

JAN FREESE:

Fastighetsdata

För dem som hört talas om de många informationer om vanliga människor som överförts till automatisk databehandling (ADB), har den planerade och påbörjade Fastighetsbanken framstått som närmast spöklik. Ambitionen att den skulle omfatta allt vidare områden gjorde att den föreföll lämna verkligheten. Generaldirektör Jan Freese i Datainspektionen har skrivit denna artikel, som talar för sig själv. Bara ett citat: Nästa generation kommer med ett leende att konstatera "att det fanns de som i vår tid inbillade sig att de behärskade den nya tekniken."

Under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet grundlades många stora centrala databehandlingssystem. Således startade under denna period uppbyggnaden av bla rättsväsendets informationssystem, riksdatasystemet för exekutionsväsendet, numera kallat REX, statistiska centralbyråns (SCB) arkivstatistiska databas (ARKSY), RAFA-projektet angående datorisering av bla sjukförsäkringen och den allmänna pensionen vid riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsstyrelsens omfattande system, centrala bil- och körkortregistren och en fastighetsdatabank.

Flera av dessa projekt har under senare år stått under debatt, bla genom motioner i riksdagen. I en del fall har integritetsfrågor stått i förgrunden. I andra fall har det mera varit tekniska och ekonomiska frågor som dominerat debatten. Mera allmänt börjar debatten nu innehålla starka moment av krav på driftsäkerhet i ett sannolikt alltmer sårbart datoriserat samhälle samt arbetsmarknadsmässiga hänsyn (både sysselsättningspolitiska och arbetsmiljömässiga).

Att ta stora databehandlingssystem i drift är ungefär som att föra en supertanker. Man måste långt i förväg bestämma sig för kursen. Samtidigt pågår i en ganska svindlande hastighet en utveckling i samhället samt inom datortekniken som påverkar eller borde påverka systemen. Förutom att det är svårt i sig att överföra invanda, ofta ålderdomliga rutiner till ADB ändras ständigt förutsättningarna för datoriseringen.

Statskontoret visade i en rapport härom året att de förutsättningar som låg till grund för valet av datordriftorganisation inom den

allmänna försäkringen väsentligen hunnit ändras på många punkter. Denna rapport bidrog till att en utredning om ADB inom den allmänna försäkringen m m tillsattes i mars 1977. I direktiven sägs bl a att det finns starka skäl att närmare pröva möjligheterna att dela upp och sprida datordriften inom ramen för en sammanhållen systemlösning. REX har diskuterats, och då framför allt om exekutionsväsendet behöver en central ADB-lösning. SCBs liksom en hel del annan datorverksamhet är också under översyn i olika sammanhang. Mot denna bakgrund är det kanske inte så underligt att fastighetsdatareformen också stötts och blötts.

Genom ett antal riksdagsbeslut 1968 och 1970 beslöts sätta igång arbetet med att bygga upp en terminalorienterad fastighetsdatabank (markdatabank). Databanken skulle bli ett informationssystem för lagring och bearbetning av uppgifter angående alla mark- och vattenområden. Arbetet grundades på fastighetsregisterutredningens betänkande Fastighetsregistrering (SOU 1966:63) och inskrivningskommitténs betänkande ADB inom inskrivningsväsendet (SOU 1969:9).

Den nya myndigheten

Den 28 juli 1968 inrättades en särskild myndighet, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), med uppgift att genomföra fastighetsdatareformen, sedermera i samverkan med domstolsverket och lantmäteriverket.

Enligt riksdagsbesluten skulle försöksverksamhet bedrivas innan databanken skulle tas i bruk för hela landet. Under åtta vec-

kor under maj-juni 1971 bedrevs därför en "intensiv" försöksverksamhet i Uppsala län. Försöket begränsades till inskrivnings-, fastighetsregistrerings- och fastighetsbildningsområdena. Försöksverksamheten visade enligt en utvärdering som CFD gjorde bl a att databanksystemet borde utformas så att det kunde inpassas i användningsmiljön och sålunda integreras i behandlings- och beslutsprocesser. Samtidigt pågick försök för att studera förutsättningar för och nyttan av geodata inom olika former för samhällsplanering. Försöksverksamhet bedrevs inom Enköpings kommunblock, där ett integrerat rumsligt informationssystem prövades. Försöksverksamheten var kanske intensiv, men kunde knappast få någon större omfattning eftersom den bedrevs av endast några få personer.

