslag (1970:988), medger en långt gående anpassning av handläggningen efter vad som behövs i det enskilda ärendet. Lagen erbjuder smidiga och rationella instrument för att genomföra planer och projekt av intresse ur allmän eller enskild synvinkel.

Fastighetsbildning görs som en officiell förrättning med stöd av en enhetlig lagstiftning, utan åtskillnad mellan stad och landsbygd, och av ett enda slag av myndighet - fastighetsbildningsmyndigheten. Fastighetsbildning sker till helt övervägande del på initiativ av fastighetsägare.

Fastighetsbildningslagen åtföljdes under 1970-talet av anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) med samma förfaranderegler. Sammantaget tillskapades därigenom ett lagkomplex - senare utvecklat ytterligare - med effektiva genomförandeinstrument och ökade möjligheter att förrättningsvägen lösa sådana mera komplicerade frågor som tidigare inte kunnat klaras på ett tillfredsställande sätt eller hade krävt ett omständligare förfarande.

Erfarenheterna från tillämpningen av fastighetsbildningslagstiftningen är goda. De nya genomförandeinstrumenten har efter hand kommit till allt större användning och har, bl.a. på grund av sin smidighet, i betydande utsträckning kommit att komplettera eller ersätta andra procedurer när det gäller att genomföra projekt samt detaljplaner och fastighetsplaner enligt plan- och bygglagen. Inte minst kommunerna har använt sig av förrättningar för att få tillgång till mark i samband med exploatering. Opartiska utredningar genomförs inom förrättningens ram. Vid andra förfaranden görs ofta flera partsutredningar som måste ställas mot varandra. Förhandlingen mellan parter kan underlättas om den, som i en förrättning, sker under opartisk ledning. Det kan således konstateras att förrättningsformen är rationell och innebär att samhällets kostnader för att hantera frågor om markåtkomst är låga.

Förrättningsformens fördelar kan trots detta motverkas av att förrättningskostnaderna upplevs som höga. Uppfattningen kan förstärkas i markåtkomstfallen av att parterna bortser från kostnaderna för att utreda och förhandla själva.

Ett uttalat problem på fastighetsbildningsområdet är fördelningen mellan statligt och kommunalt huvudmannaskap. Denna fråga har under en lång följd av år präglats av intressemotsättningar och lösningar med negativ inverkan även på andra delar av lantmäteri- och kartverksamheten.

Staten har ett grundläggande ansvar för fastighetsbildningen och för en säker och enhetlig registrering av fastigheter. Detta innefattar att svara för att de rådande systemen för redovisningen av fastighetsindelningen och andra rättsförhållanden som är knutna till den fasta egendomen ger den självklara demokratiska rätten till en tillräcklig trygghet i besittning

och disposition av egendomen. Utifrån detta ställs höga krav på kompetens hos den personal som verkar inom fastighetsbildning och fastighetsregistrering, i synnerhet med avseende på beslutsfattandet. Fastighetsbildning och fastighetsregistrering har hittills, under vissa förutsättningar, kunnat överlämnas till en kommun som så önskat.

Från kommunalt håll har i olika sammanhang hävdats att den berörda kommunen borde få ett starkare inflytande på frågan om huvudmannaskap för fastighetsbildning inom kommunen än som nu varit fallet. Man har därvid hänvisat bl.a. till principen om kommunalt självstyre och till behov av att inordna fastighetsbildningen i den kommunalt styrda plan- och byggprocessen.

Åtskilliga kommuner har i sina remissvar framfört att varje kommun borde få avgöra om fastighetsbildning inom kommunen skall bedrivas under statligt eller kommunalt huvudmannaskap. Svenska kommunförbundet och ett flertal enskilda kommuner har också framfört att kommuner bör kunna få samverka om fastighetsbildning och även ges frihet att välja att upphandla fastighetsbildning. Det hävdas att en sådan ordning skulle främja en effektiv konkurrens. I en tidigare framställning till regeringen från Svenska kommunförbundet har den reservationen lämnats att rättssäkerhetsaspekter, bl.a. avseende opartiskhet, saklighet och tillförlitlighet, inte får sättas på undantag.

Det rör sig här alltså om en avvägning mellan överordnade statliga intressen, där rättssäkerheten är en viktig utgångspunkt, och kommunernas önskemål om bästa möjliga samordning av plan- och byggprocessen. Spänningarna är naturliga i brytningen mellan administrativ och judiciell hantering av frågorna.

Det finns inga enkla lösningar på problemen. Det finns sannolikt inte heller några enhetliga lösningar, bl.a. beroende på de stora skillnaderna i bebyggelse- och kommunstruktur. Utredningsarbetet och remissbehandlingen har bekräftat dessa slutsatser. Problemen i umgänget mellan stat och kommun bör dock inte överdrivas. I de flesta fallen fungerar samarbetet bra.

Inte desto mindre är det angeläget att lösa dessa problem, bl.a. för att de i vissa sammanhang belastar verksamheten. Det är viktigt med ett konstruktivt samarbete mellan stat och kommun i gemensamma uppgifter på fastighets- och landskapsinformationsområdet. Det gäller bl.a. vid ajourhållningen av kartor och register samt vid gemensamma insatser på det geodetiska området, inkl. utnyttjandet av satellitteknik. Ömsesidig tillgång till information blir allt viktigare.

Som har framgått av det föregående bör frågan om kommunalt huvudmannaskap för fastighetsbildning och fastighetsregistrering bli föremål för fortsatt beredning. I det följande läggs fram förslag till riktlinjer för arbetet.

### *Rättssäkerhet och obundenhet i myndighetsutövningen*

Fastighetsindelningen är ett underlag för äganderätten till fast egendom och de rättsliga befogenheterna att utnyttja marken. Den är därmed också en av grundstenarna i marknadshushållningen och vårt demo-

kratiska samhällssystem. Den utgör även en grund för samhällsplaneringen och miljöarbetet och det sakägar- och medborgarinflytande som lagstiftningssystemet bygger på.

Rättssäkerheten är en given utgångspunkt för myndighetsutövning och för organisatoriska åtgärder som rör denna. Myndighetsutövningen är omgärdad av bestämmelser och rutiner som skall garantera rättssäkerhet och obundenhet. Medborgarnas förtroende för myndigheterna är - som en komponent i rättssäkerheten - en förutsättning för effektiv myndighetsutövning. Hur en myndighet uppträder inom och vid sidan av myndighetsutövningen har stor betydelse för detta förtroende.

Den organisation som byggdes upp på 1970-talet på grundval av den nya fastighetsbildningslagen har enligt regeringens bedömning i hög grad motsvarat kraven på en god rättssäkerhet. En viss tendens till successivt minskad uppmärksamhet på rättssäkerhetsaspekterna kan emellertid noteras. Det förhållandet att det statliga lantmäteriet i ökande utsträckning kommit att på uppdrag göra utredningar och värderingsutlåtanden som sedan kan åberopas av part vid en förrättning är ett exempel på detta, vilket har uppmärksammats bl.a. vid en nyligen gjord översyn av fastighetsbildningslagen och nu även påpekats vid remissbehandlingen. Förändringar under de senaste åren i den kommunala organisationen har i några fall lett till att den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten inordnats under samma kommunala nämnd som är organ för markexploatering och fastighetsförvaltning. Sådana förändringar kan föranleda tvivel om en strikt hållning.

I förrättningar som handläggs av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter förekommer också att kommunen är sakägare eller på annat sätt intressent. Kommunal handläggning kan därvid te sig svårbegriplig i vart fall för den sakägare som i en sådan förrättning har ett intresse som står mot kommunens. Ovannämnda förändringar i den kommunala organisationen medför ökade risker för sådana partsförhållanden. Förhållandet torde också ha bidragit till att förrättningsformen inte kommit att utnyttjas så aktivt när det gäller förhandlingar och värdering inom förrättningsens ram som skulle kunna vara fallet vid ett oberoende huvudmannaskap.

Med anledning av vad som sägs i utredningsdirektiven och utredningen om rättssäkerheten i myndighetsutövningen har i yttranden från många kommuner, som är huvudmän för fastighetsbildning, hävdats att frågan om bindning till kommunen som part är helt oproblematiske.

Regeringen kan inte instämma i detta. Även om de ovan nämnda förhållandena inte tar sig så direkta uttryck att jäv åberopas i enskilda ärenden, bör grunderna för kritiken i fråga om myndigheternas obundenhet undanröjas. Därigenom främjas både myndighetsutövningen och den uppdragsservice som efterfrågas inom lantmäteriområdet. Rättssäkerhetsaspekterna bör hållas ständigt aktuella som en given utgångspunkt för verksamheten. I detta perspektiv kan det inte undvikas att det ovan redovisade, massivt framförda, kommunala synsättet inger vissa betänkligheter.

*Förrättningsförfarandet*

Utredningen och ett stort antal remissinstanser har uppehållit sig vid förrättningsförfarandets användbarhet för aktiv fastighetsbildning och för plangenomförande inom tätorterna. Det råder stor enighet om att man bör värna om förrättningsförfarandet och dess integritet och om att en utveckling mot nya tillämpningar bör eftersträvas. Flera remissinstanser understryker hur viktigt det är att den karaktär av judiciellt förfarande bibehålls som all fastighetsbildning har alltsedan fastighetsbildningslagen tillkomst år 1972. Utredaren har lämnat ett förslag till ett nytt s.k. administrativt förfarande för fastighetsbildning. Den föreslagna ordningen innebär att all fastighetsbildning inte längre skall genomföras genom ett enhetligt förfarande. Från kommunalt håll har i olika sammanhang hävdats att fastighetsbildningen är ett av flera i huvudsak tekniska inslag i plan- och byggprocessen och att den judiciella utgångspunkten bör ges en mindre tyngd. Därmed ifrågasätts om nuvarande principer i fastighetsbildningslagstiftningen skall bestå eller om de i något avseende bör ändras.

Förslaget om ett administrativt förfarande tar sikte på ett helt nytt förfarande för fastighetsbildning, avsett att tillämpas huvudsakligen inom planlagda områden. Till ansvarig myndighet föreslås kommunens myndighet för frågor enligt plan- och bygglagen (1987:10). Statlig fastighetsmyndighet förutsätts sköta all övrig fastighetsbildning, dock med upphandling av en stor del av förrättningsarbetet. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna föreslås bli avvecklade.

Utredarens förslag i dessa delar har granskats ingående av remissinstanserna. De har fått ett blandat mottagande. I många remissvar har förslaget om administrativt förfarande avstyrkts som principiellt felaktigt och inte ägnat att förenkla utan snarare komplicera plan- och byggprocessen. Vidare påpekas att antalet myndigheter och konsulter som kan komma att arbeta med fastighetsbildning blir mycket stort, vilket skulle strida mot de i direktiven angivna målen om en enkel och tydlig organisation. I många andra svar har förslagen tillstyrkts, ofta med motiveringar om kommunalt självbestämmande och synen på fastighetsbildningen som en tekniskt betonad del i plan- och byggprocessen. Frågan om administrativt förfarande har kopplats nära ihop med huvudmannaskapsfrågan, särskilt i yttranden från kommuner.

Regeringen anser att önskemål om en viss organisationsform inte bör få styra lagstiftningens utformning på så grundläggande punkter som det är fråga om i utredningsförslaget om administrativt förfarande. Önskvärda förenklingar bör kunna åstadkommas med betydligt mindre ingrepp i regelsystemet. Denna fråga bör därför beredas ytterligare.

Några remissorgan har föreslagit att länsstyrelsen i stället för den föreslagna regionala kart- och fastighetsmyndigheten bör svara för bl.a. fastighetsbildning. Detta tillsammans med utredningsförslaget om kommunal nämnd som lämpligt organ för viss fastighetsbildning aktualiserar frågan om planmyndigheternas roll i fastighetsbildningen.

Plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagstiftningen har vissa samband med varandra men är också klart skilda åt till sina karaktärer. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som från allmän synpunkt och grannlagssynpunkt reglerar hur mark får användas och bebyggas. Genom planer eller bygglov anges inom vilken ram mark får nyttjas bl.a. för bebyggelse. Planer kan också ligga till grund för inlösen av mark för allmänna och enskilda ändamål.

Mark och rättigheter inom gällande plan kan lösas på frivillig grund men också tvångsvis. I ingetdera fallet kan en sådan åtgärd genomföras med fastighetsbildande verkan enbart med tillämpning av plan- och bygglagen. Det fastighetsrättsliga plangenomförandet, såsom bildande och förändring av fastigheter, beslutas av fastighetsbildningsmyndighet eller, i vissa fall, domstol. Dessa organ fastställer också ersättning till fastighetsägare för inlösen och intrång.

I likhet med vad några remissinstanser, däribland Falu tingsrätt, Tekniska högskolan i Stockholm, Sveriges advokatsamfund och Halmstads kommun, påpekat om myndigheternas olika roller anser regeringen att den nuvarande rollfördelningen mellan planmyndigheter och fastighetsbildningsmyndigheter bör bestå. Länsstyrelser och kommunala myndigheter har att vid fastighetsbildning företräda allmänna intressen. Det är viktigt att denna roll utövas effektivt. Det är också viktigt att fastighetsbildningsmyndighetens avvägning mellan olika intressen i förrätningarna kan göras opartiskt och obundet. Planmyndigheternas och fastighetsbildningsmyndigheternas roller kan inte förenas i en och samma myndighet. Det är därför olämpligt att länsstyrelse eller kommunal nämnd vid sidan av sina uppgifter som företrädare för allmänintressena också beslutar om fastighetsbildning.

Sammanfattningsvis anser regeringen att de förhållanden under vilka lagstiftningen ursprungligen förutsattes verka inte har förändrats på något avgörande sätt. Grundsynen på fastighetsbildningen som ett instrument med väsentliga drag av judiciellt förfarande som hanteras av oberoende myndighet bör ligga fast. Tillämpningen av förfarandet bör dock kunna varieras på så sätt att man t.ex. tar hänsyn till att en stor mängd ärenden är av enkel beskaffenhet. Det torde finnas goda möjligheter att effektivisera och förbilliga fastighetsbildningen.

Regeringen anser det nödvändigt att förrättningsverksamheten håller en hög kvalitet för att bl.a. trygga rättssäkerheten. Förrättningslantmätarna bör för att upprätthålla den kompetens som krävs i rättsligt och tekniskt hänseende vara sysselsatta praktiskt taget uteslutande med denna verksamhet. Oavsett kommunalt eller statligt huvudmannaskap torde man kunna konstatera att många förrättningslantmätare inte kommit att ägna sig åt förrättningsverksamhet i den omfattning som avsågs med 1970-talets lantmätarereformer, utan till en stor del också åt andra i och för sig angelägna uppgifter med anknytning till samhällsbyggnad. De organisationsförslag som regeringen återkommer till i det följande siktar bl.a. till att underlätta en renodling av de statliga myndigheternas uppgifter.

*Utläggning och upphandling av förrättningsarbete*

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen har föreslagit att delar av förrättningsarbetet skall upphandlas under konkurrens. Förslaget innebär t.o.m. att det läggs hinder mot att en myndighet själv utför sådant arbete. Därigenom skulle möjligheter skapas för konkurrens och en totalt sett kostnadseffektivare verksamhet.

Förslaget har föranlett en hel del kommentarer och kritik under remissbehandlingen. Flera remissinstanser hävdar tvärt emot utredaren att hela förrättningsarbetet måste betraktas som myndighetsutövning. Lantmäteriverket och kommuner med egen fastighetsbildningsmyndighet menar att det inte är lämpligt att generellt skilja ut någon del av förrättningsarbetet att utföras fristående från övriga delar. Många anser att myndigheten själv måste få avgöra om så kan ske utifrån förhållandena i det enskilda ärendet. Huvudsakligen kart- och mätningstekniska moment anses i vissa fall kunna utföras relativt fristående från förrättningsarbetet i övrigt.

Andra, däribland vissa kommuner, företag och organ som bevakar konkurrensaspekter, hävdar att stora delar av arbetet i förrättningarna bör kunna konkurrensutsättas. Från kommunalt håll anser man att vinster kan göras genom att förrättningsarbete läggs ut på kommunala mätningkontor. Företrädare för markägarintressen, bl.a. Skogsindustrierna, menar att förrättningsarbeten bör kunna utföras av sakägarna själva om erforderlig kompetens finns och att sakägarna också bör ha möjlighet att helt eller delvis svara för upphandling av förrättningsarbete efter godkännande av den ansvariga myndigheten.

Förrättningarnas uppbyggnad och det faktiska sambandet mellan olika arbetsmoment inom och utom förrättningarna är enligt regeringens mening avgörande för möjligheterna och lämpligheten av att lägga någon del av förrättningsarbetet på annan än myndighetens egen personal. Enligt fastighetsbildningslagen skall fastighetsbildningsmyndigheten bl.a. utreda förutsättningarna för fastighetsbildningen och ombesörja de göromål av teknisk art och de värderingar som behövs för att genomföra förrättningen. I detta ingår t.ex. att utföra mätning och utstakning, framställa förrättningskarta och upprätta teknisk och fastighetsrättslig beskrivning. I normalfallet utför myndigheten i dag dessa uppgifter med egen personal.

Sedan början av 1970-talet har kommuner, som inte har egen fastighetsbildningsmyndighet men ändå inom kommunen har tätortsområden av större omfattning, fått möjlighet att genom sina egna mätningkontor medverka i huvudsakligen kart- och mätningstekniska arbeten i förrättningar hos statlig fastighetsbildningsmyndighet. Motivet är att det är rationellt att samordna dessa arbeten med annan kommunalteknisk mätningverksamhet som också sköts av det kommunala mätningkontoret. Medverkan sker på grundval av avtal mellan Lantmäteriverket och berörd kommun. Sådana avtal finns för ett sjuttioal kommuner. Avtalskonstruktionen innebär att den kommunalt anställda personal som på detta sätt medverkar vid förrättningar betraktas som inhyrd till myndig-

heten för uppgiften och därigenom utför arbetet under samma betingelser som myndighetens egen personal. Bl.a. har förrättningslantmätaren den reella ledningen av arbetet. Erfarenheterna av detta förfarande är övervägande positiva.

Regeringen anser att en förrättning enligt fastighetsbildningslagstiftningen till alla delar bör anses utgöra myndighetsutövning. Myndighet som handhar fastighetsbildning måste ha ett formellt och reellt ansvar för fastighetsbildningsärendet i dess helhet och därmed avgöra i vilka ärenden och förrättningsmoment annan än myndighetens egen personal skall anlitas. Vem som utför beredningsmoment i förrättningarna bör avgöras utifrån ett flertal, delvis motstridande aspekter. Myndigheten skall även fortsättningsvis kunna genomföra hela förrättningsarbetet. Det bör dock vara möjligt att upphandla vissa moment i konkurrens.

Kart- och mätningstekniska moment går ofta lättast att skilja ut. I de s.k. stadsmätningfallen förstärks argumenten för en utläggning om nyttan av att samordna mätningen för fastighetsbildningen med kommunalteknisk mätning kan tillgodoräknas.

Av flera skäl, bl.a. rättssäkerhetsskäl, är det oftast mindre lämpligt att avskilja bl.a. fastighetsutredning, andelstalsberäkning och upprättande av fastighetsrättslig beskrivning. Förrättningsbeslut är direkt olämpliga att lägga på en entreprenör. Oavsett den allmänna lämpligheten i att lägga ut vissa slag av moment i en förrättning måste också beaktas att förrättningsarbetet som helhet blir utfört i rätt tid och så rationellt som möjligt. Extra kostnader för specifikationer och kontroller i samband med entreprenader torde vara ofrånkomliga och måste givetvis vägas mot den vinst som kan erhållas genom konkurrensutsättning. Vid upphandling av förrättningsarbete bör uppmärksammas att många förrättningsmoment också har ett tekniskt samband med den efterföljande registreringen.

I det fortsatta beredningsarbetet bör beaktas att många kommuner har väl utvecklade system för kart- och mätningens verksamheten och en egen organisation lämpad för att medverka i huvudsakligen kart- och mätningstekniska uppgifter i förrättningar. Under förutsättning att förrättningsverksamheten därigenom kan bedrivas effektivt och till låga kostnader bör kommuner kunna få medverka i huvudsakligen kart- och mätningstekniska moment i fastighetsbildningsförrättningar inom tätortsområden. Många remissinstanser har på ett övertygande sätt pekat på de vinster som kan ligga i den ovan beskrivna tekniska samordningen.

Sakägarnas önskemål att själva ta fram underlag som behövs i förrättningen har inte närmare berörts i utredningen. Dagens regelsystem torde inte hindra att så sker i viss utsträckning. Däremot är taxekonstruktionen inte alltigenom sådan att sakägarna vinner på att vara aktiva på detta sätt. Att material läggs fram av sakägarna frantar inte myndighetens ansvaret för beslutsunderlaget i förrättningen, varken till omfattning eller kvalitet. Av detta och andra skäl är det inte säkert att det sammantaget leder till kostnadsbesparingar om sakägarna själva ombesörjer vissa delar av förrättningsarbetet. Det bör dock i det fortsatta beredningsarbetet, grundat också på utredningens analyser i dess andra etapp, vara möjligt att ytterligare överväga frågan.

För att uppnå den samordning av fastighetsbildningen med plan- och byggprocessen som eftersträvas torde utredningsförslaget om ett administrativt förfarande, enligt vad som nyss anförts, vara väl långtgående. Av många remissvar att döma leder det inte heller med säkerhet till en rationalisering av processen eller eljest en högre effektivitet. Från flera håll har tvärtom hävdats att ett administrativt förfarande enligt utredningsförslaget skulle medföra försämringar och en mera svåröverskådlig ordning för medborgarna. Lantmäteriverket, som också avstyrker utredningens förslag i denna del, föreslår att det i stället undersöks om man kan få de eftersträvalade effekterna genom att införa en ny planbilaga till detaljplanen benämnd fastighetsbildningsbeskrivning.

De grunder för fastighetsbildningslagstiftningen som refererats i det föregående har nu gällt i mer än 20 år. Plan- och bygglagen är av betydligt senare datum. Ett närmare studium av bakgrunden till och konstruktionen av den försträmda lagstiftningen ger vid handen att dess grunder fortfarande är hållbara och reglerna i allt väsentligt effektiva. Alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar bör dock tas tillvara. Rationaliseringsmöjligheterna bör övervägas även utifrån andra utgångspunkter än frågan om inordnande av fastighetsbildningen i plan- och byggprocessen. De fortsatta övervägandena om rationaliseringar och förenklingar, bl.a. ur ett kommunalt perspektiv, bör avse samordnad fastighetsbildning och fastighetsregistrering och ta sikte på både lagstiftning och organisation. I utredningens betänkande, remissmaterialet och tidigare utredningar och framställningar till regeringen finns flera förslag att bearbeta. De fortsatta övervägandena påverkas också av utredningens alltjämt pågående arbete, bl.a. beträffande finansieringsfrågor.

