FASTIGHETSBILDNING

–

EN GEMENSAM UPPGIFT

FÖR

STAT OCH KOMMUN

–

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV
HUVUDMANNASKAPSUTREDNINGEN
SOU 1995:54

FASTIGHETSBILDNING

–

EN GEMENSAM UPPGIFT

FÖR

STAT OCH KOMMUN

–

BETÄNKANDE AV
HUVUDMANNASKAPSUTREDNINGEN
SOU 1995:54

48

Statens offentliga utredningar
1995:54
Miljödepartementet

Fastighetsbildning

- en gemensam uppgift för stat och kommun

Betänkande av Utredningen om huvudmannaskapet för fastighetsbildning m.m.
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–405 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-13957-X
ISSN 0375-250X

Statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Den 19 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bereda frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildning och lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 24 januari 1995 landshövdingen i Västmanlands län, Jan Rydh, som särskild utredare.

Sakkunniga i utredningen har fr.o.m. den 7 februari 1995 varit lantmäteridirektören Bengt G. Andersson, Lantmäteriverket, lantmätaren Bengt L. Andersson, Karlstads kommun, kommunalrådet Håkan Eriksson, Sundsvalls kommun, riksdagsmannen Rune Evensson, riksdagsmannen Stig Grauers, riksdagsmannen Agne Hansson, kommunalrådet Anders Knape, Karlstads kommun, oppositionsrådet Christina Raud, Götene kommun, riksdagsmannen Britta Sundin samt f.d. kommunalrådet Kerstin Tyrstrup, Malmö kommun.

Som experter har fr.o.m. den 7 februari 1995 deltagit hovrättsassessorn Britta Ahnmé-Kågerman, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Ivar Frostenson, Miljödepartementet, teknD Rune Olsson, Miljödepartementet samt hovrättsassessorn Kjell-Olof Wennström, Miljödepartementet.

Sekreterare har fr.o.m. den 8 februari 1995 varit fil.kand. Mattias Gustafsson.

Utredningen har antagit namnet Huvudmannaskapsutredningen.

Särskilt yttrande har lämnats av Bengt G. Andersson. Övriga sakkunniga, däribland riks- och kommunalpolitikerna, står eniga bakom mitt förslag.

Jag överlämnar härmed mitt betänkande Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun och har därmed slutfört mitt uppdrag.

Stockholm den 2 maj 1995

Jan Rydh

/ Mattias Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning 9

1 *Inledning* 17
1.1 Direktiven 17
1.2 Allmänt om mitt uppdrag 18
1.3 Betänkandets uppläggning 18

2 *Berörda verksamheter och deras organisation* 21
2.1 Verksamheterna 21
2.1.1 Fastighetsbildning 21
2.1.2 Fastighetsregistrering 23
2.1.3 Mätningsverksamhet 24
2.2 Organisationen 24
2.2.1 Fastighetsbildning 24
2.2.2 Fastighetsregistrering 26
2.2.3 Mätningsverksamhet 26
2.3 Den framtida fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen 28
2.4 Aktuella förändringar i lantmäteriorganisationen . 29

3 *Ansvaret för fastighetsbildningen* 33
3.1 Ett delat ansvar 33
3.2 Erfarenheter av nuvarande ansvarsfördelning 35
3.3 Tidigare överväganden och handlingsalternativ . . 37

4 *Utgångspunkter och grundläggande ställningstaganden* . . 41
4.1 Fastighetsbildningsverksamheten är en del av infrastrukturen 41
4.2 Sambandet med den kommunala plan- och byggprocessen 42
4.3 Rättssäkerheten är ett grundkrav 44
4.4 Behovet av samverkan mellan stat och kommun . . 47
4.5 Behovet av en stabil och långsiktig organisation . . 51

5 *Fastighetsbildning - ett statligt ansvar med möjlighet till kommunal medverkan* 53
5.1 Ett delegerbart statligt ansvar 53
5.1.1 Sakfrågor som kräver närmare överväganden 55
5.2 Beslutsordning vid beslut om delegation 58
5.2.1 Allmänt om villkoren och bedömningen av dessa 58
5.2.2 Beslutsinstans 59
5.2.3 Överklagande 59
5.2.4 Övergångstider 60
5.3 Frågan om kommunal samverkan 62
5.4 Den lokala ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter 64
5.4.1 Huvudalternativ för ansvarsfördelningen . . 64
5.4.2 Tidigare erfarenheter 65
5.4.3 En modifierad odelbarhetsprincip 67
5.4.4 Ärenden som skall handläggas av statlig lantmäterimyndighet 68
5.4.5 Utgångspunkter för ansvarsfördelningen i övrigt 70
5.4.6 Exemplet Västerås 71
5.5 Kompetenskrav på kommunal lantmäterimyndighet 73
5.5.1 Verksamhetens krav 73
5.5.2 Kompetensutvecklande verksamheter 75
5.5.3 Krav på tillräckligt verksamhetsunderlag . 77
5.5.4 Krav på förrättningsverksamhetens omfattning 78
5.5.5 Krav på grundutbildning 80
5.5.6 Behov av vidareutbildning 81
5.6 Rätt för sakägare att begära överlämnande 81
5.7 Lantmäterimyndighets inordnande i den kommunala organisationen 85
5.7.1 Tidigare överväganden 86
5.7.2 Min grundsyn 88
5.7.3 Riktlinjer för organisatorisk inplacering av lantmäterimyndighet 89

5.7.4 Villkor för delegation 92
5.8 Rättssäkra arbetsuppgifter för kommunal lantmäterimyndighet 93
5.9 Lantmäteriverkets tillsyns- och samordningsroll .. 97
5.9.1 Nuvarande förhållanden 97
5.9.2 Tillsyn och samordning i den nya organisationen 98
5.10 Förrättningsförberedelser och samarbetsavtal ... 101
5.10.1 MBK-verksamheten och samarbetsavtal C . 101
5.10.2 Avtalsparternas syn på förrättningsförberedelser och samarbetsavtal 104
5.10.3 LOU och dess konsekvenser för samarbetsavtal C 106
5.10.4 Förrättningsförberedelsernas karaktär ... 107
5.10.5 Betydelsen av samarbetsavtal 109
5.10.6 Villkor för delegation av förrättningsförberedelser 110
5.10.7 Slutsatser 112
5.11 Finansieringsfrågor 114

6 *Genomförande och konsekvenser* 117
6.1 Genomförande 117
6.1.1 Tidsplan 117
6.1.2 Författningsfrågor 118
6.2 Konsekvenser 119
6.2.1 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun 119
6.2.2 Regionalpolitiska konsekvenser 121
6.2.3 Ekonomiska konsekvenser 122
6.2.4 Personal 124
6.2.5 Prövning av offentliga åtaganden 124
6.2.6 Jämställdhetspolitiska konsekvenser 125

Särskilt yttrande 127

Bilaga: Direktiv 135

Sammanfattning

Mitt uppdrag

Jag har enligt mina direktiv att lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering (fastighetsbildningsverksamhet). Jag skall härvid beakta bl.a. sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statliga och kommunala verksamheter, samt sakägarnas behov av tillgång till lokal service.

En viktig målsättning för mitt uppdrag är att skapa ett gynnsamt samarbetsklimat mellan staten och kommunerna inom hela lantmäterisektorn. Tidigare intressemotsättningar rörande ansvaret för fastighetsbildningen bör i möjligaste mån överbryggas. Mitt uppdrag har därför haft karaktären av en förhandling där jag koncentrerat mig på att i sakfrågor finna gemensamma och i verksamheten väl förankrade lösningar. Mitt förslag är att betrakta som en helhetslösning som inte lämnar utrymme för långtgående ändringar i delfrågor.

Bakgrund

Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är i dag delat mellan det statliga lantmäteriet och kommunerna. Huvuddelen av verksamheten bedrivs vid 81 statliga fastighetsbildningsmyndigheter och 24 fastighetsregistermyndigheter. Verksamheten utförs också vid 41 kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och 29 kommunala fastighetsregistermyndigheter. De kommunala myndigheterna ansvarar för hela eller del av en kommun. Det delade ansvaret har under drygt en 20-årsperiod orsakat intressemotsättningar och konflikter kring bl.a. inrättandet av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och avgränsningen av dessas verksamhetsområden. Samverkan och samordning mellan stat och kommun inom lantmäteriområdet har härigenom försvårats.

Den 1 januari 1996 kommer det statliga lantmäteriets organisation att reformeras. Befintliga statliga fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter ersätts av 24 regionala lantmäterimyndigheter med länen som verksamhetsområde. I samband härmed integreras fastighetsregistreringen med fastighetsbildningen.

Utgångspunkter och grundläggande ställningstaganden

Fastighetsbildningen bör ses som en av många gemensamma uppgifter inom ramen för ett brett, förtroendefullt och fördjupat samarbete mellan stat och kommun. Det stora behovet av gemensamma insatser inom lantmäteriområdet överskuggar enligt min mening den organisatoriska frågan om ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten.

Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten är i grunden statligt. Detta är naturligt mot bakgrund av verksamheternas karaktär av infrastruktur. Ett väl fungerande system för fastighetsindelning är av central betydelse för fysisk planering, markanvändning, fastighetsomsättning, kreditmarknaden med fastigheter som pant, fastighetstaxering och fastighetsbeskattning, folkbokföring och statistikproduktion. Staten har ett övergripande ansvar för att det i hela landet finns en väl fungerande organisation för fastighetsbildningsverksamheten.

Fastighetsbildningsverksamheten har ett nära samband med den kommunala plan- och byggprocessen. Kommunerna har behov av att samordna fastighetsbildningen med övriga aktiviteter och aktörer inom plan- och byggprocessen, vilket motiverar en fortsatt kommunal medverkan inom fastighetsbildningsverksamheten.

Fastighetsbildning innebär myndighetsutövning och handläggande myndigheter skall därför kännetecknas av obundenhet och opartiskhet samt äga en hög kompetens. Detta för att säkerställa lika behandling och förutsägbarhet i myndighetsutövningen. Rättssäkerheten utgör en given utgångspunkt för överväganden om organisationen för fastighetsbildningsverksamheten.

Den organisation som nu skapas bör vara stabil och långsiktig. Samtidigt bör den vara flexibel och tillåta förändringar i ansvarsfördelningen i takt med samhällsutvecklingen. Stabilitet och

flexibilitet kan kombineras genom att fasta och tydliga kriterier formuleras för förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Mitt förslag

Mitt förslag innebär att ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten främst åvilar staten via Lantmäteriverket, men av verket kan delegeras till kommun efter särskild ansökan och om vissa villkor är uppfyllda.

De villkor för kommunal medverkan som här föreslås skall vara den enda bedömningsgrunden för Lantmäteriverkets beslut om delegation till en kommun. Kommun som uppfyller villkoren för delegation skall utan vidare prövning beviljas ett eget ansvar för fastighetsbildningsverksamheten.

Tidigare har intressena för att inrätta kommunala fastighetsbildningsmyndigheter vägts mot möjligheterna att behålla ett tillräckligt verksamhetsunderlag för de statliga myndigheterna. De problem detta orsakat har beskrivits i tidigare utredningar och motiverar att någon sådan avvägning inte bör ske vid beslut om delegation.

Den kommande omorganisationen av det statliga lantmäteriet skapar förutsättningar för att nå en rationell verksamhet vid de statliga myndigheterna utan att särskilda hänsyn till det egna verksamhetsunderlaget behöver tas vid beslut om kommunala myndigheter.

Mina förslag till villkor för delegation kan sammanfattas i följande sju punkter:

1. Kommun som ansöker om ett delegerat ansvar skall visa att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att ha verksamhet inom lantmäteriområdet motsvarande fem årsarbetskrafter.

2. Minst två av de anställda vid den kommunala lantmäterimyndigheten skall vara behöriga att handlägga förrättningar. Förutom myndighetens chef skall finnas ytterligare en tjänsteman

med de kunskaper och erfarenheter som krävs för att utöva ett från chefen delegerat ansvar för förrättningsverksamhet.

3. Chefen för kommunal lantmäterimyndighet skall uppfylla de behörighetsregler som uppställs i nuvarande lantmäteriinstruktion (SFS 1974:336). Detta innebär att chefen skall ha civilingenjörsexamen från teknisk högskola eller motsvarande kunskaper samt minst två års erfarenhet av verksamheter som utförs vid fastighetsbildnings- eller fastighetsregistermyndighet.

4. Kommunal lantmäterimyndighet skall ha en förväntad volym av förrättningsverksamhet som inte understiger intäkter på 600 000 kronor per år. Intäkterna skall härvid uppskattas utifrån ett genomsnitt för en period på fem år.

5. I ansökan om delegation skall framgå att den kommunala lantmäterimyndigheten kommer att inordnas i den kommunala organisationen på ett sådant sätt att den inte blir inordnad under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsfrågor och/eller inordnas i en förvaltning vars verksamheter har sådan karaktär.

6. Kommun som ansöker om ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten skall visa att de arbetsuppgifter som kommer att tilldelas personalen vid den kommunala lantmäterimyndigheten praktiskt taget uteslutande omfattar förrättningsverksamhet och verksamheter som ligger inom ramen för myndighetsservice enligt avsnitt 5.8.

7. Ansökan om ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten skall avse ett ansvar utövat av enskild kommun. Kommun kan inte beviljas ett delegerat ansvar i samverkan med annan kommun.

Kommun som så önskar kan ansöka om ett delegerat ansvar före den 1 juli varje år. Kommun som medges ett delegerat ansvar inrättar en egen lantmäterimyndighet för att utföra fastighetsbildningsverksamheten. Ett delegerat ansvar utövas tills vidare. Ansökningar som avslås kan överklagas till regeringen.

En modifierad odelbarhetsprincip

Kommunala lantmäterimyndigheter skall verka över hela kommunens yta. För att skapa en tydlig myndighetsstruktur skall den kommunala myndigheten i princip ta emot alla fastighetsbildningsärenden samt ansvara för förrättningsarkivet inom sitt verksamhetsområde.

Statlig fastighetsbildning kommer dock fortfarande att utövas även i kommuner med ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Det råder enighet om att vissa förrättningar knutna till infrastruktursatsningar, till jord- och skogsbruket samt vissa specialförrättningar regelmässigt bör handläggas av statliga lantmäterimyndigheter. Ärendeuppdelningen i övrigt mellan statliga och kommunala myndigheter bör grundas på samråd och informella överenskommelser.

Rätt för sakägare att begära överlämnande

Enligt mina direktiv skall jag särskilt uppmärksamma de fastighetsbildningsärenden där en kommun är sakägare. Det är vid dessa ärenden av särskild vikt att den handläggande förrättningslantmätaren är obunden av kommunala intressen. Jag kan konstatera att inga konkreta rättssäkerhetsproblem har kunnat påvisas vid sådana ärenden, men att frågan är viktig för att främja medborgarnas förtroende för myndigheten. Jag föreslår att sakägare vid förrättning där även kommunen är sakägare skall ha rätt att efter begäran få ärendet överlämnat till en statlig lantmäterimyndighet. Denna rättighet skall gälla under hela förrättningsprocessen. Rätten till överlämnande gäller dock inte de förrättningar där parterna slutit överenskommelse enligt jordabalkens

regler. Avtal enligt jordabalken är bindande för parterna och normerande för förrättningen. Förrättningar där sådana avtal ingåtts är därför inte meningsfulla att förse med överlämnandemöjlighet.

Lantmäteriverkets tillsynsroll

Lantmäteriverket har ett tillsyns- och samordningsansvar för såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter. Detta ansvar innebär att Lantmäteriverket skall tillse att villkoren för ett delegerat ansvar fortlöpande uppfylls i kommuner med egen lantmäterimyndighet. Om en kommunal myndighet inte uppfyller villkoren för delegation bör Lantmäteriverket - efter samråd med berörd kommun och efter att kommunen haft tillfälle att vidtaga åtgärder för att åter uppfylla villkoren - överväga att dra tillbaka ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till staten.

Det föreligger ett stort behov av samordning inom det tekniska området mellan det statliga lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter. Kommun som ansöker om delegation måste redovisa tekniska system som kan leverera och hämta data enligt en viss standard och därmed säkrar utbytbarhet av data mellan stat och kommun. Kommun som önskar egen lantmäterimyndighet måste också vara beredd svara för ajourhållning av ett framtida GFI (geografisk fastighetsindelning) inom den kommunala myndighetens område.

Förrättningsförberedelser och samarbetsavtal

64 kommuner medverkar via en egen mätningsorganisation i förrättningsförberedelser, t.ex. mätningstekniska moment, i den statligt bedrivna fastighetsbildningen. Denna medverkan baseras sedan 1972 på en form av samarbetsavtal som benämns C-avtal. Erfarenheterna av detta samarbete mellan det statliga lantmäteriet och kommunerna är i huvudsak goda och den kommunala medverkan erbjuder klara samordningsfördelar och rationaliseringsmöjligheter.

Min rekommendation är att Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet når en överenskommelse om de principer som skall gälla för kommunal medverkan i förrättningsförberedelser och om ett nytt ramavtal för sådan kommunal medverkan. Jag anser det mycket angeläget att en sådan överenskommelse träffas och kan bilda grunden för ett långsiktigt och hållbart samarbete mellan det nya Lantmäteriverket och landets kommuner. Har inte parterna nått en överenskommelse när regeringen under hösten 1995 lägger proposition rörande ansvarsfördelningen för fastighetsbildningen, bör regering och riksdag ta ställning till om en fastare reglering av frågan är nödvändig.

Genomförande och konsekvenser

Kommuner som önskar inrätta egen lantmäterimyndighet ansöker om ett delegerat ansvar för verksamheten före den 1 juli 1996. De kommuner som beviljas ett delegerat ansvar kan inleda sin verksamhet den 1 januari 1998.

Sammantaget torde resultatet av mina förslag bli att antalet kommuner som utövar ett eget ansvar för fastighetsbildningen blir samma eller något mindre än i dagens organisation. Detta under förutsättning att möjligheten till avtal av typen C-avtal kvarstår. I annat fall torde antalet kommuner med egen myndighet bli större. En påtaglig förändring i relation till tidigare ansvarsfördelning blir emellertid den generella utvidgningen av det kommunala ansvaret till att i samtliga fall omfatta hela kommunen.

Sakägarnas behov av tillgång till lokal service gynnas allmänt av möjligheten till kommunal medverkan i fastighetsbildningen. De statliga lantmäterimyndigheternas verksamhetsområden utvidgas under 1996 som en följd av den nya organisationen för det statliga lantmäteriet. Ett något minskat ärendeunderlag på grund av kommunal medverkan i fastighetsbildningsverksamheten försämrar därför knappast de statliga myndigheternas möjligheter att ge god service i kommuner utan egen myndighet. För detta talar också de möjligheter till samverkan mellan regionala statliga lantmäterimyndigheter som skapas i den nya organisationen.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Jag har i uppdrag att lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Mina direktiv för detta arbete sammanfattas i det följande. Direktiven återges även i sin helhet i bilaga 1.

I mina direktiv framhålls att det är av särskild vikt att en förrättningsman är obunden av andra intressen för att inte riskera rättsförluster för enskilda. Jag skall därför pröva olika lösningar för att tillgodose kravet att opartiskheten i myndighetsutövningen inte skall kunna ifrågasättas. Bl.a. måste de fall där en kommun är sakägare uppmärksammas. Sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet skall också beaktas, liksom sakägarnas behov av tillgång till lokal service. Vidare skall jag i mina förslag sträva efter att åstadkomma ett så gynnsamt samarbetsklimat som möjligt mellan stat och kommuner inom hela lantmäterisektorn. Slutligen har jag att redovisa en tidsplan för genomförandet av föreslagna åtgärder.

I direktiven framhålls att mitt arbete skall utgå från vad Bostadsutskottet tidigare uttalat i frågan. Bostadsutskottet (bet. 1993/94:BoU19) anförde att rättssäkerheten visserligen bör utgöra grunden för fortsatta överväganden, men att också andra förhållanden måste vägas in. Här åsyftades bl.a. ovan nämnda samband mellan fastighetsbildningen och angränsande statlig och kommunal verksamhet samt sakägares behov av tillgång till lokal service. Dessutom framhöll utskottet att en väl fungerande och över tiden stabil organisation för fastighetsbildningen förutsätter att

nuvarande intressemotsättningar kan överbryggas. Detta förutsätter i sin tur att den nya organisationen upplevs som ändamålsenlig och att den fortsatta beredningen ges en så bred förankring som möjligt.

1.2 Allmänt om mitt uppdrag

Mitt uppdrag har haft karaktären av förhandlingsledning och utmynnar i ett lösningsförslag där olika synpunkter vägts samman. En följd av detta är att de förslag som presenteras ingår i en helhetslösning som inte lämnar utrymme för långtgående ändringar i delfrågor. En annan följd är att jag strikt koncentrerat mitt arbete på sakfrågor och på att finna gemensamma lösningar på konkreta problem i samband med ansvarsfördelningen inom fastighetsbildningsverksamheten. Detta för att skapa ett nödvändigt samförstånd som grund för en stabil organisation präglad av ett gynnsamt samarbetsklimat.

Jag kan efter slutfört uppdrag konstatera att de riks- och kommunalpolitiska sakkunniga som deltagit i utredningen står eniga bakom de förslag som läggs i betänkandet. Jag bedömer också att det särskilda yttrande som fogats till utredningen inte rubbar möjligheterna att genomföra mina förslag med en bred förankring.

1.3 Betänkandets uppläggning

Kapitel 2 redogör kortfattat för berörda verksamheter, deras organisation och aktuella organisationsförändringar. Kapitel 3 redovisar några centrala erfarenheter av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom fastighetsområdet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av tidigare framförda handlingsalternativ för förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Kapitel 4 redovisar allmänna utgångspunkter och grundläggande ställningstaganden som ligger till grund för min syn på den framtida ansvarsfördelningen inom fastighetsbildningsverksam-

heten. Jag presenterar i kapitel 5 mitt förslag i stort samt beskriver kort de sakfrågor som närmare behöver övervägas inom ramen för förslaget. Huvuddelen av kapitel 5 ägnas sedan åt att precisera och förtydliga mitt förslag på nödvändiga punkter. Betänkandet avslutas med kapitel 6, vilket behandlar konsekvenserna av mitt förslag samt vissa genomförandefrågor.

2 Berörda verksamheter och deras organisation

2.1 Verksamheterna

Verksamheten inom lantmäteriområdet kan delas in i tre huvudgrenar - fastighetsbildning, fastighetsregistrering och mätningsverksamhet.

Tillsammans med inskrivningsverksamhet och fastighetsdatasystem är berörda verksamheter av central betydelse för att underhålla och utveckla fastighetsindelningen som en grund för dels samhällets redovisning av äganderätten till mark, dels samhällets styrning av markanvändningen. Att verksamheterna bedrivs rationellt och ändamålsenligt och med iakttagande av höga krav på rättssäkerhet och enhetlighet över hela landet är en förutsättning för att fastighetsindelningen skall kunna fungera som en del av samhällets infrastruktur.

2.1.1 Fastighetsbildning

Fastighetsbildning handläggs av särskilda fastighetsbildningsmyndigheter och prövas vid förrättning. Vid förrättningen består fastighetsbildningsmyndigheten av en förrättningslantmätare, eventuellt biträdd av två gode män. Förrättningar sker enligt reglerna i främst fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). Fastighetsbildningsmyndigheten handlägger också ärenden enligt lagen om exploateringssamverkan (1987:11) m.fl. lagar. Fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen utgörs av sådana åtgärder som

innebär att fastighetsindelningen ändras eller att servitut bildas, ändras eller upphävs. Fastighetsbildning sker genom fastighetsreglering när den avser ombildning av fastigheter, och som avstyckning, klyvning eller sammanläggning när den innebär att nya fastigheter bildas. Genom fastighetsbestämning klarläggs frågor om beskaffenheten av gällande fastighetsindelning och frågor om bl.a. omfånget av ledningsrätt eller servitut.

Förrättningsförfarandet görs efter ansökan från den som önskar få en åtgärd genomförd, i form av t.ex. överföring av ett markområde från en fastighet till en annan eller uttag av ledningsrätt. Förfarandet utgör myndighetsutövning och bygger på principen om officialprövning. Detta innebär att myndigheten har utredningsplikt och när så är nödvändigt skall hålla överläggningar eller sammanträden med berörda sakägare under handläggningen av ärendet. När ett ärende är färdigutrett prövar förrättningslantmätaren framställda yrkanden och eventuella överenskommelser gentemot gällande lagstiftning och fattar beslut. Förrättningslantmätaren bestämmer även tillträdestidpunkter och ersättningar m.m. Förrättningsbeslutet kan överklagas till fastighetsdomstol. Fastighetsdomstolens utslag kan överklagas till hovrätten och vidare till Högsta domstolen. I vissa fall krävs kommunalt medgivande till förrättningsåtgärder och om detaljplan föreligger måste åtgärden i princip överensstämma med denna.

Erfarenheterna från tillämpningen av gällande fastighetsbildningslagstiftning är goda. Lagstiftningen gör det möjligt att genom förrättningsformen anpassa handläggningen till det enskilda ärendet. Inom ramen för en förrättning kan också opartiska utredningar genomföras och förhandlingar mellan parterna kan underlättas genom att de sker under opartisk ledning. Handläggningen sker i nära samarbete med berörda parter och oftast fattas beslut i samförstånd. Endast efter ett fåtal förrättningar anförs besvär över t.ex. ersättningsbeslut. Förrättningsformen kan härigenom smidigt och rationellt lösa komplicerade frågor vid genomförande av infrastrukturprojekt samt detalj- och fastighetsplaner enligt plan- och bygglagen (1987:10). Genom sin smidighet har förrättningsformen kommit till allt större användning och kompletterar eller ersätter ofta andra, mer komplicerade procedurer

för att hantera frågor om markåtkomst.

Fastighetsbildningen påverkar äganderätten till fast egendom och de rättsliga befogenheterna att utnyttja marken. I förrättningar vägs enskilda och allmänna intressen mot varandra. Det är därför viktigt att handläggande myndigheter är, och även uppfattas som, opartiska och obundna i förhållande till andra intressen.

Inte minst vid genomförandet av mera omfattande projekt är det av stor vikt att förrättningsförfarandet kännetecknas av kvalitet, snabbhet, enkelhet och låga kostnader. Ett s.k. aktivt förrättningsförfarande där förrättningslantmätaren aktivt driver ärendet och föreslår lösningar med utnyttjande av lagstiftningens alla instrument, är en förutsättning för att uppfylla dessa mål och skapa förtroende för förrättningsinstitutet. Ett aktivt förrättningsförfarande förutsätter i sin tur juridisk, teknisk och ekonomisk kompetens hos förrättningslantmätaren.

2.1.2 Fastighetsregistrering

Fastighetsregistreringen handhas av särskilda fastighetsregistermyndigheter (FRM). Verksamheten vid en FRM kan grovt delas upp i förande av fastighetsregister och registerkarta, skötsel av förrättningsarkiv och tillhandahållande av information från fastighetsregister, registerkarta och förrättningsarkiv.

Att föra fastighetsregister och registerkarta innebär dels att nya uppgifter förs in (om förrättningar, planer, adresser m.m.), dels att registret kompletteras med redan befintliga, ej registrerade uppgifter. Fastighetsregistret innehåller uppgifter om den officiella fastighetsindelningen, gällande detaljplaner, andra markanvändningsreglerande bestämmelser, fastigheters adresser m.m. Registerkartan utvisar bl.a. fastighetsindelningen och planområdenas utsträckning.

Registerinformationen om fastighetsindelningen utgör tillsammans med kartor och handlingar i förrättningsarkiven den legala beskrivningen av fastigheterna vad gäller beteckningar, omfattning, läge m.m. Fastighetsregistrering utgör slutfasen i

fastighetsbildningen, vilken inte är fullbordad förrän registrering har skett.

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 uppbyggnad av en digital registerkarta. Även nya lagrings- och spridningsmetoder för arkiven genom bl.a. datateknik är under utveckling.