Databanken skulle enligt planerna bestå av fem delregister, nämligen fastighetsregistret, inskrivningsregistret, koordinatregistret, byggnadsregistret och planregistret.

Ett informationssystem för markuppgifter beräknades redan från början bli ett omfattande system, som efterhand sannolikt skulle komma att svälla ut väsentligt. Uppgifter om befolkningen borde i stor utsträckning hänföras till de enskildas bostad, såväl permanent- som fritidsbostad, till deras arbetsplatser, till deras förflyttningar mellan skilda punkter etc. Sådana befolkningsuppgifter kan anknytas till referenspunkter eller referensytor på marken (koordinatsystem). Ett sådant system för befolkningsuppgifter måste dock ständigt ajourföras. En ajourhållen databank för markuppgifter skulle emellertid kunna på så sätt bli ett basinformations-

system för informationsredovisning i allmänhet, även för markanknutna uppgifter om befolkning och företag.

Arbetet med uppbyggandet av databanken indelades i tre huvudmoment, nämligen för det första uppbyggandet av det tekniska systemet, innefattande system för överföring av information i nuvarande register till maskinläsbart medium, system för införing av andra uppgifter samt system för kartredovisning och datamaskinredovisning av grafiska uppgifter. Vidare system och programarbete för utnyttjande av databanken och slutligen utveckling av databanken i fråga om innehåll, anpassning till föreliggande och nya behov och utnyttjande.

De typer av uppgifter som i en nära framtid skulle komma ifråga att redovisas i databanken systematiserades på följande sätt, nämligen

basuppgifter:

- registerenhets identifikation och ursprung
- beskrivande uppgifter, areal, läge m m
- åtgärder av betydelse för enhets tillkomst, omfattning och förändringar
- ägares namn och adress
- rättsliga förhållande beträffande mark och vatten
- officiella begränsningar i ägares förfogande
- fornminnen
- anmärkningar

tilläggsuppgifter:

- byggnader
- planer och bestämmelser (ex naturvårdsbestämmelser)

- markbeskaffenhet, markanvändning etc.

Vid försöksverksamheten i Uppsala län ingick bl a följande uppgifter:

- fastighetsbeteckning
- omregistrering från (arkivplatsnamn)
- ursprung
- avregistrering (datum, aktnummer, arkivplatsnamn)
- enhetens adress
- taxeringsvärde
- omfång, läge
- ägoslag
- kommun
- församling
- kvarter
- fiskeområde
- andel i samfällighet
- mantal
- deläggande fastigheter
- åtgärder (åtgärd, datum, arkivplatsnamn)
- avskild mark
- servitut (innebörd, fastighetsbeteckning, arkivplatsnamn)
- bestämmelser (bestämmelse, arkivplatsnamn)
- jordnatur
- lagfart (inskrivning, innehåll)
- övriga ägare
- tomträtt (perioder m m)
- inteckning (innehåll, anmärkning)
- anteckningar Inskrivningsregistret (IR)
- äldre förhållanden
- ingivare
- ägare (namn, personnummer/registreringsnummer och adress).

Uppgifterna i fastighetsdatabanken skulle

komma att lämnas av allmänheten, länsstyrelserna (överlantmätare, länsarkitekter, länsingenjörer, skatteavdelningar), inskrivningsmyndigheterna (en tingsrätt i varje län), byggnadsnämnd, stadsregisterförare.

Alla de uppgifter inom fastighetsområdet som således kunde samlas in i statligt och kommunalt förvaltningsarbete skulle tas om hand i databanken och sedan användas inom en mängd verksamheter. Till stor del skulle informationen till databanken komma att lämnas genom datatransmission. Bla skulle fastighetsregister- och inskrivningsmyndigheterna vara terminalanslutna.