#### *Behov av lokal service*

Det är av stor vikt att medborgarna kan tillhandahållas grundläggande samhällsservice samlad och så nära sina bostadsorter som möjligt. Detta gäller i synnerhet då det behövs ett personligt sammanträffande med den som utför servicen. Inom fastighets- och kartområdet bör närhetskravet framför allt gälla fastighetsbildningen. Därutöver är det viktigt att medborgarna har nära tillgång till sakkunskap för upplysningar, bl.a. om rådande fastighetsförhållanden och om de möjligheter att klarlägga och förändra fastighetsindelningen som inryms i lagstiftningen. I remissvar från kommuner som upphandlar tekniska tjänster har vidare framhållits att en nära tillgång till en löpande kart- och mätningsservice har en stor betydelse. Särskilt för de här nämnda ändamålen bör det finnas en myndighetsorganisation som verkar lokalt. Den bör medge en utspridd lokalisering av kontor utan att möjligheterna att bedriva en totalt sett rationell verksamhet går förlorad. Därigenom upprätthålls också en lokalkännedom som är av stor betydelse för en effektiv myndighetsverksamhet.

Utifrån denna syn och det önskvärda i att trygga en stabilitet i den nu berörda verksamheten kommer regeringen till en annan slutsats än utredaren när det gäller fördelningen av uppgifter lokalt mellan myndigheterna och andra aktörer. Myndigheterna bör alltså lokalt kunna utföra den övervägande delen av förrättningsarbetet jämte fastighetsregistreringen och därutöver svara för annan service som på ett naturligt sätt kan kopplas till detta arbete.

### *Huvudmannaskap*

I det föregående har lagts fast vissa principiella utgångspunkter som bör gälla i olika delfrågor och därmed också för den fortsatta hanteringen av frågan om huvudmannaskapet. Överhuvudtaget torde det fortsatta beredningsarbetet få präglas av en fasthet i principiella frågor kombinerad med praktisk syn på organisationslösningar. I vissa delar, t.ex. när det gäller teknisk medverkan i förrättningsarbetet, har redovisats möjligheter till olika lösningar för att tillgodose tekniska samordningsbehov.

I direktiven till utredningen skisseras ett alternativ som tar fasta på att det av kommuner framförda önskemålet om samordning i planprocessen i huvudsak gör sig gällande inom det tekniska området. Alternativet innebär i korthet att kommunerna skulle ges ökade möjligheter att delta i de tekniska momenten i förrättningsarbetet medan den judiciella insatsen kunde samlas hos den statliga fastighetsbildningsmyndigheten. Partsproblematiken i kommunerna skulle då upphöra utan att de grundläggande kommunala samordningsbehoven eftersätts. Kommunerna skulle också med en sådan lösning friare kunna organisera den tekniska lantmäteriverksamheten i sin organisation.

I utredningen och remissmaterialet har det pekats på vissa handlingslinjer som skulle kunna komma i fråga vid avvägningen mellan stat och kommun vad gäller det lokala ansvaret för fastighetsbildningen. Det bör noteras att fastighetsbildning för tätortsutveckling och övrig fastighetsbildning har skilda förutsättningar. Det finns ett - ofta även från kommunalt håll uttalat - förespråkande för att statliga organ med specialistkompetens skall svara för fastighetsbildning i samband med stora infrastrukturinveseringar och vid åtgärder för landsbygdsutveckling.

En tanke som ingick i utredarens förslag om ett administrativt förfarande var att ärenden där kommun utgör part skulle överlämnas till statlig myndighet. En sådan överlämnandemöjlighet föreslås bl.a. av många kommuner som en mera generell lösning på denna partsproblematik.

En linje som har övervägts av utredaren och som aktualiserats i många yttranden är möjligheten till överlämnande av ärenden från statlig myndighet till kommunal tjänsteman. Även om en sådan möjlighet sannolikt i stor utsträckning skulle vara förknippad med samma slag av problem som kännetecknar dagens situation i relationen mellan stat och kommun, bör denna möjlighet inte uteslutas redan nu. Nu nämnda uppslag pekar mot möjligheten till en viss specialisering och differentiering av uppgifterna mellan stat och kommun. Mot detta talar den i många remissyttranden framförda synpunkten att territoriell uppdelning mellan statligt

och kommunalt ansvar är att föredra framför en uppdelning där två myndigheter uppträder inom samma område.

Huruvida endast en kommuns hela område eller också del av kommun skall kunna utgöra verksamhetsområde för kommunal fastighetsbildning - om sådan visar sig möjlig och lämplig - tillhör de praktiska frågor som bör belysas vid de fortsatta övervägandena. Även här finns olika synpunkter att hämta ur remissvaren.

Som redan sagts krävs att en myndighet som svarar för fastighetsbildning har personal med hög kompetens. Den ansvariga myndigheten bör ha ett arbetsunderlag med avseende på fastighetsbildning som är tillräckligt stort för att upprätthålla en effektiv förrättningsverksamhet. De principer i detta hänseende som lades fast av riksdagen år 1971 bör gälla även i fortsättningen. Sålunda bör varje myndighet åtminstone ha underlag för en förrättningslantmätare med de kvalifikationer som därvid angavs, jämte tillgång till ersättare. Det måste också finnas garantier för myndighetens oberoende ställning.

Som riksdagen lade fast vid 1970-talets omorganisation av lantmäteriverksamheten bör enligt regeringens mening också fortsättningsvis gälla att huvudmannskap för fastighetsbildning inte kan utövas av flera kommuner i samverkan. Syftet att åstadkomma en förbättrad samverkan i plan- och byggprocessen skulle inte främjas av en sådan ordning.

## 8 Fastighetsregistrering

**Regeringens förslag:** De särskilda fastighetsregistermyndigheterna avvecklas. Fastighetsregistreringen skall utföras av den myndighet som handlägger fastighetsbildningen. Uppgifter om planer och bestämmelser i fastighetsregistret bör i princip registreras av de beslutande myndigheterna.

**Utredarens förslag:** Sammanfaller med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet ger ett starkt stöd för förslaget att fastighetsbildning och fastighetsregistrering skall utföras av samma myndighet. Det pekas dock bl.a. på att fastighetsregistrering bör göras samlat för ett och samma geografiska område, att registrering av andra uppgifter än de som härstammar från fastighetsbildningen bör kunna göras av andra än myndigheten och att arkiven bör hållas samlade.

**Skälen för regeringens förslag:** Fastighetsregistret förs av särskilda fastighetsregistermyndigheter, som kan vara statliga eller kommunala. Registret, som under hösten 1995 kommer att vara helt ADB-baserat, innehåller uppgifter om den officiella fastighetsindelningen, gällande detaljplaner, andra markanvändningsreglerande bestämmelser, fastigheters adresser m.m. Till fastighetsregistret hör registerkartan, som utvisar bl.a. fastighetsindelningen och planområdenas utsträckning. Registerinformationen om fastighetsindelningen utgör tillsammans med

kartor och handlingar i förrättningsarkiven den legala beskrivningen av fastigheterna i fråga om beteckningar, omfattning, läge m.m. Fastighetsregistrering är slutfasen i fastighetsbildningen, som inte är fullbordad förrän registrering har skett. Fastigheterna är enheter för inskrivning.

Länet är verksamhetsområde för den statliga fastighetsregistermyndigheten. I 29 kommuner finns kommunal fastighetsregistermyndighet med hela kommunen eller del därav som verksamhetsområde. I dessa samt ytterligare 12 kommuner finns också kommunal fastighetsbildningsmyndighet. Registrering av planer och andra markanvändningsreglerande bestämmelser kan utföras av annan än fastighetsregistermyndigheten.

Registerverksamheten undergår en snabb teknisk utveckling som syftar till att förbilliga såväl fastighetsbildningen som fastighetsregistreringen och få till stånd bättre möjligheter till spridning av information från registren. En utvecklingslinje är att datatekniskt koppla samman fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Vidare pågår utveckling och ett stegvis genomförande av en digital registerkarta. Även lagrings- och spridningsmetoder för arkiven, bl.a. med hjälp av datatekniken, är under utveckling. Sammantaget kommer de berörda tekniska systemen, fullt genomförda, att medföra betydande besparingar. Det dröjer dock några år innan besparingarna kan tas ut.

Utredarens förslag om att sammanföra fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt det positiva remissutfallet bör enligt regeringens uppfattning leda till snara konkreta åtgärder. Besparingar kan göras, inte bara genom teknikutvecklingen, utan också genom att en enda myndighet behöver sätta sig in i fastighetsbildningsärendena. Vidare uppstår tidsbesparingar och en ordning som även i andra avseenden medför förbättringar för sakägarna.

Frågor om förfarandet vid fastighetsbildning, huvudmannaskap m.m. bör som redovisats tidigare beredas ytterligare. Därför är det inte möjligt att redan nu till alla delar avgöra hur sammanföringen bör fullföljas organisatoriskt. Ett säkert system för registrering av fastighetsbildningsbeslut förutsätter emellertid att en klart angiven myndighet har ansvaret för registerinnehållet inom ett visst geografiskt område. Om två myndigheter kan komma att utföra fastighetsbildning inom området innebär detta att speciella rutiner måste övervägas. De tänkbara alternativ som kan komma att tas upp i den fortsatta beredningen torde inte medföra att fastighetsbildning och fastighetsregistrering behöver utföras av olika myndigheter annat än i ett begränsat antal ärenden. De särskilda fastighetsregistermyndigheterna bör kunna avskaffas och fastighetsbildning med åtföljande registrering utföras av en och samma myndighet. Förslaget att de särskilda fastighetsregistermyndigheterna skall avvecklas medför behov av att ändra vissa regler, t.ex. bestämmelsen i 15 kap. 10 § fastighetsbildningslagen om befogenhet att söka rättelse hos fastighetsdomstolen.

För andra delar av registreringen än de som är ett utflöde av fastighetsbildningen, t.ex. registreringen av planer, markanvändningsreglerande bestämmelser och adresser för fastigheterna, bör även andra organ kunna svara. Detta utgår från en princip om registrering vid

källan som nu bör slås fast. Den innebär att information lämpligast registreras av den som skapar informationen. Därigenom undviks dubbelarbete som kan följa av en överföring av informationen till registret i flera led. Om den information som skall registreras är ett utflöde av myndighetsutövning bör myndigheten ha ansvaret för registreringen även om informationen till grund för denna ursprungligen uppkommer t.ex. hos en anlitad entreprenör.

Även om andra myndigheter, t.ex. kommunal myndighet eller länsstyrelse, kan anförtros registrering av uppgifter om planer m.m. bör den myndighet som har ansvaret för fastighetsregistreringen ha ett yttersta ansvar för att uppgifterna blir registrerade. Detta innebär att myndigheten utför registrering som inte överlåtits åt annan. En sådan ordning garanterar exempelvis att den starkt efterfrågade planinformationen blir heltäckande och aktuell.

Sammanförandet av fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet till en myndighet bör göras så snart som möjligt, även om de fulla rationaliseringseffekterna därav inte uppkommer förrän om några år. Vissa arkivfrågor m.m. behöver övervägas. Lämplig tidpunkt för förändringen av myndighetsstrukturen är den 1 juli 1995. Formerna för fastighetsregistermyndigheternas avveckling och fastighetsregisterfunktionens inordnande i fastighetsbildningen m.m. får övervägas närmare när utredaren redovisat arbetet i etapp två. Efter ytterligare beredning avser regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till erforderliga lagändringar m.m.

## 9 Inskrivningsverksamhet

**Regeringens bedömning:** Regeringen anser att inskrivningsverksamheten på sikt bör föras samman med fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen. Något förslag om ändrad organisation läggs dock inte fram nu.

