

Avd. för tillväxt och samhällsbyggnad
Marianne Leckström

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Angående Statskontorets ”Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen mm”

Inledning

Regeringen har 2017-01-19 till Statskontoret lämnat ”Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen mm” (2017-01-19, N2017/00405/SUBT).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vill med denna skrivelse komplettera den kortfattade bakgrundsbeskrivning som presenterades i regeringsuppdraget. Vi vill ge utredaren en heltäckande och balanserad information om fastighetsbildningsverksamhetens organisation samt en bakgrund till dagens förhållanden.

Dokumentet har utarbetats av Marianne Leckström, handläggare för geodata och lantmäteri och Gunilla Thorvaldsson, lantmäterichef i Kalmar kommun, i samråd med förbundsjurist Per Henningsson. SKL och KLM-gruppen (nätverket för kommuner med kommunal lantmäterimyndighet) bistår gärna med ytterligare information. Kontaktuppgifter finns sist i dokumentet.

Fastighetsbildningsverksamhetens organisation

Det finns en statlig lantmäterimyndighet (SLM) och 39 kommunala lantmäterimyndigheter (KLM). De kommunala lantmäterimyndigheterna har inrättats efter regeringens tillstånd. Kriterierna för tillstånd och övriga förutsättningar för KLM regleras i Lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Bl. a finns krav på lämplig organisatorisk tillhörighet så att den kommunala lantmäterimyndigheten ska vara fristående, framförallt från den del i kommunen som ansvarar för kommunens markfrågor. Det finns också krav på verksamhetens omfattning, tillräcklig kompetens samt på informationssystem som möjliggör datautbyte mellan kommun och stat.

Volymmässigt uppskattat utifrån förräkningsintäkternas storlek svarar KLM för ungefär $\frac{1}{4}$ av förräkningsverksamheten och SLM för ungefär $\frac{3}{4}$.

Varför finns det kommunala lantmäterimyndigheter?

Ett delat ansvar för fastighetsbildning och fastighetsregistrering har funnits sedan lång tid tillbaka. Före 1972 svarade städerna för fastighetsbildning i stad och den statliga lantmäteriorganisationen med lantmäteridistriktet svarade för fastighetsbildning på landsbygden. Det var också olika lagar som styrde fastighetsbildningsverksamheten i städer respektive resten av landet. En ny fastighetsbildningslag, lika för stad och land, infördes 1972. I samband med detta sågs också organisationen för fastighetsbildningen över. Resultatet blev en statlig lantmäteriorganisation med distrikt och specialenheter, länsvisa överlantmätarmyndigheter samt Lantmäteristyrelsen som centralorgan. För fastighetsregistreringen ansvarade

länsstyrelsernas lantmäterienheter. Jämsides med denna statliga organisation inrättades 1972 även specialenheter för tätortsutveckling med kommunalt huvudmannaskap, d.v.s. kommunala fastighetsbildningsmyndigheter, samt kommunala fastighetsregistermyndigheter. Flera typer av samverkansavtal fanns också mellan den statliga organisationen och kommunerna, dels gällande att staten skulle svara för mättningsverksamhet och teknisk ledning i vissa kommuner, dels det omvända att kommuner med mättningsverksamhet skulle medverka i fastighetsbildningens tekniska delar.

Ett flertal ytterligare statliga utredningar har sedan dess behandlat lantmäteriverksamheten. Bl.a. lantmäteriutredningen 1980 "Lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation" (Ds Bo 1983:3), som ger en beskrivning av erfarenheter och förutsättningar. En ytterligare mer omfattande utredning redovisas i "Slutbetänkande av lantmäteri- och inskrivningsutredningen" (SOU 1994:90), direkt följd av "Fastighetsbildning en gemensam uppgift för stat och kommun" (SOU 1995:54). Den senare tog större hänsyn till kommunernas behov och ledde fram till proposition 1995/96:78 och Lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Kommunerna fick söka om sina tillstånd för kommunala myndigheter och i samband med detta slogs de tidigare fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna ihop till lantmäterimyndigheter, såväl statliga som kommunala fr.o.m. 1996.

En ytterligare Lantmäteriutredning (SOU 2003:111) presenterades 2004, i huvudsak inriktad på det statliga Lantmäteriet. År 2008 slogs sedan Lantmäteriverket samman med de statliga lantmäterimyndigheterna till en gemensam myndighet, Lantmäteriet, som även fick ansvaret för Inskrivningsmyndigheten.