Huvudsyftet med fastighetsdatabanken var att underlätta inskrivningen i och registreringen av fastigheter. Det var således främst inskrivningsmyndigheterna och länsmyndigheterna som skulle bli användare. Informationen borde emellertid få stor betydelse för alla samhällsplanerande organ, såväl statliga som kommunala men även privata. Utöver länsmyndigheter bedömdes naturvårdsverket, planverket, lantmäteristyrelsen, vägverket, bostadsstyrelsen, skogsstyrelsen, riksantikvarieämbetet, riksskatteverket, exekutionsväsendet, byggnadsstyrelsen, domänenverket m fl ha behov av information från fastighetsdatabanken. Inom den kommunala sektorn skulle kommunstyrelser genom planerings- och utredningsfunktioner, byggnadsnämnder, fastighetsnämnder, gatunämnder och industriverksstyrelser ha intresse av informationen.

Inom privatsektorn borde informationen få betydelse för banker och andra finansinrättningar, kreditupplysningsverksamhet, fastighetsomsättning, fastighetsvärdering m m.

Begreppet fastighet

Begreppet fastighet betraktas med all rätt vara av grundläggande betydelse i samhällsplaneringen. Det ansågs därför också lämpligt som en primär registerenhet. Fastigheter skulle kunna lägesredovisas enligt koordinatmetoden. Genom denna kan en fastighets läge anges med x- och y-koordinater i ett enhetligt koordinatsystem, som är oberoende av nuvarande administrativa indelningar av landet i kommuner, församlingar m m. Koordinatsätts alla fastigheter i landet i ett sammanhang blir alla i fastighetsdatabanken lagrade uppgifter direkt lägesbestämda och indirekt en mängd andra uppgifter i andra register, som kan samköras med fastighetsregistret med exempelvis fastighetsbeteckning eller personnummer som integrationsnyckel. Härvidlag är av särskilt intresse de officiella personregister som är grundade på fastighetsindelningen, framför allt inom folkbokförings- och fastighetstaxeringsområdet. För varje fastighet finns uppgifter om vilka personer som bor där, och en lägesbestämning av fastigheterna ger således en lägesbestämning av den bofasta befolkningen. Dessa register är fn upplagda på magnetband på länsstyrelsernas datacentraler och de innehåller bla uppgifter om varje persons ålder, kön, civilstånd, yrke och taxerad inkomst.

Även de uppgifter som erhålls vid de vart femte år återkommande folk- och bostadsräkningar har en referens till fastighet. Dessa uppgifter belyser ganska utförligt medborgarnas sociala situation genom uppgifter om utbildning, arbetsförhållanden, bostadsstorlek och bostadsstandard. Även

för samkörning med det centrala registret över alla företag blir en lägesbestämning med koordinater värdefull. För varje verksamhetsställe kan fastighetsbeteckningen anges.

När tanken 1971 väcktes att inrätta ett centralt personregister bedömdes detta kunna förses med uppgifter om de förvärsarbetande personernas verksamhetsställen. Därigenom skulle öppnas bli möjligheter att med hjälp av koordinaterna på maskinell väg åskådliggöra de trafikflöden som orsakas av arbetsresorna. En vidareutveckling av koordinatsystemet genom införande av en höjdaxel (Z-koordinat) diskuterades också. Denna skulle kunna medge registreringar av uppgifter om byggnadshöjder, våningsplan m.m.

De krav som ställdes var att information skulle kunna tas fram snabbt, att information skulle kunna hämtas från skilda informationssystem genom integration dem emellan, att systemet för fastighetsdatabanken skulle möjliggöra en successiv utbyggnad av denna i en utsträckning som i princip skulle vara obegränsad samt att det skulle vara möjligt att nå informationen genom skilda integrationsnycklar.

Genom ett enhetligt system för fastighetsbeteckningar skulle dessa bli integrationsnycklar. Andra integrationsnycklar skulle också förekomma. Som sådana kunde användas fastighets äldre beteckning, fastighets adress, ägarens namn eller personnummer (för företag, företagsnummer) samt lägeskoordinaterna för fastighet.

Till stor del skulle informationen hållas tillgänglig genom datatransmission. Infor-

mationen skulle dock vara bearbetningsbar även för ej terminalanslutna myndigheter och organisationer samt kunna utnyttjas för beställningsarbeten.

