

## 8 Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

### 8.1 Det offentliga åtagandet

**Utredningens överväganden:** Fastighetsbildning och fastighetsregistrering bör även framdeles vara ett offentligt åtagande (avsnitt 8.1.4).

#### 8.1.1 Närmare om verksamheterna

Fastighetsbildning sker genom en särskild judiciell process kallad fastighetsbildningsförrättning under ledning av en förrättningslantmätare. Genom en förrättning kan fastigheter och vissa rättigheter knutna till fastigheter skapas, upphävas och förändras. Fastighetsbildning regleras i särskild lagstiftning, främst fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). Fastighetsbildning bedrivs vid de statliga lantmäterimyndigheterna samt vid 38 kommunala lantmäterimyndigheter.

Vid en förrättning utreds förutsättningarna för att genomföra de åtgärder som en ansökan om fastighetsbildning avser. Lantmätaren skall klarlägga de fastighetsrättsliga förutsättningarna, höra berörda sakägare, samråda med berörda myndigheter och vid behov göra avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Om de aktuella åtgärderna kan genomföras utförs också fältarbete i form av t.ex. utstakning, markering och inmätning av nya fastighetsgränser. Vanligen upprättas också en karta som beskriver de nya förhållandena. Ibland ingår även att göra fastighetsvärderingar som underlag för ersättning till markägare. Slutligen fattas beslut som reglerar förändringarna av berörda fastigheter och i förekommande fall också ersättningsfrågor m.m. Resultatet av fastighetsbild-

ningsförrättningen registreras sedan i det skrivna fastighetsregistret och i den digitala registerkartan.

De beslut som avslutar en lantmåteriförrättning är bindande för markägarna och fastighetsbildningen innebär därför myndighetsutövning. Beslut om fastighetsbildning kan ske mot fastighetsägarnas vilja och förrättningar enligt fastighetsbildningslagen används ofta för att ge samhället tillgång till mark i samband med t.ex. infrastrukturprojekt. I praktiken har förrättningsformen i stor utsträckning ”trängt undan” de särskilda regelverk i form av framförallt expropriationslagen som ursprungligen var avsedda att tillgripas vid behov av tvångsvis markåtkomst. Merparten av alla förrättningar sker dock i samförstånd med markägarna.

Fastighetsbildningen finansieras genom avgifter från sakägarna vid en förrättning. Kostnaderna för fastighetsregistreringen täcks genom anslag till Lantmäteriverket. Kostnaderna för fastighetsregistreringen ingår samtidigt i kostnadsunderlaget för de expeditionsavgifter som inskrivningsmyndigheterna tar ut för inskrivningsärenden. Dessa avgifter redovisas direkt mot inkomsttitel och skall i princip motsvara de anslag som Lantmäteriverket och inskrivningsmyndigheterna disponerar för berörda verksamheter.

Kommunal fastighetsregistrering finansieras av kommunala skattemedel.

### 8.1.2 Motiv för det offentliga åtagandet

Ett skäl för att fastighetsbildning och fastighetsregistrering bedrivs i offentlig regi är att fastighetsindelning och fastighetsanknutna rättigheter har stor betydelse för möjligheterna att utnyttja marken på ett rationellt sätt. Fastighetsindelningen ger strukturella förutsättningar för olika verksamheter på liknande sätt som vägar, järnvägar och annan infrastruktur. Tillförlitliga uppgifter i fastighetsregistret har stor betydelse för bl.a. värdering, omsättning och pantsättning av fastigheter.

Ett annat skäl för det offentliga åtagandet är att fastighetsbildningen som tidigare nämnts innefattar myndighetsutövning mot enskilda och därmed ställer höga krav på rättssäkerhet och opartiskhet.

Ytterligare skäl för att fastighetsbildningen bedrivs i offentlig regi är att fastighetsbildningslagens bestämmelser om förutsättningarna för att genomföra olika förändringar av fastighets-

indelningen kan betraktas som ett, om än mycket allmänt hållet, uttryck för samhällets markpolitik.

Slutligen har också önskemål om en enhetlig handläggning över hela landet och behovet av att säkra även glesbygdens tillgång till lantmäteritjänster framhållits som argument för att ansvaret för verksamheten skall vila på det offentliga.

### 8.1.3 Dansk utblick

Det offentliga åtagandet inom fastighetsbildningen i Sverige motsvarar i stort sett situationen i Finland, vars lagstiftning är snarlik den svenska. I Norge och Danmark är det offentliga åtagandet mer begränsat.

I Danmark är fastighetsbildningen huvudsakligen en uppgift för privatpraktiserande lantmätare och det offentliga åtagandet omfattar bara granskning och registrering av förrättningar genom den statliga myndigheten Kort- och Matrikelstyrelsen. Undantag från detta är Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner – där fastighetsbildningen är kommunal. Kort- och Matrikelstyrelsen utövar tillsyn över den privata förrättningsverksamheten.

För att få bli privatpraktiserande lantmätare i Danmark krävs statlig auktorisation som bl.a. innebär att personen i fråga är dansk medborgare, har dansk lantmätarexamen och minst tre års praktisk erfarenhet av fastighetsbildning. De privatpraktiserande lantmätnarna konkurrerar sedan fritt om förrättningar i de delar av landet där fastighetsbildningen inte bedrivs i kommunal regi.

Den privata lantmätarens roll är att för sökandens räkning driva fastighetsbildningsärendet och att ge sökanden råd. Den privata lantmätaren mäter, kartlägger och beskriver den tänkta ändringen i fastighetsindelningen samt inhämtar de medgivanden som krävs från kommuner, statliga myndigheter och andra sakägare. Därefter insänds alla handlingar till Kort- och Matrikelstyrelsen tillsammans med en ansökan om att få fastighetsbildningen registrerad i fastighetsregistret. Den statliga myndigheten granskar handlingarna i ärendet och kontrollerar att alla nödvändiga medgivanden finns med. Slutligen utfärdas ett skriftligt godkännande och ändringen i fastighetsindelningen införs i fastighetsregistret.

#### 8.1.4 Privat fastighetsbildning i Sverige?

En konkurrensutsatt fastighetsbildningsverksamhet där en fastighetsägare kan begära in offert på en förrättning från flera olika lantmätare och större förrättningar kan upphandlas, innebär en större kostnadspress inom fastighetsbildningen än i dagens system där verksamheten utgör ett statligt eller kommunalt monopol. Detta bör leda till sänkta kostnader för framförallt enklare förrättningar. Av Lantmäteriverkets kundundersökningar framgår att sakägarnas kritik mot dagens fastighetsbildningsverksamhet framförallt gäller just kostnaderna – även ”storkunder” är kritiska mot priset. Problemen med att kostnaderna inom fastighetsbildningen upplevs som höga och ibland motverkar samhällsekonomiskt önskvärda förrättningar har diskuterats av flera statliga utredningar.

Ett system där offentliga organ endast svarar för de för fastighetsbildningen nödvändiga besluten samt registrering, kan också ses som en precisering av det offentliga åtagandet. Detta avgränsas till de bindande beslut som ger fastighetsbildningen rättsverkan. I princip all övrig verksamhet inom fastighetsbildningsområdet bedrivs av privata aktörer. Myndigheternas ansvarsområde skulle därmed inte längre omfatta moment inom en förrättning som inte entydigt utgör myndighetsutövning. De potentiella risker för konkurrensnedvridningar och minskat förtroende för förrättningsverksamheten som hänger samman med att nuvarande myndigheter bedriver uppdragsverksamhet parallellt med myndighetsutövningen upphör också.

Samtidigt finns viktiga skillnader mellan det svenska regelverket för fastighetsbildning och regelverken i t.ex. Danmark och Norge, skillnader som ger annorlunda förutsättningar för privat fastighetsbildning i Sverige. För det första har förrättningsinstitutet i Sverige en bredare tillämpning och tillämpas med stöd av ett bredare regelverk. Flera typer av förrättningar som förekommer i Sverige finns bara i Sverige och möjligen i Finland. Det regelverk som skulle hanteras av privata lantmätare i Sverige är alltså betydligt mer komplext.

En annan viktig skillnad i förhållande till Danmark och Norge är att förrättningsformen i Sverige används även i situationer där inte alla sakägare lämnat sitt medgivande eller då mark skall tas i anspråk för olika infrastrukturprojekt. Privat fastighetsbildning är inte lämplig vid denna typ av komplicerade förrättningar. I Danmark och Norge måste därför sådana markfrågor hanteras vid

domstol eller av särskilda myndigheter. I Sverige har undersökningar visat att förrättningsförfarandet har sin största fördel just vid komplexa förrättningar där lantmätaren aktivt kan söka lösningar som bygger på samförstånd mellan sakägarna. Förrättningsförfarandet kan då utnyttjas för att med hög rättssäkerhet och förhållandevis låga kostnader nå snabbare och mer flexibla lösningar än vid domstolsprövning.

Ett införande av privat fastighetsbildning i Sverige skulle rimligen innebära att bl.a. komplicerade infrastrukturförrättningar måste kvarstanna i offentlig regi. Detta skulle i sin tur leda till att dagens enhetliga regelverk för fastighetsbildningen skulle ersättas med olika regelverk för olika typer av förrättningar och huvudmän.

Införandet av privat fastighetsbildning skulle också medföra sämre förutsättningar för en enhetlig handläggning i hela landet.

Vidare är det inte givet att en konkurrensutsättning av fastighetsbildningen skulle leda till sänkta priser på förrättningarna. I både storstadsområden (höga markvärden) och i glesbygd (bristande konkurrens) skulle priserna vid fri prissättning riskera att bli högre. De danska erfarenheterna av privat fastighetsbildning visar på vissa problem med kartellbildning och de danska förrättningarna är enligt hittills tillgängliga uppgifter inte billigare än de svenska.

Ytterligare en risk med privat fastighetsbildning är att det blir svårare att säkra tillgången till lantmäteri-tjänster i glesbygden. Behovet av tillgång till lantmäteri-tjänster i hela landet har understrukits i utredningens direktiv.

Privat fastighetsbildning skulle dessutom försvaga den egenskap hos förrättningsverksamheten som utgör en väsentlig del av dess styrka, nämligen den direkta dialogen mellan sakägarna och den lantmätare som ansvarar för förrättningen och fattar det slutliga beslutet.

Slutligen skulle privat fastighetsbildning sannolikt försvaga den möjlighet till en snabb och sammanhållen process från planering till plangenomförande och byggande som varit det huvudsakliga motivet för kommunal fastighetsbildning.

Sammantaget blir vår slutsats att fastighetsbildning och fastighetsregistrering fortsatt bör vara ett offentligt åtagande.

## 8.2 Myndighetsutövning och extern medverkan

**Utredningens förslag:** Vissa moment i en fastighetsbildningsförrättning skall kunna upphandlas (avsnitt 8.2.4).

Upphandling av förrättningsmoment bör ej vara obligatorisk (avsnitt 8.2.5).

Lantmäteriverket bör utarbeta en vägledning för lantmäterimyndigheterna (avsnitt 8.2.5).

Enligt våra direktiv skall vi inom lantmäteriets myndighetsuppgifter klarlägga gränsen mellan myndighetsutövning och verksamhet som kan utföras av annan eller handlas upp i konkurrens.

Med myndighetsutövning avses vanligen verksamhet som innebär ”utövande av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande” (tidigare förvaltningslagen (1971:290), 3 §). Beslut som innebär myndighetsutövning är bindande för den enskilde och grundas på författning eller annat beslut av regering eller riksdag.

Det är obestriddligen så att de beslut rörande fastighetsgränser, fastighetsrättsliga förhållanden, ersättningar m.m. som fattas inom ramen för en lantmäteriförrättning utgör myndighetsutövning enligt den gängse definition som beskrivits ovan. Dessa beslut kan enligt, FBL, fastighetsbildningslagen (1970:988), inte fattas av någon annan än lantmäterimyndigheten och så bör det enligt vår bedömning förbli även i framtiden. Frågan är om några delar av en förrättning utöver dessa bindande beslut bör anses utgöra myndighetsutövning.

### 8.2.1 Tidigare överväganden och ställningstaganden

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (SOU 1993:99) fann att myndighetsutövningen inom en förrättning omfattade flera moment än själva besluten, men inte alla moment. Enligt utredningen utgjordes ca 50 procent av en förrättning generellt sett av tekniska och förberedande insatser som inte var av den karaktären att de normalt skulle betraktas som myndighetsutövning (fastighetsutredning, fastighetsrättslig beskrivning, andelstalsberäkning, teknisk utredning och fältarbete, plantolkning, teknisk beskrivning och upprättande av karta). Dessa s.k. förrättningsförberedelser

borde enligt utredningen alltid upphandlas i konkurrens och skulle inte få utföras av lantmäterimyndigheten i egen regi.

I remissbehandlingen ansåg flera instanser att det var för svårt att göra en generell avgränsning av vilka åtgärder som inte var att betrakta som myndighetsutövning. Det påpekades att även moment som utredningen inte ansåg vara myndighetsutövning kunde vara känsliga ur rättssäkerhetssynpunkt och också ur skadestands- och straffrättsligt hänseende kunde jämföras med myndighetsutövning. T.ex. har rör som slås ned i marken för att markera en fastighetsgräns rättsverkan. Ett moment som gränsutvisning kan leda till en fastighetsbestämning som i sin tur utgör myndighetsutövning. Dessa gränsdragningsfrågor hade tagits upp även av utredningen, som menade att de vägde lättare än det faktum att många moment i förrättningarna hade en teknisk och förberedande karaktär som inte gjorde det rimligt att betrakta dem som myndighetsutövning.

Regering och riksdag tog senare ställning för att en förrättning i sin helhet var att betrakta som myndighetsutövning (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375). Regeringen betonade att förrättningslantmätaren måste ha ett formellt och reellt ansvar för processen i dess helhet och alltid måste ha möjligheten att kunna utföra alla delar i egen regi. Detta hindrade enligt regeringen inte att vissa förrättningsmoment av främst kart- och mätningsteknisk art liksom tidigare skulle kunna utföras av kommunala mätningorgan eller upphandlas i konkurrens. Något lagstöd för att möjliggöra upphandling infördes dock inte, utan alla moment i förrättningen kom genom införandet av 34 a § i fastighetsbildningslagen att förbehållas statlig eller kommunal myndighet.

Statsmakterna återkom senare till frågan i samband med sitt ställningstagande i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom fastighetsbildningsverksamheten (prop. 1995/96:78, bet. 1995/96:BoU19, rskr. 1995/96:102). Även denna gång ansågs att en lantmäteriförrättning i sin helhet var att betrakta som myndighetsutövning. Ställningstagandet baserades huvudsakligen på samspelet mellan de judiciella och tekniska delarna i en förrättning samt på att teknikutvecklingen ansågs minska antalet självständiga tekniska moment. Liksom vid förra ställningstagandet ansåg dock regeringen att det inte var uteslutet att vissa väl avgränsade moment inom en förrättning skulle kunna upphandlas. Som framgår i nästa avsnitt finns dock inget juridiskt utrymme för upphandling i dagens regelverk.

### 8.2.2 Gällande regelverk

Enligt (11 kap 6 § tredje stycket RF) kan myndighetsuppgift som omfattar myndighetsutövning överlämnas till enskild endast om detta sker med stöd av lag. Myndighetsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning kan överlämnas till enskild efter beslut av den myndighet som ansvarar för verksamheten ifråga.

Om en statlig myndighet överlämnar myndighetsuppgifter till andra än en annan statlig myndighet, måste den andra aktörens medverkan upphandlas enligt bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU).

Som nämnts ovan har regering och riksdag uttalat att en lantmäteriförrättning i sin helhet utgör myndighetsutövning. De statliga lantmäterimyndigheterna har dock möjlighet att uppdra åt annan statlig eller kommunal myndighet med kompetens inom lantmäteriområdet att utföra förrättningsåtgärder (34 a § FBL). De åtgärder som kan utföras av annan än lantmäterimyndigheten är följande

- utredningar om förutsättningarna för fastighetsbildningen, utarbetande av fastighetsbildningsplan, göromål av teknisk art, värderingar, rådpläging med sakägarna samt samråd med de myndigheter som berörs av åtgärden (4 kap. 25 § första stycket FBL),
- utstakning och utmärkning av gräns som tillkommer genom fastighetsbildningen (4 kap. 27 § FBL), samt
- upprättande av ev. karta vid förrättning (4 kap. 28 § FBL).

Undantagna från möjligheten till extern medverkan är i huvudsak de beslut som sker inom ramen för förrättningen samt dessas åskådliggörande genom beskrivning av ändringar i fastighetsindelningen samt eventuell visning av nya gränser på marken.

Även annan extern medverkan i lantmäteriförrättningar förekommer i form av sakkunniga (4 kap. 34 § FBL), sysslomän (4 kap. 36 § FBL) och sakägare i form av hantlangning (4 kap. 37 § FBL).

Någon möjlighet att upphandla förrättningsmoment från privata företag finns inte enligt gällande regelverk, eftersom alla delar av lantmäteriförrättningarna anses vara myndighetsutövning och enskilda inte nämns i 34a § FBL.



### 8.2.3 Extern medverkan i förrättningsverksamheten

I viss utsträckning medverkar Lantmäteriverkets egen uppdragsdivision Metria i lantmäteriförrättningar. Lantmäterimyndigheterna köpte år 2001 förrättningsmoment från Metria motsvarande 16 mnkr.

Den huvudsakliga externa medverkan i den statliga fastighetsbildningen består i att ett stort antal kommuner enligt särskilda avtal med Lantmäteriverket utför vissa förrättningsmoment, s.k. kommunal förrättningsmedverkan.

För närvarande har drygt 70 kommuner avtal med Lantmäteriverket om medverkan i den statliga fastighetsbildningen. De medverkande kommunerna återfinns i den grupp av mellanstora kommuner som har en egen mätningorganisation, men saknar motiv eller kapacitet för att inrätta kommunal lantmäterimyndighet.

Kommunal förrättningsmedverkan omfattar vanligen förrättningar inom de delar av berörd kommun som är detaljplanelagda och/eller täcks av kommunala primärkartor. Kommunerna utför i regel samtliga kart- och mätningstekniska uppgifter och i några fall också vissa fastighetsrättsliga moment.

Kommunerna får ersättning för sin medverkan. Utgångspunkt för ersättningsnivån är enligt Lantmäteriverket respektive kommuns uppdragstaxa. Enligt vad vi erfarit varierar ersättningsnivåerna kraftigt – från drygt 300 till 1 000 kr per timme. Ersättningen till respektive kommun blir mycket varierande beroende på hur många ärenden som aktualiseras. Under 2001 hade nästan hälften av de aktuella kommunerna en ersättning som understeg 100 000 kronor. Totalt mottog berörda kommuner ca 12 mnkr i ersättning från det statliga lantmäteriet under år 2001. Ersättningen till kommunerna ingår i underlaget för den statliga lantmäteritaxan.

Svenska kommunförbundet och enskilda kommuner har till oss framfört att den kommunala förrättningsmedverkan är av stort värde för kommunerna. Detta eftersom kart- och mätningstekniska åtgärder i samband med fastighetsbildningen kan samordnas och anpassas till andra kommunala behov med anknytning till samhällsbyggandet. Förrättningsmedverkan anses också ge möjlighet till en mer komplett service gentemot medborgarna i samhällsbyggnadsfrågor. Inom primärkartedområdena har kommunerna också för sin plan- och byggverksamhet m.m. ofta redan arbetat fram underlag

som kan utnyttjas vid förrättningen i form av stomnät, primärkarta, fastighetsutredningar, beräkningar m.m.

Erfarenheterna av kommunal förrättningsmedverkan är enligt både Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet i huvudsak positiva. Lantmäteriverket anser dock att det finns vissa problem i de fall mindre kommuner utan full kapacitet att leverera digitalt material medverkar. Lantmäteriverket påtalar också att det uppstår transaktionskostnader i samband med avtalsförhandlingar m.m. Frågor som vällat diskussion mellan parterna är vilka delar av berörda kommuner som skall omfattas av förrättningsmedverkan och rimligheten i att Lantmäteriverket avgör om en kommun skall få medverka eller ej.

Ur ett generellt perspektiv är det ett problem att lantmäterimyndigheterna – på grund av behovet av goda relationer till kommunerna – kan uppleva en press att tillåta kommunal medverkan i fastighetsbildningen även i situationer där detta inte ger optimala förutsättningar för fastighetsbildningen som helhet. Sakägarna har heller ingen garanti för att den ersättning som utgår till berörda kommuner inte på längre sikt innebär kostnader som ligger över den nivå som en konkurrensutsatt process skulle ha gett. Normalt skulle avtal som sluts mellan stat och kommun falla under lagen om offentlig upphandling (LOU) och därmed garanteras ett inslag av affärsmässighet och konkurrens. Den stora spännvidd som idag finns i ersättningsnivåerna för kommunal förrättningsmedverkan indikerar att ersättningen är mycket beroende av andra faktorer än marknadsläget.

#### **8.2.4 Avgränsning mot myndighetsutövningen**

Tidigare utredningsförslag och beredningen av dessa har visat på svårigheterna att finna en hållbar avgränsning av vilka moment inom en förrättning som generellt sett kan anses utgöra myndighetsutövning. En anledning till detta är att förrättningar kan ha mycket olika karaktär och att moment som är okomplicerade i en förrättning i en annan kan vara känsliga att hantera.

Vår slutsats av detta är att man antingen får behålla nuvarande synsätt att förrättningarna i sin helhet utgör myndighetsutövning eller också övergå till att dra gränsen för myndighetsutövning vid själva förrättningsbesluten.

Vi menar att det senare alternativet är det mest lämpliga som generell avgränsning av myndighetsutövningen inom förrättningsverksamheten. Det huvudsakliga skälet till detta är att denna avgränsning har störst tydlighet. Den innebär att inga moment som normalt inte kan anses utgöra myndighetsutövning förs in under begreppet myndighetsutövning.

Den nuvarande regleringen av vilka moment som en lantmäterimyndighet kan välja att låta någon extern aktör utföra överensstämmer med denna syn så till vida att lantmäterimyndigheterna idag kan överlåta i princip alla moment utom de beslut som ingår i förrättningen till en annan statlig eller kommunal myndighet.

Statsmakternas upprepade ställningstagande att delar av förrättningarna bör kunna upphandlas, visar också att intentionen tidigare inte har varit att varje enskilt moment i alla förrättningar skall anses utgöra myndighetsutövning.

Vidare har den ovan beskrivna långvariga kommunala medverkan i förrättningsmoment inte visat på några allvarigare problem med att lyfta över delar av förrättningsprocessen på en extern utförare. Några rättssäkerhetsproblem har inte aktualiserats.

Vi menar att det väsentliga i sammanhanget är att lantmäterimyndigheten fattar de avgörande besluten och har det övergripande ansvaret för alla moment i en förrättning.

Ovanstående avgränsning av myndighetsutövningen inom förrättningsverksamheten innebär att den övervägande delen av lantmäteriförrättningarna blir möjliga att upphandla och att extern medverkan i förrättningsprocessen måste följa det regelverk som ges i lagen om offentlig upphandling (LOU).

### **8.2.5 Upphandling av förrättningsmoment**

Upphandling av förrättningsmoment måste ske med särskild hänsyn till att de moment som upphandlas har nära samband med och ligger till grund för lantmäterimyndigheternas myndighetsutövning. Sakägarna skall inte riskera rättsförluster på grund av att vissa moment i en förrättning utförs externt. Detta innebär att berörd lantmäterimyndighet måste ha kvar det formella och reella ansvaret även för upphandlade åtgärder. Det måste också vara just en möjlighet och inte ett obligatorium att upphandla förrättningsmoment. I kraft av sitt ansvar för förrättningsbesluten och förrätt-

ningsprocessen i dess helhet har lantmäterimyndigheten att avgöra om och när upphandling är lämplig.

En självklar utgångspunkt inför avgöranden om vilka moment som kan upphandlas är att alla formella beslut som kan aktualiseras i samband med förrättningar – fastighetsbildnings-, fastighetsbestämnings-, ersättnings- och tillträdesbeslut – alltid skall hanteras av myndigheten. Myndigheten bör också hantera sakägarsammanträden, trots att detta inte utgör myndighetsutövning i egentlig mening, samt svara för arkiv, diarium, service till allmänheten och andra naturliga myndighetsuppgifter.

Däremot bör förberedande och genomförande moment av teknisk karaktär som fält- och kartarbeten (upprättande av förrättningskarta, utstakning, markering, mätning m.m.) normalt kunna upphandlas. Fastighetsvärderingar utförs redan i dag ofta av externa experter och bör kunna upphandlas under förutsättning att den uppdragstagare som utför värderingen inte i samband med förrättningen redan utfört värderingsuppdrag åt någon av sakägarna.

Fastighetsrättsliga moment som plantolkning, fastighetsutredning, fastighetsrättslig beskrivning och andelstalsberäkning bör normalt kunna upphandlas, men omfattning, komplexitet och svårighetsgrad hos dessa moment varierar mellan olika ärenden och i vissa fall kan det vara lämpligt att momenten utförs inom myndigheten.

Praktiskt bör upphandlingen kunna ske genom att ramavtal efter upphandling tecknas med en eller flera utförare. Sedan kan tjänster inom ramen för detta avtal avropas i den utsträckning som är lämpligt i förhållande till olika förrättningsars karaktär.

Vi menar att Lantmäteriverket bör utforma en vägledning för lantmäterimyndigheternas bedömning av när och hur det kan vara lämpligt att upphandla eller inte upphandla olika förrättningsmoment.

Vi lämnar senare i detta kapitel också förslag till en förstärkt och oberoende kontrollerande tillsyn över fastighetsbildningen.

### 8.2.6 Effekter av upphandling

Vi menar att en konkurrensutsättning av den förrättningsverksamhet som idag bedrivs med statligt och kommunalt monopol bör ge effekter i form av ökat effektiviseringsstryck och sänkta kostnader. Detta är betydelsefullt eftersom många sakägare upplever att

priserna för förrättningar är höga och därför i vissa fall avstår från förrättningar som totalt sett skulle kunna vara samhällsekonomiskt lönsamma. Sverige tillsammans med Finland utmärker sig genom att i nuläget inte ge något utrymme alls för konkurrens inom fastighetsbildningen.

Upphandlingsmöjligheten ökar också flexibiliteten inom fastighetsbildningsverksamheten och upphandling är normalt ett kostnads-effektivt sätt att följa med i den tekniska utvecklingen.

Vidare skapar möjligheten till upphandling tillsammans med våra förslag om att det statliga lantmäteriets uppdragsverksamhet inom det kart- och mätningstekniska området skall upphöra (se kapitel 9 och senare i detta kapitel), nya och mer gynnsamma förutsättningar för privat verksamhet inom lantmäteriområdet i delar av landet där marknadsunderlaget inte tidigare varit tillräckligt.

Väl fungerande upphandlingar kräver att upphandlande myndighet har beställarkompetens och kan ange vilka krav som ställs på de upphandlade tjänsterna och på utföraren. Grunden till sådan kompetens finns i dag vid flera av de nuvarande lantmäterimyndigheterna genom att både kommuner och Metria medverkar i förrättningsåtgärder. De moment som kan vara lämpliga att upphandla har också ofta en teknisk karaktär och det bör vara möjligt att precisera vilka kvalitetskrav och övriga krav på utförande som bör gälla för dessa åtgärder.

Samtidigt går det inte att komma ifrån att upphandling av förrättningsåtgärder i likhet med alla former av upphandling medför ökade kostnader och tidsåtgång både för genomföra själva upphandlingen och för att kontrollera utförda arbeten. Den noggrannare precisering och kontroll av kvaliteten som upphandling medför kan dock också vara positiv för kvalitetsutvecklingen inom verksamheterna.

I samband med remissbehandlingen av Lantmäteri- och inskrivningsutredningens betänkande hävdade några remissinstanser att upphandling av förrättningsåtgärder skulle leda till betydande förluster av samordningsvinster, orsaka dubbelarbete och missförstånd samt leda till längre handläggningstider och därmed högre kostnader för sakägarna. Dessa problem lyftes fram utifrån perspektivet att alla s.k. förrättningsförberedelser alltid skulle upphandlas. Problemen borde minska avsevärt om en mer selektiv upphandling tillämpas. Det är också värt att notera att det redan i nuvarande organisation förekommer att t.ex. mätningstekniska moment vid en förrättning utförs av personal stationerad vid ett

annat kontor än den ansvarige förrättningslantmätaren. Vi har som tidigare nämnts också konstaterat att inga generella praktiska problem har rapporterats kring vare sig kommunernas eller Metrias nuvarande medverkan i förrättningar.

Om upphandling av förrättningsmoment sker i delar av landet där verksamhetsunderlaget för lantmäterikontoren redan är svagt, kan upphandlingen och en därmed sammanhängande reduktion av lantmäteriororganisationens egna resurser leda till svårigheter att upprätthålla alla lokala kontor. De negativa konsekvenserna av ett glesare kontorsnät blir dock mindre kännbara i dag än tidigare på grund av en ökad användning av elektronisk post och Internet. Den lokala närvaron bör också gå att lösa på andra sätt än genom regelrätta kontor, t.ex. genom att lantmätaren är anträffbar någon eller några dagar i vecka.

Vårt förslag till avgränsning av myndighetsutövningen inom förrättningsverksamheten innebär att den nuvarande avtalsbundna medverkan från framförallt kommunerna måste upphöra och ersättas av ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Detta utesluter inte att kommuner med en stark egen mättningsorganisation även i fortsättningen medverkar i den statliga förrättningsverksamheten. Sådan medverkan kommer då att ske som ett resultat av ett öppet upphandlingsförfarande, vilket ger en ökad tydlighet åt villkoren för samarbetet samt konkurrensneutrala spelregler på marknaden.

### 8.3 Myndighetsstruktur och organisation

**Utredningens förslag:** De länsvisa lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket förs samman till en myndighet (se avsnitt 8.3.9).

Myndigheten behåller namnet Lantmäteriverket (se avsnitt 8.3.9).

Fastighetsbildningsverksamhetens självständiga ställning inom den nya organisationen skall garanteras (se avsnitt 8.3.9).

Lantmäteriverket ansvarar för en god lantmäteriservice i hela landet genom en ändamålsenlig regional och lokal organisation (se avsnitt 8.3.9).

I detta avsnitt behandlas frågan om hur det statliga lantmäteriets organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering kan

utvecklas och hur relationen mellan den regionala organisationen och centralmyndigheten bör vara utformad i framtiden.

Som framgått av tidigare kapitel har den statliga lantmäteriverksamheten i dag en regional och lokal organisation för fastighetsbildning (förrättningsverksamhet), fastighetsregistrering och viss uppdragsverksamhet som består av 21 länsvisa lantmäterimyndigheter och ett 80-tal lokala lantmäterikontor.

Vid sidan av det statliga lantmäteriet finns 38 kommunala lantmäterimyndigheter med ansvar för fastighetsbildning och fastighetsregistrering inom respektive kommun. Dessa behandlas inte i detta kapitel, eftersom det av utredningens direktiv framgår att ansvarsfördelningen mellan de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna skall ligga fast.

### 8.3.1 Den regionala och lokala lantmäteriverksamheten

Enligt regeringens instruktion för det statliga lantmäteriet (SFS 1995:1418) består det statliga lantmäteriet av Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna.

Lantmäterimyndigheterna i länen skall enligt instruktionen bedriva följande verksamhet

- handlägga förrättningar,
- verka för regional samordning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation samt av mättningsverksamhet,
- ge råd och stöd inom verksamhetsområdet,
- utreda och avge yttranden i ärenden eller mål hos domstolar, länsstyrelser eller andra statliga myndigheter på framställning av sådana myndigheter,
- avgöra ärenden om hemmans mantal, samt
- fullgöra uppgifter som följer av annan författning.

Lantmäterimyndigheterna får också bedriva uppdragsverksamhet, s.k. lokal myndighetsservice, som har ett naturligt samband med myndighetsutövningen.

Lantmäterimyndigheternas verksamhet är i huvudsak avgiftsfinansierad och avgifter för huvudverksamheten förrättningar tas ut enligt lantmäteritaxan.

Lantmäteriverket har valt att ledningsmässigt dela in de länsvisa lantmäterimyndigheterna i 11 chefsområden, vilka i alla fall utom ett omfattar två län/lantmäterimyndigheter. Chefen för ett chefs-

område kallas överlantmätare och utövar alltså vanligen chefsansvar enligt lantmäteriinstruktionen för två lantmäterimyndigheter. Chefer för enstaka län/myndigheter saknas.

Den operativa verksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna bedrivs inom ett stort antal arbetsgrupper som verkar vid ett eller flera av totalt 84 lokala lantmäterikontor. Det finns också ett par specialenheter för att handlägga särskilda ärendetyper.

För att dra nytta av samordningsfördelar är 23 av lantmäterikontoren belägna på samma orter som lokala Metria-kontor och delar då vanligen lokaler med dessa. Statsmakternas krav på ekonomisk och organisatorisk åtskillnad har inte ansett hindra detta.

Den genomsnittliga personalstyrkan vid ett lantmäterikontor är ca 8,5 årsarbetskrafter, men storleksskillnaderna är betydande mellan olika kontor. År 2002 hade Stockholmskontoret 55 årsarbetare medan flera kontor bestod av bara 2–4 årsarbetare.

Lantmäterikontorens intäkter uppvisar också stora skillnader och år 2002 var spännvidden från ca 35 mnkr i Malmö till några hundra tusen kronor vid de minsta kontoren. Den genomsnittliga intäktsnivån var ca 6,9 mnkr. Ett eller flera kontor med intäkter klart under genomsnittet (under 4 mnkr) finns i Blekinge, Gävleborg, Norrbotten, Småland, Värmland, Västerbotten och Västergötland.

### 8.3.2 Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna

Ofta används begreppet "Lantmäteriet" med stort L som samlande beteckning för den statliga lantmäteriverksamheten, vilket kan ge intryck av att denna fullt ut bedrivs inom en gemensam myndighet. Så är dock inte fallet. Begreppet Lantmäteriet saknar förankring i de författningar som styr lantmäteriverksamheten och kan närmast sägas vara en form av informellt samlingsnamn för den statliga lantmäteriorganisationen som successivt antagit en officiell karaktär.

Lantmäterimyndigheterna är formellt sett egna myndigheter och har en självständig ställning så till vida att varje lantmäterimyndighet skall meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och verksamhetsformer. Chefen för en lantmäterimyndighet, överlantmätaren, har också det formella ansvaret för myndighetens verksamhet och ansvarar bl.a. för dess arbetsgivarpolitik.



Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om fastighetsindelning och är också chefsmyndighet för lantmäterimyndigheterna i länen. Lantmäteriverket skall leda och utöva tillsyn över verksamheten vid lantmäterimyndigheterna och meddela de föreskrifter som behövs om organisation och verksamhet vid dessa. Lantmäteriverkets generaldirektör tillsätter också överlantmätarna. Verksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna redovisas tillsammans med övriga verksamheter inom det statliga lantmäteriet i Lantmäteriverkets årsredovisning.

I sammanhanget bör nämnas att begreppet "lantmäterimyndighet" har en särskild betydelse i fastighetsbildningslagen. I 4 kap 1 § FBL anges att lantmäterimyndigheten vid fastighetsbildningsförrättning består av en förrättningslantmätare och eventuellt av gode män. Vid fastighetsbildningsförrättning är det den ansvarige handläggaren, förrättningslantmätaren, som utövar myndighetsrollen och i strikt juridisk mening är lantmäterimyndighet. Begreppet lantmäterimyndighet har därigenom kommit att avse både en organisatorisk och administrativ enhet inom det statliga lantmäteriet och en enskild förrättningslantmätare vid fastighetsbildningsförrättning.

### 8.3.3 Utvecklingen inom andra statliga myndigheter

Inom statsförvaltningen har under de senaste decennierna pågått en tydlig utveckling bort från länen som indelningsgrund för olika statliga verksamheter. Av de drygt 30 statliga myndigheter och organ som i början av 1960-talet hade en länsindelad organisation återstår nu bara ett fåtal. För de verksamheter som fått en annan indelningsgrund har i regel länsindelningen ersatts av en indelning i större regioner. Man kan därför säga att det skett en regionalisering av statliga myndigheters verksamhet ute i landet.

Från mitten av 1990-talet märks också en tydlig tendens till att regionaliseringen kompletteras med en enmyndighetsmodell som innebär att statliga myndigheter som har en regional verksamhet bedrivna vid särskilda regionala myndigheter slås samman till en enda myndighet. Sedan 1994 har verksamheterna inom Försvarsmakten, Tullverket, Arbetsmiljöverket och Riksskatteverket inrättats enligt enmyndighetsmodellen. Förslag om att införa enmyndighetsmodellen för arkivverksamheten samt för de 21 försäkrings-

kassorna och Riksförsäkringsverket behandlas för närvarande av statsmakterna.

Rättsvårdande instanser som polisen, åklagarväsendet och domstolarna har fortfarande en organisation uppbyggd av separata myndigheter för verksamheten ute i landet. Rikspolisstyrelsen har dock i samband med budgetdialogen till regeringen framfört tankar på att införa en enmyndighetsmodell för polisens verksamhet.

#### 8.3.4 Lantmäteriverkets skrivelse

Lantmäteriverket har i en skrivelse till regeringen, Vissa regeländringar m.m. för lantmäteriet (M2000/1553/HS), föreslagit att de länsvisa lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket skall föras samman till en gemensam myndighet, benämnd Lantmäteriet.

Verket menar att nuvarande organisationsstruktur med länsvisa lantmäterimyndigheter utgör ett hinder för att skapa en kontors- och arbetsorganisation som bättre tillgodoser krav på god service och optimalt resursutnyttjande samt verkets egna behov av ledning och styrning. Särskilt i samband med de allt vanligare infrastruktur-förrättningar som sträcker sig över länsgränser uppstår problem. Vidare menar Lantmäteriverket att de länsvisa lantmäterimyndigheternas ställning i förhållande till centralmyndigheten är otydlig och att allmänheten ofta inte uppfattar rollfördelningen inom dagens organisation.

Enligt verket skulle en enmyndighetsmodell utan länsindelning ge bättre service. Verket framhåller möjligheterna att utveckla konceptet med "24-timmarsmyndigheten" och att ge en mer samlad och lättillgänglig service till allmänheten från en eller ett par platser i landet.

Lantmäteriverket framhåller i skrivelsen också att resursutnyttjandet i organisationen skulle kunna förbättras och handläggningstiderna kortas genom att de lokala lantmäterikontoren placeras mer rätt i förhållande till efterfrågan på lantmäteritjänster, genom att ärenden fördelas till kontor med mest tillgängliga resurser och genom att specialistfunktioner för t.ex. stora infrastruktur-förrättningar kan arbeta rikstäckande. Administrativa besparingar uppkommer genom att enhetliga nationella rutiner lättare kan skapas och genom att det nuvarande systemet med särskilda förordnanden när en förrättningslantmätare följer ett ärende över länsgränsen försvinner.

### Remissbehandlingen av Lantmäteriverkets skrivelse

Lantmäteriverkets skrivelse remissbehandlades av Miljödepartementet. Vid remissbehandlingen hade 36 av 53 instanser som svarade på remissen synpunkter på förslaget angående myndighetsstrukturen. Två tredjedelar var positiva och en tredjedel framförde kritik mot förslaget.

De instanser som var positiva framhöll mer generellt förslagets möjligheter att ge en mer effektiv och rationell organisation. Bland dessa instanser fanns bl.a. Ekonomistyrningsverket (service och flexibilitet i resursutnyttjandet), Banverket, Naturvårdsverket, Riksskatteverket, Vägverket, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund samt flera kommuner med och utan egen lantmäterimyndighet.

Negativa till den föreslagna myndighetsstrukturen var bl.a. domstolarna, Fastighets- och miljörådets förening, Statskontoret, Lantbrukarnas riksförbund och några kommuner i norra Sverige. Som skäl för att avstyrka förslaget angav dessa instanser bl.a. rätts-säkerhetsaspekter. Såsom myndighetsutövning borde förrättningsverksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna hållas väl åtskild från övriga verksamheter inom det statliga lantmäteriet. Några instanser tolkade också förslaget som att förrättningsverksamheten skulle förlora en del av sin lokala förankring, vilken ansågs värdefull för att ge förrättningar av hög kvalitet. Lantmäteriverkets förslag tolkades också som att det skulle innebära minskad decentralisering och flera av de kritiska instanserna påtalade särskilt värdet av att lantmäterikompetens fanns tillgänglig i hela landet. Vidare framfördes att Lantmäteriverket inte kunde visa på tillräckliga skäl att ändra den myndighetsstruktur och inriktning som lagts fast av regering och riksdag i samband med omstruktureringen av det statliga lantmäteriet i mitten av 1990-talet. Problemen i den nuvarande organisationen ansågs överdrivna och lösningen alltför färgad av centralmyndighetens perspektiv.