Lantmäteriverksamheten i Sverige är som framgår en mycket välutredd verksamhet. Huvudskälet till KLM-lagen 1994, som gav möjlighet till fortsatt kommunalt huvudmannaskap, var att fastighetsbildningsverksamheten har ett nära samband med den kommunala plan- och byggprocessen. Detta skäl är, med dagens ökande krav på bostadsbyggande, fortfarande minst lika viktigt. Redan när Plan- och bygglagen (PBL) infördes 1987 poängterades vikten av genomförandefrågorna i planprocessen. Ändringen i PBL 2015 (Lag 2014:900) har ytterligare tydliggjort lantmäterimyndigheternas roll i planprocessen. Det framhålls som viktigt att de fastighetsrättsliga genomförandefrågorna - och tillräcklig kompetens i dessa frågor - finns med hela vägen under detaljplanarbetet. Detta bidrar till att detaljplanerna kan genomföras fastighetsrättsligt, och på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Det går inte att se lantmäteriförrättningen som en isolerad företeelse, den är också en viktig del i den mer omfattande samhällsbyggnadsprocessen. En kontinuerlig medverkan från lantmäterimyndigheten i planprocessen underlättar och effektiviserar hela processen. Ett nära samarbete mellan myndigheterna som ansvarar för lantmäteri-plan- och bygglovfrågor leder till en mer ändamålsenlig verksamhet i kommunerna.

Är det någon skillnad på kommunala och statliga lantmäterimyndigheter?

Det är ingen skillnad i myndighetsuppdraget. Myndighetsrollen och lagtillämpningen är lika. I fastighetsbildningslagen finns regler för lantmäteriförrättningar och lantmäterimyndighetens roll. Förrättningslantmätaren utgör i den enskilda förrättningen lantmäterimyndighet och fattar beslut, men ansvarar också för handläggning, utredningar, sammanträden, tekniska åtgärder mm. KLM-lantmätaren är såväl som SLM-lantmätaren noga med sin roll som opartisk och ansvarsfull förrättningslantmätare.

Sambandet med samhällsbyggnadsprocessen i övrigt märks dock i allmänhet tydligare i den kommunala lantmäterimyndigheten, som oftast är inordnad i samma kommunala organisation som mättnings- kart- och planeringsverksamheterna. KLM-kommunen har därigenom nytta av tillgången till lantmäterikompetens för rådgivning både inom kommunens verksamheter och vid behov till kommuninvånarna.

Lantmäterimyndigheten tar dock sina beslut i lantmäteriförrättningar och registerfrågor självständigt och arbetsgång och handläggning i lantmäteriförrättningar är i grunden lika. Av detta följer också att medarbetarna i den kommunala lantmäterimyndigheten måste vara noga med att upprätthålla sin opartiska myndighetsroll och de kan inte på något sätt agera utifrån kommunens roll som fastighetsägare, byggnadsnämnd eller liknande.

Lantmäterimyndigheterna, statliga och kommunala, arbetar med samma handläggningssystem. För att upprätthålla kvalitén i beslut, redovisning och arkivering på ett effektivt och enhetligt sätt finns kontroller, dels inbyggda i handläggningssystemet, dels i gemensamma kontroll- och checklistor. Det finns även ett stort antal rutinbeskrivningar för att underlätta handläggningen och säkerställa enhetlighet och kvalitet. Därutöver har under lång tid kvalitetskontroller genomförts som gemensamma projekt för SLM och KLM (sedan 2001, inlett efter ett regleringsbrevsuppdrag 2000). En motsvarande gemensam kvalitetsgranskning genomförs nu åter våren 2017 för kontroll av redovisnings- och rättslig kvalitet.

Kostnaderna för lantmäteriförrättningar betalas av sakägarna genom avgifter. Samma statliga lantmåteritaxa gäller för såväl SLM som KLM. De kommunala myndigheterna har möjlighet att istället använda en egen taxa, ifall en sådan är lägre än den statliga taxan och har beslutats av kommunen. Denna möjlighet har såvitt är känt endast använts i ett fåtal KLM-kommuner.

Förvaltningslagen, som tydliggör myndigheternas serviceskyldighet, är en lika viktig grund för SLM som KLM. Regler för lantmäterimyndigheternas handläggning av lantmäteriförrättningar finns i fastighetsbildningslagen och fastighetsbildningskungörelsen. Dessa regler har företräde framför förvaltningslagen.