CFD framhöll 1972 att vissa uppgifter i fastighetsdatabanken borde sekretessbeläggas. Motsvarande uppgifter i jordregistret, stadsregister och fastighetsböcker är ej sekretessbelagda, men en del uppgifter i databanken borde skyddas från militär och enskild synpunkt om åtkomsten underlättas och bearbetningsmöjligheterna ökar. Allmänhetens rätt att utan omgång få del av registerinnehållet aktualiserade offentlighetsprincipens tillämplighet i ADB-sammanhang. Återgivande av uppgifter (bl a ägare), som kan avslöja försvarshemligheter, vållade en del problem vid planeringen av databanken.

Vision och verklighet

Detta var visionerna, när CFD startade sin verksamhet. Vad man då inte anade var att arbetet sannolikt omfattade genomförandet av landets troligen största och tekniskt mest komplexa ADB-system, fastighetsdatasystemet. Projektet innebär att man skall samla alla de uppgifter om landets fyra miljoner

levande och döda fastigheter och om fastighetsägarna, som nu finns i olika manuella register hos tingsrätterna, länsstyrelserna och kommunerna i en enda central databank. Uppgifter som också skall kunna samlas in med taxerings- och mantalsskrivningsuppgifter m m i andra ADB-system inom folkbokföringen och beskattningen. Ett system som t ex skulle kunna ge en utförlig bild

av dem som bor i fastigheterna att användas för planering m m.

Fastighetsregisterutredningens förslag var ganska jordnära. För fastighetsregistreringen behövs egentligen inte något särskilt sofistikerat system med komplicerad teknik. Det var närmast genom inskrivningskommitténs förslag som man tekniskt började släppa markkontakten. När man började omläggningen till ADB trodde man (kanske mot bakgrund av fastighetsregisterutredningen) att den skulle vara genomförd efter några år och till en kostnad av ca 20 milj kronor. Vad hände sedan?

År 1973 beslöt riksdagen att ett första driftsystem omfattande fastighetsregister och inskrivningsregister (driftsystem 1) skulle införas för begränsade delar av landet. Det skulle ankomma på regeringen att bestämma inom vilka områden systemet skulle tas i drift. Samma år antogs också en ny lagstiftning om inskrivningsväsendet och fastighetsregistreringen, som var anpassad till det nya ADB-systemet.

År 1974 ändrade riksdagen riktlinjerna för den del av fastighetsregisterreformen som avsåg fastighetsbeteckningarna. Detta beslut innebar dock inte något ändrat ställningstagande till hur registreringen skulle ordnas.

Nya förslag

År 1974, då fyra år gått sedan det första riksdagsbeslutet om ADB inom fastighetsregistreringen och projektet kostat ungefär 75 milj kronor men endast nått fram till försöksdrift i Uppsala län (3 % av landets fastig-

heter) parallellt med de äldre arbetsmetoderna, tillsatte den dåvarande regeringen en parlamentarisk utredning med företrädare för de tre största riksdagspartierna för att se efter vad som egentligen pågick. Utredningen skulle också pröva om man verkligen borde bygga upp ett så gigantiskt datasystem som man ursprungligen tänkt sig. Utredningen, som tog namnet fastighetsdatakommittén (FADAK), konstaterade i sitt betänkande hösten 1976 (SOU 1976: 56 och 57) att det nog skulle ta uppemot 15 år att genomföra projektet enligt de ursprungliga planerna och att kostnaderna skulle komma att uppgå till 350 à 400 milj kronor utöver vad man dittills lagt ned. Vinsterna bedömde utredningen vara ytterligt osäkra mätta i pengar. Utredningen konstaterade dock att radikala ingrepp måste göras i de ålderdomliga register som nu förs, om inte hela fastighetsregistrerings- och inskrivningsväsendet, som är av mycket stor samhällslig betydelse, skall spåra ur.