2.1.3 Mätningsverksamhet

Med mätningsverksamhet avses från fastighetsbildningen delvis fristående mätnings-, kartläggnings- och utstakningsverksamhet, dvs. åtgärder avseende stomnät för mätning, grundkartor och primärkartor, utstakning av byggnader och andra anläggningar, nybyggnadskartor m.m. Mätningsverksamhet är ett mera opreciserat begrepp än fastighetsbildning och fastighetsregistrering och verksamheten är inte i samma utsträckning författningsreglerad. Vissa bestämmelser, bl.a. kvalitetskrav och behörighetsregler, finns emellertid i mätningskunggörelsen (1974:339).

2.2 Organisationen

2.2.1 Fastighetsbildning

Nuvarande organisation för fastighetsbildningen grundar sig i huvudsak på ett riksdagsbeslut år 1970 (prop. 1970:188, bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423). Beslutet innebär att huvudansvaret för fastighetsbildningen åvilar staten via Lantmäteriverket. Det statliga lantmäteriet omfattar förutom den centrala myndigheten en överlantmätar- och en fastighetsregistermyndighet i varje län samt

81 fastighetsbildningsmyndigheter. Själva fastighetsbildningen utförs vid dessa fastighetsbildningsmyndigheter, vilka omfattar 69 lantmäteridistrikt och 12 specialenheter.

1970 års riksdagsbeslut genomfördes 1972 i form av en statlig grundorganisation för fastighetsbildningen där riket delades in i 87 lantmäteridistrikt. Varje distrikt försågs med en statlig fastighetsbildningsmyndighet (SFBM) med distriktet som verksamhetsområde. Inom distrikten inrättades i sin tur ofta lokalkontor. Sedan beslutet om distriktsindelningen trädde i kraft har antalet distrikt minskat till 69 genom bl.a. sammanslagningar.

Distriktsindelningen kompletteras av särskilda specialenheter som svarar för vissa former av fastighetsbildning. För att handha uppgifter i samband med jord- och skogsbrukets rationalisering inrättades 29 specialenheter med i huvudsak länen som verksamhetsområde. Dessa enheter har sedemera minskat kraftigt i antal och är nu 12.

För att underlätta samordningen med den kommunala hanteringen av plan- och byggärenden, skapades dessutom 43 specialenheter för bebyggelseutveckling inom tätorter m.m. Med undantag för en specialenhet i Malmöhus län gavs dessa enheter ett kommunalt huvudmannaskap. I dag är antalet enheter för tätortsutveckling 41, varav samtliga är kommunala.

14 av de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna (KFBM) har hela kommunens yta som verksamhetsområde. Detta gäller KFBM i Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Kalmar, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Sollentuna, Solna, Stockholm, Täby och Västerås. I övriga 27 kommuner verkar KFBM inom en del av respektive kommun, med det statliga lantmäteridistriktet som ansvarigt för resterande del. Gränslinjerna mellan KFBM och lantmäteridistrikten drogs upp 1972, men har sedan dess justerats i flera kommuner. I de flesta fall har justeringarna inneburit att verksamhetsområdet för KFBM utvidgats.

Fastighetsbildningen finansieras huvudsakligen via avgifter från sakägarna. De statliga och kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna hade under budgetåret 1993/94 intäkter i form av avgifter från sakägarna motsvarande ca 358 mkr, fördelade på 330

mkr vid de statliga myndigheterna och 28 mkr vid de kommunala. Den kommunala verksamheten omfattade således mindre än 10 % av den totala intäktsvolymen.

Under budgetåret 1993/94 avslutade SFBM ca 16 900 och KFBM ca 2 900 förrättningsåtgärder.

2.2.2 Fastighetsregistrering

Fastighetsregistreringen är vanligen en statlig angelägenhet, men den kan även utföras av kommunal myndighet. Verksamheten bedrivs vid särskilda fastighetsregistermyndigheter. Statliga fastighetsregistermyndigheter ingår sedan den 1 juli 1990 i det statliga lantmäteriets organisation och har länet som verksamhetsområde.

I 29 kommuner verkar kommunala fastighetsregistermyndigheter med hela eller del av kommunen som verksamhetsområde.

Den statligt bedrivna verksamheten är anslagsfinansierad och hade 1993/94 en total kostnad på ca 102 mkr. Den kommunala fastighetsregistreringen finansieras med kommunala medel och motsvarade 1993/94 en uppskattad kostnad på 15 mkr.

2.2.3 Mätningsverksamhet

Den omorganisation av lantmäteriverksamheten som genomfördes 1972 innebar att ansvaret för produktionen av grundläggande kartor och mätningar delades mellan staten och kommunerna. Det ansågs att kommunerna via sitt ansvar för plan- och bebyggelsefrågorna och kommunens utveckling i olika avseenden också hade ett ansvar för erforderliga mätnings- och kartarbeten.

Staten är via det statliga lantmäteriet ansvarig för de geodetiska riksnäten och de allmänna kartserierna (ekonomiska och topografiska kartan) i skalområdet 1:10 000 och mindre. Kommunerna ansvarar för lokala stomnät och den storskaliga kartläggningen i skalområdet större än 1:10 000. Denna principiella ansvarsfördelning utesluter inte att kommunerna producerar även översiktliga

kartor för sin ärendehantering och översiktliga planering, liksom staten svarar för vissa storskaliga kartor t.ex. vid fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

MBK (mätning, beräkning och kartframställning) är benämningen på den samordnade kart- och mätningstekniska produktionen inom det kommunala ansvarsområdet.

Till MBK-verksamheten räknas stomnät, primärkartor, baskartor, samlingskartverk över ledningsnät, namngivning och belägenhetsadresser. Denna basfunktion utgör stöd för informationsbehandling inom sektorerna fysisk planering, plangenomförande och övrig kommunalteknisk verksamhet. Den sektoriella MBK-verksamheten omfattar olika typer av ärendeprodukter, t.ex. nybyggnadskartor, förrättningskartor, grundkartor och ledningskartor.

Kommunerna kan välja att ombesörja denna verksamhet genom egna organ, men har också möjlighet att anlita det statliga lantmäteriet eller enskilda konsultföretag.

Drygt hälften av landets kommuner har valt att inte inrätta egna organ för MBK-verksamheten. Några tiotal av dessa kommuner anlitar konsulter för att utföra MBK-verksamheten. 120 kommuner utan egen mätningsorganisation anlitar det statliga lantmäteriets lokala organisation för att utföra verksamheten enligt s.k. A-avtal. A-avtalet är ett normalavtal för samarbetet mellan enskilda kommuner och det statliga lantmäteriet. Det tillkom under 1970-talet för att långsiktigt kunna reglera samarbetet kring mätningsverksamheten och är utformat av Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet gemensamt. A-avtalen innebär att det statliga lantmäteriet mot ersättning svarar för delar av eller hela den fristående mätningsverksamheten och oftast även utför annan fastighetsrättslig och fastighetsekonomisk service i kommunen.

Knappt hälften av kommunerna i landet har valt att bygga upp kommunala organ - stadsingenjörskontor eller mätningskontor - som ombesörjer MBK-verksamheten. I 64 av dessa kommuner medverkar den kommunala mätningsorganisationen i förrättningsförberedelser, t.ex mätningstekniska moment, i den statligt bedrivna fastighetsbildningen. Formerna för denna medverkan

regleras sedan 1972 genom s.k. C-avtal. C-avtalet är liksom A-avtalet en form av normalavtal som upprättats gemensamt av Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet. Normalavtal C utgör grunden för lokala avtal mellan det statliga lantmäteriet och respektive kommun.

Det förekommer också olika kombinationer av A- och C-avtal, kallade specialavtal. Ett tjugotal kommuner har i dag specialavtal.

A-avtalen och specialavtalen är nu under avveckling på grund av att de faller under den nya lagen om offentlig upphandling (1992:1528). Den nya upphandlingslagens förhållande till C-avtalen är dock mera oklart. Jag kommer i avsnitt 5.10 att återkomma till frågan om kommunal medverkan i förrättningsförberedelser och C-avtalens framtida roll.

2.3 Den framtida fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen

Fastighetsbildningen torde i framtiden komma att behålla sin nuvarande karaktär av juridisk-teknisk process. Några större strukturförändringar förefaller inte vara aktuella. Förrättningsinstitutet kan dock komma att införas för ytterligare fall av markåtkomst och den praktiska verksamheten kommer att undergå väsentliga förändringar. På den judiciella sidan förväntas ett relativt större inslag av komplexa förrättningar. Vid utbyggnaden av samhällets infrastruktur i form av järnvägar, vägar, ledningssystem m.m. kan förrättningsförfarandet komma att användas i stället för dyrare och mera omständliga förfaranden vid markåtkomst i kombination med reglering av ekonomiska mellanhavanden mellan parter. Genom förrättning kan skadeförebyggande åtgärder som t.ex. markbyten och byggande av ersättningsvägar utredas och beslutas i nära kontakt med parterna och oftast i samförstånd mellan dessa. Ersättningsanspråk kan hanteras snabbt, enhetligt och rättssäkert.

Även den omständigheten att tätortsbyggande för boende och verksamheter väntas bli genomfört med mindre kommunalt

engagemang i markförsörjningen än tidigare, medför att komplicerade markåtkomstfrågor kan behöva fullföljas genom ett aktivt förrättningsförfarande.

Dessa och andra förändringar medför fortsatt stora krav på opartiskhet, obundenhet och kompetens hos förrättningslantmätarna.

Den tekniska delen av förrättningsarbetet kommer att förändras avsevärt genom att den utsätts för starka krav på snabbhet, rationalitet och kostnadsbesparingar. De möjligheter som öppnar sig genom den datatekniska utvecklingen kommer i sig att verka förändringsdrivande. Sambandet mellan fastighetsregistreringen, den allmänna kartläggningen samt den kommunala mätningen och storskaliga kartverksamheten, måste härvid beaktas. Utvecklingsarbeten i fråga om informationssystem och handläggningssystem pågår och kommer att behöva intensifieras med inriktning på bl.a. ett ökat utnyttjande av datateknik och därmed sammanhängande förändringar i arbetsorganisationen. Närmare samordning av fastighetsbildning och fastighetsregistrering har redan beslutats (se avsnitt 2.4). Alla dessa faktorer medför bl.a. ökade krav på personalens tekniska kompetens. Om flera organisationer skall samverka i den datatekniska informationshanteringen och i handläggningen av fastighetsbildningsärenden, ställs också krav på att dessa organisationer enkelt skall kunna utbyta information efter fastlagda standarder.

2.4 Aktuella förändringar i lantmäteriorganisationen

Riksdagen beslutade den 1 juni 1994 (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375) om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. Förslagen i propositionen grundade sig på Lantmäteri- och inskrivningsutredningens principbetänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) och remissbehandlingen av

detta (Ds 1994:68).

Riksdagsbeslutet innebär att Centralnämnden för fastighetsdata och Statens lantmäteriverk förs samman till en ny central myndighet benämnd Lantmäteriverket. Den nya myndigheten kommer att svara för både myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Dessa verksamheter skall dock hållas väl i sär.

På lokal och regional nivå avvecklas nuvarande statliga överlantmätar-, fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter och ersätts med 24 nya regionala *lantmäterimyndigheter* med i huvudsak länen som verksamhetsområde. Lantmäterimyndigheten i länet får som huvudsaklig uppgift att ombesörja fastighetsbildning och fastighetsregistrering. I arbetsuppgifterna kommer också att ingå bl.a. regional samordning och rådgivning inom såväl fastighetsområdet som mätnings- och kartområdet. Även om de nya myndigheterna får länet som verksamhetsområde, förutsätts verksamheten liksom för närvarande bedrivas i decentraliserad form med en utspridd lokalisering av kontor.

Omorganisationen innebär vidare att fastighetsregistreringen avvecklas som fristående funktion. I fortsättningen skall denna utföras av den myndighet som handlägger fastighetsbildningen.

Riksdagsbeslutet innebär vidare att en begränsad bolagisering av lantmäteriverksamheten skall genomföras, med målsättningen att senare avskilja ytterligare verksamheter för bolagisering eller privatisering. Uppdrag som kan skada förtroendet för myndighetsutövningen eller av andra skäl bör bolagiseras avskiljs från myndigheterna eller privatiseras. Viss lokalt utförd uppdragsverksamhet av karaktären myndighetsservice bör trots detta kunna bedrivas av de nya regionala myndigheterna vid sidan om myndighetsutövningen. Avsikten är att i instruktion för lantmäterimyndigheterna avgränsa denna verksamhet så noggrant att förutsättningarna blir klara för bl.a. olika aktörer på marknaden.

Arbetet med att förbereda genomförandet av omorganisationen drivs sedan september 1994 inom Utredningen om organisation av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten (OLoF) (dir. 1994:100 och 1994:145). Utredarens förslag skall enligt direktiven slutredovisas senast 1 maj 1995.

Jag har - i enlighet med de riktlinjer för mitt arbete som anges i mina direktiv - haft fortlöpande samråd med denna utredning.

3 Ansvaret för fastighetsbildningen

3.1 Ett delat ansvar

De riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten som beslutades av riksdagen 1970 (prop. 1970:188), innebar att ansvaret för fastighetsbildning och fastighetsregistrering delades mellan stat och kommun. Den statliga basorganisationen, byggd på en rikstäckande distriktsindelning, kompletterades med specialenheter för dels jord- och skogsbruksförrättningar, dels tätortsutveckling. För de senare kunde kommun som så önskade bli ansvarig. Det förutsattes också att kommunala fastighetsregistermyndigheter skulle kunna inrättas. Bestämmelser och villkor rörande det kommunala ansvaret reglerades genom en särskild lag om kommunal fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndighet (prop. 1971:58).

I prop. 1970:188 anförde ansvarigt statsråd följande om ansvaret för fastighetsbildningen (s. 53 f.):

> "Som jag ser det är frågan om huvudmannaskapet av relativt underordnad betydelse. Avgörande vikt bör enligt min mening i stället fästas vid att organisationen blir så effektiv som möjligt och medger smidig samverkan med andra organ inom samhällsplaneringen. De av mig förordade specialenheterna torde, oavsett huvudmannaskapet, i och för sig vara väl ägnade att tillgodose både effektivitetskravet och behovet av samverkan. I vissa fall kan emellertid samverkan otvivelaktigt ytterligare främjas, om specialenhet för bebyggelsefrågor ställs under kommunalt huvudmannaskap. Jag har tidigare framhållit att skäl kan anföras för att fastighetsbildningsmyndighet med särskild inriktning på förrättningar för tätortsutveckling också bör ha

hand om mätningsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. Om en kommun under alla omständigheter behöver egen organisation för mätningsverksamhet och om det finns förutsättningar att inom kommunen inrätta en specialenhet för tätortsförrättningar, kan det alltså med hänsyn till behovet av samordning mellan fastighetsbildning och mätningsverksamhet bedömas lämpligt att kommunen får vara huvudman för specialenheten så att all mätningsverksamhet kan förläggas till denna enhet. Också andra lokala förhållanden liksom kommunens egna önskemål i frågan kan motivera kommunalt huvudmannaskap för specialenhet av ifrågavarande slag. Jag anser därför att kommun som önskar vara huvudman för sådan enhet, skall ha möjlighet till detta."

En av grundtankarna bakom systemet med specialenheter var att detta skulle skapa en flexibel organisation. Specialenheter för t.ex. bebyggelseutveckling skulle kunna inrättas i den mån arbetsorganisatoriska förhållanden medgav detta och de lokala förutsättningarna var lämpliga. Avgränsningen mellan de kommunala enheterna för tätortsutveckling och de statliga distriktsenheterna skulle i princip vara funktionell - enheterna för bebyggelseutveckling skulle handlägga de frågor som enheten inrättats för. Ärendefördelningen skulle dock utmärkas av smidighet. I samverkan mellan distriktet och specialenheten skulle finnas möjlighet att anpassa ärendefördelningen ända ner på ärendenivå.

Även om systemet med specialenheter i princip byggde på en funktionell ärendefördelning, ansågs det praktiskt att i vissa fall kunna avgränsa specialenheternas uppgifter till vissa territoriella områden. Verksamhetsområdet för specialenheterna för tätortsutveckling kom därför att avgränsas geografiskt. Territoriella gränslinjer drogs upp som innebar att specialenheterna blev ett slags lantmäteridistrikt inom lantmäteridistriktet.

3.2 Erfarenheter av nuvarande ansvarsfördelning

Lantmäteriutredningen (LU80) redovisade i sitt slutbetänkande Lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation (DsBo 1983:3) en kartläggning av erfarenheterna av den dåvarande lokala lantmäteriorganisationen. Den lokala organisationen har sedan dess inte genomgått några betydande förändringar och de erfarenheter som redovisas i betänkandet är därför i huvudsak relevanta även i dag. Även Lantmäteri- och inskrivningsutredningen kunde i sitt senare betänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) konstatera att den problembild som Lantmäteriutredningen redovisade i stor utsträckning fortfarande är aktuell.

Med ledning av en enkätundersökning fann Lantmäteriutredningen att lantmäteriverksamheten i allt väsentligt fungerat bra i de kommuner som ansvarade för verksamheten inom kommunens hela yta. Verksamheten fungerade också väl i de kommuner där den enbart ombesörjdes av det statliga lantmäteriet. De problem som utredningen kunde konstatera uppstod i kommuner där verksamheten på något sätt var uppdelad mellan statliga och kommunala organ.

Vidare konstaterade Lantmäteriutredningen att den funktionella ansvarsfördelning som förutsattes mellan lantmäteridistrikten och specialenheterna för tätortsutveckling inte fungerat fullt ut.
De territoriella gränser som införts för specialenheter utgjorde i praktiken absoluta gränslinjer för ärendefördelningen. En fastlåsning vid territoriella gränser med många framställningar om ändringar av gränslinjerna mellan statliga och kommunala myndigheter hade uppstått.

I enkätundersökningen hade även påpekats att det förhållande att två myndigheter var verksamma inom samma kommun kunde orsaka förvirring hos sakägarna och ofta orsakade onödigt dubbelarbete.

Utredningen kunde vidare påvisa vissa problem i samband med Lantmäteriverkets beslut om utformningen av den lokala organi-

sationen. Intressena av att upprätta en specialenhet för tätortsutveckling kom här att vägas mot möjligheterna att behålla ett visst verksamhetsunderlag för den statliga distriktsenheten. Motsvarande avvägningar gjordes i fråga om storleken på specialenheternas verksamhetsområden. Resultatet av dessa avvägningar kunde få till följd att specialenhet inrättades i en kommun, medan en annan kommun som anfört i stort sett samma skäl för sitt önskemål nekades en specialenhet. På motsvarande sätt gavs vissa specialenheter större territoriella verksamhetsområden än andra. Dessa förhållanden hade enligt utredningen skapat en osäkerhet om kriterierna för möjligheterna att inrätta specialenheter för tätortsutveckling samt för avgränsningen av enheternas geografiska verksamhetsområden.

Lantmäteriutredningen fann dessutom att C-avtalen och tillämpningen av dessa medförde liknande problem. När C-avtalen ingicks efter omorganisationen 1972 avsåg de i allmänhet det eller de områden där lagen om fastighetsbildning i stad tidigare tillämpats, dvs. en del eller till och med delar av kommunen. Härigenom skedde en geografisk uppdelning av flera kommuner med C-avtal på motsvarande sätt som i vissa kommuner med ett delat ansvar för fastighetsbildningen. Utanför C-avtalsområdet skapades också en liknande situation som i kommuner med ett delat ansvar på det sättet att en organisation svarade för fastighetsbildningen och en annan för mätningsverksamheten.

Utredningen drog slutsatsen att situationen både i kommuner med delat ansvar för fastighetsbildningen och i C-avtalskommuner präglades av en intresseavvägning mellan önskemål från den kommunala organisationen om att ombesörja så stora delar av verksamheten som möjligt och å andra sidan den statliga organisationens önskemål att handha verksamheten inom sina enheter. I båda fallen hade ovan påpekade förhållanden medfört en statisk organisation med ibland besvärliga intresseavvägningar och problem med samverkan.

Slutligen fann Lantmäteriutredningen att bedömningen av fastighetsbildningslagstiftningens användningsområden i framtiden och betydelsen av rutin hos förrättningslantmätaren varierade mellan statliga och kommunala företrädare. Från den statliga sidan

hävdades i utredningen att fastighetsbildningsfrågorna skulle komma att bli alltmera komplicerade genom den successiva övergången från nyexploatering till ombyggnads- och saneringsverksamhet med expropriativa inslag i fastighetsbildningen. Mot denna bakgrund ansågs det motiverat att förrättningslantmätarna var sysselsatta med förrättningsverksamhet i stor omfattning. Från den kommunala sidan hade i stället framförts uppfattningen att fastighetsbildningen mera skulle komma att bli en verkställighetsåtgärd, där de principiella frågorna skulle lösas genom planåtgärder, förhandlingar och liknande. Kommunala företrädare framhöll därför att möjligheten att integrera fastighetsbildningsmyndigheten i den kommunala organisationen var en viktigare fråga.

3.3 Tidigare överväganden och handlingsalternativ

I föregående avsnitt presenterades de problem kopplade till det delade ansvaret för fastighetsbildningen som beskrevs av Lantmäteriutredningen (LU 80) i slutbetänkandet DsBo 1983:3. Samma utredning skisserade också sex möjliga handlingsalternativ för en organisationsförändring, trots att detta inte ingick i dess uppdrag. Även om inget av dessa handlingsalternativ utmynnat i praktiska reformer, är de av intresse som sammanfattning av tänkbara lösningar i fråga om ansvaret för fastighetsbildningen.

Utredningens första och andra alternativ var ytterlighetsalternativ, innebärande kommunalisering respektive förstatligande av fastighetsbildningen.

En kommunalisering skulle enligt utredningen ge kommunerna ökade möjligheter att integrera lantmäteriåtgärder med annan kommunal verksamhet. Problemen med det delade ansvaret för fastighetsbildning, med C-avtal samt med dubbelarbete antogs försvinna genom detta alternativ. Samtidigt skulle emellertid nya

problem tillstöta, bl.a. i samband med verksamheten inom specialenheterna för jord- och skogsbruk. Utredningen menade också att en kommunalisering skulle leda till en betydande omorganisation där ett stort antal anställda skulle komma att beröras. En kraftig utbyggnad av den kommunala organisationen skulle krävas, där det troligen skulle bli svårt för mindre kommuner att anpassa organisationen efter behovet.

Utredningen fann att även ett förstatligande av verksamheten skulle innebära att problemen med ett delat ansvar för fastighetsbildningen, med C- avtal samt med dubbelarbete skulle försvinna. Ett förstatligande skulle dock gå emot strävanden att kommunalisera verksamheter inom samhällsplaneringen och nya gränsdragningsproblem skulle kunna uppstå mot andra kommunala organ. Liksom en kommunalisering skulle ett förstatligande dessutom innebära en stor organisationsförändring omfattande många anställda.

Alternativ tre kallade utredningen för odelbarhetsalternativet. Detta tog fasta på utredningens erfarenhet att ett delat ansvar för fastighetsbildningen inom samma kommun fungerat mindre bra och förutsatte att endast en fastighetsbildningsmyndighet skulle verka inom varje kommun. I kommuner där den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten redan hade ett verksamhetsområde som sträckte sig över merparten av kommunen, skulle dess område kunna utvidgas till att omfatta hela kommunen. I kommuner där den kommunala myndigheten endast utförde en mindre andel av förrättningarna inom en begränsad del av kommunens område, skulle i stället ansvaret övertas av den statliga fastighetsbildningsmyndigheten.

Alternativ fyra innebar att kommunerna skulle ges valfrihet att inrätta egen fastighetsbildningsmyndighet. Detta alternativ skulle, som utredningen såg det, ge goda möjligheter för kommunerna att ordna verksamheten på ett för den enskilda kommunen bra sätt. Alternativet ansågs dock leda till problem för de mindre kommunerna, eftersom staten med kraftigt minskat ärendeunderlag inte skulle kunna bedriva en effektiv verksamhet med god service till övriga kommuner.

Utredningens femte alternativ innebar i princip oförändrad organisation, men med mera preciserade riktlinjer för inrättandet av kommunala myndigheter och för utformningen av deras verksamhetsområden. Sådana preciseringar antogs minska osäkerhet och konfliktpunkter i organisationen. Utredningen påpekade dock att följden även skulle bli begränsningar i möjligheten till en allsidig och fri prövning från fall till fall.

Utredningens sjätte och sista alternativ berörde inte i första hand själva organisationen. Alternativet byggde i stället på en förenkling och avformalisering av fastighetsbildningsverksamheten vid bl.a. de förrättningar då inga motstridiga intressen förelåg. Tanken var att fastighetsbildning i normalfallet skulle utföras av kommunalt organ, medan statliga fastighetsbildningsmyndigheter enbart skulle göra en slutlig prövning och registrering av ärendet. Endast vid mera komplicerade ärenden, eller ärenden där motstridiga intressen förelåg, skulle den statliga myndigheten engagera sig mera i ärendet och/eller handläggning ske i förrättningsform. Detta alternativ skulle enligt utredningen kunna ge goda möjligheter att integrera fastighetsbildningsarbetet i plan- och byggprocessen och skulle troligen lösa upp konflikter i samband med C-avtal.

4 Utgångspunkter och grundläggande ställningstaganden

4.1 Fastighetsbildningsverksamheten är en del av infrastrukturen

Fastighetsbildningsverksamhet (fastighetsbildning inklusive fastighetsregistrering) utgör grunden för landets indelning i fastigheter och för förändringar i denna indelning. Fastighetsindelningen ligger bl.a. till grund för redovisningen av äganderätten till mark och samhällets styrning av markanvändningen. Ett väl fungerande fastighetsbildningssystem är i sin tur av grundläggande betydelse för samhällsfunktioner som fysisk planering, markanvändning, fastighetsomsättning, kreditmarknaden med fastigheter som pant, fastighetstaxering och fastighetsbeskattning, folkbokföring och statistikproduktion. Fastighetsbildningsverksamheten är sålunda av stor betydelse för angränsande statliga, kommunala och privata verksamheter med viktiga funktioner inom samhällsekonomin. Den utgör på detta sätt en viktig del av samhällets infrastruktur och är därmed av starkt statligt intresse.

Ovanstående infrastrukturella grundsyn på berörda verksamheter har tidigare framhållits av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (SOU 1993:99) och i regeringens proposition Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166). Jag ansluter mig till detta synsätt och anser att ansvaret för fastighetsbildningen i grunden är en statlig angelägenhet. Staten har ett övergripande ansvar för att det i hela landet finns en väl fungerande organisation för fastighetsbildningsverksamheten.

4.2 Sambandet med den kommunala plan- och byggprocessen

Det finns ett starkt behov av att samordna fastighetsbildningen med den kommunala plan- och byggprocessen. I tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) har många kommuner i ökad utsträckning samordnat planläggning och plangenomförande. Inom ramen för plan- och byggprocessen arbetar kommunerna med att hålla samman verksamheterna med kartframställning - fysisk planläggning - fastighetsbildning - bygglov - besiktningar/mätningar. Fastighetsbildning och fastighetsregistrering blir successivt alltmer integrerade delar av sektorsövergripande ADB-baserade informationssystem inom kommunerna.

Behovet av samordning mellan fastighetsbildning och övriga aktiviteter inom den kommunala plan- och byggprocessen löses på olika sätt beroende på graden av kommunal medverkan i fastighetsbildningen. I de kommuner där det statliga lantmäteridistriktet ansvarar för både mätnings- och fastighetsbildningsverksamhet - främst A-avtalskommunerna - är strävan att den statliga myndigheten via en lokal närvaro skall kunna ha samråd med kommunala myndigheter som är aktiva inom plan- och byggprocessen. Ofta finns personal från den statliga myndigheten vid vissa tider till förfogande i kommunens lokaler. Statliga förrättningslantmätare föredrar i många kommuner fastighetsbildningsärenden i byggnadsnämnden. I de kommuner där kommunalt mätningskontor medverkar i tekniska moment i förrättningen (förrättningsförberedelser) kan kommunen nå rationaliseringsvinster genom att samordna förrättningsförberedelserna med övrig MBK-verksamhet i anslutning till plan- och byggprocessen. När kommunen har ansvaret för hela fastighetsbildningen via egen fastighetsbildningsmyndighet kan ytterligare steg tas mot en sammanhållen process i samhällsbyggandet.