#### 8.3.5 Krav på lantmäteriorganisationen

Eftersom fastighetsbildning och fastighetsregistrering innebär myndighetsutövning är det ett grundkrav att organisationen främjar en rättssäker verksamhet. Rättssäkerheten bygger i sin tur på faktorer som opartiskhet samt hög kvalitet, enhetlighet och

förutsägbarhet i handläggningen. Organisationsstrukturen måste också ge möjlighet till en rationell och kostnadseffektiv verksamhet som gör det möjligt att förena en hög kvalitet i handläggningen med rimliga kostnader för berörda sakägare. Vidare skall organisationsstrukturen ge förutsättningar för en god lantmäteriservice i hela landet. Dessutom skall en ändamålsenlig organisation vara tydlig och lätt för olika sakägare att anlita och samverka med. Slutligen skall organisationen ge goda förutsättningar för den styrning, uppföljning och kontroll som hänger samman med statsmakternas övergripande ansvar för verksamheten.

Det går knappast att skapa en organisation som i lika hög grad tillgodoser alla dessa krav. Organisationens utformning måste bli en fungerande kompromiss som innebär en rimlig avvägning mellan de för- och nackdelar som olika organisationsalternativ ger i förhållande till kraven.

### 8.3.6 För- och nackdelar med dagens organisation

Den nuvarande lantmäterioorganisationen med länsvisa lantmäterimyndigheter har den fördelen att den ansluter till en väl etablerad indelning av riket som är lätt att uppfatta för allmänheten och för dem som utnyttjar lantmäteriverksamheten. Länsindelningen utgör också grunden för en del verksamheter som är beroende av samverkan med lantmäterimyndigheterna, som t.ex. länsstyrelserna och kulturminnesvården. Förrättningsverksamheten kan också underlättas av att länet utgör ett avgränsat geografiskt område där det är möjligt att bygga upp lokalkännedom och goda kontakter med länsstyrelser, kommuner och andra som ofta berörs av förrättningsverksamheten. Myndighetsstrukturen med särskilda lantmäterimyndigheter är en markering av förrättningsinstitutets rättsliga ställning och de därmed följande kraven på opartiskhet och en oberoende ställning.

Samtidigt är det så att den nuvarande lantmäterioorganisationen ur ett mer övergripande nationellt perspektiv inte ger de bästa förutsättningarna för utveckling av verksamheterna. Tidigare har vi också konstaterat att de kostnadsminskningar som förväntades inom fastighetsbildningen inte riktigt har infriats och att det finns ett motstånd mot prisnivån.

Som framgår av Lantmäteriverkets nämnda skrivelse försämrar det stora antalet administrativa gränser och myndighetsgränser

möjligheterna att optimalt utnyttja tillgängliga resurser för att effektivisera handläggningen och ge flexibel service. Personal och ärenden kan inte utan särskilda administrativa procedurer flyttas mellan länen, vilket försvårar handläggning av ärenden som överskrider länsgränser eller kräver specialistkompetens. Upprättandet av gemensamma funktioner för service till allmänheten m.m. hindras också. Det stora antalet delvis självständiga myndigheter försvårar dessutom införandet av enhetliga administrativa rutiner och enhetlighet i tillämpningen av de regelverk som styr verksamheten. Vidare har dagens struktur lett till en bristande överensstämmelse mellan administrativ struktur och ledningsstruktur, eftersom det inte varit ändamålsenligt vare sig för den regionala verksamheten eller för relationen mellan Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna att ha en chefsgrupp på 21 personer.

Till detta kommer att ansvarsförhållandet mellan de länsvisa lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket inte präglas av den tydlighet som borde gälla för en verksamhet som innebär kvalificerad myndighetsutövning. Varje lantmäterimyndighet är formellt en egen myndighet, men har inte den fulla självständighet som normalt förknippas med en statlig myndighet. Lantmäterimyndigheterna och deras chefer har visserligen ett eget ansvar för verksamheterna, men är i stor utsträckning beroende av de villkor för verksamheten som Lantmäteriverket skapar i kraft av sin roll som chefsmyndighet och sitt övergripande ansvar för att leda verksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna. Det korrekta ansvarsförhållandet mellan lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket måste vara mycket svårt att uppfatta för den allmänhet som berörs av verksamheterna.

Vid bedömningen av dagens organisation bör vägas in att utvecklingen inom området har inneburit att de vinster som kan uppstå vid en flexiblare resurs- och ärendehantering ökat sedan mitten av 1990-talet. Möjligheterna till handläggning av förrättningar på distans har förbättrats genom ökad användning av Internet och elektronisk kommunikation samt tillgången till digital registerkarta. Möjligheterna kan förväntas öka ytterligare i framtiden som en följd av den pågående digitaliseringen av lantmäteriarbivet.

En annan viktig faktor är att ärendestrukturen hos lantmäterimyndigheterna förändrats mot en högre andel s.k. infrastrukturärenden. Komplicerade och ofta ”långsträckta” förrättningar som rör markåtkomstfrågor för samhällets infrastruktur i form av järnvägar, vägar, naturskydd, telekommunikationer och energi

motsvarar i dag ca 80 procent av intäkterna för lantmåteriförrättningar vid lantmåterimyndigheterna. Mer traditionella ärenden kring ny och befintlig bebyggelse, som i och för sig också kan vara nog så komplicerade, svarar för ca 20 procent av intäkterna.

Som en följd av den ökande andelen infrastrukturärenden förekommer enligt Lantmåteriverket allt oftare att stora sakägare som har en geografiskt utsträckt verksamhet efterfrågar "en ingång" till den statliga lantmåteriverksamheten. Ett projektinriktat arbetssätt blir också allt vanligare och förrättningsprojekten bedrivs i många fall över länsgränserna. Lantmåteriet arbetar för närvarande projektinriktat mot bl.a. Banverket, Vägverket och Naturvårdsverket samt mot stora skogsbolag och flera telekombolag.

Utvecklingen innebär inte att fastighetsbildningen helt förlorat sin "bundenhet till platsen". Genomförandet av förrättningar är, i jämförelse med t.ex. skatteärenden, mera knutna till det område där den eller de aktuella fastigheterna är belägna. Där berörda fastigheter finns, finns i regel också de flesta berörda sakägare. I samband med förrättningen skall förrättningslantmätaren vanligen hålla sakägarsammanträde och kan också ibland behöva besöka platsen för förrättningsåtgärden. Även mätning, utstakning m.m. kräver besök på platsen om dessa uppgifter inte utförs i sin helhet av någon annan, t.ex. ett kommunalt mätningsskontor. Dessa omständigheter sätter vissa gränser för de rationaliseringsfördelar som kan ligga i att på ett flexibelt sätt allokera förrättningsärenden till olika delar av landet.

De problem som nuvarande läns- och myndighetsgränser skapar vid hanteringen av särskilt infrastrukturförrättningar bör heller inte överdrivas. Redan i dagens organisation förekommer samverkan över läns- och myndighetsgränser och genom särskilda förordnanden kan en lantmätare med specialistkompetens för en viss typ av förrättning följa "sitt" ärende över länsgränserna.

Sammanfattningsvis kan sägas att fördelarna med dagens organisation är möjligheterna till lokalkännedom och lokal förankring i positiv bemärkelse, en tydlig regional indelning samt det bidrag till opartiskhet och oberoende som den delvis självständiga ställningen kan ge. Nackdelarna med den nuvarande lantmåteriorganisationen är att den inte är optimalt utformad för att hantera den växande andelen infrastrukturärenden och utnyttja de nya möjligheter som teknikutvecklingen ger för att minska kostnaderna. Den är också förenad med viss otydlighet vad gäller relationen mellan Lantmåteriverket och lantmåterimyndigheterna.

Vi gör också bedömningen att de länsvisa lantmäterimyndigheterna i flera fall är för små för att på ett betryggande sätt kunna möta en utveckling med en fortsatt snabb teknisk utveckling och de kompetenskrav som införande av tredimensionell fastighetsbildning och en hög andel infrastrukturförrättningar ställer på verksamheterna. En viss kritisk massa behövs för nödvändig kompetensutveckling. Större regionala enheter skulle också göra det lättare att vid varje enhet upprätthålla den upphandlingskompetens som behövs i de fall den av utredningen föreslagna upphandlingsmöjligheten utnyttjas. Vidare skapar färre regionala enheter bättre förutsättningar för att statsmakterna i samband med sin uppföljning och utvärdering av lantmäteriverksamheten skall kunna uppmärksamma förhållanden vid de olika regionala enheterna.

### 8.3.7 Alternativa organisationslösningar

Något egentligt alternativ till en länsindelad lantmäteriorganisation övervägdes inte i samband med omstruktureringen av det statliga lantmäteriet. Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (SOU 1993:99) menade visserligen att ansvarsområdet för en lantmäterimyndighet skulle kunna utgöras av mer än ett län om verksamhetsunderlaget annars skulle bli otillräckligt, men i den följande propositionen (prop. 1993/94:214) slogs utan närmare motivering fast att de nya lantmäterimyndigheterna borde ha länet som verksamhetsområde. Sannolikt ansågs det naturligt att knyta den nya organisationen till länen, eftersom den tidigare organisationen var länsbaserad och de tidigare överlantmätarmyndigheterna varit administrativt integrerade med länsstyrelserna.

Frågan om myndighetsstrukturen för lantmäteriorganisationen analyserades över huvudtaget inte i samband med omstruktureringen, vilket kan förklaras av att införandet av en enmyndighetsmodell för vissa statliga myndigheter med regional organisation kom först senare under 1990-talet.

Vilka alternativ finns då för utformningen av den framtida lantmäteriorganisationen? För det första kan konstateras att frågan rymmer två bara delvis sammanhängande delfrågor som behöver analyseras närmare. Den ena frågan gäller hur myndighetsstrukturen inom området bör vara utformad – en eller flera särskilda lantmäterimyndigheter eller en enda myndighet för hela den stat-

liga lantmäteriverksamheten (enmyndighetsmodell). Den andra frågan gäller vilken geografisk indelning av verksamheten som är mest ändamålsenlig – länsindelning, större regionala enheter eller rent av ingen regional indelning alls.

I dagens organisation sammanfaller myndighetsgränserna med den geografiska indelningen. Myndighetsstruktur och geografisk indelning behöver dock inte sammanfalla i de fall organisationen utformas med en enda lantmäterimyndighet eller som en enmyndighetsmodell. En myndighet kan inom sig rymma en regional organisation bestående av kontor med definierade geografiska ansvarsområden.

En sätt att reformera organisationen vore att kraftigt minska antalet lantmäterimyndigheter i syfte att därigenom få större regionala enheter och minska den ”friktion” som nuvarande uppdelning av organisationen ger i olika sammanhang. Antalet lantmäterimyndigheter skulle kunna minska till ett tiotal och då omfatta 1–3 län vardera, beroende på länens storlek och lantmäteriverksamhetens omfattning i olika delar av landet. En sådan lösning skulle också skapa överensstämmelse mellan chefsstruktur och myndighetsstruktur. Nackdelen med en sådan begränsad förändring är att flera administrativa gränser skulle kvarstå och att otydligheten i förhållandet mellan Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna förblir olöst.

Ett annat alternativ skulle vara att föra samman alla de länsvisa lantmäterimyndigheterna till en enda lantmäterimyndighet, men behålla Lantmäteriverket som chefsmyndighet. Detta alternativ undanröjer myndighetsgränserna regionalt, men ökar snarast otydligheten i relationen mellan Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna. Alternativet skulle också skapa en dubbel styrning av verksamheterna så till vida att regionala enheter samtidigt skulle ingå i den nationella lantmäterimyndigheten och ledas av Lantmäteriverket. Vidare skulle alternativet troligen skapa förvirring på grund av sina likheter med en konstruktion där en fullt ut självständig myndighet skapas för fastighetsbildningen.

Den mest genomgripande förändringen vore att – i linje med Lantmäteriverkets eget förslag – fullt ut föra samman lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket i en gemensam myndighet och samtidigt upphäva bundenheten till en viss geografisk indelning av verksamheten. Detta skulle skapa maximal flexibilitet i verksamheten och samtidigt skapa en organisation med tydliga ansvarsförhållanden. En enmyndighetsmodell skulle också ansluta



väl till den utveckling som skett inom flera andra statliga verksamheter.

Enligt vår mening skulle dock ett alternativ utan geografisk indelning föra för långt och sannolikt skapa otydlighet för allmänhet och sakägare. Ett fullständigt upphävande av den geografiska ansvarsfördelningen förefaller inte heller vara fullt ut motiverat av de nackdelar som finns med nuvarande organisation.

Ett ytterligare alternativ är att förena enmyndighetsmodellen med en regional organisation där de regionala enheterna har geografiskt definierade ansvarsområden. Dessa ansvarsområden kan t.ex. utformas så att de följer länsgränserna men omfattar 2–3 län. Detta alternativ skulle kunna förena en bibehållen regional förankring med den flexibilitet och tydliga ansvarsfördelning som enmyndighetsmodellen skapar.

Vi har dock fastnat för en handlingslinje där Lantmäteriverket får ett eget ansvar för att utforma den regionala organisationen utifrån förutsättningarna i olika delar av landet och de målsättningar om god service till allmänhet och sakägare som bör gälla för verksamheten. De regionala kontoren bör huvudsakligen ha lednings- och stabsfunktioner för lokala kontor.

### 8.3.8 Rättssäkerhetsaspekter

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering innebär myndighetsutövning och besluten vid förrättningarna kan leda till tvångsvisa ingrepp som rör enskildas fasta egendom. Detta innebär att rättssäkerhetsaspekter måste väga tungt vid överväganden om den framtida organisationsstrukturen för det statliga lantmäteriet.

I samband med remissbehandlingen av Lantmäteriverkets rapport Vissa regeländringar m.m. för lantmäteriet (M2000/1553/HS) uttryckte bl.a. flera domstolar oro för att en enmyndighetsmodell negativt skulle kunna påverka rättssäkerheten och förtroendet för förrättningsverksamheten och avstyrkte därför förslaget om att bilda en gemensam lantmäterimyndighet. Grunden för rättssäkerhetsproblematiken ansågs vara att förrättningsverksamheten vid en enmyndighetsmodell skulle föras närmare den uppdragsverksamhet som bedrivs inom Lantmäteriverket. Oron för rättssäkerheten hängde också samman med Lantmäteriverkets övriga förslag i rapporten, i vilka bl.a. ingick förändringar av de ekonomiska villkoren för verket i affärsverksliknande riktning.

Vi bedömer att inordnandet av förrättningsverksamheten i en enmyndighetsmodell inte bör medföra ökad risk för rättssäkerhetsförluster i förhållande till dagens organisation.

Ett skäl till detta är att ersättandet av lantmäterimyndigheterna med regionala kontor i flera avseenden inte skulle innebära att förrättningsverksamhetens självständiga ställning minskade. Cheferna vid nuvarande lantmäterimyndigheter utses redan i dag av Lantmäteriverket och inte av regeringen, Lantmäteriverket fastställer lantmäteritaxan och övriga ekonomiska ramvillkor för lantmäterimyndigheterna och förrättningsverksamheten är integrerad i Lantmäteriverkets verksamhets- och marknadsplaner.

Förrättningsverksamhetens självständiga ställning och opartiskhet vilar också i hög grad på den roll, de processuella bestämmelser och de jävsregler som fastighetsbildningslagen (1970:988) innebär för förrättningslantmätaren. Införandet av en enmyndighetsmodell påverkar inte dessa rättsliga förutsättningar för förrättningsverksamheten.

Det faktum att Lantmäteriverket bedriver uppdragsverksamhet kan ur ett principiellt perspektiv väcka betänkligheter vid införande av en enmyndighetsmodell. Uppdragsverksamheten kan sprida ett kommersiellt och affärsinriktat förhållningssätt som är främmande för och olämpligt att förena med förrättningsverksamheten.

Som närmare utvecklas i kapitel 10, föreslår vi att det statliga lantmäteriets uppdragsverksamhet skall begränsas och delar avskiljas. Förslaget om avskiljande av bl.a. Metrias uppdragsverksamhet inom kart- och mätningssområdet innebär att den framtida uppdragsverksamheten vid Lantmäteriverket kommer att bli mer verksamhetsmässigt avlägsen från förrättningsverksamheten än i dag. Det kommer inte att finnas några motiv för att involvera personal inom förrättningsverksamheten i den uppdragsverksamhet som bedrivs vid Lantmäteriverkets uppdragsdivision.

Våra förslag i andra delar av detta betänkande innebär också omstruktureringar inom Lantmäteriverket som är ämnade att skapa en tydligare åtskillnad mellan uppdragsverksamhet och övriga myndighetsuppgifter.

En förutsättning för att inordna fastighetsbildningen i en enmyndighetsmodell måste just vara att verksamheten på ett tydligt sätt kan hålls ekonomiskt och organisatoriskt avskild från framförallt kvarvarande uppdragsverksamhet. Grunden för en fungerande sådan åtskillnad skapas genom att fastighetsbildningen även i den nya organisationen bedrivs i en egen division.

### 8.3.9 En ny myndighetsstruktur och organisation

Vi föreslår att den statliga lantmäteriorganisationen i framtiden organiseras som en enda myndighet genom att Lantmäteriverket och de nuvarande länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman. Myndigheten bör behålla namnet Lantmäteriverket.

I kapitel 11 tar vi också ställning för att den inskrivningsverksamhet som bedrivs vid sju inskrivningsmyndigheter inom domstolsväsendet bör föras till det nya Lantmäteriverket.

Det nya verket bör ha en regional och lokal organisation för att hantera de uppgifter som i dag vilar på lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheterna.

Vi återkommer till frågan om inskrivningsverksamhetens inordnande i Lantmäteriverket i kapitel 11 och fokuserar nedan på fastighetsbildningen. Med fastighetsbildning avser vi i den fortsatta framställningen även den fastighetsregistrering som bedrivs vid lantmäterimyndigheterna.

I Lantmäteriverkets instruktion bör föras in bestämmelser som syftar till att garantera fastighetsbildningsverksamhetens självständiga ställning inom den nya organisationen. Det bör framgå av instruktionen att fastighetsbildningsverksamheten skall bedrivas i en egen division och därmed hållas organisatoriskt och ekonomiskt avskild från Lantmäteriverkets uppdragsdivision. Av instruktionen bör också framgå vilken uppdragsverksamhet i anslutning till fastighetsbildningen och vilka övriga verksamheter som får bedrivas vid de regionala och lokala lantmäterikontoren.

Som ett ytterligare moment i renodlingen av fastighetsbildningsverksamheten bör också den centralt och regionalt bedrivna styrningen och ledningen av denna verksamhet hållas fri från uppdragsverksamhet. Med undantag för de uppdrag som utförs enligt särskild författning åt Riksskatteverket, bör vid ett genomförande av en myndighetsmodellen den uppdragsverksamhet som idag bedrivs vid staben på Fastighetsbildningsdivisionen i Gävle så långt möjligt föras till uppdragsdivisionen Metria eller avskiljas. Genom dessa åtgärder skapas förutsättningar för att fastighetsbildningsverksamheten och dess centrala ledning på ett för omvärlden tydligt sätt skall kunna fokusera på kvalitets- och rättssäkerhetsaspekter i verksamheten och avstå från affärsmässiga ansatser som inte är väl förenliga med förrättningsverksamhetens karaktär.

Den verksamhet som i dag bedrivs vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna kommer även i fortsättningen att behöva utföras i

en struktur av regionala och lokala kontor. Det behöver också finnas en grundläggande geografisk arbetsfördelning för den regionala organisationen. Enligt vår mening bör den regionala organisationen i regel omfatta större områden än de nuvarande länen, men kan givetvis följa länsgränserna om detta överensstämmer med en rationell utformning av organisationen. I det nya Lantmäteriverkets instruktion bör anges att regionala kontor skall finnas för fastighetsbildning.

Även i den nya organisationen kommer det att finnas behov av lokala kontor för att kunna ge en god lantmäteriservice i hela landet. Antalet lokala kontor och deras lokalisering bestäms i dagens organisation av lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriverket på basis av verksamhetsunderlag och servicebehov i olika delar av landet. Förekomsten av länsvisa lantmäterimyndigheter innebär dock en garanti för att det finns minst ett kontor i varje län. I en ny regionindelad organisation försvinner denna garanterade miniminivå för kontorstäthet. Frågan blir då om det finns skäl för statsmakterna att i något avseende reglera lantmäterioorganisationen på nivån under regionindelningen, t.ex. genom att i instruktionen för Lantmäteriverket lägga fast vissa krav på kontorstäthet. Ett skäl till en sådan reglering kan vara att fastighetsbildningsverksamheten utgör en del av samhällets infrastruktur och att medborgare och verksamheter i alla delar av landet måste ha tillgång till fastighetsbildning och viss fastighetsrättslig service.

Enligt vår bedömning bör dock inte organisationsstrukturen regleras så direkt av statsmakterna. Motiven för detta är att en sådan generell reglering lätt riskerar att bli antingen så ingripande att den hindrar en rationell verksamhet eller så allmän att den trots allt inte uppfyller sitt syfte. Detta på grund av att länen varierar kraftigt i storlek, befolkning och fastighetsanknuten aktivitet. Risker är också att en reglering utformad som en miniminivå (t.ex. minst ett kontor i varje län) oavsiktligt tolkas som en norm för vad som är en önskvärd kontorstäthet.

Vi föreslår istället att frågan om de lokala lantmäterikontorens antal och lokalisering liksom hittills skall avgöras av Lantmäteriverket, men att verkets ansvar för en god lantmäteriservice i hela landet samtidigt tydliggörs och preciseras. Detta kan ske dels genom att regeringen i instruktionen ange att lantmäterioorganisationen skall ge tillgång till en god lantmäteriservice i hela landet, dels genom att Lantmäteriverket till regeringen lämnar förslag på

hur begreppet ”god lantmäteriservice” bör definieras och operationaliseras samt med vilka indikatorer det bör följas upp.

### 8.3.10 Konsekvenser av en enmyndighetsmodell

Vi bedömer att enmyndighetsmodellen och den nya regionindelade organisationen för fastighetsbildningen ger en tydligare organisation och tydligare ansvarsförhållanden, högre flexibilitet och bättre resursutnyttjande, bättre förutsättningar för effektivisering samt kunskapsuppbyggnad och kvalitetsutveckling av den regionala och lokala verksamheten, förbättrade förutsättningar för enhetlighet i handläggning och regeltillämpning, ökade möjligheter till likvärdig arkivservice i alla delar av landet samt en minskad administrativ belastning. Flera av dessa faktorer bör också gynna rättssäkerheten i förrättningsverksamheten. Förutsättningarna för opartiskhet i förrättningsverksamheten bör kunna förbättras om fastighetsbildningens inordnande i en enmyndighetsmodell förenas med särskilda krav på organisatorisk inplacering av verksamheten och en tydligt självständig ekonomisk redovisning. Tillsammans med våra övriga förslag om avgränsning och förbättrad åtskillnad av uppdragsverksamheten samt en starkare tillsyn över fastighetsbildningen (se senare i detta kapitel), bör enmyndighetsmodellen innebära ökad rättssäkerhet.

Arbetsrättsligt skulle bildandet av en ny gemensam myndighet vara att betrakta som övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Detta innebär att all personal vid nuvarande Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna som inte avböjer detta få sina anställningsavtal automatiskt överförda till den nya myndigheten. Som en konsekvens av att arbetsgivaransvaret överförs måste också nuvarande möjlighet att överklaga beslut om anställning vid en lantmäterimyndighet till Lantmäteriverket upphöra och ersättas av en överklagandemöjlighet direkt till regeringen enligt normal praxis för statliga myndigheter.

Författningsmässigt kräver en enmyndighetsmodell flera följändringar när begreppet lantmäterimyndighet byts ut mot Lantmäteriverket i flera författningar med anknytning till fastighetsbildningen.

I den nya myndighetens instruktion bör den särskilda regleringen av de länsvisa lantmäterimyndigheterna ersättas av en

bestämmelse om att det inom Lantmäteriverket skall finnas regionala samt lokala lantmäterikontor. Som framgått tidigare bör de regionala kontoren ha främst lednings- och stabsfunktioner. Verksamheterna vid kontoren kan avgränsas enligt nuvarande 18 § i instruktionen. För att avgränsa vilken uppdragsverksamhet som kan bedrivas vid de regionala och lokala kontoren i direkt anslutning till fastighetsbildningen införs en ny paragraf i instruktionen som ersätter nuvarande 19 §. Dagens möjlighet att överklaga tillsättningsärenden vid lantmäterimyndighet till Lantmäteriverket (24 §) försvinner och ersätts av överklagande till regeringen enligt 35 § verksförordningen.

Som en följd av våra förslag i kapitel 11, behöver också i den nya myndighetens instruktion införas bestämmelser om att det inom myndigheten skall finnas sju inskrivningskontor med viss lokalisering. Vid dessa kontor bör ingen uppdragsverksamhet få bedrivas.

Enmyndighetsmodellen förändrar delvis förutsättningarna för den tillsyn som Lantmäteriverket skall utöva över statlig och kommunal fastighetsbildning. Våra förslag till en förändrad och förstärkt tillsynsverksamhet beskrivs nedan i avsnitt 8.5.

#### 8.4 Fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet

**Utredningens förslag:** Uppdragsverksamheten bör även fortsättningsvis få bedrivas i anslutning till fastighetsbildning (avsnitt 8.4.7).

Benämningen lokal myndighetsservice ersätts med fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet (avsnitt 8.4.8).

Regeringen bör avgränsa området för den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten (avsnitt 8.4.8)

Uppdrag som innebär att statlig lantmäterimyndighet utformar planer m.m. som utgör en del av kommunala uppgifterna vid planläggning bör ej längre omfattas av ett uppdragsbemyndigande och inte heller uppdrag inom MBK-området (avsnitt 8.4.10).

Vi behandlar i kapitel 10 den uppdragsverksamhet som bedrivs vid Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria. I följande avsnitt behandlas frågan om det framtida offentliga åtagandet för den upp-

dragsverksamhet som bedrivs vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna och vid Lantmäteriverkets division Fastighetsbildning.

#### 8.4.1 Tidigare överväganden och ställningstaganden

Uppdragsverksamheten vid de statliga lantmäterimyndigheterna, och de problem med konkurrensneutralitet och förtroendet för myndighetsutövningen som denna kunde ge upphov till, var en av huvudfrågorna inför den översyn av det statliga lantmäteriet som ledde till 1996 års omstrukturering.

I Lantmäteri- och inskrivningsutredningens delbetänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) gjordes en genomgång av vilka uppdrag inom den dåvarande uppdragsverksamheten vid lantmäterimyndigheterna som var att betrakta som myndighetsuppgifter och vilka som borde föras till det lantmäteribolag utredningen föreslog. LI-utredningen fann att följande verksamheter skulle stanna inom myndigheten

- kopior av förvarat kart- och arkivmaterial,
- produktion av militärgeografiska verk åt Försvarmakten,
- upprättande av t.ex. överlåtelsehandling i samband med förrättning,
- fastighetsrättslig utbildning,
- vissa uppdrag i gränslandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet (godkännande av avtal enligt 43 § anläggningslagen och återställande av gränsmärke enligt 2 § mätningokungörelsen,
- upprättande av värdeintyg, samt
- fastighetsförteckningar som inte är specialbearbetningar.

All annan form av uppdragsverksamhet, t.ex. fastighetsrättsliga uppdrag i samband med plan- och byggprocessen, fastighetsekonomiska uppdrag och uppdrag inom mätning, beräkning och kartering, ansågs inte vara uppgifter för lantmäterimyndigheterna.

Som framgått av kapitel 6 innebar statsmakternas beslut om omstruktureringen att endast den fastighetsekonomiska delen av lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet bolagiserades. Regering och riksdag fann också att de länsvisa lantmäterimyndigheterna även i fortsättningen borde få utföra viss uppdragsverksamhet med en naturlig koppling till fastighetsbildningen. Denna uppdragsverksamhet benämndes av regeringen "lokal

myndighetsservice”. Som exempel på lokal myndighetsservice angavs upprättande av fastighetsplan och nybyggnadskarta, lägeskontroll, ajourhållning av primärkarta, fastighetsutredningar och fastighetsförteckningar samt viss annan fastighetsrättslig service (prop. 1993/94:214). I propositionen tillkännagav regeringen också sin avsikt att i Lantmäteriverkets instruktion avgränsa den lokala myndighetsservicen så att förutsättningarna skulle bli klarlagda för bl.a. aktörer på marknaden. Så kom inte att ske.

#### 8.4.2 Nuvarande styrning och reglering

För närvarande bedrivs uppdragsverksamheten inom lokal myndighetsservice med stöd av särskilt bemyndigande i Lantmäteriverkets instruktion (1995:1418). Där framgår att lantmäterimyndigheterna i länen mot avgift får bedriva myndighetsservice som har ett ”naturligt samband med myndighetsutövningen”, dvs. med fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

Den närmare regleringen av innehållet i den lokala myndighetsservicen har överlåtits åt Lantmäteriverket, som i samband med omstruktureringen också införde en sådan definition i sin interna regelsamling (LMVIR 1996:4). Enligt denna föreskrift får lantmäterimyndigheterna som lokal myndighetsservice utföra följande uppdrag.

- rådgivning och utbildning,
- nybyggnadskarta, utsättning, kontrollmätning, mät- och kartunderlag,
- upprättande av fastighetsförteckning,
- fastighetsplan,
- förslag till enkla planer av genomförandekaraktär i direkt samband med fastighetsbildning,
- de fastighetstekniska delarna av genomförandebeskrivning,
- ajourhållning av kommunala storskaliga kartverk/grafiska databaser och stomnät,
- ajourhållning av kommunala system för fastighetsinformation,
- fastighetsrättslig service av typ fastighetsinformation,
- upprättande av avtal, lagfartspaket och värdeintyg för lagfart i samband med fastighetsbildning,
- tillhandahållande av allmänna kartor,
- arbete med militärgeografiska verk,
- upprättande av avtal enligt 43 § anläggningslagen.



Lantmäteriverket har senare utfärdat föreskrifter om avgifter för uppdrag och myndighetsservice (LMVFS 2001:6). Dessa föreskrifter omfattar ett 40-tal andra tjänster än de som nämnts ovan, främst inom det fastighetsrättsliga området. Genom denna föreskrift har det blivit oklart om lantmäterimyndigheterna inom ramen för Lantmäteriverkets generella bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet också kan bedriva andra typer av uppdrag än de som preciserats i den tidigare föreskriften.

I regleringsbrevet för år 2003 anges inga särskilda mål för den lokala myndighetsservicen. Lantmäteriverket skall dock redovisa verksamhetens omfattning samt fördelning på olika huvudkategorier av produkter, kundgrupper och län. Lantmäteriverket skall också redovisa en separat resultaträkning för lokal myndighetsservice.

### 8.4.3 Lokal myndighetsservice i dag

Intäkterna från lokal myndighetsservice låg under åren 1996–2000 relativt stabilt.

Tabell 8.1. Intäkter av lokal myndighetsservice 1996–2002 (mnr)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
64	60	65	61	63	75	88

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar.

De senaste två åren har dock intäkterna ökat med 40 procent, från 63 miljoner kronor år 2000 till 89 miljoner kronor år 2002. Den ökande volymen beror huvudsakligen på växande uppdrag åt Naturvårdsverket och länsstyrelserna (se nedan) samt på att delar av Metrias uppdragsverksamhet i norra Sverige överförts till lantmäterimyndigheterna.

Myndighetsservicen vid lantmäterimyndigheterna utförs vanligen av samma personal som utför lantmäteriförrättningar. Vid Fastighetsbildningsdivisionens stab i Gävle arbetar dock ett tiotal personer med lokal myndighetsservice, huvudsakligen på uppdrag av Riksskatteverket (förberedelser för fastighetstaxering). År 2002 var totalt motsvarande 107 årsarbetare sysselsatta med lokal myndighetsservice.

De länsvisa lantmäterimyndigheterna är av Lantmäteriverket indelade i chefsområden som i regel omfattar två län. Under 2001 motsvarade intäkterna från lokal myndighetsservice i genomsnitt 11 procent av intäkterna vid de olika chefsområdena. Myndighetsservicens andel av intäkterna varierade dock stort mellan olika chefsområden, från 24 procent i chefsområdet Norrbotten/Västerbotten till 5 procent i Jönköpings-/Kalmar län.

Redovisningen av uppdragsverksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna är inte helt lätt att följa, eftersom Lantmäteriverket redovisar en uppdelning av uppdragsverksamheten i årsredovisningen och internt använder en annan uppdelning på produktområden. I årsredovisningen för 2002 redovisas myndighetsservicen enligt följande uppdelning

- fastighetsrättsliga tjänster (15,4 mnkr),
- ajourhållning av storskaliga kartverk (16,5 mnkr),
- MBK (mätning, beräkning, kartering) (19,9 mnkr),
- fastighetstaxering (12,5 mnkr),
- fastighetsekonomi och –information (8,7 mnkr)
- reprotjänster (2,8 mnkr),
- försäljning av allmänna kartor (0,9 mnkr),
- handböcker (0,9 mnkr), och
- övriga tjänster (11 mnkr).

I de *fastighetsrättsliga tjänsterna* ingår bl.a. fastighetsutredningar, rådgivning i fastighetsrättsliga frågor och frågor som rör plangenomförande, gränsutvisningar, utarbetande av hela eller delar av detaljplaner samt upprättande av lagfartspaket och värdeintyg. En del av dessa tjänster är ett försteg till en förrättning eller utförs för att möjliggöra en förrättning. Andra utförs efter en förrättning som en tilläggstjänst till en sakägare. *Ajourhållning av storskaliga kartverk* är en tjänst åt kommunerna som innebär att lantmäterimyndigheterna uppdaterar de kommunala primärkartorna med resultatet av fastighetsbildningen m.m. *MBK-verksamheten* innefattar bl.a. nybyggnadskartor, husutsättning och planeringskartor. *Verksamheten inom området fastighetstaxering* avser de värderingstekniska förberedelser inför taxeringen som Lantmäteriverket utför åt Riksskatteverket enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152). *Fastighetsekonomi och fastighetsinformation* består huvudsakligen av tjänster i form av olika fastighetsförteckningar ur myndigheternas

arkiv. Posten *Övriga tjänster* omfattar främst ospecificerade konsultuppdrag (ca 4 mnkr), kurser och seminarier samt kartvård.

Det största enskilda uppdraget för lantmäterimyndigheterna är att biträda Naturvårdsverket och länsstyrelserna med fastighetsrättsligt och tekniskt stöd i arbetet med områdesskydd enligt miljöbalken. Detta uppdrag hade år 2002 en omfattning på ca 13 miljoner kronor.

Intäkterna från uppdragsverksamheten vid lantmäterimyndigheterna kommer huvudsakligen från statliga myndigheter (38 procent) och kommuner (32 procent). Företag och privatpersoner svarar för 15 respektive 14 procent av intäkterna.

#### 8.4.4 Lantmäterimyndigheterna och Metria

I samband med omstruktureringen av det statliga lantmäteriet 1996 delades det statliga lantmäteriets uppdragsverksamhet mellan den nya uppdragsdivisionen Metria och lantmäterimyndigheterna. Undantaget var de fastighetsekonomiska uppdrag som bolagiserades.

Gränsen mellan lantmäterimyndigheternas myndighetsservice och Metrias uppdragsverksamhet har inte varit helt tydlig. Det har förekommit att de olika delarna av lantmäteriet lämnat konkurrerande anbud. Lantmäteriverket har därför gjort flera insatser för att justera och tydliggöra ansvarsfördelningen. År 1998 flyttades återstående fastighetsrättsliga tjänster från Metria till division Fastighetsbildning och under de senaste åren har Metria och fastighetsbildningsdivisionen genom överenskommelser försökt tydliggöra ansvarsfördelningen inom områdena mätning, beräkning och kartering samt databasförvaltning. För att undvika intern konkurrens har en geografisk uppdelning av marknaden genomförts.

Samtidigt har Lantmäteriverket strävat efter att öka samverkan mellan lantmäterimyndigheterna och Metria. I en överenskommelse mellan division Fastighetsbildning och division Metria har riktlinjerna för en uppdelning av marknaderna och ett gemensamt "marknads- och säljarbete" dragits upp. Den för lantmäteriet gemensamma försäljningsorganisationen marknadsför också både lantmäterimyndigheternas och Metrias tjänster. Den gemensamma marknadsbearbetningen underlättas sannolikt av att lantmäterimyndigheterna och Metria delar samma kunder; kommunerna,

Banverket, Naturvårdsverket, Vägverket och länsstyrelserna är bland de viktigaste uppdragsgivarna i båda fallen.

I samverkan mellan lantmäterimyndigheterna och Metria ingår vidare att lantmäterimyndigheterna internt köper tjänster från Metria. Under år 2001 mottog division Metria 16 miljoner kronor i ersättning från division Fastighetsbildning för tjänster i samband med uppbyggnaden av den digitala registerkartan och för förrättningsförberedelser.

Samlokalisering av lokala lantmäterikontor och Metria-kontor förekommer. I nuläget finns lantmäterikontor och Metria-kontor på samma adress i nästan 15 kommuner. I syfte att reducera kostnaderna för den lokala organisationen kan samlokaliseringen innebära att lantmäterikontoret och Metria sitter på samma våningsplan och gemensamt utnyttjar olika servicefunktioner. Denna samlokalisering innebär dock inte något samutnyttjande av operativ personal och den ekonomiska redovisningen är fortfarande separerad. Gemensamma kostnader fördelas enligt fasta fördelningsnycklar. Det kan i sammanhanget påpekas att regering och riksdag aldrig ställt några krav på fysisk åtskillnad mellan uppdragsverksamhet och myndighetsutövning inom det statliga lantmäteriet.

Av Lantmäteriverkets marknads- och verksamhetsplaner framgår en tydlig strävan att kraftigt öka uppdragsverksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna. Inom produktområdet Fastighetsrättsliga tjänster är målsättningen för år 2003 en ökning av de externa intäkterna från 37 miljoner kronor till 50 miljoner kronor. Marknadsstrategin är att i ökad utsträckning ge kommuner och statliga fastighetsförvaltare helhetslösningar inom lantmäteriområdet i form av bl.a. integrerade lösningar mellan planering och plan genomförande.

#### **8.4.5 Marknads- och konkurrensförhållanden**

I kapitel 10 beskrivs marknaden för mätservice och detaljkartor. Denna marknadsbeskrivning är i hög grad relevant också för lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet inom detta område. Nedan belyses därför endast några iakttagelser som är av särskilt intresse när fokus ligger på lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet.

Denna uppdragsverksamhet bedrivs på en marknad som domine-  
ras av kommunerna och Lantmäteriverket. Kommunerna är både  
viktiga kunder till lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet  
och den viktigaste konkurrerande utföraren av flera av de tjänster  
som ingår i lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet. Kom-  
munernas val mellan att bedriva berörda verksamheter i egen regi,  
upphandla dem eller – i vissa fall – lösa dem genom kommunal  
samverkan, har avgörande betydelse för marknadsutvecklingen.

I kommuner med kommunal lantmäterimyndighet bedriver  
denna vanligen en omfattande uppdragsverksamhet. Omfattningen  
av den kommunala uppdragsverksamheten inom området har  
undersökts av riksdagens revisorer (2001/02:RR10). Undersök-  
ningen visade att en majoritet av de kommunala lantmäterimyndig-  
heterna hade utfört många av de tjänster som lantmäterimyndig-  
heterna utför som lokal myndighetsservice.

Vid sidan av kommunerna är det statliga lantmäteriet den klart  
största och kompetensmässigt bredaste aktören på marknaden för  
fastighetsrättsliga tjänster och MBK-verksamhet. Privat konkur-  
rens förekommer främst i form av några större tekniska konsulter  
och en mängd små, ofta lokala, MBK-företag.

Lantmäterimyndigheternas ställning på berörda marknader  
gynnas av uppdragsverksamhetens nära koppling till myndighets-  
uppgifterna inom fastighetsbildning och fastighetsregistrering.  
Myndighetsuppgifterna ger lokal närvaro, kundkontakter med möj-  
lighet att sälja tilläggstjänster och en bred kompetensbas inom det  
fastighetsrättsliga och mätningstekniska området. Myndighets-  
formen gör också lantmäteriets uppdragsverksamhet attraktiv för  
kommunerna, eftersom behovet av att kontrollera Lantmäteri-  
verkets anbud och utförda arbete sannolikt bedöms som mindre än  
om en privat aktör anlitas.