**Utredarens förslag:** Utredaren förordar att inskrivningsverksamheten integreras i en ny samlad fastighetsmyndighet.

**Remissinstanserna:** Ett 60-tal instanser, främst domstolar och kommuner, anser det omotiverat med en integrering av inskrivningsverksamheten i den nya organisationen. De framhåller att verksamheten fungerar väl i dag och att utredaren inte har visat på ett sådant sakligt samband mellan inskrivning, fastighetsregistrering och fastighetsbildning att en sammanslagning kan motiveras.

I remissmaterialet återspeglas också en osäkerhet om den föreslagna nya fastighetsmyndighetens kapacitet för att - i varje fall så snabbt som föreslagits - ta över verksamheten med bibehållen kvalitet och säkerhet.

Å andra sidan tillstyrker ett 25-tal remissinstanser, däribland även sex domstolar, en överflyttning av inskrivningsverksamheten. I vissa yttran-

den anläggs ett något längre tidsperspektiv på frågan om inskrivningsverksamhetens organisatoriska hemvist. Det gäller i yttranden från bl.a. Domstolsverket, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Helsingborgs tingsrätt, Länsrätten i Södermanlands län, Kammarkollegiet, Sveriges domareförbund och Sveriges lantmätareförening. Dessa instanser ansluter sig i regel till att någon omorganisation inte bör ske nu men att inskrivningen har ett nära samband med övrig här berörd fastighetsverksamhet, vilket bör komma till uttryck i en organisationsförändring senare när vissa angivna förutsättningar föreligger.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inskrivningsmyndigheterna är självständiga myndigheter som är knutna till tingsrätterna. Deras verksamhet utgör en grundförutsättning för ett fungerande kreditväsende inom flera sektorer av samhället. De fungerar på ett bra sätt. Regeringen anser att övervägande skäl talar för att inte nu besluta om ett överförande av inskrivningsverksamheten från tingsrätterna till de lokala lantmäterimyndigheterna. Bl.a. bör pågående arbeten med förändringar, t.ex. på panträttsområdet, först ha kommit längre. Då erhålls en tydligare bild av myndigheternas framtida arbetssituation.

I princip ligger emellertid regeringens grundsyn fast, nämligen att domstolarnas uppgifter så långt som möjligt bör renodlas till dömande verksamhet. Vid ett framtida avskiljande av inskrivningsverksamheten bör det - i enlighet också med bedömningen i många remissyttranden - vara naturligt att föra samman den med övrig här berörd fastighetsverksamhet. Detta skulle bl.a. innebära möjligheter att även vid en fortsatt rationalisering av verksamheten med inskrivning och panthantering kunna bibehålla en lokal förankring av verksamheten. Regeringen avser att uppmärksamt följa organisationsfrågan.

## 10 Organisationsfrågor

### 10.1 Mål för omorganisationen

**Regeringens bedömning:** De mål som har lagts fast i utredningsdirektiven för en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdatabehandlingen m.m. bör i huvudsak gälla. Dessa mål har redovisats i avsnitt 4.2.

Regeringen lägger särskild vikt vid en decentraliserad verksamhet.

**Utredarens bedömning:** Utredaren har anslutit sig till och närmare konkretiserat de i direktiven angivna målen.

**Remissinstanserna:** Har i huvudsak inte haft några erinringar mot formuleringen av målen för den statliga organisationen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det råder stor uppslutning kring de mål som bör gälla för den statliga organisationen och dess verksam-

het. Regeringen finner nu endast anledning att understryka att det fortsatta arbetet bör ta sikte på att ansvar och befogenheter förs längre ut i organisationen än för närvarande. Utvecklingsverksamheten bör i ökad utsträckning ta sikte på enkla lösningar för lokal tillämpning och produktion. Kostnaderna för styrning och administration bör minskas.

Sambandet mellan landskapsinformation och fastighetsfrågor utgör en viktig grund för organisationsförslaget. Sambandet utvecklas i det följande.

De organisationsförslag som regeringen lägger fram i det följande är av principkaraktär. Detta betingas bl.a. av att relativt stora avsteg gjorts från det remissbehandlade utredningsförslaget, som för övrigt också förutsatte omfattande kompletterande förberedelser inför ett slutligt genomförande. Det av Lantmäteriverket i remissyttrandet framförda organisationsförslaget, som regeringen delvis tagit fasta på, utgör en principskiss vars konsekvenser inte kunnat belysas i detalj vare sig från verkets sida eller under propositionsarbetet. Regeringen återkommer med förslag om genomförandeåtgärder och tidplan i avsnitt 11.

## 10.2 Samband mellan fastighetsfrågor och landskapsinformation

**Regeringens bedömning:** Det finns så starka och växande samband mellan fastighetsfrågor och landskapsinformation, att de bör ligga till grund för en så väl sammanhållen organisation som möjligt på alla nivåer.

**Utredarens bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Bara få remissinstanser har anlagt principiella synpunkter på denna fråga och i stället mera direkt diskuterat organisatoriska samband. Lantmäteriverket har föreslagit att den digitala registerkartan bör betraktas som en del av ett utvidgat fastighetsdatasystem. Centralnämnden för fastighetsdata har tvärtom framhållit att det inte finns särdeles starka samband mellan verksamheter som rör fastighetsrespektive landskapsinformation.

**Skälen för regeringens bedömning:** Övervägandena om sambanden mellan landskapsinformation och fastighetsfrågor - som bör avse ett vidare spektrum än enbart fastighetsinformation - bör utgöra grund för förslagen om verksamheternas framtida organisation. Vad som först kan konstateras är att erfarenheterna från sammanslagningen år 1974 av lantmäteri- och kartverksamheterna är goda. På denna punkt ger utrednings- och remissmaterialet enligt regeringens bedömning en entydig bild av att sambandet bör bevaras.

De största fördelarna av sammanslagningen torde ha uppstått inom mätning, beräkning och kartläggning (MBK) i anslutning till fastighetsbildning m.m. genom det teknikkunnande som tillfördes den gemensamma organisationen från kartsidan och genom den gemensamma hante-

ringen av fastighetsredovisningen. De vid sammanslagningen förutsatta integrationsfördelarna för kartverksamheten har förverkligats relativt långsamt och blivit mera uppenbara först i och med övergången till digitala system och uppbyggnad av geografiska databaser.

På grundval av det föreliggande utrednings- och remissmaterialet bedömer regeringen att sambanden mellan landskapsinformation och fastighetsfrågor på lokal nivå är så väl dokumenterade att de bör ligga till grund för en så väl sammanhållen organisation som möjligt. Regeringen anser vidare att den föreslagna funktionen som samordnare av regional och lokal kartverksamhet är angelägen. Samverkan med länsstyrelsen och kommunerna blir därvid viktig. En lokal medverkan vid bl.a. ajourhållning av databaser med grundläggande landskapsinformation bör eftersträvas.

En viktig frågeställning när det gäller hur sambandet mellan landskapsinformation och fastighetsfrågor skall komma till organisatoriskt uttryck berör sambanden mellan å ena sidan Centralnämnden för fastighetsdata och fastighetsdatasystemet samt å den andra sidan lantmäterimyndigheterna och deras verksamhet.

Kopplingarna mellan fastighetsdatasystemet och Lantmäteriets befattning med fastighetsfrågor, och då främst fastighetsbildning och fastighetsregistrering, är uppenbara och självklara. Kopplingarna mellan fastighetsdatasystemet och kart- och landskapsinformationssystemet inom lantmäteriet är knutna till sambanden mellan fastighetsregisterkarta, byggnadsredovisning och den ekonomiska kartan eller motsvarande databaser. Dessa samband blir successivt mera påtagliga genom uppbyggnaden av byggnadsregister och övergången till digital fastighetsregisterkarta.

Som utredaren slagit fast kommer det att utvecklas en ökad användning av landskapsinformation och av attribut knutna till fastighetsbeståndet i samband med ökad användning av geografiska informationssystem (GIS). Nya och snabbt växande användningsområden finns inom många samhällssektorer och inte minst inom miljövärden. Den elektroniska infrastrukturen byggs snabbt ut. Det tillämpningsområde som nu berörts bedöms vara ett påtagligt tillväxtområde inom informationsteknologin.

Alla de centralt bedrivna verksamheterna har kontakter med verksamheterna regionalt och lokalt. Dessa kontakter kommer att öka i och med tillkomsten av den nya lokala organisationen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att fastighets- och byggnadsinformationen spelar en så grundläggande roll inom landskapsinformationsområdet att det både centralt och lokalt bör finnas ett samlat utbud av informationen, ett gemensamt uppträdande mot avnämarna och en väl samordnad utvecklingsverksamhet. En informationsstrategi för hela området har efterlysts bl.a. i Riksrevisionsverkets remissyttrande.

### 10.3 Verksamhetsformer för produktions- och uppdragsverksamhet

**Regeringens förslag:** Uppdrag som kan skada förtroendet för myndighetsutövningen eller som redan nu av andra skäl bör bolagiseras, avskiljs från myndigheterna eller privatiseras. Det gäller kartografisk uppdragsverksamhet, fristående förlagsverksamhet och fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet. Övrig uppdragsverksamhet och produktionen av databaser och allmänna kartor m.m. behålls tills vidare inom myndigheten, men hålls ekonomiskt och organisatoriskt åtskilda från övrig myndighetsverksamhet. Produktion för allmän kartläggning m.m. bör i ökande utsträckning upphandlas i konkurrens.

**Utredarens förslag:** Nuvarande uppdragsverksamhet samt förrättningsförberedelser föreslås överföras till ett eller flera statliga uppdragsbolag. Detta skulle innebära bolagisering av bl.a. fastighetsekonomisk verksamhet, fastighetsrättslig service och fastighetsinformation. Vidare skulle till uppdragsbolaget föras all uppdragsverksamhet inom kartframställning, bl.a. mätning, flygfotografering, datatjänster och programvaror samt den regionala och lokala verksamheten med bl.a. stommätning, små- och storskaliga baskartor, ajourhållning, kartdatabaser, digitalisering, industrimätning och andra tjänster inom det s.k. MBK-området.

Produktionen av allmänna kartor bör ske genom en blandning av upphandlade tjänster och produktion med egna resurser. Utredaren bedömer att upphandling då kommer att omfatta i storleksordningen 70 procent av produktionen inom statsuppdraget. Vissa restriktioner föreslås, betingade av försvarsintressen.

**Remissinstanserna:** Av de instanser som direkt kommenterat frågan är ett 80-tal instanser positiva och ett tiotal instanser negativa till att skilja på myndighets- och uppdragsverksamhet. Flera instanser påtalar särskilt lantmäteriets uppdragsverksamhet inom det fastighetsekonomiska området som förtroendeskadlig för myndighetsutövningen.

En mängd synpunkter ges på hur snittet skall läggas mellan myndighet och bolag. Det redovisas farhågor för att förutsättningar inte längre kommer att finnas för en decentraliserad organisation. Flera instanser påtalar att uppdragsverksamheten har behandlats relativt summariskt i utredningen och att marknadsförutsättningarna för bolaget inte har belysts tillräckligt. Riksrevisionsverket pekar på flera punkter där förslaget bör analyseras ytterligare. Statskontoret ifrågasätter om all uppdragsverksamhet har tillräcklig affärsmognad för en bolagisering.

Lantmäteriverket och Lantmäteriets civilingenjörsförening föreslår att uppdragsverksamheten organiseras i affärsverksliknande former. Det skulle innebära att verksamheten organiseras i en myndighetsdivision och en affärsdivision/produktionsdel. Sveriges lantmätareförening anser

att bolaget inledningsvis bör hållas samman i en koncern med resultat-enheter för olika verksamhetsgrenar.