I Lantmäteri- och inskrivningsutredningens principbetänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) studerades frågan om fastighetsbildningens integration i plan- och byggprocessen ingående. Utredningen fann att påtagliga

effektivitetsvinster kunde göras inom fastighetsbildningen när den har samband med plan- och byggprocessen. Dock påpekade utredningen att verkliga förenklingar och besparingar kräver att integreringen går längre än till att kommunen svarar för förrättningsförberedelserna medan en statlig fastighetsbildningsmyndighet handhar myndighetsutövningen i förrättningsförfarandet.

Enligt utredningen utgör den genomförandebeskrivning som upprättas enligt plan- och bygglagen en viktig del av bakgrundsmaterialet för beslut om genomförandet av detaljplaner. Fastighetsbildningen utgör en del av plangenomförandet och studeras därför parallellt med utformningen av detaljplanen. Genomförandebeskrivningen kan i den del den berör det fastighetsrättsliga genomförandet vara vägledande för fastighetsbildningsmyndighetens prövning vid förrättningar. Att genomförandeplanen är vägledande innebär dock inte att den har självständig rättsverkan, utan att den skall uppfattas som ett samrådsyttrande av berörd myndighet. Fastighetsbildningsmyndigheten prövar självständigt aktuella förrättningsåtgärder och gör en avvägning mellan berörda intressen.

Fastighetsbildningsmyndighetens juridiskt obundna ställning hindrar inte att den inom plan- och byggprocessen utgör en viktig del i ett samrådsförfarande mellan olika aktörer. Olika delmoment i plan- och byggprocessen har en tendens att bli mera integrerade på grund av kommunernas strävan att förkorta processen och ett allt vanligare projektinriktat arbetssätt. En tyngdpunktsförskjutning från nyproduktion av bostäder inom nya exploateringsområden till sanering och komplettering av befintliga bostadsområden, ställer nu också högre krav på samordning inom den fysiska planeringen. Fastighetsbildningsfrågorna måste i dag på ett helt annat sätt än tidigare lösas samtidigt med utformningen av detaljplaner. Plan- och bygglagens bestämmelser om att fastighetsbildningen skall vara genomförd för erhållande av bygglov ställer dessutom ökade krav på snabbhet och närhet till den kommunala förvaltningen. Sammantaget är fastighetsbildningen ofta en del av många andra aktiviteter och berör många olika intressenter i plan- och byggprocessen. Fastighetsbildningen är i detta perspektiv en del i en process där

insatser från olika aktörer utgör delar i ett projektinriktat arbetssätt.

Min bedömning är att det kommunala behovet av att samordna fastighetsbildningen med övriga aktiviteter och aktörer inom plan- och byggprocessen motiverar en fortsatt kommunal medverkan inom fastighetsbildningen. Jag anser också att denna medverkan kan gå längre än till endast de tekniska momenten i förrättningsarbetet. Det förefaller rimligt att en effektiv och tidsbesparande plan- och byggprocess skulle befrämjas av att kommun där så i övrigt är lämpligt ges ett ansvar för hela förrättningsprocessen.

Fastighetsbildning innebär myndighetsutövning, där motstående intressen ofta skall sammanvägas av en oberoende och opartisk förrättningsman. Vid många förrättningar, speciellt inom detaljplanelagda områden, är kommunen sakägare. Det är vid handläggningen av sådana förrättningar av yttersta vikt att fastighetsbildningsmyndigheten står oberoende från kommunala mark- och exploateringsintressen. Det bör därför påpekas att en integrering av fastighetsbildning under kommunalt ansvar med aktiviteter inom plan- och byggprocessen inte är oproblematisk ur rättssäkerhetssynpunkt. Jag kommer i avsnitt 4.3 att behandla bl.a. de rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras i detta sammanhang.

4.3 Rättssäkerheten är ett grundkrav

I utredningens direktiv framhålls att en reformerad organisation för fastighetsbildningsverksamheten måste utformas med rättssäkerheten som grund. I regeringens proposition En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. (prop. 1993/94:214) betonas att fastighetsbildning i sin helhet utgör myndighetsutövning och att myndigheter som handhar fastighetsbildning så långt möjligt bör vara oberoende av andra statliga eller kommunala intressen. Propositionen understryker vidare att rättssäkerheten är en given utgångspunkt för myndighetsutövning och organisatoriska åtgärder som rör denna. I detta sammanhang betonas att rättssäkerheten också handlar om medborgarnas förtroende för verksamheten - en effektiv verksamhet förutsätter att ett sådant förtroende finns. Att upprätthålla rättssäkerheten och medborgarnas förtroende för

fastighetsbildningen är en central uppgift för såväl statliga som kommunala fastighetsbildningsmyndigheter.

En hög kompetens hos förrättningslantmätaren är en viktig aspekt av rättssäkerheten vid fastighetsbildning. Samtliga lantmäterimyndigheter skall äga sådan kompetens att sakägare oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet garanteras en hög kvalitet på förrättningen. Det handlar här om att tillgodose krav på lika behandling och förutsägbarhet i myndighetsutövningen.

Lantmäterimyndighetens oberoende ställning i förhållande till enskilda och allmänna intressen är av central betydelse. Myndigheten skall inte kunna misstänkas för att vara partisk i handläggningen. I dessa hänseenden har uppmärksammats vissa principiella problem vid både statliga och kommunala lantmäterimyndigheter. Det statliga lantmäteriet utför t.ex. på uppdrag utredningar och värderingar som sedan kan åberopas av part vid en förrättning. Den uppdelning av det statliga lantmäteriets verksamhet mellan myndigheter/myndighetsutövning och bolag/uppdragsverksamhet som beslutats av riksdagen och nu är under närmare utformning, kommer dock att åtgärda dessa problem.

På den kommunala sidan består problemet i att kommunen ofta är part vid förrättningar som handläggs vid den kommunala myndigheten. I vilken utsträckning detta innebär problem ur rättssäkerhetssynpunkt hänger bl.a. samman med hur kommunala fastighetsbildningsmyndigheter inordnats i den kommunala organisationen. Lantmäterimyndigheten bör inordnas i den kommunala organisationen så att den är oberoende i förhållande till de kommunala organ som ansvarar för uppgifter där kommunen uppträder som exploatör, fastighetsägare och fastighetsförvaltare. Det rör sig här om verksamheter som t.ex. köp och försäljning av fast egendom, exploatering, markupplåtelser m.m.

Från kommunalt håll har påpekats att några konkreta rätts säkerhetsproblem på grund av partiskhet i kommunal fastighetsbildning inte har kunnat påvisas. Ingen kommun har blivit fälld för jäv vid fastighetsbildning sedan kommunala fastighetsbildningsmyndigheter började verka i början av 1970-talet. Antalet överklaganden av beslut vid dessa myndigheter är mycket få.

Det har också anförts att de viktigaste markanvändningsbesluten fattas genom antagande av detaljplaner. Till skillnad från beslut om fastighetsbildning överklagas detaljplanebeslut relativt ofta. Kommunernas rätt att fatta beslut enligt plan- och bygglagen har dock inte ifrågasatts, trots att planläggningen ofta berör markområden som ägs av kommunerna och trots att detaljplaner kan få expropriativa effekter.

Slutligen har kommunala företrädare betonat att kommunerna numera också ansvarar för myndighetsutövning - bl.a. inom miljöskydd och socialtjänst - där beslut av stor betydelse för enskilda fattas.

I detta sammanhang bör dock erinras om fastighetsbildningens speciella karaktär och ställning i förhållande till kommunal myndighetsutövning i allmänhet. Kommunal myndighetsutövning enligt t.ex. plan- och bygglagen och miljöskyddslagen har karaktären av administrativt beslutsfattande med rättsverkningar gentemot enskilda. Förrättningar vid statliga och kommunala fastighetsbildningsmyndigheter berör dock ibland frågor om rättsförhållanden mellan enskilda intressen. I den mån frågorna inte kan redas ut i samförstånd mellan de berörda parterna är dessa hänvisade till en lösning i judiciell ordning. Förrättningslantmätaren får härvid rollen av opartisk domare som gör avvägningar mellan partsintressen och vars beslut har fastighetsrättslig verkan.

Vidare bör uppmärksammas att beslut om planer och bygglov enligt plan- och bygglagen inte är så avgörande för fastighetsbildningen att denna endast kan betraktas som ett oproblematiskt led i genomförandet av detaljplaner. Planer och bygglov anger ramar för markens användning och kan ligga till grund för inlösen av mark. Särskilt vid den form av avstyckning som är vanligast i tätortsområden är de i hög grad styrande för fastighetsbildningen. Emellertid måste förrättningslantmätaren i alla ärenden svara för civilrättsliga bedömningar och avgöranden, t.ex. vad gäller sakägares behörighet och befintliga fastighets- och ägandeförhållandena. Tolkningar kan också behöva utföras av överenskommelser som ingetts för att ligga till grund för förrättningen. Vid sidan av de oftast mindre komplicerade avstyckningarna, förekommer också mera juridiskt komplicerade förrättningar inom

både tätorts- och landsbygdsområden. Stora krav på juridisk kompetens ställs därför på alla fastighetsbildningsmyndigheter oavsett huvudman.

Det ovan sagda motsäger inte min slutsats att inga konkreta uttryck för rättssäkerhetsproblem kan påvisas inom den kommunala fastighetsbildningen. Mina överväganden och förslag rörande rättssäkerhetsaspekter är därför inte betingade av att några faktiska brister härvidlag behöver åtgärdas. Rättssäkerheten kan dock ges en vidare definition än frånvaro av överklaganden. Den kan formuleras som en rättighet för medborgarna att inte ens behöva misstänka partiskhet eller jäv. Mina överväganden och förslag är motiverade av en sådan formulering av rättssäkerheten. Det är också viktigt att säkerställa att rättssäkerheten inte rubbas vid stundande organisationsförändringar, samt att understryka dess betydelse som grund även för den framtida fastighetsbildningsverksamheten.

4.4 Behovet av samverkan mellan stat och kommun

Frågan om ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten bör sättas in i ett vidare perspektiv genom att relateras till de krav som teknikutvecklingen ställer på både statliga och kommunala myndigheter. Mot bakgrund av redan genomförda och kommande stora gemensamma insatser inom fastighetsinformationsområdet, förefaller frågan om ansvaret för fastighetsbildningen vara ett organisatoriskt problem av mindre betydelse. Icke desto mindre medför behovet av samverkan och samordning mellan stat och kommuner att frågan om ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten bör finna en snar lösning för att inte i onödan försena angelägna gemensamma insatser på fastighets- och landskapsinformationsområdena. Det är viktigt med ett konstruktivt samarbete mellan stat och kommun för att ta till vara de möjligheter till effektivisering och rationalisering som fortlöpande öppnar sig. Det

är därför en viktig del av mitt uppdrag att sträva efter att åstadkomma ett så gynnsamt samarbetsklimat som möjligt mellan staten och kommunerna inom hela lantmäterisektorn.

Eftersom den kommande utvecklingen inom fastighetsbildningsområdet rymmer många gemensamma uppgifter borde fastighetsbildningsverksamheten kunna ses som en för staten och kommunerna gemensam infrastrukturell uppgift. Ett sådant synsätt borde leda till en närmare integrering av statlig och kommunal verksamhet i stället för den tendens till markering av avstånd som nu finns. Detta borde t.ex. avspeglas i gemensamma utvecklingsinsatser, samråd, utbildning, information osv.

Det ovan sagda innebär inte att problemen i umgänget mellan stat och kommuner framstår som dramatiska i dag. Tvärtom är mitt intryck att samarbetet mellan statliga och kommunala myndigheter på den lokala nivån oftast fungerar mycket bra. Potentiella konfliktområden som t.ex. ärendeuppdelningen mellan statliga och kommunala fastighetsbildningsmyndigheter, har i flera fall lösts genom hållbara informella överenskommelser som är funktionella för båda parter. Ett samarbete finns mellan Svenska kommunförbundet och Centralnämnden för fastighetsdata (CFD), bl.a. om att CFD skall vara den kanal via vilken kommunerna maskinellt kan uppfylla sin rapporteringsskyldighet till olika statliga myndigheter.

För att belysa mina resonemang om behovet av samverkan, kommer jag nedan att ge några exempel på områden där stat och kommuner nu mera aktivt bör engagera sig i gemensamt utvecklingsarbete.

Geografisk fastighetsinformation (GFI)

Fastighetsdatasystemet saknar idag möjlighet till geografisk presentation av fastighetsinformation. Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet har emellertid i samverkan utarbetat ett förslag till hur ett system för redovisning av den geografiska fastighetsindelningen skall kunna byggas upp och fogas ihop med de data som redan finns i fastighetsdatasystemet. Konceptet till en sådan grafisk komplettering av fastighetsdatasystemet benämns GFI

(geografisk fastighetsindelning). GFI-konceptet bygger på att geografiska data om fastighetsindelningen samlas i databaser med samma teknik och programvara som kommunerna och Lantmäteriverket normalt använder för lagring och tillhandahållande av landskapsinformation. En förutsättning för GFI är bl.a. att den kan grundas på information i kommunala primärkartor.

Via dataterminaler skall GFI erbjuda lättillgänglig, aktuell och kostnadseffektiv information i form av t.ex. kartor över landets alla fastigheter med beslut om markanvändning. Data från GFI väntas få stor betydelse som grunddata i geografiska informationssystem (GIS). GFI förutses få en bred användning med betydande samhällsekonomiska spridningseffekter. Stora kunder är bl.a. det statliga lantmäteriet, kommunerna, skogsförvaltare, kraftproducenter och Telia.

GFI-projektet är en gemensam investering i infrastruktur av staten genom det statliga lantmäteriet och kommunerna. Lantmäteriverket svarar för att samla in den grundläggande kartinformationen inom landsbygdsområdena och kommunerna för motsvarande arbete inom huvudsakligen tätorterna. Utifrån detta basmaterial skall enligt konceptet statliga och kommunala fastighetsregistermyndigheter svara för uppbyggnaden av systemet.

GFI underlättar en integration av fastighetsbildning och fastighetsregistrering. En integrering av dessa verksamheter öppnar stora möjligheter till rationaliseringar och förenklingar. Här krävs dock teknisk samordning mellan fastighetsdatasystemet å ena sidan och handläggningsrutinerna för fastighetsbildning och fastighetsregistrering å den andra.

Integrering av fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Under hösten 1995 avslutas arbetet med att skapa ett ADB-baserat fastighets- och inskrivningsregister, det s.k. fastighetsdatasystemet. Systemet har byggts upp under ledning av Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) i samarbete med Lantmäteriverket, Domstolsverket och kommunerna. Förutom fastighets-, inskrivnings- och pantbrevsregister innehåller fastighetsdatasystemet också ett

basregister över byggnader, vilket i sin tur i framtiden kan komma att utgöra grund för basregister över adresser och lägenheter m.m. Fastighetsdatasystemet har förbättrat försörjningen med fastighetsbaserad information och har inneburit förenklingar, besparingar och nya tillämpningar inom många användningsområden. Information från systemet utnyttjas av ett stort antal myndigheter, banker och andra företag samt enskilda. Som regeringen framhållit i propositionen Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166) har dock utbyggnaden av fastighetsdatasystemet inte åtföljts av någon egentlig integration mellan fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Båda verksamheterna kan rationaliseras och effektiviseras genom att kopplas samman datatekniskt. Detta förutsätter dock att ADB-stödda handläggningssystem utvecklas. Lantmäteriverket har utarbetat ett persondatorbaserat handläggningssystem för lokal mätning och kartering, betecknat AutoKa-PC eller APC. I samarbete mellan Lantmäteriverket och CFD pågår också ett arbete för att utveckla ett motsvarande system för den administrativa delen av förrättningsförfarandet. Detta utvecklingsarbete baserar sig på ett redan befintligt stödsystem vid förrättningar kallat HELAS. Utvecklingsarbetet med ADB-stödda handläggningssystem har hittills visat sig gå relativt långsamt bl.a. beroende på tekniska och ekonomiska problem. Här finns därför ett ytterligare behov av gemensamma utvecklingsinsatser av stat och kommuner för att inhämta effektivitetsvinster samt förstärka och utveckla förrättningsförfarandet.

Ajourhållning

Fullföljandet och vidareutvecklingen av fastighetsdatasystemet och en digital registerkarta i GFI-form leder successivt till att samarbetet om ajourhållningen blir en allt viktigare uppgift. Ajourhållning av GFI skall ske kontinuerligt och samordnas med ajourhållningen av fastighetsdatasystemet. Härmed garanteras också en fullständig överensstämmelse mellan dessa system.

Ajourhållningen av GFI skall bygga på principen "registrering vid källan" och utföras av både statliga och kommunala myndigheter. Samverkan med kommunerna blir en nyckelfråga i detta

sammanhang. Väl fungerande former finns redan för kommunernas medverkan i uppbyggnad och ajourhållning av basregistret över byggnader. Detta gäller även för andra delar av fastighetsdatasystemet. För en mer utvecklad samverkan i syfte att undvika dubbelarbete och effektivisera verksamheten krävs insatser för att skapa en helhetslösning för samarbetet mellan den nya statliga lantmäteriorganisationen och kommunerna.

Lantmäteriverket har redan i dag en samordningsroll vad gäller uppbyggnad och ajourhållning av nationella databaser för lägesbestämd information. Verket bedriver även rådgivningsverksamhet regionalt och lokalt inom fastighets- och landskapsinformationsområdena. En förstärkning av samordningsfunktionerna för att främja spridningen av teknik, kompetens och information om standarder, tillgängliga databaser och ajourhållningsrutiner är dock önskvärd, kanske framförallt på regional och lokal nivå. Även ajourhållningen av de nationella databaserna för lägesrelaterad information bör ske så nära källan som möjligt. Detta kan bl.a. ske genom att utnyttja information från kommunala kartdatabaser.

4.5 Behovet av en stabil och långsiktig organisation

En nackdel med den nuvarande organisationen för fastighetsbildning är att den inte tillåtit smidiga förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Visserligen har de geografiska gränserna mellan statliga och kommunala myndigheter justerats vid ett flertal tillfällen, men inga nya C-avtal har tecknats sedan 1972 och antalet kommunala fastighetsbildningsmyndigheter är i stort sett oförändrat. Trots att det vid inrättandet av organisationen för fastighetsbildning förutsattes att denna skulle vara flexibel och anpassas efter samhällsutvecklingen, tycks organisationen befinna sig i ett låst läge där konflikter kring befintliga positioner lätt uppstår.

Samtidigt som ett behov av ökad flexibilitet föreligger, framhåller mina direktiv behovet av att skapa en över tiden stabil organisation för fastighetsbildningsverksamheten. Detta behov framstår som extra viktigt mot bakgrund av verksamhetens viktiga funktion som infrastruktur och den snabba tekniska utvecklingen.

En stabil organisation kan i princip skapas på två sätt. Det ena alternativet innebär att det slås fast att en viss organisationsutformning skall gälla tills vidare med mycket små möjligheter till förändringar inom den givna ramen. Hur organisationen är utformad när den tillskapas blir här viktigare än vilka villkor och kriterier som styr organisationsförändringar. Det andra alternativet innebär att organisationen utformas så att den i grunden är flexibel, men med fasta och mycket tydliga villkor för hur förändringar kan ske.

Jag bedömer att en stabil och långsiktig organisation för fastighetsbildningsverksamheten bäst skapas inom ramen för det andra alternativet. Den viktigaste förutsättningen för en stabil organisation är brett förankrade, fasta och tydliga villkor för ansvarsfördelningen och förändringar i denna. Inom ramen för en sådan organisationsutformning bör förändringar kunna ske utan någon större dramatik.

5 Fastighetsbildning - ett statligt ansvar med möjlighet till kommunal medverkan

5.1 Ett delegerbart statligt ansvar

Jag har i föregående kapitel tagit ställning för att huvudansvaret för fastighetsbildningsverksamheten även i fortsättningen skall åvila staten. Detta är naturligt mot bakgrund av verksamhetens karaktär av infrastruktur. Den statliga lantmäteriorganisationen fyller dessutom på flera sätt sin uppgift väl. Den svenska organisationen för fastighetsbildning är internationellt uppmärksammad och erkänd för sin effektivitet och rättssäkerhet. Utvecklingsinsatser krävs dock för att bl.a. förkorta handläggningstider, minska kostnaderna och integrera fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Sådana utvecklingsinsatser kommer nu att successivt genomföras inom den statliga lantmäteriorganisationen. Resultaten från dessa insatser skall kunna tillämpas oavsett ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom verksamhetsområdet.

Jag har också kunnat konstatera att det finns ett starkt samband och behov av samordning mellan fastighetsbildning och framförallt den kommunala plan- och byggprocessen. Min bedömning är att även befintliga kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter utfört sina uppgifter väl. Ingen kommun har blivit fälld för jäv vid förrättning och de erfarenheter av kommunal fastighetsbildning utredningen tagit del av pekar inte på några kompetensproblem vid kommunala myndigheter. Dessa förhållanden talar för en fortsatt kommunal medverkan inom fastighetsbildningen.

Den tekniska utvecklingen inom lantmäteriområdet är snabb. Ny teknik med åtföljande nya tillämpningar och rationaliseringsmöjligheter introduceras successivt och kräver stora investeringar i en nära framtid. Utvecklingen inom fastighets- och landskapsinformationsområdena kräver samordning och samverkan mellan stat och kommuner. Det stora behovet av gemensamma insatser överskuggar enligt min mening den organisatoriska frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller fastighetsbildningsverksamheten. Fastighetsbildningen bör ses som *en* viktig gemensam uppgift inom ramen för ett brett, fördjupat och förtroendefullt samarbete mellan stat och kommun.

Mina förslag vad gäller den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun utgår från ovanstående förhållanden och ställningstaganden. I huvudsak innebär förslagen att ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i grunden åvilar staten via Lantmäteriverket, men att detta ansvar enligt vissa villkor och efter särskild ansökan kan delegeras till en kommun. Kommun som erhåller ett delegerat ansvar inrättar en lantmäterimyndighet för att handha verksamheten. Lantmäteriverket prövar ansökningar om delegation och har tillsyns- och samordningsansvar för såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter.

Som påpekades redan i Lantmäteriutredningens slutbetänkande (DsBo 1983:3) kan de hittills gällande riktlinjerna för kommunal medverkan i fastighetsbildningsverksamheten förefalla oprecisa. De avvägningar som gjordes i samband med beslut om inrättande av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och vid utformningen av dessa myndigheters verksamhetsområden var enligt utredningen inte helt kända vilket skapade osäkerhet och konflikter. Lantmäteriutredningen ansåg mot denna bakgrund att en precisering av riktlinjerna för ansvarsfördelningen var en tänkbar utgångspunkt för en reformering av den lokala lantmäteriverksamheten.

Ett viktigt mål för mina förslag är att nu skapa ökad klarhet i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun genom att tydliggöra kriterierna för kommunal medverkan i fastighetsbildningsverksamheten. En viktig utgångspunkt är därvid att de villkor för kommunal medverkan som jag föreslår är avsedda att vara den enda bedömningsgrunden för Lantmäteriverkets beslut om

delegation till en kommun.

Vid utformningen av den lokala organisationen har hittills intressena för att inrätta specialenhet för tätortsutveckling vägts mot möjligheterna att behålla ett tillräckligt verksamhetsunderlag för de statliga lantmäterimyndigheterna. De problem som detta har lett till har beskrivits i avsnitt 3.2. Enligt min mening bör därför en sådan avvägning inte längre komma i fråga vid prövning av delegation till kommun.

Den omorganisation av det statliga lantmäteriet som kommer att genomföras under de närmaste åren innebär att nuvarande lantmäteridistrikt och statliga specialenheter ersätts av regionala enheter med länen som verksamhetsområde. Tillsammans med integreringen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering skapar detta förutsättningar för att nå en rationell verksamhet vid de statliga myndigheterna utan att särskilda hänsyn till det egna verksamhetsunderlaget behöver tas vid beslut om kommunala myndigheter.

Lantmäteriverket har som central myndighet inom lantmäteriområdet ett ansvar för att anpassa sin organisation och verksamhet till de nya grundförutsättningar som omorganisationen och ställningstagandena om ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten skapar. Utredningen om organisationen för lantmäteri- och fastighetsdata (OLoF) (dir. 1994:100 och 1994:145) har pekat på de möjligheter till bättre flexibilitet och rationalitet som öppnar sig genom t.ex. samverkan mellan de regionala lantmäterimyndigheterna.

5.1.1 Sakfrågor som kräver närmare överväganden

Mitt förslag med ett delegerbart statligt ansvar för fastighetsbildningsverksamheten kräver närmare preciseringar på flera punkter för att överensstämma med de målsättningar som återfinns i mina utredningsdirektiv. Jag kommer nedan att kort redogöra för

vilka sakfrågor som kräver vidare bearbetning samt var dessa återfinns i betänkandet.

Villkor för delegation och formerna för förändringar i ansvarsfördelningen

Direktivens önskemål om en stabil organisation och ett framtida gynnsamt samarbetsklimat inom lantmäterisektorn kräver att villkoren för delegation till kommun görs klara och tydliga samt att smidiga former skapas för förändringar i ansvarsfördelningen. Mina överväganden i avsnitt 5.2, 5.3, 5.5, 5.7 och 5.8 utmynnar i ett antal villkor för delegation som är avsedda att ha den klarhet som krävs för en så långt möjligt problemfri tillämpning.

Ansvarsfördelningen på lokal nivå

En ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildningsverksamheten innebär bl.a. att ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala lantmäterimyndigheter på lokal nivå, dvs. inom en kommun, måste utformas så att oklarheter i myndighetsstrukturen undviks. Detta är viktigt för att undvika dubbelarbete och oenigheter kring ärendeuppdelningen samt för att skapa tydlighet gentemot sakägarna. Mina förslag vad gäller den lokala ansvarsuppdelningen återfinns i avsnitt 5.4.

Rättssäkerhetsaspekter

Av direktiven framgår att rättssäkerheten skall utgöra grunden för mina förslag. För att enskilda inte skall riskera rättsförluster är det enligt direktiven av särskild vikt att en förrättningsman är obunden av andra intressen. Jag har i detta sammanhang att uppmärksamma bl.a. de fall där en kommun är sakägare. Jag kommer också att behandla kommunal lantmäterimyndighets organisatoriska inplacering samt vilka arbetsuppgifter vid sidan av förrättningsverksamhet som ur rättssäkerhetssynpunkt bör kunna utföras av personal vid lantmäterimyndighet. Mina rekommendationer för att tillgodose kraven på obundenhet och opartiskhet i myndighetsutövningen återfinns i avsnitt 5.6 - 5.8.

Rättssäkerheten kräver också en hög kompetens vid samtliga lantmäterimyndigheter för att säkra förutsägbarhet och lika behandling i myndighetsutövningen. Jag föreslår i avsnitt 5.5 ett antal kompetenskrav som bör gälla för kommunala lantmäterimyndigheter.

Tillsyn och samordning

Jag har i kapitel 4 slagit fast det statliga huvudansvaret för fastighetsbildningsverksamheten samt understrukit det behov av samverkan och samordning mellan statliga och kommunala myndigheter som bl.a. teknikutvecklingen leder till. Mot denna bakgrund presenteras i avsnitt 5.9 mina överväganden rörande Lantmäteriverkets tillsyns- och samordningsroll i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Förrättningsförberedelser och samarbetsavtal

Behovet av samordning och samverkan mellan det statliga lantmäteriet och kommunerna berör även de framtida möjligheterna till samarbetsavtal liknande det normalavtal C som berördes i avsnitt 2.2.3. Min syn på framtida samarbetsavtal och på de delar av fastighetsbildningen som innefattas i begreppet förrättningsförberedelser, återfinns i avsnitt 5.10.