I flera fall är de uppdrag som ingår i lantmäterimyndigheternas  
uppdragsverksamhet inte alls eller bara i mycket liten utsträckning  
konkurrensutsatta. När uppdragen är ett utflöde ur myndighets-  
samverkan mellan Lantmäteriverket och t.ex. Naturvårdsverket  
uppstår aldrig någon konkurrenssituation eftersom upphandling  
inte sker. Lantmäteriverkets medverkan i förberedelsearbetet för  
fastighetstaxeringen är dessutom författningsreglerad. Det är dock  
högst tveksamt om någon privat aktör har den samlade kompetens  
som krävs för att hantera denna myndighetssamverkan. När lant-  
mäterimyndigheternas uppdragsverksamhet består i att samman-  
ställa och förädla den information som finns i lantmäteriar-  
kiven är

det också tveksamt om någon reell konkurrens finns i dagsläget på grund av att lantmäterimyndigheterna har både nära tillgång till arkiven och bred fastighetsrättslig kompetens.

#### 8.4.6 Argument för och emot myndighetsservicen

Vi kan konstatera att den s.k. lokala myndighetsservicen vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna inte har en omfattning som gör att den dominerar verksamheten vid någon av myndigheterna. Den har dock börjat öka i omfattning och Lantmäteriverkets styrning av uppdragsverksamheten syftar tydligt till att öka intäkter och marknadsandelar. Gränsdragningen mellan lokal myndighetsservice och Metrias uppdragsverksamhet har blivit tydligare över åren, men Metria kan i princip utföra flera av de uppdrag som lantmäterimyndigheterna nu utför. Samverkan mellan Metria och lantmäterimyndigheterna avses öka.

Det ursprungligen betonade "naturliga sambandet" med fastighetsbildningen är mer eller mindre direkt i dagens verksamhet. Det kan dock konstateras att det mycket sällan finns ett så starkt samband mellan uppdragsverksamheten och myndighetsutövningen att uppdragen utgör en förutsättning för att ett fastighetsbildningsärende skall kunna utföras enligt sakägarens yrkande.

Den ökande uppdragsverksamheten är betänkelig ur det perspektivet att uppdragen bedrivs i så nära anslutning till myndighetsutövningen inom fastighetsbildningen. Fastighetsbildningen är beroende av ett högt förtroende hos berörda sakägare för att kunna fungera effektivt och vara den samverkansfrämjande process som den är avsedd att vara. Det marknads- och kundperspektiv som nu genomsyrar Lantmäteriverkets styrning av lantmäterimyndigheterna är också i vissa avseenden svårt att förena med den judiciella karaktären hos fastighetsbildningen och förrättningslantmätarens uppgift att opartiskt agera i förhållande till olika sakägare. Genom att sakägarna vid förrättningar ofta är desamma som kunderna i uppdragsverksamheten blir effekten också att förrättningslantmätarna, om än vid skilda tillfällen, har både en uppdragstagarroll och en myndighetsroll i förhållande till dessa aktörer.

Samtidigt är det svårt att finna några mer konkreta tecken på att uppdragsverksamheten vid de lokala lantmäterimyndigheterna skapar problem med rättssäkerhet och opartiskhet eller väcker misstro hos sakägarna. De kommunala lantmäterimyndigheterna

har också under lång tid bedrivit en oreglerad uppdragsverksamhet utan att några konkreta problem i form av t.ex. ett högt antal överklaganden kunnat konstateras.

Ett regionalpolitiskt motiv för att bedriva lokal myndighetsservice har varit att denna behövs för att ge ekonomisk bärkraft åt lantmäterikontoren i delar av landet som är glest befolkade, framförallt Norrlands inland. Ett väl förgrenat kontorsnät i hela landet har i sin tur ansetts betydelsefullt för att ge lokalkännedom och därmed hög kvalitet och god service inom fastighetsbildningen. Flera av lantmäterikontoren i glesbygd har omkring fem anställda och fastighetsbildningen uppvisar också säsongsvisa variationer. Samtidigt är det så att förrättningsverksamheten sedan flera år tillbaka bedrivs med ett positivt resultat i alla chefsområden och förutsättningarna för att bibehålla ett rimligt kontorsnät med enbart denna verksamhet som bas bör ha ökat.

Marknadsmisshälsan har varit ett annat motiv för lokal myndighetsservice. Det har framhållits att något intresse för privata konsulter att etablera sig i glesbygden knappast finns och att staten därför genom lantmäterimyndigheterna måste svara för att tillgången till lantmäteriservice säkras i hela landet. Indikationer på att detta motiv har viss styrka finns i form av att Metria nyligen avvecklat sin MBK-verksamhet i Norr- och Västerbotten på grund av lönsamhetsproblem. Lantmäterimyndigheterna i glesbygd-områden uppvisar också en förhållandevis hög andel uppdragsverksamhet.

Kommunala företrädare för särskilt mindre kommuner i norra Sverige har ofta understrukt att lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet har stor betydelse för många små kommuners möjligheter att klara sina uppgifter enligt plan- och bygglagen. I kommuner där verksamheterna inom samhällsplanering och byggande har en för liten volym för att det skall vara kostnadseffektivt att hålla egen personal, har lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet gett tillgång till MBK-tjänster, databasförvaltning samt fastighetsrättslig och fastighetsekonomisk kompetens. Mer generellt har det också ansetts att den samverkan mellan lantmäterimyndigheterna och kommunerna som myndighetsservicen möjliggör ger samhällsekonomiska fördelar genom att den fysiska planeringen blir mer samordnad med fastighetsbildningen.

Även mer verksamhetsnära motiv för uppdragsverksamheten förekommer. Lantmäteriverket menar att uppdragsverksamheten ger myndigheterna en större bas för tekniska investeringar och

breddar kompetensen hos personalen, vilket också kommer myndighetsutövningen till godo.

Ur ett sakägarperspektiv kan det vara en fördel att lantmäterimyndigheterna har möjlighet att erbjuda tilläggstjänster till fastighetsbildningen. En sakägare som så önskar kan t.ex. i ett sammanhang få hjälp med både fastighetsbildningen och senare moment som lagfart, husutsättning m.m. Genom uppdragsverksamheten har också lantmäterimyndigheten möjlighet att främja en sakägares önskemål vid en förrättning, t.ex. genom att som uppdrag göra de förändringar av en detaljplan som i sin tur möjliggör den önskade förändringen av fastighetsindelningen eller underlättar möjligheterna att få trygghet. Dessa fördelar har störst betydelse i de delar av landet där alternativa utförare av de aktuella tjänsterna är svåra att finna eller har lång resväg.

#### **8.4.7 Utgångspunkter och handlingsalternativ**

Vi kan konstatera att lantmäterimyndigheternas kärnuppgifter är fastlagda i lagar och förordningar. Vi kan också konstatera att uppdragsverksamheten vid lantmäterimyndigheterna – med undantag för vissa uppgifter i gränslandet mellan myndighetsutövning och uppdrag – inte är nödvändig för att kunna utföra de uppgifter som myndigheterna ålagts av riksdag och regering. Vi menar vidare att den breda kompetens som krävs redan för att utföra kärnverksamheterna fastighetsbildning och fastighetsregistrering, inte gör det sannolikt att uppdragsverksamheten behövs för lantmäterimyndigheternas kompetensförsörjning. Snarare är det så att den kompetens som byggs upp inom kärnverksamheten är nödvändig för uppdragsverksamheten. Vad gäller argumentet att uppdragsverksamheten behövs för att bredda den ekonomiska basen för investeringar, kan konstateras att verksamheten vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna år 2002 även utan uppdragsverksamheten hade en total intäktsvolym på långt över 300 miljoner kronor. Sammantaget är därför motiven för uppdragsverksamheten knutna till omvärldens behov av tjänster och de allmänna samordningsvinster som kan ligga i att lantmäterimyndigheterna utför vissa uppdrag i direkt anslutning till fastighetsbildningen.

Det faktum att uppdragsverksamheten inte behövs för utförandet av kärnuppgifterna gör det möjligt att överväga en bolagisering



av uppdragsdelen eller att helt enkelt avveckla all uppdragsverksamhet. Vi har inte fastnat för något av dessa alternativ.

Vi tar i kapitel 10 ställning för att det inte är lämpligt med en bolagisering av hela eller delar av den uppdragsverksamhet som bedrivs inom Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria. Därmed finns ingen större bolagsbildning till vilken den i omfattning mycket mer begränsade lokala myndighetsservicen kan föras. Det är också tydligt att en bolagisering av uppdragsverksamheten vid lantmäterimyndigheterna inte skulle bli kommersiellt bärkraftig utan den direkta anknytningen till fastighetsbildningen. Uppdragsverksamheten behöver de synergieffekter som uppstår med kärnverksamheterna.

Alternativet att avveckla hela uppdragsverksamheten har mycket som talar för sig. Det skulle skapa tydlighet och ge garantier för att det förtroende som är en nödvändig förutsättning för förrättningsinstitutet inte rubbas. De konkurrensnedvridningar som uppdragsverksamheten kan ge upphov till skulle också upphöra att vara ett problem. Fokus i verksamheten skulle dessutom inte riskera att vridas mot uppdragsverksamheten.

Trots detta har vi nått slutsatsen att uppdragsverksamhet även i framtiden bör få bedrivas i anslutning till fastighetsbildningen. Anledningen till detta är i korthet att vi bedömer att viss uppdragsverksamhet behövs för att ge sakägarna rimlig service och bidra till effektiviteten i de processer som hänger samman med samhällsbyggandet i bred bemärkelse.

Frågan är då hur ett fortsatt bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet i anslutning till fastighetsbildningen bör vara utformat. För närvarande är bemyndigandet utformat så att regeringen i instruktionen för det statliga lantmäteriet anger att lantmäterimyndigheterna får bedriva lokal myndighetsservice i anslutning till fastighetsbildningen. Det är sedan upp till Lantmäteriverket att vid behov reglera uppdragsverksamheten genom egna föreskrifter.

Denna modell ger flexibilitet och undviker risken för att utvecklingen inom området gör avgränsningen obsolet. För ett öppet bemyndigande talar också att Lantmäteriverket under senare år ägnat ökad kraft åt de etiska överväganden som berör uppdragsverksamheten. Som vi redovisat i kapitel 6, finns idag också endast få tecken på att nuvarande uppdragsverksamhet vid lantmäterimyndigheterna är förtroendeskadlig. Kritiken mot bristande konkurrensneutralitet var tidigare omfattande från privata aktörer, men

förefaller ha mattats under andra halvan av 1990-talet. Viktiga anledningar till detta är förmodligen den bolagisering av de fastighetsekonomiska uppdragen som skedde i samband med omstruktureringen samt att delar av den uppdragsverksamhet som tidigare utfördes av lantmäterimyndigheterna överförts till Metria. Den kritik som riktas mot lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet är oftast principiell snarare än förankrad i konkreta exempel.

Vi bedömer ändå att närheten till myndighetsutövningen inom fastighetsbildningen, de därmed sammanhängande förtroendeaspekterna samt de konkurrens fördelar som anknytningen till fastighetsbildningen ger, inte gör det rimligt att Lantmäteriverket har ett helt öppet bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet i anslutning till fastighetsbildningen.

Riskerna för förtroendeskada måste ägnas hög uppmärksamhet eftersom ett väl fungerande förrättningsinstitut förutsätter att den som ansvarar för förrättningarna åtnjuter sakägarnas förtroende. Utan detta förtroende finns inte förutsättningar för att hitta lösningar i samförstånd med sakägarna. Bristande uppmärksamhet på förtroendeaspekterna kan därmed i förlängningen få återverkningar på lantmäterimyndigheternas möjligheter att sköta sina kärnuppgifter. Förtroendeskadlig uppdragsverksamhet leder på sikt till att förrättningsinstitutet urholkas.

En för oss given utgångspunkt är att förtroendeaspekterna inte bara kan betraktas ur ett individperspektiv. Vi menar att det inte går att undanröja risker för förtroendeskada genom att t.ex. låta känsliga uppdrag utföras av en särskild lantmätare eller arbetsgrupp.

Ett annat skäl till vår bedömning är att de faktiska erfarenheterna från utvecklingen under tidigare decennier visar att uppdragsverksamheten har en tendens att expandera om en avgränsning av bemyndigandet saknas. En sådan expansion kan uppstå även i framtiden genom att Lantmäteriverket önskar utnyttja affärsmöjligheter, särskilt i lägen då verksamhetsunderlaget inom kärnverksamheten förrättningar sviktar. Ett tecken på kopplingen mellan ekonomin i förrättningsverksamheten och agerandet inom uppdragsverksamheten är de prishöjningar och den ackumulering av överskott inom lokal myndighetsservice som Lantmäteriverket genomfört under andra halvan av 1990-talet för att återställa ekonomisk balans. Den expansion av den fastighetsekonomiska verksamheten som ägde rum innan denna verksamhet bolagiserades är

ett ytterligare tecken på de svårigheter som ansvariga myndigheter kan ha att själva svara för avgränsningen av uppdragsverksamheten.

Ett öppet bemyndigande till Lantmäteriverket skapar också en stor press på verket att tillgodose de krav på en expansion av uppdragsverksamheten som kan uppstå på grund av omvärldens efterfrågan på ökad service. Den kompetens och det ”strategiska läge” i olika processer inom samhällsbyggandet som fastighetsbildningen ger gör att det kan vara fördelaktigt för sakägare att få olika tilläggstjänster utförda i anslutning till den egentliga förrättningsverksamheten. Marknaden kan driva fram en ökning av uppdragsverksamheten som Lantmäteriverket lokalt och centralt får svårt att stå emot.

Vi bedömer också att ett öppet uppdragsbemyndigande kan ställa orimliga krav på integritet och etiska bedömningar hos den regionala och lokala lantmäteriorganisationen. Många potentiella uppdrag och uppdragsområden kan medföra risk för förtroendeskada och med ett öppet uppdragsbemyndigande måste varje lantmäterimyndighet – och även varje förrättningslantmätare – fortlöpande pröva vilka uppdrag som kan accepteras med hänsyn till dessa risker. Dessa etiska överväganden måste då ofta utföras under ett klart tryck från omvärldens efterfrågan.

De svåra etiska överväganden som kan uppstå för t.ex. enskilda förrättningslantmätare har belysts i en av Lantmäteriverket utarbetad rapport om etikfrågor och förrättningsverksamhet (Dnr. 409-2000/2626). Denna rapport visar också att det både inom lantmäteriet och bland företrädare för olika sakägare eller grupper av sakägare finns skilda uppfattningar om vilka uppdrag som en lantmäterimyndighet kan utföra utan etiska hinder.

Vi menar vidare att den svaga kritiken mot lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet till en del sannolikt beror på att många sakägare inte känner till uppdragsverksamheten och inte heller känner till på vilka sätt uppdragsverksamheten kan vara etiskt problematisk. Detta särskilt som många sakägare kommer i kontakt med förrättningsverksamheten bara vid något eller några tillfällen. Likaledes kan den svaga kritiken från den privata sektorn ha att göra med att privata aktörer inte sällan har en vag uppfattning om vilka verksamheter som bedrivs inom uppdragsverksamheten. Detta har noterats i Statskontorets rapport till oss.

Den modell vi fastnat för är därför den som ursprungligen avsågs i samband med omstruktureringen av det statliga lantmäteriet, dvs. att regeringen i instruktionen för Lantmäteriverket bör avgränsa

den uppdragsverksamhet som får bedrivas i anslutning till fastighetsbildningen. Detta behöver inte innebära att uppdragsverksamheten inte kan anpassas till nya omständigheter. På framställan av Lantmäteriverket kan regeringen ändra i verkets instruktion. Denna lösning blir också konsekvent med vad vi föreslår för den övriga uppdragsverksamheten vid Lantmäteriverket i kapitel 10.

Alternativet att låta det tillsynsorgan vi föreslår senare i detta kapitel svara för avgränsningen av uppdragsverksamheten bedömer vi som mindre lämpligt. Tillsynsorganet skulle i så fall svara för tillsyn över sina egna föreskrifter.

#### 8.4.8 Avgränsning av uppdragsverksamheten

Vi anser att en avgränsning av den framtida fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten bör utgå från att begreppet lokal myndighetsservice utmönstras. Begreppet bidrar till otydlighet genom att inte lyfta fram det faktum att det rör sig om uppdragsverksamhet. Det kan också leda tanken fel genom att ge intryck av att det rör sig om verksamhet inom ramen för myndigheters allmänna serviceskyldighet eller att verksamheten bara riktar sig till andra myndigheter.

Vi föreslår istället att begreppet *Fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet* används för att benämna den uppdragsverksamhet som i framtiden skall kunna bedrivas vid Lantmäteriverkets regionala och lokala kontor för fastighetsbildning.

Vårt förslag till uppdragsbemyndigande för fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet omfattar i punktform följande uppdrag.

1. Fastighetsrättslig service i form av fastighetsförteckningar och fastighetsutredningar samt arkivservice,
2. Fastighetsrättslig rådgivning och utbildning,
3. Upprättande av köpeavtal, värdeintyg för lagfart samt lagfartsansökan i samband med fastighetsbildning,
4. Utförande av mindre mät- och karteringsuppdrag i direkt anslutning till förrättningsmätning,
5. Förslag till enkla planändringar av genomförandekaraktär som behövs för att genomföra förrättning enligt yrkande,
6. Ajourhållning av kommunala databaser för geografisk information och fastighetsinformation med förrättningsresultat och mätresultat från mätning vid förrättning,

7. Gränsutvisning och återställande av gränsmärke,
8. Upprättande av avtal enligt 43 § anläggningslagen,
9. Bildande av samfällighetsföreningar,
10. Tillhandahållande av Lantmäteriverkets grundläggande information, samt
11. Vissa uppdrag åt Försvarsmakten.

I det följande avsnittet utvecklar vi vår motivering för dessa punkter och beskriver hur det föreslagna bemyndigandet förhåller sig till nuvarande förhållanden. I avsnittet därefter redogör vi för våra bedömningar angående två områden som vi bedömt inte bör ingå i uppdragsbemyndigandet.

#### 8.4.9 Motiv för den föreslagna avgränsningen

*Punkten 1* i ovanstående lista omfattar uppdrag som i stor utsträckning baserar sig på uppgifter i lantmäterimyndigheternas arkiv. Fastighetsförteckningar behövs bl.a. för kommunernas arbete med planering och plangenomförande. Med arkivservice avses mer omfattande utdrag eller kopiering ur arkiven som inte faller inom ramen för myndigheters normala skyldigheter att tillhandahålla information till allmänhet m.fl. Vi har övervägt om begreppet fastighetsutredningar kan innebära risker för att det utvecklas en omfattande uppdragsverksamhet i fastighetsrättsliga frågor som i förlängningen kan skapa bindningar till kunderna. Vi har dock bedömt att fastighetsutredningar bör ingå i uppdragsbemyndigandet, eftersom de kan utgöra försteget till ett yrkande om förrättning och också ligger mycket nära kärnkompetensen inom fastighetsbildningen.

Lantmäterimyndigheterna bedriver idag en anslagsfinansierad verksamhet med råd- och stöd till bl.a. kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Behov av råd och stöd finns också hos t.ex. samfällighetsföreningar. Motivet för *punkten 2* är att skapa utrymme för en avgiftsfinansierad rådgivning i de fall anslagsfinansieringen inte är tillräcklig för omvärldens behov. Vi återkommer till detta senare i samband med att vi diskuterar lantmäterimyndigheternas roll i plan- och genomförandeprocesser. Avgiftsfinansierad utbildningsverksamhet i mån av resurser ser vi som ett naturligt inslag i lantmäterimyndigheternas verksamhet.

*Punkterna 3–4* omfattar uppdrag som, om de kan utföras i direkt samband med förrättningen, ger en klart bättre service till framförallt privatpersoner och sakägare i glesbygd. Lagfartspaket och värdeintyg för lagfart ger sakägaren nödvändiga dokument och annat underlag för att kunna ansöka om lagfart för en nybildad fastighet. Med mindre mät- och karteringsuppdrag i direkt anslutning till förrättningsmätning avser vi de uppdrag som i Lantmäteriverkets föreskrifter från 1996 benämns nybyggnadskarta, utsättning, kontrollmätning, mät- och kartunderlag. När en fastighet bildats för nybyggnation skall berörd kommun inom ramen för sitt ansvar inom plan- och byggområdet tillse att det upprättas nybyggnadskarta, att läget för nya byggnader sätts ut på fastigheten, att byggnadernas läge kontrollmäts och att nödvändiga mät- och kartunderlag upprättas. Som vi konstaterat tidigare kan det i vissa fall kan det vara en stor fördel för fastighetsägaren eller kommunen om lantmäterimyndighetens personal i direkt samband med de kart- och mättningsarbeten som krävs för förrättningen kan utföra även de andra moment som behövs för att kunna bebygga en nybildad fastighet. Av konkurrensskäl bör dock inte lantmäterimyndigheter utföra denna typ av uppdrag om det t.ex. handlar om större tomtområden som skall exploateras.

*Punkt 5* syftar på de tillfällen då det vid en förrättning uppstår behov av att ändra en detaljplan för att kunna genomföra fastighetsbildningsärendet på ett sätt som ger en ändamålsenlig fastighetsbildning och tillgodoser sakägarnas yrkanden. I de fall berörd kommun inte själv ansökt om förrättningen och inte inom rimlig tid är beredd att utarbeta förslag till planändring, bör lantmäterimyndigheten kunna upprätta ett ändringsförslag. Detta förutsätter att det rör sig om en enklare planändring av genomförandekaraktär. Lantmäterimyndigheten bör avstå från denna typ av uppdrag om den aktuella planändringen kan vara kontroversiell.

Motivet för *punkt 6* är de samordningsvinster som ligger i att kommuner som inte har egen lantmäterimyndighet eller utför s.k. förrättningsförberedelser, mot ersättning kan få direkt tillgång till den geografiska information och fastighetsinformation som alstras i samband med en förrättning.

*Punkterna 7–9* omfattar uppgifter som befinner sig i ett gränsland mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Vi inkluderar dem för tydlighetens skull i vårt förslag till uppdragsbemyndigande, men det vore också fullt möjligt att betrakta dessa uppgifter som givna myndighetsuppgifter.

*Punkterna 10–11*, slutligen, är uppgifter som ingår i Lantmäteriverkets ansvar för grundläggande fastighetsinformation och geografisk information eller utgör ett led i verkets uppgifter inom totalförsvaret. I de senare uppgifterna ingår för närvarande de insatser som tidigare benämndes militärgeografiska verk samt uppdrag som s.k. försvarsmaktslantmätare.

#### **8.4.10 Uppdragsverksamhet utanför bemyndigandet**

Vårt förslag till uppdragsbemyndigande ovan inkluderar inte två typer av uppdrag som idag i varierande utsträckning utförs vid lantmäterimyndigheterna.

#### **Planering och plangenomförande**

Det ena av dessa områden rör planer och andra dokument som ingår i plan- och byggprocessen. I Lantmäteriverkets avgränsning av den lokala myndighetsservicen från 1996 begränsades lantmäterimyndigheternas möjligheter att på uppdragsbasis producera sådana dokument till de fastighetstekniska delarna av en detaljplans genomförandebeskrivning samt fastighetsplaner.

Utvecklingen har senare inneburit att de statliga lantmäterimyndigheterna idag erbjuder kommunerna ett antal olika fastighetsrättsliga produkter som ingår i kommunernas ansvarsområden enligt plan- och bygglagen. Det kan enligt Lantmäteriverkets prislista röra sig om översiktsplaner, detaljplaner, fastighetsplaner, områdesbestämmelser, genomförande- och konsekvensbeskrivningar till detaljplaner, framtagande av ramavtal/exploateringsavtal m.m.

Lantmäteriverket bedömer att de fastighetsrättsliga uppdragen för kommunerna har en potential att växa och verket har i sina marknadsplaner för de senaste åren gett uttryck för en tydlig ambition att öka antalet fastighetsrättsliga uppdrag som skapar ”integrerade lösningar mellan planering och plangenomförande”.

Uppdragen till lantmäterimyndigheterna är betydelsefulla främst för mindre kommuner som inte har tillräcklig egen kompetens i plan- och genomförandefrågor. I dessa kommuner används uppdragen till de statliga lantmäterimyndigheterna som ett sätt att knyta ihop planering och genomförandenaspekter och få den integrerade process som varit det huvudsakliga argumentet för kom-

munala lantmäterimyndigheter. Kommunerna upplever också ett växande behov av att tidigt få in genomförandenaspekterna i planeringen så att eventuella problem i genomförandeskedet kan tydliggöras och om möjligt undvikas redan innan detaljplan är fastlagd. Det finns också exempel på att kommuner för att få samordningsfördelar och spara tid ger lantmäterimyndigheten i uppdrag att parallellt med fastighetsbildningen även ansvara för ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken och därmed sammanhängande miljökonsekvensbeskrivningar.

Det finns också grundläggande samband mellan kommunernas uppgifter inom samhällsplaneringen och lantmäterimyndigheternas uppgifter inom fastighetsbildningen. Fastighetsindelningen skall vara anpassad till markanvändningen. Ett uttryck för detta är att alla ändringar i fastighetsindelningen skall genomföras enligt gällande planer eller på sådant sätt att framtida planläggning inte försvåras. I plan- och bygglagen har också införts en bestämmelse om att kommunerna alltid skall samråda med lantmäterimyndigheten i samband med utarbetande av detaljplaner. Detta plansamråd finansieras genom de anslagsmedel som lantmäterimyndigheterna disponerar för råd och stöd inom sitt verksamhetsområde.

Icke desto mindre kan det finnas skäl att tveka inför en utveckling där planering-plangenomförande-fastighetsbildning blir allt mer sammanvävt genom omfattande uppdragsverksamhet vid de statliga lantmäterimyndigheterna. Det finns en principiell skillnad mellan fastighetsbildningen och andra aktiviteter inom plan- och byggprocessen i den meningen att ändrad fastighetsindelning och i förekommande fall ersättningsfrågor endast kan ske med rättsverkan genom fastighetsbildningsbeslutet. Något märkliga situationer kan också uppstå när en lantmäterimyndighet som ett uppdrag utformar kommunala dokument som sedan sätter ramarna för eller är direkt styrande för den senare fastighetsbildningen.

De statliga lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet inom plangenomförandet kan också öka svårigheterna för sakägarna att överblicka vilka olika huvudmän som är inblandade i de komplexa samhällsbyggnadsprocesserna och vilka roller och ansvarsförhållanden dessa har i förhållande till varandra. Kraven ökar på lantmäterimyndigheternas företrädare att vara tydliga med sin roll och integritet. Om lantmäterimyndigheterna skulle börja uppfattas som nära allierade med den kommunala organisationen för plangenomförande eller t.o.m. markexploatering kan förtroendet för fastighetsbildningen på sikt skadas. Den möjlighet en sakägare



enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet har att begära att ett fastighetsbildningsärende skall överföras från en kommunal till en statlig lantmäterimyndighet utgör en säkerhetsventil när en nära integration mellan olika roller inom planering och plangenomförande sker i kommuner med kommunal lantmäterimyndighet. Någon motsvarande säkerhetsventil finns inte för de statliga lantmäterimyndigheterna och kraven på en tydligt oberoende ställning för dessa måste därför sättas högre.

Det finns också en konkurrensaspekt på frågan, eftersom flera privata konsultföretag är verksamma inom samhällsbyggnadsområdet och utför detaljplaner, miljökonsekvensbeskrivningar m.m. Om lantmäterimyndigheterna satsar på att öka sin uppdragsverksamhet inom samhällsbyggandet har de möjlighet att genom sin tunga och givna roll i samhällsbyggnadsprocessen allvarligt försämra möjligheterna för de privata företagen. Potentialen inom uppdragsområdet i kombination med att konkurrens finns om flera uppdrag, riskerar också att leda till en situation där de statliga lantmäterimyndigheterna leds in i ett kommersiellt agerande som på sikt kan vara förtroendeskadligt.

Vidare är det inte givet att ett väl fungerande samspel mellan planering, plangenomförande och fastighetsbildning förutsätter att de olika plandokumenterna och avtalen färdigställs av lantmäterimyndigheterna på uppdragsbasis. Genom ett välutvecklat samrådsförfarande och genom rådgivning kan lantmäterimyndigheten inom ramen för sin myndighetsroll på olika sätt bidra till det kommunala arbetet inom plan- och byggprocessen. Fastighetsbildningen kan också inledas före detaljplanebeslutet oavsett om lantmäterimyndigheten utför uppdrag i samband med planläggningen eller ej. Lantmäterimyndigheterna är inte heller den enda källan till fastighetsrättsliga kunskaper. Sådana kan byggas upp inom berörd kommun eller tillföras av någon konsult.

Slutligen är det värt att notera att fastighetsrättsliga tjänster i form av fastighetsrättslig rådgivning, avtalsupprättande, projektledning och detaljplanearbete m.m. utfördes av Metria fram till 1998. Därefter har lantmäterimyndigheterna tagit över denna verksamhet och ramen för vad som var tillåten uppdragsverksamhet i anslutning till fastighetsbildningen vidgades därmed utöver bestämmelserna i Lantmäteriverkets egen författningssamling från 1996.

Vi har kommit till slutsatsen att uppdrag som innebär att de statliga lantmäterimyndigheterna utformar avtal, planer m.m. som

utgör en del av de kommunala uppgifterna inom planering och plangenomförande inte bör ingå i uppdragsbemyndigandet för statliga lantmäterimyndigheter.

Ovanstående ställningstagande har skett på basis av de förutsättningar för plan- och byggprocessen som gäller idag. Vi har samtidigt noterat att frågan om de framtida formerna för planering och plangenomförande uppmärksammats i flera sammanhang och för närvarande är under utredning.

Den parlamentariskt sammansatta kommitté som har i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97) skall överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad. Kommittén skall också överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera och förkorta beslutsprocessen enligt PBL. Vidare skall kommittén överväga om det är motiverat att behålla planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplan, vilka idag är lite utnyttjade i kommunerna. Kommittén skall redovisa sina förslag senast den 31 december 2004.

### Uppdragsverksamhet inom MBK-området

Före omstruktureringen 1996 hade de statliga lantmäterimyndigheterna sedan länge bedrivit en omfattande uppdragsverksamhet inom MBK (mätning, beräkning och kartering). Huvuddelen av denna uppdragsverksamhet bedrevs åt mindre kommuner, ofta i form av särskilda avtal mellan lantmäteriet och kommunerna, s.k. A-avtal. Efter omstruktureringen förändrades situationen genom bildandet av uppdragsdivisionen Metria. Denna övertog uppdragsverksamheten inom MBK från lantmäterimyndigheterna, vars lokala myndighetsservice inom området begränsades till de uppdrag som anges i Lantmäteriverkets författningssamling – och som vi också valt att inkludera i vårt förslag till avgränsning av den framtida fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten.

Vi har i kapitel 10 funnit att det inte finns tillräckliga motiv för ett fortsatt statligt åtagande avseende den verksamhet inom mätservice och detaljkartor som Metria utför i södra och mellersta Sverige, upp till mellersta Norrland. Generellt sett finns därmed ännu mindre motiv för att bedriva sådan uppdragsverksamhet i lantmäterimyndigheternas regi. Frågan är närmast om det finns

verksamhetsmässiga eller regionalpolitiska skäl för att tillåta en utvidgad uppdragsverksamhet inom MBK-området i delar av landet.

Vi menar att det utifrån fastighetsbildningsverksamhetens perspektiv numera saknas tillräckliga sådana skäl. En organisation präglad av små kontor där en icke oväsentlig del av verksamheten rör uppdrag utanför kärnuppgiften fastighetsbildning ger på sikt inte tillräckligt goda långsiktiga förutsättningar för kompetensutveckling och opartiskhet. Utvecklingen av Internet och andra former för kommunikation har också inneburit nya förutsättningar för kontakterna med sakägare och med andra myndigheter. Dessutom utgörs en större del av förrättningarna idag av ärenden från s.k. rikskunder, vars behov av lokal närvaro torde vara mindre. Till detta kommer att vårt förslag om upphandling av vissa förrättningsmoment öppnar möjligheter att kunna få kart- och mätningstekniska moment utförda av andra än lantmäterimyndigheternas egen personal.

Möjligheterna för de mindre glesbygdskommuner som är de huvudsakliga mottagarna av lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet i norra Sverige att finna andra utförare är mer svårbedömda. För att sådana möjligheter finns talar att Metria under ett antal år faktiskt verkade i regionen och att etableringshindren inom verksamhetsområdet torde vara små, fränsett då de problem som långa avstånd mellan kunderna skapar. Kommunernas behov av MBK-verksamhet är också långsiktigt och kan drivas inom ramen för långa avtal som borde ge en stabil grund även för verksamhet i privat regi. Verksamheten är heller inte särskilt svår att upphandla, vilket visas av att många kommuner i andra delar av landet valt att göra detta. Problematiskt i sammanhanget är att få privata mätföretag i dag förefaller vara verksamma i Norrbottens inland. Detta är dock ingen bra indikation på att privata alternativ saknas, eftersom lantmäterimyndigheterna och Metria i decennier har dominerat marknaden för kommunal MBK i inre Norrland. Det förefaller osannolikt att marknaden kunnat bära även ett antal privata aktörer. En indikation på att potentiell konkurrens kan finnas är att det förekommer att kommuner avböjer anbud från privata aktörer av rädsla för att förlora den stabila tillgången till lantmäterimyndigheternas eller Metrias tjänster.

Sannolikt är det så att en stabil tillgång till MBK-resurser som kan tillgodose de mindre kommunernas behov förutsätter att antingen lantmäterimyndigheterna eller privata aktörer kan utföra

mättningsverksamhet både på marknaden och i anslutning till fastighetsbildningen. Valet står då mellan att låta lantmäterimyndigheterna bedriva en omfattande uppdragsverksamhet eller att genom upphandling av förrättningsmoment skapa en grund för privata aktörer. Vi menar att det senare alternativet ger en långsiktigt bättre fungerande ansvarsfördelning mellan privat och offentligt. Avgörande för vår syn på detta är bedömningen att skälen försvagats för att behålla hela det nuvarande kontorsnätet inom fastighetsbildningen.

Sammantaget finner vi därför att uppdragsverksamhet inom MBK-området inte bör ingå i det framtida uppdragsbemyndigandet för fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet.

## 8.5 Råd, stöd och tillsyn

**Utredningens förslag:** Som en följd av bl.a. vårt förslag om den statliga lantmäteriverksamhetens organisation som en myndighet bör ansvaret för tillsyn med anknytning till fastighetsbildningen flyttas från Lantmäteriverket (avsnitt 8.5.5).

En särskild nämnd – Lantmäterinämnden – inrättas för att utföra den kontrollerande, formella tillsynen över de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna (avsnitt 8.5.6).

Lantmäterinämnden övertar regeringens uppgifter i fråga om tillstånd för kommunal lantmäterimyndighet (avsnitt 8.5.6).

Lantmäterinämnden skall ha en självständig ställning i förhållande till Lantmäteriverket. Ordförande och ledamöter förordnas av regeringen (avsnitt 8.5.6).

Lantmäteriverket behåller ansvaret för den del av det nuvarande tillsynsansvaret som innebär rådgivande, stödjande och utvecklande verksamhet inom fastighetsbildningsområdet (avsnitt 8.5.6).

### 8.5.1 Lantmäteriverkets uppgifter

I likhet med andra myndigheter har Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn

till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt instruktionen för det statliga lantmäteriet (1995:1418) är Lantmäteriverket central förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. fastighetsindelning. Verket skall ge råd och stöd inom verksamhetsområdet samt bedriva utvecklingsverksamhet. På framställan av domstolar eller andra statliga myndigheter skall verket utreda och avge yttranden. Vidare framgår av instruktionen att Lantmäteriverket är chefsmyndighet för lantmäterimyndigheterna i länen och att verket skall leda och utöva tillsyn över verksamheten vid lantmäterimyndigheterna.

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet innebär att Lantmäteriverket också skall utöva tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna (6 §). Av förarbetena till lagen (prop. 1995/96:78) framgår att tillsynsrollen innebär att kontrollera att verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna bedrivs på ett rättssäkert och kompetent sätt samt att tillse att de villkor som statsmakterna satt upp för att få inrätta kommunal lantmäterimyndighet fortlöpande uppfylls. Vid missförhållanden skall Lantmäteriverket ingripa, i första hand genom att lämna råd och anvisningar med förslag till åtgärder. Vid allvarliga missförhållanden kan rätten att bedriva verksamhet vid kommunal lantmäterimyndighet återkallas.

### 8.5.2 Verksamheterna

Lantmäteriverkets och de länsvisa lantmäterimyndigheternas verksamhet inom råd, stöd och tillsyn med anknytning till fastighetsbildningen kan delas in i fem områden.

1. Rådgivning i frågor som rör fastighetsrätt, plangenomförande och fastighetsvärdering vid lantmäterimyndigheterna. Denna verksamhet utnyttjas främst av små- och mellanstora kommuner och länsstyrelserna, men även av andra myndigheter, fastighetsägare, allmänheten m.fl. En viktig del av verksamheten är det samråd med kommunerna rörande detaljplaneförslag som skall ske enligt plan- och bygglagen (1987:10). Dessa samråd kostade 6,5 mnkr år 2002, vilket motsvarar ca 310 tkr per lantmäterimyndighet, och är helt anslagsfinansierad. Härutöver lämnas också fastighetsrättslig rådgivning mot avgift, i de fall behovet av råd och hjälp sträcker sig utöver vad förvaltningslagen ger stöd för.

2. Rådgivande, stödjande och reglerande verksamhet vid Lantmäteriverket i form av utfärdande av föreskrifter, produktion av handböcker, rapporter och annan information, utbildningsverksamhet samt direktrådgivning. Verksamheten riktar sig främst mot de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna och utgör den stödjande delen av den tillsynsroll som Lantmäteriverket har gentemot dessa myndigheter. Viss rådgivning sker också till allmänheten, statliga myndigheter, kommuner m.fl. Verksamheten bedrivs inom fastighetsbildningsdivisionens stab vid Lantmäteriverket. Kostnaderna uppgick till ca 5 mnkr år 2002. Finansiering sker huvudsakligen genom anslag, med undantag för utbildningsverksamheten som finansieras genom avgifter samt vissa intäkter från försäljning av handböcker.
3. Utredningar och yttranden i ärenden eller mål hos domstolar eller andra statliga myndigheter på framställning av dessa enligt 4 § i lantmäteriinstruktionen. Denna verksamhet finansieras genom anslag.
4. Utveckling av fastighetsbildningen och förrättningsinstitutet avseende lagstiftning, metoder och teknik. Utvecklingsverksamheten sker huvudsakligen vid Lantmäteriverket, men sker ibland i samverkan med andra statliga myndigheter. Den finansieras både med anslag och genom lantmäteritaxan. Kostnaderna uppgick till ca 22 mnkr år 2002. Utvecklingsverksamheten är, som framgått ovan, en uppgift enligt lantmäteriinstruktionen.
5. Kontrollerande tillsyn över fastighetsbildningen vid statliga och kommunala lantmäterimyndigheter i enlighet med Lantmäteriverkets tillsynsroll enligt lantmäteriinstruktionen och lagen om kommunal lantmäterimyndighet. Denna verksamhet har en mycket begränsad omfattning.

### 8.5.3 Närmare om tillsynsuppgifterna

Det formella tillsynsansvaret utövas av enheten för planering och juridik som hör till de koncerngemensamma funktionerna vid Lantmäteriverket. Huvudansvarig för tillsynen är enligt Lantmäteriverkets interna arbetsordning verkets chefsjurist.

Tillsynsverksamheten vid Lantmäteriverket består av två huvuddelar, dels en mer formell och kontrollerande tillsyn, dels stödjande och rådgivande verksamhet gentemot de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna. Den senare verksamheten är helt dominerande.

Den mer formella tillsynsverksamheten omfattar i sin tur två olika moment. Det ena momentet består i tillsyn över det sätt på vilket förrättningsverksamheten bedrivs av de enskilda förrättningslantmätarna. Denna inriktning vilar på 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988), där det framgår att det vid den enskilda förrättningen är förrättningslantmätaren som utgör lantmäterimyndigheten. I den mer formella tillsynen ingår också tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheternas ekonomi, organisation och kompetens, faktorer som enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet är föremål för särskilda krav i samband med inrättande av kommunal lantmäterimyndighet. En del i den formella tillsynen utgörs av insamling av statistiska uppgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna. Den insamlade statistiken omfattar antalet diarieförda ärenden, antal fullbordade ärenden, antal ärenden som överförts till statlig lantmäterimyndighet samt intäkter för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Inspektionsbesök med åtföljande rapporter förekommer i begränsad utsträckning och ännu har inte alla kommunala lantmäterimyndigheter besökts. Någon målsättning eller plan för den formella tillsynsverksamheten finns inte. Kostnaderna för den formella tillsynen har under tiden sedan 1996 aldrig överstigit 200 000 kronor per år. Verksamheten är anslagsfinansierad.