**Skälen för regeringens förslag:** Regering och riksdag har ( prop. 1990/91:100 bil.1, bet. 1990/91:FiU20, rskr. 1990/91:132, prop. 1991/92:100 bil.1, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128, rskr. 1991/92:129 och prop. 1992/93:100 bil.1, bet. 1992/93:FiU10, bet. 1992/93:FiU31, rskr. 1992/93:451) lagt fast övergripande riktlinjer för formerna för statlig konkurrensutsatt verksamhet och för privatisering av sådan verksamhet. Enligt dessa bör konkurrensutsatt verksamhet, om inte särskilda skäl talar för detta, ej bedrivas i myndighetsform och i normalfallet ej av staten. I sammanhanget har också lagts fast kriterier som bör gälla vid bedömningen av när en affärsverksamhet skall anses aktuell för ombildning till aktiebolagsform.

Det råder bland remissinstanserna mycket stor uppslutning kring tanken att en klar organisatorisk uppdelning bör ske inom lantmäteriets verksamhetsområde mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Däremot ifrågasätts i stor utsträckning den lösning som utredaren, i linje med de givna direktiven, har stannat för.

Synen på uppdelningen hänger samman med den i avsnitt 7.2 behandlade frågan om synen på s.k. förrättningsförberedelser, som tillsammans med uppdrag från statliga, kommunala och enskilda beställare främst har betydelse för hur en uppdelning kan göras i den lokala verksamheten. Styrande för en organisatorisk uppdelning blir också - framför allt på det centrala planet - synen på hur uppdraget från staten att producera allmänna kartor och motsvarande databaser, det s.k. statsuppdraget, skall delas.

Utredningens huvudlinje har varit att i båda dessa huvudfrågor lägga tyngdpunkten i en bolagsverksamhet och att därigenom bl.a. skapa förutsättningar för en lokal förgrening av denna.

Remissinstansernas invändningar ger - också utöver vad som gäller förrättningsförberedelser - uttryck för en annan syn än utredaren vad gäller myndigheternas tillgänglighet lokalt samt vissa i huvudsak lokalt utförda uppdrag. För att en decentraliserad lantmäteriorganisation skall kunna bibehållas, menar flera remissinstanser, bl.a. Lantmäteriverket och vissa kommuner, att myndigheten lokalt bör få utföra uppdrag som inte är förtroendeskadliga och som ligger nära myndighetens verksamhet i övrigt.

Vad gäller den i huvudsak centralt bedrivna produktionen av allmänna kartor och databaser uttrycks stor tveksamhet till en så snabb och genomgripande bolagisering som utredningen har föreslagit. Bl.a. har Riksrevisionsverket och Statskontoret framfört att man bör gå stegvis till väga och noga undersöka under vilka omständigheter bolagisering lämpligast genomförs. Flera remissinstanser uttrycker farhågor för att den påbörjade utvecklingen mot användning av digital teknik på vissa områden riskerar att stoppas upp om en bolagisering inte genomförs på ett balanserat sätt.

Enligt regeringens mening har utredaren och remissbehandlingen visat att det på fastighets- och landskapsinformationsområdet är befogat att skilja uppdragsverksamhet från myndighetsutövning och annan verksam-

het som även i fortsättningen bör ligga under en myndighet. I princip och i på sikt ökande utsträckning torde bolagsformen vara den lämpligaste för den uppdragsverksamhet som över huvud taget skall bedrivas i statlig regi.

Det finns emellertid enligt regeringens bedömning hållbara invändningar mot viktiga element i utredningens analys och mot de organisatoriska slutsatserna. Det föreliggande beslutsunderlaget räcker inte för ett ställningstagande nu till en mer omfattande bolagisering. Regeringens sammanfattande bedömning är att förslaget om en långtgående bolagisering inte kan föras vidare så snabbt i ett steg samt med den omfattning och inriktning som utredningsförslaget innebär.

Regeringen har därvid tagit fasta på vissa remissinstansers oro för att en långtgående och snabb förändring skulle kunna innebära störningar eller avbrott i övergången från traditionell teknik med s.k. analoga kartor till databasteknik. Det pågår en snabb övergång till digitala system på alla områden. Olägenheterna skulle kunna bli stora inom en rad områden där man är starkt beroende av en snabb övergång till databasteknik.

Att verksamheten befinner sig mitt i denna omvandling innebär också att oklarheter föreligger om dess framtida inriktning och utformning. Det gäller t.ex. hur system för ajourhållning av databaser skall byggas upp, hur samordningen mellan stat och kommun skall organiseras och vilka uppgifter som kan utföras regionalt eller lokalt. Fullföljande av en snabb och långtgående bolagisering skulle aktualisera ett ställningstagande till sambandet mellan bolagets verksamhet och myndighetsverksamheten lokalt och regionalt innan det finns adekvat underlag. Med produktionen av allmänt kartmaterial kvar inom myndigheten finns förutsättningar för utveckling av en regional och lokal medverkan i denna verksamhet på ett sätt som inte skulle vara möjligt vid en bolagisering. Detta kan avse såväl produktion, ajourhållning, lagring och distribution inom statsuppdraget som drifts- och distributionsuppgifter inom fastighetsdatasystemet.

För Lantmäteriverket är övergången till digitala system knuten framför allt till uppbyggnaden av databaser för innehållet i de allmänna kartorna och av system för digitala fastighetsregisterkartor samt till utnyttjandet av satellitteknik för mätning och därmed förbättrade förutsättningar för utbyggnad och kvalitetshöjning av de geodetiska riksnäten m.m.

Fastighetsdatasystemet utgör redan genom sina basregister med koordinatangivelser en hörnsten i ADB-tillämpningar med rumslig anknytning. Pågående utveckling är bl.a. knuten till uppbyggnaden av ett basregister över byggnader. Överväganden pågår om eventuella register över bostadsrättslägenheter eller över lägenheter generellt. En annan utveckling som har anknytning till det nu anförda är de successiva förenklings- och utvecklingsåtgärderna inom panthanteringen.

Regeringen har stannat för en modifierad linje i bolagiseringsfrågan. Den innebär utbrytning av uppgifter vilka kan vara förtroendeskadande för myndighetsutövningen eller som redan nu av andra skäl bör bolagiseras. Det primära syftet nu blir att skilja bort sådana funktioner från myndigheten. Kravet på att upprätthålla en decentraliserad struktur

riktas främst mot myndighetens verksamhet, såväl den anslags- som avgiftsfinansierade. Den förordade handlingslinjen lämnar möjligheten öppen för en fortsatt överföring av uppgifter till statlig bolagsform, till privat verksamhet eller för avveckling. I de fall osäkerhet råder om i vilken mån verksamheter är mogna för ett avskiljande bör de tills vidare, i avvaktan på ett bättre beslutsunderlag, behållas inom myndigheten, men ges en tydligare åtskillnad i förhållande till myndighetsverksamheten i övrigt än för närvarande.

De verksamheter som nu bör föras över från myndighetsform till bolagsform är enligt regeringens bedömning den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten - som redan nu möjligen kan privatiseras - samt kartografisk uppdragsverksamhet och fristående förlagsverksamhet. Skälet för en ändring beträffande den fastighetsekonomiska verksamheten är att den medför risk för rubbat förtroende för myndighetsutövningen.

För kart- och förlagsverksamheten är utgångspunkten att dessa verksamheter inte bör bedrivas med koppling till myndigheten på ett sätt som kan innebära ett snedvridande av konkurrensförutsättningarna. Det gäller verksamheten vid Lantmäteriverkets organisationsenhet Kartcentrum - med undantag för förlaget av allmänna kartor - samt annan motsvarande kartproduktion inom den nuvarande lantmäteriorganisationen. Verksamheten vid Kartcentrum bedömdes mogen för bolagisering redan vid Riksrevisionsverkets analys av frågan hösten 1992.

Bolagsformen innebär alltså att dessa verksamheter skall verka i konkurrens på samma villkor som gäller för andra aktörer på marknaden. En annan förutsättning för detta är att alla aktörer skall ha tillgång till grundläggande allmänt kartmaterial på lika villkor. Frågor om kostnader m.m. för att utnyttja materialet övervägs för närvarande i den pågående andra etappen av utredningsarbetet.

De verksamheter som regeringen nu föreslår skall bolagiseras omsätter ca 90 miljoner kronor per år och sysselsätter ca 120 årsarbetskrafter.

Den föreslagna bolagiseringen bör, som redan antytts, kompletteras med en klarare uppdelning inom myndigheten mellan å ena sidan myndighetsutövning och därmed närbesläktade myndighetsuppgifter och å andra sidan kvarvarande verksamhet av produktions- eller uppdragskaraktär. En utgångspunkt för detta ges i ett förslag till uppdelning i en myndighetsdivision och en affärsdivision som Lantmäteriverket presenterat i sitt remissyttrande.

Samtidigt som man inte bör förhastna sig och riskera olämpliga bolagiseringar, som kan bli svåra att korrigera, måste man fortlöpande vara uppmärksam på att inte nya funktioner utvecklas och förblir en del av myndighetsverksamheten även när de passerat den gräns då en bolagisering eller privatisering borde ha skett. I ansvaret för t.ex. fastighetsdataverksamheten eller annan databasuppbyggnad ingår naturligtvis att medverka i utvecklingen av nya tillämpningar hos systemens nyttjare. Men man bör uppmärksamt pröva vilken roll myndigheterna skall ha när sådana tillämpningar har nått en tillräcklig mognad och - om de visar sig vara livskraftiga - bör kunna bedrivas utan myndighetsmedverkan. Med ett sådant arbetssätt tillvaratas den även i internationell jäm-

förelse framstående kompetens som Centralnämnden för fastighetsdata och Lantmäteriverket har inom fastighets- och landskapsinformationsområdet. Samtidigt främjas den angelägna informationstekniska utvecklingen i samhället. Det nu beskrivna synsättet står i överensstämmelse med EU:s riktlinjer om samverkan mellan privat och offentlig sektor på informationsmarknaden.

Regeringens avsikt är att den ytterligare avskiljning av verksamhet från myndigheterna och bolagisering som bör komma i fråga baseras bl.a. på erfarenheter från den nu föreslagna reformen. Den ytterligare avskiljningen och bolagiseringen bör dessutom ske samlat vid ett tillfälle för att undvika osäkerhet och störningar i verksamheterna över en längre period.

Utförarorganisationen bör samtidigt utsättas för konkurrens även i fråga om det s.k. statsuppdraget. Upphandling av tjänster för den allmänna kartläggningen m.m. bör därför så långt möjligt ske genom anbudsförfarande. Med undantag för de produktionsuppgifter som av säkerhetsskäl eller av andra orsaker bör förbehållas utförarorganisationen i myndigheten, bör beställningar successivt läggas ut på anbud. Regeringen avser att följa upp effekterna av anbudsförfarandet.

#### 10.4 Myndighetsorganisation

**Regeringens förslag:** En ny central myndighet bör bildas bestående av Centralnämnden för fastighetsdata och delar av Lantmäteriverket. En ny lokal organisation som hålls ihop länsvis bör införas. Organisationens uppgifter bör vara både myndighets- och uppdragsverksamhet, vilka dock skall hållas väl isär.

**Utredarens förslag:** Överensstämmer i stor utsträckning med regeringens förslag. Utredaren har dock utgått från att även inskrivningsverksamheten omfattas av reformen och från en mer omfattande bolagisering.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal instanser tillstyrker förslaget till central organisation. Det gäller exempelvis Svea hovrätt, Överbefälhavaren, Postverket, Riksskatteverket, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, Statens lantmäteriverk, Telia AB och Lantmäteriets civilingenjörsförening. Ett tiotal instanser framför invändningar mot att inordna Centralnämnden för fastighetsdata i en ny central myndighet. Sådana synpunkter kommer bl.a. från Domstolsverket, Statens bostadskreditnämnd, Centralnämnden för fastighetsdata, Svenska bankföreningen och Svenska kommunaltekniska föreningen. En hel del synpunkter ges på namnfrågan varvid påpekas att ordet lantmäteri bör förbehållas myndigheten. Några instanser tar upp vikten av att Lantmäteriverkets kartråds arbete kan fortsätta.