5.2 Beslutsordning vid beslut om delegation

5.2.1 Allmänt om villkoren och bedömningen av dessa

Det är av central betydelse att de villkor som uppställs för delegation till en kommun utformas med så stor tydlighet att tolkningstvister i möjligaste mån undviks. De villkor för att få ett delegerat ansvar som nu formuleras måste framstå som klara och förankrade i verksamhetens krav. Endast om villkoren för delegering kan uppfattas som objektiva och oproblematiska att tillämpa kan de fungera som ett smidigt instrument för att anpassa organisationen efter förändrade förhållanden. Kommuner som ansökt om ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten bör kunna förutsäga resultatet av sin ansökan och planera utifrån detta. En ansökan som visar att kommunen uppfyller kraven skall regelmässigt beviljas och inte utsättas för någon ytterligare prövning.

Det kan också bli aktuellt att en kommun ansöker om att få avsäga sig ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten. Eftersom ansvaret i grunden vilar på staten via Lantmäteriverket, skall sådana ansökningar alltid beviljas.

Lantmäteriverkets tillsynsroll innebär bl.a. att verket kontinuerligt skall pröva om förutsättningarna för delegation är uppfyllda i kommuner med ett delegerat ansvar. Om Lantmäteriverket vid tillsyn finner att berörd kommun inte längre uppfyller de uppställda kraven, föreligger skäl att återkalla det delegerade ansvaret.

5.2.2 Beslutsinstans

Lantmäteriverket skall även i framtiden bl.a utöva tillsyn och ha ett samordnings- och utvecklingsansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Det är därför naturligt att beslut om delegation till kommun fattas av Lantmäteriverket. För den kommun som berörs av beslutet är frågan av stor betydelse, och delegation av en statlig verksamhet som innebär myndighetsutövning avgörs rimligen av verkets centrala ledning. Antalet kommunala ansökningar kan efter ett kortare övergångsskede förväntas bli relativt få.

Beslut om delegation fattas med utgångspunkt i generella kriterier vilka - enligt vad som sagts i avsnitt 5.1 - inte inkluderar överväganden om det statliga lantmäteriets organisation. Från kommunalt håll har ibland - med rätt eller orätt - hävdats att tidigare beslut om att inrätta kommunala fastighetsbildningsmyndigheter fattats enligt oklara kriterier och med ett alltför stort hänsynstagande till effekterna på de statliga myndigheternas verksamhetsunderlag. Det trovärdighetsproblem som härigenom uppstått talar också för att beslut om delegation bör ske på central nivå inom Lantmäteriverket.

5.2.3 Överklagande

Även om klara och allmänt accepterade kriterier bör leda till att antalet tvistiga ärenden blir få, bör beslut om delegation kunna överklagas till en högre instans. Härvid har bl.a. föreslagits att överklagande skall ske till en partssammansatt nämnd bestående av företrädare från både Lantmäteriverket och kommunerna. Detta förslag innebär att ingen befintlig överklagandeinstans belastas med ytterligare ärenden, men har nackdelen att en ny myndighet måste skapas.

Jag anser det olämpligt att inrätta en ny myndighet för att handlägga överklaganden av beslut om delegation. Eftersom antalet överklagade beslut kan förväntas bli få är det enklare och mera rationellt att låta överklagandena överlämnas till befintlig myndig-

het. Den aktuella typen av överklaganden utgör politiska ställningstaganden om ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter. Vid sådan prövning är det rimligt att regeringen gör den slutliga bedömningen av hur villkoren för ansvarsfördelningen skall tolkas. Jag föreslår därför att överklagande sker direkt till regeringen.

Kommun som vill få ett beslut prövat av regeringen skall överklaga Lantmäteriverkets beslut inom tre månader. Kommun kan överklaga såväl beslut vid ansökan om delegation som beslut om indragning av ett delegerat ansvar. I båda fallen skall dock Lantmäteriverkets beslut gälla under överklagande- och prövningstiden. Beslut rörande kommuns ansökan om att utträda ur ett delegerat ansvar kan ej överklagas, eftersom sådan ansökan alltid beviljas. Detta med anledning av det statliga huvudansvaret för fastighetsbildningsverksamheten.

5.2.4 Övergångstider

För att Lantmäteriverket och de regionala lantmäterimyndigheterna samt kommunerna skall kunna planera och anpassa sin organisation, måste övergångstider gälla vid förändringar i ansvarsfördelningen. Både när en kommun erhåller ett delegerat ansvar och när kommun önskar avsäga sig detta ansvar, behöver framför allt lantmäterimyndigheten i länet en viss tidsperiod för att anpassa sin verksamhet.

Behovet av en viss stabilitet och tröghet i systemet kan lösas på olika sätt. Ett alternativ är att tillåta ansökningar endast vid bestämda tidpunkter med tidsintervall på tre eller fem år. En annan möjlig lösning är att tillåta ansökningar kontinuerligt, men införa bestämmelser om att varje ansökan skall åtföljas av viss beslutstid och/eller övergångstid. En tredje sätt är att kombinera de två alternativen så att ett system skapas med både intervall och övergångstider.

Min bedömning är att ett system med både några års intervall och övergångstider skulle bli alltför stelt. Även en konstruktion med bara intervall skulle bli relativt stel och dessutom inte

tillgodose det mest angelägna behovet av att hinna vidta lämpliga åtgärder efter själva beslutet om delegation.

Jag föreslår att ansökningar skall kunna lämnas varje år, men att de skall ha inkommit senast den 30 juni. Varje ansökan skall sedan behandlas och beslut fattas inom högst sex månader från detta datum, dvs. före årets slut. Beslut om delegation till en kommun skall följas av en övergångstid på tolv månader. Oavsett när under beslutstiden Lantmäteriverket meddelar beslut, gäller övergångstiden från det årsskifte då beslutstiden är till ända. Denna konstruktion innebär att förändringar i myndighetsstrukturen alltid träder i kraft den 1 januari. Eftersom både det statliga och kommunala budgetåret inom kort kommer att omfatta kalenderår, anpassas härigenom förändringar i verksamheten till budgetcykeln.

Om en kommun överklagar beslut att avslå ansökan och överklagandet bifalls, skall den kommunala myndigheten inleda sin verksamhet vid närmaste årsskifte om detta infaller efter minst sex månader. Är tiden fram till årsskiftet kortare än sex månader, sker övergången i stället vid nästkommande årsskifte.

De besluts- och övergångstider jag föreslagit ovan är utformade för att trygga behovet av stabilitet i verksamheten och ge möjlighet till väl planerade förändringar i ansvarsfördelningen stat-kommun. Skulle både Lantmäteriverket och berörd kommun i något fall finna det mera ändamålsenligt att använda andra besluts- och/eller övergångstider, ser jag inga hinder för att så sker.

Särskilda besluts- och övergångstider bör gälla även för de fall då Lantmäteriverket efter tillsyn finner att ett delegerat ansvar bör återkallas. Om kriterier för att säkra rättssäkerhet och kompetens inte uppfylls, bör den aktuella kommunen ges möjlighet att inom högst 12 månader anpassa verksamheten så att den åter uppfyller villkoren för delegation. Om så sker skall kommunen kunna fortsätta att utöva ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. I Lantmäteriverkets tillsynsroll ligger att ge råd och anvisningar för hur kommunens verksamhet och organisation bör utformas. Har nödvändiga förändringar i verksamheten inte skett inom utsatt tid, kan Lantmäteriverket besluta att med omedelbar verkan återkalla det delegerade ansvaret. Om mot förmodan en

kommunalt bedriven verksamhet skulle vara uppenbart rättsosäker, skall den med omedelbar verkan kunna ställas under Lantmäteriverkets ansvar.

Om kommun överklagar beslut om återkallande av ett delegerat ansvar och överklagandet bifalls, återupptar den kommunala myndigheten omedelbart sin verksamhet.

Det behöver särskilt övervägas vilka övergångsbestämmelser som krävs vid övergången till ett system med ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. I ett första skede kan antalet ansökningar från kommunerna förväntas bli relativt stort med tanke på att 41 kommuner i dag har egen fastighetsbildningsmyndighet. Övergångsbestämmelserna måste avvägas så att Lantmäteriverket ges möjlighet att på ett samlat sätt behandla ansökningarna och anpassa verksamheten utan att väntetiden för sökande kommuner härigenom blir orimligt lång.

Mitt förslag är att kommuner som redan i utgångsläget önskar ett delegerat ansvar för verksamheten skall ansöka om delegation före den 1 juli 1996. Lantmäteriverket behandlar sedan samtliga ansökningar inom de besluts- och övergångstider som diskuterats ovan. Under beslutstiden och den därpå följande övergångstiden upprätthålles verksamheten av befintliga kommunala och statliga myndigheter. För att skapa en samlad övergång till det nya systemet och ge möjlighet till en period av ostörd verksamhet, föreslås att inga ytterligare ansökningar behandlas under perioden 1 juli 1996 till 1 januari 1998. Därefter vidtar systemet med att ansökningar skall ha inkommit senast den 30 juni respektive år.

5.3 Frågan om kommunal samverkan

Nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun medger inte att två eller flera kommuner har ett gemensamt ansvar för fastighetsbildningen. I propositionen En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. (prop. 1993/94:214) anförs att kommunal samverkan inte skulle främja syftet att åstadkomma en förbättrad integration inom plan- och byggprocessen. Det har också hävdats att kommunal samverkan skulle kunna få negativa effekter

för de mindre kommunerna. Om ett stort antal kommuner väljer att samverka kring fastighetsbildningsverksamheten, skulle ärendeunderlaget för de statliga myndigheterna kunna urholkas så kraftigt att det skulle bli svårt att upprätthålla en god service åt övriga kommuner.

Som argument för kommunal samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten har i andra sammanhang bl.a. hävdats att sådan skapar förutsättningar för nya arbetsformer som kan öka effektiviteten, bättre utnyttja gemensamma resurser och minska kostnaderna. Det har framhållits att kommunalt samarbete skulle utgöra ett led i en utveckling mot ökad kommunal valfrihet, avreglering och konkurrens inom fastighetsbildningsverksamheten.

Jag anser, i motsats till vad som anges i prop. 1993/94:214, att argumentet att kommunal samverkan inte skulle främja samordningen med plan- och byggprocessen inte längre är övertygande. Däremot kan grund finnas för oron att framförallt de mindre kommunerna skulle få en sämre service. Min huvudinvändning mot kommunal samverkan är dock att en sådan skulle strida mot grundprincipen att fastighetsbildningen är ett statligt ansvar. Mitt förslag med ett delegerbart ansvar förändrar inte denna grundprincip. När enskild kommun inte vill eller kan utöva ett eget ansvar för verksamheten gäller huvudalternativet med ett statligt ansvar. Kommunal samverkan är ofta både naturlig och önskvärd i de fall staten ålägger samtliga kommuner ett obligatoriskt ansvar för ett verksamhetsområde. Fastighetsbildningen utgör dock en frivillig verksamhet som endast under vissa bestämda förutsättningar kan delegeras.

Min slutsats blir därför att det inte heller i fortsättningen bör vara möjligt med kommunal samverkan inom fastighetsbildningsverksamheten.

5.4 Den lokala ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter

Även inom kommuner med ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten kommer det statliga lantmäteriet att bedriva viss verksamhet. Den lokala organisationen bör emellertid vara så utformad att myndighetsstrukturen blir tydlig för sakägarna. Det skall stå klart vilken myndighet som tar emot ansökan och svarar för uppbörd av avgifter. En sådan tydlig utformning av organisationen motverkar även dubbelarbete och merkostnader för berörda myndigheter. Mot en alltför strikt avgränsning talar dock att det kan vara en fördel om det finns möjlighet att överlämna ärenden mellan myndigheter bl.a. för att säkerställa en kompetent handläggning av vissa specialförrättningar.

5.4.1 Huvudalternativ för ansvarsfördelningen

Tre huvudalternativ kan urskiljas vad gäller ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal fastighetsbildningsverksamhet inom en kommun. Ansvaret kan delas upp enligt en territoriell respektive funktionell princip eller innehas odelat av en myndighet enligt en odelbarhetsprincip. Vid en territoriell avgränsning mellan statliga och kommunala myndigheter ansvarar respektive myndighet för alla ärenden inom var sin geografisk del av kommunen. En funktionell ansvarsuppdelning innebär att båda myndigheterna verkar över hela kommunen, men handlägger olika kategorier av ärenden. Odelbarhetsprincipen innebär att den myndighet - statlig eller kommunal - som ges ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten tar emot, handlägger och uppbär avgifter för samtliga ärenden inom hela kommunens yta.

5.4.2 Tidigare erfarenheter

Redan i betänkandet Nytt lantmäteri (SOU 1969:43) från Utredningen rörande fastighetsbildnings- och mätningsväsendets organisation, drogs slutsatsen att en territoriell uppdelning av ansvaret för fastighetsbildningen inom en kommun var olämplig. Utredningen anförde på s. 103 följande:

> "En territoriell uppdelning måste baseras på distinkta gränser, något som också framhållits i direktiven för utredningen. Detta är särskilt angeläget av publicitetshänsyn. Allmänheten och offentliga organ skall sålunda utan svårighet kunna finna rätt myndighet. Detta innebär att en delning av kommun över huvud taget måste anses olämplig. Inom en kommun skulle en gränsdragning annars i och för sig kunna tänkas mellan områden som planlagts enligt byggnadslagen och andra områden. En sådan gräns skulle emellertid undergå mycket snabba förändringar med därav följande olägenheter. Som påpekats i ett tidigare sammanhang sker vidare en inte ringa del av fastighetsbildningen för urbana ändamål med stöd av ännu inte fastställda detaljplaneförslag och en gräns mellan skilda organs verksamhetsområden skulle här te sig orationell och omotiverad. Varje annan grund för territoriell uppdelning av en kommun i här aktuellt avseende torde bli i hög grad diskutabel och skulle kräva en för ändamålet särskilt konstruerad gräns."

I samma betänkande övervägdes också ett alternativ med en funktionell ansvarsfördelning inom en kommun, byggd på uppdelningen mellan å ena sidan jord- och skogsbruksärenden och å andra sidan tätorts- och bebyggelsefrågor. Utredningen fann att även en sådan ärendefördelning skulle kunna erbjuda betydande svårigheter i praktiken. En gråzon av ärenden som kan sägas beröra både tätortsutveckling och jord- och skogsbruksfrågor skulle uppkomma genom att vissa förrättningar omfattar såväl jordbruks- och skogsmark som tätortsområden. Vidare skulle förrättningar som primärt har ett ändamål sekundärt kunna beröra även andra intressen. T.ex. måste vid avstyckningar utanför fastställd detaljplan en bedömning ske av konsekvenserna för jordbruket.

Som redovisades i avsnitt 3.1, var grundtanken när organisationen för fastighetsbildningen reformerades 1972 (prop. 1970:188) att en funktionell arbetsfördelning skulle skapas mellan de statliga lantmäteridistrikten, de statliga specialenheterna för framförallt jord- och skogsbruksfrågor samt de kommunala specialenheterna för tätortsutveckling. Tanken var att systemet med specialenheter skulle ge en flexibel organisation som kunde anpassas efter varierande förutsättningar och ge möjlighet till samverkanslösningar ända ner på ärendenivån.

Vid omorganisationen drogs emellertid även territoriella gränser upp mellan de kommunala specialenheterna och de statliga lantmäteridistrikten. De slutsatser ur Lantmäteriutredningens slutbetänkande (DsBo 1983:3) som redovisades i avsnitt 3.2, visar att den avsedda funktionella uppdelningen mellan tätortsärenden och övriga ärenden härigenom kom att störas av en fastlåsning vid territoriella gränser. Omfattningen och avgränsningen av de kommunala specialenheternas verksamhetsområden kom också att variera från fall till fall, vilket bidragit till att skapa en osäkerhet om vilka kriterier som tillämpats.

Utredningen drog slutsatsen att lösningar med odelad statlig eller kommunal verksamhet allmänt fungerat bättre. Ett av utredningens sex förslag till handlingslinjer vid en organisationsförändring - tidigare presenterade i avsnitt 3.3 - var därför att en odelbarhetsprincip skulle tillämpas vid beslut om inrättande av kommunal fastighetsbildningsmyndighet.

En sådan odelbarhetsprincip skulle enligt utredningen leda till att den kommunala specialenhetens verksamhetsområde utvidgades till hela kommunens yta i de kommuner där bebyggelseutvecklingsfrågorna var dominerande och den kommunala specialenheten redan utförde huvuddelen av förrättningarna. I de kommuner där statliga fastighetsbildningsmyndigheter handlade merparten av ärendena skulle däremot all fastighetsbildningsverksamhet föras över till dessa myndigheter.

Utredningen påpekade emellertid att problemet med denna handlingslinje var att det i praktiken kan bli mycket svårt att avgöra om den statliga eller kommunala myndigheten i kommunen handhar huvuddelen av verksamheten. Att enbart beakta ärende-

mängden skulle utgöra ett otillräckligt kriterium eftersom förrättningar kan vara av mycket varierande omfattning och komplexitet. Som redovisats ovan förekommer också i flera fall att samma förrättning berör både bebyggelseutveckling och jord- och skogsbruksfrågor.

5.4.3 En modifierad odelbarhetsprincip

Ovan redovisade erfarenheter indikerar att framförallt en territoriell uppdelning av ansvaret varit orationell och konfliktskapande. Denna form av uppdelning bör därför undvikas. Även en funktionell uppdelning har ibland erbjudit vissa problem på grund av svårigheter att dra en klar gräns mellan ärenden kopplade till bebyggelseutveckling och övriga ärenden. En odelbarhetsprincip förefaller således mest lämplig som grund för utformningen av den lokala organisationen för fastighetsbildningsverksamheten. En konsekvent genomförd odelbarhetsprincip skulle innebära att kommun med eget ansvar för fastighetsbildningsverksamheten skulle handlägga alla ärenden inom hela kommunens territorium.

Min bedömning är emellertid att införandet av en fullständig odelbarhetsprincip enligt Lantmäteriutredningens förslag skulle utgöra en allför schablonartad lösning på frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Jag förordar i stället en form av modifierad odelbarhetsprincip där utrymme skapas för en funktionell ärendefördelning byggd på ett konstruktivt samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter.

En funktionell uppdelning av ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten inom samma kommun kan ge vissa nackdelar. Det blir svårare för sakägare att veta vilken myndighet som skall handlägga ett ärende och ärenden kan också komma att flyttas mellan olika myndigheter. Ett ärende som rör fastighet invid gränsen mellan det statliga och det kommunala ansvarsområdet kan komma att handläggas av båda myndigheterna innan den ena myndigheten slutligen tar över ärendet. Härmed kan också visst dubbelarbete uppkomma och ärenden försenas och fördyras.

Dessa problem motiverar att en odelbarhetsprincip tillämpas så till vida att alla typer av fastighetsbildningsärenden inom en kommuns territorium i princip skall inlämnas till *en* myndighet och att denna myndighet - oavsett om den är statlig eller kommunal - också ges rätt att svara för uppbörden av avgifter för de ärenden den handlagt. Samma myndighet skall också ansvara för arkivhållningen inom hela kommunens yta. I de fall kommun efter delegation har ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten blir alltså den kommunala lantmäterimyndigheten huvudansvarig på detta sätt.

Mina tankegångar ligger här väl i linje med det förslag till finansiering av kommunal fastighetsbildning som förelagts riksdagen i propositionen Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166, 1994/95:BoU17). I propositionen föreslås bl.a. att det system där det statliga lantmäteriet svarar för uppbörden av avgifter för fastighetsbildningen och sedan återbetalar till kommunen i efterhand skall avskaffas. I stället föreslås att kommunen själv skall svara för uppbörd av avgifter för de förrättningar som utförs av kommunal myndighet.

5.4.4 Ärenden som skall handläggas av statlig lantmäterimyndighet

Det faktum att den kommunala lantmäterimyndigheten, där sådan inrättas, är huvudansvarig myndighet och i princip mottagare av alla typer av ärenden, utesluter ingalunda statlig verksamhet i dessa kommuner. Från kommunalt håll föreligger främst ett intresse av att handlägga ärenden som har samband med den kommunala plan- och byggprocessen, dvs. ärenden som är knutna till detaljplanelagda områden samt övriga ärenden som har bebyggelseutveckling som huvudsakligt ändamål.

Inom kommuner med ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten bör därför det statliga lantmäteriet bedriva viss verksamhet med inriktning mot specialiserade förrättningar. Även kommunala företrädare har under utredningen betonat att det är lämpligt att statliga organ med en specialistkompetens som inte

finns vid den kommunala myndigheten handlägger vissa typer av förrättningar. Jag föreslår mot denna bakgrund att vissa förrättningar regelmässigt skall överlämnas till statliga lantmäterimyndigheter. Enighet tycks råda om att följande tre typer av förrättningar bör handläggas vid statliga myndigheter:

1. Infrastrukturförrättningar som berör flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden och involverar sakägare på region/-riksnivå. Det är en fördel om ansvaret för dessa ärenden läggs på en arbetsgrupp under ledning av en enda förrättningslantmätare.

2. Stora och komplicerade jord- och skogsbruksförrättningar som inte berör nybebyggelse.

3. Specialförrättningar - hit hör vissa större anläggningsförrättningar och äganderättsutredningar som av kompetens- och/eller resursskäl bör handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Eftersom ovanstående ärenden regelmässigt skall handläggas av statliga lantmäterimyndigheter, är det rimligt att de kan inlämnas direkt till en statlig myndighet och omedelbart handläggas utan att först skickas till den kommunala myndighet som är huvudansvarig enligt en modifierad odelbarhetsprincip. Den statliga myndigheten har givetvis också rätt att ha hand om uppbörden av avgifter för de ärenden den handlagt. Den kommunala lantmäterimyndigheten måste dock hållas informerad om vilka ärenden som tas emot och handläggs vid den statliga myndigheten. Den statliga myndigheten skall vara skyldig att lämna material på samma sätt som om den kommunala myndigheten fullföljt ärendet. Detta avser underlag för både arkiv och register.

En uppdelning av ansvaret för fastighetsbildningen mellan stat och kommun har ibland beskrivits som negativ för utvecklingen av förrättningsförfarandet som sådant och för dess möjligheter att komma i fråga för nya tillämpningar och användningsområden. I

den mån förrättningsförfarandets utveckling är beroende av erfarenheterna från nuvarande tillämpningsområden torde detta gälla främst de slag av förrättningar som i mitt förslag fortsätter att vara ett statligt ansvar. Omsorg om förrättningsinstitutets utveckling är därför knappast något hållbart argument mot ett delat ansvar för fastighetsbildningen. Även vad gäller utvecklingen av förrättningsförfarandet i tätortstillämpningar m.m. bör mina förslag kunna ligga till grund för en förstärkt utvecklingsverksamhet i samverkan mellan stat och kommun.

5.4.5 Utgångspunkter för ansvarsfördelningen i övrigt

I princip har en kommunal myndighet möjlighet att oavsett ärendetyp överlämna alla ärenden som bedöms vara mera lämpliga för handläggning vid statlig myndighet. Denna möjlighet är naturlig mot bakgrund av att staten via Lantmäteriverket och de regionala lantmäterimyndigheterna har det primära ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i riket. Utifrån sin möjlighet att överlämna ärenden, har den kommunala myndigheten ett ansvar för att möjligheten till överlämnande utnyttjas för de ärenden som av hänsyn till fastighetsbildningsverksamhetens effektivitet och rättssäkerhet bör handläggas av statlig lantmäterimyndighet.

Vad gäller den exakta tolkningen av vilka ärenden som faller inom de tre kategorier som skall handläggas av statliga myndigheter, har kommunen tolkningsföreträde i kraft av sitt huvudansvar för fastighetsbildningsverksamheten inom hela kommunens yta. Emellertid bör den kommunala myndigheten varken i dessa eller andra fall ensidigt avgöra vilka typer av ärenden som är lämpliga att överlämna. Frågan om vilken myndighet som bör handlägga ett ärende kan inte heller baseras helt på överväganden från fall till fall. En väl fungerande ansvarsfördelning på lokal nivå förutsätter att kommunala lantmäterimyndigheter i samråd med den statliga regionala lantmäterimyndigheten arbetar fram en överenskommelse som lägger fast grunderna för ärendefördelningen mellan myndigheterna. En sådan överenskommelse kan klargöra ansvars-

fördelningen vad gäller ärenden som inte regelmässigt skall utföras av den statliga myndigheten.

Jag förutsätter att om nu aktuella konflikter kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan lösas på ett för alla parter acceptabelt sätt, kommer möjligheter till ett förtroendefullt samarbete om ärendehanteringen på lokal nivå att öppna sig.

5.4.6 Exemplet Västerås

Redan i dag löses inom flera kommuner där den kommunala myndigheten formellt verkar över kommunens hela yta frågan om ärendeuppdelningen genom underhandskontakter och informella överenskommelser. För att ge ett konkret exempel på hur ärendefördelning och samverkan kan lösas lokalt, redovisar jag nedan hur dessa frågor lösts i Västerås kommun. Ärendefördelningen regleras i denna kommun genom ett infomellt kontrakt utarbetat vid överläggningar mellan företrädare för den kommunala och den statliga myndigheten.

Den lösning som vuxit fram i Västerås bör kunna stå som modell för ärendefördelningen även i de kommuner som ges ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten enligt mitt förslag.

I Västerås handlägger den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten alla fastighetsbildningsärenden med undantag av följande åtta ärendegrupper, vilka regelmässigt utförs av det statliga lantmäteriet:

- fastighetsbildning för jord- och skogsbruk och därmed sammanhängande åtgärder, utom vid nybebyggelse

- fastighetsbildning utanför tätbebyggelse för eliminering av plankorsningar samt utökning och ny sträckning av järnväg

- fastighetsbildning och anläggningsåtgärder utanför tätbebyggelse som föranleds av ny sträckning eller indragning av allmän väg

- ledningsrätt för televerkets ledningar utanför tätbebyggelse samt inom tätort vid sammanhängande linjer

- ledningsrätt för stamlinjer i elkraftnätet

- fastighetsbildning för genomförande av naturreservat

- skogsbilvägar i samverkan med Skogsvårdsstyrelsen samt andra enskilda vägar på landet

- fiskevårds- och jaktvårdsområden.

Överenskommelsen mellan myndigheterna innebär att förrättningsåtgärder i ärenden som inte klart omfattas av ovan uppräknade ärendetyper utförs av den kommunala myndigheten. Det kan noteras att jordbruksförrättningar i Västerås inte enbart är en angelägenhet för den statliga myndigheten. Den kommunala myndigheten utför ofta förrättningar som berör jordbruksfastigheter då dessa avser avstyckningar för bostadsändamål.

Den ärendefördelning som här redovisats är emellertid inte definitiv. Även andra kund- och verksamhetsanpassade lösningar kan utformas utifrån myndigheternas specialkunnande och resurser. Vid vissa komplicerade förrättningar utför t.ex. den kommunala myndigheten mätningsverksamheten medan det statliga lantmäteriet handlägger själva förrättningen.

5.5 Kompetenskrav på kommunal lantmäterimyndighet

Den ansvarsfördelning på lokal nivå som presenterades i föregående avsnitt ställer höga krav på kompetens hos kommunala lantmäterimyndigheter. Dessa skall ha huvudansvaret för fastighetsbildningsverksamheten över hela kommunens yta. Kvaliteten på förrättningarna måste upprätthållas även vid handläggning av ärenden som inte är direkt kopplade till detaljplaneområden och som kan beröra t.ex. jord- och skogsbruksfastigheter. Samma grundkrav bör därför ställas på kommunala som på statliga lantmäterimyndigheter för att säkra en god kompetensnivå vid alla myndigheter.