För närvarande visar statistiken över leveranstider att de kommunala lantmäterimyndigheterna har haft bättre möjligheter än Lantmäteriet att hålla nere

handläggningstiderna för lantmäteriförrättningar. Ansträngningarna behöver ändå fortsätta, även hos KLM, för att ytterligare minska handläggningstiderna, eftersom detta bidrar till att skapa en bättre och effektivare samhällsbyggnadsprocess totalt sett. Lantmäteriet har aviserat fortsatt utvecklingsarbete för att förbättra och om möjligt förenkla arbetsprocesserna. KLM-kommunerna avser, liksom i övrigt utvecklingsarbete som rör fastighetsbildningsverksamheten, att medverka i detta arbete i den del som är gemensam för statligt och kommunalt lantmäteri.

Varför behövs KLM och hur säkerställs rättssäkerheten?

Alla kommuner behöver fastighetsrättslig kompetens i samhällsbyggnadsprocessen. I KLM-kommunen svarar den egna lantmäterimyndigheten - utöver lantmäteriförrättningarna - för viktig kompetens i kommunen för rådgivning även i andra fastighetsrättsliga frågor och plangenomförandefrågor. Möjligheten till samordning mellan lantmäteriförrättningar och kommunens plan- och bygglovsprocess underlättas, och plangenomförandet får bättre förutsättningar att bli effektivt med en kommunal lantmäterimyndighet. En snabb och effektiv samhällsbyggnadsprocess blir allt viktigare i takt med att kraven höjs på ökat bostadsbyggande mm. Den lokala närvaron bedöms av kommunerna ofta som viktig för att ett ändamålsenligt samarbete och bra service till allmänheten ska kunna upprätthållas.

Rollen som kommunal förrättningslantmätare är dock skild från funktionen som kommunen har som fastighetsägare och bärare av bl. a rättighet och skyldighet att lösa in allmänplatsmark mm. Rollerna ska även vara tydligt åtskilda organisatoriskt. Som säkerhetsventil finns enligt fastighetsbildningslagen även en möjlighet för sakägare att begära att ett ärende överlämnas till SLM, ifall kommunen är sakägare och överenskommelse inte har träffats. Ärenden kan också överlämnas av några andra skäl, vilket styrs av KLM-lagen. Rutiner för överlämnande av ärenden har utarbetats gemensamt av SLM och KLM. I ärendestatistiken för 2016 kan utläsas att överlämnande på sakägares begäran har skett av totalt 44 ärenden i hela landet, vilket motsvarar 0,8 % av antalet ärenden inkomna till KLM.

Utöver reglerna om överlämnande, finns i fastighetsbildningslagen regler om jäv mot förrättningsman, och om hur eventuella jävsanmärkningar ska hanteras. Dessa regler gäller lika för alla lantmäterimyndigheter.

Lantmäterimyndighetens beslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen som närmaste högre instans. Detta gäller beslut av såväl SLM som KLM.

I Lantmäteriets ansvar ligger också att utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Tillsynsverksamheten ska regleras ifall något inte fungerar bra eller som det ska enligt lagstiftningen. Tillsynsansvaret utövas av Lantmäteriets chefsjurist, och protokoll förs över tillsynsbesöken.

Svenskt Lantmäteri - Samband och samverkan

Lantmäteriets sammanslagning till en myndighet som skedde 2008 innebar att det därefter fanns en statlig lantmäterimyndighet (Lantmäteriet) och då 38 kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäteriet ansvarar därefter för både centralmyndighetsfunktionen, vilken tidigare föll på Lantmäteriverket (LMV) och den operativa förrättningsverksamheten, vilken tidigare sköttes av lantmäterimyndigheterna i länen. Lantmäteriet (huvudkontoret i Gävle) har både före och efter denna förändring svarat för stöd, råd och vägledning för både SLM och KLM i förrättningsverksamheten. Lantmäteriet administrerar också de tekniska handläggningssystem och intranät för gemensam information, vägledningsmaterial mm, vilka används av såväl KLM som SLM i verksamheten. Lantmäteriet har - och har genom åren haft - en bra utbildningsverksamhet med instegs- och vidareutbildningskurser för lantmäterimyndigheternas medarbetare. Det har bidragit till god kvalitet i verksamheten. Ett användarstöd har funnits för såväl fastighetsrättsliga frågor som vid problem med den tekniska miljön. I stödet har även personal från KLM medverkat. Avtal har träffats mellan Lantmäteriet och KLM-kommunerna om användning och finansiering av handläggningssystemet Trossen, digitalt arkiv Arken, kartverktyg och om ajourhållningen av nationell digital registerkarta (NDRK). En utvecklad samverkan sker om kvalitetshöjningsåtgärder i fastighetsregistret inklusive NDRK. Avtal har också träffats om delfinansiering av fastighetsrättsligt stöd, utveckling av handlägningsstöd, verksamhetsutveckling mm till de delar som berör även KLM. Dessutom finns avtal mellan Lantmäteriet och ca 75 kommuner, som inte har egen lantmäterimyndighet, om teknisk medverkan i lantmåteriförrättningar, s.k. förrättningsförberedelser (KFF). Lantmåteriförrättning är myndighetsutövning i sin helhet, och KFF-kommunernas möjlighet till medverkan regleras i Fastighetsbildningslag (1970:988) 4 kap 34a §.