Centralnämnden för fastighetsdata och Domstolsverket anför att om utvecklingsverksamheten vid nämnden inordnas i en ny teknikintensiv

kart- och fastighetsmyndighet kan inte bortses från risken att pågående och förväntat utvecklingsarbete avseende inskrivningsverksamheten under överskådlig tid blir lidande varför mycket talar för att ett inlemmande av Centralnämnden för fastighetsdata i en ny organisation bör anstå.

Lantmäteriverket föreslår en sammanhållen organisation för kart- och fastighetsverksamheten. Organisationen bör enligt verket vara en myndighet som skall ledas och organiseras i affärsverksliknande former. Detta innebär att det bildas två divisioner, en myndighetsdivision och en affärsdivision, som skall vara strikt åtskilda såväl ekonomiskt som styrningsmässigt.

Det finns stöd bland remissinstanserna för att inrätta en statlig regional myndighet. Flera remissinstanser ser positivt på att myndigheten får ett samordningsansvar inom landskapsinformationsområdet.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av bl.a. vad som sagts i avsnitt 10.2 tar regeringen först upp frågan om bildande av en ny central myndighet. Därefter behandlas myndighetsorganisationen och fördelningen av arbetsuppgifter m.m.

### *En ny central myndighet*

Regeringen konstaterar att en majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget om en sammanslagning av Centralnämnden för fastighetsdata och Lantmäteriverket utan erinran, varvid dock bör noteras att det remissbehandlade förslaget innefattade även inskrivningsverksamheten och delar av Domstolsverket. Ett grundläggande skäl för regeringens ställningstagande har redovisats tidigare, nämligen sambandet mellan fastighets- och landskapsinformation. Detta kommer exempelvis till uttryck i att arbete pågår vid de båda verken för att koppla ihop fastighetsdatasystemet med digitala data om fastighetsgränser m.m. Arbetet underlättas om det sker i en och samma organisation. Arbetet har vidare sedan lång tid tillbaka pågått i syfte att använda fastighetsdatasystemet som ytterligare stöd för förrättningsverksamheten. Arbetet har blivit försenat och har försvårats av olika datatekniska systemlösningar m.m. inom de båda myndigheterna. Även detta talar för en gemensam organisation. Över huvud taget är det viktigt att genom en gemensam utvecklingsverksamhet lägga grunden för ett långsiktigt strategiskt agerande.

Centralnämnden för fastighetsdata saknar lokal och regional organisation, något som erhålls genom en sammanslagning med lantmäteriet. Det innebär förutsättningar för ytterligare ökat utnyttjande av fastighetsdatasystemets information och tjänster. Möjligheterna att öka samverkan med kommunerna i syfte att komplettera registren ökar också. Sammanläggning till en myndighet innebär även vissa besparingar till följd av gemensam administration m.m.

Skäl som anförts mot en sammanläggning är att fastighetsdatareformen och kompletteringsarbeten till denna ännu pågår. Exempelvis har komplettering med byggnadsidentiteter påbörjats. Utvecklingsinsatser kommer sannolikt att pågå mer eller mindre kontinuerligt. Regeringen anser

därför inte att de invändningar som rests mot tidpunkten för en reform är tillräckligt starka.

Det ligger både för berörda verksamheter och för avnämarna ett värde i att så snart som möjligt veta vilka organisatoriska förutsättningar som kommer att gälla. Det gäller särskilt inom ett område som detta där val av ambitionsnivå, informations- och systemstruktur m.m. - och därmed sammanhängande val av samarbetspartner i uppbyggandet av system och information - får mycket långsiktiga verkningar bl.a. i ekonomiskt hänseende. Flera av de skäl som i remissvar anförts mot en sammanslagning har huvudsakligen tidsbegränsad betydelse. De påtalade olägenheterna kan mildras betydligt genom att de beaktas när detaljorganisationen läggs fast.

En ny centralmyndighet bör alltså inrättas, bestående av Centralnämnden för fastighetsdata och merparten av Lantmäteriverket. Det har visat sig svårt att lösa namnfrågan för den nya myndigheten på ett sätt som beskriver hela verksamheten. Det av utredningen föreslagna namnet, Kart- och fastighetsverket, bör t.ex. inte komma i fråga på grund av förväxlingsrisken med Statens fastighetsverk. Vidare kan ifrågasättas om kortsiktiga överväganden i samband med en sammanläggning bör få motivera att man överger det traditionsbundna och väl etablerade lantmäteribegreppet, som väl skulle täcka det nya verksamhetsområdet och som alla inom verksamhetsområdet bör kunna känna samhörighet med. Regeringen förordar därför att den nya centrala myndigheten benämns Lantmäteriverket.

Som utredaren har pekat på har inskrivningsverksamhetens utveckling, alltsedan fastighetsdatareformen började förberedas, varit nästan helt knuten till att inskrivningsregistret utgör en integrerad del av fastighetsdatasystemet. I dominerande omfattning är det Centralnämnden för fastighetsdata som, utan att formellt vara central myndighet för inskrivningsmyndigheterna, har svarat för initiativ, utredning och genomförande av de väsentliga förändringarna inom inskrivningsregisterverksamheten under en lång tid. Detta faktum upplevs uppenbarligen av remissinstanserna som ett naturligt förhållande. Regeringen har ingen annan uppfattning men vill understryka inskrivningsmyndigheternas självständiga ställning i förhållande till såväl Domstolsverket som andra myndigheter. Regeringen har också anledning att betona att det - när inskrivningsmyndigheterna tills vidare ligger kvar vid tingsrätterna - är av största vikt att den verksamhet, som nu bedrivs inom Centralnämnden för fastighetsdata med sikte på inskrivningsverksamheten, vidmakthålls av den nya myndigheten och att den nuvarande goda servicenivån bibehålls. Regeringen utgår också från att den nya myndigheten i samverkan med bl.a. Domstolsverket skall - som sker just nu i t.ex. de dynamiska förändringarna inom pantträttsens område - fortsätta att driva utvecklingen av fastighetsdatasystemet framåt till gagn för inskrivningsväsendet och dess avnämare i samhället.

### Huvudstruktur för myndighetsorganisationen

Den verksamhet som inte bör bedrivas i bolagsform utgör merparten av de nuvarande myndigheternas uppgifter. Den bör även i fortsättningen bedrivas i myndighetsform. De berörda uppgifterna har dock vissa inbördes olikheter som bör påverka hur de organiseras och styrs mera i detalj.

En stor del utgör myndighetsutövning, t.ex. fastighetsbildningen. Nära besläktad med myndighetsutövning är vissa andra myndighetsuppgifter, t.ex. fastighetsregistreringen samt de centrala myndighetsuppgifterna såsom förvaltningen av fastighetsdatasystemet, handhavandet av statsuppdraget för allmän kartförsörjning och tillsynen över de myndigheter som svarar för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. De nya myndigheterna skall också ha en aktiv roll vid utvecklingen av lantmäteriområdet i stort. Till detta hör att bedriva såväl utveckling och rådgivning som samordning och standardisering.

Som tidigare nämnts bör viss lokalt utförd uppdragsverksamhet av karaktären myndighetservice kunna bedrivas jämte myndighetsutövningen. Exempel på detta är att göra husutsättning, upprätta fastighetsplan och nybyggnadskarta, utföra lägeskontroll, ajourhålla primärkarta, göra fastighetsutredningar och fastighetsägarförteckningar samt lämna viss annan fastighetsrättslig service. Regeringen avser att i instruktion för myndigheterna avgränsa denna verksamhet så noggrant att förutsättningarna blir klarlagda bl.a. för olika aktörer på marknaden.

Myndighetsutövningen och närbesläktade myndighetsuppgifter samt den nyssnämnda lokalt bedrivna uppdragsverksamheten bör renodlas och i huvudsak även i fortsättningen bedrivas lokalt, sammanhållen inom en statlig myndighet med ett län som verksamhetsområde. Myndigheten bör benämnas lantmäterimyndigheten. Nuvarande fastighetsbildnings-, fastighetsregister- och överlantmätarmyndigheter bör avvecklas. Arbetsuppgifterna finns dock, som framgått av det tidigare anförda, i princip kvar.

Andra uppgifter har karaktären av kontinuerlig produktion eller större utvecklings- och genomförandeprojekt. Exempel på sådana uppgifter är att utföra flygfotografering och produktion avseende geodetiska riksnät, databaser och allmänna kartor. Sådana uppgifter bör organiseras i en separat utförarorganisation inom den centrala myndigheten men kan också i vissa fall vara lämpliga för anbudsupphandling. Sådan verksamhet bedrivs i dag till större delen i Gävle men utförs även på ett tiotal andra platser. Det är angeläget att vidmakthålla och vidareutveckla en på detta sätt spridd produktion inom olika delar av landet.

Uppdragsverksamhet avseende flygfotografering, framställning av storskaliga kartor m.m. bör organiseras tillsammans med dessa produktionsuppgifter. Stora delar av denna uppdragsverksamhet utgörs av lokal produktion t.ex. stommätning och flygsignalering. Andra delar, t.ex. flygfotografering och fotogrammetrisk bearbetning, kan inte ha motsvarande spridning. Det är emellertid viktigt att även mera specialiserade funktioner har lokala marknadskontakter. Genom att denna uppdrags-

verksamhet organiseras helt fristående från den lokala myndighetsorganisationen bör dess konkurrensneutralitet inte kunna ifrågasättas.

Prop. 1993/94:214

### *Den lokala myndighetsorganisationens uppgifter och organisation*

Den lokala myndighetsorganisationen bör sammanfattningsvis ha följande huvudsakliga uppgifter:

- Fastighetsbildning och fastighetsregistrering
- Regional samordning och rådgivning inom mättnings- och kartområdet samt medverkan i ajourhållning av allmänt kartmaterial m.m. enligt uppdrag från centralmyndighetens beställarefunktion
- Viss närmare reglerad service på uppdragsbasis.

Verksamheten förutsätts liksom för närvarande bedrivas i decentraliserad form och med en utspridd lokalisering av kontor. Regeringen förutsätter att den länsvisa sammanhållningen går att förena med en medveten delegering av ansvar och befogenheter till de lokala kontoren.

En delvis ny uppgift avseende regional samordning och rådgivning i fråga om mätning och grundläggande landskapsinformation har föreslagits av utredaren och vunnit gillande av många remissinstanser. Regeringen anser att organisationen även i detta avseende bör spela en aktiv roll gentemot kommuner, andra organisationer och enskilda. Syftet bör vara att stärka användarinflytandet och möjliggöra ett ökat utbyte av information mellan olika producenter, främja användandet av gemensamma standarder och normer samt finna lämpliga rutiner för ajourhållning av grundläggande landskapsinformation. Organisationen skall verka för att lokalt producerade databaser i ökad utsträckning kan användas för produktion av det allmänna kartmaterialet och motsvarande digitala databaser. Organisationen skall också, som utredningen föreslagit, ha en rådgivningsverksamhet inom området.

Enligt regeringens mening är utredningens förslag på denna punkt ägnat att effektivisera framställningen och användningen av grundläggande landskapsinformation. Det bör därför genomföras. Utrymme för de resurser som krävs för detta bör kunna skapas bl.a. genom utnyttjande av effektiviseringsvinster som organisationsförändringen möjliggör.