5.5.1 Verksamhetens krav

Fastighetsbildningslagstiftningen innehåller smidiga instrument för att förändra fastighetsindelningen och genomföra projekt samt olika planer enligt bl.a. plan- och bygglagen. Inom ramen för en förrättning kan opartiska utredningar genomföras, partsutredningar vägas samman och förhandling ske under opartisk ledning. Förrättningsförfarandet innebär att samhällets kostnader för hanteringen av frågor kring markåtkomst är låga. En bred enighet finns därför om att förrättningsformen bör värnas och utvecklas mot nya tillämpningar. Det faktum att förrättningar berör rättsförhållanden knutna till den fasta egendomen och därmed utgör myndighetsutövning, innebär också att höga krav ställs på den personal som handlägger fastighetsbildningsärenden. En förrättningslantmätare har vidare enskilt beslutsansvar även i komplicerade situationer. Förrättningslantmätaren skall i beslutsfattandet göra oberoende avvägningar mellan olika enskilda och/eller allmänna intressen. Han/hon hamnar ibland i situationer där tvångsåtgärder måste vidtas. Förrättningsprocessen ställer mot denna bakgrund viktiga krav på juridisk, teknisk, ekonomisk och

på vad som kan kallas funktionell kompetens. Äger en lantmäterimyndighet inte tillräcklig kompetens inom dessa områden äventyras både effektiviteten och rättssäkerheten i förrättningsinstitutet.

Kraven på *juridisk kompetens* innebär att förrättningslantmätaren måste vara väl förtrogen med gällande rätt inom verksamhetsområdet. Förutom fastighetsbildningslagstiftningen och dess tillämpning i olika situationer krävs kompetens inom bl.a. allmän fastighetsrätt (särskilt jordabalksfrågor) och annan civilrättslig lagstiftning såsom familje- och avtalsrätt samt processrätt. Särskilt bör uppmärksammas bl.a. behovet av kunskap om tillämpningen av plan- och bygglagen. För bedömningar om fastighetsindelningens beskaffenhet och avgöranden om äganderätt till fast egendom krävs också kompetens inom äldre lagstiftning och rättspraxis.

Med *teknisk kompetens* avses att förrättningslantmätaren har minst sådana insikter i de tekniska momenten i förrättningsprocessen att han/hon kan leda verksamheten och göra bedömningar av kvaliteten på arbeten som utförts av sakkunniga. Härför krävs bl.a. kunskaper om MBK-verksamheten. Den snabba utvecklingen av tekniska hjälpmedel och informationssystem medför också ett stort behov av tekniska kunskaper. Samtliga myndigheter inom området måste t.ex. ha kompetens för att följa med i utvecklingen av applikationer inom geografiska informationssystem (GIS) med hjälp av GPS (global positionsbestämning) samt i uppbyggnad och förvaltning av informationssystem som inrymmer en digital registerkarta.

Kravet på *ekonomisk kompetens* motiveras av att förrättningslantmätaren antingen själv eller via förordnad värderingssakkunnig utför förrättningsvärderingar. Förrättningslantmätaren måste ha minst sådana kunskaper i värderingsfrågor att han/hon kan förstå och självständigt bedöma de sakkunnigas arbete som underlag för sitt beslut. Detta kräver goda kunskaper om värderingsmetoder, ersättningsregler, praxis och om prisutvecklingen på fastighetsmarknaden.

Den *funktionella kompetensen* hänger samman med att målet för förrättningsprocessen är hållbara överenskommelser inom fastighetsområdet. Hållbara lösningar skapas främst genom samförstånd mellan berörda parter. Förrättningslantmätaren skall därför äga

förmågan att på ett aktivt sätt leda förrättningen och bidra till att en lösning förhandlas fram mellan parterna. Sakägarna skall aktivt kunna delta i överläggningarna och påverka förrättningsresultatet. Det handlar här om människokännedom i mera allmän bemärkelse, men också om problemlösningsförmåga, sammanträdesvana och förhandlingsskicklighet.

Slutligen kan framhållas att en förrättningslantmätare bör äga god kännedom om och erfarenheter av kommunala verksamheter inom samhällsbyggandet. Via praktiska erfarenheter av plan- och byggnadsfrågor bör förrättningslantmätaren ha förvärvat förmåga att effektivt samordna fastighetsbildningsverksamheten med andra verksamheter och aktörer inom plan- och byggprocessen. Förrättningslantmätaren kan genom sådana erfarenheter och kunskaper bidra till att rationalisera plan- och byggprocessen. Samtidigt utvecklas förrättningslantmätarens förmåga att hävda fastighetsbildningens och lantmäterimyndighetens obundna och opartiska ställning i plan- och byggprocessen.

Strävan mot ett nära samarbete med andra aktörer i plan- och byggprocessen får inte undergräva kravet på att lantmäterimyndigheten i sin myndighetsutövning både är och uppfattas som opartisk och obunden. Jag kommer i avsnitt 5.7-5.8 att överväga vilka krav rättssäkerheten ställer på arbetsuppgifter som kan utföras vid lantmäterimyndigheter samt på lantmäterimyndighets inplacering i den kommunala organisationen.

5.5.2 Kompetensutvecklande verksamheter

I propositionen om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. (prop. 1993/94:214), påtalar regeringen att förrättningsverksamheten måste hålla en hög kvalitet för att bl.a. trygga rättssäkerheten. Enligt propositionen bör förrättningslantmätare för att upprätthålla sin rättsliga och tekniska kompetens vara sysselsatta praktiskt taget uteslutande med förrättningsverksamhet. Regeringen konstaterar också att oavsett kommunalt eller statligt ansvar för fastighetsbildningen har många förrättnings-

lantmätare inte ägnat sig åt förrättningsverksamhet i den omfattning som avsågs med 1970-talets lantmäterireformer. De har till stor del också ägnat sig åt andra i och för sig angelägna uppgifter med anknytning till samhällsbyggandet.

Det kan konstateras att frågan om sambandet mellan förrättningsverksamhetens omfattning och vidmakthållande av kompetensen inte berördes av Bostadsutskottet. Utskottet (1993/94:BoU19) delade regeringens syn att rättssäkerhetsaspekterna bör utgöra grunden för fortsatta överväganden om huvudmannaskapet för fastighetsbildning. Utskottet anförde dock att även andra förhållanden måste vägas in i den fortsatta beredningen. Bl.a. måste sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet beaktas. Jag skall enligt mina direktiv utgå från vad Bostadsutskottet anfört i frågan.

Hänsynen till sambanden mellan fastighetsbildning och angränsande verksamheter, bl.a. den kommunala plan- och byggprocessen, motiverar att även andra verksamheter än ren förrättningsverksamhet betraktas som kompetensutvecklande. Framförallt en förrättningsman vid en kommunal lantmäterimyndighet bör ha god kännedom om och erfarenheter av andra kommunala verksamheter inom samhällsbyggandet.

Samtidigt får inte behovet av sådana erfarenheter rubba förtroendet för att personalen vid lantmäterimyndigheten är opartisk och intar en obunden ställning. Av omsorg om rättssäkerheten kommer jag i avsnitt 5.8 att rekommendera att förrättningslantmätare vid såväl statliga som kommunala myndigheter skall vara praktiskt taget uteslutande sysselsatta med lantmäteriverksamhet. Denna lantmäteriverksamhet skall endast omfatta förrättningsverksamhet samt arbetsuppgifter som ligger inom den i avsnitt 5.8 angivna ramen för myndighetsservice. De uppgifter som ryms inom den föreslagna ramen för myndighetsservice torde vara problemfria ur rättssäkerhetssynpunkt samtidigt som de bidrar till upprätthållande och utveckling av erforderlig kompetens. Själva förrättningsverksamheten måste dock vara av tillräcklig omfattning.

5.5.3 Krav på tillräckligt verksamhetsunderlag

Utredningen för genomförande av en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. (OLoF) (dir. 1994:100 och 1994:145) har övervägt den närmare utformningen av den lokala statliga myndighetsorganisationen inom lantmäteriområdet. Efter avvägningar mellan önskemål om att behålla en decentraliserad organisation och hänsynen till ekonomiska och kompetensmässiga faktorer, gör utredningen bedömningen att ett lokalt lantmäterikontor bör omfatta minst ca fem årsarbetskrafter. Detta för att uppnå vad OLoF-utredningen kallar en nödvändig "kritisk massa".

Jag anser att även kommunala lantmäterimyndigheter skall uppfylla detta krav på verksamhet av en viss omfattning. Rimligen är den kritiska nivån för upprätthållande av kompetens och rationalitet i verksamheten densamma för statliga och kommunala myndigheter. Kommun som ansöker om delegation skall därför visa att en personalstyrka motsvarande fem årsarbetskrafter kommer att vara anställd vid den kommunala lantmäterimyndigheten. Dessa fem årsarbetskrafter skall vara sysselsatta med lantmäteriverksamhet i form av förrättningsverksamhet och myndighetsservice enligt avsnitt 5.8.

Dessa krav förutsätter en volym på verksamheten som normalt ger en tillräcklig omfattning på både den rena förrättningsverksamheten och på myndighetsservicen. Det verksamhetsunderlag som krävs för att göra sådana investeringar i personal, teknisk utrustning m.m. ekonomiskt rimliga bör därför i princip vara tillräckligt för att tillgodose behovet av kompetensutvecklande praktisk erfarenhet.

Jag förutsätter att berörd kommun med utgångspunkt i här formulerade krav på personalstyrka och i beaktande av de övriga resurser som behöver tillföras en egen lantmäterimyndighet själv kan göra en bedömning av vilket verksamhetsunderlag som krävs för att verksamheten skall vara ekonomiskt rationell. De kommuner som överväger att ansöka om ett eget ansvar kommer rimligen att kritiskt granska de ekonomiska förutsättningarna för att inrätta en

egen lantmäterimyndighet. Den ekonomiska situationen i kommunerna torde göra en sådan kommunal granskning särskilt angelägen.

Den långa traditionen av ekonomisk självstyrelse i kommunerna gör det också rimligt att kommunen själv i första hand är den som avgör vilket verksamhetsunderlag och vilken intäktsvolym som är tillräcklig för att motivera en egen lantmäterimyndighet med den personalstyrka som här föreskrivits.

5.5.4 Krav på förrättningsverksamhetens omfattning

En lantmäteriverksamhet som sysselsätter en personalstyrka på fem personer torde normalt innehålla en tillräcklig volym även av fastighetsbildningsärenden, dvs. ha en rimlig balans mellan förrättningsverksamhet och myndighetsservice. De rättssäkerhetsaspekter som är förknippade med förrättningsverksamheten kräver dock att särskild vikt läggs vid behovet av praktisk erfarenhet inom detta område. Som framgår av prop. 1993/94:214 kräver ett effektivt utnyttjande av förrättningsinstitutets alla instrument att en förrättningslantmätare regelbundet handlägger olika typer av fastighetsbildningsärenden med varierande svårighetsgrad och komplexitet. Jag finner det därför motiverat att uppställa vissa minimikrav på förrättningsverksamhetens omfattning. Detta för att undvika den i och för sig mindre sannolika situationen att en kommunal lantmäterimyndighet visserligen har underlag för myndighetsservice i stor omfattning, men har en alltför begränsad förrättningsverksamhet.

Minst två av de anställda vid en lantmäterimyndighet bör vara behöriga att handlägga förrättningar. Förutom chefen för myndigheten bör finnas ytterligare en tjänsteman med de kunskaper och erfarenheter som krävs för att utöva ett från chefen delegerat ansvar för förrättningar. När minst två tjänstemän handlägger förrättningar skapas möjligheter till samråd och kompetensutvecklingen underlättas. Vidare stärks förrättningsverksamhetens ställning vid myndigheten.

Olika mått kan användas för att mäta omfånget på förrättningsverksamheten vid en lantmäterimyndighet. En metod innebär att helt enkelt räkna antalet ärenden vid myndigheten. Antalet ärenden utgör dock ett trubbigt mått på möjligheten att upprätthålla kompetensen vid en lantmäterimyndighet. Detta beror på att fastighetsbildningsärenden är av mycket olika karaktär och därmed kompetensutvecklande i varierande grad. Ett stort antal likartade och relativt enkla ärenden kan bidra väsentligt mindre till förrättningslantmätarens kompetens än ett mindre antal mera kvalificerade och olikartade ärenden.

Särskilt chefen för en lantmäterimyndighet bör snarare handlägga få och komplicerade ärenden än ett större antal normalärenden. Detta skapar goda möjligheter till kompetensutveckling för såväl chefen som för annan handläggare vid myndigheten. Chefen kan utveckla sin juridiska och tekniska spetskompetens, samtidigt som medarbetaren via delegation kan utöva ett stort ansvar för de ärenden som inte handläggs av chefen. Om antalet ärenden används som måttstock för verksamhetsunderlaget vid en lantmäterimyndighet, framstår en myndighet som handlägger mera komplicerade förrättningar med större tidsåtgång som mindre aktiv än en myndighet som handlagt många men enklare förrättningar. Detta trots att myndigheterna i själva verket kan ha ägnat lika mycket tid till förrättningsverksamhet.

Ett alternativt och bättre mått på förrättningsverksamhetens omfång ges av de intäkter som fastighetsbildningen genererat. Genom att kostnaderna för förrättningsverksamheten betalas av sakägarna efter en taxa som baseras på tidsersättning, är intäkterna direkt relaterade till hur mycket förrättningsverksamhet som utförs vid en myndighet. En lantmäterimyndighets underlag vad gäller förrättningsverksamhet bör därför uttryckas i intäkter och inte i antalet ärenden.

De förväntade intäkterna från förrättningsverksamhet vid en kommunal lantmäterimyndighet bör inte understiga en viss miniminivå. En riktpunkt för vad som kan anses vara en sådan miniminivå utgörs av de kostnader som är förknippade med en förrättningsverksamhet på halvtid för chefen och dennes ersättare

inklusive kringkostnader och hjälppersonal. En rimlig miniminivå för dessa kostnader är 600 000 kr per år i dagens penningvärde. Skulle de förväntade intäkterna från förrättningsverksamhet vid en kommunal lantmäterimyndighet vara mindre än 600 000 kr per år, utgör detta skäl för Lantmäteriverket att överväga avslag på ansökan om delegation. Vid bedömningen av intäkternas storlek bör Lantmäteriverket ta hänsyn till att verksamhetens omfattning kan variera kraftigt mellan olika år. Minimikravet på intäkter bör relateras till ett genomsnitt för en femårsperiod.

5.5.5 Krav på grundutbildning

Den nu gällande lantmäteriinstruktionen (SFS 1974:336 och 1990:253) innehåller behörighetsregler som gäller både statliga och kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter. Bestämmelserna innebär bl.a. att chef för fastighetsbildnings- respektive fastighetsregistermyndighet skall ha civilingenjörsexamen från teknisk högskola eller motsvarande kunskaper. Enligt instruktionen skall chefen dessutom ha minst två års erfarenhet av verksamheter som utförs vid fastighetsbildnings- eller fastighetsregistermyndighet. Det faller sig naturligt att dessa krav på grundutbildning och viss praktisk erfarenhet även i framtiden skall gälla chefer vid alla lantmäterimyndigheter oavsett huvudman. I de fall ansvaret för fastighetsbildningen delegeras till kommun skall alltså även chefen för den kommunala myndigheten uppfylla dessa krav.

Den eller de tjänstemän som av myndighetens chef kan ges ett delegerat ansvar behöver dock inte uppfylla samma formella kompetenskrav. Det är enligt nuvarande lantmäteriinstruktion chefens ansvar att tillse att den personal som utövar ett från honom/henne delegerat ansvar har nödvändiga kunskaper och erfarenheter. I praktiken torde det röra sig om mättekniker eller kartingenjörer med lång erfarenhet av verksamheter som bedrivs vid fastighetsbildningsmyndigheter.

5.5.6 Behov av vidareutbildning

En organisationslösning med möjlighet till ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten innebär rimligen att Lantmäteriverket och berörda kommuner har ett gemensamt ansvar för att personal hos kommunala lantmäterimyndigheter ges nödvändig vidareutbildning. Vidareutbildningen bör ses som en del av en välutvecklad tillsyns- och samordningsroll för Lantmäteriverket. Med tanke på behoven av gemensamma lösningar inom fastighetsinformationsområdet och det kunskapsbehov som uppstår när kommun övertar även ansvaret för fastighetsregistreringen, bör deltagande i vidareutbildning betraktas som både en skyldighet och en rättighet för personal vid kommunala myndigheter. Kommunal lantmäterimyndighet bör vara skyldig att tillse att anställda förrättningsmän får relevant vidareutbildning, men samtidigt ha rätt att kräva att kommunala förrättningsmän mot ersättning får deltaga i lämplig utbildning anordnad av det statliga lantmäteriet.

5.6 Rätt för sakägare att begära överlämnande

För att få en uppfattning om andelen fastighetsbildningsärenden där kommunen är sakägare gjordes inom ramen för utredningen en studie av alla fastighetsbildningsärenden under perioden 1992-94 i Göteborgs, Karlstads och Skövde kommuner. Den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten i Göteborg verkar över kommunens hela yta, medan myndigheterna i Karlstad och Skövde enbart ansvarar för verksamheten inom en del av respektive kommun.

Studien visar att antalet ärenden där kommunen är sakägare enligt fastighetsbildningslagen uppgår till ca 50 procent av totala antalet ärenden. Likartade förhållanden råder i övriga kommuner med egen fastighetsbildningsmyndighet. Även om kommunen i ett mindre antal ärenden är ensam sakägare, föreligger alltså en teoretisk möjlighet till partiskhet i ett stort antal fastighetsbildnings-

ärenden. Det förefaller därför motiverat att tillskapa någon form av mekanism för att ytterligare stärka förtroendet för myndigheten vid denna typ av förrättningar. Som tidigare understrukits motiveras en sådan garanti inte av påvisade brister i den kommunala handläggningen, utan av en önskan att undanröja själva grunden för tvivel om rättssäkerheten.

Ett enkelt sätt att garantera rättssäkerheten är att föra över ärenden där kommunen är sakägare till en statlig lantmäterimyndighet. Här är flera konstruktioner tänkbara. Den mest renodlade lösningen är att kräva att alla ärenden där kommunen är sakägare skall överlämnas till statlig fastighetsbildningsmyndighet. Detta skulle innebära att ungefär hälften av alla fastighetsbildningsärenden som inkommer till kommunala lantmäterimyndigheter direkt överlämnas. Med tanke på att inga konkreta rättssäkerhetsproblem existerar i dagens organisation, medför en sådan lösning ett alltför omfattande ingrepp i de kommunala myndigheternas verksamhet. Ur sakägarnas perspektiv skulle en sådan åtgärd troligen göra myndighetsstrukturen oklar och kanske också skapa tvivel om den kommunala myndighetens obundenhet och kompetens.

Jag rekommenderar att överlämnande av ärenden där kommunen är sakägare i stället utformas som en rättighet för sakägarna. Vid en förrättning där kommunen är en av sakägarna skall övriga sakägare, med vissa nedan behandlade undantag, ha rätt att begära överlämnande till statlig myndighet. Sker sådan begäran skall ärendet överlämnas. Om däremot ingen sakägare utnyttjar rätten till överlämnande handläggs hela ärendet i vanlig ordning av den kommunala lantmäterimyndigheten.

Denna lösning ger den kommunala myndigheten möjlighet att själv handlägga även ärenden där kommunen är sakägare under förutsättning att myndigheten har alla sakägares förtroende. Mitt förslag bekräftar på så sätt att de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna hittills utfört sin uppgift väl, och ger dem ett ansvar för att även i fortsättningen handlägga ärenden där stora krav ställs på myndighetens opartiskhet och integritet. Samtidigt stärks rättssäkerheten genom sakägarnas möjlighet till överlämnande. Överlämnandemöjligheten kommer också att utgöra en tydlig

indikator på sakägarnas förtroende för den berörda myndigheten. Om antalet ärenden där överlämnade begärs kraftigt ökar i antal, kan detta vara en signal till både myndigheten och kommunen att deras förtroendekapital hos medborgarna är i avtagande.

För att rätten till överlämnande skall fungera som avsett, skall kommunal lantmäterimyndighet vara skyldig att så snart som möjligt efter att ansökan om förrättning inlämnats ge sakägarna information om möjligheten till överlämnande och vad denna innebär. Detta är en förutsättning för att sakägarna skall ha full möjlighet att utnyttja sin rätt till överlämnande. Det minskar också sannolikheten för att ett överlämnande sker sent i förrättningen och därigenom orsakar dubbelarbete och förseningar.

Rätten att få ett ärende överlämnat till statlig myndighet när kommunen är sakägare tillfaller även kommunen själv. Om kommunen upplever det som förtroendeskadligt eller av annan anledning olämpligt att den kommunala myndigheten handlägger ett ärende, skall ärendet på begäran av kommunen överlämnas till statlig myndighet. Denna rättighet för kommunen bottnar i det faktum att ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i grunden är statligt.

Jag har övervägt huruvida rätten till överlämnade skall gälla även de förrättningar där kommunen slutit överenskommelse med övriga sakägare innan ansökan om fastighetsbildning inlämnas. Statistik från kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och uppgifter från utredningens tjänstemannasakkunniga ger vid handen att överenskommelse innan förrättningen inleds föreligger i en absolut majoritet av de ärenden där kommunen är sakägare.

Denna fråga är avhängig vilken juridisk status sådana överenskommelser äger. Om de utgör civilrättsliga avtal är de att betrakta som bindande för avtalsparterna och är normerande för fastighetsbildningsmyndigheten. Rätt till överlämnande är i dessa fall inte motiverat. Om däremot överenskommelserna inte har denna rättsverkan utan kan prövas och ändras av förrättningslantmätaren, är det önskvärt att förse även dessa fall med överlämnandemöjlighet.

Avstyckningsförrättningar föregås ibland av bindande överenskommelser där avtal om överlåtelse av mark slutits enligt jordabalkens regler. Sådan överenskommelse utgör ett civilrättsligt avtal som inte kan frånträdas annat än av avtalsparterna gemensamt och inte heller ändras vid fastighetsbildningsmyndighetens officialprövning. Förrättningar där sådana avtal utgör grunden är därför inte meningsfulla att förse med rätt till överlämnande. Rätten till överlämnande bör förbehållas de förrättningar där bindande överenskommelser inte föreligger.

Utöver avtal enligt jordabalkens bestämmelser förekommer andra former av överenskommelser, t.ex. vad gäller ersättningsbelopp. Frågan om dessa överenskommelsers rättsliga ställning kan inte entydigt besvaras. Av fastighetsbildningslagen framgår att vissa särskilda villkor som uppställts för att skydda enskilda vid förrättning skall kunna avtalas bort. Bl.a. kan genom överenskommelse avsteg göras från lagens bestämmelser om den ekonomiska uppgörelsen mellan sakägarna. Rättspraxis har sedan bekräftat att överenskommelser kan träffas med bindande verkan redan innan en förrättning inletts.

Vid fastighetsbildningsmyndighetens officialprövning i förrättningens slutskede har dock överenskommelser som inte utgör avtal enligt jordabalkens regler en svagare ställning. Myndigheten tar vid officialprövningen ställning till ett antal frågor som inte definitivt kan regleras genom andra överenskommelser. Möjligheten finns därför att myndighetens prövning leder till sådana förändringar att en tidigare överenskommelse inte kan fullföljas. En oklarhet råder således om vilken rättsverkan andra överenskommelser än avtal enligt jordabalken kan tillmätas. Denna oklarhet motiverar att överenskommelser som inte utgör avtal enligt jordabalken skall omfattas av överlämnandemöjlighet för sakägarna.

Jag har även övervägt när under en förrättning sakägare skall ha rätt till överlämnande. Om överlämnandemöjligheten endast kan utnyttjas under en förrättnings inledningsskede, t.ex. fram till första eller andra sammanträdet, minskar risken för kostsamt dubbelarbete. Samtidigt försämras dock sakägarnas möjligheter att utnyttja överlämnademöjligheten genom att dessa redan i inled-

ningsskedet måste avgöra vilken myndighet de anser skall handlägga ärendet.

Min bedömning är att hänsynen till sakägarna här bör väga tyngst. För framförallt privatpersoner är en fastighetsbildningsprocess en mycket sällsynt händelse som dessutom regleras av ett för lekmannen komplicerat regelverk. Sakägare kan antas behöva sätta sig in i ärendet, processens karaktär och regelsystemet under en längre tid än bara förrättningens inledningsskede. Nya omständigheter kan också framkomma under själva förrättningen som påverkar sakägarnas vilja att begära överlämnande. Jag anser därför att sakägare vid en förrättning där även kommunen är sakägare skall ha möjlighet att under hela förrättningen begära överlämnande till statlig myndighet.

Om sakägare begär överlämnande av en förrättning som redan är påbörjad, prövar den myndighet som tar över ärendet inte de beslut som tidigare fattats under förrättningen. Dessa är bindande även för den nya myndigheten, vars prövning reserveras för de beslut som återstår när överlämnandet sker. Myndighet som mottager ett överlämnat ärende behöver inte heller repetera alla de kart- och mätningstekniska moment som tidigare utförts. Vilka delar av den första myndighetens arbete som kan tas över och vilka som lämpligen bör utföras på nytt, avgörs av den mottagande myndigheten utifrån en genomgång av det enskilda ärendet.

5.7 Lantmäterimyndighets inordnande i den kommunala organisationen

I likhet med mina tidigare överväganden i rättssäkerhetsfrågor syftar det som nedan anförs om kommunala lantmäterimyndigheters inplacering i den kommunala organisationen inte till att åtgärda några dokumenterade rättssäkerhetsproblem. Inte heller är det betingat av några förväntade problem i framtiden. Vad saken gäller är att befästa rättssäkerhetsaspekterna som en grund för framtida organisationslösningar. Det handlar här mycket om tydlighet och

förtroende. Även om inga faktiska rättssäkerhetsproblem föreligger är det angeläget att även en kommunal lantmäterimyndighet ges en ställning som tydligt markerar dess obundenhet och inger förtroende.

Det bör understrykas att behovet av en organisationsstruktur där lantmäterimyndigheten står fri från eventuella partsintressen aktualiseras oavsett om verksamheten handhas av statliga eller kommunala myndigheter. Även statliga lantmäterimyndigheter skall vara och uppfattas som fristående från andra statliga organ med intresse av markåtkomst och exploatering, t.ex. Vägverket och Banverket. Den uppdelning av den statliga lantmäteriverksamheten i myndigheter och bolag/uppdragsverksamhet som nu beslutats av regering och riksdag (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375) innebär att myndighetsutövningen ges en organisatoriskt mera fristående ställning i förhållande till uppdragsverksamheten. De regionala statliga lantmäterimyndigheterna kommer dock att kunna utföra viss uppdragsverksamhet inom ramen för lokal myndighetsservice.

5.7.1 Tidigare överväganden

Behovet av att skapa förtroende genom att ge fastighetsbildningsmyndigheten en fristående ställning underströks av regeringen när den nuvarande organisationen för fastighetsbildning tillskapades i början av 1970-talet (prop. 1970:188, SU 1970:208, rskr. 1970:423, prop. 1971:57, samt prop. 1971:58, CU 1971:15 och rskr. 1971:102). I prop. 1970:188 med förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten anförde föredragande statsråd följande i frågan:

> "För att inte tilltron till lantmäterimyndighetens opartiskhet skall rubbas bör vidare myndigheten så långt som möjligt vara organisatoriskt fristående och alltså inte heller inordnas i eller underordnas organ som kan vara sakägare i fastighetsfrågor, t.ex. fastighetsförvaltande organ. Det nu anförda behöver enligt

> min mening inte leda till att erforderlig samverkan med andra organ försvåras." (s. 47)
>
> "Specialenhet under kommunalt huvudmannaskap måste inordnas i den kommunala förvaltningen på ett sådant sätt att dess opartiskhet inte kan sättas i fråga. Det torde bl.a. innebära att enheten inte kan underordnas kommunstyrelsen eller annat fastighetsförvaltande organ." (s. 54)

Frågan behandlades också i regeringens proposition med förslag till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (prop. 1971:58), där exakt samma målsättning och formuleringar återkom.