I den stödjande och rådgivande tillsynsverksamheten ingår utarbetande av bindande föreskrifter med förfaranderegler för fastighetsbildning och fastighetsregistrering, utarbetande av handböcker och rapporter rörande tillämpningen av fastighetsbildningslagen m.m., löpande information, metodstöd, fastighetsrättslig rådgivning till bl.a. enskilda lantmätare samt utbildningsverksamhet i olika former. Även denna del av tillsynsverksamheten finansieras huvudsakligen genom anslag. Vissa avgiftsintäkter inflyter också från försäljningen av handböcker samt utbildningsverksamheten.

Mellan den formella och den mer utvecklande delen av tillsynen över de kommunala lantmäterimyndigheterna finns en koppling så till vida att Lantmäteriverket enligt förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet (prop. 1995/96:78) i första hand genom rådgivning och samråd skall verka för att kommun som inte

uppfyller villkoren för kommunal lantmäterimyndighet skall kunna utveckla verksamheten så att den uppfyller dessa villkor.

#### 8.5.4 Tidigare erfarenheter och iakttagelser

##### Lantmäteriverkets utvärdering

Lantmäteriverket utvärderade år 1997 på regeringens uppdrag sin verksamhet inom råd, stöd och tillsyn (M1999/142/HS). Verkets slutsats utifrån bl.a. en enkätundersökning var att den stödjande och rådgivande verksamheten vid lantmäterimyndigheterna och vid centralmyndigheten fyllde en viktig funktion inom samhällsbyggnadsområdet. Mottagarna av stödet betonade att stödverksamheten hade positiva effekter vad gäller rättssäkerhet, kostnader och kompetensutveckling. En majoritet av mottagarna ansåg att verksamheten fungerade bra eller mycket bra. Mottagarna önskade dock ökade möjligheter att påverka inriktningen av verksamheten.

Verket konstaterade i utvärderingen att etableringen av de kommunala lantmäterimyndigheterna enligt särskild lagstiftning ställde nya krav på tillsyn och stöd. Verket ansåg också generellt att tillsynsfrågorna borde ägnas ökad uppmärksamhet. Som ett led i detta borde, enligt verket, tillsynen och angränsande uppgifter ges en tydligare innebörd. Verket avsåg därför att utarbeta en särskild strategi för tillsynsarbetet innehållande bl.a. en tillsynsplan. Lantmäteriverket framhöll att tillsynen även i fortsättningen borde bedrivas med fokus på preventiva insatser, men underströk samtidigt att tillsyn genom kontroll inte kunde undvaras.

Lantmäteriverkets rapport remitterades av regeringen till RRV och Statskontoret. RRV konstaterade i sitt remissvar att Lantmäteriverkets verksamhet till ringa omfattning innefattade kontroll. Detta i kombination med att verksamheten är avgiftsfri kunde enligt RRV medföra att användarna övervärderade värdet och behovet av tillsyns- och stödverksamhet. Även Statskontoret menade att service som är avgiftsfri kanske det inte ställs så stora krav på. Betalningsviljan för fortsatt stöd borde undersökas. Statskontoret ansåg vidare att väsentliga analyser och uppgifter saknades i utvärderingen och att det fanns få analyser av samband mellan prestationer och effekter. Statskontoret menade därför att regeringen borde ställa krav på att ett system för löpande uppföljning



av prestationer och effekter utarbetas liksom rutiner för kvalitets-säkring av verksamheten.

Dessutom konstaterade Statskontoret att tillsynsuppgiften i relation till de statliga lantmäterimyndigheterna, till skillnad från tillsynen av de kommunala myndigheterna, inte var preciserad och inte innefattade några sanktionsmöjligheter. Statskontoret menade därför att denna verksamhet kunde anses vara inbyggd i LMV:s uppgift att leda verksamheten vid de statliga lantmäterimyndigheterna i länen och kanske inte behövde kallas tillsyn. Statskontoret ifrågasatte även en kommunal lantmäterimyndighets möjligheter att veta om Lantmäteriverket vid ett givet tillfälle uppträder i tillsyns- eller stödrollen. Slutligen menade Statskontoret att den kontrollerande tillsynen borde ges en mer tydlig och självständig ställning i förhållande till rådgivning och stöd.

### **Lantmäteriverkets skrivelse Vissa regeländringar m.m. för lantmäteriet**

Lantmäteriverket föreslog i denna skrivelse till regeringen (M2000/1553/Hs) att Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna skulle föras samman till en gemensam myndighet. Verket såg i samband med detta inga skäl att ändra verkets ansvar för tillsynen inom fastighetsbildningen, men föreslog att tillsynsuppgiften skulle vila på en särskild, organisatoriskt avgränsad funktion inom verket och att detta skulle regleras i instruktionen. Denna funktion skulle vara skild från den del av organisationen som ansvarar för förrättningsverksamheten.

Vid remissbehandlingen av Lantmäteriverkets rapport framförde många instanser att tillsynen över fastighetsbildningsverksamheten var angelägen och borde finnas kvar. Den föreslagna organisatoriska lösningen för tillsynen fick ett blandat mottagande. Några instanser var klart positiva och underströk att tillsynen borde ligga kvar på Lantmäteriverket. Samtidigt ansåg ungefär lika många instanser att frågan inte var tillfredsställande löst eller underströk vikten av att tillsynen blev oberoende.

## Riksdagens revisorers rapport om lantmäteriet

Riksdagens revisorer tog upp Lantmäteriverkets verksamhet inom råd, stöd och tillsyn i sin rapport till riksdagen om det statliga lantmäteriet (2001/02:RR10). Revisorerna ansåg att det fanns brister vad gällde den mer kontrollerande tillsynen. En plan för denna saknas och den behandlas summariskt i Lantmäteriverkets verksamhetsplan. Av revisorernas enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna framgår också att dessa bara ser en begränsad nytta med tillsynsbesöken. Kontrollerande tillsyn av hur enskilda förrättningsmän utför sitt arbete saknas helt, liksom tillsynsbesök vid statliga lantmäterimyndigheter. Lokal myndighetsservice behandlas endast marginellt i tillsynen. Vidare ansåg revisorerna att de minskande kostnaderna för den formella tillsynen stod i kontrast mot Lantmäteriverkets uttalanden om tillsynens betydelse och de stora förändringar som skett inom fastighetsbildningsområdet.

Revisorernas slutsats var att Lantmäteriverkets formella tillsyn av kommunala och statliga lantmäterimyndigheter borde förstärkas. Lantmäteriverket borde upprätta en plan för tillsynsverksamheten och vid alla tillsynsbesök borde personal med gedigna kunskaper i praktiskt förrättningsarbete medfölja, i syfte att förstärka tillsynen av enskilda förrättningslantmätarens arbete. Tillsynen borde även omfatta lokal myndighetsservice.

Vid remissbehandlingen av revisorernas rapport framhöll Lantmäteriverket att behovet av mer formell tillsyn var litet mot bakgrund av att t.ex. ingen JO-kritik riktats mot kommunala lantmäterimyndigheter. Lantmäterimyndigheterna framhöll i huvudsak behovet av att i huvudsak inrikta tillsynen på råd och stöd. Flera instanser betonade dock behovet av tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Flera instanser ansåg också att tillsynen borde utvecklas och lyfte fram behovet av att tillsynen var oberoende. Tingsrätterna var skeptiska till att utvidga tillsynen över enskilda förrättningslantmätare. Sambanden mellan frånvaron av tydliga kompetenskrav på förrättningslantmätare och behovet av tillsyn lyftes fram av flera instanser.

### 8.5.5 Den framtida tillsynen

Även i framtiden måste självfallet det primära ansvaret för fastighetsbildningens kvalitet och rättssäkerhet vila på dels de enskilda förrättningslantmätare som utför förrättningar, dels på de kommunala lantmäterimyndigheter och regionala statliga organ där handläggningen av förrättningar sker. Kompetent personal, ändamålsenliga rutiner och arbetssätt, ett aktivt arbete för att utveckla kvalitet och kompetens, ett tydligt ledningsansvar m.m. är nyckelfaktorer för en positiv utveckling av fastighetsbildningsverksamheten vilka främst måste hanteras i direkt anslutning till den praktiska verksamheten. Vi delar därför den grundsyn som många instanser gett uttryck för i samband med tidigare utredningar, nämligen att rådgivande, stödjande och utbildande insatser för att stödja de statliga och kommunala fastighetsbildningsorganens egna arbete för rättssäkerhet och kvalitet bör vara grunden i en vidareutveckling av den verksamhet som idag sker inom ramen för Lantmäteriverkets tillsynsansvar.

Den rådgivande och stödjande verksamheten behöver överhuvudtaget inte betraktas som tillsynsverksamhet. Den kan sägas utgöra en del av Lantmäteriverkets ansvar för den egna verksamheten, på samma sätt som gäller för alla myndigheter. Detta synsätt blir än mer naturligt om vårt förslag om att Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna skall utgöra en enda myndighet genomförs.

Frågan uppstår då om det härutöver behövs någon särskild form av tillsyn över fastighetsbildningen. Det kan hävdas att tillsynsbehovet är begränsat med hänvisning till att några allvarliga problem med rättssäkerhet och kvalitet inom fastighetsbildningsverksamheten inte tycks föreligga inom vare sig statlig eller kommunal fastighetsbildningsverksamhet. Vi har vid vår genomgång av tillgängliga rapporter, JO-anmälningar och vid våra kontakter med fastighetsråden inte kunnat finna några allvarliga och systemetiska problem med vare sig rättssäkerhet eller kvalitet. Förrättningsbeslut kan dessutom överklagas.

Vi menar dock att det finns flera skäl att behålla och utveckla det särskilda tillsynsansvaret för fastighetsbildningen. Ett grundläggande – och enligt vår mening i sig tillräckligt skäl – är att fastighetsbildningen i Sverige omfattar frågor som i många andra länder hanteras av domstol och att beslut vid lantmäteriförrättningar påverkar enskildas möjligheter att förfoga över sin fasta egendom.

Fastighetsbildningen rör alltså grundläggande juridiska rättigheter och innebär ibland att allmänintresset tvångsvis tar i anspråk fast egendom. Vi anser också att tillsynsbehovet bör ses mot bakgrund av att fastighetsbildningen är helt avgiftsfinansierad. Fastighetsråden har till oss framfört att detta ekonomiska grundvillkor för verksamheten skapar ett tryck mot att "runda hörn" ifråga om utredningar och kvalitetssäkring eftersom sakägarna ofta uppfattar förrättningskostnaderna som dryga. Vi har vidare kunnat konstatera att det i Sverige till skillnad från i t.ex. Danmark inte finns några formella kompetenskrav för förrättningslantmätare och att tidigare organisations- och personalförändringar tidvis gett kompetensproblem. Dessutom står fastighetsbildningen inför framtida förändringar i form av bl.a. tredimensionell fastighetsbildning samt eventuell möjlighet till upphandling enligt vårt förslag. Slutligen finns vad gäller de kommunala lantmäterimyndigheterna ett från statsmakterna uttalat tillsynsansvar som knappast kan avvecklas eftersom grundförutsättningen för kommunal lantmäterimyndighet är att verksamheten kontinuerligt skall uppfylla vissa villkor avsedda att säkra rättssäkerhet och kvalitet.

Vår slutsats är att det även i fortsättningen bör finnas ett tydligt tillsynsansvar för fastighetsbildningen. Vi anser också att detta tillsynsansvar så långt möjligt bör vara likformigt för statlig och kommunal fastighetsbildning, eftersom några avgörande kvalitetskillnader mellan dem inte kan konstateras.

Vi menar samtidigt att tillsynen över fastighetsbildningen behöver utvecklas i väsentliga avseenden för att den på ett betryggande sätt skall kunna fullgöra sin roll i arbetet för att säkra hög kvalitet, rättssäkerhet och legitimitet i förrättningsverksamheten.

Vi menar att en effektiv tillsyn kräver ett mer utvecklat samspel mellan stöd och kontroll än vad som är fallet i dagens tillsynsverksamhet. Balansen mellan å ena sidan rådgivande och stödjande insatser och å andra sidan kontrollerande tillsyn är idag mycket skev. Det finns en omfattande och i och för sig angelägen verksamhet inom råd- och stöd, medan däremot den kontrollerande tillsynen i form av inspektioner m.m. är mycket begränsad. Gentemot den statliga lantmäteriorganisationen utövas i princip ingen kontrollerande tillsyn. Vi tror att en utbyggd kontrollerande tillsyn skulle stimulera de ansvariga myndigheternas kvalitetsarbete och dessutom ge ett verksamt bidrag till att upprätthålla den legitimitet och förtroende hos bl.a. allmänheten som är en förutsättning för det svenska förrättningsinstitutets funktion.

Vidare tror vi att begrepp, roller och organisation inom tillsynsverksamheten bör bli klarare. Vi menar att det finns skäl att både begreppsligt och organisatoriskt skilja tillsyn i form av kontroll från insatser som omfattar råd, stöd och utbildning. Idag uppträder Lantmäteriverket både som stödjande och kontrollerande myndighet gentemot t.ex. kommunala lantmäterimyndigheter. Vi menar att Lantmäteriverkets roll skulle bli tydligare och för verket mer lätthanterlig om ansvaret för den kontrollerande tillsynen fördes till ett fristående organ.

Vi redovisar nedan våra förslag till hur tillsynsverksamheten kan tydliggöras och den kontrollerande tillsynen förstärkas och göras mer oberoende.

### **8.5.6 En Lantmäternämnd med tillsynsansvar för fastighetsbildningen**

Vi föreslår att en särskild nämnd, Lantmäternämnden, inrättas med uppgift att utöva tillsyn över statlig och kommunal fastighetsbildning. Lantmäternämnden skall kontrollera att fastighetsbildningen motsvarar de högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet som förrättningsinstitutet motiverar. Lantmäternämnden skall uppmärksamma Lantmäteriverket, och vid behov regeringen, på brister i fastighetsbildningsverksamhetens rättssäkerhet eller kvalitet. Nämnden skall också lämna förslag på åtgärder som kan behöva vidtas för att främja ökad rättssäkerhet och kvalitet.

#### **Allmänt om Lantmäternämndens tillsynsansvar**

Vår utgångspunkt är att tillsynsansvaret för fastighetsbildningen bör tydliggöras genom att den föreslagna Lantmäternämnden från Lantmäteriverket övertar de uppgifter som hänger samman med den kontrollerande och granskande dimensionen av Lantmäteriverkets nuvarande tillsynsansvar för fastighetsbildningen.

Vi menar att Lantmäternämndens ansvar för granskning och kontroll av fastighetsbildningsverksamheten bör vara brett formulerat och inte begränsas till enbart en juridiskt inriktad granskning av att fastighetsbildningen sker i överensstämmelser med gällande lagar och författningar. Tillsynsansvaret bör även omfatta andra faktorer som indirekt har betydelse för rättssäkerheten, som t.ex.

den uppdragsverksamhet som bedrivs i direkt anslutning till fastighetsbildningen samt kompetensfrågor. Uppdragsverksamheten kan påverka den opartiskhet och det förtroende i omvärlden som är en nödvändig förutsättning för en väl fungerande fastighetsbildning och är därmed viktig att uppmärksamma inom ramen för ett tillsynsansvar. Kompetensfrågorna är intressanta ur ett tillsynsperspektiv eftersom det i Sverige inte finns några formella kompetenskrav på förrättningslantmätare. Den högre utbildningen inom området blir också allt mer diversifierad och är inte direkt inriktad på fastighetsbildningens kunskapsbehov. Fastighetsbildningen är också en verksamhet som kräver en både bred och djup kompetens hos den som utför förrättningarna.

I Lantmäterinämndens tillsynsansvar bör även ingå att vid behov utföra eller beställa fördjupade undersökningar av rättssäkerhet och kvalitet i förrättningsverksamheten. Sådana undersökningar kan ske i egen regi av nämnden eller läggas ut på något oberoende organ, t.ex. en forskningsinstitution. Inom detta område bör nämnden så långt möjligt försöka nå samverkan och samordning med de initiativ som Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet kan tänkas ta initiativ till. Lantmäterinämnden bör dock alltid disponera egna resurser för helt egeninitierade undersökningar.

Dessutom anser vi i likhet med Riksdagens revisorer att ett meningsfullt tillsynsansvar över fastighetsbildningsverksamheten bör omfatta även kontroll av enskilda ärenden och enskilda förrättningslantmätares handläggning. Utan en sådan granskningsmöjlighet blir tillsynsansvaret inte tillräckligt konkret. Det är svårt att se hur Lantmäterinämnden skulle kunna bedöma rättssäkerhet och kvalitet utan att kunna granska de konkreta förrättningar som utgör fastighetsbildningens ”produkter”. Många förhållanden av intresse ur ett tillsynsperspektiv tydliggörs först i handläggningen av det konkreta ärendet.

Slutligen har vi övervägt frågan om vilket behov av sanktionsmöjligheter som finns i samband med Lantmäterinämndens tillsynsverksamhet. Hur bör och kan nämnden ingripa om väsentliga brister påträffas i fastighetsbildningen? Vi har kommit till den slutsatsen att det inte finns något reellt behov av särskilda sanktionsmedel. Om brister kan påvisas bör Lantmäterinämnden i första hand fästa Lantmäteriverkets eller berörd lantmäterimyndighets uppmärksamhet på problemet och efterlysa åtgärder eller en åtgärdsplan. I andra hand bör Lantmäterinämnden vända sig till

regeringen med sina iakttagelser. Detta kan t.ex. ske i samband med en årlig åiterrapportering till regeringen.

### Närmare om Lantmäterinämndens verksamhet

Till grund för Lantmäterinämndens verksamhet bör ligga en tillsynsplan som ger struktur åt nämndens arbete och tydliggör nämnden och dess verksamhet för berörda aktörer. Tillsynsplanen beslutas av nämnden, men bör utarbetas i samråd med Lantmäteriverket så att den kan anpassas till utvecklingen inom fastighetsbildningen och till de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som verket planerar.

På basis av tillsynsplanen bör nämnden bl.a. utföra tillsynsbesök vid såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter.

Nämnden bör hålla god kontakt med företrädare för olika sakägare vid lantmäteriförrättningar och med de domstolar som hanterar överklaganden vid lantmäteriförrättningar.

Lantmäterinämnden kan i sin verksamhet komma att granska enskilda ärenden som nämnden mottagit genom skrivelse från en enskild medborgare eller någon annan som berörts av en förrättning. Vi har därför övervägt hur Lantmäterinämndens granskning av enskilda ärenden skall förhålla sig till Justitieombudsmannens verksamhet och till de överklaganden av förrättningsbeslut som sker till fastighetsdomstol enligt 15 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Vi utgår härvidlag ifrån att rätten att överklaga förrättningsbeslut inte påverkas av Lantmäterinämndens verksamhet. Vi intar samma hållning vad gäller möjligheten att vända sig till Justitieombudsmannen.

Viktigt i sammanhanget är att det inte uppstår någon oklarhet om hur Lantmäterinämndens granskning förhåller sig till den överklagandemöjlighet som finns till fastighetsdomstol. Vi föreslår därför att Lantmäterinämnden vid mottagande av skrivelser med klagomål rörande enskilda förrättningar alltid skall upplysa om möjligheterna till överklagande enligt fastighetsbildningslagen och om nämndens roll i sammanhanget. Vi föreslår också att Lantmäterinämnden inte skall granska ärenden som anhängiggjorts vid fastighetsdomstol eller frågor som prövats av fastighetsdomstol. Detta för att inte skapa oklarhet om ansvars- och rollfördelning.

### Lantmäterinämndens uppgifter i förhållande till lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

Vi menar att Lantmäterinämnden bör överta de uppgifter och det tillsynsansvar i förhållande till de kommunala lantmäterimyndigheterna som Lantmäteriverket idag har enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Detta innebär att Lantmäterinämnden skall

- ta emot ansökningar om tillstånd till kommunal lantmäterimyndighet (3 §),
- utöva tillsyn över kommunala lantmäterimyndigheter (6 §), samt
- ta emot anmälningar om att en kommun inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet (7 §).

Beslut om tillstånd för kommunal lantmäterimyndighet fattas enligt 1 § ovan nämnda lag av regeringen. Vi föreslår istället att rätten att besluta om tillstånd för kommunal lantmäterimyndighet övergår till Lantmäterinämnden. Nämnden bör i konsekvens med detta också ansvara för rätten att återkalla tillstånd till kommunal lantmäterimyndighet om angivna förutsättningar för verksamheten inte uppfylls eller om myndigheten brister i sin myndighetsfunktion (8 §). Eftersom frågan om tillstånd till kommunal lantmäterimyndighet är av väsentlig vikt för berörd kommun och rör den principiellt viktiga frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, bör samtidigt en möjlighet att överklaga Lantmäterinämndens beslut till regeringen införas.

Enligt lagen om kommunal lantmäterimyndighet är tillstånd för en kommun att inrätta kommunal lantmäterimyndighet förknippat med vissa villkor. Villkoren gäller verksamhetens inriktning och omfattning, kompetensnivån, myndighetens inplacering i den kommunala organisationen samt vissa tekniska krav för att säkerställa informationsutbyte med det statliga lantmäteriet.

De angivna villkoren för kommunal fastighetsbildning är inte i alla delar preciserade. Det bör vara en inledande uppgift för Lantmäterinämnden att efter samråd med Lantmäteriverket och berörda kommuner utforma en konkretisering som kan ligga till grund för tillsynsarbete samt prövning av tillstånd till kommunal lantmäterimyndighet.



## Uppgifter som ligger kvar på Lantmäteriverket

På Lantmäteriverket bör självfallet även i fortsättningen vila det ansvar för rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet inom fastighetsbildningen som är en följd av verkets ansvar för den egna verksamheten och verkets övergripande roll som nationell förvaltningsmyndighet för fastighetsbildningen. Lantmäteriverket bör oaktat Lantmäterinämndens verksamhet ha det fulla ansvaret för att fastighetsbildningen bedrivs rättssäkert och med hög kvalitet. Vi menar dock att Lantmäteriverkets ansvar härvidlag inte behöver benämnas tillsyn, utan ligger inom ramen för ett sedvanligt myndighetsansvar. Detta särskilt som våra förslag innebär att Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna i framtiden skall utgöra en gemensam myndighet.

Detta innebär att Lantmäteriverket fortsatt bör ha ansvaret för den del av det nuvarande tillsynsansvaret som innebär rådgivande, stödjande och utvecklande verksamhet inom fastighetsbildningsområdet. Denna verksamhet får även i framtiden en viktig roll för att främja rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet i handläggningen inom den statliga och kommunala fastighetsbildningsverksamheten. De kommunala lantmäterimyndigheterna bör även framdeles få tillgång till råd och stöd, utbildning m.m. från Lantmäteriverket på samma villkor som den statliga fastighetsbildningsverksamheten. Om Lantmäterinämndens tillsyn skulle visa att en kommunal lantmäterimyndighet inte längre uppfyller kriterierna för att få bedriva fastighetsbildningsverksamhet, är det Lantmäteriverkets uppgift att genom i första hand råd och stöd få verksamheten att åter motsvara kraven.

Som nämnts ovan bör Lantmäteriverket också söka samverka och samordning med Lantmäterinämnden inom det gemensamma intresseområde som gäller uppföljningar och utvärderingar av hur kvalitet och rättssäkerhet utvecklas inom förrättningsverksamheten. Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet bedriver idag ett kvalitetsutvecklingsprojekt inom fastighetsbildningen som kan utgöra ett stöd för Lantmäterinämndens arbete och synliggöra behov av kompletterande studier.

## Lantmäterinämndens sammansättning och administrativa ställning

Lantmäterinämnden bör få en självständig ställning genom att ordförande och ledamöter i nämnden utses av regeringen.

Lantmäterinämndens sammansättning bör avspegla de kunskapskrav som följer av nämndens ansvarsområde. Nämnden bör inom sig förena kunskaper inom fastighetsrätt, förvaltningskunnande samt kompetens inom utvärderings- och granskningsmetodik. Nämnden bör också ha goda kunskaper om de konkreta arbetsvillkoren inom förrättningsverksamheten. Vi bedömer att nämnden bör bestå av minst fem personer för att kunna rymma dessa olika kompetenser.

Vi har övervägt att föreslå att nämnden bör innehålla företrädare för verksamheter eller medborgargrupper som ofta berörs av den praktiska förrättningsverksamheten. Vi har dock kommit till slutsatsen att nämnden får en mer oberoende ställning om sådana intressen inte är direkt företrädda i nämnden. Detta hindrar naturligtvis inte att nämnden bör arbeta öppet och aktivt tillgodogöra sig för tillsynen relevanta synpunkter från dem som berörs av förrättningsverksamheten. Nämnden bör inte innehålla några företrädare för Lantmäteriverket och kommunerna.

Till Lantmäterinämnden bör knytas ett mindre kansli. Nämnden och dess kansli kan i administrativt hänseende bilda en helt fristående organisation eller samordnas administrativt med någon befintlig myndighet i syfte att nedbringa kostnaderna. Vi ser vissa fördelar med att ge nämnden och dess kansli nära tillgång till de kunskaper inom fastighetsbildningsområdet som finns inom Lantmäteriverket. Om nämnden har sitt säte vid Lantmäteriverket kan nämnden från verket köpa administrativa resurser och kansliresurser. Den praktiska avgränsningen av nämndens verksamhet i förhållande till Lantmäteriverkets insatser som ansvarig myndighet för fastighetsbildningen underlättas härigenom också.

Lantmäterinämnden bör som en liten myndighet kunna befrias från vissa delar av det ekonomiadministrativa regelverket inom staten. Den bör dock avge en egen årsredovisning. .

Det är samtidigt angeläget att Lantmäterinämnden får en självständig ställning i förhållande till Lantmäteriverket. Denna självständighet förutsätter, förutom att regeringen utser ordförande och ledamöter i nämnden, att nämnden och dess uppgifter regleras i en egen instruktion och att nämnden får tillgång till egna ekonomiska

resurser. Vi återkommer i kapitel 12 till frågor som rör kostnaderna för Lantmäterinämnden och hur dessa bör finansieras.

### **Utvärdering**

Vi ser Lantmäterinämnden och dess uppgifter som en viktig och varaktig del i det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet. Samtidigt menar vi att det är rimligt att nämndens verksamhet – i likhet med alla nystartade verksamheter som medför åtaganden för staten – bör utvärderas efter en tids verksamhet. Vi föreslår att nämnden efter 3 års verksamhet avger en särskild rapport till regeringen innehållande en redogörelse för och bedömning av verksamheten under de gångna åren samt förslag till inriktning av den framtida verksamheten. Denna rapport kan sedan ligga till grund för en fristående utvärdering av nämndens roll och verksamhet.

## 9 Grundläggande informationsförsörjning

### 9.1 Det offentliga åtagandet

#### 9.1.1 Inledning

I en rad olika sammanhang har tidigare försök att avgränsa den informationsmängd som skulle utgöra samhällets grunddata eller basinformation gjorts. Man kan urskilja två huvudsyften, dels att definiera vilket ansvar det offentliga bör ha när det gäller informationsförsörjningen, dels att finna en informationsmängd som är så grundläggande att den allmänt skall tillhandahållas på särskilda villkor. I många sammanhang där finansiering och prissättning av information har debatterats har ett offentligt åtagande antagits vara liktydigt med offentligt finansierad information, för fri distribution eller till marginalkostnad. Det är viktigt att här framhålla att ett offentligt åtagande kan vara helt eller delvis avgiftsfinansierat och att ställningstaganden till finansieringen är beroende av många faktorer.

#### 9.1.2 Grundläggande motiv

##### Samhällets behov av informationen

Lantmäteriverkets uppgift att producera, förvalta och tillhandahålla grundläggande fastighetsinformation och geografisk information har stor betydelse för andra verksamheter inom olika samhällssektorer.

Utan en fungerande infrastruktur för fastighetsinformation försvinner möjligheterna till en tillförlitlig och kostnadseffektiv hantering av verksamheter som rör omsättning, värdering, kreditgivning och beskattning av landets fastigheter. Fastighetsinformationen används också i en rad myndigheters och statliga bolags verksamheter samt i kommunerna.

Den geografiska informationen används i stor utsträckning för att utföra och effektivisera andra offentliga åtaganden inom statliga myndigheter och kommuner, t.ex. miljövård, samhällsbyggande och räddningstjänst. Lantmäteriverket fyller också funktionen som militärt kartverk, med Försvarmakten som den största enskilda användaren av geografisk information. Den geografiska informationen används också i ett antal olika tillämpningar inom jord- och skogsbruket, transport och kommunikationer, eldistribution, turism etc. Efterfrågan på den information Lantmäteriverket tillhandahåller ökar, liksom antalet användare av informationen och antalet tillämpningsområden. Tillväxten inom området geografisk informationsteknik är stark internationellt. Flera samhällsekonomiska studier indikerar att investeringar i fastighetsinformation och geografisk information ger nyttoeffekter i samhället som klart överstiger investeringskostnaderna. Den samlade verksamhet kring geografisk information och fastighetsinformation som skapades genom omorganisationen 1996 ger en bättre möjligheter att nå hög samhällsnytta.

### Nationalekonomiska motiv

Det är av flera skäl inte troligt att fastighetsinformation och geografisk information skulle vara tillgängliga i tillräcklig omfattning utan ett starkt offentligt åtagande. Det gäller såväl informationsinnehåll, kvalitet, rikstäckning som infrastruktur. Nyttan av informationen är fördelad på många olika användare inom olika samhällssektorer, där var och en inte har tillräckligt stor nytta för att vara motiverad att göra de stora ekonomiska åtaganden som krävs för uppbyggnad, drift och ajourhållning av informationen. Informationen har på detta sätt likheter med annan infrastruktur som vägar och järnvägar, dvs. kollektiva nyttigheter. Ett annat motiv för ett offentligt åtagande är att produktion och förvaltning av informationen sannolikt medför ett sådant förhållande mellan fasta och rörliga kostnader att en marknadsimperfection i form av ett naturligt monopol uppstår. Vid en sådan situation är det omöjligt att bedriva företagsekonomiskt lönsam verksamhet till ett samhällsekonomiskt effektivt pris.

## Några utgångspunkter för överväganden kring det offentliga åtagandet

- Det offentliga åtagandet inom informationsförsörjningen kan inte direkt härledas ur några generella förvaltningspolitiska, konkurrenspolitiska eller andra principer. Inte heller finns principer för det offentliga åtagandets utformning vad gäller samhällets försörjning med grundläggande information som direkt kan tillämpas. Åtagandet måste utformas genom en förutsättningslös prövning av de verksamhetsmässiga förutsättningarna i förhållande till de generella principerna. Villkoren skiljer sig åt för olika delar av samhällets infrastruktur för grundläggande information. Åtagandet är inte statiskt, en process för löpande omprövning måste skapas. Ansvaret för att bygga upp ett lägenhetsregister och ett eventuellt nationellt arkiv för satellitbilder kan här tas som illustrerande exempel.
- I flera avseenden är den nationella försörjningen med fastighetsinformation och geografisk information beroende av ett väl utvecklat och väl fungerande samarbete mellan staten och kommunerna. Att tillse att ett sådant samarbete finns är en viktig del i statens övergripande ansvar för informationsinfrastrukturen. Vi menar att det finns goda skäl att närmare utreda hur kommunernas, och andra parter, medverkan i nationella infrastrukturprojekt skall kunna främjas och säkerställas. Det gäller t.ex. samverkan kring tätortsinformation, ett nationellt geodetiskt referenssystem, den nationella vägdatan och ett nationellt adressregister. Nationella helhetslösningar är här nödvändiga för att få ut full samhällsekonomisk nytta av de offentliga investeringarna i systemen och för en tillväxtfrämjande IT-utveckling.
- Utvecklingen inom IT och geografisk informationsteknik är snabb och användarnas krav på informationens kvalitet, tillgänglighet etc. växlar över tid. Dagens mest utvecklade tekniska lösningar kan vara allmängods om tio år. Detta innebär konkret att gränsdragningen mellan grundläggande information och vidareförädlad information samt mellan tillhandahållande och vidareförädling förändras över tid. Det offentliga åtagandet måste därför i flera avseenden hanteras på ett sätt som ger flexibilitet.

- En annan viktig utgångspunkt för det framtida offentliga åtagandet är den förskjutning från produktion/uppbyggnad av databaser till förvaltning av databaser, dvs. ajourhållning och utveckling av informationen, som är fullt genomförd redan inom 1–2 år.

Samtidigt med övergången till ett förvaltningsskede förefaller användarnas krav på informationen öka. Ny teknik och nya tillämpningsmöjligheter kräver data med hög kvalitet, aktualitet och tillgänglighet.

En effekt av dessa förändringar är att tyngdpunkten i verksamheten inte kommer att ligga i den nästan helt statsfinansierade produktionen, utan i den delvis användarfinansierade förvaltningen. En annan effekt är att verksamhetsfokus och målsättningar i än högre grad handlar om kvalitet och tillgänglighet och inte om kvantitet. Tidigare målsättningar om antal uppbyggda databaser, grad av rikstäckning etc. förlorar i betydelse och mer svårkvantifierade frågor som rör kvalitet, aktualitet och tillgänglighet hos befintliga data måste uppmärksammas i högre utsträckning. En ytterligare effekt är att kraven på Lantmäteriverkets förmåga att fånga upp och anpassa information och produkter efter användarnas behov ökar.

- En viktig utvecklingstendens är att det internationella och särskilt det europeiska samarbetet i frågor som rör informationsinfrastrukturerna växer. Det svenska offentliga åtagandet kommer successivt att behöva anpassas till europeiska riktlinjer vad gäller standarder, referenssystem, innehåll i den grundläggande informationen och villkoren för tillhandahållandet. En nära samverkan mellan Lantmäteriverket och Regeringskansliet behövs för att kunna påverka utformningen av de framväxande gemensamma riktlinjerna. Detta är betydelsefullt för att bibehålla och om möjligt förstärka Sveriges internationellt starka ställning inom lantmäteriområdet, för att minska kostnaderna för framtida anpassning till europeiska riktlinjer och för att öka möjligheterna till tjänsteexport. Ökade kunskaper krävs också om förhållanden i andra länder inom lantmäteriområdet. Behovet av och möjligheterna att göra europeiska jämförelser, eller benchmarking-studier, ökar. På lång sikt kan möjligen utvecklingen gå så långt att framställningen av geografiska data i stor utsträckning sker samordnat i Europa och många nationella kartverk avvecklas.

## Det offentliga åtagandet – grunddata, samverkan och utveckling för en bred användning i samhället

Fokus har de senaste åren flyttats från att försöka definiera ”grunddata” och ”basinformation” i syfte att fastställa och avgränsa ett offentligt åtagande till att diskutera ansvaret för informationsinfrastruktur och grundtjänster. Bl.a. har IT-kommissionen i olika sammanhang framhävt utvecklingen av vad man kallar den mjuka infrastrukturen, med samverkan och grundtjänster, som avgörande för hur snabbt och väl Sverige kan utvecklas inom IT-området. Databaser med grundläggande information kan sägas vara en nödvändig men långt ifrån tillräcklig förutsättning för utvecklingen.

Samhällets informationsinfrastruktur ska göra det möjligt att i digital form få tillgång till all den information som behövs inom offentlig förvaltning, i samhällstjänster till medborgarna, inom näringslivet och i vardagen. Mycket arbete krävs dock innan nödvändig information finns digitalt tillgänglig på ett sätt som gör den begriplig för olika datasystem och i olika tillämpningar. Det arbetet omfattar bl.a. standardiserade terminologier, system för metadata och olika allmänt tillgängliga tjänster för att nå och presentera information<sup>1</sup>.

I rapporten *Ökad användning av geografisk informationsteknik* (november 2000), som Lantmäteriverket utarbetade på regeringens uppdrag, framhölls också att statens ansvar för den grundläggande informationen måste utgå ifrån ett helhetsperspektiv på informationsinfrastrukturen och dess tjänster. I rapporten beskrivs en infrastruktur bestående av följande komponenter som bör hanteras inom ramen för ett offentligt åtagande

### 1. *Institutionellt ramverk*

Regelverk och administrativa strukturer för uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande av informationen. Här ingår bl.a. regler för finansiering, prissättning, upphovsrättsliga frågor och integritetsfrågor.

### 2. *Grundtjänster*

T.ex. de allmänna kartorna i digital form.

### 3. *Standarder*

Underlättar produktion, ajourhållning och användning av data.

---

<sup>1</sup> IT-samhällets mjuka infrastruktur, IT-kommissionens allmänna rapportserie, 46/2002.



*4. Tekniska lösningar och strukturer*

Gör det möjligt att söka, beställa, hämta och utbyta data.

*5. Samordning och samverkan*

T.ex. kring ajourhållning

*6. Väl utvecklade former för förmedling och överföring av data**7. Geodetiska referenssystem*

Ett konkret exempel på vikten av infrastrukturtänkande är statens och kommunernas ansvar för grundläggande geografisk information. Den statliga kartläggningen har omfattat skalområden från 1:10 000 och uppåt medan kommunerna ansvarar för mer storskaligt material. Statens respektive kommunernas ansvar för "grunddata" i detta sammanhang är historiskt betingat och har inte varit ifrågasatt. När papperskartor var slutprodukten var denna ansvarsfördelning kanske oproblematiske, i den digitala världen med nya användningsområden ställs nya krav på samverkan för att den fulla samhällsnyttan ska uppnås. I många verksamheter, och för utveckling av nya produkter och tjänster, är man beroende av såväl Lantmäteriverkets information som kommunernas tätortsinformation, i digital form. För att få rikstäckande data måste en aktör idag vända sig till varje enskild kommun och till Lantmäteriverket för leveranser, därefter göra den nödvändiga anpassningen av olika format m.m. till den egna tillämpningen. Något system för att samlat aktualisera informationen finns inte, inte heller gemensamma villkor för tillhandahållandet eller garantier för långsiktighet i leveranserna. Här finns ett stort samordningsbehov för att åstadkomma en effektiv informationsförsörjning.

Detta menar vi är ett bra exempel på att ett offentligt åtagande bör innefatta samordningsuppgifter och utveckling av vissa bas-tjänster för att åstadkomma rikstäckande och långsiktig informationssamordning och därmed främja användning och vidareförädling.

Frågan om vilken information som är att betrakta som grunddata har penetrerats i många olika sammanhang och man kan konstatera att svaren har varit av övergripande och principiell natur. När det gäller frågan om Lantmäteriverkets "grunddata" kan man med stöd av dessa principer hävda att dessa i huvudsak utgörs av den geografiska information som byggts upp i enlighet med den av

statsmakterna fastställda långsiktiga planen, och av informationen i fastighetsregistret, vars innehåll är författningsreglerat.

Vi har inte funnit att informationen som sådan har ifrågasatts i några sammanhang. Istället är det högre kvalitet, mer aktuell information, andra uttags- och urvalsmöjligheter som efterfrågas av användarna, vilket i sig visar att frågan om ”vilka data” som ska betraktas som ett offentligt åtagande måste kompletteras med ”i vilken form, med vilken aktualitet, standard etc.” Svaren på de senare frågorna kan variera över tiden, efter nya användningsområden eller nya tekniska möjligheter. Ett exempel på användningsanpassning av den grundläggande informationen är det Fastighetsprisregister<sup>2</sup> som skapades i mitten av 90-talet för att sammanställa och bevara uppgifter om fastighetsöverlåtelse, för att fastställa fastighetstaxeringens riktvärdeområden, för värdering i samband med fastighetsöverlåtelse för kreditgivning och för fastighetsprisstatistik. I sig innehåller Fastighetsprisregistret ingen annan grundinformation än fastighetsregistret, men för fastigheter som överläts sparas uppgifter från fastighetsregistret i en särskild bas.

Ett annat exempel är den ändringsdatabas som skapats för att göra det möjligt för alla användare att få aviseringar om förändringar i fastighetsinformationen för ett visst fastighetsbestånd och inte behöva hämta all information inom ett visst administrativt område.

Större förändringar i grunddatainnehållet – det kan gälla utbyggnad, anpassning, avveckling m.m. – måste utgå ifrån krav i användarleden och bör underställas regeringens prövning. Det finns ett antal exempel på redan genomförda och planerade större förändringar i form av utvidgningar i den information Lantmäteriverket förvaltar. Fastighetsdatasystemet kompletterades med ett byggnadsregister 1992–93, efter regeringsbeslut och med särskilda anslag. Uppbyggnaden av ett elektroniskt pantbrevsregister i anslutning till fastighetsdatasystemet påbörjades under 90-talet och innebär en effektivare och säkrare pantbrevshantering. Pantbrevsregistret är avgiftsfinansierat och författningsreglerat.