I syfte att underlätta åtkomsten och nyttjandet av landskapsinformation från olika producenter i länet bör lantmäterimyndigheten i länet och länsstyrelsen samverka. Länsstyrelsen har ett ansvar för att bygga upp och till kommunerna förmedla kunskaper och geografisk information. Denna roll är således näraliggande lantmäterimyndighetens. Länsstyrelsen har dessutom en ställning i länet som samordnare av intressen av skilda slag. En samverkan bör därför vara ägnad att främja en effektiv verksamhet.

### *Centralmyndighetens uppgifter och organisation*

Centralmyndighetsuppgifterna bör vara i huvudsak följande:

- Tillsyn och ledning av övriga lantmäterimyndigheters verksamhet
- Tillsyn över mättningsverksamheten

- Samordning av grundläggande verksamhet avseende fastighetsinformation och landskapsinformation
- Ansvar för statsuppdraget rörande kartförsörjning, innefattande bl.a. beställarefunktion samt ansvar för förvaltning av databaser för grundläggande geografisk information och förlaget av allmänna kartor.
- Ansvar för fastighetsdatasystemet
- Ansvar för förberedelsearbete för fastighetstaxering
- Ortnamnsverksamhet
- Utveckling inom fastighets- och landskapsinformationsområdena
- Uppgifter inom totalförsvaret, bl.a. beredskapsplanering och prövning av tillstånd att upprätta geografiska databaser.

Inom den nya centralmyndigheten bör, förutom dessa uppgifter, finnas de produktionsuppgifter som beskrivits tidigare. Vidare bör även finnas storskalig kartproduktion samt viss specialiserad uppdragsproduktion, t.ex. inom flygfotografering och geodesi, där de samhällsekonomiska integrationsfördelarna av en samlad produktion är mycket påtagliga samtidigt som ett tillräckligt utbud av kvalificerade tjänster över hela landet måste tryggas. Produktions- och uppdragsverksamheterna bör organiseras avskilda från övriga myndighetsuppgifter. Verksamheten bör - med beaktande av affärsmässiga förutsättningar - bedrivas inom ett över landet förgrenat nät av produktionsställen. Mellan myndighets- och produktionsdelarna bör i tillämpliga delar råda en relation av karaktären beställare - utförare.

#### *Ekonomiska effekter m.m.*

En översiktlig beräkning av de ekonomiska effekterna av regeringens förslag visar att de långsiktiga besparingarna som följd av organisationsförändringar och därmed sammanhängande teknikutveckling totalt uppgår till omkring 50 miljoner kronor per år. De största besparingarna ligger inom samordningen på fastighetsområdet. Även de administrativa rationaliseringarna och samordningsvinsterna med avseende på utrustning och ADB-teknik bedöms uppgå till betydande belopp.

Eftersom de nyss berörda tekniska utvecklingsinsatserna ännu pågår och omsättningen därav i den praktiska verksamheten inte påbörjats i alla avseenden får besparingarna inte omedelbart full effekt. Denna torde uppnås inom fyra - fem år. Ökad ambitionsnivå i vissa avseenden samt omställnings- och utvecklingskostnader i samband med organisationsförändringen medverkar också till att en positiv nettoeffekt uppstår först efter några år. En stor del av besparingarna kommer att avse fastighetsbildning - inklusive fastighetsregistrering - dvs. till största delen intäktsfinansierad verksamhet.

Vad som sagts om förutsättningarna att göra rationaliseringsvinster innebär att därmed sammanhängande personalminskningar kommer att fördelas över en längre tidsperiod. Pågående verksamhetsutveckling i kombination med de möjligheter som omorganisationen öppnar bör också kunna ge underlag för både nya arbetstillfällen och mera utveck-

## 11 Genomförandefrågor

**Regeringens förslag:** Den nya organisationen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995. Regeringen avser att återkomma med närmare förslag som behövs för organisationsförändringarna till nästa riksmöte. Det gäller bl.a. författnings- och finansieringsfrågor samt återstående frågor om fastighetsbildningen. Regeringen avser också att återkomma med närmare förslag angående bolagsbildning.

**Utredarens förslag:** Utredaren föreslår att den nya organisationen träder i kraft den 1 juli 1995.

**Remissinstanserna:** Tidpunkten för en ny organisation tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser förordar dock att tidpunkten senareläggs.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens avsikt är att en ny organisation skall kunna träda i kraft den 1 juli 1995. Denna tidpunkt är den tidigast tänkbara. Därmed begränsas så långt möjligt tiden av påfrestningar och osäkerhet för de av förändringarna närmast berörda organisationerna. Regeringens bedömning är att tidplanen är realistisk, särskilt med hänsyn till att inskrivningsverksamheten nu lämnas utanför.

Utredarens arbete fortsätter ytterligare en tid. Han skall före den 1 juni 1994 lämna förslag om bl.a. författningsfrågor och finansieringslösningar. Regeringen avser att bereda dessa förslag snarast därefter.

Regeringen avser att tillsätta en eller flera organisationskommittéer för att förbereda omorganisationen. Regeringen kommer också att bereda de olika uppskjutna frågorna om fastighetsbildning vidare. Det gäller bl.a. frågan om huvudmannaskapet.

## Utredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1993:99) Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag

Enligt utredningens direktiv har jag att lämna förslag om en ny organisation för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsdataverksamhet samt produktion av kartor och annan landskapsinformation m.m. samt att överväga om inskrivningsverksamheten bör integreras i denna organisation. Mitt arbete skall enligt direktiven vara uppdelat i två steg varvid det första skall behandla principöverväganden och en huvudstruktur samt en genomförandeplan m.m. Detta första steg redovisas i föreliggande principbetänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. I ett andra steg som jag har att redovisa före den 1 juni 1994 skall jag behandla frågor om bl.a. författningsändringar och finansieringslösningar. Jag avser att i det sammanhanget också ta upp frågan om förutsättningarna för ett ökat samarbete mellan bl.a. land- och sjökarteverksamheterna.

\* \* \*

De berörda verksamheterna utgör en viktig del av samhällets grundläggande *infrastruktur*. Staten har ett övergripande ansvar för denna infrastruktur. Satsningar på lätt tillgängliga grundläggande och korrekta data är lika angelägna som insatser för den fysiska infrastrukturen i form av t.ex. vägar och järnvägar. De bidrar till att effektiviteten höjs i grundläggande register- och informationssystem samt till snabbare och bättre funktioner i många verksamheter. En väl fungerande och samlad organisation för denna infrastruktur utgör en förutsättning för ett samhällsekonomiskt utnyttjande av denna resurs. Mina förslag, som ligger i linje härmed, utgår från en helhetssyn över hela verksamhetsområdet.

En sådan helhetssyn innebär att varje delfråga inte enbart bör bedömas för sig och i ett statiskt perspektiv med risk för överbetoning av fördelarna med dagens system samt av svårigheter och problem vid övergången till ett nytt. I stället bör en dynamisk syn på överordnade samband och långsiktiga utvecklingsperspektiv ligga till grund för den framtida organisationen.

De verksamheter som jag har att studera har varit föremål för ett flertal undersökningar och utredningar redan tidigare. De förslag som lämnats i organisationshänseende har emellertid enbart i begränsad utsträckning blivit genomförda. Vissa förslag har inte kommit till genomförande beroende på att tiden inte bedömts vara "mogen" eller att vissa bestämda förutsättningar i övrigt inte varit för handen.

Jag konstaterar att tiden nu inte bara är mogen utan den rätta för att företa önskvärda förändringar i den nuvarande organisationsstrukturen. Jag vill till och med påstå att det i viss utsträckning är frågan om ett "nu eller aldrig". Om ett genomförande av de föreslagna strukturförändringarna inte sker nu och i samlad form torde det inte bli möjligt att på relativt lång tid aktualisera liknande åtgärder på nytt.

\* \* \*

En central fråga som jag har haft att pröva berör *verksamhetsavgränsningen* i en ny myndighetsorganisation. Jag har kommit till den slutsatsen att från de nuvarande myndigheterna bör skiljas dels uppdragsverksamhet, dels sådan anslagsfinansierad produktion som lämpligen kan utföras av ett uppdragsbolag.

Gränsdragningsproblematiken har studerats ingående. Detta gäller framför allt produktionen av allmänna kartor där beaktandet av bl.a. säkerhets- och beredskapsaspekter, kompetensfrågor samt möjligheterna att bibehålla såväl nuvarande samverkansfördelar som en lokalt förankrad lantmäterioorganisation utgjort viktiga förutsättningar för mina ställningstaganden. I den produktion som bör skiljas bort från myndighetsuppgifterna finns i princip två huvudtyper, nämligen vissa förrättningsförberedelser och merparten av produktionen av allmänna kartor m.m. Produktion och uppdragsverksamhet bör samlas i ett av staten ägt uppdragsbolag, som har att konkurrera med andra aktörer på marknaden.

\* \* \*

En utgångspunkt för mitt arbete har varit att söka möjligheter till förenklningar. Ett viktigt förslag i det avseendet är vad som kommit att kallas *det administrativa förfarandet* vid fastighetsbildning. En förutsättning för att förfarandet skall tillämpas är att tvistigheter mellan sakägare inte föreligger. Förfarandet, som innebär att kommunal PBL-myndighet får fatta vissa beslut som berör fastighetsindelningen, föreslås tillämpas inom sådana områden där markanvändningen tidigare blivit prövad och fastlagd, dvs. inom detaljplanelagda områden. Det är inom just sådana områden som den starka kopplingen finns till den plan- och byggprocess som kommunerna har ansvaret för. Genom att knyta fastighetsbildningen inom sådana områden till det kommunala verksamhetsfältet ökar bl.a. kommunernas valfrihet och onödigt dubbelarbete kan undvikas. Samtidigt skapas förutsättningar för konkurrens i utförandet.

För Stockholm, Göteborg och Malmö föreslår jag, eftersom den dominerande delen av dessa kommuner är detaljplanelagda, att det administrativa förfarandet skall kunna tillämpas över kommunernas hela yta.

Det administrativa förfarandet är i första hand ett sätt att förenkla. Samtidigt kan införandet av ett administrativt förfarande anses utgöra en rimlig avvägning i frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen. Mitt förslag innebär således att staten blir huvudman för fastighetsbildningen, men att kommunen genom tillämpandet av ett administrativt förfarande skall svara för det fastighetsrättsliga genomförandet inom områden med detaljplan. Förutsättningar för att utveckla det effektiva och rationella s.k. aktiva förrättningsförfarandet vid mera komplicerade förrättningar bibehålls genom den föreslagna avgränsningen.

Jag föreslår att de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna läggs ned.

Prop. 1993/94:214  
Bilaga 1

\* \* \*

*Fastighetsregistreringen* bör integreras i fastighetsbildningen. Jag anser att detta är en naturlig utveckling. Genom utarbetande av ett ADB-baserat handläggningssystem för fastighetsbildningen som inrymmer automatiska kopplingar mot fastighetsdatasystemet finns det stora vinster att göra.

Jag anser också att verksamheten i de nuvarande överlantmätarmyndigheterna bör integreras i en ny myndighetsorganisation samtidigt som vissa funktioner bör avlastas myndigheten, bl.a. uppgiften att bevaka statens möjlighet att överklaga en lantmäteriförrättning. Rollen som samordnare inom landskapinformationsområdet framhävs och kompetens i detta avseende tillförs den nya myndigheten.