Regeringens synpunkter i denna fråga föranledde dock ingen reglering i lag. Varken i lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (1971:133) eller i själva fastighetsbildningslagen förekommer några bestämmelser om hur kommunal fastighetsbildnings- eller fastighetsregistermyndighet skall vara inordnad i en kommuns organisation. Det ansågs i stället ligga i varje kommuns ansvar att utforma en lämplig lösning. Departementschefen anförde i prop. 1971:58 att:

> "Det ankommer alltså på kommunen att organisera myndigheten eller myndigheterna på sådant sätt att myndigheten kan bedriva sin verksamhet i enlighet med vad som är föreskrivet därom". (s. 10)

Staten har intagit en liknande hållning vad gäller de myndighetsuppgifter som utförs inom ramen för plan- och bygglagen - bl.a. beviljande av bygglov - och den tillsyn som utförs enligt miljö- och hälsoskyddslagen. Kommun skall tillse att ansvaret för dessa uppgifter åvilar en nämnd inom den kommunala organisationen. Däremot är inte den ansvariga nämndens eller verksamhetens placering i förhållande till övriga nämnder och verksamheter reglerad. Detta oaktat att de organ som ansvarar för dessa uppgifter behandlar bygglov även när kommunen är sökande respektive utövar miljötillsyn även över kommunala anläggningar. Lant-

mäteriverket utövar tillsyn över lantmäteriverksamheten i dess helhet och därmed även över kommunala fastighetsbildningsmyndigheters inplacering i den kommunala organisationen. Verket har bl.a avgett yttrande angående de organisationslösningar som valts i ett antal kommuner. Utredningen känner inte till något fall där Lantmäteriverket har riktat kritik mot ett kommunalt förslag till organisation. Däremot påpekades i regeringens proposition En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdata m.m. (prop. 1993/94:214) att de senaste årens förändringar i den kommunala organisationen i några fall medfört att den kommunala lantmäterimyndigheten inordnats under samma kommunala nämnd som är organ för markexploatering och fastighetsförvaltning. Denna organisationslösning kan enligt propositionen föranleda tvivel om huruvida kommunerna verkligen intar en strikt hållning vad gäller kravet på att lantmäterimyndighet skall vara fristående.

5.7.2 Min grundsyn

Det faktum att fastighetsbildningsverksamheten i några kommuner inordnats i organisationen på ett mindre lämpligt sätt innebär inte automatiskt att rättssäkerheten satts i fara. Personalen vid myndigheten har möjlighet att trots detta upprätthålla en hög integritet i sitt arbete. Inte heller bör en mindre lämplig organisationslösning tas till intäkt för att berörd kommun saknar medvetenhet om fastighetsbildningsmyndighetens speciella roll och uppgifter. Jag finner ändå att det inför en förändring av organisationen för fastighetsbildningsverksamheten finns anledning att understryka vikten av att lantmäterimyndigheten ges en fristående ställning. Detta både med anledning av att mindre lämpliga organisationslösningar förekommit och att det kärva ekonomiska läget i kommunerna framtvingar rationaliseringar av kommunernas organisation. Strävan att finna nya, mera effektiva och rationella organisationslösningar får inte överskugga de rättssäkerhetskrav som utgör en viktig utgångspunkt för fastighetsbildningsverksamheten.

Lantmäterimyndigheten skall i sin handläggning av fastighetsbildningsärenden uteslutande styras av fastighetsbildningslagstiftningens regelsystem samt vara helt fristående från övriga kommunala verksamheter och kommunens politiska ledning. Den kommunala nämnd under vilken lantmäteriverksamheten är inordnad har enbart ansvar för frågor om organisation och bemanning samt den ekonomiska redovisningen av verksamheten.

Som påpekades i regeringens proposition med förslag till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (prop. 1971:58) ankommer det på kommunerna själva att organisera lantmäterimyndigheten så att denna kan bedriva sin verksamhet i enlighet med gällande föreskrifter. Den svenska kommunallagstiftningen ger också kommunerna stor organisatorisk frihet. Denna ordning har befästs genom Sveriges ratificering av den europeiska konventionen om kommunalt självstyre (prop. 1988/89:119). I konventionens artikel 6 slås fast att kommunerna skall kunna bestämma om sin inre organisation för att anpassa den till de lokala behoven och säkerställa en effektiv förvaltning. Mina överväganden om lantmäterimyndighets inordnande i den kommunala organisationen formuleras därför som allmänna riktlinjer och minimikrav. Ansvaret för den närmare utformningen av organisationen åvilar kommunerna själva samt i viss mån Lantmäteriverket via dess tillsynsroll.

5.7.3 Riktlinjer för organisatorisk inplacering av lantmäterimyndighet

Organisationslösningar där lantmäterimyndigheten är direkt underordnad en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsverksamheten bör även i fortsättningen anses som klart olämpliga. Det är inte lämpligt att samma nämnd dels ansvarar för verksamheter där kommunen uppträder i egenskap av fastighetsägare, dels ansvarar för ekonomi och personalfrågor vid lantmäterimyndighet.

Det har ibland hävdats att partsproblematiken bäst skulle undanröjas om lantmäterimyndigheten utgjorde en separat enhet direkt underordnad kommunfullmäktige. Denna lösning kan ifrågasättas så till vida att kommunfullmäktige är högsta beslutande organ i kommunen och på så sätt kan sägas representera även kommunens intressen som markägare. Vidare kan en direkt koppling till kommunfullmäktige öppna för en debatt om risken för otillbörlig politisk påverkan från kommunens högsta ledning.

En inplacering direkt under kommunstyrelsen ansågs redan i ovan angivna proposition 1971:58 vara ett dåligt alternativ genom att kommunstyrelsen normalt har ett direkt ansvar för mark- och exploateringsfrågor samt för kommunens ekonomiska förvaltning.

Ett tänkbart alternativ är att låta lantmäterimyndigheten inordnas under en från mark- och exploateringsverksamheten mycket avlägsen nämnd - t.ex. en personalnämnd. En sådan lösning torde väl tillgodose kraven på rättssäkerhet. Behovet av en obunden ställning får här vägas mot de nackdelar som kan ligga i att myndigheten underordnas en nämnd med mindre kunskaper inom myndighetens verksamhetsområde.

Att låta lantmäteriverksamheten, i den del den omfattar myndighetsutövning, inordnas under en teknisk nämnd torde vara minde lämpligt mot bakgrund av bl.a. de övriga uppgifter av plangenomförande karaktär som denna nämnd ansvarar för.

Den vanligaste organisationslösningen i kommunerna är fortfarande att fastighetsbildningsmyndigheten är inordnad under byggnadsnämnden. Denna lösning kan ifrågasättas med hänvisning till att byggnadsnämnden, utan att formellt ha ställning som sakägare, i viss mån kan jämställas med sakägare och vid en förrättning har att bevaka allmänna intressen. Emellertid har inga konkreta rättssäkerhetsproblem kunnat konstateras under de decennier som fastighetsbildningsmyndigheterna i ett stort antal kommuner varit inordnade under byggnadsnämnderna. I det enda JK-fall som förekommit ansåg JK att lantmäterimyndighets inordnande under byggnadsnämnden inte på något sätt stred mot behovet av obundenhet i myndighetsutövningen (se även s. 93). Genom sitt ansvar för plan- och byggärenden har byggnadsnämnderna också lång erfarenhet av myndighetsutövning. Nämn-

dernas ansvarsområden omfattar i huvudsak verksamheter som utgör myndighetsutövning. Även utifrån behovet att samordna fastighetsbildningen med näraliggande verksamheter inom samhällsbyggandet framstår en fortsatt tillämpning av denna organisationslösning som ändamålsenlig. Byggnadsnämnderna har normalt ansvaret för den mätningsverksamhet som tillämpningen av plan- och bygglagen påkallar samt för den kartverksamhet som utgör grunden för kommunens fysiska planläggning m.m.

Även i fråga om lantmäterimyndighets inordnande i förvaltningsorganisationen gäller att myndigheten inte bör sammanblandas med verksamheter där kommunen kan uppträda som fastighetsägare. Detta är väsentligt för att skapa tilltro till att överväganden och beslut inom den vardagliga verksamheten sker med hög integritet. En organisatorisk lösning där lantmäterimyndigheten ingår i ett stadsingenjörskontor torde vara väl ägnad att tillgodose kraven på integritet och obundenhet. En sådan organisation föreligger i ett tiotal kommuner med egen fastighetsbildningsmyndighet. Flertalet av kommunerna med egen myndighet har dock sammanfört stadsingenjörskontoret med stadsarkitekt- och/eller stadsplanekontor till ett stadsbyggnadskontor. Med utgångspunkt i de resonemang som ovan fördes rörande byggnadsnämnden, framstår även dessa alternativ som acceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt.

När däremot lantmäterimyndigheten inordnas tillsammans med mark- och exploateringsverksamheten, föreligger en lösning som är klart olämplig. En lantmäterimyndighet bör inte ingå i ett kontor eller annan administrativ enhet som även utför de uppgifter som normalt fullgörs av ett fastighetskontor eller på ett mark- och exploateringskontor. Även de verksamheter som vanligen utförs vid ett tekniskt kontor kan innebära att kommunen utövar sin äganderätt över fast egendom. Dessutom har verksamheten vid ett tekniskt kontor en praktisk och teknisk inriktning som skapar en mindre naturlig omgivning för myndighetsuppgifter.

5.7.4 Villkor för delegation

Kommun som ansöker om delegation skall uppvisa en organisatorisk inplacering av lantmäterimyndigheten som inte innebär att denna är inordnad under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsverksamheten och/eller är inordnad i en förvaltningsorganisation vars verksamheter har samma karaktär. I samband med kommunala ansökningar om delegation skall Lantmäteriverket samråda med berörd kommun om lantmäterimyndighetens inplacering i organisationen. Skulle kommun som ansöker om delegation även efter samråd vidhålla en ur rättssäkerhetssynpunkt olämplig lösning, finns starka skäl för Lantmäteriverket att avslå ansökan om delegation.

I samband med tillsyn bör Lantmäteriverket påtala för kommunen det olämpliga i att lantmäterimyndigheten inordnas under nämnd eller i förvaltning som beslutar om eller bereder frågor som rör mark- och exploatering. Efter samråd med Lantmäteriverket kan kommunen därefter utforma mera lämpliga organisationslösningar. Lantmäteriverkets roll blir här att rekommendera ändamålsenliga lösningar. I sista hand beslutar kommunen själv utifrån lokala förhållanden vilken organisatorisk lösning som är att föredra. Skulle mot förmodan berörd kommun bibehålla en organisationslösning som inte klart ger lantmäterimyndigheten en självständig ställning, utgör detta skäl för Lantmäteriverket att dra tillbaka ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till staten. Liksom vid andra beslut om delegation och upphörande av delegation kan kommun därefter inom tre månader inkomma med ett överklagande till regeringen.

5.8 Rättssäkra arbetsuppgifter för kommunal lantmäterimyndighet

Vid tillskapandet av den nuvarande organisationen för fastighetsbildning betonades att kravet på opartiskhet och obundenhet medför att vissa arbetsuppgifter inte bör utföras av personal vid fastighetsbildningsmyndighet. I propositionen med förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten (prop.1970:188) påtalades att:

> "Förrättningslantmätaren bör sålunda givetvis inte i ärenden om köp eller försäljning av fastigheter eller i liknande situationer låta engagera sig för sakägare, som är eller kan bli sakägare vid förrättning, på sådant sätt att hans objektivitet vid förrättningen kan ifrågasättas. Han bör inte heller i övrigt utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans opartiskhet" (s. 47).

I den senare propositionen med förslag till lag om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (prop.1971:58) uppmärksammades också frågan om personalens arbetsuppgifter:

> "Den förrättningsverksamma personalen bör vidare enligt propositionen (prop. 1970:188) i princip inte sysselsättas i sådana kommunala arbetsuppgifter utanför enhetens verksamhetsområde som kan medföra bindningar till vad som vid fastighetsbildningen utgör kommunala partsintressen. Enligt min mening är det svårt att i lag generellt ge mer detaljerade föreskrifter för tillgodoseende av nu ifrågavarande intressen. Det synes tillräckligt att föreskriva att tjänsteman hos kommunal lantmäterimyndighet eller fastighetsregistermyndighet inte får tilldelas uppgifter i annan verksamhet hos kommunen som kan rubba förtroendet för hans tjänsteutövning hos myndigheten. En föreskrift härom bör tas in i lagen."

Vikten av att tjänstemän vid kommunala lantmäterimyndigheter inte ges arbetsuppgifter som binder dem till kommunala partsintressen

kom, till skillnad från frågan om organisatorisk inplacering, till uttryck i lagtext. Den åsyftade föreskriften återfinns i 3 § i lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet (1971:133) och har den lydelse som framgår av näst sista meningen i citatet ovan.

Målsättningen tycks också ha uppfyllts. Sedan 1971 har bara en kommunal fastighetsbildningsmyndighet granskats av JO eller JK med anledning av att personalens arbetsuppgifter ansetts förtroendeskadliga.

Den granskning av kommunal fastighetsbildningsmyndighet som förevarit avsåg en förrättning vid specialenheten för bebyggelseutveckling i Skellefteå kommun. På begäran av sakägare prövade JK här lämpligheten av att tjänsteman vid fastighetsbildningsmyndigheten även tjänstgjorde som stadsingenjör i kommunen. Sakägaren hävdade att tjänstemannen härigenom blev jävig i fastighetsbildningsärenden där kommunen var inblandad. JK konstaterade att fastighetsbildningsmyndigheten var inplacerad under stadsingenjörskontoret, vilket i sin tur var inordnat under byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden var inte underordnad vare sig fastighetsnämnd eller fastighetskontor. JK ansåg därför att den plats inom kommunens förvaltning som den aktuelle tjänstemannen innehade inte var i strid mot intentionerna i 3 § i lagen om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet. JK såg därmed ingen anledning till ytterligare åtgärder.

De övriga JO- och JK-ärenden som förekommit avser anmälningar mot statliga myndigheter.

Mot denna bakgrund syftar mina överväganden i det följande till att förebygga och säkerställa, inte till att åtgärda befintliga problem med partsförhållanden.

En lämplig utgångspunkt för vilka arbetsuppgifter som med bibehållen rättssäkerhet kan utföras av personal vid kommunal lantmäterimyndighet är att sådana uppgifter skall falla inom ramen för begreppet myndighetsservice. Detta kommer att gälla för de statliga lantmäterimyndigheterna efter den omorganisation av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten som förestår. Det är rimligt att de kommunala lantmäterimyndigheterna likställs med de statliga lokala myndigheterna på denna punkt.

När begreppet myndighetsservice används som en ram för arbetsuppgifter vid en kommunal myndighet, bör det dock innefatta också den service som myndigheten utför för att tillgodose kommunala nämnders och förvaltningars behov inom lantmäteriområdet. Det kan här röra sig om bl.a. mätningsverksamhet eller om att ta fram kartunderlag för andra kommunala organ och verksamheter.

Riksdagen beslutade 1 juni 1994 (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375) om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. I propositionen anges att viss lokalt utförd uppdragsverksamhet av karaktären myndighetsservice bör kunna bedrivas inom lantmäteriets lokala myndighetsorganisation. Myndigheterna bör 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. Som exempel på uppgifter inom myndighetsservice nämns husutsättning, upprätta fastighetsplan och nybyggnadskarta, utföra lägeskontroll, ajourhålla primärkarta, göra fastighetsutredningar och fastighetsägarförteckningar samt lämna viss annan fastighetsrättslig service. Regeringen anger vidare att den avser att avgränsa de verksamheter som skall ingå inom myndighetsservice så noggrannt att förutsättningarna blir klarlagda bl.a. för olika aktörer på marknaden. Arbetet med att definiera verksamheter inom myndighetsservice drivs nu vidare inom Utredningen för genomförande av en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. (OLoF) (dir. 1994:100 och 1994:145). Utredningen skall enligt direktiven redovisa sina slutförslag senast den 1 maj 1995.

Utan att föregripa OLoF-utredningens slutsatser på denna punkt, bedömer jag att nedanstående förteckning - vilken ligger mycket nära de exempel som anfördes i prop. 1993/94:214 -innehåller merparten av de arbetsuppgifter som bör inrymmas i begreppet myndighetsservice:

- rådgivning i fastighetsrättsliga frågor i olika sammanhang, t.ex. vid planläggning, exploatering och andra former av plangenomförande samt förvaltning riktad till allmänhet, kommunala organ m.fl.

- fastighetsutredningar om äganderätt, fastighetstillbehör, servitut, samfälligheter m.m.

- kart- och mätningstekniska frågor, fastighetsinformationssystem och uppgiftsinsamling till fastighetstaxering.

- upprättande av avtal, lagfartspaket och värdeintyg i samband med fastighetsbildning.

- deltaga i den kommunala planprocessen och därvid bl.a. upprätta genomförandebeskrivning, fastighetsplaner och fastighetsförteckning.

Det är önskvärt att den slutgiltiga avgränsningen av uppgifter inom ramen för myndighetsservice - utan att rättssäkerheten härvid rubbas - utformas så att en god samordning med plan- och byggprocessen inte försvåras.

Min slutsats är att kommun som ansöker om ett delegerat ansvar för fastighetsbildningen skall visa att de arbetsuppgifter som kommer att tilldelas personal vid den kommunala myndigheten praktiskt taget uteslutande omfattar förrättningsverksamhet och myndighetsservice. Det ankommer sedan på i första hand kommunen och i andra hand på Lantmäteriverket via dess tillsynsroll att tillse att denna ordning upprätthålls.

5.9 Lantmäteriverkets tillsyns- och samordningsroll

5.9.1 Nuvarande förhållanden

Statens lantmäteriverk är enligt lantmäteriinstruktionen (SFS 1974:336, 1990:253) central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, fastighetsvärdering, fastighetssamverkan, fastighetsregistrering samt för viss mätningsverksamhet och allmän kartläggning. Lantmäteriverket leder och utövar tillsyn över verksamheten vid övriga statliga lantmäterimyndigheter (överlantmätar-, fastighetsregister- och fastighetsbildningsmyndigheter). Lantmäteriverket utövar också tillsyn över den verksamhet som utförs av kommunala lantmäterimyndigheter. Dessa ligger utanför den statliga organisationen, men är alltså underordnade Lantmäteriverket i tillsynshänseende.

Lantmäteriverket har enligt lantmäteriinstruktionen också viktiga stöd-, samordnings- och rådgivningsuppgifter inom lantmäteri- och fastighetsområdet. Lantmäteriverket skall verka för samordning av grundläggande mätnings- och kartläggningsverksamhet. Verket skall också främja samordning av uppbyggandet och ajourhållningen av databaser avseende lägesbestämd information.

På regional nivå skall överlantmätarmyndigheterna likaledes verka för samordning av grundläggande mätnings- och kartläggningsverksamhet samt lämna kommuner och enskilda råd och upplysningar i frågor inom myndighetens verksamhetsområde. För samtliga lantmäterimyndigheter gäller att de skall lämna andra myndigheter stöd i fastighetstekniska, fastighetsrättsliga, fastighetsekonomiska, geodetiska, fotogrammetriska och kartografiska frågor.

5.9.2 Tillsyn och samordning i den nya organisationen

Tillsyn

En ny centralmyndighet inom lantmäteri- och fastighetsdataområdet tillskapas den 1 januari 1996 genom sammanslagningen av huvuddelen av Statens Lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata (CFD). Myndigheten kommer att benämnas Lantmäteriverket. Enligt det förslag till lantmäteriinstruktion som presenteras av OLoF-utredningen under maj 1995, skall Lantmäteriverket även fortsättningsvis utöva tillsyn över såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriverket förutsätts i förslaget till instruktion också utöva tillsyn enligt mätningskunggörelsen (1974:339).

Jag föreslår att kommunala lantmäterimyndigheter i tillsynshänseende likställs med de nya regionala lantmäterimyndigheter som har länen som verksamhetsområde. Mot bakgrund av att det är Lantmäteriverket centralt som fattar beslut om delegation till kommun, bör också tillsynsansvaret för den delegerade verksamheten utövas av den centrala myndigheten.

Lantmäteriverket skall tillse att lantmäteriverksamheten bedrivs kompetent och rättssäkert vid såväl de regionala lantmäterimyndigheterna som vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. I Lantmäteriverkets tillsynsfunktion gentemot kommunala lantmäterimyndigheter ligger dessutom att tillse att villkoren för delegation uppfylls. Uppfyller av någon anledning en kommun inte uppställda krav, skall verket genom i första hand rådgivning och samråd föreslå åtgärder för att säkerställa att villkoren åter uppfylls. Endast om berörd kommun efter utsatt tid inte vidtagit nödvändiga förändringar och/eller verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet framstår som uppenbart rättsosäker, skall Lantmäteriverket efter tillsyn dra tillbaka ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten till staten.

I Lantmäteriverkets tillsynsroll ligger också att övervaka kostnadseffektiviteten i både statliga och kommunala lantmäteri-

myndigheter. I propositionen om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. (prop. 1993/94:214) anförde regeringen att vissa delar av fastighetsbildningsverksamheten präglas av kostnads- och finansieringsproblem, samtidigt som det är angeläget att kostnaderna sänks för att tillgodose behovet av mark för bebyggelse, infrastruktur m.m. Senare har i regeringens proposition med förslag till finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166), förutsatts att kostnaderna för fastighetsbildning liksom hittills skall betalas av berörda sakägare. Den nya lantmäteritaxan skall baseras på tidsersättning, men med möjlighet för sakägare att begära en fast avgift i det enskilda ärendet. Ansvaret för att systemet med tidstaxa förenas med en kostnadseffektiv verksamhet åvilar i grunden varje enskild lantmäterimyndighet. Lantmäteriverket skall dock i kraft av sitt övergripande ansvar för verksamheten via råd och stöd kraftfullt verka för kostnadsreduceringar och rationaliseringar.

Samordning

I regeringens proposition om finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166) presenteras allmänna överväganden, riktlinjer och prioriteringar när det gäller den fortsatta verksamheten inom fastighetsområdet och landskaps-informationsområdet. Regeringen konstaterar i propostitionen att den tekniska utvecklingen inom verksamhetsområdet innehåller en stor potential till förnyelse och rationalisering. Utvecklingen inom området beskrivs som en viktig del av den snabbt växande IT-verksamheten i samhället. Regeringen anför också att utvecklingen inneburit ett skede av långvarig och omfattande investeringsverksamhet, samt att investeringarna behöver ligga på en fortsatt hög nivå under ännu några år. Regeringen påtalar i detta sammanhang att en balansgång mellan besparingskrav och ambitionen att fullfölja samhällsekonomiskt lönsamma investeringar kan uppstå pga. betydande budgetrestriktioner. Det är därför särskilt angeläget att alla de samordnings- och rationaliseringsmöjligheter tas till vara som omorganisationen och övergången till digital teknik medför.

Regeringen betonar att samverkans- och samordningsbehoven är stora på såväl lokal och regional som central nivå.

Jag har mot denna bakgrund i avsnitt 4.4 lyft fram några områden där samverkan mellan stat och kommuner är särskilt angelägen. Exempel på viktiga områden är uppbyggnaden av den geografiska fastighetsinformationen (GFI), integreringen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt ajourhållning av fastighets- och landskapsinformation. Utveckling inom dessa områden är en angelägen och gemensam uppgift där både statliga och kommunala lantmäterimyndigheter aktivt bör deltaga.

I det förslag till instruktion för Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna i länen som under maj 1995 presenteras av utredningen om organisation av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (OLoF), föreskrivs att de statliga myndigheterna skall ansvara för insamling, förvaltning och tillhandahållande av grundläggande fastighets- och landskapsinformation samt utgivning av allmänna kartor och motsvarande produkter i digital form. I ansvaret ingår att verka för samordning av verksamhet avseende grundläggande geografisk information samt att ge råd och stöd i dessa frågor. Myndigheterna skall också verka för ett effektivt utnyttjande i samhället av fastighets- och landskapsinformation och andra geografiska data.

Krav på teknisk standard

Lantmäteriverket har som central myndighet inom verksamhetsområdet det övergripande ansvaret för att teknikutvecklingen drivs framåt och för att berörda intressenter kan utnyttja bl.a. de rationaliseringsmöjligheter som härvid uppstår. I Lantmäteriverkets centrala samordningsansvar ligger att främja ett brett utnyttjande av geografiska informationssystem. En bred användning av landskapsinformation förutsätter väl fungerande system för produktion och tillhandahållande av data. Information måste effektivt kunna överföras mellan olika producenter samt mellan producenter och användare.

Som en följd av det ovan sagda krävs viss samordning inom det tekniska området mellan det statliga lantmäteriet och kommunala

lantmäterimyndigheter. Kommun som ansöker om delegation måste redovisa tekniska system som kan leverera och hämta data enligt en viss standard och därmed säkrar utbytbarhet av data mellan stat och kommun. Främst krävs en gemensam teknisk standard för registreringen mot fastighetsdatasystemet samt vid uppbyggnad och förvaltning av digitala registerkartor. Kommun som önskar egen lantmäterimyndighet måste vara beredd svara för ajourhållning av ett framtida GFI inom den kommunala myndighetens område. Kravet på teknisk samordning innebär inte att Lantmäteriverket kan föreskriva att kommuner skall uppvisa tekniska system och rutiner som är identiska med verkets egna. Under förutsättning att utbytbarhet av information mellan systemen säkerställs, kan kommunen välja system och rutiner enligt egna önskemål.

Jag utgår också från att den nödvändiga tekniska samordningen mellan statliga och kommunala lantmäterimyndigheter sker i form av samråd. Olika tekniska lösningar bör övervägas och hänsyn tas till eventuellt skilda förutsättningar och behov myndigheterna emellan.

5.10 Förrättningsförberedelser och samarbetsavtal

5.10.1 MBK-verksamheten och samarbetsavtal C

Som konstaterades i avsnitt 2.2.3 utförs mätning, beräkning och kartframställning av både statliga och kommunala organ. Staten ansvarar via Statens lantmäteriverk för produktion av de allmänna kartorna. Kommunerna svarar för de storskaliga kartorna och underhåll av kommunala stomnät. De kommunala kartorna utgörs av primärkarteverken och dess följdprodukter i form av bl.a. grundkarta, nybyggnadskarta, förrättningskarta samt olika översiktskartor. Kommunerna kan ombesörja denna s.k. MBK-verksamhet genom egna organ, men har också möjlighet att anlita det

statliga lantmäteriet för uppgiften. En kommun kan även anlita enskilda konsultföretag.

Knappt hälften av landets kommuner har valt att bygga upp egna organ - stadsingenjörskontor eller mätningskontor - som ombesörjer MBK-verksamheten. I 64 av dessa kommuner medverkar den kommunala mätningsorganisationen i förrättningsförberedelser, t.ex. mätningstekniska moment, i den statligt bedrivna fastighetsbildningen. Denna medverkan regleras sedan 1972 genom C-avtal. Normalavtal för C-avtal har upprättats gemensamt av Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet. Normalavtal C utgör grunden för lokala avtal mellan det statliga lantmäteriet och respektive kommun.

Kommunalt mätningsorgans medverkan avser enligt normalavtal C "för fastighetsbildningen erforderliga fältarbeten (utstakning, markering, mätning m.m.), beräkningar, karteringar och renritningar samt till dessa moment hörande mätningstekniska utredningar, plantolkningar och sammanställningar av tekniskt underlag för fastställande av gällande fastighetsbildning". Efter överenskommelse mellan distriktslantmätaren och kommunens ombud, kan kommunens medverkan dessutom omfatta de ytterligare utredningar som lämpligen utförs i samband med ovanstående uppgifter. Kommunens medverkan i förrättningsförberedelser sker under fortlöpande samråd med den förrättningslantmätare som är ansvarig för förrättningen.

Kommunen svarar genom stadsingenjörs- eller mätningskontorets chef för arbeten som utförs inom kontoret och överlämnas till den statliga fastighetsbildningsmyndigheten. Kontorets chef skall enligt C-avtalet vara kommunalt anställd och ha för arbetsuppgifterna erforderlig kompetens. Lantmäteriverket prövar kompetensen dels utifrån kraven i mätningskunggörelsen (1974:339) och dess § 13, dels utifrån personens teoretiska kunskaper och praktiska erfarenheter för verksamheten.

Enligt normalavtal C är distriktslantmätaren inte ovillkorligen skyldig att låta det kommunala stadsingenjörs- eller mätningskontoret medverka. I de fall den kommunala mätningsorganisationen inte medverkar, skall dock detta avgöras efter samråd med kommunens ombud. I vissa fall kan - t.ex. om en

sakägare begär detta - den statliga fastighetsbildningsmyndigheten handlägga alla moment i ett fastighetsbildningsärende.