En lagrådsremiss bereds f.n. inom Regeringskansliet för att möjliggöra en av riksdagen beslutad registerbaserad hushållsstatistik, vilket bl.a. innebär uppbyggnad av ett lägenhetsregister i anslutning till fastighetsregistret. En tidigare utredning (SOU 1998:80) med förslag om att inrätta ett bostadsrättsregister i

---

<sup>2</sup> Fastighetsregistret innehåller inte några historiska uppgifter om köp m.m.

anslutning till fastighetsregistret för säkrare hantering av uppgifter om ägare, pantförskrivningar m.m. har nyligen åter aktualiserats. Ett förslag att inrätta en särskild miljödel i fastighetsregistret bereds f.n. inom Regeringskansliet<sup>3</sup>.

Inom det geografiska området har bl.a. EU-direktiv påverkat informationsinnehållet under de senaste åren, landtäckedatabasen Corine är ett exempel. EU:s Inspire-initiativ kommer också med all sannolikhet att påverka det offentliga åtagandet och Lantmäteriverkets verksamhet. När det gäller framtida inskränkningar i information eller standardprodukter av mer genomgripande karaktär, t.ex. att slopa framställning av vissa kartserier eller ajourhållning av vissa teman som t.ex. våtmark, bör dessa konsekvensbedömas i användarleden och prövats av regeringen.

Prövningen av det offentliga åtagandet när det gäller samordning, informationskvalitet och annan användningsanpassning, utveckling av grundtjänster m.m. är en mer komplex uppgift. Här menar vi att det är viktigare att säkerställa en process för en sådan löpande prövning än att försöka precisera gränsen mellan användningsanpassning för en bred användning resp. kundanpassning eller att definiera vilka grundtjänster som kan ingå i ett offentligt åtagande.

### 9.1.3 Vad är grundläggande information?

#### Tidigare utredningar

På en övergripande nivå har det offentliga åtagandet för samhällsnyttig information som anses vara "basinformation", "grunddata" eller "grundläggande information" behandlats av flera statliga utredningar under andra halvan av 1990-talet.

Grunddatabasutredningen (1997:146) fann att det var ett offentligt åtagande att långsiktigt säkerställa att vad utredningen kallade samhällets "basinformation" tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga kostnader. Utredningen fann att vissa "grunddata" utgjorde kärnan i det offentliga åtagandet för informationen och definierade grunddata som uppgifter vilka

- identifierar fysisk eller juridisk person eller egendom eller utgör geografisk lägeskomponent,

---

<sup>3</sup> Lantmäteriverket, Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 2002.

- äger beständighet i tiden och
- har en bred användning och därför efterfrågas allmänt.

Grunddatabasutredningen föreslog att data som var att betrakta som grunddata skulle författningsregleras. Regeringen ansåg dock att en sådan reglering skulle bli oflexibel att hantera och att både omfattning och enskilda uppgifter inom ramen för grunddata kunde ändras över tid. Tills vidare menade regeringen att grunddata kunde definieras som "...offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning."

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) slogs fast att en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information är ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen. Regeringens ställningstaganden gav dock ingen ledning i frågan om vad som skulle definieras som grunddata. Regeringen konstaterade endast att denna fråga hänger nära samman med motivet för det offentliga åtagandet.

År 2000 lämnade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som haft i uppdrag att inventera och analysera det allmännas ansvar för spridning av offentlig basinformation i elektronisk form sin rapport (Ds 2000:34). Arbetsgruppen drog slutsatsen att det inte var möjligt att generellt avgöra vilken information som skulle kunna sägas vara en del av ett offentligt åtagande vad gäller elektronisk information. Arbetsgruppen förordade istället en selektiv ansats där frågan om en viss typ av information skulle anses utgöra ett offentligt åtagande skulle bedömas från fall till fall.

Basinformation borde enligt arbetsgruppen utmärkas av att den hade en frekvent och mångsidig användning och att det fanns ett varaktigt behov av informationen. Med mångsidig användning avsågs att informationen skulle ha en bred användning inom olika områden och enkelt kunna kombineras och användas tillsammans med uppgifter inom andra informationssystem. Om en viss typ av information uppfyllde ovanstående kriterier och till största delen tillgodosåg behov inom offentlig förvaltning borde den utgöra ett offentligt åtagande enligt arbetsgruppen. Om informationen primärt användes av privata aktörer krävdes enligt arbetsgruppen särskilda motiv för att informationen skulle utgöra ett offentligt åtagande.

### Information inom ett offentligt åtagande ur ett användarperspektiv

Lantmäteriverket har formulerat en egen målbild för verksamheten inom området grundläggande information med en definition av basinformation som inte strider mot tidigare försök till avgränsningar, men som kan användas som ett komplement. Inte minst viktigt är att peka på ansvaret för Forsvarsmaktens behov av information, men också att väga in informationens betydelse för vidareförädling och utveckling av tjänster liksom allmänhetens behov av informationen:

Enligt denna målbild syftar det offentliga åtagandet inom fastighetsinformation och geografisk information till att tillhandahålla information som

- svarar mot den offentliga sektorns behov,
- tillgodoser försvarsmaktens behov av information såväl i fredstid som vid kris och krig,
- bidrar till att effektivisera den offentliga sektorns verksamheter och utveckla kommunikationen med medborgare och andra som berörs av verksamheterna,
- ger goda förutsättningar för vidareförädling och utveckling av nya produkter och tjänster inom informationsområdet, samt
- motsvarar behoven av lättillgänglig och direkt användbar information hos allmänhet, organisationer och företag.

### Vad är att betrakta som grundläggande geografisk information?

De tidigare utredningarna visar att geografisk information har ansetts höra till den grundläggande information som bör ingå i ett offentligt åtagande. Det råder inte heller någon tvekan om att den geografiska informationen generellt sett uppfyller kriterierna om frekvent och mångsidig användning. Det är också så att informationen huvudsakligen används i offentliga verksamheter.

De analyser av samhällets grundläggande information som genomförts av ovan beskrivna utredningar har dock genomförts utifrån ett generellt och principiellt perspektiv. De kriterier som angetts för vilka data som skall anses vara grunddata eller en del av den grundläggande informationen har därför varit så pass vida att de inte ger någon direkt ledning för att bedöma det offentliga åtagandets avgränsning för ett enskilt informationslag. Inte heller har

man utgått ifrån samhällets, dvs. den offentliga sektorns, allmänhetens och näringslivets, behov av en fungerande informationsinfrastruktur och olika parter del i denna, som t.ex. ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och mellan stat och kommun. Vi menar att diskussionen av det offentliga åtagandet för Lantmäteriverket inom informationsförsörjningen måste utgå ifrån det samlade behovet av geografisk information, och ses efterfrågestyrt och inte i ett producentperspektiv. Ett konkret exempel är information om "vägar" som måste anses tillhöra kategorin geografiska grunddata. Vägdata omfattar dock allt ifrån översiktliga vägsträckningar, väglänkar, noder, adresser, viadukthöjder, bärighet, hastighetsbegränsningar och gator i tätort till skogsbilvägar. Vägdata produceras av flera myndigheter, av kommunerna och av näringslivet och vägdata i olika former används i en mängd olika sammanhang i samhället. Det förefaller inte fruktbart eller meningsfullt att här avskiljt söka definiera Lantmäteriverkets ansvar för grunddata eller ett offentligt åtagande utan att se till användarnas behov och till en effektiv infrastruktur för väginformation i samhället. Vägdata är också ett bra exempel på information där inte bara nationella överväganden måste göras. Det inom EU initierade projektet EuroRoads är ett exempel på detta.

Om grunddata eller grundläggande geografiska data ändå måste specificeras finns en något mer konkret och operationell definition i Lantmäteriverkets förslag till inriktning av verksamheten under 1990-talet (LI94). Där definieras begreppet grundläggande geografisk information som den analoga och digitala information verket har ett samhällsuppdrag att ta fram, bildmaterial (flygbilder, ortofoton), databaser, och allmänna kartor.

Detta sätt att resonera kring den grundläggande informationen har en poäng så till vida att informationsinnehållet i statsuppdraget har prövats i samband med regeringens ställningstagande till den långsiktiga planen och till Lantmäteriverkets budgetförslag. Till det statsuppdrag som framgår av den långsiktiga planen bör också läggas de senare mål för databasuppbyggnad som regeringen angett i regleringsbrevet, i den mån dessa medför några tillägg till den ursprungliga planen. Det offentliga åtagandet kan dock omfatta mer än statsuppdraget, eftersom det inte finns någon direkt koppling mellan den grundläggande information som "beställs" i den långsiktiga planen och anslagen till Lantmäteriverket.

Lantmäteriverkets grundläggande geografiska information består med detta synsätt av den information som helt eller delvis byggs

upp med utnyttjande av statliga anslag. Dessa baser innehåller i sin tur data om ett stort antal objekt (t.ex. byggnader, sjöar, vägar, kraftledningar). Denna informationsmängd utgör den grundläggande geografiska information som ingår i det offentliga åtagandet. I det offentliga åtagandet ingår att förvalta och utveckla informationen med utgångspunkt i användarnas behov. I det offentliga åtagandet ingår också att vissa särskilda produkter och tjänster skall framställas och tillhandahållas, t.ex. de allmänna kartorna, med målet att åstadkomma största möjliga samhällsnytta.

### Vad är att betrakta som grundläggande fastighetsinformation?

Vilken fastighetsinformation som är att betrakta som grundläggande, och därmed som ett offentligt åtagande är i stor utsträckning definierat i författningar. Lagen (2000:224) om fastighetsregister reglerar att det skall föras ett fastighetsregister som skall ge offentlighet åt den information som ingår i registret. I förordningen om fastighetsregister (2000:308) finns detaljerade bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter som skall ingå i fastighetsregistret. I lagen (1994:448) och förordningen (1994:598) om pantbrevsregister regleras det pantbrevssystem som sedan mitten av 90-talet finns i anslutning till informationen i fastighetsregistret.

Det innehåll i fastighetsregistret som definieras i författningarna kan dock inte uppfattas som statiskt. Det bör åligga Lantmäteriverket att utifrån användarnas behov fortlöpande pröva både det författningsreglerade innehållet i fastighetsregistret och övrigt innehåll samt lämna förslag till regeringen i de fall det kan vara motiverat att ta bort eller inkludera ny information. Frågor om ny information i registret kan också väckas av regeringen, t.ex. det särskilda uppdrag Lantmäteriverket haft att utreda frågan om en särskild miljödel i fastighetsregistret, som avrapporterats och nu är under beredning.

#### 9.1.4 Gränsdragningen mot vidareförädling

En principiell utgångspunkt för ett offentligt åtagande inom informationsförsörjningen är att det inte skall omfatta några former av vidareförädling av den grundläggande informationen. Med vidareförädling avses att informationen anpassas eller kompletteras för

att möta behoven hos en särskild kund eller kundgrupp. Denna utgångspunkt är viktig för att inte minska utrymmet för en livskraftig privat sektor av informationsförädlare. Vid utredningens möten med privata företag har ibland hävdats att vissa tjänster som ingår i Lantmäteriverkets tillhandahållande, t.ex. webbprodukterna FastighetSök för alla och Historiska kartor, ligger utanför ramen för vad som kan ingå i uppgiften att tillhandahålla grundläggande information. Samtidigt är det angeläget att tillhandahållandet av den grundläggande informationen är anpassat för en bred användning och vidareförädling och fortlöpande utvecklas i takt med teknikutvecklingen och användarnas behov. Inte minst vidareförädlarna gör anspråk på anpassning av informationen till sina respektive verksamheter, nya gränssnitt, olika urvalsmöjligheter, leveranssätt, format, öppettider etc. Vi har heller inte funnit någon europeisk kartmyndighet som idag inte erbjuder tjänster och produkter via nätet. Behovet av anpassning av informationen och ett dynamiskt tillhandahållande uttrycks också i det nuvarande regleringsbrevets målsättningar.

Frågan är vilka principer som bör styra avvägningen mellan användningsanpassning, ett aktivt tillhandahållande och en ur konkurrenssynpunkt olämplig vidareförädling. En grundprincip som tillämpas av Lantmäteriverket idag är att de anpassningar av tillhandahållandet som görs inom ramen för statsuppdraget skall vara tillgängliga för alla användare på samma villkor. Detta innebär att en anpassning av en tjänst eller produkt endast för kund x inte är acceptabel som en del av tillhandahållandet, medan däremot t.ex. införande av ett nytt överföringsformat för informationen är acceptabelt om det nya formatet främjar en bred användning och är öppet för alla. Detta kan uttryckas som en skillnad mellan *användaranpassning* och *användningsanpassning*.

### Användningsanpassning – användaranpassning, en nyckelfråga

En central fråga för framtiden är hur Lantmäteriverkets grundläggande information skall anpassas för användning och vidareförädling. För inte så länge sedan var de periodiskt utgivna tryckta kartorna den enda "användningsanpassade" geografiska informationen och en-fastighetsfrågor via fasta terminaluppkopplingar mot fastighetsdatasystemet, under kontorstid, den enda för fastighetsinformation. Färdigställandet av de grundläggande geografiska



databaserna, ny teknik, nya användare och nya användningsområden har successivt och i grunden ändrat både förutsättningarna för och kraven på anpassning, utveckling och tillhandahållande.

Användaranpassning av informationen, för hög tillgänglighet och effektiv användning, lyftes av regeringen fram i prop. 1994/95:166 som en av Lantmäteriverkets huvuduppgifter i informationsförsörjningen. Efter att ha fått stå tillbaka för uppbyggnadsinsatserna kommer frågan om anpassning och utveckling framöver att stå i fokus.

Det övergripande målet för informationsförsörjningen bör vara att åstadkomma en bred användning av den grundläggande informationen för utveckling av olika delar av samhället. Användningsanpassning av informationen bör grundas på bedömningar av samhällsnyttan och på de krav som olika användare ställer. IT-kommissionen har i olika sammanhang fört fram begreppet "grundtjänster" i samband med resonemang om utveckling av de offentliga informationsresurserna.

Det är viktigt att inte se Lantmäteriverkets grundläggande information som en isolerad företeelse i sammanhanget. Utifrån ett användarperspektiv måste målet vara att åstadkomma en effektiv informationsinfrastruktur, där bl.a. data från olika källor är samordnade. Den nationella vägdatabasen, NVDB, med målet att samla och tillhandahålla väginformation från kommunerna, Vägverket, Lantmäteriverket och skogsnäringen, kan tas som ett exempel. Skånekartan, där 33 kommuners tätortsinformation kompletterad med Lantmäteriverkets småskaliga information kan tillhandahållas samlad från en och samma källa, är ett annat exempel. Samverkan mellan kommunerna, Lantmäteriverket, Posten AB och Riksskatteverket kring ett effektivt system för samhällets adressförsörjning är ytterligare ett. Lantmäteriverkets framtida insatser måste vara en del i den samlade nationella verksamheten kring den grundläggande informationen och ett led i samverkan för att åstadkomma en effektiv verksamhet, med system, information, användningsanpassade grundtjänster och produkter. Vi menar att det finns ett stort behov av att ta fram en samlad strategi för nationell samverkan inom området geografisk information och fastighetsinformation.

Användningsanpassade produkter och tjänster kan i vissa fall nyttjas direkt av användarna, som exempel kan nämnas de tryckta

kartorna, FastighetSök<sup>4</sup> på Internet och liknande grundläggande webbtjänster eller Fastighetsaviseringar, ett abonnemang på förändringar i fastighetsregistret för ett visst fastighetsbestånd. Men i allt högre grad väntas distribution och vidareförädling utföras av företag på en marknad där informationen ytterligare anpassas för olika kunders behov. Några exempel här är system för kreditbedömningar och fastighetsförmedling eller system för transportplanering och bilnavigering.

Kraven på användningsanpassning från användare och vidareförädlare kan grovt indelas i två kategorier

- informationsinnehåll och informationskvalitet
- former och villkor för tillhandahållandet

Informationsinnehållet bedöms vara förhållandevis stabilt över tiden. Större förändringar sker i allmänhet efter överordnade beslut. Kvalitetskraven kan vara svårare att bestämma. Krav på strukturen i de data, noggrannheten i redovisningen, aktualiteten i uppgifterna varierar mellan användarna och över tiden, men det torde vara möjligt att fastlägga flertalet användares minimikrav. Integreringen av Lantmäteriverkets fastighetsinformation och geografiska information är ett sådant krav, förbättrade höjddata ett annat.

Tillhandahållandet innehåller flera dimensioner, som t.ex. att produkter och tjänster är tillgängliga, i allmänhet numera är 24 timmar numera. Hur informationen tillhandahålls, on-line, via aviseringar, uttag, hämtning eller i applikationer är en annan dimension. Olika former av urval i databaserna ("från kartblad eller kommuner till objekt", ändringsaviseringar istället för totaluttag etc.) och samordning mellan olika baser är ytterligare dimension.

Vi har konstaterat att såväl direkta användare som vidareförädlare ställer krav på anpassning och utveckling av den grundläggande informationen. Med användningen i fokus blir frågan om vilka användningsanpassade produkter och tjänster som infrastrukturen skall leverera en nyckelfråga. Tillgången till information och dess kvalitet måste bestämmas utifrån användares och vidareförädlares krav och behov. För låg kvalitet och bristande tillgänglighet leder till välfärd förluster genom lägre användning och nytta. För hög kvalitet genom en för långt driven förädling av grundinformationen kan hindra utvecklingen av marknaden för vidare-

---

<sup>4</sup> I grunden är denna samma tjänst som den ursprungliga VISA-frågan mot fastighetsdatasystemet, men här åtkomlig 24-timmar om dygnet, utan behov av terminaluppkopplingar och med en inbyggd kartpresentation.

förädling och kundanpassning. Informationsförsörjning är en föränderlig och dynamisk process. Att en gång för alla definiera vad som är "rätt" grundanpassning av informationen låter sig svårligen göras, eftersom teknik, användningsområden, information och marknaden förändras. Det är t.ex. fullt tänkbart att anpassning som vid en tidpunkt är nödvändig för att en viss användning eller vidareförädling skall komma till stånd, vid ett senare tillfälle helt kan överlämnas till marknaden.

Vi menar att det väsentliga är att finna former för att i samverkan med både direkta användare och vidareförädlare löpande prioritera olika användningsanpassningar och att göra bedömningar av hur långt det offentliga medverkan vid ett visst tillfälle skall sträckas för att främja både användning och marknad. Ett antal av de förslag vi lägger är avsedda att bidra till en sådan process.

- Geodatarådet (avsnitt 9.5.5) med referensgrupper blir ett organ för planering av den samverkan mellan olika aktörer inom den grundläggande informationsförsörjningen som måste till för att främja användning och vidareförädling.
- I Marknads- och konkurrensrådet (avsnitt 10.7.2.) kan en öppen behandling av frågor som rör gränserna för det offentliga åtagandet ske och principiella ställningstaganden efterhand inarbetas i en konkurrenspolicy
- I Lantmäteriverkets långsiktiga utvecklingsstrategi (avsnitt 9.5.6) skall överväganden och ställningstaganden också när det gäller framtida användningsanpassning finnas dokumenterade och lätt tillgängliga.
- Lantmäteriverkets aktiva stöd åt vidareförädlare att i applikationsutveckling m.m. nyttja den grundläggande informationen förväntas bidra till att marknaden successivt kan ta en större del av den anpassning som inte hänförs till informationskvalitet m.m.

Det är slutligen viktigt att utveckling och användningsanpassning för en bred användning utförs skilt från den uppdragsverksamhet som Lantmäteriverket enligt utredningens förslag också fortsättningsvis kommer att kunna bedriva.

## 9.2 Från uppbyggnad till informationsutveckling

**Utredningens förslag:** Vissa uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del bör efter beslut av regeringen även kunna föras av annan myndighet än lantmäterimyndigheten (avsnitt 9.2.3).

Som övergripande mål bör gälla att Lantmäteriverket skall upphandla alla större uppgifter inom informationsutveckling som inte uppenbart lämpar sig bättre för egenregiverksamhet eller ajourhållning vid källan (avsnitt 9.2.4).

### 9.2.1 Tillgången till grundläggande information

Förutsättningarna för att få tillgång till grundläggande data ur Lantmäteriverkets databaser är olika för fastighetsinformation och geografisk information. Det avser läget i uppbyggnaden, författningsstödet för uppgifterna, möjligheten att fånga förändringar och möjligheterna för användarna att få tillgång till informationen.

Den 20-åriga uppbyggnaden av digital fastighetsinformation var i huvudsak genomförd i och med att fastighetsdatareformen slutfördes 1995. Uppbyggnaden av de digitala geografiska databaserna i enlighet med den av riksdagen fastställda nioåriga planen<sup>5</sup> pågår fortfarande och kommer att avslutas under 2004.

Fastighetsinformation registreras som regel i samband med administrativa beslut och är författningsreglerad. För att fånga förändringar i den geografiska informationen är man för närvarande i stort sett hänvisad till periodisk uppdatering, som kan liknas vid nyuppbyggnad inom ett område.

För nyttjandet gäller olika regelverk för de två informationslagen. Även de tekniska möjligheterna till åtkomst skiljer sig åt. Fastighetsinformationen innehåller uppgifter som kan hänföras till en person, varför personuppgiftslagen (1998:204) styr användningen. Vidare reglerar fastighetsregisterlagen (2000:224) informationens innehåll och användning. Regleringen innebär att Lantmäteriverket för den övervägande delen av information och tjänster måste ha ett avtal med slutanvändaren.

För den geografiska informationen finns lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation som stöd för totalförsvarets granskning av spridning av viss information. För den geografiska

<sup>5</sup> (prop. 1993/94:100 bil. 15, bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94:185).

informationen hävdas, som i övriga europeiska länder, upphovsrättsligt skydd. Det innebär att avtal om nyttjanderätt tecknas med användaren. Avtalen om nyttjanderätter innebär att priset för en viss given datamängd kan differentieras efter användningssätt, antal nyttjare, eventuell vidareförädling etc.

För både fastighetsinformation och geografisk information gäller att vissa grundprodukter och tjänster idag kan hämtas via Internet. Standardiserade användningsanpassade urvalsmöjligheter har skapats för bägge informationsslagen.

Fastighetsdatareformen innebar bl.a. att en rad administrativa beslut som rör fastigheter skulle registreras vid källan i en gemensam databas och göras tillgängliga bl.a. via terminaluppkopplingar från myndigheter och banker. Systemen för ajourhållning utvecklades innan uppbyggnaden inleddes och infördes successivt i landet i den takt uppläggningsen blev klar. De viktigaste delarna i ajourhållningen är dagliga uppdateringar från inskrivnings- och lantmäterimyndigheterna som sker direkt i fastighetsregistret och de årliga uppdateringarna med en ny fastighetstaxeringslängd från Riksskatteverket.

Det finns delar av fastighetsinformationen som är under uppbyggnad eller som har kvalitets- eller aktualitetsbrister samt delar där rikstäckning och ajourhållning vilar på frivilliga överenskommelser med kommunerna. Den digitala registerkartan, DRK, och adressdelen i fastighetsregistret är exempel på två mer omfattande uppbyggnadsaktiviteter.

För den geografiska informationen gäller att uppbyggnaden prioriterats. Det innebär att aktualisering av informationen har fått stå tillbaka, liksom användningsanpassning av system och information. Detta trots att regeringen i prop. 1994/95:96 lyfte fram vikten av en effektiv ajourhållning samt användningsanpassning för hög tillgänglighet och effektiv användning. En bidragande orsak är att den extra finansiering om knappt 600 mnkr som Lantmäteriverket begärde för perioden inte beviljades. Lantmäteriverket pekade också 1993, i den fördjupade anslagsframställningen<sup>6</sup>, på att förvaltningen av redan uppbyggda baser under perioden fortsatt skulle ligga på en mycket låg nivå och att risken för kapitalförstöring var stor om extra finansiering inte kom till stånd.

---

<sup>6</sup> Fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97, Statens Lantmäteriverk.

Den geografiska informationen har i huvudsak byggts upp enligt den nioåriga plan som innehåller ett antal delar, varav de två tyngsta har varit

- grundläggande geodetisk verksamhet, bl.a. att åstadkomma kända samband mellan olika koordinatsystem i landet, en grund för utbyte av geografisk information och för satellitbestämd positionering (GPS), samt
- grundläggande geografisk information, bl.a. uppbyggnad av digital geografisk information, bildframställning och kartproduktion.

Omprioriteringar har gjorts underhand, bl.a. har en ambitionshöjning skett vad gäller uppbyggnaden av de grundläggande geografiska databaserna, GGD, till en följd av ökad efterfrågan och utvecklingen inom GIS-området. GGD används bl.a. för framställning av Fastighetskartan samt i de databaser som skapas för digitala produkter inom ramen för Geografiska Sverigedata, GSD.

Viss utveckling som inte förutsågs i den nioåriga planen har genomförts under perioden. Exempel på större insatser är uppbyggnad av en nationell vägdatas, uppbyggnad av en fjärranalysbaserad markanvändningsbas (Corine), vissa databaser/arkiv som geodetiska arkivet, bildarkivet, höjddatabanken, tätortsinformation m.m. samt utveckling av nya produkter och tillhandahållandesystem för Internet, t.ex. för de allmänna kartorna, ortofoto, historiskt kartmaterial m.m.

### 9.2.2 Ajourhållning och informationsutveckling

Lantmäteriverkets verksamhet inom informationsförsörjningsområdet går nu in i en ny fas. 2003 är sista året av den nioåriga planen för den produktion av geografisk information som regeringen och riksdagen beslutat<sup>7</sup> om. Arbetet med uppbyggnad kommer att avlösas av ökade insatser för förvaltning, komplettering, ajourhållning och fortsatt utveckling av databaserna.

En övergång till ett nytt skede utesluter inte att nya uppbyggnadsprojekt av rikstäckande karaktär kan bli aktuella. Lantmäteriverket har t.ex. uppdraget att förbereda uppläggningsen av ett rikstäckande lägenhetsregister som grund för registerbaserad hushålls-

---

<sup>7</sup> (prop. 1993/94:100 bil. 15, bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94 1993/94:185).

statistik, en rad myndigheter har i en särskild skrivelse till regeringen begärt att frågan om ett nationellt arkiv för satellitbilder skall utredas, frågan om ett nationellt bostadsrättsregister har åter väckts och rapporten från Lantmäteriverkets uppdrag i regleringsbrevet angående komplettering av fastighetsregistret med miljöinformation är under beredning i Regeringskansliet.

Som tidigare framgått har brist på finansiering inneburit att ajourhållning och utveckling av information och system prioriterats ned till förmån för uppbyggnaden. De centrala samordningsuppgifter i fråga om fastighetsinformation och geografisk information som både regering och riksdag menade att Lantmäteriverket skulle svara för har heller inte preciserats närmare.

Lantmäteriverket har i olika sammanhang redovisat projekt och utvecklingsinsatser som kommer att innebära behov av betydande investeringar i framtiden. I våra kontakter med användare har också en mångfald krav och förväntningar på en omfattande utveckling av Lantmäteriverkets information framkommit.

En övergripande plan för den framtida ajourhållningen och den övriga utveckling som användarna efterfrågar och som är angelägen för att främja en bred användning av informationen, är central för verksamheten.

I vår omvärldsanalys har framgått att den snabba utvecklingen av teknik och användning också förväntas innebära att nya krav efterhand kommer att ställas på både information och system. Att förutse utvecklingsbehoven på en mer detaljerad nivå låter sig dock bara göras på något eller några få års sikt. För att ta ett exempel finns Internet inte nämnt i den fördjupade anslagsframställning 1993 som var grunden för den nioåriga planen. Det är idag en självklar kanal för direktåtkomst till informationen i olika former. Man såg heller inga nya användare av den digitala geografiska informationen vid sidan av traditionella användare och allmänhetens behov bedömdes som litet. Här har utvecklingen visat att såväl kretsen av användare som användningsområden kontinuerligt utökas<sup>8</sup>. Nya tekniska lösningar för åtkomst och användning och en ökad kunskap i samhället om nyttoeffekter av geografiska informationssystem innebär inte bara ökad användning utan också ökade krav på system och information.

Ajourhållning av de uppbyggda databaserna samt utveckling av information och system är nyckelaktiviteter i Lantmäteriverkets

---

<sup>8</sup> Riksförsäkringsverket, Konsumentverket och Riksskatteverket kan tas som exempel på nya icke-traditionella användare av geografisk information.

framtida verksamhet. Användarnas synpunkter som vi inhämtat i olika former ger ett starkt stöd för omfattande satsningar på utveckling. Ny teknik och nya tillämpningsmöjligheter innebär krav på data med högre kvalitet, aktualitet och tillgänglighet.

Behovet av insatser för att vidmakthålla kvaliteten i de uppbyggda databaserna, utveckla informationsinnehållet, samt anpassa och tillgängliggöra informationen ställer höga krav på prioriteringar mellan olika delar av verksamheten. Dessutom behövs en ökad samverkan och samordning mellan olika aktörer. En sådan samverkan kommer att vara avgörande för möjligheten att skapa en infrastruktur för geografisk information med effektiva ajourhållningsprocesser och användarvänligt tillhandahållande av information från olika källor, vilket i sin tur är nödvändigt för att få ut de fulla samhällsekonomiska effekterna av de stora investeringar som gjorts i informationsuppbyggnad. En ökad samverkan inom det geografiska informationsförsörjningsområdet, främst mellan myndigheter och med kommunerna, har efterlysts av en rad tidigare utredningar och har också lyfts fram i av de användarkontakter vi haft. Behovet av ett samordningsansvar behandlas närmare i avsnitt 9.5.4

En effekt av övergången till ett utvecklingsskede är att verksamhetsfokus och mål i högre grad kommer att handla om kvalitet och tillgänglighet och inte om kvantitet. Tidigare målsättningar om antal uppbyggda databaser, procentuell rikstäckning etc. förlorar i betydelse och mer svårkvantifierade frågor som rör kvalitet, aktualitet och tillgänglighet hos befintliga data måste uppmärksammas i högre utsträckning. Det ställer också nya krav bl.a. på hur utvecklingsinsatser skall planeras- och återrapporteras.

En ytterligare effekt är att kraven på Lantmäteriverkets förmåga att fånga upp och anpassa information och produkter efter användarnas behov ökar. Användarinflytandet måste därför utvecklas. Det är också viktigt att kunna följa upp utvecklingen av användningen av informationen. Intäkter, antal kunder och försålda databaser är trubbiga instrument för att beskriva användning och nytta av olika produkter och tjänster. Nya sätt att beskriva och redovisa hur användningen av olika informationsslag och tjänster förändras bör tas fram för att intern och extern uppföljning och styrning. Lantmäteriverket bör ges i uppdrag att föreslå hur en sådan ny redovisning skulle kunna utformas.

Ytterligare en viktig fråga är att det internationella och särskilt det europeiska samarbetet i frågor som rör informationsinfra-



strukturerna växer (avsnitt 3.1). Det svenska offentliga åtagandet kommer successivt att behöva anpassas till europeiska riktlinjer vad gäller standarder, referenssystem, innehåll i den grundläggande informationen och villkoren för tillhandahållandet. En nära samverkan mellan Lantmäteriverket och Regeringskansliet kommer att behövas för att kunna påverka utformningen av de framväxande europagemensamma riktlinjerna. Detta är betydelsefullt för att bibehålla och om möjligt förstärka Sveriges internationellt starka ställning inom lantmäteriområdet, för att minska kostnaderna för framtida anpassning till europeiska riktlinjer och för att öka möjligheterna till tjänsteexport.

### 9.2.3 Utveckling av ajourhållningen

Riksdagen har tagit ställning till principen om registrering vid källan (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Principen innebär att registrering av information normalt bara skall ske en gång och data nyttiggöras så långt som möjligt i övriga databaser.

För *fastighetsinformationen* finns i huvudsak författningsstöd, ansvariga, rutiner och system för en kontinuerlig uppdatering. I vissa fall är uppdateringen dock beroende av att avtal om ersättning m.m. tecknas med kommunerna. Den gällande lagstiftningen hindrar också att vissa beslut kan registreras vid källan. Det gäller t.ex. länsstyrelsernas och kommunernas beslut om planer och bestämmelser som registreras av lantmäterimyndigheterna. I den digitala registerkartan saknas information från de kommunala lantmäterimyndigheterna, till följd av att utvecklingen av ett system för datautbyte inte har färdigställts men också som en följd av gällande författningsreglering.

Den hittills relativt sett begränsade aktualiseringen av den *geografiska informationen* har skett på samma sätt som uppbyggnaden, genom det som kallas periodisk ajourhållning och som kan liknas vid ny uppbyggnad. Det innebär fotogrammetrisk mätning av vägar, järnvägar, kraftledningar, byggnader, åkerkonturer och strandlinjer och kartering av övriga objekt på bildskärm från ortofoton och kartdatabaser, med kompletterande kontroller ute i fält. Delar av arbetet har utförts i egen regi av Lantmäteriverket, annat har upphandlats. För en begränsad del av uppdateringen har avisering från andra källor prövats.

Det finns mycket som talar för att kraven på aktualitet, riktäckning och garanterad kvalitet för delar av den geografiska informationen kommer att närma sig de krav som sedan länge ställts på fastighetsinformation. De användarenkäter och intervjuer som redovisas i kapitel 3 visar att bl.a. bristande noggrannhet, aktualitet eller riktäckning i den geografiska informationen idag medför att angelägen användning försvåras eller omöjliggörs. Utvecklingen av nya användningsområden inom den geografiska informationstekniken innebär t.ex. att det kan komma att uppfattas som lika självklart att den grundläggande informationen skall omfatta ett aktuellt vägnät med byggnadskopplade adresser, eller höjdinformation av god kvalitet<sup>9</sup>, som aktuella uppgifter om fastighetsägare och inteckningar.

Hittills har i förvaltning och ajourhållning funnits en tydlig åtskillnad mellan fastighetsinformation och geografisk information, av bl.a. historiska skäl. I allt fler tillämpningar och produkter integreras dock de bägge informationsslagen och olika aktualitet i karta och register blir allt svårare att hantera för användarna. I de enkäter och intervjuer som gjorts inom ramen för vår utredning visar det sig att användarna inte har kunskap om de olika förutsättningarna för aktualisering inte heller uppfattat att information från registerkartan, liksom adresserna, är fastighetsinformation och inte geografiskinformation. Gränsen mellan informationsslagen kommer dock successivt att bli mindre markant. Den av Lantmäteriverket planerade genomgripande omstruktureringen av databaserna innebär att en objektorienterad databasstruktur kommer att införas på några års sikt. Förenklat kan det beskrivas som att ett objekt, t.ex. en byggnad, inte längre kommer att vara helt olika företeelser i det skrivna registret och i de geografiska databaserna. Objektorienteringen kommer att påverka ajourhållningen – informationen bör uppdateras samlat – och medverka till att många av dagens skillnader mellan registerinformation och ”karta” kommer att försvinna. Det gäller både informationens aktualitet och dess gränssnitt mot användarna. En objektorientering innebär ett mer flexibelt tillhandahållande av inte minst den geografiska informationen jämfört med idag.

Enligt våra direktiv skall vi redovisa lämpliga verksamhetsformer för ajourhållning av register och andra databaser, redovisa när, var och hur ajourhållningen skall ske, vem som skall ombesörja denna

<sup>9</sup> T.ex. i GIS-system för räddningstjänst och polis, för positioneringstjänster och för riskhantering i planeringen.

samt principerna och villkoren för extern ajourhållning. Hinder mot en utökad användning av principen om ajourhållning vid källan skall också redovisas.

Vi har funnit att det inom ramen för utredningen inte är lämpligt att redovisa detaljerade förslag om uppdateringen av olika objekt i databaserna. Vi menar att frågan måste hanteras nära verksamheten, användarna och möjliga samverkansparter för att för varje objekt och tidpunkt hitta den optimala ajourhållning som ger önskad aktualitet och kvalitet till lägsta kostnad. Uppgiften bör ingå i Lantmäteriverkets verksamhetsansvar. Vi redovisar i det följande ett antal principiella iakttagelser och förslag. En av våra slutsatser är att inte bara uppbyggnad utan också uppdateringar är något som löpande måste prövas, med beaktande av nya tekniska och andra förutsättningar, kvarvarande hinder och aktuella behov i samhället. Våra förslag att ge Lantmäteriverket ett nationellt samordningsansvar inom området och att ett Geodataråd inrättas med representanter för viktiga ”producenter” inom området, skall ses som ett led i att åstadkomma en effektiv nationell informationsinfrastruktur. I en sådan är en effektiv ajourhållning grundläggande.

### **Ajourhållning av geografisk information – tidigare ställningstaganden m.m.**

I Lantmäteriverkets fördjupade anslagsframställning (FAF) 1994/95–1996/97 berörs ajourhållningen på ett övergripande plan. Verket konstaterar att ajourhållning och övrig förvaltning av databaserna är en viktig uppgift, att användare av databaser ställer högre krav på informationens aktualitet jämfört med kartanvändarna och att det därför är angeläget att databaserna uppdateras ofta och med koppling till användarbehoven. Regeringen lyfte också i den efterföljande proposition (1994/95:96) fram en effektiv ajourhållning som en framgångsfaktor för effektivitet och användarnytta.

Lantmäteriverket redovisade 1997 i en rapport<sup>10</sup> från ett regeringsuppdrag en strategi för ett heltäckande system för ajourhållning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Som övergripande långsiktiga mål angavs att

- ajourhållningen skulle ha ett användarperspektiv – dvs. databaserna skulle ha ett innehåll, en täckning, kvalitet och aktu-

<sup>10</sup> Regleringsbrevsuppdrag för budgetåret 1997, rapport Ökad samverkan vid ajourhållning av databaser med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

alitet som svarar mot användarnas behov – inom ramen för ekonomiska och andra begränsningar,

- ajourhållningssystemet skulle vara dynamiskt med hänsyn till teknik- och metodutveckling, stabilt över tiden, geografiskt heltäckande och kostnadseffektivt.

Som delmål angavs att

- en heltäckande bild av befintliga och presumtiva källor, en metadatabas, skall finnas senast vid utgången av år 1998.
- ett regelverk och en grundstruktur som beskriver ansvar, arbetsformer, ersättningsprinciper m.m. finns senast 1999.
- erforderliga standarder finns och används senast år 2000.
- samverkan är etablerad med samtliga statliga och kommunala myndigheter samt 50 procent av övriga källor senast år 2002.

Vi kan, som framgått av kapitel 6, konstatera att inget av målen har uppnåtts helt, men att de har fortsatt aktualitet. Vi kan också konstatera att flera mål är beroende av frivillig extern medverkan i utvecklingen, som standardisering, avtal om samverkan kring informationsutbyte m.m. vilket som kan bädda för goda lösningar men också för instabila system utan garantier för långsiktighet och rikstäckning och med höga transaktionskostnader.

### **Aktuell utveckling av ajourhållning**

Under 2003 har ett internt uppdrag inom Lantmäteriverket resulterat i ett förslag till plan för utveckling av ajourhållning m.m. som f.n. bereds inom verket. I rapporten, Lantmäteriverkets informationsutveckling 2003-07-04, redovisas också det aktuella läget för aktualisering av olika informationsslag. Enligt planen skall bl.a. informationen om geografi och fastigheter sammanföras till objektorienterade data i en gemensam systemlösning för en effektiv informationsutveckling och ett effektivt tillhandahållande. Lantmäteriverket efterlyser i rapporten ett tydligare ansvar i standardiseringsarbetet vilket är en förutsättning för en effektiv kontinuerlig ajourhållning. Ytterligare en förutsättning för att fler objekt i fastighetsregistrets allmänna del skall kunna ajourhållas av en beslutande myndighet är en lagändring som öppnar för annan än lantmäterimyndighet att föra registret.

Lantmäteriverket har genomfört en rad verksamheter de senaste åren som är led i en ajourhållningsstrategi, allt ifrån ett aktivt deltagande i STANLIS standardiseringsarbete, informationsmodellering, utarbetande av ramavtal för samverkan och ajourhållning till utveckling av tekniska system för informationsutbyte.

De led som behövs för att åstadkomma en fungerande informationssamverkan kan illustreras av arbetet med den nationella väg-databasen NVDB, en samverkan mellan Vägverket, Lantmäteriverket, skogsnäringen och kommunerna, och arbetet med Gränssnitt 2000 för en samlad nationell digital registerkarta. Arbetet med att ta fram gemensamma mål, besluta om ansvarsfördelning, genomföra informationsmodellering, standardisering, systemutveckling och inte minst ta fram avtal för finansiering, nyttjanderätter etc. är en lång och ofta mödosam process. I flera fall har det också visat sig att informationsutbytet är tekniskt svårare än man bedömt från början.