\* \* \*

Beträffande *inskrivningsverksamheten* är min bedömning att den bör föras från domstolarna till fastighetsområdet. Renodlingen av domstolarnas verksamhet samt översynen av organisationen inom det traditionella lantmäteriområdet bör resultera i uppbyggnaden av en ny slagkraftig organisation för fastighetsfrågor och landskapsinformation och denna nya organisation bör inkludera inskrivningsverksamheten. En sådan ny organisation förses med den kvalificerade juridiska kompetens som krävs inom inskrivningsområdet samtidigt som fastighetsverksamheten i övrigt erhåller en sådan förstärkning inom detta område som det under utredningens gång framkommit behov av.

\* \* \*

Mitt förslag är således att nuvarande lokala och regionala myndigheter inom verksamhetsområdet - fastighetsbildnings-, fastighetsregister-, inskrivnings- och överlantmätarmyndigheter - avvecklas. I stället skapas *nya regionala myndigheter*, i huvudsak knutna till länen. Dessa får inte bedriva uppdragsverksamhet och skall vad beträffar sin produktion handla upp vissa förrättningsförberedelser. De skall, i de fall så befinns vara ändamålsenligt, kunna bedriva verksamhet vid lokala kontor. I ett medelstort län kommer myndigheten att ha en personalstyrka som uppgår till i storleksordningen 50 personer. Jag föreslår att den nya myndigheten benämns Myndigheten för kartor och fastigheter (MKF) för respektive län. Totalt bedömer jag att i storleksordningen 1 200 personer kommer att vara verksamma vid de regionala myndigheterna.

\* \* \*

Mitt förslag vad avser *den centrala myndighetsorganisationen* är att Centralnämnden för fastighetsdata och Statens lantmäteriverk avvecklas

och att en ny central myndighet med ansvar för bl.a. ledning och tillsyn av den regionalt bedrivna verksamheten tillskapas. Till denna myndighet förs också det ansvar som Domstolsverket har för inskrivningsväsendet. Mitt ställningstagande i denna fråga bygger bl.a. på ingående studier av sambanden mellan de verksamheter och den framtida utvecklingen inom de verksamhetsområden som de nuvarande centralmyndigheterna ansvarar för.

Myndigheten får enligt mitt förslag inte bedriva uppdragsverksamhet och skall handla upp i storleksordningen 70 procent av produktionen av allmänna kartor. Antalet årsarbetskrafter inom den nya centralmyndigheten bedöms uppgå till i storleksordningen 500. Den nya myndigheten benämns Kart- och fastighetsverket (KFV) och skall vara lokaliserad i Gävle.

\* \* \*

*Uppdragsbolaget*, Svenskt Lantmäteri AB (SLAB), kommer att organiseras som en koncern och få en mångfacetterad verksamhet, bl.a. bestående av lokal mätning, beräkning och kartframställning, fastighetsrättslig service, fastighetsekonomisk verksamhet, den nuvarande uppdragsverksamhet som bedrivs inom de centrala myndigheterna samt produktion av vissa förrättningsförberedelser och allmänna kartor. Genom kombinationen av traditionell, centralt bedriven uppdragsverksamhet och produktion av allmänna kartor skapas förutsättningar för att på ett optimalt sätt tillvarata de samverkansfördelar som finns mellan verksamhetsområdena samtidigt som myndighetens kompetensförsörjning tryggas.

En stor del av SLAB:s verksamhet är knuten till Gävle där det också bör ha sitt säte. Tyngdpunkten i verksamheten kommer dock att vara inriktad mot en regional och lokal marknad. Genom den ovan nämnda kombinationen av traditionell uppdragsverksamhet och produktion av vissa förrättningsförberedelser skapas förutsättningar för bibehållandet av en lokalt förankrad lantmätariservice. Antalet verksamma i bolaget/koncernen bedöms uppgå till i storleksordningen 1 300 personer.

Jag föreslår att KartCentrum ingår i koncernen. Distributionen av allmänna kartor upphandlas, under konkurrens, av den centrala myndigheten.

Swedesurvey AB är främst inriktat på att sälja svenskt myndighets-kunnande på området och knyts därför till den centrala myndigheten.

\* \* \*

För genomförandet av mina förslag föreslår jag bildandet av tre *organisationskommittéer* med uppgift att leda arbetet vad avser myndigheternas bildande, bolagets bildande respektive avvecklingen av befintliga myndigheter.

Det kommer att uppstå en viss minskning av antalet arbetstillfällen vid bildandet av de nya myndigheterna och bolaget samt till följd av att det kommunala ansvaret för fastighetsbildningen förändras. Enligt en

mycket preliminär bedömning uppgår minskningen till omkring tio procent, dvs. i storleksordningen 300 arbetstillfällen, varav en del följer av den tekniska utvecklingen snarare än av mina förslag.

Det bör bl.a. ankomma på organisationskommittéerna att så långt som möjligt begränsa de negativa effekterna härav. Fackliga representanter för de anställda bör ingå i organisationskommittéerna eller i referensgrupper knutna till dessa.

\* \* \*

Dagens myndighetsstruktur är splittrad. Den inrymmer totalt drygt 290 myndigheter med olika relationer och kopplingar till varandra. Mitt förslag innebär att dessa myndigheter ersätts med 24 regionala myndigheter och en centralmyndighet i Gävle. Myndigheternas dubbla roller upphör vilket bl.a. medför en förstärkning av rättssäkerheten samtidigt som förslaget leder till ökad konkurrens. Förslaget leder vidare till ökad service, valfrihet och ökat inflytande.

Förslagen har också positiva ekonomiska konsekvenser. De hänför sig bl.a. till rationaliseringar inom det administrativa området och uppkomsten av nya verksamhets samband. Genom att integrera fastighetsregistreringen i fastighetsbildningen och införa ett handläggningssystem som medger automatiska uppdateringar i fastighetsdatasystemet uppkommer betydande rationaliseringseffekter. Även upphandlingsförfarandet och det administrativa förfarandet i fastighetsbildningen medför positiva ekonomiska effekter.

Ett genomförande medför vissa engångs- och vissa omställningskostnader till följd av avveckling av lokaler, flyttning samt behov av utbildningsinsatser m.m. Dessa kostnader måste ägnas särskild uppmärksamhet i samband med genomförandet av förslaget.

Jag anser att redan de positiva effekterna vad avser möjligheter till styrning, rättssäkerhet och service samt de ekonomiska konsekvenserna motiverar ett genomförande av förslagen. De potentiellt största effekterna ligger emellertid i de möjligheter de skapar inför framtiden när det gäller samordnad verksamhet, utveckling och lagstiftning, tillvaratagande av ny teknik, tillhandahållande av information m.m. Betydande samhällsekonomiska vinster står härvid att vinna.

Mitt förslag är att de organisatoriska förändringarna genomförs vid halvårsskiftet 1995.

## Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttranden inkommit från Domstolsverket, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Falu tingsrätt, Mora tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Mariestads tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Härnösands tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Södermanlands län, Länsrätten i Malmöhus län, Datainspektionen, Styrelsen för internationell utveckling, Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, Överbefälhavaren, Fortifikationsförvaltningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Postverket, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Luftfartsverket, Statskontoret, Statens fastighetsverk, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Boverket, Statens bostadskreditnämnd, Tekniska högskolan i Stockholm, Universitetet i Lund, Högskolan i Luleå, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Glesbygdsmyndigheten, Riksarkivet, Språk- och folkminnesinstitutet, Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer, Konkurrensverket, Statens råd för byggnadsforskning, Sveriges geologiska undersökning, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Regionberedningen (C 1992:06), Statens naturvårdsverk, Statens lantmäteriverk, Centralnämnden för fastighetsdata, Utredningen om översyn av plan- och bygglagen m.m. (M 1992:03), Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Katrineholms kommun, Linköpings kommun, Nässjö kommun, Nybro kommun, Osby kommun, Malmö kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Strömstads kommun, Lysekils kommun, Torsby kommun, Hällefors kommun, Västerås kommun, Köpings kommun, Gävle kommun, Hofors kommun, Ljusdals kommun, Nordmalings kommun, Vilhelmina kommun, Kiruna kommun, Piteå kommun, Domän AB, Rymdbolaget, Telia AB, Vattenfall AB, Byggentreprenörerna, Fastighetsmäklarförbundet, Finansbolagens förening, Föreningen för samhällsplanering, Kartteknikernas intresseförening, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Skogsindustrierna, Svenska bankföreningen, Svenska kommunaltekniska föreningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges domareförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges försäkringsförbund, Sveriges kart- och mätningstekniska förening, Sveriges lantmätareförening, Teknikkonsulterna, Tjänstemännens centralorganisation, Utvecklingsrådet för landskapsinformation och Villaägarnas riksförbund.

Yttrande har dessutom kommit in från Sollefteå tingsrätt, Eslövs tingsrätt, Kommunförbundet i Kristianstads län, Sparbanken Sverige AB, Administrativa personalen vid Sollefteå tingsrätt, Personalen vid Norrtälje lantmäteridistrikt, Mjölby tingsrätt, Sollefteå kommun, Helsingborgs kommun, Mölndals kommun, Vallentuna kommun, Svegs

tingsrätt, Personalen vid Stockholms östra lantmäteridistrikt, Norrköpings kommun, Leksands lantmäteridistrikt, Gällivare kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Arjeplogs kommun, Vännäs kommun, Eskilstuna kommun, Lunds kommun, Borlänge kommun, Solna Kommun, Kristianstads kommun, Hudiksvalls kommuns mätningsskontor, Hallsbergs tingsrätt, Sölvesborgs kommun, Karlstads kommun, Sorsele kommun, Ludvika tingsrätt, NAB ekonomisk förening, Täby kommun, Leksands tingsrätt, Jokkmokks kommun, Örebro kommun, Skövde kommun, Arvidsjaurs kommun, Bjuvs kommun, Ronneby kommun, Hedemora tingsrätt, Värnamo tingsrätt, Lindesbergs tingsrätt, Huddinge kommun, Härjedalens kommun, Kalmar kommun, Kristinehamns kommun, Strömsunds kommun, Örnsköldsviks kommun, Lantmäteriets civilingenjörsförening, Swedesurvey AB, Tyresö kommun, MBK Teknik AB Karlstad, Institutet för fastighetsrättslig forskning vid Uppsala universitet, Dalarnas kommunförbund, Alvesta kommun, Jönköpings kommun, Lindesbergs kommun, Mora kommun, Vänersborgs kommun, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Nyköpings tingsrätt, Nacka kommun, VAB arkitekter och ingenjörer, Kommunförbundet Västernorrland, Peter Brynte, Nätverket "Norrskensflammorna", ST-landmätteri, Dorotea kommun, Älvdalens kommun, Bodens kommun, Statstjänstemannaförbundet, Överkalix kommun, Lidingö kommun, Härryda kommun, Ånge kommun, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, ST- Fastighetsdata och SACO-föreningen vid Centralnämnden för fastighetsdata, Karlshamns kommun, Kalix kommun, Sandvikens kommun, Älvsbyns kommun, Liber Kartor, Upplands Väsby, kommun, Falköpings kommun, Borgholms kommun, Vänersborgs tingsrätt, Gotlands kommun, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Norrtälje tingsrätt, Karlstads tingsrätt, Ljungby kommun, Orsa kommun, Borlänge kommun, Varbergs kommun, Simrishamns kommun, Motala tingsrätt, Personalen vid Sollefteå tingsrätt, Swedmap AB, T-kartor Sverige AB, Hässleholms tingsrätt, Klippans tingsrätt, ST-Domstol, Statstjänstemannaförbundet avdelning 202, Halmstads kommun, Länsstyrelsen i Gotlands län, Sundsvalls kommun, Åsele kommun och Kungälv kommun.

Miljö- och naturresursdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 1994

Närvarande: statsrådet B. Westerberg, ordförande, och statsråden Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Thurdin

---

Regeringen beslutar proposition 1993/94:214 En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.