I ett mindre antal kommuner medverkar den kommunala mätningsorganisationen i förrättningsförberedelser inom hela kommunen. I de flesta C-avtalskommuner sker dock kommunens medverkan inom ett definierat område kring kommunens centralort. Utanför detta område har den kommunala mätningsorganisationen i allmänhet endast rätt att medverka då fastighetsbildningen berör kommunägd fastighet. Härigenom har en geografisk uppdelning skapats liknande den i kommuner med delat ansvar för fastighetsbildningen.

Inom det område där C-avtal gäller, och även utanför när fastighetsbildning berör kommunägd mark, uppbär berörd kommun ersättning från det statliga lantmäteriet för sin medverkan i förrättningsförberedelser. Ersättning ges antingen som sakersättning eller tidersättning. Taxan upprättas i samråd mellan Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet.

De kommuner som i dag har C-avtal slöt sina avtal med Lantmäteriverket redan i samband med omorganisationen av lantmäteriverksamheten 1972. De kommuner som 1972 hade egen mätningsorganisation men inte tilldelades någon specialenhet för tätortsutveckling, gavs möjlighet att om de så önskade sluta C-avtal med det statliga lantmäteriet. Sedan 1972 har dock inga nya C-avtal slutits, trots flera kommunala ansökningar. Besvär till regeringen över Lantmäteriverkets beslut att inte medge C-avtal har avslagits.

I C-avtalen anges att om inte uppsägning sker senast sex månader före avtalstidens utgång, förlängs avtalet med ytterligare ett år.

5.10.2 Avtalsparternas syn på förrättningsförberedelser och samarbetsavtal

Svenska kommunförbundets syn

Svenska kommunförbundet anser att förrättningsförberedelserna som hittills skall ske i samverkan mellan vederbörande kommun och den statliga organisationen. Att upphandla förrättningsförberedelser överensstämmer enligt förbundet inte med grundidén bakom en momentuppdelning av fastighetsbildningen i förrättningsförberedelser och själva förrättningen. Dessutom bör förrättningsprocessen i sin helhet betraktas som myndighetsutövning.

Grunden för kommunernas medverkan i statlig fastighetsbildning framhålls vara dels kommunernas arbete med plantolkning och övriga inslag i plan- och byggprocessen, dels ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller grundläggande mätningar och kartor. Som en följd av denna ansvarsfördelning är det enligt förbundet en viktig uppgift för kommunerna att hålla samman all lokal mätning och kartframställning (MBK-verksamhet). Detta anses medföra rationalitet både i kommunal och statlig verksamhet, särskilt genom den successiva övergången till ADB-baserade informationssystem.

Förbundet anser vidare att omfattningen av kommunernas medverkan i förrättningsförberedelser inte får avgöras ensidigt av Lantmäteriverket, eftersom det är en organisationsfråga och inte en fråga om upphandling. I ställningstagandet till kommunernas medverkan i fastighetsbildningen bör enligt förbundet också kommunernas utökade uppgifter avseende registrering i fastighetsdatasystemet vägas in. Liksom vid 1972 års omorganisation av lantmäteriverksamheten, bör de kommuner som inte får egen fastighetsbildningsmyndighet ges rätt att om de så önskar teckna C-avtal.

Kommunala företrädare har anfört att erfarenheterna av C-avtal i huvudsak är goda. Kritik har dock riktats mot nuvarande

geografiska avgränsning av C-avtalsområden. Inom C-avtalsområdet får kommun ersättning av det statliga lantmäteriet för sin medverkan i förrättningsförberedelser genom återbetalning av en viss andel av sakägarnas avgifter. Utanför C-avtalsområdet används kommunalt material i statlig fastighetsbildning utan att ersättning utgår till kommunen. Kommunala företrädare anser att detta motiverar att C-avtal bör täcka åtminstone hela det område där kommunen ansvarar för primärkarta. Härigenom får kommunen viss ersättning av det statliga lantmäteriet för sina kostnader för stomnät och primärkarta samtidigt som verksamheten anses bli mera rationell.

Lantmäteriverkets syn

Lantmäteriverket finner att den regionala lantmäterimyndigheten enligt prop. 1993/94:214 har ett formellt och reellt ansvar för fastighetsbildningsärendet i dess helhet och därmed skall avgöra i vilka ärenden och förrättningsmoment annan än myndighetens egen personal skall anlitas. Främst är det kart- och mätningstekniska moment som kan utföras av kommunala mätningsorgan eller upphandlas i konkurrens.

Lantmäteriverket framhåller att samarbetsavtal med kommuner skall ingås som civilrättsliga avtal och med tillämpning av lagen om offentlig upphandling (LOU). Utifrån LOU kan lantmäterimyndigheten ingå ramavtal med kommuner där myndigheten överlåter åt kompetent personal att på uppdrag utföra tekniska moment i förrättningsverksamheten. Formellt utförs dock momenten fortfarande av myndigheten. Något överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning är enligt verket inte aktuell.

Ramavtalen med kommunerna innebär enligt Lantmäteriverket att samtliga villkor för avrop som görs under en viss period fastställs. Avtalstiden för sådana avtal skall dock inte omfatta en längre tidsperiod än 1-2 år och i undantagsfall 3-4 år. Därefter skall ny upphandling ske.

Lantmäteriverket påpekar också att enligt LOU skall lantmäterimyndigheten till underlag för upphandling av tekniska moment i förrättningsverksamheten upprätta förfrågningsunderlag. I detta skall ingå alla de krav som lantmäterimyndigheten ställer i upphandlingen och som skall gälla för de avtal som kan komma att ingås med en eller flera kommuner.

Positiva effekter av en tillämpning av LOU blir enligt Lantmäteriverket att förrättningshandläggningen kan bedrivas effektivt och med god kompetens, att tydliga ansvarsroller skapas mellan lantmäterimyndigheten och kommunala mätningsorgan, att möjlighet ges till fortlöpande rationalisering, att de totala kostnaderna kan minskas, samt att verksamheten kommer att kunna vara decentraliserad med kundnärhet och god service. Särskilt framhålls att kvalitet och ekonomi gynnas av att lantmäterimyndigheten måste precisera den tjänst man önskar köpa och att kommunen tydligt måste prissätta sina tjänster.

5.10.3 LOU och dess konsekvenser för samarbetsavtal C

Den 1 januari 1994 trädde lagen om offentlig upphandling (LOU) (1992:1528) i kraft. Lagen innebär att EES-avtalets regelverk, som i sin tur är grundat på EG:s regler, gäller för offentlig upphandling som görs bl.a. av staten och kommuner. Avtal som sluts mellan en myndighet och ett privat företag eller t.ex. mellan en myndighet och ett offentligt bolag omfattas av lagen. Verksamhet för produktion av tjänster m.m. i egen regi inom en och samma juridiska person omfattas däremot inte av LOU.

LOU bygger på tanken att all offentlig upphandling skall ske affärsmässigt och i konkurrens. Det anbud som är det lägsta skall i princip antas. Det finns möjlighet att välja ett dyrare anbud under förutsättning att det kan anses mest fördelaktigt med hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, driftskostnader, funktion, miljöpåverkan m.m. Lagen ger möjlighet till överprövning av upphandlingsbeslut och skadestånd kan tillerkännas den som lidit skada.

Den nya upphandlingslagen gör C-avtalens framtid osäker. Avgörande för C-avtalens ställning i förhållande till LOU är om förrättningsförberedelser kan anses vara en verksamhet som innebär myndighetsutövning. Om de förrättningsförberedelser som berörs av C-avtalen inte kan anses innefatta myndighetsutövning, faller de inom ramen för LOU och skall bli föremål för upphandling enligt denna lag. Befintliga C-avtal avvecklas och kommun som vill medverka i förrättningsförberedelser får delta i ett vanligt anbudsförfarande till lantmäterimyndigheten.

5.10.4 Förrättningsförberedelsernas karaktär

I Lantmäteri- och inskrivningsutredningens betänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99), redovisas en syn på förrättningsförberedelser som innebär att dessa skall konkurrensutsättas. Utredarens slutsats är att förrättningsprocessen kan delas in i en rättslig och en teknisk del, varav den senare innehåller moment som inte kan anses innefatta myndighetsutövning enligt förvaltningslagen. Den tekniska sidan anses omfatta fastighetsutredning, fastighetsrättslig beskrivning, andelstalsberäkning samt teknisk utredning och fältarbete. Även plantolkning, teknisk beskrivning och upprättande av karta räknar utredaren in i denna kategori. De uppräknade verksamheterna skall enligt utredningen kunna handlas upp från kommun, den statliga uppdragsorganisationen eller privata konsulter. Utredningens förslag innebär till och med att myndigheten normalt skulle vara förhindrad att utföra dessa uppgifter för att främja konkurrens, lokal förankring och en totalt sett kostnadseffektivare verksamhet.

I propositionen En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. (prop. 1993/94:214) kommer regeringen till en annan slutsats. Här hävdas att en förrättning till alla delar bör anses utgöra myndighetsutövning. Lantmäterimyndighet måste ha ett formellt och reellt ansvar för fastighetsbildningsärendet i dess helhet och därmed avgöra vilka ärenden och förrättningsmoment som kan anförtros annan utförare. Myndigheten skall även

fortsättningsvis kunna genomföra hela förrättningsarbetet.

Samtidigt anförs i propositionen att vissa förrättningsmoment, främst av kart- och mätningsteknisk art, bör kunna utföras av kommunala mätningsorgan eller upphandlas i konkurrens. De kart- och mätningstekniska momenten anses lättast att skilja ut och nyttan av att samordna mätningen för fastighetsbildningen med kommunalteknisk mätning i övrigt framhålls som ett argument för en utläggning av sådana moment.

I rapporten Kommunala entreprenader - Vad är möjligt? (SOU 1991:26) intas en liknande ståndpunkt i frågan om förrättningsförberedelsernas ställning. I betänkandet framhålls att förrättningar bör ses som en helhet där inte bara själva beslutsfattandet innebär myndighetsutövning.

Jag ansluter mig till det synsätt på förrättningsförberedelser som redovisats i prop. 1993/94:214 och i SOU 1991:26. Fastighetsbildningen bör av de skäl som där redovisats i sin helhet betraktas som myndighetsutövning. Detta även med tanke på att förrättningar kan vara av mycket olika karaktär och vara olika känsliga ur rättssäkerhetssynpunkt. Arbetsuppgifter som i en förrättning är föga känsliga kan i ett annat ärende ha klara inslag av myndighetsutövning. I Kart - och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) konstateras t.ex. att även mätningsåtgärder i sällsynta fall kan innebära myndighetsutövning. Det förefaller svårt att dra en skarp gräns mellan tekniska och juridiska moment i förrättningsprocessen. Det blir därmed också mindre lämpligt att generellt slå fast att vissa förrättningsförberedelser kan bli föremål för upphandling.

Den syn på förrättningar som framhålls i prop. 1993/94:214 bekräftar verksamhetens karaktär av myndighetsutövning och skapar samtidigt möjligheter för lantmäterimyndigheten att flexibelt utforma sin verksamhet. Myndigheten kan välja att själv utföra hela förrättningen om så förefaller mest lämpligt av rationalitets- och/eller rättssäkerhetsskäl. Utifrån sin överblick över hela förrättningsprocessen kan myndigheten också välja att när så är lämpligt upphandla vissa moment. I dessa fall blir lagen om offentlig upphandling tillämplig. Dessutom kan myndigheten välja att i form av samarbetsavtal överlämna åt kommun att utföra vissa

förrättningsförberedelser.

I de fall myndigheten väljer att upphandla enligt LOU, rör det sig om mindre delar av individuella förrättningar som klart kan avskiljas som lämpliga att konkurrensutsätta. Om myndigheten däremot väljer att upprätta samarbetsavtal med kommun av liknande slag som dagens C-avtal, blir situationen något annorlunda. Det rör sig i sådana fall om överlämnande av ett större antal moment vilka kan innefatta myndighetsutövning. Samarbetsavtal med kommun är därför av en särskild karaktär och bör betraktas som en form av delegation. De omfattas därmed inte av lagen om offentlig upphandling.

5.10.5 Betydelsen av samarbetsavtal

I flera sammanhang har framförts en positiv syn på C-avtal och kommunal medverkan vid förrättningsförberedelser. I prop. 1993/94:214 om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m. framhåller regeringen att många kommuner har väl utvecklade system för kart- och mätningsverksamheten 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 förrättningsverksamheten inom tätortsområden. Regeringen anför att många remissinstanser på ett övertygande sätt pekat på de vinster som kan ligga i en sådan teknisk samordning.

Även i direktiven till lantmäteri- och inskrivningsutredningen (dir. 1993:11) uppmärksammas möjligheterna till en samordning mellan vissa moment inom fastighetsbildningen och den kommunala MBK-verksamheten. Utredningen skulle enligt direktiven lägga stor vikt vid särskilt det tekniska sambandet mellan fastighetsbildning och plangenomförande. Fastighetsbildningsmyndigheter borde även i den nya organisationen kunna träffa långsiktiga avtal med kommuner som har egen MBK-organisation

med innebörd att den kommunala organisationen i tillämpliga fall t.ex. förbereder fastighetsbildningen.

Jag har inte funnit någon anledning att avvika från den positiva syn på kommunal medverkan i förrättningsförberedelser genom bl.a. C-avtal som redovisats ovan. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner vad gäller grundläggande mätningar och kartor innebär att kommunerna har ansvaret för den storskaliga kartproduktion som berör planerings- och byggverksamheten. Genom kart- och mätningstekniska verksamheter arbetar kommunerna också fram och finansierar mycket av det kartunderlag som används vid förrättningar. Det förefaller mest rationellt att samma organisation som arbetat fram detta material också utnyttjar det i förrättningsförberedelserna. Nyttan av kommunal medverkan i förrättningsförberedelser understryks ytterligare av sambandet med de kommunala informationssystemen samt kommunernas ökade ansvar när det gäller registreringen av adresser, planer och bestämmelser. Kommunerna är också viktiga leverantörer av indata till fastighetsdatasystemet i övrigt.

5.10.6 Villkor för delegation av förrättningsförberedelser

När en statlig lantmäterimyndighet genom ett samarbetsavtal delegerar vissa moment i förrättningsprocessen till ett kommunalt mätningskontor, bör detta innebära att kommunalt anställd personal som medverkar vid förrättningen betraktas som inhyrd till myndigheten och därigenom utför arbetet under samma betingelser som myndighetens egen personal. Förrättningslantmätaren bör ansvara för den reella ledningen av arbetet. Beslut om delegation inom ramen för ett samarbetsavtal avgörs ytterst av respektive regional lantmäterimyndighet.

Vilka moment inom fastighetsbildningsverksamheten som kan komma att omfattas av sådan delegation avgörs också av respektive myndighet efter samråd med berörd kommun. Det befintliga normalavtal C torde här vara ett gott riktmärke. I dagens normalavtal C föreskrivs att distriktslantmätaren inte är ovillkorligen

skyldig att låta kommunalt mätningskontor medverka i förrättningsförberedelser. Efter samråd med kommunens ombud kan alla arbetsmoment i ett fastighetsbildningsärende handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten. En sådan bestämmelse bör finnas med även i ett framtida normalavtal, eftersom fastighetsbildningen som helhet är myndighetsutövning. Lantmäterimyndigheten måste ha det yttersta ansvaret för att varje moment även i enskilda ärenden handläggs rättssäkert och rationellt. Ett delegerat ansvar för vissa moment kan därför inte ovillkorligen gälla i samtliga fall.

Delegation av främst kart- och mätningstekniska moment inom en förrättning förutsätter en viss kompetens hos det kommunala mätningskontor som skall utföra uppgifterna. De moment som delegerats måste utföras med bibehållen effektivitet och noggrannhet av bl.a. rättssäkerhetsskäl. Redan idag finns behörighetsregler inom det mätningstekniska området i mätningskunggörelsen (1974:339). Denna beskriver vilka organ som är behöriga att verkställa mätning och kartläggning samt ställer vissa kompetenskrav på den personal som skall handha uppgifterna.

Enligt mätningskunggörelsen kan kommunala mätningsorgan utföra mätning och kartläggning om de har en chef som uppfyller behörighetskraven. Kraven innebär i princip lantmätareutbildning med inriktning på bl.a. ämnena geodesi och fotogrammetri samt två års praktisk erfarenhet, eller mätningsteknisk utbildning på gymnasial nivå samt fyra års praktisk erfarenhet. Enligt mätningskunggörelsen får den person som äger sådan kompetens självständigt verkställa mätning och kartläggning.

Enligt min uppfattning bör dessa kompetenskrav även i fortsättningen vara tillämpliga och utgöra ett villkor för medverkan i förrättningsförberedelser.

I dagsläget finns inga riktlinjer för hur ett kommunalt mätningskontor skall inplaceras i den kommunala organisationen. En diskussion har dock pågått sedan 1970-talet om vilken ställning chefen för ett mätningskontor kan ha inom den kommunala organisationen. Från Lantmäteriverkets sida har hävdats att den som är chef för ett mätningskontor som medverkar via C-avtal inte samtidigt får vara engagerad i kommunala markfrågor så att

han/hon regelmässigt blir jävig vid mätningar. Chefen för ett mätningskontor kan således inte samtidigt vara chef för enhet där kommunen uppträder som exploatör. Däremot har Lantmäteriverket accepterat att mätningsenhet som organiseras administrativt i ett exploateringskontor kan medverka i förrättningsförberedelser om enhetens chef inte engageras i kommunens markfrågor i övrigt. Dessa synpunkter på framförallt chefens ställning har dock inte hindrat Lantmäteriverket från att sluta C-avtal med kommuner som inte organiserat sin verksamhet enligt ovan.

Min bedömning är att det är klart olämpligt att chefen för mätningskontoret regelmässigt blir jävig vid förrättningarna. Detta särskilt mot bakgrund av att ett delegerat ansvar för förrättningsförberedelser innefattar verksamheter med en stark koppling till myndighetsutövning. Ett villkor för samarbetsavtal skall därför vara att kommun tillser att chef för ett kommunalt mätningskontor som medverkar i förrättningsförberedelser inte också är chef för ett exploateringskontor.

5.10.7 Slutsatser

Min slutsats är att samverkan inom ramen för avtal av typ C-avtal är både naturlig och rimlig. Kommunerna bör även i framtiden ha möjlighet att medverka med främst de kart- och mätningstekniska momenten i förrättningsförberedelser. Statliga lantmäterimyndigheter bör se positivt på möjligheterna till delegation genom C-avtal. Genom samverkan med kommunerna finns möjligheter att finna lösningar som både respekterar att verksamheten omfattar myndighetsuppgifter och tar till vara rationaliserings- och samordningsmöjligheter.

Den kommunala synen att de kommuner som har en väl utbyggd mätningsorganisation och önskar medverka i förrättningsförberedelser skall ha generell rätt till samarbetsavtal av typ C-avtal, är dock alltför långtgående. Framtida samarbetsavtal bör bygga på en samsyn om värdet av att det statliga lantmäteriet kan utnyttja kommunala resurser. Ett väl fungerande avtal om samarbete mellan två parter förutsätter att båda parter är ense om

avtalets innehåll och lämplighet. Dessutom utgör förrättningar i sin helhet myndighetsutövning och handläggande myndighet har ett helhetsansvar även för de kart- och mätningstekniska momenten. En statlig lantmäterimyndighet kan inte tvingas att sluta avtal med innebörden att vissa delar av förrättningar regelmässigt skall utföras av annan än myndigheten.

Jag utgår ifrån att Lantmäteriverket kommer att omfatta en strategisk syn på verksamheten där kommunal medverkan i förrättningsförberedelser ses som en tillgång och en möjlighet att skapa en rationell verksamhet för den offentliga sektorn som helhet. En rationell verksamhet förutsätter givetvis att kommuner som medverkar i förrättningsförberedelser har en kompetent och effektiv mätningsorganisation som kan fylla sina uppgifter inom ramen för ett samarbetsavtal.

Jag anser att Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet med ledning av normalavtal C bör nå en överenskommelse om de principer som skall gälla för kommunal medverkan i fastighetsbildningen och om ett nytt ramavtal för kommunal medverkan i förrättningsförberedelser. Detta ramavtal kan utgöra grunden för senare avtal mellan enskilda kommuner och regionala statliga lantmäterimyndigheter. Jag finner det mycket angeläget att en sådan överenskommelse kan träffas och bilda grunden för ett långsiktigt och hållbart samarbete mellan det nya Lantmäteriverket och landets kommuner. En överenskommelse bör enligt min bedömning kunna träffas under sommaren eller tidiga hösten 1995.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas de samband som finns mellan önskemål om egen lantmäterimyndighet och förutsättningarna för C-avtal. Denna aspekt belyses i konsekvensanalysen i avsnitt 6.2.1.

Har inte Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet nått en överenskommelse när regeringen under hösten 1995 lägger proposition rörande ansvarsfördelningen för fastighetsbildningen, bör regering och riksdag ta ställning till om en mera fast reglering av frågan är nödvändig.

5.11 Finansieringsfrågor

Finansieringen av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet har nyligen behandlats i andra sammanhang och regeringen har under våren 1995 i riksdagen lagt fram förslag i frågan.

Regeringens förslag om finansieringsprinciper för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet återfinns i propositionen Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166), vilken har tillstyrkts av Bostadsutskottet (1994/95:BoU17).

I fråga om *fastighetsbildningen* föreslår regeringen att kostnaderna för denna även i fortsättningen skall finansieras genom avgifter från berörda sakägare. Den nya lantmäteritaxan föreslås bli baserad på tidsersättning med möjlighet för sakägare att begära en fast avgift i det enskilda ärendet.

Tidstaxa har den positiva effekten att sakägarna får en direkt ekonomisk vinst av att bidra till en rationell handläggning av ärendet. Jämfört med sakersättning ger dock tidstaxan lantmäterimyndigheterna svagare ekonomiska incitament att effektivisera och rationalisera förrättningsverksamheten. Som framhölls i avsnitt 5.9.2 kräver därför tidstaxan att varje lantmäterimyndighet, och i sista hand Lantmäteriverket, tar ett stort ansvar för att sakägarnas kostnader hålls nere.

Som beskrevs i avsnitt 5.4 anser regeringen även att nuvarande återbäringssystem mellan det statliga lantmäteriet och kommunerna skall avskaffas. Det statliga lantmäteriet skall inte längre svara för uppbörden av avgifter för förrättningar som utförs vid kommunal fastighetsbildningsmyndighet och sedan ersätta kommunen i efterhand. I stället skall kommunerna själva svara för uppbörden av avgifter för de förrättningar som utförs av kommunala myndigheter.

Regeringens förslag i fråga om *fastighetsregistreringen* innebär att denna även i fortsättningen skall finansieras av statliga respektive kommunala medel. På grund av det köpmotstånd som finns mot vissa förrättningar bedömer regeringen att kostnaderna för fastighetsregistreringen inte nu kan ingå i lantmäteritaxan. Regeringen påtalar i detta sammanhang de kostnadsminskningar som

kan göras bl.a. i kommunerna genom att fastighetsbildning och fastighetsregistrering samordnas inom samma lantmäterimyndighet.

Det ligger inte inom ramen för mitt uppdrag att behandla finansieringen av de i utredningen berörda verksamheterna. Jag anser dock att en uppföljning av finansierings- och taxesystem bör ske efter några års tillämpning av det nu föreslagna systemet.

6 Genomförande och konsekvenser

6.1 Genomförande

6.1.1 Tidsplan

Den nya statliga lantmäteriorganisationen träder i kraft den 1 januari 1996. Vid denna tidpunkt avvecklas bl.a. de statliga fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna, vars verksamhet förs över till lantmäterimyndigheten i respektive län.

De kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna fortsätter dock sin verksamhet även sedan den nya statliga organisationen trätt i kraft. En fullständig integrering av fastighetsbildning och fastighetsregistrering vid dessa myndigheter sker först efter att det klarlagts vilka kommuner som i fortsättningen vill och kan utöva ett eget ansvar för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Kommun som i den nya organisationen önskar inrätta kommunala lanmäterimyndigheter skall ansöka om ett delegerat ansvar för verksamheten före den 1 juli 1996.

De kommuner som får sin ansökan beviljad kan inleda sin verksamhet senast den 1 januari 1998 enligt de nya reglerna för delegation. De kommunala lantmäterimyndigheterna kan även inleda sin verksamhet vid annan tidpunkt om Lantmäteriverket och berörd kommun finner att detta är mera ändamålsenligt.

I de kommuner som i dag har egen fastighetsbildnings- och/eller fastighetsregistermyndighet och får avslag på sin ansökan om delegation, överförs verksamheten till lantmäterimyndigheten i länet den 1 januari 1998.

Kommuner som överklagar beslut om delegation och får bifall av regeringen, skall tillträda ansvaret för verksamheten vid närmaste årsskifte om det infaller inom minst sex månader. Är tiden till årsskiftet kortare, lämnas ansvaret över nästkommande årsskifte.

För kommuner som har egen fastighetsbildnings- och/eller fastighetsregistermyndighet och inte ansöker om ett delegerat ansvar före den 1 juli 1996, gäller likaledes att verksamheten överförs till lantmäterimyndigheten i länet den 1 januari 1998.

Ovanstående tidsplan innebär att huvuddelen av de organisatoriska förändringarna på den kommunala sidan kommer att ske den 1 januari 1998. Endast om kommun som i dag har egen myndighet överklagat Lantmäteriverkets beslut till regeringen och denna inte fattat beslut före den 1 juli 1997, kan tidsplanen förskjutas.

6.1.2 Författningsfrågor

För att mina förslag om ett delegerbart ansvar för fastighetsbildningen skall kunna genomföras på ett sätt som skapar tydlighet och framtida stabilitet, bör villkoren för delegation och ett kommunalt ansvar för fastighetsbildningsverksamheten så långt som möjligt vara klart fastlagda.

Villkoren för delegation bör författningsregleras i större omfattning än vad som nu är fallet. En sådan utveckling av lagstiftningen på området bör utarbetas i samråd mellan berörda departement.

Jag har föreslagit att sakägare skall ha rätt till överlämnande av ärende där även kommun är sakägare och bindande överenskommelse inte föreligger. Den närmare utformningen av de bestämmelser som härvid bör tas in i lagstiftningen skall beredas vidare inom regeringskansliet.

Författningsfrågorna bör samordnas med regeringens ställningstagande till den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner inom fastighetsbildningen. Efter en delvis parallell remissbehandling av en departements-PM om författningsfrågorna

och detta betänkande, bör en proposition kunna föreläggas riksdagen under hösten 1995.

6.2 Konsekvenser

6.2.1 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Mina förslag vad gäller ansvarsfördelningen inom fastighetsbildningsverksamheten innebär att huvudansvaret för verksamheten även i fortsättningen är statligt. Kommun som ansöker om ett delegerat ansvar för fastighetsbildningen skall emellertid erhålla ett sådant ansvar om vissa villkor uppfylls. Kommun som erhåller ett delegerat ansvar skall inrätta lantmäterimyndighet som utövar verksamhet över hela kommunens territorium. Vissa ärenden av särskild karaktär skall dock även i fortsättningen handläggas av statlig lantmäterimyndighet. Den integrering av fastighetsbildning och fastighetsregistrering som tidigare beslutats av riksdagen (prop. 1993/94:214) innebär också att kommun som medges ett delegerat ansvar enligt mitt förslag skall inrätta lantmäterimyndighet som handhar båda dessa verksamheter.

I dagsläget har 41 kommuner egen fastighetsbildningsmyndighet i form av en specialenhet för tätortsutveckling. 29 av dessa kommuner har också egen fastighetsregistermyndighet. Endast 13 kommuner har ansvaret för både fastighetsbildning *och* fastighetsregistrering inom hela kommunens yta.