### Ajourhållning vid källan – behov av författningsändring m.m.

Nuvarande författningsreglering är som framhållits i många olika sammanhang ett hinder mot ajourhållning vid källan av planer, bestämmelser m.m. i fastighetsregistrets allmänna del. Vi föreslår därför ändringar som öppnar för att vissa beslut skall kunna registreras vid den beslutande myndigheten och inte bara vid lantmäterimyndighet.

Enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister (4 §) skall genom en hänvisning till 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:983) uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del föras in eller tas bort av lantmäterimyndigheten. Motsvarande befogenhet har inskrivningsmyndigheten i fråga om uppgifter i fastighetsregistrets inskrivningsdel (19 kap. jordabalken). Vi föreslår att det öppnas en möjlighet för regeringen att föreskriva att uppgifter får föras in eller tas bort även av andra myndigheter än lantmäterimyndigheten genom ett tillägg till nuvarande 4 § nämnda lag. En hänvisning till denna bestämmelse bör för tydlighetens skull införas i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen. En sådan ordning gäller redan nu för uppgifter i övriga delar av fastighetsregistret och för tilläggsinformation.

Vi menar dock att tydliga kvalitets- och kompetenskrav måste ställas och vara uppfyllda innan en myndighet blir godkänd som

ajourhållare. Vi menar också att noggranna överväganden bör ligga till grund för beslut om ajourhållning av olika informationslag vid källan. Användarnas behov av aktualitet och kvalitet samt de eventuella kostnader som kan uppstå måste ingå i bedömningen. Nyttan för användarna måste uppväga eventuella ökade transaktionskostnader i form av avtalshantering, utbildning, råd, stöd och tillsyn, systemutveckling och förvaltning.

### Slutsatser

Vi har funnit att hinder för "ajourhållning vid källan" i många stycken sammanfaller med hinder för hela utvecklingen inom området geografisk informationsteknik. Vi har också funnit att en stor del av de åtgärder som tidigare identifierats har fortsatt giltighet.

Vi menar att

- ett samordningsansvar för geografisk information och fastighetsinformation i Sverige bör tilldelas Lantmäteriverket
- ett nationellt geodetiskt referenssystem är en förutsättning bl.a. för ett effektivt utbyte av geografisk information med hög kvalitet mellan olika verksamheter och bör införas skyndsamt
- ökade satsningar på utveckling av gemensamma standarder och informationsmodeller behövs och att användningen av befintliga standarder på olika sätt behöver främjas
- samverkansprojekt som den nationella vägdatatabasen, den nationella digitala registerkartan och basadressregistret bör följas upp och eventuella hinder för fullföljande undanröjas
- olika myndigheters ansvar för att bidra till informationsinfrastrukturen bör tydliggöras
- samverkan mellan staten och kommunerna fortsatt måste utvecklas.

Våra förslag att ge Lantmäteriverket ett nationellt samordningsansvar inom området och att ett Geodataråd inrättas med representanter för viktiga "producenter" inom området, är led i att åstadkomma en effektiv nationell informationsinfrastruktur. I en sådan är en effektiv ajourhållning en av grunderna.

#### 9.2.4 En ny grundinställning till upphandling

I våra direktiv allmänna utgångspunkter anges att ”Produktion /...../ skall ske på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt samtidigt som kraven på kvalitet och tidsmässigt utförande tryggas. Härvid utgör bl.a. principen om registrering vid källan en viktig utgångspunkt.”

Sedan 1997 har Lantmäteriverket haft ett explicit krav om extern upphandling av uppbyggnad av de digitala geografiska databaserna. I regleringsbrevet för år 2003 anges att ”Vid produktion av grundläggande geografisk information skall ökad effektivitet åstadkommas genom utnyttjande av upphandling i konkurrens. Denna upphandling skall vidareutvecklas och som lägst uppnå intervallet 20–25 procent”. Kravet har varit oförändrat sedan 1998.

Erfarenheterna av den upphandling som genomförts är till övervägande delen klart positiva (se avsnitt 6). Detta framgår av Statskontorets rapport, de bedömningar Lantmäteriverket redovisat i olika former och av synpunkter från konkurrenter. Upphandlingen har varit totalt sett lönsam, de direkta produktionskostnaderna har kunnat sänkas, omvärldens förtroende har ökat och viss teknikutveckling har implementerats snabbare. Några negativa synpunkter som framförts är för kort tid för att införa ett upphandlingsförfarande, otydligt formulerade mål från staten, förlängd produktionstid, ojämn kvalitet i leveranser och missbedömningar av en potentiell marknad.

Den årliga produktionen av geografisk information minskar nu kraftigt, från knappt 130 mnkr år 2002 till ca 20 år 2006 (se kapitel 12). Uppbyggnad ersätts av ökade satsningar på ajourhållning och utveckling av kvalitet i databaser och register. Det innebär att målen för upphandlingen bör omprövas och omformuleras. Ett övergripande mål bör vara att extern upphandling skall användas som ett medel för att åstadkomma en effektiv verksamhet i den grundläggande informationsförsörjningen. Ett sådant mål innebär att man för alla större insatser som inte utgör myndighetsutövning, inte bara produktion av geografisk information, skall göra en bedömning av när det är mest lämpligt att upphandla externt jämfört med att bygga upp registrering vid källan eller utföra i egen regi. Sådana bedömningar bör också omprövas löpande eftersom teknikutveckling eller användarnas behov kan ändra på de grundläggande förutsättningarna.

Lantmäteriverket har byggt upp vad Statskontoret kallar en väl fungerande ”upphandlingsinfrastruktur” med hög kompetens och fungerande rutiner som ger goda förutsättningar för upphandling i större skala inom nya områden inom ramen för de utvecklingsprojekt Lantmäteriverket kommer att driva. Kostnader för att bygga upp en upphandlingsfunktion är alltså redan tagna. För att avgöra vilka nya uppgifter, utöver flygfoto, fotogrammetri m.m., som lämpar sig för upphandling måste olika moment i utvecklingsprojekt, kvalitetshöjning och ajourhållning först beskrivas och en analys av effekterna av olika utförande alternativ genomföras. För detta krävs tid, vilket också Statskontoret påpekar i sin utvärdering.

Vi menar att extern upphandling bör övervägas för alla större moment i informationsutveckling och i nya större projekt, också för fastighetsinformation, och att skälen för att välja arbete i egen regi eller registrering vid källan särskilt redovisas. Utöver kostnads-, kvalitets- och tidsaspekter skall t.ex. rättssäkerhet, försvarsintressen, främjande av ajourhållning vid källan och den aktuella eller potentiella marknadssituationen beaktas.

Vi ställer oss också bakom den kritik som riktats mot att ange ett mål för upphandlingen som en procentandel av kostnaderna för en viss (inte heller klart definierad) verksamhet. Det innebär att höga anbud, som kan tyda på dåligt genomförd upphandling, ger bättre måluppfyllelse än om man lyckas pressa kostnaderna radikalt. I en förvaltningsfas kan dessutom Lantmäteriverket tvingas välja upphandling framför registrering vid källan för att uppfylla ”kvoten upphandlat” även om det senare skulle vara mer kostnadseffektivt och användaranpassat.

Vi menar att som övergripande mål bör gälla att Lantmäteriverket skall upphandla alla större uppgifter inom informationsutvecklingen som inte uppenbart lämpar sig bättre för egenregiverksamhet eller ajourhållning vid källan. Lantmäteriverkets bedömningar skall redovisas öppet och tydligt. Den marknads- och konkurrenspolicy som vi föreslår skall utarbetas bör utformas så att den kan ligga till grund för generella ställningstaganden.

Av återrapporteringen till regeringen bör framgå vilka moment som utförts i egen regi, ”vid källan” eller upphandlats, liksom Lantmäteriverkets bedömning av utfallet – kostnadseffektivitet och hur användarnas behov uppfyllts.



### 9.3 Samverkansprojekt och större utvecklingsinsatser

**Utredningens förslag:** Lantmäteriverket ges ett uppdrag att utarbeta ett fördjupat underlag för en samlad bedömning av behovet av att höja kvaliteten i fastighetsregistret (avsnitt 9.3.2).

#### 9.3.1 Samverkansprojekt

En god nationell försörjning med fastighetsinformation och geografisk information som främjar en bred användning och ökad samhällsnytta kan bara åstadkommas genom en väl utvecklad och väl fungerande samverkan och samordning mellan myndigheter, mellan stat och kommun och i viss utsträckning mellan offentlig och privat sektor. Att skapa gynnsamma förutsättningar för ett sådant samarbete är en viktig del i statens övergripande ansvar för informationsinfrastrukturen.

Det finns flera exempel på pågående och planerad uppbyggnad av vad man kan kalla delar av en nationell infrastruktur inom det geografiska informationsområdet. Vi har på olika sätt erfarit att en helhetssyn saknas och att det finns ett behov av att tydliggöra de offentliga aktörernas olika roller i den nationella informationsförsörjningen – inte minst kommunernas medverkan i den nationella informationsförsörjningen.

Lantmäteriverket medverkar i en rad nationella samverkansprojekt såsom den nationella vägdatan, NVDB, en nationell digital registerkarta, NDRK, ett nationellt geodetiskt referenssystem, ett rikstäckande adressregister och i samverkan med kommunerna kring tätortsinformation.

Under vårt arbete har vi erfarit att det inom flera av projekten finns svårigheter att åstadkomma rikstäckande lösningar av god kvalitet inom rimlig tid. Vi menar att det finns goda skäl att närmare granska hur kommunernas, och andra parter, medverkan i de olika nationella infrastrukturprojekten skall kunna främjas och säkerställas. Nationella helhetslösningar är nödvändiga för en bred användning, för att få ut full samhällsekonomisk nytta av de offentliga investeringarna i systemen och för en tillväxtfrämjande IT-utveckling. Lantmäteriverkets utveckling av ajourhållning vid källan är också i hög grad beroende av att infrastrukturprojekten fullföljs

- ett nationellt gemensamt referenssystem är grunden för ett effektivt datautbyte av god kvalitet, utan kostnadskrävande och komplicerade mellansystem,
- Lantmäteriverkets redovisning av det statliga och kommunala vägnätet samt skogsbilvägarna skall ajourhållas från NVDB,
- NDRK är förutsättningen för att olika användare skall kunna få tillgång till en rikstäckande samlad fastighetsindelning, ett behov som finns i många verksamheter. En fullständig Digital Sverigekarta bygger också på att NDRK färdigställs.

Problem och hinder kan vara av varierande slag, liksom de åtgärder som kan behövas för att undanröja dessa. Det kan gälla brist på en fungerande stöd- och rådgivningsverksamhet, brist på samordning och standarder, dåliga tekniska systemlösningar eller oenighet i frågor om ekonomisk ersättning och nyttjanderätter. Författningsreglering som behövs för att säkra kvalitet och kontinuitet i flera fall kan saknas eller vara dåligt anpassad till verksamheten.

Vi anser att det är angeläget att nationella infrastrukturprojekt där stat och kommun samverkar följs upp, att hinder för att projekten fullföljs identifieras och att olika alternativ för att främja projektens fullföljande övervägs. Kostnader för åtgärder bör då vägas mot den ökade nytta en fullföljd uppbyggnad skulle få i samhället.

De förslag vi för fram om en samordningsroll för Lantmäteriverket innebär att verket får ett ansvar för att uppmärksamma sådana hinder. Det Geodataråd vi föreslår kan vara ett lämpligt organ för beredning av åtgärdsförslag.

### **Den nationella vägdatan, NVDB**

Den nationella vägdatan, NVDB, med Vägverket som huvudman, har initialt byggts upp med data från Lantmäteriverket och Vägverket som grund. Ajouförlngen av vägnätet skall ske från skogsnärlngen, Vägverket och kommunerna. Ajouförlllare får ingen ekonomisk ersättning men tillgång till NVDB-data kostnadsfritt för det egna området. Från NVDB skall Lantmäteriverkets uppdateringar av vägnätet hämtas, dvs. den är en viktig del av ajouförlllningen vid källan.

Vägverket uppger att det inte har varit svårt att få skogsnäringen att delta i ajourhållningen<sup>11</sup>. Avtal om kommunal medverkan har däremot varit svåra att träffa. I början av 2003 har 39 kommuner, mest mindre, träffat avtal om medverkan. Ersättningsfrågan kan ha betydelse för utfallet, liksom de större kommunernas bedömning av den egna nyttan av utbytet. Kommunernas data behöver också i allmänhet anpassas.

I projektet har 170 miljoner kr hittills investerats i uppbyggnad och förvaltning, förvaltningskostnaden budgeteras till 40 miljoner kr i år och intäkterna bedöms uppgå till 500 000 kronor. NVDB-data tillhandahålls till uttagskostnad, intäkterna avspeglar ändå en relativt begränsad användning. En del i den ringa användningen kan vara att kommunernas medverkan inte säkerställts och att NVDB utan kommunernas medverkan har ett begränsat värde.

### Den nationella registerkartan, NDRK

Till fastighetsregistrets allmänna del hör enligt förordningen om fastighetsregister (2000:308) en digital registerkarta. En rikstäckande digital redovisning av fastighetsindelningen är av stor betydelse för många användare och användningsområden och kommer att kunna rationalisera många verksamheter, bl.a. genom den Digitala Sverigekartan. Inom områden med statliga lantmäterimyndigheter kommer fastighetsindelningen att färdigställas under 2003 och under treårsperioden som följer sker komplettering med planer m.m. För fastighetsredovisningen i tätorter inom område med statlig lantmäterimyndighet är Lantmäteriverket beroende av tillgång till kommunala kartdata. Produktionen är försenad pga. att avtal med vissa kommuner inte kunnat tecknas.<sup>12</sup>

En fullständig nationell digital registerkarta (NDRK) är också beroende av de kommunala lantmäterimyndigheternas (KLM) medverkan. Dessa har tillsammans med Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet under flera år arbetat för att ta fram avtal och arbetsmetoder samt skapa standarder och system för datautbyte. Systemutveckling och avtalstecknande har varit mer tidsödande än man från början bedömt och projektet är försenat.

---

<sup>11</sup> Skogforsk har gjort bedömningen att skogsnäringen kan tjäna 100 miljoner kr per år i underhåll och transporter om en nationell vägdatabas etableras.

<sup>12</sup> Lantmäteriverket Årsredovisning 2002.

Det finns också en risk att den digitala redovisningen förblir ofullständig genom att en kommunal lantmäterimyndighet med stöd av fastighetsbildningskungörelsens (1971:762) 30 § kan föra en analog registerkarta. En sådan ingår enligt 3 § i förordningen om fastighetsregister (2000:308) inte i fastighetsregistrets allmänna del. En heltäckande digital redovisning är alltså idag beroende av att samverkansavtal mellan Lantmäteriverket och kommunerna finns.

Samverkan kring den digitala registerkartan är av avgörande betydelse för en bred användning och ökad samhällsnytta. Lantmäteriverket har olika former av överenskommelser med alla kommuner utom en om samverkan kring den digitala registerkartan. Med vissa kommuner finns äldre avtal som begränsar Lantmäteriverkets möjligheter att använda informationen. Det finns en strävan att ersätta dessa äldre avtal med nya. Ett 100-tal kommuner har nya s.k. normalavtal som innebär att kommunerna ersätts för ajourhållning. En s.k. nyttoprincip tillämpas som innebär att kommunen får en viss del av Lantmäteriverkets intäkter från försäljning av den grundläggande informationen. Ersättningen till KLM-kommuner och till övriga kommuner är budgeterad till 5,5 respektive 2,5 miljoner kronor år 2003.

Vi anser att det är av stor vikt att en heltäckande redovisning av fastighetsindelningen, planer och bestämmelser snabbt kommer till stånd. Möjligheten att med stöd av fastighetsbildningskungörelsen föra en analog registerkarta bör utmönstras då de tekniska systemen för datautbyte mellan KLM och Lantmäteriverket utvecklats. I 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet anges som ett krav för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet att myndighetens informationssystem kommer att få en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet. Detta, menar vi, talar för att riksdagen menat att inte bara det nationella skrivna registret skall uppdateras av KLM utan även, då databaser och tekniken utvecklats, en nationell digital registerkarta.

### **Geodetiska referenssystem samt geodetisk mätning med GPS**

Lantmäteriverket har i rapporten *Geodesi 2000* presenterat ett förslag till långsiktig plan för en utvecklad geodetisk infrastruktur. Förslaget utarbetades med stöd av en extern referensgrupp. En plan för genomförandet har i samråd med Svenska kommunförbundet

utarbetats på uppdrag av regeringen. Regeringen har ännu inte tagit ställning i frågan.

Den geodetiska infrastrukturen är grundläggande för all hantering av lägesbunden information, men kännetecknas idag av bristande enhetlighet. Det finns i Sverige idag ca 700 olika referenssystem, och Lantmäteriverket och kommunerna arbetar i stor omfattning i olika referenssystem. Detta försvårar utbyte och samutnyttjande av geografisk information mellan myndigheter och kommuner och innebär problem för alla aktörer med behov av data från olika källor, i form av kvalitetsbrister, dubbelarbete och höga kostnader för att sammanföra och förädla data från olika källor. Bristen på enhetlighet är ett hinder mot ajourhållning vid källan. De befintliga referenssystemen är heller inte anpassade för modern satellitpositionering.

Lantmäteriverkets förslag innebär att ett nytt globalt anpassat referenssystem, SWEREF 99, och ett nytt höjdsystem införs nationellt. Reformen planeras pågå under en period om 5–7 år. Kommunernas medverkan i reformen är central. Lantmäteriverket bedömer att omfattande rådgivnings- och stödinsatser för kommuner och övriga användare är en grund för ett lyckat genomförande.

I rapporten föreslås också att en infrastruktur för noggrann mätning och positionering med satellit teknik, Nätverks-RTK, etableras i södra Sverige samt längs norrlandskusten. Nätverks-RTK kommer att effektivisera mätningens verksamhet för samtliga aktörer och vara grunden för utvecklingen av mer precisa tjänster för navigation och lägesbestämning. Nätverks-RTK underlättar och förbilligar dessutom de mätningar som krävs för att byta ut äldre och inhomogena lokala referenssystem mot det nya nationella.

Nyttan av enhetlighet och ökad möjlighet att samutnyttja data kommer alla producenter av lägesbestämd information till del. De stora nyttoeffekterna bedöms dock uppstå bland de användare, som bygg- och anläggningssektorn, och förädlare som får möjlighet att sambearbeta data från olika källor utan höga kostnader för att åstadkomma enhetlig geometri och god kvalitet.

Lantmäteriverket redovisar följande kostnader

- |  |         |
|--|---------|
| • Införande SWEREF 99  | 70 mnkr |
| • Införande av nytt höjdsystem, inkl anslutning av kommunala nät | 60 mnkr |
| • Nätverks- RTK, teknisk utrustning m.m.                         | 48 mnkr |

Den årliga driftskostnaden för Nätverks-RTK om 22 mnkr skall finansieras av avgifter från användarna.

De redovisade kostnaderna för att införa SWEREF 99 och ett nytt nationellt höjdsystem avser Lantmäteriverkets verksamhet inklusive rådgivning och stödverksamhet till kommuner och berörda statliga verk. Kommunernas kostnader har översiktligt bedömts till 136 miljoner.

Lantmäteriverket har enligt regleringsbrevet för 2002<sup>13</sup> i uppdrag att i samarbete med en eller flera kommuner inleda en försöksverksamhet för en övergång till ett nytt enhetligt nationellt referenssystem för lägesbestämning. I uppdraget ligger även att i samråd med andra myndigheter, bl.a. Försvarmakten, Banverket, Vägverket samt kommuner och Svenska kommunförbundet utarbeta en nationell strategi för ett införande samt att med utgångspunkt från erfarenheterna från försöksverksamheten redovisa en fördjupning av de ekonomiska konsekvenserna. Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2003.

I remissbehandlingen av Lantmäteriverkets rapport till regeringen beträffande införande av ett enhetligt referenssystem för lägesangivning har remissinstanserna särskilt påpekat vikten av rådgivande och samordnande insatser från Lantmäteriverket för ett framgångsrikt införande.

### Adress- och lägenhetsregister

Till fastighetsregistret hör en byggnads- och en adressdel, som enligt fastighetsregisterlagen förs på kommunens begäran. Byggnadsdelen är rikstäckande. Adresserna läggs upp i den takt kommunen själv bestämmer. Kommunerna, Lantmäteriverket, Posten AB, Riksskatteverket och SCB träffade 1995 en överenskommelse om ett för samhället gemensamt basadressregister för att rationalisera all adresshantering i samhället. Kommunerna fastställer och registrerar adresserna som i fastighetsregistret knyts till byggnad och koordinater och Posten AB ansvarar för postnummersättning. Adresserna förs sedan från Lantmäteriverket till Riksskatteverket och folkbokföringen. Adresserna från kommunerna får därigenom ett direkt genomslag i hela samhället.

Ajourhållningen ersätts enligt ett ramavtal tecknat mellan Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet, enligt en nytto-

<sup>13</sup> M2002/4096/A.

princip med Lantmäteriverkets intäkter från den grundläggande informationen som grund. För år 2003 är 7,5 miljoner kronor budgeterat för ersättning till kommunerna. Kommunerna har dessutom under lång tid fått ersättning för adressarbetet av Posten. År 2002 delade 264 kommuner på 9,4 miljoner kr. Posten har dock sagt upp avtalen och utbetalningarna upphör i slutet av 2003.

287 kommuner för adressregister med varierande grad av fullständighet, i genomsnitt finns drygt 75 procent av bostadsadresserna.

Adresserna i fastighetsregistret kan tas som ett belysande exempel på hur informationens förändrade användning och möjliga systemlösningar ställer nya krav på datakvalitet i alla dess bemärkelser och på behovet att närmare reglera registerinnehållet. Från att ursprungligen bara ha varit ämnat som en förenklad sökingång till uppgifter i fastighetsregistret<sup>14</sup>, är adresserna nu en av samhällets viktigaste samordningsnycklar för information om personer, företag, byggnader, fastigheter, verksamheter m.m. och för kopplingar mellan dessa.

Adresserna används också i allt fler verksamheter kopplade till "kartan", bl.a. räddningstjänst, polis, transportföretag m.m. Den nya trådlösa åtkomsten i mobila lösningar förväntas medföra en snabb ökning av tillämpningar där adressen är av central betydelse. Ett projekt pågår för att koppla adresserna till den nationella vägdatan, NVDB, som idag saknar adresser.

Riksdagen beslutade 1995 (prop. 1995/96:90) om en övergång till en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. En sådan bygger på att adressdelens entréadresser till bostäder är komplett och att dessa används i folkbokföringen. Förberedelser för en riksuppläggning pågår inom Lantmäteriverket på regeringens uppdrag.

Användning i nya verksamheter, som folkbokföring, navigeringssystem, för registerbaserad hushållsstatistik, ställer nya krav på heltäckande, aktuell och kvalitetssäkrad information. I dagens avtal finns inga krav på att adresserna i en kommun skall vara fullständiga i något avseende, inte heller ställs det några krav på frister inom vilka adresser skall åsättas och registreras vid förändringar i bebyggelsen.

För att säkra parternas medverkan kan författningsreglering av verksamheten behöva övervägas. I Danmark och Norge, som kom-

---

<sup>14</sup> En adress kunde innan byggnadsregistret byggdes upp i mitten av 90-talet bara kopplas till en fastighet, med dess centralpunkt. Tidigare saknade adresserna också postnummer.

mit längre i uppbyggnaden av adressregister och också har lägenhetsregister, är verksamheten författningsreglerad.

En lagrådsremiss för författningsreglering av den registerbase-  
rade hushållsstatistiken bereds f.n. inom Regeringskansliet, där bl.a.  
en skyldighet för kommunerna att fastställa belägenhetsadresser  
för bostadsbyggnader ingår. En närmare reglering av myndig-  
heternas och Postens AB åtaganden i adresssystemet saknas, vilket  
medför problem. Som exempel kan nämnas att belägenhetsadresser  
där Posten inte har brevutbärning saknar postnummer, att RSV och  
Lantmäteriverket inte använder samma adresstandard i alla delar  
liksom att kommunens nya adresser inte tillräckligt snabbt kommer  
ut i samhället.

En författningsreglering innebär också att mer generella och  
långsiktiga lösningar av ersättningen till kommunerna för deras  
medverkan kan läggas fast, vilket minskar de transaktionskostnader  
som finns idag.

### Tätortsdata

Ett konkret exempel på vikten av infrastrukturtänkande är statens  
och kommunernas produktion av grundläggande geografisk infor-  
mation. Statens respektive kommunernas ansvar för "grunddata" är  
inte reglerat utan en historiskt betingad praxis, där den allmänna  
kartläggningen omfattat skalområdet 1:10 000 och uppåt och kom-  
munerna svarat för mer storskaligt material. I den digitala världen  
med nya användningsområden ställs nya krav på samverkan för att  
den fulla samhällsnyttan skall uppnås. I många verksamheter och  
för utveckling av nya produkter och tjänster är man beroende av  
såväl Lantmäteriverkets information som kommunernas tätorts-  
information samlad, i digital form.

Idag byggs dock digitala tätortsdata i skalområdet 1:10 000 med  
vägar, byggnader, adresser m.m. ofta upp både av Lantmäteriverket  
och av kommunerna. Kommunerna har i allmänhet den bästa och  
mest aktuella informationen, men bristen på enhetlighet i kom-  
munernas material, och problemen med att hantera avtal med upp  
till 290 olika leverantörer av data, gör att användare med behov av  
tätortsdata för flera kommuner istället vänder sig till Lantmäteri-  
verket eller andra producenter av tätortsdata. I en effektiv nationell  
informationsförsörjning bör stat och kommun inte bygga upp data-  
baser över samma område och med samma innehåll. Ur använd-



arnas perspektiv bör målet, att samproducera och samutnyttja offentligt producerade data, tydliggöras. Vi menar att det kan ses som naturligt att staten genom Lantmäteriverket skulle svara för att en gemensam databas med kommunernas tätortsinformation och kompletterad med Lantmäteriverkets "landsbygd" kunde göras tillgänglig nationellt. Ett samarbete mellan kommunerna och Lantmäteriverket kring frågorna har inletts. Omfattande insatser i form av standardisering, samordning, systemlösningar m.m. kommer att behövas för att få en nationell lösning till stånd.

### 9.3.2 Övriga aktuella projekt

#### Ny höjddatabas

Med ökad tillgång till datorer, data i digital form och datorprogram för bearbetning, analys och visualisering, ökar användningsområdena för geografisk information. Datorer och programvaror är numera som regel inte de begränsande faktorerna för en ökad användning utan dessa står ofta att finna i brister i datakällorna. Under senare år har kraven på aktualitet hos geografisk information prioriterats och ofta har detta skett på bekostnad av informationens geometriska noggrannhet.

Den höjdmodell som Lantmäteriverket producerat som underlag vid framställning av ortofoton uppfyller inte de krav som idag ställs på höjddata från en ökande skara av användare. Vi har erfarit att en kvalitetshöjning av höjddata efterfrågas starkt av många tunga användare.

En reviderad svensk höjdmodell måste tillgodose de krav Lantmäteriverket ställer på höjddata för den egna produktionen och samtidigt främja en bred användning, t.ex. i fysisk planering, risk- och beredskapsplanering, planering för vindkraft, i utveckling av trådlös kommunikation och i projektering av infrastrukturprojekt.

Investeringsbehovet bedöms av Lantmäteriverket idag ligga i storleksordningen 200 mnkr.

En behovs- och teknikinventering skall genomföras för en säkrare bedömning av resursbehovet för utveckling och produktion av en reviderad höjdmodell. Ny teknik, som t.ex. laserskanning, kan komma att påverka projektet.

## Digitala arkiv

Lantmäteriverket förvaltar omfattande arkiv. De största är lantmäterimyndigheternas arkiv som innehåller 2,4 miljoner akter med 50 miljoner sidor inkl. kartor, de äldsta från slutet av 1600-talet. Arkiven innehåller alltså handlingar med rättsverkan för dagens fastighetsägare och historiskt och kulturellt värdefull dokumentation.

Vid Lantmäteriverket i Gävle förvaras bland annat arkiven efter Lantmäteristyrelsen, LMS, och Rikets Allmänna Kartverk, RAK.

I projektet Digitala arkiv sker en övergång från traditionella analoga arkiv till digitala arkiv som skall vara slutförd år 2007. Digitala arkiv effektiviserar fastighetsbildningen och ger ökad tillgång, både extern och intern, till arkivinformatjonen. Det historiska originalmaterialet skyddas genom digitaliseringen från förstöring. Digitaliseringen kan därmed också ses som en kulturell insats.

Utveckling pågår för ett rationellt tillhandahållande av den digitala arkivinformatjonen, främst till externa användare via Internet. Åtgärden ökar det historiska materialets tillgänglighet på ett avgörande sätt. Tjänsten Historiska kartor på Lantmäteriverkets hemsida har mellan 10 000 och 20 000 besök i månaden, trots att bara en liten del av handlingarna än så länge finns digitalt tillgängliga. Det kan jämföras med att Lantmäteriverkets arkiv i Gävle har cirka 2 000 besökare per år.

Till år 2004 skall sex länsarkiv vara digitaliserade. För LMS- och RAK- arkiven i Gävle är vissa serier klara. Storskifteskartorna skannas f.n.

Övergången till digitala arkiv innebär en investering om 120–130 mnkr under perioden 2003–2007.

## Fastighetsregisterkvalitet

Fastighetsregistrets innehåll regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Registret omfattar ca 3,2 miljoner fastigheter, representerande värden i mångmiljardklassen. Ett komplett och ständigt aktuellt fastighetsregister är av grundläggande betydelse för en väl fungerande fastighetsmarknad. Ett tillförlitligt och komplett register bidrar till en ökad rättssäkerhet och sänker kostnaderna vid fastighetstransaktioner och fastighetsbildning.

I Lantmäteriverkets årsredovisning för 2002 anges att registret har en kvalitet och en aktualitet som tillgodoser efterfrågan från flertalet användare/kunder inom fastighetsmarknaden. För att förrättningsverksamheten skall kunna bedrivas med mindre andel arkivarbete anges att registerinnehållet behöver kompletteras.

Verket har i ett internt registerkvalitetsprojekt<sup>15</sup> redovisat att det finns stora brister i registrets allmänna del av redovisningen av arealer, rättigheter, planer, samfälligheter m.m. och brister i registerkartan. Kostnader för att undanröja samtliga brister bedöms av Lantmäteriverket till miljardbelopp.

I samma projekt visar en användarundersökning att två tredjedelar svarar att registret håller hög eller mycket hög kvalitet.

Lantmäteriverket har i PM 2000-02-14 till Justitiedepartementet redovisat ett förslag till preklusionslagstiftning som skulle undanröja en betydande del av bristerna, innebära besparingar i förrättningsverksamheten om 17 mnkr per år och också underlätta utvecklingen av ett nytt inskrivningssystem. Lantmäteriverket redovisar att Domstolsverket ställer sig positivt till att preklusion av äldre rättigheter prövas. Synpunkter från företrädare för markägare och ledningsrättshavare visar att Lantmäteriverkets förslag bör kompletteras och remitteras.

I registerkvalitetsrapporten redovisas att betydande insatser behöver sättas in för att undanröja brister i registret också med en ny preklusionslagstiftning.

Verket anger också att kvalitén i registren i vissa avseenden försämras löpande och att rutiner och system måste utvecklas som förhindrar en kvalitetssänkning i samband med ajourhållningen.

Vi menar att Lantmäteriverket bör få i uppdrag att utarbeta ett fördjupat underlag med en samlad bedömning av hur fastighetsregistret skall kvalitetshöjas. Olika verksamheters och användares behov skall lyftas fram och samhällsnyttan vara vägledande för prioriteringar mellan olika åtgärder. Hur system och rutiner för ajourhållning kan förbättras för att undvika fortlöpande kvalitets-sänkningar bör särskilt redovisas, liksom en bedömning av kostnader för olika åtgärder.

---

<sup>15</sup> Registerkvalitetsprojektet, del 1 och 2 (Dnr 402-2001/2299).

## Nytt inskrivningssystem

Lantmäteriverket och Domstolsverket utvecklar ett nytt system för handläggning av inskrivningsärenden vid inskrivningsmyndigheterna inom det s.k. IRIS-programmet. Programmet innehåller också en modernisering av Lantmäteriverkets tekniska miljö för inskrivningsregistret. IRIS kommer också att rationalisera bankers, kreditinstituts och fastighetsmäklares hantering genom att det möjliggör en helt elektronisk process för fastighetsöverlåtelse. En förutsättning för detta är att vissa lagändringar genomförs, bl.a. ifråga om digitala signaturer. Ett införande av det nya systemet beräknas ske under åren 2004–2005.

Kostnaderna för projektet är beräknade till 145 mnkr i 2002 års priser. Lantmäteriverket har föreslagit att utgifterna aktiveras och att finansieringen av detta ordnas med ett särskilt anslag åren 2006–2010 som täcker amortering och ränteutgifter för de lån som tas för projektet. Detta anslag ryms enligt Lantmäteriverkets och Domstolsverkets uppfattning inom de intäkter som expeditionsavgifterna kommer att ge.

## Objektorientering av grunddata, införande av ny teknisk lagringsmiljö och konvertering av den grundläggande informationen

Databasstrukturer och system för lagring och tillhandahållande av grunddata, både avseende fastighetsinformation och geografisk information, härstammar i många delar från 1970-talet. Utveckling krävs för att förbättra möjligheterna att tillgodose användarnas behov av flexibla åtkomst, lättanvända data, bättre samverkan inom offentlig förvaltning och en rationell och effektiv intern förvaltning av informationen. Utvecklingen går också i omvärlden mot objektorientering och ett modellbaserat informationsutbyte. Behovet av en sådan utveckling har framförts i många sammanhang i vårt arbete, bl.a. har vidareförädlare och Försvarmakten uttryckt ett starkt intresse av att en kraftfull utveckling med den inriktningen drivs av Lantmäteriverket. Vi anser dock att objektorientering av grunddata liksom andra utvecklingsåtgärder borde beredas med och förankras hos användarna på ett tydligt sätt.

Objektorientering tillsammans med de standarder för nättjänster som nu växer fram, kommer att erbjuda goda möjligheter till ett

flexibelt tillhandahållande, att samnyttja information och att ge ett stort utrymme för att skapa en mångfald flexibla och verksamhetsanpassade systemlösningar i såväl privat som offentlig sektor.

Övergången till objektorienterad informationsstruktur innebär också att en ny fas i informationsförvaltningen inleds, som bl.a. kommer att förändra kraven på delar av ajourhållningen. Geometri och registerinformation bör om möjligt hanteras samlat.

En ny systemlösning för lagring och tillhandahållande av data är under utveckling. En resurskrävande aktivitet i utvecklingsprogrammet är överföringen av befintliga data till de nya tekniska systemen. Det inledande utvecklingsarbetet, inklusive modellering av data utförs 2003–2004. Konverteringen av informationen planeras att ske de två därpå följande åren.

Investeringsbehovet bedöms av Lantmäteriverket ligga mellan 300 och 500 mnkr.

## **9.4 Användarnas inflytande**

### **9.4.1 Behov och förutsättningar**

I våra direktiv anges att förslag bör lämnas på hur användarnas inflytande och medverkan kan tillvaratas och stärkas.

Lantmäteriverket har efter ombildningen 1996 utvecklat nya former för användarinflytande och även på uppdrag av regeringen 1997 redovisat hur detta kan tillvaratas och stärkas. Detta redovisas i följande avsnitt. I olika sammanhang har vi dock erfarit att dialogen mellan Lantmäteriverket och användarna är något outvecklad. Vissa användare hittar inte former för att ordnat framföra sina önskemål och Lantmäteriverket har inte nått ut med de villkor som gäller för informationsförsörjningen och för de prioriteringar som görs.

Uppbyggnaden av databaserna, i enlighet med av riksdagen fastställda långsiktiga planer, avslutas inom kort och verksamheten övergår i ett förvaltnings- och utvecklingsskede. Någon ny långsiktig plan har inte tagits fram. Behovet av ajourhållning, systemutveckling och anpassning av tillhandahållandet är stort eftersom detta har fått stå tillbaka för uppbyggnaden. Samtidigt har teknikutveckling och ny användning medfört att användarnas krav på informationens innehåll, kvalitet, aktualitet och tillgänglighet hela

tiden har ökat. Stora och svåra prioriteringsfrågor kommer att behöva hanteras.

Förvaltning och utveckling av Lantmäteriverkets databaser finansieras delvis av avgifter från användarna. Användarfinansieringen kan sägas ge både Lantmäteriverket och användarna ökade incitament att söka åstadkomma en anpassning av informationsutvecklingen efter användarnas behov. Användarnas syn på pris och nytta i olika avseenden är centrala. För frågan om användarnas inflytande på utvecklingen är det viktigt att beakta att all utveckling innebär ökade kostnader på kort, ibland också på längre sikt, som behöver täckas av intäkter för olika grundläggande produkter och tjänster. Utveckling kan innebära ökad användning och därmed oförändrade eller sänkta användaravgifter. Utveckling kan också efterfrågas av stora och resursstarka användare och innebära totalt sett ökade kostnader, som är finansierade, men som innebär avgiftsnivåer som inte alla användare kan bära. Felaktiga bedömningar av olika användares behov av utvecklingsinsatser kan innebära att ökade kostnader inte motsvaras av ökad samhällsnytta i något avseende. De avvägningar som måste göras av de olika användarnas önskemål är komplicerade och innehåller alltid flera osäkra bedömningar.

För att uppnå ett övergripande mål för Lantmäteriverkets informationsförsörjning som innebär ökad användning för största samhällsnytta, måste användarnas behov vara kända och kunna hanteras rationellt. Att finna effektiva former för att fånga upp användarnas behov och etablera en planeringsprocess där prioriteringar m.m. kan göras är av väsentlig betydelse för framtiden.

Ytterligare en utmaning är att hantera användarnas inflytande över hela den nationella informationsinfrastrukturen. Med ny teknik och nya möjliga tillämpningar rör många användares krav numera inte bara Lantmäteriverkets databaser utan inbegriper även data från andra myndigheter och från kommunerna.

Under utredningsarbetets gång har vi kunnat konstatera att Lantmäteriverkets informationsförsörjning påverkar en mycket stor och växande grupp användare; en mängd myndigheter och statliga bolag, alla kommuner, näringslivet – både som direkta användare och som vidareförädlare, föreningar och enskilda. Användare utanför Sveriges gränser tillkommer också successivt.

Informationsförsörjningen omfattar vidare nyttjande av mycket olika karaktär, såsom fastighets- och kreditmarknadens stöd för fastighetsöverlåtelser och belåning, Jordbruksverkets stöd i hante-

ringen av arealbidrag, Försvarsmaktens försörjning med geografisk information, förädlares behov av information i produkter och tjänster som bilnavigering och geografiska informationssystem, allmänhetens FastighetSök och beställningskartor via webben eller de tryckta kartorna.

I ett utvecklings- och förvaltningsskede finns också fler vägval än i ett uppbyggnadsskede. Frågor om ”öppetider”, format, leveransformer, pris, nyttjanderättsvillkor, samordning med andra databaser etc. kan vara väl så viktiga som informationens kvalitet och aktualitet. Användarinflytandet blir mer komplicerat genom att många frågor kräver beslut med en hög detaljeringsgrad och ibland inbegriper fler aktörer. Det innebär troligen att användarnas medverkan i allt högre grad bör ske i projekt- eller arbetsgrupper för informationsutveckling avseende specifika frågor. Former för att presentera samlade utvecklingsplaner kan behöva utvecklas, bl.a. som grund för regeringens ställningstaganden.

I sammanhanget är det också viktigt att inte bara se till användning baserad på en kund/leverantörsrelation utan också till den informationsförsörjning som är Lantmäteriverkets kärna, det författningsreglerade informationsutbytet med t.ex. Riksskatteverket, lantmäteri- och inskrivningsmyndigheterna och SCB samt Försvarsmaktens informationsförsörjning. Utvecklingsbehoven för dessa verksamheter måste väga tungt.

Lantmäteriverkets ansvar för långsiktighet och stabilitet i informationsförsörjningen är ytterligare en faktor att beakta.

Ansvar för ett effektivt användarinflytande ligger inte enbart hos Lantmäteriverket. Olika användare formulerar redan idag gemensamma krav. Så har t.ex. kommunerna genom att bilda användarföreningar knutna till systemleverantörer givit sina krav större tyngd och underlättat kostnads-nyttobedömningar av olika förslag liksom ett ev. genomförande. I utredningen har det framkommit att ett hinder för samverkan mellan myndigheter är att man har för liten kännedom om varandras verksamheter. Vi menar att mycket skulle vinnas om t.ex. olika myndigheter med likartade behov av den grundläggande informationen skulle kunna formulera gemensamma mål för informationsutvecklingen.