För att minska komplexiteten i ADB-reformen och för att inom rimlig tid åstadkomma en förbättring inom det område där läget är sämst föreslog därför utredningen att man skulle halvera den ursprungliga reformen och börja med ADB vid länsstyrelsernas och kommunernas fastighetsregister. Inskrivningsmyndigheterna borde enligt utredningen kunna klara sin verksamhet med mindre kostsamma och ingripande metoder ytterligare några år, varefter man där kanske skulle kunna använda minidator teknik. Med en sådan delning av reformen skulle kostnaderna för ADB tills vidare stanna vid ungefär 150 milj kronor, i stället för upp-

emot 400 milj kronor. Alla ledamöterna i utredningen var ense om att detta skulle vara den bästa lösningen. Utredningens majoritet tog inte ställning till vad man då borde göra med den pågående försöksverksamheten och med CFD, som då bestod av cirka 75 personer och kostade ca 20 milj kronor om året, exklusive de kostnader som fallit på DAFA, den statliga servicebyrån som med anledning av CFDs verksamhet förlagt en tidvis föga utnyttjad datacentral till Gävle. De två borgerliga ledamöterna (c och m) ansåg dock att försöksverksamheten borde avbrytas och CFD läggas ned senast när delreformen genomförts.

CFD, domstolsverket och lantmäteriverket protesterade vid remissbehandlingen av FADAKs betänkande häftigt mot förslaget att man nu skulle ändra inriktningen av det projekt som myndigheterna i samråd arbetat med ända sedan 1968, visserligen utan att komma längre än till Uppsala län, och som redan kostat i storleksordningen 100 milj kronor. Man ville fortsätta som förut, även om det skulle ta ytterligare 10 å 15 år och kosta ytterligare 350 å 400 milj kronor. Övriga remissinstanser med särskilda kunskaper om ADB delade utredningens mening att man med hänsyn till den långa genomförandetiden, komplexiteten, kostnaderna och de osäkra rationaliseringsvinsterna, i stället borde dela på reformen såsom utredningen förordat.

Riksrevisionsverket (RRV) förordade emellertid en variation på FADAKs lösning; en principiell uppdelning av fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet i två skilda system. FADAK bröt ut fastighetsre-

gisterdelen ur driftsystem 1 vilket på kort tid och till låg kostnad skulle ge ett nytt, till stora delar redan utprovat system. På samma sätt borde man enligt RRV kunna bryta ut även inskrivningsdelen ur driftsystem 1 till ungefär motsvarande kostnad. Härigenom skulle man få ett system för fastighetsregistreringen och ett för inskrivningsväsendet. Flera av FADAKs mål skulle på så sätt kunna nås på kortare tid och till lägre systemutvecklingskostnader än om man väljer de separatlösningar som FADAK skisserat. Förslaget borde även ge valfrihet i framtiden i fråga om organisation och förläggning av utvecklingsarbete och drift.

Reformbehovet är stort även på inskrivningssidan. Intäkterna är nästan helt koncentrerade dit. Detta talar enligt RRV för att man genomför reformen på inskrivningssidan parallellt med, men åtskilt från fastighetsregistersystemet.

Dagsläget

Regeringen har i oktober lagt en proposition som bygger på RRVs förslag. Skilda ADB-system för fastighetsregister och inskrivningsregister skall brytas ut ur driftsystem 1. Överföringen av uppgifter till de båda ADB-registren skall ske parallellt. Under en första etapp fram till budgetåret 1981/82 beräknas 600 000 fastigheter i Stockholms, Uppsala och Gävleborgs län kunna föras över till de nya ADB-systemen. Tills vidare skall verksamheten i Uppsala län fortsätta inom ramen för driftsystem 1 till dess en övergång kan ske till RRV-modellen. Avsikten är också att den hittillsvarande pa-

rallella manuella registreringer skall upphöra.

Departementschefen har inte funnit anledning föreslå den av RRV antydda möjligheten att låta de båda centralmyndigheterna, lantmäteriverket och domstolsverket, ta över ansvaret av driften för de båda datasystemen. Detta skulle ha medfört att CFD kunde upphöra att existera.

En ny kostnadsberäkning har gjorts, och den kommande femårsperioden väntas kosta sammanlagt 140 milj. kr.