En rimlig bedömning av den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är att i första hand de 29 kommuner som i dag har ansvar för både fastighetsbildning och fastighetsregistrering kommer att ansöka om ett delegerat ansvar för dessa verksamheter. I andra hand kommer de övriga 12 kommunerna ovan att överväga att ta på sig ett fortsatt ansvar för fastighetsbildningen genom att dels utvidga sin verksamhet även till

fastighetsregistreringen, dels utvidga sitt verksamhetsområde till att omfatta hela kommunen. I tredje hand kommer någon eller några kommuner som i dag har en omfattande egen mätningsverksamhet och C-avtal att överväga att ansöka om delegation.

Sammantaget torde resultatet av mitt förslag bli att antalet kommuner som utövar ett eget ansvar för fastighetsbildningsverksamheten blir detsamma eller något mindre än i dagens organisation. En påtaglig förändring i relation till tidigare ansvarsfördelning blir emellertid den generella utvidgningen av det kommunala ansvaret till att i samtliga fall omfatta hela kommunen.

Min bedömning av den framtida ansvarsfördelningen är delvis grundad på tidigare erfarenheter av kommunalt intresse för att inrätta en egen myndighet. I Lantmäteriutredningens slutbetänkande Lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation (DsBo 1983:3) konstateras att 21 kommuner i utredningens enkätundersökning uppgett att de önskade bli huvudman för fastighetsbildningen. Dock hade endast hälften av dessa kommuner tidigare ansökt eller övervägt att ansöka om eget ansvar för fastighetsbildningen. Sedan de kommunala specialenheterna för tätortsutveckling inrättades 1972, har endast sex kommuner utöver de befintliga 41 ansökt om att få ett ansvar för fastighetsbildningen. Fem av dessa ansökningar inlämnades före 1983.

Min bedömning baseras också på den ekonomiska situation som i dag råder i kommunerna. Att inrätta en egen lantmäterimyndighet kräver investeringar i både personal och utrustning - investeringar som nu blivit större genom integreringen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering. En enkätundersökning utförd av Svenska kommunförbundet under 1992, utvisade att fyra till fem kommuner med egen fastighetsbildningsmyndighet övervägt att minska eller avveckla myndigheten av kostnadsskäl.

Jag har i ovanstående resonemang utgått från att kommuner och det statliga lantmäteriet även i fortsättningen upprättar samarbetsavtal liknande C-avtalen. Sådana samarbetsavtal torde utgöra ett attraktivt alternativ för nuvarande C-avtalskommuner och kommuner som idag har egen fastighetsbildningsmyndighet med begränsat ärendeunderlag. Antalet kommuner som ansöker om ett delegerat ansvar torde därför bli kraftigt avhängigt utformningen

av de framtida samarbetsavtalen och möjligheterna för kommuner att teckna sådana. Om ändamålsenliga samarbetsavtal av liknande karaktär som C-avtalen inte kan tillskapas och göras tillgängliga för en bred grupp av kommuner, ökar troligen antalet kommuner som ansöker om ett delegerat ansvar.

6.2.2 Regionalpolitiska konsekvenser

Mina förslag rörande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär att kommuner som så önskar och som uppfyller vissa villkor kan inrätta egen lantmäterimyndighet. Denna möjlighet till kommunal medverkan i fastighetsbildningen genom egna myndigheter skapar goda förutsättningar att tillgodose sakägarnas behov av tillgång till lokal service.

Ibland har anförts att den lokala servicen i framförallt mindre kommuner på landsbygden skulle riskera att försämras om ett antal kommuner utöver de 41 som nu har egen fastighetsbildningsmyndighet skulle ansöka om och beviljas ett delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Det har hävdats att en sådan ökad kommunal medverkan - även om den i sig verkar i decentraliserande riktning - i förlängningen skulle kunna hota det statliga lantmäteriets möjligheter att ge mindre kommuner en god service via bl.a. lokala kontor. Denna effekt skulle bli särskilt märkbar i län där flera stora kommuner utnyttjar möjligheten att inrätta egen lantmäterimyndighet.

Som framgått av avsnitt 6.2.1 bedömer jag att mitt förslag inte leder till att flera kommuner än i dag inrättar egen lantmäterimyndighet. Det bör observeras att denna slutsats i stor utsträckning är avhängig resultatet av de förhandlingar om samarbetsavtal av typen C-avtal som jag förutsätter kommer att äga rum mellan Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet.

Mitt förslag att kommunal myndighet skall verka över hela kommunens yta leder till att ärendeunderlaget för det statliga lantmäteriet minskar något även med oförändrat antal kommunala lantmäterimyndigheter - detta eftersom endast 14 kommuner i dagsläget handlägger fastighetsbildningsärenden över hela kommunens yta. Dock kommer det statliga lantmäteriet även i fortsättningen att ansvara för vissa specialförrättningar inom kommuner med egen lantmäterimyndighet.

Den förestående omorganisationen av det statliga lantmäteriet innebär att lantmäteridistrikten ersätts av regionala lantmäterimyndigheter knutna till länen. Denna utvidgning av myndigheternas verksamhetsområden innebär att möjligheterna till ett rationellt verksamhetsunderlag och god lokal service bibehålls även med en kommunal medverkan enligt mina förslag. Genom flexibilitet i utformningen av den nya organisationen kan förutsättningarna dessutom ytterligare förbättras. Om så skulle vara befogat i något län, kan det statliga lantmäteriet t.ex. överväga att lokalisera den regionala lantmäterimyndigheten till en mindre kommun som inte har egen lantmäterimyndighet. Den regionala myndigheten behöver inte med nödvändighet vara belägen i en residensstad. Utredningen för genomförande av en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. (OLoF) har dessutom pekat på de möjligheter till samverkan mellan de regionala myndigheterna som öppnar sig i den nya organisationen.

Sammantaget bedömer jag att behovet av lokal service även i mindre kommuner kommer att kunna tillgodoses även vid en ansvarsfördelning mellan stat och kommun enligt mina förslag.

6.2.3 Ekonomiska konsekvenser

Genom den nu aktuella omorganisationen av lantmäteriverksamheten kommer huvuddelen av fastighetsregistreringen att samordnas med fastighetsbildningen. De särskilda fastighetsregistermyndigheterna avvecklas och registrering av fastighetsbildningsbeslut skall utföras av de nya lantmäterimyndigheterna.

Kommuner som i den nya organisationen inrättar egen lantmäterimyndighet och inte redan har egen fastighetsregistermyndighet, kommer därför att utvidga sin verksamhet inom lantmäteriområdet genom att även överta ansvaret för fastighetsregistreringen från staten. Kommuner som redan har ansvaret för fastighetsregistreringen inom del av kommunen, kommer att utvidga sin fastighetsregisterverksamhet genom att ansvaret för registreringen utsträcks till hela kommunens yta.

Till skillnad från fastighetsbildningen finansieras fastighetsregistreringen inte av avgifter från sakägarna. Kostnaderna täcks för närvarande av statliga och kommunala medel. De kommuner som har egen fastighetsregistermyndighet svarar alltså själva för verksamhetens kostnader.

Som beskrevs i avsnitt 5.11, föreslås i regeringens proposition angående finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166) nu inte några ändringar vad gäller finansieringen av fastighetsregistreringen. Mot bakgrund bl.a. av det köpmotstånd som finns mot vissa förrättningar bedömer regeringen att det för närvarande inte är möjligt att låta också kostnaderna för fastighetsregistreringen ingå i lantmäteritaxan. Om regeringens förslag härvidlag vinner riksdagens gillande, kommer de kommuner som inrättar egen lantmäterimyndighet att bestrida kostnaderna för fastighetsregistreringen med kommunala medel.

Den beslutade integreringen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering innebär att kommuner som inrättar en egen lantmäterimyndighet även kommer att ansvara för fastighetsregistreringen. Vidare följer av mitt förslag om en modifierad odelbarhetsprincip att kommunala lantmäterimyndigheter i princip kommer att ansvara för fastighetsregistreringen över hela kommunens territorium. Kostnaderna för den kommunala fastighetsregistreringen vid de befintliga 29 myndigheterna har uppskattats till 15 mkr. En tänkbar utveckling där de 41 kommuner som i dag har egen fastighetsbildningsmyndighet inrättar en egen lantmäterimyndighet, leder dels till att de befintliga 29 myndigheterna i flera fall får ett utökat geografiskt ansvar för fastighetsregistreringen, dels till att 12 nya kommuner blir ansvariga för denna verksamhet.

Enligt beräkningar utförda vid Lantmäteriverket leder detta till att kostnader för fastighetsregistrering motsvarande ca 11 mkr överförs från staten till kommunerna.

6.2.4 Personal

Genom ändringar i 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller från den 1 januari 1995 att övergång av verksamhet eller del av verksamhet från en arbetsgivare till en annan inte i sig skall utgöra grund för att säga upp arbetstagare (SFS 1994:1685).

Enligt direktiven till utredningen om organisation av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (OLoF) (dir. 1994:100), bör huvudprincipen vara att den personal som har anställning i nuvarande statliga myndigheter erbjuds anställning i de nya myndigheterna eller eventuellt i bolag.

Huruvida denna princip bör vara tillämplig även i de fall ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten inom en kommun överförs i någon riktning mellan statliga och kommunala myndigheter, får med utgångspunkt i gällande lagstiftning avgöras vid fackliga förhandlingar enligt vanlig ordning.

Det blir en angelägen uppgift för berörda statliga och kommunala myndigheter att underlätta förändringar i ansvarsfördelningen genom att finna lösningar på personalfrågorna som tillgodoser den enskildes, kommunernas och statens intressen.

6.2.5 Prövning av offentliga åtaganden

Jag har inte funnit någon anledning att ifrågasätta statens grundläggande ansvar för fastighetsbildningsverksamheten eller själva verksamheten som sådan.

6.2.6 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Mina förslag vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom fastighetsbildningsverksamheten förändrar inte möjligheterna att inom både statliga och kommunala lantmäterimyndigheter bedriva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av tjänstemannasakkunnig Bengt G Andersson över betänkande från utredningen om

Huvudmannaskapet för fastighetsbildning m.m.

Det betänkande som utredningsmannen lägger fram innehåller i stort sett en rättvisande beskrivning av den framtida verksamheten och de förutsättningar under vilka lantmäterimyndigheterna kommer att arbeta. Utredningsmannen redovisar på många punkter analyser och förslag som jag kan godta. Jag går i detta särskilda yttrande inte närmare in på de redovisningar och förslag som jag anser är riktiga och rimliga. Jag vill dock understryka betydelsen av samordning och samverkan inom lantmäterisektorn. Därefter redovisar jag principiella frågor där jag har en avvikande mening i förhållande till utredarens förslag. Dessa är:

- Grundläggande utgångspunkter för organisationsuppbyggnaden
- Fastighetsbildningsverksamhet avseende tätortsutveckling
- Möjlighet till kommunal fastighetsbildning
- Övriga villkor för kommunal fastighetsbildning
- Stabil lantmäteriorganisation
- Köp av mätningstekniska moment i fastighetsbildningen

Samordning och samverkan inom lantmäterisektorn.

I betänkandet belyses och betonas vikten av ett gott samarbete mellan stat och kommun inom lantmäterisektorn. Detta är en

inriktning som jag själv omhuldar. Den kan inte nog betonas med tanke på de stora framtida satsningar inom lantmäteriområdet som stat och kommun gemensamt bör genomföra. Därigenom kan stora samhällsekonomiska fördelar uppnås. Lösningen av huvudmannaskapet för fastighetsbildning m.m. utgör en viktig plattform för den framtida samverkan. Det är därför betydelsefullt att den får en för alla parter acceptabel utformning.

Grundläggande utgångspunkter för organisationsuppbyggnaden

Staten har ett grundläggande ansvar för fastighetsbildningen och för en säker och enhetlig registrering av fastigheter. Ställningstagandet har gjorts av riksdagen med utgångspunkt i regeringens proposition (1993/94:214) En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten. Utredaren har anslutit sig till detta synsätt och frågan är oomstridd i utredningen. Utredaren konstaterar vidare att staten har ett övergripande ansvar för att det i hela landet finns en väl fungerande organisation för fastighetsbildningsverksamheten. Jag delar helt utredarens ställningstaganden. Vad jag däremot inte kan dela är de grundläggande slutsatser detta leder fram till i form av rätt för kommun till kommunal fastighetsbildning. Jag återkommer till detta längre fram i mitt särskilda yttrande.

Fastighetsbildningsverksamhet avseende tätortsutveckling

Av beskrivningen i betänkandet, särskilt i kap. 4, kan man få intrycket att fastighetsbildning för tätortsutveckling med hänsyn till samordning med plan- och byggprocessen bara kan åstadkommas med ett kommunalt huvudmannaskap. Dagsläget är här att kommunal fastighetsbildning förekommer i ett 40-tal större kommunala tätortsområden och att de statliga myndigheterna svarar för fastighetsbildning för tätortsutveckling i majoriteten av rikets 286 kommuner.

En slutsats som man kan dra av det ovan sagda är att kompetens i fråga om tätorts- och bebyggelseutveckling finns - och även i fortsättningen måste finnas - inom den statliga lantmäteriorganisationen. Hur stor del av tätortsförrättningarna som verkligen görs i en

sammanhängande kedja där fastighetsbildningen kopplas nära ihop i tiden med både planläggning och byggande finns inte belagt. Det är emellertid inte - som man kan få intrycket av utifrån vissa beskrivningar - det regelmässiga att så sker. Tvärtom är det vanligt att plangenomförandeåtgärder vidtas långt efter det att en detaljplan antagits. Detta betyder givetvis inte att det inte är viktigt med en teknisk och materiell samordning av fastighetsbildningen, planläggningen och byggandet. Såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter måste hålla sig väl förtrogna med planläggningen i de kommuner där de verkar och även vara beredda att bidra med råd i plangenomförandefrågor.

Den kommunalt styrda plan- och byggprocessen syftar till att på ett rationellt sätt ordna bebyggelsefrågorna inom kommunen. Plan- och byggprocessen är ett administrativt förfarande till skillnad från fastighetsbildningen som är ett judiciellt förfarande. I den administrativa processen finns utrymme för politiska ställningstaganden/bedömningar. I fastighetsbildningsförfarandet som har till uppgift att garantera den enskildes rättssäkerhet finns inte utrymme för annat än strikt juridiska överväganden. Fastighetsbildningen kan inte som utredaren mycket riktigt påpekat integreras med plan- och byggprocessen av bl a rättssäkerhetsskäl. I plan- och byggprocessen krävs kompetens som har att göra med bl a planutformning och gestaltningsfrågor men också fastighetsrätt, fastighetsekonomi, fastighetsinformation och mätningstekniska frågor. De sistnämnda kompetensfrågorna behövs direkt i plan- och byggprocessen för att få t ex detaljplanen utformad med hänsyn till ett effektivt fastighetsrättsligt plangenomförande. De berörda kompetenserna är likartade med en del av de som krävs för fastighetsbildningsverksamheten. Det som behövs är att de finns direkt och exklusivt tillgängliga för plan- och byggprocessen.

Många av resultaten i plan- och byggprocessen kan och skall självfallet nyttiggöras i fastighetsbildningen t ex mätningstekniska insatser.

Möjlighet till kommunal fastighetsbildning

De redovisade förhållandena bör enligt min mening leda fram till att den framtida fastighetsbildningen i allt väsentligt handhas av den statlig lantmäteriorganisationen. Kommunal fastighetsbildning bör av samma anledning vara i huvudsak kopplad till bebyggelsefrågor samt motiverad ur samhällsekonomisk synpunkt och av rationalitetsskäl. Den sistnämnda frågan bör i första hand bedömas utifrån fastighetsbildningsverksamheten. Stor volym fastighetsbildning för tätortsutveckling kan vara en indikator på nyttan. En kommun får under dessa förutsättningar möjlighet till kommunal fastighetsbildning om den i övrigt uppfyller vissa villkor. Dessa villkor är då kopplade till frågor om rättssäkerhet, kompetens mm.

Det är min bedömning mot bakgrund av direktiven att det ur samhällsekonomisk synpunkt och av rationalitetsskäl kan bli fråga om att inrätta kommunal lantmäterimyndighet i ett 10-tal kommuner.

Övriga villkor för kommunal fastighetsbildning

Utredaren konstaterar att direktivens önskemål om en stabil organisation och ett framtida gynnsamt samarbetsklimat inom lantmäterisektorn kräver att villkoren för kommunal fastighetsbildning görs klara och tydliga samt att smidiga former skapas för förändringar i ansvarsfördelningen. Jag delar den uppfattningen. Klarheten och tydligheten måste omfatta samtliga villkor. Det gäller de tidigare av mig omnämnda villkoren liksom de övriga villkor som avhandlas i detta avsnitt.

De av utredaren föreslagna villkoren - som jag i det tidigare benämnt övriga villkor - för kommunal fastighetsbildning täcker i huvudsak in de frågor som bör behandlas. Innehållet i vissa villkor har dock inte blivit tillräckligt preciserat vilket leder till tolkningsmöjligheter. I dessa fall föreslår utredaren tolkningsföreträde för kommun vilket inte överensstämmer med det grundläggande synsätt jag tidigare redovisat.

I det följande vill jag i ett par avseenden kommentera och lämna förslag till förändring av villkorens innehåll.

En lantmäterimyndighet måste kännetecknas av proffesionalitet och hög kompetens inom sitt verksamhetsområde. Ett effektivt utnyttjande av förrättningsinstituten kräver att förrättningslantmätare för att upprätthålla och utveckla kompetensen i rättsligt och tekniskt hänseende bör vara sysselsatt praktiskt taget uteslutande med denna verksamhet. Förrättningslantmätare bör alltså ägna minst 75-80% av sin tjänstgöringstid åt fastighetsbildning. Underlaget i form av antal förrättningar, deras innehåll och totala volym blir därmed avgörande. Utifrån dagens förhållanden och utredarens föreslagna villkor torde ett lämpligt årligt underlag minst omfatta 200 normalärenden (motsvarar ca 240 åtgärder) och en total intäkt på 2,5 Milj kr.

Med hänsyn till rättssäkerheten kan personal inom kommunal lantmäterimyndighet- på samma sätt som gäller för personal inom statlig lantmäterimyndighet- utöver fastighetsbildning enbart arbeta med uppgifter som ligger helt inom ramen för begreppet myndighetsservice.

Jag anser också att det är rimligt att kommun med kommunal lantmäterimyndighet bidrar till kostnaderna för utveckling inom verksamhetsområdet.

Om villkoren för kommunal fastighetsbildning inte i tillräcklig utsträckning preciseras torde frågan om att direkt besluta om vilka kommuner som får inrätta kommunal lantmäterimyndighet behöva aktualiseras. Frågan har också koppling till lantmäteriorganisationens stabilitet. Jag återkommer därför till den under nästa avsnitt.

Stabil lantmäteriorganisation

Min bedömning, till skillnad från utredarens, är att den föreslagna beslutsordningen inte ger en tillräckligt stabil lantmäteriorganisation. Främst gäller detta den statliga lantmäteriorganisationen. Motiven till min bedömning har jag redovisat tidigare. Möjligheterna att upprätthålla lokal lantmäteriservice, kontinuitet i verksamheten, verksamhetsunderlag osv. är naturligtvis av stor betydelse för den statliga lantmäteriorganisationen. Årligen återkommande förändringar av den statliga lantmäteriorganisationen

ställer alltför höga krav på flexibilitet och kommer att skapa osäkerhet i organisationen som på intet sätt kommer att vara befrämjande för effektivitet och rationalitet i verksamheten. Fastighetsbildningsverksamheten omfattar också betydande arkiv, vilka inte så enkelt kan delas upp och flyttas efterhand som ansvaret förändras.

Riksdagen har i juni 1994 och maj 1995 beslutat om den framtida statliga lantmäteriorganisationen. Därvid har en utgångspunkt varit att skapa en effektiv och för hela landet enhetlig organisation präglad av rättssäkerhet och formad för att ge en enhetlig och decentraliserad service. Detta får inte äventyras av en långt gående delegering av fastighetsbildningsverksamhet till större kommuner. Servicen till de mindre och medelstora kommunerna måste kunna upprätthållas.

Ett alltför uttunnat verksamhetsunderlag för den statliga länsorganisationen skulle äventyra denna service.

Genom den tidigare berörda osäkerheten som finns beträffande villkorens uttolkning och den av mig befarade instabiliteten i lantmäteriorganisationen borde direkt beslutas om vilka kommuner som får inrätta kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriverket föreslås få i uppgift att till regeringen efter överläggningar med berörda kommuner redovisa ett underlag för ett sådant beslut. Därvid skall bl a anges de kommunala önskemålen och motiven till dessa samt Lantmäteriverkets konsekvensbedömningar. Med hänsyn till framtida behov av förändringar i lantmäteriorganisationen kan omprövning ske förslagsvis vart femte år.

Köp av mätningstekniska moment i fastighetsbildningen

Utifrån bl a behovet av utbyte av information samt ur effektivitets- och rationalitetssynpunkt är jag positiv till en samverkan mellan statlig lantmäterimyndighet och kommun vad gäller tekniska moment i förrättningsverksamheten. Jag har dock en annan uppfattning än utredaren vad gäller formen för samarbetet.

Frågan om tillämpningen av lagen om offentlig upphandling (LOU) vid köp av tekniska moment i förrättningsverksamheten bör som ett första steg klargöras av berörda departement. Därefter bör

riksdagen och regeringen besluta om eventuellt andra former för samverkan mellan statliga lantmäterimyndigheter och kommuner.

Oberoende av om samverkan sker genom upphandling enligt LOU eller i andra former är det lantmäterimyndigheten som har det formella och reella ansvaret för fastighetsbildningsärendet i dess helhet och därmed avgör i vilka ärenden och förrättningsmoment annan än myndighetens egen personal skall anlitas.

Det är dock av vikt att Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet tillsammans klargör förutsättningarna för vad kommunerna skall leverera till lantmäterimyndighet, kvalitetskrav i leveranserna, leveransformat mm. Detta oberoende av om samverkan sker genom upphandling enligt LOU eller i andra former.

Bengt G Andersson

Kommittédirektiv

Dir. 1995:9

Huvudmannaskapet för fastighetsbildning m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att bereda frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildning och att lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet skall härvid beaktas och sakägarnas behov av och tillgång till lokal service m.m. uppmärksammas.

Bakgrund

Den nuvarande lantmäteriorganisationen grundar sig i första hand på beslut av riksdagen år 1970 (prop. 1970:188, bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423). Den då aktuella organisationsöversynen föranleddes bl.a. av tillkomsten av en ny fastighetsbildningslag (prop. 1969:128, bet. 1969:3LU35, rskr. 1969:189). Genom den nya fastighetsbildningslagen (1970:988), som trädde i kraft den 1 januari 1972 och som ersatte lagen (1926:326) om delning av jord å landet och

lagen (1917:269) om fastighetsbildning i stad, infördes en enhetlig reglering av fastighetsbildningen för stad och land. Fastighetsbildningslagen utformades på ett sådant sätt att det lämnades öppet i vad mån fastighetsbildning och fastighetsregistrering skall handhas av statliga eller kommunala organ.

Enligt riksdagsbeslutet skall det för fastighetsbildningen finnas dels en basorganisation som bygger på en distriktsindelning av hela landet med en förrättningsenhet för varje distrikt, dels specialenheter för vissa särskilda förrättningstyper, bl.a. jord- och skogsbruksförrättningar. För att tillgodose intresset av en god samverkan med bl.a. myndigheter verksamma inom plan- och byggnadsväsendet skall specialenheter också kunna inrättas för tätortsutveckling.

För genomförandet av den nya fastighetsbildningsorganisationen förutsattes fortsatt utredning med utgångspunkt i de lokala förhållandena. På grundval av sådan utredning beslutade Kungl. Maj:t den 26 februari 1971 att landet skulle delas in i 87 statliga lantmäteridistrikt med ett distriktskontor i varje. Vidare skulle 29 statliga specialenheter inrättas för sådan fastighetsbildningsverksamhet som sammanhänger med jordbrukets och skogsbrukets rationalisering. För fastighetsbildningsverksamhet som rör utvecklingen av tätbebyggelse skulle dessutom specialenheter inrättas inom 42 kommuner. Verksamhetsområdena för dessa enheter skulle i 14 fall utgöras av hela kommunens område. I övriga fall begränsades verksamhetsområdena till del av kommunen. Förandet av fastighetsregistret skulle ske enligt Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall.

Med bl.a. dessa utgångspunkter fattade riksdagen därefter (prop. 1971:58, bet. 1971:CU15, rskr. 1971:102) beslut om en särskild lag (1971:133) om kommunal fastighetsbildningsmyndighet och fastighetsregistermyndighet.

Den år 1971 beslutade organisationen har i huvudsak bibehållits oförändrad fram till nu.

Ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m.

Riksdagen har i juni 1994 beslutat (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375) om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. Beslutet innebär bl.a. att överlantmätar-, fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter förs samman till en ny regional lantmäterimyndighet med länet som verksamhetsområde.

I propositionen anges att frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen bör bli föremål för ytterligare beredning. Härvid framhålls bl.a. att rättssäkerheten bör utgöra grunden för en reformerad organisation och att den myndighet som handhar fastighetsbildning så långt möjligt bör vara obunden av andra statliga eller kommunala intressen. Alla möjligheter till förenklingar bör tas till vara. Vidare uttalas att fastighetsbildningsorganisationen bör vara decentraliserad.

Även riksdagsbeslutet innebär att frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen skall beredas vidare. Bostadsutskottet anslöt sig i denna del i allt väsentligt till regeringens uppfattning om riktlinjer för den fortsatta beredningen. Även om rättssäkerhetsaspekterna bör utgöra grunden för de fortsatta övervägandena måste emellertid, enligt utskottet, även andra förhållanden vägas in vid den fortsatta beredningen. Det innebär bl.a. att sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet bör beaktas. Dessutom måste sakägarnas behov av och tillgång till lokal service m.m. uppmärksammas. Utskottet anger vidare att en viktig del i det fortsatta beredningsarbetet blir att skapa en väl fungerande och över tiden stabil framtida organisation för fastighetsbildningen. För att detta skall vara möjligt krävs att nuvarande intressemotsättningar i möjligaste mån överbryggas, vilket i sin tur förutsätter att den nya organisationen upplevs som ändamålsenlig. Utskottet uttalade också att den fortsatta beredningen bör ges en så bred förankring som möj-

ligt genom att den sker i former som ger utrymme för insyn och inflytande från politiska och andra berörda intressen.

Uppdraget

Med utgångspunkt i de riktlinjer och uttalanden som angivits ovan har ett beredningsarbete inletts under hösten 1994 inom regeringskansliet och innefattat bl.a. överläggningar med Statens lantmäteriverk och Svenska kommunförbundet. Detta arbete skall nu fullföljas i en form som svarar mot vad Bostadsutskottet uttalat. En särskild utredare skall därför i samråd med bl.a. riks- och kommunalpolitiska företrädare slutföra beredningen av frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen. Utredaren skall utgå från vad Bostadsutskottet uttalat vid sin behandling av frågan.

Utredaren skall lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. För att enskilda inte skall riskera rättsförluster är det av särskild vikt att en förrättningsman är obunden av andra intressen. I detta sammanhang måste bl.a. de fall där en kommun är sakägare uppmärksammas. Utredaren skall pröva olika lösningar för att tillgodose kravet att opartiskheten i myndighetsutövningen inte skall kunna ifrågasättas.

Utredaren skall med sina förslag sträva efter att åstadkomma ett så gynnsamt samarbetsklimat som möjligt mellan staten och kommunerna inom hela lantmäterisektorn. Det är också nödvändigt att sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet beaktas och att sakägarnas behov av och tillgång till lokal service m.m. uppmärksammas.

Utredaren skall vidare redovisa en tidsplan för genomförandet av förslagna åtgärder.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Berörda personalorganisationer skall hållas informerade om beredningsarbetet samt ges tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall samråda med den särskilde utredare som har tillkallats för att förbereda genomförandet av en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten m.m. (M 1994:04) samt med plan- och byggutredningen (M 1992:03).

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredaren skall redovisa sina förslag senast den 1 maj 1995.

(Miljödepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET · STOCKHOLM ·

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter , helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]