## 9.4.2 Modeller för användarinflytande

Riksrevisionsverket<sup>16</sup> (RRV) har på uppdrag av regeringen utarbetat en rapport om principer för prissättning av informationstjänster. I rapporten formuleras vad man kallar en grundläggande fråga för styrning av uppbyggnad och utveckling av databaser: Hur ska beslut fattas så att produktion av databaser styrs av användarnas behov, samtidigt som kostnaderna begränsas till en rimlig nivå? RRV anser att mycket talar för att ett ökat inflytande för användarna måste kopplas till ekonomiska insatser från dessa. Användarnas behov får ”bevisas” av vad de är beredda att bidra med ekonomiskt.

RRV redovisar fyra modeller för användarinflytande

### 1. *Producentansvar med samråd*

Den vanligaste formen för inflytande över databaser med bred användarkrets. Produktionen bestäms av regering och riksdag efter förslag från myndigheten. Användare påverkar genom att ge synpunkter till i första hand producenten, i mer eller mindre organiserade former. Beslut om begränsad produktion tas av myndigheten.

### 2. *Användare har beställaransvar*

Anslag och beställaransvar kan flyttas över till stora användare. Beställaren har frihet att välja producent och har möjlighet att såväl minska som öka beställningens omfattning.

### 3 och 4. *Intressentfinansiering med (3) resp. utan (4) bestämt statsuppdrag*

Användare eller intressenter kan bidra till uppbyggnad eller utveckling antingen ekonomiskt eller med egen verksamhet. För intressentfinansiering gäller att den ska ges (utlovas) i förväg, och att det är fråga om produktion av gemensam karaktär dvs. inte uppdragsverksamhet åt en specifik användare. Bidraget kan leda till att planerad produktion tidigareläggs, ökar eller ges bättre kvalitet.

Antingen kan ett statsuppdrag till producenten ligga i botten (3) eller också kan hela produktionen bestämmas i en ”förhandling” mellan staten i form av anslagsgivare, producent respektive användare, där producent och användare kan ingå i ett gemensamt ”beställarråd” (4).

---

<sup>16</sup> Principer för prissättning av informationstjänster, RRV 1995.



Användare kan (3) bilda beställargrupper för att samordna sina beställningar, för att på ett samlat sätt komma fram till en beställning där både finansiering och produktionens kvalitet och omfattning vägts mot varandra.

(4) innebär att det på förhand inte är givet vilken produktion som skall ske eller hur stora kostnaderna skall vara. Syftet med att skapa en förhandlingssituation är att producentens och användares mer detaljerade kunskaper i ett sammanhang skall tillföras anslagsgivaren, som ofta inte har tillräckligt detaljerade kunskaper för att kunna vara tydlig beställare. Slutligt är det dock regering och riksdag som beslutar om anslag och verksamhet.

Statskontoret konstaterar i rapporten att det inte finns några exempel där någon av intressentmodellerna tillämpats fullt ut.

Modell 2, menar vi, är inte lämplig för styrning av Lantmäteriverkets utveckling av informationsförsörjningen. Det finns visserligen dominerande användare, men målet om en bred användning i samhället innebär att också en mångfald andra användare utanför den statliga sfären, måste kunna få ett inflytande. Modellen innebär också att produktionen inte är långsiktigt garanterad.

En liten och minskande andel av Lantmäteriverkets verksamhet är intressentfinansierad<sup>17</sup> enligt (3) och avser i flera fall projekt med EU-anknytning. Erfarenheter som Lantmäteriverket tidigare redovisat är att formen är tids- och resurskrävande och att den ofta leder till minskade medel för förvaltningsåtgärder och tillhållande. Det senare visar att intressentfinansieringen inte täckt de särkostnader den avser att göra, kanske beroende av att dessa är svåra att beräkna på förhand. Intressentfinansiering som form för användarinflytande kan alltså minska utrymmet för annan utveckling. En annan svårighet är att intressentfinansiering ofta kräver att användaren kan binda sig vid ett åtagande för en längre tid. Det går dock inte att utesluta att intressentfinansiering kan utvecklas till en bättre form för användarinflytande. Ansvar bör dock i högre grad läggas på användarna att formulera gemensamma behov av utveckling och utreda hur kostnaderna skall fördelas dem emellan.

Vi bedömer att den första modellen, som idag är den dominerande, är det mest realistiska alternativet också för styrning av verksamheten i ett utvecklingsskede. Styrningen bör dock utvecklas så att den också främjar en god nationell informationsinfrastruktur eftersom Lantmäteriverkets databaser inte kan ses isole-

---

<sup>17</sup> Omfattade verksamhet för 16 mnkr år 2002.

rade från andra informationsproducenters. Våra förslag om ett samordningsansvar för Lantmäteriverket och inrättandet av ett Geodataråd (se avsnitt 9.5.5) skall ses som ett led i en sådan utveckling, liksom en tydligare planeringsprocess, där användare vet hur och när krav och önskemål kan framställas och kan följa hur dessa hanteras.

### 9.4.3 Nuvarande former

Lantmäteriverket har sedan omorganisationen utvecklat många olika former för användarinflytande, som vi bedömer har varit positiva för verksamheten.

I regleringsbrevet för 1997 fick verket i uppdrag att lämna förslag till hur användarnas önskemål och inflytande över de grundläggande databasernas innehåll, utformning, kvalitet och tillgänglighet skulle tillvaratas och stärkas.<sup>18</sup> Verket redovisade ett antal pågående och planerade åtgärder med det nämnda syftet. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för åtgärder Lantmäteriverket har genomfört.

#### *Utvecklad planeringsprocess*

Lantmäteriverkets rådsorganisation ombildades 1996. Rådets engagemang, sammansättning och inflytande i planeringsprocessen utvecklas fortlöpande. Som komplement till råden finns ett antal ämnesvisa användargrupper och samrådsfora. Råden beskrivs senare i detta avsnitt.

#### *Ökad satsning på kvalitet i produkter och leveranser*

Lantmäteriverket genomför löpande kundnöjdhetsundersökningar som underlag för att förbättra verksamheten. Ett samlat system för fortlöpande rapportering av olika fel och leveransförseningar har införts, med uppföljningsrutiner.

---

<sup>18</sup> LMV rapport Användarnas inflytande över de grundläggande databaserna m.m. (Dnr 202-97-279).

*Ökad kunskap om användarnas önskemål och behov*

Ett antal produktchefer med ansvar för specifika områden har tillsatts, med uppgift att genom kontakter med användare fortlöpande öka kunskaperna om deras behov och önskemål och medverka till att dessa beaktas i verksamhetsplanering m.m. Inom informationsförsörjningsområdet finns ansvariga för fastighetsinformation, geografisk information och kreditmarknadssystem.

*Utvecklad förvaltningsverksamhet*

En organisation för förvaltning och utveckling har införts. I förvaltningsplaneringen ingår att identifiera och konkretisera användarnas behov. Synpunkter från ajourhållare och användare dokumenteras löpande, förvaltningsansvariga medverkar regelbundet i olika externt organiserade användarmöten och produktcheferna medverkar i förvaltningsplaneringen.

*Medverkan i utvecklingsverksamheten*

Mer omfattande utveckling sker i projektform. Till projekten knyts olika former av referensgrupper. I projektplaneringen ingår att särskilt utreda och redovisa i vilken form användarmedverkan skall ske.

*Andra former för användarinflytande*

Lantmäteriverket redovisar ett antal andra kanaler för anpassning av verksamheten till omvärlden,

- fastare former för omvärldsbevakning och omvärldsanalyser,
- formaliserad samverkan med andra myndigheter och organisationer, bl.a. med länsstyrelserna och Svenska kommunförbundet,
- regionala samordnare har tillsatts med ansvar för regional förankring,
- medverkan i ett antal externa organisationer och projekt, bl.a. Utvecklingsrådet för landskapsinformation, ULI, och Standardisering av landskapsinformation, STANLI samt i StrateGIS- och PilotGISprojekten,

- medverkan i ett antal andra råd, som rådet för den nationella vägdatatabasen, NVDB, vid Vägverket,
- medverkan i olika utredningar som rör informationsförsörjning,
- intressentfinansieringen, där betalningsviljan är direkt kopplad till användarens inflytande.

### *Rådsorganisationen*

Lantmäteriverket har idag fyra råd; Karträdet, Kreditmarknadsrådet, Mark- och fastighetsrådet samt Ortnamnsrådet. Inget av råden har beslutsbefogenheter i formell mening. Ortnamnsrådet är inrättat i enlighet med Lantmäteriverkets instruktion, övriga på Lantmäteriverkets initiativ. Lantmäteriverket innehar ordförandeposten i råden, som sammanträder ett par gånger per år.

I *Karträdet* ingår representanter för Banverket, Boverket, Domstolsverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Krisberedskapsmyndigheten, Luftfartsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Posten Sverige AB, Riksantikvarieämbetet, Räddningsverket, SCB, SGU, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, SMHI, Svenska kommunförbundet, Telia, ULI, Vattenfall och Vägverket.

Karträdet skall ge Lantmäteriverket stöd och vägledning i strategiska utvecklingsfrågor som rör den grundläggande informationen, som verksamhetens långsiktiga inriktning, databasernas innehåll samt informationens utformning, kvalitet och tillgänglighet. Rådet behandlar också frågor om samverkan mellan olika producenter och användare.

I *Kreditmarknadsrådet* ingår representanter för en rad banker och andra kreditinstitut samt Svenska bankföreningen. I rådet hanteras frågor av gemensamt intresse som behov av ändringar i lagstiftning och datasystem som rör t.ex. pantbrevsregister, fastighetsregistrets inskrivningsdel, företagshypoteksbrevssystemet och förändringar på fastighetsbildningsområdet. För mer operationell samverkan, där bl.a. rådets strategiska ställningstaganden bearbetas och förverkligas, finns Juristgruppen och ett s.k. användarforum för utveckling och införande av bl.a. pantbrevssystemet. Ytterligare en grupp finns med företrädare för dem som i sina verksamheter använder systemen.

I *Mark- och fastighetsrådet* ingår representanter för Banverket, Domstolsverket, Fortifikationsverket, KTH och LTH, LRF, Naturvårdsverket, Riksförbundet enskilda vägar, Skogsindustrierna, Svenska kommunförbundet, Fastighetsägarna Sverige, Svensk Energi, Villaägarnas riksförbund, Vägverket och det kommunala lantmäteriet. Rådet är ett stöd för Lantmäteriverkets arbete med fastighetsrättsliga och fastighetsekonomiska frågor, som lagstiftning, kvalitets- och prisfrågor i lantmäteriförrättningar, registerkvalitet, kompetens- och utbildningsfrågor.

I *Ortnamnsrådet* ingår representanter för Språk- och folkminnesinstitutet, Riksantikvarieämbetet, universiteten, Svenska språknämnden, Sveriges Hembygdsförbund, Svenska kommunförbundet, Sametinget, Vägverket och Posten Sverige AB samt Svenska kyrkan. Lantmäteriverket är nationell ortnamnsmyndighet med ansvar för samordning inom det statliga området, och rådets uppgift är bl.a. att vara ett stöd i detta arbete.

#### 9.4.4 Synpunkter och erfarenheter

Under vårt arbete har det med stor tydlighet framkommit att alla slags användare har åsikter om Lantmäteriverkets informationsförsörjning och vill kunna påverka denna. Det gäller också det författningsreglerade informationsutbytet med andra myndigheter. Synpunkterna gäller allt ifrån priser, informationsinnehåll, utveckling, aktualitet, kvalitet, format, leveranssätt, avtalsformer och nyttjanderätter till behov av samverkan inom sektorn. Mängden synpunkter speglar mångfalden av användare och användningsområden, liksom något man kan kalla GIS-mognad.

Intressant i sammanhanget är att många efterlyser större flexibilitet, och har framfört att Lantmäteriverket i för stor utsträckning hänvisar till författningar, standardprodukter och standardpriser när man möter deras önskemål. Man efterlyser också en öppen dialog ”vi måste få tillfälle att förklara för Lantmäteriverket varför vi behöver ha tillgång till informationen på vårt sätt”.

Det är alltså i stor utsträckning vad som kan kallas kundanpassningar man efterlyser. Det finns på många håll en liten förståelse för de prioriteringar som måste göras av utvecklingsverksamheten, både av resursskäl och av hänsyn till vad som skall lämnas till marknaden. Användarnas benägenhet att anlita en konsult för att utforma speciallösningar helt anpassade till den egna verksamheten

är heller inte alltid så stor. Kunskap om den lagstiftning m.m. som styr verksamheten är också i vissa fall begränsad, liksom kunskapen om vilka begränsningar befintliga lagringsmiljöer för data ger. En ökad tydlighet om villkoren för verksamheten från Lantmäteriverkets sida bedömer vi i många fall skulle kunna undanröja en del av kritiken, liksom en tydligare process för att ordnat ta hand om olika synpunkter. I detta ligger utvecklade former för information till och dialog med användarna.

Här framgår, menar vi, också tydligt de svåra avvägningsfrågor som måste hanteras i Lantmäteriverkets offentliga åtagande: balansgången mellan att utveckla basprodukter och tjänster för att främja en bred användning i samhället och att främja utvecklingen av tjänster på marknaden.

Vi har också kunnat konstatera att mest nöjda är användare som redan deltar i Lantmäteriverkets olika råd eller i annan etablerad samverkansform, även om flera efterlyser en mer operativ och verksamhetsnära samverkan. Ett exempel är Vägverket som efterlyser fler användargrupper som kan verka på en mer taktisk och operativ nivå, som inom området för utveckling av geodetiska stomnät. Särskilt nöjda är de med längre erfarenhet som informationsanvändare. De minst nöjda återfinns bland vidareförädlare och återförsäljare och bland mera nyligt etablerade användare.

Belysande exempel på hur användarnas inflytande borde kunna ökas, planeringsprocessen göras tydligare och omvärldsförankringen stärkas menar vi är två av de interna uppdrag Lantmäteriverket initierat under året<sup>19</sup>. Ett avser en plan för den framtida informationsutvecklingen, det andra nya former för prissättning av grundläggande information.

I uppdraget att ta fram en plan för den framtida informationsutvecklingen anges att ”principerna måste ligga i linje med användarnas önskemål som de kommer till uttryck i form av efterfrågan”. I prisutredningsuppdraget refereras den kritik som i olika sammanhang uttryckts över Lantmäteriverkets priser. I bägge utredningarna finns en referensgrupp som består av Lantmäteriverkets produktchefer.

---

<sup>19</sup> Lantmäteriverkets informationsutveckling – nya principer för ajourhållning och kvalitetsförbättring av geografisk information och fastighetsinformation samt Prisutredning – underlag för dels en ny prissättning inom produktområdet geografisk information dels en revidering och förenkling av modellerna för prissättning inom produktområdet fastighetsinformation. 2003-01-28.

I uppdragsbeskrivningarna anges inte hur användarnas synpunkter skall inhämtas, inte heller om eller hur förslagen skall förankras innan beslut tas.

Ett beslut i prisfrågan har fattats av Lantmäteriverket men frågor om ersättning för nyttjanderätt utreds fortsatt internt. Den långsiktiga utvecklingsplanen bereds fortfarande internt.

Båda frågorna är av avgörande betydelse för användarna. I bägge utredningarna har Lantmäteriverket inhämtat externa synpunkter genom enkäter eller intervjuer och bl.a. utnyttjat tidigare kundundersökningar i arbetet. Produktcheferna som bildar en referensgrupp har till uppgift att ha en god kännedom om användarnas behov och efterfrågan.

Frågor av så stor vikt som dessa menar vi bör hanteras mera öppet mot omvärlden, med bättre möjligheter för användarna att bidra med synpunkter under processen och med en tydlig förankringsprocess. Som en förebild inom Lantmäteriverket menar vi kan nämnas arbetet med en långsiktig utvecklingsplan för den geotiska verksamheten.

#### 9.4.5 Ett stärkt användarinflytande

Lantmäteriverkets grundläggande information och tjänster nyttjas av allt fler användare och inom nya användningsområden. I ett utvecklingsskede finns mer komplexa vägval än i den tidigare uppbyggnaden. Det finns ett ökat behov hos användare att kunna utöva ett inflytande över t.ex. informationssamverkan mellan statliga myndigheter och med kommunerna. Långsiktighet och stabilitet i informationsförsörjningen kan behöva vägas mot utveckling. Utveckling kan påverka såväl nytta som kostnader för olika användare.

Det finns ett ömsesidigt intresse av en utvecklad användarmedverkan i planeringen, bl.a. innebär systemet med användarfinansiering för förvaltning och utveckling att det i all utveckling måste ingå en bedömning av användarnas efterfrågan och betalningsvilja för olika tjänster, annars kan förvaltningen av system och databaser inte till fullo finansieras.

Ett användarinflytande innebär inte att varje användare kan få sina behov tillgodosedda, utan kan jämföras t.ex. med utvecklade former för medborgares och organisationers inflytande i samhälls-

planeringen, eller med hyresgästinflytande i samband med ombyggnader. Det innebär att användarna bl.a.

- enkelt skall kunna få kännedom om hur planeringsprocessen går till,
- skall veta när och i vilka former man kan påverka processen,
- skall kunna se hur synpunkterna behandlats,
- ha kunskap om de allmänna förutsättningarna och villkoren som gäller för Lantmäteriverkets verksamhet kring informationsförsörjning och, idealt, hur olika beslut påverkar dem i olika avseenden.

Lantmäteriverket har ansvaret för att skapa goda förutsättningar för detta. Idag saknas t.ex. lätt tillgänglig information om de allmänna villkor som styr Lantmäteriverkets informationsförsörjning och om de former för påverkan som står till buds. En målsättning bör också vara att skapa en tydligare och mer känd planeringsprocess, där olika frågor som är under övervägande kan följas, liksom de ställningstaganden som görs. Fler kanaler för påverkan och dialog som är anpassade till olika användarkategorier kan också behövas.

Användarna har som i andra former av inflytandeprocesser ett ansvar för att samlas kring gemensamma intressen och söka samordna sina synpunkter.

Troligtvis kan även mycket enkla åtgärder bidra till att förbättra användarnas möjligheter att följa och påverka utvecklingen. Att på Lantmäteriverkets hemsida redovisa budgetunderlag och verksamhetsplaner, förstudier och projektförslag, rapporter om de diskussioner och det informationsutbyte som idag sker i de olika råden och i övriga samverkansformer kan vara ett första steg.

Ett antal av de förslag som vi för fram i andra avsnitt avser att stärka användarnas möjlighet till inflytande i olika avseenden och att ge dessa en bättre insyn i de prioriteringar och avvägningar som görs. Förslagen avser också att skapa bättre förutsättningar för att utveckla en nationell infrastruktur, något som många användare efterlyser.

Syftet med det föreslagna Marknads- och konkurrensrådet (se avsnitt 10.7.2) är att ge vidareförädlare en ny och bättre möjlighet att påverka Lantmäteriverkets verksamhet.

Inrättandet av ett Geodataråd (se avsnitt 9.5.5) med uppgift att bl.a. ta fram en strategisk plan för en nationell infrastruktur för



geografisk information och fastighetsinformation, ger användare möjlighet att ställa krav samlat mot flera producenter. Om temavisa arbetsgrupper, t.ex. för vatten, vägar, tätortsinformation, knyts till rådet kan användare, producenter och vidareförädlare mötas för att arbeta fram gemensamma kravspecifikationer.

Den långsiktiga plan vi föreslår att Lantmäteriverket får i uppdrag att ta fram skall förankras i Geodatarådet och bör remitteras till olika användargrupper.

Förslaget att ge Lantmäteriverket samordningsansvar inom området geografisk information och fastighetsinformation avser också att stärka användarnas inflytande liksom den tydligare och mer långsiktiga planeringsprocess vi menar att Lantmäteriverket bör införa.

## 9.5 Utvecklingen av informationsinfrastrukturen

**Utredningens förslag:** Lantmäteriverket tilldelas ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan och utveckling inom området grundläggande geografisk- och fastighetsinformation (avsnitt 9.5.4).

Ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket. Rådet skall ta fram en nationell strategisk plan för informationsutvecklingen inom området och bereda frågor i anslutning till Lantmäteriverkets samordningsroll (avsnitt 9.5.5).

Lantmäteriverket skall utarbeta långsiktiga planer för informationsutveckling och finansiering (avsnitt 9.5.6).

### 9.5.1 Inledning

Den omfattande uppbyggnaden av de geografiska databaserna i enlighet med den nioåriga planen är snart avslutad, och Lantmäteriverkets verksamhet går därmed in i ett nytt skede.

Behovet av omfattande ajourhållnings- och utvecklingsinsatser för att både vidmakthålla kvaliteten i de uppbyggda databaserna, utveckla samverkan i infrastrukturfrågor och att utveckla användningen ställer höga krav på prioriteringar mellan olika delar av verksamheten och på samverkan och samordning mellan olika aktörer.

I den tidigare planen låg fokus på Lantmäteriverkets uppbyggnad av "egna" databaser. Lantmäteriverket har i enlighet med ett upp-

drag i 2001 års regleringsbrev utvärderat planen och också lämnat förslag till en ny modell för vad som kallas statens beställning (9.5.2).

För framtiden är det en nyckelfråga att utveckla formerna för samverkan med kommunerna och med andra myndigheter och verksamheter som hanterar grundläggande geografisk information, i syfte att åstadkomma en effektiv informationsinfrastruktur i samhället. För ett framgångsrikt arbete för nationell och internationell samverkan behövs en samordnande funktion.

Det finns ett stort behov av en helhetssyn för att skapa ökad samhällsnytta och en ökad användning. En helhetssyn som bör genomsyra strategier, planering och prioriteringar samt finansiering av verksamheten.

Vi föreslår att Lantmäteriverket ges ett samordningsansvar inom området geografisk information och fastighetsinformation (9.5.4). Som stöd för detta arbete föreslår vi att ett Geodataråd med representanter för de viktigaste aktörerna inom området knyts till Lantmäteriverket (se avsnitt 9.5.5). Geodatarådet får bl.a. till uppgift att ta fram en strategisk plan för utvecklingen av den nationella informationsstrukturen.

En annan nyckelfråga är anpassning och utveckling av information och tillhandahållande till vidareförädlare och användare. Detta menar vi ställer krav på en delvis förnyad planeringsprocess för den framtida verksamheten (se avsnitt 9.5.6). Planeringen bör bl.a. göras mer transparent, i mening tydlig och känd, än den nuvarande. Olika intressenter bör ha möjlighet att följa och påverka viktigare frågor. Underlag för olika ställningstaganden, projektförslag, utvecklingsplaner m.m., bör finnas lätt tillgängliga för den som vill ta del av dessa, t.ex. på Lantmäteriverkets hemsida.

När den nioåriga planen snart genomförts saknas en mer långsiktig plan. Verksamhetsplaneringen följer den gängse inom statsförvaltningen, med ettåriga interna verksamhetsplaner och treåriga budgetunderlag. I många stycken har Lantmäteriverkets informationsförsörjning samma karaktär som utbyggnaden av infrastruktur som vägar, med behov av en längre framförhållning.

Betydelsen av långsiktighet i planer m.m. för utvecklingen inom IT-sektorn lyfts inte minst fram av IT-kommissionen i dess slutrapport. Lantmäteriverket bör därför enligt vår mening få i uppdrag att ta fram mer långsiktiga strategiska planer för informationsutvecklingen som också omfattar förslag till finansiering av olika delar.

### 9.5.2 Lantmäteriverkets förslag till ny statlig beställning

Lantmäteriverket har efter ett regleringsbrevsuppdrag redovisat erfarenheterna av den nioåriga planen och också utvärderat den som instrument för att styra verksamheten inom området. Lantmäteriverkets slutsats är att planen, trots relativt god måluppfyllelse, inte varit lyckad som instrument för statens styrning. Kritiska synpunkter är bl.a. att planen inte funnits tydligt nerskriven i sin helhet och att någon samlad revidering inte gjorts, att planperioden varit för lång för att kunna avspegla användarnas behov och teknikutvecklingen, att avsaknaden av en tydlig ekonomi i de olika delarna innebär att produktivetsanalyser m.m. inte har kunnat göras. Verket pekar också på problem som kan sägas vara generella för myndigheter, som att anslagsfinansiering innebär osäkerhet i långsiktiga åtaganden och att möjligheten att utjämna över- och underskott i en konjunkturkänslig verksamhet är begränsade, med en instabil finansiering som följd.

Med utvärderingen som grund har Lantmäteriverket föreslagit en ny modell för vad myndigheten kallar statens beställning<sup>20</sup>. Den innehåller två moment, att definiera ett ägaruppdrag för hela myndighetens verksamhet och, inom detta, en detaljerad beställning av ett statsuppdrag för hela den anslagsfinansierade verksamheten.

För ägaruppdraget anger man att utgångspunkten bör vara utveckling av Lantmäteriverkets ”fyrklöver”: geografisk information, fastighetsinformation, geografisk informationsteknik och fastighetsbildning, men detta utvecklas inte närmare.

För beställningen av statsuppdraget och upprättandet av ett anslagskontrakt anges i förslaget att mål och effekter skall brytas ner i tjänster i skiftande form, från produktion till rena FoU-insatser, rådgivning, myndighetsuppgifter etc., och att beställningen bör vara så tydlig att den skulle kunna upphandlas på marknaden.

Anslagskontraktet föreslås reglera vilka tjänster som ska utföras, med mått på kvantitet, kvalitet samt tidplan och priser för tjänsterna. Lantmäteriverket anger följande principer för beställningen av statsuppdraget,

- tydligt beskrivna och förståeliga effekter och mål för alla verksamheter som finansieras av anslag,

---

<sup>20</sup> Modell för statens beställning till Lantmäteriet, rapport 2002-03-08.

- mål och effekter skall vara mätbara,
- betalning (anslag) för utförda tjänster skall baseras på de mätbara effekterna/målen,
- utföraren får slutlig och full betalning endast efter komplett utförd uppgift; förskott och delbetalningar kan överenskommas,
- överenskommelsen ska vara flerårig, förslagsvis treårig. Mål kan finnas som sträcker sig längre fram i tiden; dessa omförhandlas i nya kontrakt,
- formaliserade möten genomförs i syfte att fördjupa myndighetsdialogen,
- årsredovisningen av anslagsfinansierad verksamhet sker mot anslagskontraktet.

Anslagsfinansieringen föreslås vara flerårig med möjlighet att förskjuta medelsförbrukningen över åren, och myndigheten få fondera överskott om uppgifterna löses till lägre kostnad än vad som anges i kontraktet. Myndigheten skulle omvänt få stå för förluster i verksamheten som beror på högre kostnader än avtalat för vissa uppgifter.

Vi har funnit att det finns flera skäl att ifrågasätta den föreslagna modellen, inte bara för att den i flera stycken inte passar in i den nuvarande budgetprocessen.

Den anslagsfinansierade verksamheten skulle behöva beskrivas, kvantifieras och kostnadsättas med så stor tydlighet att den kan upphandlas på marknaden. Vi menar att det för många delar av verksamheten är omöjligt eller inte meningsfullt att åstadkomma ett sådant detaljerat underlag. Inom Regeringskansliet saknas beställarkompetens av det slag som modellen förutsätter. Att bygga upp och vidmakthålla en sådan torde inte vara en framkomlig väg. I modellen är föremålet för den detaljerade beställningen enbart verksamhet finansierad med anslag. Vi menar att det för flera delar av den avgiftsfinansierade verksamheten finns samma behov av en utvecklad modell för statens styrning. Inom området grundläggande geografisk information och fastighetsinformation är informationsutveckling t.ex. både anslags- och användarfinansierad. Avgiftsnivån som får disponeras av myndigheten bestäms för närvarande av regeringen. Användare och användning är beroende av vilka prioriteringar som görs inom informationsutvecklingen men användarna kan inte direkt påverka hur intäkterna används, varken den anslags- eller avgiftsfinansierade. Sett ur ett användar-

perspektiv är Lantmäteriverkets utvecklingsplaner av stor vikt, oberoende av finansieringsform, och bör hanteras samlat. I den föreslagna modellen för statens beställning till Lantmäteriverket beskrivs de roller regeringen och Lantmäteriverket skall ha i processen. Vi menar att fler aktörers roller borde lyftas fram. En grund för att åstadkomma en för samhället effektiv informationsinfrastruktur och en bred användning i samhället är användarmedverkan i planeringen, liksom samverkan med kommunerna och med andra myndigheter som verkar inom området. Det är därför angeläget att åstadkomma en planeringsprocess där inflytandet säkerställs och samverkan främjas snarare än en detaljerad beställning.

### 9.5.3 Framtida styrning och planering

Lantmäteriverkets grundläggande databaser är centrala för att tillgodose de behov av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation som finns i stora delar av samhället. Utvecklingen av informationen är en viktig framtidsfråga för många parter. Till en del råder Lantmäteriverket, inom ramen för tillgänglig finansiering, användarsamråd och regeringens styrning, över utvecklingen. Det gäller t.ex. en övergång till objektorienterade databaser som leder till en samordning av de två informationsslagen och ett mer flexibelt tillhandahållande.



Figur 9.1. Lantmäteriverkets grundläggande geografiska information och fastighetsinformation – i dagsläget i många avseenden åtskilda system

I andra delar är omvärldsberoendet större. Informationens aktualitet och kvalitet är idag beroende av en rad olika källor som kommuner, lantmäteri- och inskrivningsmyndigheter, banker, Riksskatteverket, SCB, Posten AB m.fl. Utveckling av redan etablerade rutiner och processer, för effektivare uppdateringar, högre kvalitet och aktualitet är en viktig del i den framtida utvecklingen. Några exempel som kan nämnas är datorstöd för bankernas ingivning av inteckningsansökningar, uppdatering av taxeringsuppgiftsdelen med domar och rättelser från RSV, kvalitetshöjningar i fastighetsregistret eller åtgärder för att få en effektivare och säkrare hantering av adresser i samhället. Utvecklingen är här beroende av samverkan med en eller flera parter. Ibland också beroende av att frågor om ekonomisk ersättning kan hanteras eller av att författningsändringar genomförs.

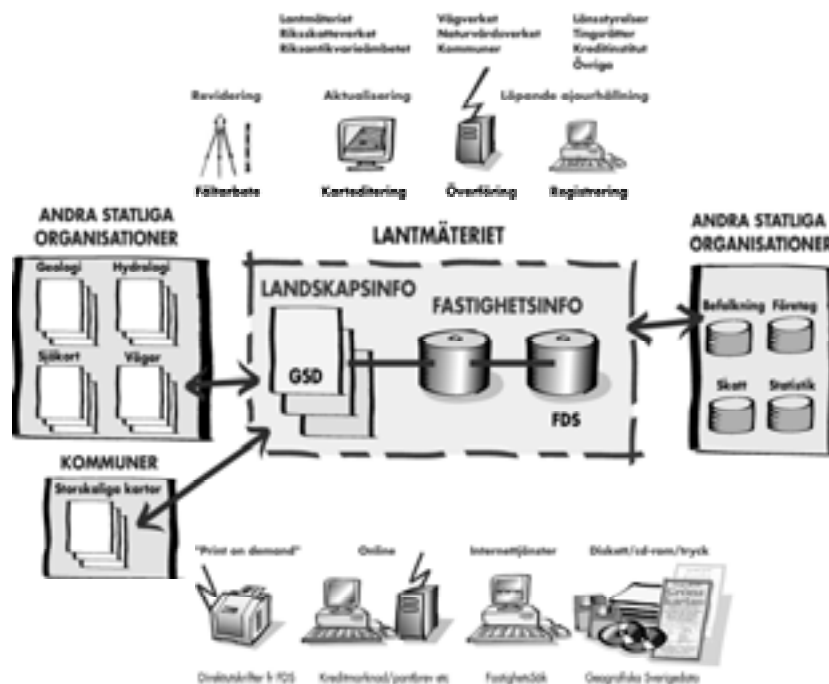


Fig 9.2. Schematisk bild över nuvarande ajourhållning av Lantmäteriverkets information, samverkan med källor för annan lägesbunden information samt former för tillhandahållandet.

Det finns ett starkt behov av en ökad informations-samverkan med andra aktörer än de redan etablerade. Ett mål för framtiden bör vara att skapa en effektiv nationell infrastruktur för geografisk information och fastighetsinformation, där informationen registreras på det lämpligaste stället och där en användare inte behöver söka och anpassa information från olika källor. I en sådan infrastruktur ingår grundläggande information från en rad andra offentliga aktörer, som kommunerna, SMHI, SGU, SGI, Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Naturvårdsverket, RAÄ, länsstyrelser m.fl. men också från den privata sektorn, som skogsnäringen och ledningsägare.

Utveckling av nationella samverkande system ställer nya krav på planering och styrning. Lantmäteriverkets verksamhet kan inte som i tidigare uppbyggnadsskede ses isolerad från andra aktörers. Samordningsfrågan blir därför central.

För att diskutera hur utvecklingen inom området geografisk informationsteknik skall främjas och Lantmäteriverkets roll i detta är det också viktigt att se till alla delar i infrastrukturen, inte bara informationen. I infrastrukturen ingår

- *Regelverk* – policybeslut, lagstiftning m.m. som rör förvaltning, uppbyggnad och tillhandahållande av data och tjänster. Villkor för finansiering och prissättning ingår, liksom säkerhets-, sårbarhets- och integritetsfrågor,
- *Samordning och samverkan* mellan aktörer som verkar inom området – i uppbyggnad, ajourhållning och tillhandahållande,
- *Geodetiska referenssystem* – en grundläggande förutsättning för uppbyggnad och utbyte av geografiska data, för planering och byggande och för positionering och mätning,
- *Standardisering* – nödvändig för att underlätta och effektivisera informationssamverkan, produktion och användning av informationen,
- *Tekniska system* och strukturer för att uppdatera, söka, beställa och hämta information från olika källor,
- *Former för förmedling och överföring* av data och informationstjänster till förädlare och användare,
- *Bastjänster* – för bred användning av informationen av enskilda, i olika verksamheter och i vidareförädlingsledet,
- *Kompetensförsörjning och teknikutveckling* inom området som kan fungera väl för hela landet samt en förankrad FoU-strategi.

#### 9.5.4 En samordningsroll för Lantmäteriverket

Det finns ett behov av samordning inom området geografisk information och fastighetsinformation för att främja den fortsatta utvecklingen mot en effektivare produktion, en bredare användning och en ökad vidareförädling. Detta har hävdats i många olika sammanhang. Vi menar att det nu finns mycket som talar för att ett samordningsansvar bör tilldelas en aktör inom området. Sådana skäl är bl.a.

- Användningen i olika delar av samhället har nått så långt att allt fler användare och vidareförädlare är beroende av samordnade data. Kostnaderna för anpassning är höga och bristen på harmoniserade och rikstäckande data hindrar utvecklingen.



- Lantmäteriverkets uppbyggnadssatsning är snart genomförd. I ett ajourhållnings- och utvecklingsskede är en utvecklad samverkan med andra producenter central.
- Flera nationella samverkansprojekt inom området är under uppbyggnad – den nationella vägdatan, ett nytt gemensamt geodetiskt referenssystem, basadresser och lägenhetsregister samt en nationell digital registerkarta. Att undanröja problem och hinder i projekten, liksom att främja och styra fortsatt utveckling berör många parter och kräver samordning.
- Området utvecklas snabbt. Ett utpekat ansvar för att fånga upp och bereda nya frågor kan leda till en snabbare och effektivare utvecklingsprocess.
- En myndighet med samordningsansvar kan sannolikt bättre uppmärksamma regeringen på angelägna frågor och ge regeringen en mer samlad bild av utvecklingen.
- EU:s INSPIRE-initiativ och annan internationell samverkan, inte minst tjänsteutveckling, kan antas öka kraven på nationell samordning och att det finns en utpekad samordnare.

### Behovet av samordning och samverkan har tidigare lyfts fram

I prop. 1995/96:166 Finansiering av Lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet, pekade regeringen på stora centrala samverkansbehov för att nå en effektiv försörjning med geografisk information och fastighetsinformation. Behovet väntades öka i takt med utvecklingen av geografiska informationssystem och ajourhållning av databaser. En rad myndigheter och verksamheter angavs som direkt berörda, bl.a. Lantmäteriverket, Sveriges geologiska undersökning, Sjöfartsverket, SMHI, Satellitbild AB. Samordningsbehoven bedömdes också beröra Statistiska centralbyrån, Försvarmakten, Skatteförvaltningen, Riksantikvarieämbetet, Posten AB, Telia AB och andra ledningsägare. Regeringen aviserade att man de närmaste åren skulle ägna särskild uppmärksamhet åt samordningsfrågorna, liksom sambanden med motsvarande verksamhet inom EU.

Regeringen har därefter tagit flera initiativ i frågan. Exempel på detta är den arbetsgrupp med företrädare för samverkan kring geografiska data och geografiska informationssystem som tillsattes 1995 (REGGIT), Grunddatabasutredningen (dir. 1996:43) med

uppdrag att utreda vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet, samt e-infogruppen, en intern arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppdrag att inventera och analysera det allmännas ansvar för spridning av offentlig basinformation i elektronisk form. Tillsättandet av IT-kommissionen (dir. 1998:38) kan också ses som en del av regeringens strävan att samordna utvecklingen.

REGGIT-gruppen<sup>21</sup> framhöll vikten av en samordningsfunktion för geografisk information inom Regeringskansliet som komplement till den samordnande roll man ansåg att Lantmäteriverket hade, till Sjöfartsverkets samordningsansvar inom det sjögeografiska området och till STANLI<sup>22</sup> som sammanhållande kraft i standardiseringsarbetet. Gruppen menade också att Lantmäteriverkets samordningsroll borde utvecklas i samverkan med Utvecklingsrådet för landskapsinformation, ULL, som representant för dataproducenter och slutanvändare. Man pekade också på att sambanden mellan kommunal och statlig verksamhet successivt blivit alltmer påtagliga samt att Lantmäteriverkets regionala samordningsfunktion borde stärkas i samspel med länsstyrelser, kommuner och SamGIS-organisationer.

Grunddatabasutredningens huvudfråga var inte samordning inom området geografisk information utan av grunddata om fastigheter, företag och personer. I sitt betänkande (SOU 1997:146) för utredningen fram förslag om dels en särskild nämnd för utveckling av samhällets grunddata med uppgift att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata, dels en beredningsprocess inom Regeringskansliet för frågor om fastställande av grunddata samt finansiering av dessa. I den efterföljande propositionen, (prop. 1997/98:136), Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, gör regeringen bedömningen att samordning av grunddata behövs på olika nivåer och att gemensamma frågor kring krav på teknik, säkerhet och kvalitet är en myndighetsuppgift. Man pekar på att frågorna så långt möjligt bör lösas genom frivillig samverkan men att erfarenhetsmässigt inte alla frågor löses på detta sätt. Frågan om det skulle behövas en särskild myndighet för samordningsuppgiften eller om en befintlig myndighet kunde ges uppgiften ansågs behöva beredas ytterligare. Regeringen avsåg också att

<sup>21</sup> Grundläggande geografiska data, Prissättning, finansiering och fortsatt samordningsverksamhet, maj 1997.

<sup>22</sup> Standardisering av landskapsinformation, ett projektområde inom SIS, Swedish Standards Institute.

ta initiativ till utveckling av lämpliga former för samordningen på olika nivåer, både inom Regeringskansliet och mellan berörda myndigheter och intressenter.

E-infogruppen för i rapporten Samhällets grundläggande information (Ds 2000:34) fram ett antal förslag som rör informations-samordning, men inte heller här behandlade man samverkan inom området fastighetsinformation och geografisk information. Man föreslog att en samordningsgrupp skulle bildas av de myndigheter som hanterar grundläggande information inom prioriterade områden (främst Riksskatteverket, Lantmäteriverket och Patent- och registreringsverket), att särskilda bestämmelser om samordning m.m. skulle tas in i en särskild förordning, att myndigheter med ett särskilt ansvar skulle pekas ut i myndigheternas instruktioner och att särskilda rutiner för samordning av frågorna inom Regeringskansliet skulle införas, bl.a. för att samordna styrningen av de berörda myndigheterna genom regleringsbrev. Man fann också att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var ett betydande problem inom vissa delar av informationsförsörjningsområdet men att frågan om samverkan mellan stat och kommun är komplicerad och av sådan natur att den inte föll inom ramen för arbetsgruppens uppdrag.

Också IT-kommissionen (SOU 2003:55) betonar att samsyn, samverkan och samordning på olika nivåer och en infrastruktur för informationsförsörjningen är centrala för en framgångsrik utveckling av tjänster inom IT-området.