För en utomstående betraktare, som med intresse följt fastighetsdataprojektet från begynnelsen, framstår det som ganska uppenbart att fastighetsregistreringen och inskrivningen måste moderniseras. Dessa verksamheter är idag besvärliga, otidsenliga och allmänt svårhanterliga. Frånsett alla andra skäl är det också en arbetsmiljöfråga för personalen. Detta har också betonats av personalen och deras organisationer, som pekar på att erfarenheterna från Uppsala-försöket är positiva.

Trots alla dessa skäl är det sannolikt att nästa generation – när det i en inte alltför nära framtid blir aktuellt att skriva datoriseringens inledande historia – med ett leende kommer att konstatera att inga beräkningar blir bättre än antagandena som de grundas på och att det fanns de som i vår tid inbillade sig att de behärskade den nya tekniken. Vi befinner oss sannolikt nu i ett tidigt inledningsskede av det postindustriella informationssamhället. Som all annan teknologi har ADB-tekniken gett oss växtvärk, som kommer att ta tid att kureras. En del av boten sker genom självläkning eller erfarenhet, en an-

nan del genom fortsatt teknisk utveckling.

Remissyttrandena över FADAK är inte särskilt förvånande. Man kan nästan genomgående gissa vem som tyckt vad utan att först se efter vem som avgivit yttrande. Det finns dock yttranden som förvånar, nämligen personalorganisationernas. Förra året publicerade en del av dem "datapolitiska program", som vittnade om viss mognad. Den mognaden synes dock inte ha förhindrat att man till grund för sin bedömning för en landsomfattande reform lägger erfarenheter från en liten intrimmad grupp i Uppsala – ett femtontal personer – som mot extra betalning tränats under fyra år.

Mycket slit och mycken möda väntar alla de övriga – ett tusental – som i dag arbetar inom fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet, de hittills otränade. Överbastningar i systemet och andra tekniska komplikationer kommer stundtals att ge dem en besvärligare arbetsmiljö än de har idag. Vägen till den charmerande terminalmiljö, som nu enligt uppgift finns i Uppsala, kommer att vara lång och knagglig. Man kommer att tidvis få leva med tre olika modeller: den traditionella, Uppsala- och RRV-modellen.

Sista kapitlet i följetongen Fastighetsdata är och skall nämligen enligt den senaste propositionen inte vara skrivet ännu. Ny teknik kommer förmodligen att hinna påverka förutsättningarna. Utvecklingen i samhället likaså. I sistnämnda hänseendet är utredningen rörande datasystemens sårbarhet bara en faktor. En annan är möjligheten att ansvaret för projektet kan komma att delas upp på de två centralmyndigheterna,

vilket sannolikt vore att föredra. Hur utgången blir i riksdagen är, när detta skrives, omöjligt att sia om. I en motion (1977/78:50) hemställs bl a att riksdagen beslutar att driftsystem 1 skall utnyttjas till dess den sk RRV-modellen utvecklats så långt att ett val dem emellan kan göras med beaktande av ekonomiska, säkerhetsmässiga, service-mässiga och andra faktorer. Min personliga uppfattning är att bifall till motionen är klart sämre än att låta RRV-modellen komma i drift omgående.

Samordningen av utnyttjandet av ADB-tekniken och överblicken över datoriseringen av samhället har ofta brustit. Samordningen av projekt av fastighetsdataprojektets storleksordning bör ske i riksdag och regering men kräver erfarenhet och överblick. Mot den bakgrunden måste det be-

traktas som positivt att en samrådsgrupp i datafrågor nyligen skapats i kanslihuset. Här har den ett pilotprojekt.

Behovet av att något sker beträffande fastighetsdataprojektet har passerat "point of no return". Det går inte att fortsätta utreda. Det är, trots att en del nackdelar alltjämt består, bättre att reformen får rulla vidare enligt de i propositionen föreslagna riktlinjerna under förutsättning att man fortlöpande noga följer utvecklingen och allteftersom anpassar projektet till de nya förutsättningar som kommer genom teknisk utveckling och vårt ökade medvetande.

Datorn kan programmeras att anpassa sitt arbete med ledning av uppnådda resultat. Beslutsfattare måste också kunna anpassa sig – även om det innebär ändring av tidigare principbeslut.