Samarbete och samverkan mellan KLM-kommunerna och Lantmäteriet har skett under lång tid, men har utvecklats ytterligare sedan KLM-lagens tillkomst. I denna samverkan har också SKL en viktig roll. KLM-kommunerna medverkar i - och medfinansierar - gemensamma utvecklingsprojekt med Lantmäteriet. Företrädare för KLM-kommunernas nätverksgrupp har regelbunden dialog med företrädare för framförallt Lantmäteriets Fastighetsbildningsdivision. Samverkansgruppen SKL – Lantmäteriet tog för ca 10 år sedan fram en gemensam vision ”Svenskt Lantmäteri”, som behandlade både fastighetsbildning och geografisk information. Även den framtida kompetensförsörjningen inom lantmåteriområdet har varit, och är alltså, en viktig gemensam angelägenhet.

Svenskt Lantmäteri och det gemensamma arbetet för att åstadkomma en bra samverkan har varit viktigt och visar på möjligheter till ett bra samarbete även i fortsättningen. En enhetlig och effektiv process kan vidareutvecklas framgångsrikt oavsett hur huvudmannaskapet för verksamheten är organiserat.

Samarbete mellan KLM-kommunerna

KLM-kommunerna har i samarbete med SKL sedan 1996 ett nätverk, ”KLM-gruppen”. En styrgrupp samordnar gemensamma frågor, har regelbunden kontakt med Lantmäteriet i samordnings- och avtalsfrågor, utser KLM-medverkande till gemensamma utvecklingsprojekt och ordnar träffar för KLM-chefer mm. Ett nätverk för erfarenhetsutbyte i planfrågor finns också inom KLM-gruppen. KLM-kommunerna samverkar dessutom regionalt genom att ordna utbildningsdagar och liknande.

Kompetensförsörjning

Försörjningen av tillräcklig lantmäterikompetens för samhällets funktioner har varit och är ett problem, vilket bl. a redovisats 2012 i Lantmäteriets rapport ”Regleringsbrevsuppdrag om kompetensförsörjning till förrättningsverksamhet och fastighetsindelning”(Lantmäteriets Dnr 119-2012/3823). Bristen har skapat problem för kommunala lantmäterimyndigheter, men troligen i ännu högre grad för den statliga. Arbetsmarknaden för lantmätare är god, och kompetensen är efterfrågad även inom många andra verksamheter. För att upprätthålla kompetensen inom området och minska den framtida sårbarheten för förrättningsverksamheten är det viktigt med åtgärder för att öka antalet utbildningsplatser. Rekryteringsbasen behöver bli större. Ytterligare gemensamma ansträngningar (även tillsammans med andra intresserade arbetsgivare) behövs också för att öka intresset för utbildning inom lantmäteriområdet. Kortsiktigt är det också viktigt att inte riskera att skapa en situation som leder till att förrättningsverksamheten tappar ännu fler förrättningslantmätare, oavsett organisationsform. Det är viktigt att det finns tillräckligt många lantmätare med tillräckliga kunskaper kvar för att kunna utföra lantmäterimyndigheternas viktiga uppdrag i samhällsbyggnadsprocessen.

Kontaktuppgifter:

Sveriges Kommuner och Landsting:

Marianne Leckström, handläggare geodata och lantmäteri
marianne.leckstrom@skl.se tel: 08-452 78 74

Per Henningsson, förbundsjurist
per.henningsson@skl.se tel: 08-452 79 78

KLM styrgrupp:

Martina Zelenkova Olsson (ordf), lantmäterichef i Lunds kommun
martina.z.olsson@lund.se tel: 046-35 50 00

Gunilla Thorvaldsson, lantmäterichef i Kalmar kommun
gunilla.thorvaldsson@kalmar.se tel: 0480-45 03 60