INSPIRE är ett initiativ för att bygga upp en europeisk geografisk informationsinfrastruktur (se avsnitt 3.3.2) för att bl.a. stödja miljöarbetet inom EU. Ett kommande direktiv väntas innefatta ett krav på att en myndighet i varje medlemsland utses som ansvarig för koordinering av genomförandet och att ansvariga myndigheter för olika informationsslag utses.

Försvarsmakten (FM) har ett starkt intresse av att samordning kommer till stånd, både nationellt och internationellt. Digital geografisk information från ett antal källor, nationellt bl.a. från Lantmäteriverket, SGU, SMHI och Sjöfartsverket nyttjas i ett hundratal olika system. Idag krävs omfattande anpassningsåtgärder innan data kan samnyttjas i systemen. FM pekar också på sitt behov av tårtorsinformation och satellitbildsinformation, två områden där nationell samordning är grunden för utveckling.

ULI, Svenska kommunförbundet, Vägverket, länsstyrelserna m.fl. har alla inom ramen för vår utredning och också i andra

sammanhang stött tanken på en nationell samordning. ULI har bl.a. lyft fram de samordningsorgan för geografisk information som finns i många europeiska länder med uppgift att samordna och bereda frågor kring geografisk information och infrastruktur av vikt för utvecklingen inom området. Samordningsorganen finns ofta på en hög nivå inom respektive lands administration, med representanter för departement och myndigheter med ansvar inom sektorn. Vägverket efterlyser en större tydlighet kring Lantmäteriverkets uppgift att ansvara för en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation samt bedriva utvecklingsverksamhet inom sitt ansvarsområde och lyfter fram Statens kartverk i Norge som föredöme. Där bedrivs exempelvis ett mycket aktivt standardiseringsarbete inom området geografisk information, vilket har fått genomslag i en enhetlig nationell standard för utbyte av geografisk information. Något motsvarande saknas i Sverige.

Lantmäteriverket redovisade år 2000 i en rapport till regeringen angående hinder och möjligheter för ökad användning av geografisk informationsteknik.<sup>23</sup> Rapporten togs fram i samråd med Statskontoret, Boverket, länsstyrelserna, RAÄ, Naturvårdsverket och Svenska kommunförbundet. Samordning framhålls som en av nyckelfaktorerna för en fortsatt utveckling inom området. Lantmäteriverket pekar också på ett antal faktorer som skulle tala för att verket skulle få ett utökat ansvar inom området.

Lantmäteriverket har

- ett brett ansvar för att bygga upp, förvalta och tillhandahålla rikstäckande och grundläggande databaser över fastighetsinformation och geografisk information,
- en rikstäckande organisation och en funktion för regional samordning av informationen,
- till uppgift att lämna råd och stöd, bl.a. enligt mätningsskuggörelsen,
- goda erfarenheter från samordning inom totalförsvarets informationsförsörjning,
- ett väl utvecklat samarbete med en rad myndigheter, med kommunerna och med näringslivet.

Lantmäteriverket bedriver också viss forskning och en betydande utvecklingsverksamhet inom sektorn.

---

<sup>23</sup> Ökad användning av geografisk informationsteknik.

## Alternativa lösningar för samordning och samverkan

Det finns ett antal exempel på att frivillig samverkan kommit till stånd inom området. Lantmäteriverkets samverkan med kommunerna är ett exempel. STANLI, standardisering av landskapsinformation och ULI, Utvecklingsrådet för landskapsinformation bedriver också viktig verksamhet inom området. Något samordningsorgan eller annan formell samverkan inom grunddataområdet geografisk informationsförsörjning<sup>24</sup> har dock inte kommit till stånd, med undantag av regeringens initiativ att skapa en nationell vägdatabas, NVDB, som bygger på samverkan mellan myndigheter, kommuner och näringslivet.

Inom ramen för vår utredning har fastare former för samordningen inom informationsförsörjningsområdet diskuterats. Vi har funnit att den modell som tillämpas i flera europeiska länder, där myndigheter och företrädare för olika departement formellt samverkar i ett gemensamt organ är svår att få att fungera väl inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Ett förslag som också diskuterats i utredningen har varit att till skapa ett oberoende råd för samverkan med av regeringen utsedda representanter för kommunsektorn och för myndigheterna med ansvar inom området och med en från myndigheterna fristående ordförande. Rådets uppgift skulle bl.a. vara att ta fram strategiska planer för den nationella samordningen och utvecklingen inom området som underlag för bl.a. beredning av frågorna inom Regeringskansliet och som grund för myndigheternas verksamhetsplanering. Till rådet skulle referensgrupper med ansvar att bereda frågor för olika objekt eller tematisk information kunna knytas. Förslaget har förkastats främst för att ett oberoende råd och dess verksamhet skulle få en oklar ställning i förhållande till de olika myndigheternas verksamhetsansvar.

## Ett samordningsansvar för Lantmäteriverket

Vi menar att en modell som nu bör prövas är att ge Lantmäteriverket ett uttalat nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation. Till stöd för samordningsfunk-

---

<sup>24</sup> Sjöfartsverket skall enligt sin instruktion svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.

tionen bör ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket, med företrädare för viktiga aktörer, i första hand sådana som i sin verksamhet genererar grundläggande information inom området. Geodatarådet beskrivs närmare i följande avsnitt.

En utvärdering av Lantmäteriverkets samordningsansvar och Geodatarådets verksamhet bör göras efter en period om förslagsvis tre år.

Det bör framgå att ansvaret omfattar samordning av den statliga verksamheten inom området geografisk information och fastighetsinformation och främjande av samordning av den statliga verksamheten med kommunernas och med andra verksamma inom området. Samordningsansvaret bör komma till uttryck i myndighetens instruktion och regleringsbrev.

Den föreslagna ordningen avser att skapa mer stabila former för att löpande bereda frågor i anslutning till det samlade offentliga åtagandet inom området, att behandla frågor om samverkan mellan myndigheter och andra, att bereda förslag till övergripande förändringar som nya eller slopade informationsslag, att samlat hantera användarnas behov av information och tjänster inom området, att koordinera frågor om tillgänglighet, prissättning och andra villkor för tillhandahållande. Beredningen kan i vissa fall resultera i underlag för myndigheternas egna ägeranden, i andra fall utgöra underlag för regeringens ställningstagande till förändringar inom området.

Samordningsverksamheten bör redovisas särskilt i Lantmäteriverkets årsredovisning. Det är viktigt att tillräckliga resurser kan avsättas för verksamheten.

Vi föreslår också att den internationella samverkan Lantmäteriverket enligt instruktionen skall bedriva bör utvidgas till att omfatta sådan internationell samverkan som är av betydelse inte bara för verket utan också för den nationella infrastrukturen inom området. Lantmäteriverkets deltagande i internationella projekt och utvecklingsverksamhet kan redan idag sägas vara av sådan betydelse, t.ex. utvecklingen av satellitbildsbaserade fjärranalysmetoder och annan utveckling i samverkan med internationella aktörer. Detta bör också beaktas vid utformningen av myndighetens instruktion.

### 9.5.5 Ett Geodataråd för samverkan

Idag används geografiska informationssystem inom stora delar av samhället. Tekniken utvecklas snabbt och potentialen för tjänsteutveckling inom sektorn är betydande. Den grundläggande databasuppbyggnaden är snart genomförd och den fortsatta utvecklingen är beroende av samverkan mellan olika informationsägare för att åstadkomma en effektiv ajourhållning och för att utveckla rikstäckande och harmoniserade databaser – en grund för ökad användning och samhällsnytta.

Samordning och samverkan kring informationsförsörjningen kan ses som den viktigaste framgångsfaktorn för den framtida utvecklingen av den nationella infrastrukturen inom området. Utan en sådan samverkan kan den framträdande position Sverige har idag inom området gå förlorad och den fulla nyttan av de gjorda investeringarna i databasuppbyggnad m.m. inte uppnås, utan istället urholkas successivt. Vi bedömer att det finns stora samhällskonomiska vinster att hämta i såväl privat som offentlig verksamhet och att det utan samordning finns en risk att utvecklingen, t.ex. i form av effektivisering av olika verksamheter eller förädling inom IT-sektorn, avstannar. Belysande exempel inom det geografiska området är utvecklingen av navigerings- och positioneringstjänster som idag hämmas av att aktuell och rikstäckande information om vägnät och adresser saknas. Ett annat exempel är nätoperatörer och ledningsägare som måste köpa geografisk information från närmare 300 leverantörer för rikstäckning och därefter göra omfattande anpassningar av informationen p.g.a. att standardiserade format saknas.

Vi menar att det finns ett stort behov av en nationell strategi för hur infrastrukturen för geografisk information skall utvecklas för att främja användning och vidareförädling. Ett uttalat samordningsansvar inom området som beskrevs i föregående avsnitt kan ses som ett steg i den riktningen.

Vi föreslår också att ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket som ett stöd för samordningen vad gäller grundläggande information och som ett organ för att samlat behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom området. Rådet skall verka för ett effektivt samarbete mellan de ansvariga myndigheterna och med kommunerna, för ökad tillgänglighet till data och för en kvalitet och täckning som motsvarar användarnas behov. Rådet skall ansvara för att en strategisk plan för den nationella

utvecklingen inom geodataområdet tas fram och tillställs regeringen.

Frågor av nationellt intresse är t.ex. enhetlighet i standarder, referenssystem. etc. Geodatarådet kan också bidra till att främja arbetet inom t.ex. STANLI.

Centrala frågor för rådet blir att finna effektiva former för att främja samverkan mellan staten och kommunerna och att följa och identifiera hinder i uppbyggnaden av nationella infrastrukturprojekt, t.ex. när det gäller den geografiska informationen och fastighetsinformationen, ett nytt geodetiskt referenssystem, adressregister, samverkan kring tätortsinformation och den nationella vägdatabasen. Rådets medlemmar bör utses av regeringen och bestå av företrädare på ledningsnivå för myndigheter som i sin verksamhet genererar grundläggande geografisk information och fastighetsinformation och för kommunsektorn. Lantmäteriverkets generaldirektör bör vara ordförande. Rådet föreslås också lämna en årlig rapport till regeringen med en lägesbeskrivning av utvecklingen av den nationella infrastrukturen.

Vårt förslag att samla producenterna i ett råd innebär inte att verksamheten skall ha ett renodlat producentperspektiv, men det är i den kretsen åtgärder måste vidtas. Det övergripande målet med rådets verksamhet skall vara en ökad användning av grundläggande information och en ökad samhällsnytta. Användarnas behov och inflytande är centrala. Medverkan i Geodatarådet bör för de statliga myndigheterna komma till uttryck i respektive myndighets regleringsbrev eller instruktion.

Många myndigheter ingår i den krets som bidrar eller kan bidra till en nationell infrastruktur för geografisk information och fastighetsinformation. Viktiga aktörer utöver Lantmäteriverket är t.ex. SMHI, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Naturvårdsverket, Vägverket, Riksskatteverket, Sjöfartsverket, Banverket, Riksantikvarieämbetet, SCB och länsstyrelserna. Vi avstår dock från att lämna förslag på samtliga myndigheter som bör vara representerade i rådet och menar att frågan kan avgöras av regeringen efter beredningen av vårt förslag.

En central fråga för rådet är samverkan mellan stat och kommun. Kommunerna bör därför vara representerade i rådet liksom Försvarsmakten, FM. Lantmäteriverket verkar som militärt kartverk och FM har ett stort behov av att samordning mellan myndigheterna kommer till stånd. FM kommer också i ökande utsträckning att kunna bidra med grundläggande information för ajour-



hållning av databaserna. FM har också framfört att GeoSE, där FM:s samlade lägesbundna information hanteras, på sikt kan få betydelse också för andra statliga myndigheter.

Rådet bör inleda verksamheten med att ta fram en beskrivning över den aktuella situationen och utvecklingen inom området. En utgångspunkt i arbetet kan vara den rapport Lantmäteriverket lämnade till regeringen i november år 2000, Ökad användning av geografisk informationsteknik. I rapporten, som utarbetats i samråd med ett antal aktörer, identifierades hinder och möjligheter för en bredare användning och förslag till åtgärder presenterades. Rapporten kan ses som en utgångspunkt för arbetet med Geodatarådets strategiska plan för den nationella utvecklingen inom området. Rådet bör därefter ha till uppgift att årligen utarbeta en rapport till regeringen över hur utvecklingen fortskrider och eventuella behov av åtgärder.

Användarnas aktiva medverkan i samordning och strategisk långsiktig planering av informationsförsörjningen är av central betydelse. Deras medverkan kan säkerställas t.ex. genom att det föreslagna Geodatarådet<sup>25</sup> tillsätter referens- eller arbetsgrupper för olika frågor och användningsområden. En tänkbar referensgruppsstruktur är en tematisk, för vägar, adresser, vegetation, avrinningsområden eller tätortsinformation. En sådan struktur skulle sammanföra producenter, användare och vidareförädlare i en och samma grupp, något som i sig också kan vara positivt för tjänsteutvecklingen inom området. Frågor om intressentfinansiering av vissa informationsslag kan också hanteras här. Ett i övrigt öppet arbetsätt bör eftersträvas där verksamheter som inte är representerade i rådet eller dess arbetsgrupper kan väcka frågor, lämna synpunkter och ta del av frågornas behandling. Kallelser, dagordningar, protokoll och annan dokumentation bör finnas lätt tillgängliga.

EU:s INSPIRE-initiativ för att skapa en väl utbyggd infrastruktur för geografisk information i Europa (se avsnitt 3.1) förväntas bl.a. innebära krav på att en organisation utses att ansvara för den nationella implementeringen av ett kommande direktiv. Lantmäteriverket ansvarar idag för merparten av den information som skall hanteras inom INSPIRE och förefaller vara en naturlig organisation för detta ansvar. Det föreslagna rådet bör delta i Lantmäteriverkets beredning av frågor i anslutning till INSPIRE.

---

<sup>25</sup> Många informationsägare eller producenter är också viktiga användare.

En bättre samordning mellan departementen har efterlysts i många sammanhang och torde vara nödvändig inte minst för att genomföra EU-initiativet INSPIRE. Geodatarådets lägesrapporter och den strategiska planen för en nationell informationsinfrastruktur kan utgöra ett stöd för prioriteringar och samordning inom Regeringskansliet.

### 9.5.6 Ny planeringsprocess för informationsutveckling

Den nioåriga plan som varit grunden för uppbyggnaden av Lantmäteriverkets grundläggande information är snart slutförd. Några nya mer långsiktiga planer har inte lagts fast för Lantmäteriverkets informationsförsörjning (med undantag för planen för utveckling inom geodesiområdet<sup>26</sup>, till vilken regeringen dock inte ännu har tagit ställning).

Den för statliga myndigheter normala planeringsgången, med ettåriga verksamhetsplaner och treåriga budgetunderlag, med sammanfattade verksamhets- och investeringsplaner, är otillräcklig för Lantmäteriverkets verksamhet som i många stycken innebär uppbyggnad och utveckling av grundläggande infrastruktur. Såväl inom den offentliga sektorn som i den privata finns ett starkt beroende av Lantmäteriverkets informationsförsörjning. Alla användare som investerar i systemlösningar m.m. som bygger på grundläggande geografisk information och fastighetsinformation är beroende av långsiktighet, kontinuitet och förutsägbarhet för att kunna göra långsiktiga nyttobedömningar och för att kunna planera för anpassning av verksamhetssystem. Vidareförädlare på området är för den egna affärsutvecklingen lika beroende av kända och långsiktiga planer för Lantmäteriverkets utvecklingsverksamhet.

Om utveckling av informationen i olika avseenden skall få ett snabbt genomslag i form av ökad användning i samhället, nya tjänster etc., måste den vara förankrad och känd på förhand.

I IT-kommissionens slutrapport<sup>27</sup> lyfts också betydelsen av allmänt kända långsiktiga utvecklingsplaner för information och infrastruktur fram som en av de främsta framgångsfaktorerna för utveckling inom informationstjänstesektorn.

<sup>26</sup> För svensk geodetisk verksamhet har en strategi tagits fram; Geodesi 2000, svensk geodetisk verksamhet under kommande tioårsperiod.

<sup>27</sup> SOU 2003:57.

Vi menar därför att verket bör få ett uppdrag att ta fram en mer långsiktig strategisk plan för Lantmäteriverkets informationsutveckling inklusive en långsiktig finansieringsplan. Med tanke på den snabba utvecklingen inom området kan en sexårig planeringsperiod vara lämplig. Strategin skall vara förankrad i Geodatarådet, och hos användare och vidareförädlare. EU-initiativ, som t.ex. INSPIRE, kommer också ha en avgörande betydelse i sammanhanget. Den strategiska planen skall kompletteras med handlingsplaner för olika delar av Lantmäteriverkets utvecklingsverksamhet. Planen bör revideras årligen.

I uppdraget bör ingå att redovisa åtgärder för att skapa en mer öppen planeringsprocess där arbetsgång och former för deltagande är kända och där strategiska dokument är lätt tillgängliga.

Lantmäteriverkets strategidokument och handlingsplaner bör så långt möjligt beskriva prioriteringar inom ajourhållning, teknisk utveckling, utveckling av informationsinnehåll m.m., men också innehålla bedömningar av användarnytta, investeringsbehov och finansiering samt av hur priset på information och produkter påverkas.

Strategidokument och en långsiktig finansieringsplan kan också utgöra ett stöd för en mera utvecklad mål- och resultatdialog med regeringen.

# 10 Lantmäteriverket som marknadsaktör

## 10.1 Möjligheter till bolagiseringar

**Utredningens bedömning:** Någon bolagisering av hela eller delar av produktions- och uppdragsverksamhet bör inte genomföras (avsnitt 10.1.4).

### 10.1.1 Statsmakternas ställningstaganden

Som framgått i kapitel 6, föreslog Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (SOU 1993:99) att uppdragsverksamheten inom det statliga lantmäteriet skulle avskiljas från övriga myndighetsuppgifter i ett uppdragsbolag.

Regering och riksdag behandlade i samband med omstruktureringen av det statliga lantmäteriet två gånger frågan om lantmäteriets verksamhetsformer. Vid första behandlingen (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375) beslöts att i ett första steg genomföra en mer begränsad bolagisering, omfattande främst verksamheter som kunde skada förtroendet för myndighetsutövningen. De verksamheter som skulle bolagiseras var kartografisk uppdragsverksamhet, fristående förlagsverksamhet och fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet.

Statsmakternas andra behandling av frågan om lantmäteriets verksamhetsformer (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 313) resulterade i att endast den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten bolagiserades (Svefa); senare även privatiserat). Övrig bolagisering sköts på framtiden utan tidsplan. Riksdagen underströk dock att beslutet att senare bolagisera även förlagsverksamheten och den kartografiska uppdragsverksamheten låg fast.

Statsmakternas motiv för att inte bolagisera i samband med den övriga omstruktureringen har återgetts utförligt i kapitel 6. Synergieffekter, den pågående uppbyggnaden av digitala data samt att den nya myndigheten inte stabiliserat sina verksamhetsformer var de viktigaste motiven.

I budgetpropositionen för budgetåret 1998 menade regeringen av samma skäl som tidigare att det var lämpligt att tills vidare inte genomföra någon bolagisering och riksdagen hade ingen annan uppfattning (prop. 1997/98:1) 1997/98:BoU01, rskr. 1997/98:78).

I samband med behandlingen av riksdagens revisorers rapport om det statliga lantmäteriet (2001/02:RR10) kommenterade riksdagen inte revisorernas förslag om att regeringen för riksdagen borde redovisa sin syn på en bolagisering av hela eller delar av Metria (2001/02:BoU7, rskr. 2001/02:156).

### 10.1.2 Tidigare analyser

Frågan om en bolagisering av delar av lantmäteriets verksamhet har tidigare analyserats av Lantmäteriverket och Statskontoret.

Lantmäteriverket analyserade år 1996 på uppdrag av regeringen förutsättningarna för en bolagisering av den produktions- och uppdragsverksamhet som bedrevs vid verket. I sin rapport (Dnr. 119-96-5319) menade Lantmäteriverket att en bolagisering skulle ge affärsmässiga fördelar för berörda verksamheter och tydliggöra konkurrensneutraliteten. Verket rekommenderade ändå att all verksamhet skulle stanna inom myndigheten. Verket bedömde att affärsmässigheten i verksamheterna var osäker, att en bolagisering skulle motverka målet om en bred användning av den grundläggande informationen, att verksamheten var känslig för störningar och att en bolagisering var en lång process som skulle medföra avsevärda kostnader för kapitalisering av bolaget.

Statskontoret fann vid sin studie år 1998 av förutsättningar för en bolagisering av Kartcentrum och övriga Metria, att frågan borde utredas vidare (Dnr 364/97-5). Bland annat borde uppdragsverksamhetens affärsmässiga mognad samt banden mellan denna verksamhet och övriga delar av Lantmäteriverket granskas närmare. Preliminärt bedömde Statskontoret att synergieffekterna inte var så starka att detta skulle förhindra en bolagisering. Inom några områden såg Statskontoret allvarliga hinder för en bolagisering i form av bristande konkurrens. Detta gällde framförallt Lantmäteriet.

verkets förlagsverksamhet och marknaden för mätning, beräkning och kartering (MBK). Statskontoret bedömde att konkurrensproblemen i samband med lantmäteriets och kommunernas agerande på MBK-marknaden var så allvarliga att de behövde mötas med åtgärder.

Vid sin senare analys år 2000 utgick Statskontoret från ett konkurrensperspektiv och fann då att de konkurrensproblem som var förknippade med lantmäteriets uppdragsverksamhet var så stora att detta motiverade en bolagisering av hela uppdragsverksamheten. Lantmäteriverket har i en senare skrivelse ifrågasatt den analys av marknadsförhållandena som låg till grund för denna slutsats.

### 10.1.3 Bolagisering av kärnverksamheter?

Diskussionen om en eventuell bolagisering av lantmäteriets verksamheter har av naturliga skäl fokuserats på uppdragsdivisionen Metria. Med anledning av vårt breda uppdrag att överväga lämpliga verksamhetsformer för lantmäteriet samt de önskemål som framförts av Lantmäteriverket under utredningsarbetet, redovisar vi i detta avsnitt både vår syn på en bolagisering av Metria och vår syn på möjligheterna till en bredare bolagisering.

Vi kan inledningsvis konstatera att det knappast är realistiskt att överväga en lösning där hela det statliga lantmäteriets verksamhet bolagiseras. Skälet till detta är att framförallt lantmäteriets verksamhet inom fastighetsbildning och fastighetsregistrering innebär myndighetsutövning. Inom fastighetsbildningen fattar lantmäterimyndigheterna beslut som är bindande för enskilda fastighetsägare och den svenska modellen för fastighetsbildningen innebär också att även tvångsvis förändring av fastighetsindelningen som i andra länder hanteras av domstol sker genom ett förrättningsförfarande. För fastighetsbildningen och den därmed anknutna fastighetsregistreringen utgör myndighetsformen med bl.a. dess väl utbyggda regelverk för offentlig insyn och kontroll därför ett naturligt val. Vårt ställningstagande i detta avseende följer också de förvaltningspolitiska riktlinjer som vi redovisat i kapitel 5.

Det ovan sagda innebär att alla eventuella bolagiseringar av lantmäteriets verksamheter måste bygga på förutsättningen att fastighetsbildning och fastighetsregistrering inte utgör en del av bolaget.

En bolagisering av de delar av Lantmäteriverkets verksamhet som avser förvaltning och tillhandahållande av grundläggande geo-

grafisk information och fastighetsinformation, strider mot några av de bolagiseringskriterier som lagts fast av regering och riksdag (se kapitel 5). Lantmäteriverket kommer under överskådlig tid att ha behov av betydande statliga anslag för framförallt förvaltning och utveckling av den grundläggande geografiska informationen. Inom ramen för förvaltningen av den grundläggande informationen har Lantmäteriverket också vissa uppgifter som innebär myndighetsutövning. Dessa uppgifter har inte någon större omfattning, men är inte direkt lämpade att utföra i bolagsform.

Vi tror också att det, även om det idag finns fler statliga myndigheter som utövar monopolverksamheter, generellt sett är mindre lämpligt att inrätta nya bolag för att handha verksamheter som inte är tillfredsställande konkurrensutsatta. De senaste årens erfarenheter inom den statliga sektorn har också visat på de svårigheter som kan uppstå när samhällsuppgifter och infrastrukturansvar skall utövas i bolagsform.

Vidare har Lantmäteriverket inom ramen för sitt ansvar för att förvalta den geografiska informationen viktiga band till flera andra statliga myndigheter och utför i flera fall författningsreglerade uppgifter till stöd för t.ex. Försvarmakten och Riksskatteverket. Ajourhållningen av den grundläggande fastighetsinformationen är helt beroende av information som är ett utflöde av flera statliga myndighets myndighetsutövning. En bolagisering av ansvaret för den grundläggande informationen skapar sämre förutsättningar för utvecklingen av denna samverkan och därmed för utvecklingen av den nationella informationsinfrastrukturen. Vi tror också att det svenska deltagandet i det växande europeiska samarbete inom informationsområdet som vi beskrivit i kapitel 3, ges bättre förutsättningar med Lantmäteriverket som myndighet. Myndighetsformen ger bättre förutsättningar för både samverkan mellan olika svenska myndigheter och för samverkan med andra europeiska kartverk. Med Lantmäteriverket som myndighet finns också bättre förutsättningar för eventuella samordnande initiativ eller författningsreglering från regeringens sida.

En annan faktor av betydelse är att Lantmäteriverket ansvarar för Försvarmaktens försörjning med geografisk information. Denna funktion rör nationella säkerhetsintressen och måste kunna utövas i former som ger både staten i bred bemärkelse och Försvarmakten ett stabilt och långsiktigt inflytande över verksamheten. Bolagsformen ger i detta avseende sämre förutsättningar än myndighetsformen.

Slutligen innebär en bolagisering av informationsförsörjningen att förvaltningsansvaret för fastighetsregistret i framtiden måste bedrivas åtskilt från de viktigaste källorna till förändringar i registret, fastighetsbildningen och inskrivningsverksamheten. Dessa verksamheter utgör myndighetsutövning och kan inte ingå i ett bolag. Detta skulle försämra förutsättningarna för en kostnads-effektiv ajourhållning av den grundläggande fastighetsinformationen. Vi menar snarare att det finns skäl att stärka banden mellan olika verksamheter inom fastighetsområdet. Våra förslag i kapitel 11 innebär att inskrivningsverksamheten bör föras till Lantmäteriverket.

Sammantaget menar vi att det finns så allvarliga nackdelar förknippade med en bolagisering av Lantmäteriverkets ansvar för den grundläggande informationen att dessa inte kan väga upp de fördelar i form av t.ex. ett friare ekonomiskt regelverk som en bolagisering kan ge.

Den mest omfattande bolagisering som är teoretiskt möjlig – dvs. att sammanföra Lantmäteriverkets verksamhet kring förvaltning och tillhandahållande av grundläggande data med Metrias produktions- och uppdragsverksamhet inom ramen för ett gemensamt bolag – medför utöver ovan beskrivna nackdelar också betydande konkurrensproblem som skulle bli värre än i nuvarande organisation. Ett bolag kan inte som en myndighet beläggas med krav på åtskillnad av olika verksamheter och är inte heller lika öppet för insyn. Även i kombination med omfattande särskilda regelverk och kontrollsystem skulle en så bred bolagisering skapa betydande konkurrensproblem.

Gemensamt för bolagiseringsalternativen är också att de knappast bidrar till någon ökad tydlighet om det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet.

Det realistiska alternativ till bolagisering som återstår att pröva är därmed det alternativ som diskuterats sedan mitten av 1990-talet, dvs. att bolagisera hela eller delar av Lantmäteriverkets produktions- och uppdragsverksamhet inom division Metria.

#### **10.1.4 Bör hela eller delar av Metria bolagiseras?**

En bolagisering av verksamheterna inom Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria har aktualiserats flera gånger tidigare. Förutsättningar för en bolagisering finns så till vida att verksam-



heten är av betydande omfattning (Metria har intäkter på knappt 600 mnkr), inte innebär myndighetsutövning och inte heller primärt styrs av politiska uppgifter och mål. De hinder för en bolagisering som tidigare anförts, t.ex. den pågående digitaliseringen och effekterna av omstruktureringen av lantmäteriet, har upphört att gälla.

Trots detta är utgångspunkten för våra fortsatta resonemang i detta kapitel att någon bolagisering av hela eller delar av Lantmäteriverkets produktions- och uppdragsverksamhet inte bör ske.

Det grundläggande skälet till detta ställningstagande är att vi inte kan se tillräckligt starka långsiktiga motiv för att staten skall äga och driva ett bolag för produktion av grunddata och/eller konsultverksamhet inom lantmäteriområdet. Det finns till skillnad från t.ex. Systembolaget, Samhall eller Statens Järnvägar inga varaktiga motiv för ett statligt bolag som är baserade på särskilda politiska mål eller är nationalekonomiskt förankrade. Vi menar att sådana motiv bör finnas om staten skall ta på sig den i grunden artfrämmande rollen att driva konkurrensutsatt verksamhet.

Även om bärande långsiktiga motiv saknas för ett statligt bolag kan en bolagisering utnyttjas som ett led i en övergång till privat verksamhet. Så skedde vid bolagiseringen av lantmäteriets fastighetsekonomiska verksamhet i samband med omstruktureringen av lantmäteriet i mitten av 1990-talet. Det statliga bolaget Svefa blev då efter en kort period av statligt ägande helt privatiserat. Erfarenheterna från detta tillfälle visar dock på de kommersiella risker för staten som kan vara förknippade med en sådan strategi. Det är svårt att på förhand avgöra hur kommersiellt bärkraftiga verksamheter inom en statlig myndighet egentligen är när de blir fullt marknadsutsatta. Detta gäller även Metrias verksamheter, eftersom Metria fungerar som både som extern uppdragsdivision och intern utförarorganisation.

Metrias affärsområden och deras andel interna och externa intäkter framgår av tabell 10.1 nedan.

Tabell 10.1 Metrias interna och externa intäkter år 2001 (mnkr).

	Externa intäkter <sup>1</sup> 2001	Interna intäkter <sup>2</sup>	Summa intäkter	Andel internt %
Försäljning	21	16	42	38
Kartcentrum	66	7	88	8
GIS- och mätkonsult	162	47	221	36
Geodata	41	148	211	70
Miljöanalys	16	4	20	20
ArcCadastre (nytt)				
Summa	306	276	582	47

<sup>1</sup>Avser avgiftsintäkter, ej anslag

<sup>2</sup>Exklusive intäkter från övriga delar av Metria, inkl. anslag

Beroendet av interna intäkter – och av anslagsmedel – är särskilt stort inom Metrias affärsområde Geodata, där år 2001 ca 70 % av intäkterna var interna. Om affärsområdena Geodata samt Försäljning (den senare skulle automatiskt upphöra vid en bolagisering) exkluderas i tabellen ovan sjunker Metrias beroende av interna beställningar till drygt en fjärdedel.

Affärsområde Geodata ansvarar för bl.a. uppbyggnad, förvaltning och leveranser av grundläggande geografisk information. En bolagisering av dessa verksamheter skulle medföra avsevärda kommersiella risker för staten, avskilja verksamheter som i hög utsträckning inte är lämpliga för upphandling och försämra möjligheterna att utföra statsuppdraget.

Under kommande år sjunker successivt omfattningen på de uppdrag till Metria som är en del av den långsiktiga planen för uppbyggnad av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Totalt väntas avslutandet av den långsiktiga planen medföra att det årliga investeringsbehovet sjunker med ca 100 mnkr mellan år 2002 och 2006. Framförallt affärsområdet Geodata kommer oavsett bolagisering eller ej att behöva anpassas till en situation där uppbyggnaden övergår i ett ajourhållningsskede. Även affärsområdet GIS- och mätkonsulting påverkas av att beställningarna i samband med databasuppbyggnaden avtar.

De avtagande interna beställningarna till Metria visar att intäktsmöjligheterna för ett eventuellt bolag är krympande, men försvagar

också de motiv i form av bl.a. synergieffekter som tidigare funnits för en stor intern produktionsapparat.

Det finns också en osäkerhet i Metrias kommersiella förutsättningar utanför Lantmäteriverket som beror på andra faktorer än rena intäktströmmar. Flera av Metrias verksamheter drar på andra sätt nytta av att de ingår i Lantmäteriverket. T.ex. är den GIS-konsulting som bedrivs inom affärsområde GIS- och mätkonsulting i stor utsträckning kopplad till myndighetsamverkan mellan Lantmäteriverket och andra myndigheter, Kartcentrum har monopol på de allmänna kartorna, Geodatas uppdragsverksamhet är i stor utsträckning kopplad till andra myndighetsuppgifter och affärsområdet Miljöanalys drar nytta av Lantmäteriverkets internationella samarbete.

Sammantaget menar vi att det tidigare anförda problemet med osäkra kommersiella förutsättningar för viktiga delar av Metria utanför Lantmäteriverket kvarstår. Detta förstärker de grundläggande skäl mot en bolagisering vi anført ovan.

Vi har också funnit att bristande konkurrens, särskilda egenskaper hos Lantmäteriverkets produkter och tjänster samt viktiga synergieffekter med Lantmäteriverkets uppgifter från regering och riksdag, i vissa fall gör det mest ändamålsenligt att fortsätta bedriva delar av Metrias nuvarande verksamhet inom Lantmäteriverket. Våra slutsatser i dessa frågor framgår av den fortsatta framställningen i detta kapitel.

Vi gör i det följande en genomgång av marknads- och konkurrensförhållanden för Metrias olika verksamheter och bedömer de särskilda motiv som kan finnas för ett fortsatt offentligt åtagande. Därefter definieras vilken uppdragsverksamhet som i framtiden bör utgöra ett offentligt åtagande inom ramen för Lantmäteriverket och vilken uppdragsverksamhet som bör avskiljas och i framtiden utföras av andra aktörer.

## **10.2 Marknads- och konkurrensförhållanden**

### **10.2.1 Allmänt**

Det är svårt att på ett samlat sätt beskriva och begreppslägga de marknader som Lantmäteriverket verkar på genom sin uppdragsdivision Metria. Tidigare användes ofta begreppet MBK-verksamhet, med vilket avsågs insatser inom mätning, beräkning och

kartering som innebar att geografiska data samlades in och användes för att t.ex. upprätta kartor inom olika skalområden. Genom att geografiska data i allt högre utsträckning blivit digitala – både när de samlas in, lagras och utnyttjas – kan numera informationstekniken tillämpas även på detta område. Begreppet geografisk informationsteknik (GIT) har därför blivit ett vanligt samlingsbegrepp för att beskriva såväl datainsamling, produktion av databaser och kartor samt utnyttjande av data för olika tillämpningar med hjälp av informationsteknik.

Området geografisk informationsteknik innefattar i sin tur flera olika delområden som delvis kräver skilda kompetenser och delvis utgör olika delmarknader. Den snabba och ofta språngvisa teknikutvecklingen gör att dessa delmarknader är mycket dynamiska och har flytande gränser. Det breda tillämpningsområdet för GIT innebär också att det finns många olika kundkategorier inom privat och offentlig sektor med olika behov och inriktning på verksamheterna. Vidare är det vanligt med uppköp, samgåenden och överlåtelse av verksamhet mellan de olika aktörerna inom området. Kopplingarna till andra verksamheter inom t.ex. samhällsbyggandet och kopplingarna till den allmänna IT-utvecklingen, gör dessutom att många företag som verkar inom geografisk informationsteknik har sin huvudsakliga verksamhet inom andra områden. Även här ökar internationaliseringen.

Ett viktigt och växande område inom geografisk informationsteknik är geografiska informationssystem (GIS), där digital geografisk information används tillsammans med andra data för att göra analyser, beräkningar, simuleringar, dokumentation och presentationer. GIS fungerar ofta som ett viktigt beslutsstöd i många offentliga och privata verksamheter. Eftersom en stor del av samhällets informationsmängd har en lägeskomponent, är potentialen för detta område mycket stor. Nya användare och användningsområden uppstår kontinuerligt. En tendens i detta sammanhang är att GIS får ett närmare samband med den generella utvecklingen inom informationstekniken. GIS är dock ännu ett förhållandevis ”ungt” område inom IT med stora inslag av utvecklingsverksamhet, snabb teknikutveckling och många mindre företag som försöker exploatera nya nischer.

## 10.2.2 Metrias verksamhet och marknader

De ovan beskrivna förhållandena innebär att det är svårt att finna en indelning av Metrias uppdragsverksamhet som är entydig och funktionell vid en genomgång av berörda marknader och konkurrensförhållanden. Å ena sidan medför en alltför grov indelning av Metrias verksamhet att verksamhetsområden som har olika konkurrens- och marknadssituation sammanblandas. En alltför detaljerad indelning av Metrias breda verksamhet, å andra sidan, blir praktiskt nästan ogenomförbar och riskerar att ge en bild som blir alltför svåröverskådlig och dessutom snabbt blir inaktuell när aktörerna på marknaden hela tiden utvecklar sin verksamhet. Svårigheterna att på ett samlat sätt beskriva marknads- och konkurrensförhållanden för uppdragsverksamheten avspeglar dynamiken hos teknik och marknad.

Vi har nedan valt att beskriva marknads- och konkurrensförhållanden utifrån en indelning som i huvudsak följer Lantmäteriverkets interna uppdelning av verksamheten i produktområden. Produktområdena sammanfaller i stort sett med den affärsområdesvisa indelning som strukturerar Metrias uppdragsverksamhet. Detta ger följande delmarknader där Metria agerar:

### *1. Bildprodukter i olika förädlingsnivåer*

Här ingår flygfotografering och fotogrammetrisk verksamhet i form av framställning av flygbilder och ortofoton samt produkter som höjd- och terrängmodeller. Även försäljning av satellitbilder och digitala ortofoton baserade på satellitbilder ingår. Metrias verksamhet inom detta område bedrivs vid Bildenheten i Gävle inom ramen för Metrias affärsområde GIS- och mätkonsulting samt inom Metria Geodata. Verksamheten hade år 2002 intäkter på 57 mnkr, varav 46 mnkr avsåg extern uppdragsverksamhet och 11 mnkr avsåg interna beställningar inom ramen för den allmänna kartläggningen.

### *2. Mätservice och detaljkartor*

Här ingår geodetisk mätning (mätning på marken) med olika mätningstekniker (t.ex. satellitbaserad GPS-mätning) som sker för en rad olika ändamål. Ett viktigt område är framställning, ajour-

hållning och förvaltning av storskaliga kommunala databaser samt primärkartor, grundkartor, ledningskartor, projekteringsunderlag m.m. som kommunerna behöver för uppgifter inom samhällsbyggandet. Andra områden är mätning för infrastrukturprojekt, gruvmätning och industrimätning. Metrias verksamhet inom området bedrivs vid Geodesienheten i Gävle samt vid Metrias lokala kontor i södra och mellersta Sverige inom ramen för affärsområdet GIS- och mätkonsulting. Intäkterna uppgick år 2002 till 108 mnkr, varav 74 mnkr utgjordes av extern uppdragsverksamhet och 34 mnkr utgjordes av interna beställningar för den anslagsfinansierade riksavvägningen samt förrättningsmätning.

### *3. GIS-konsulting, programvaror och utbildning*

Applikations- och systemutveckling samt systemintegration och systemförvaltning inom geografisk IT. Försäljning av programvaror som behandlar geografisk information, support samt utbildning inom GIS. Denna verksamhet bedrivs vid Metrias konsultgrupper i Stockholm och Luleå samt vid den enhet för GIS inom Försvarmakten (GeoSE) som Metria bemannar enligt särskild överenskommelse mellan Lantmäteriverket och Försvarmakten. Positioneringstjänster utförs inom Metria Geodata. Intäkterna uppgick år 2002 till 70–75 mnkr, varav närmare 65 mnkr externa intäkter inklusive 20 mnkr för GeoSE.

### *4. Fjärranalys*

Med fjärranalys avses metoder att på basis av satellitbilder övervaka, registrera, detektera och analysera mark, vatten och atmosfär. Verksamheten bedrivs inom Metrias affärsområde Miljöanalys och hade år 2002 intäkter på ca. 20 mnkr.

### *5. Kartografisk uppdragsproduktion*

Produktion av olika typer av kartor på uppdragsbasis, t.ex. atlaser, reseguider, turist- och fritidskartor, mediekartor, räddningstjänst- och insatskartor, taktila kartor m.m. Verksamheten bedrivs vid Kartcentrum Produktion inom affärsområde Kartcentrum samt

inom affärsområde Geodata. De externa intäkterna år 2002 uppgick till drygt 30 mnkr.

#### *6. Förlagsverksamhet inom kartområdet*

Förlagshållning, distribution och marknadsföring av andra inhemska och importerade kartprodukter parallellt med de allmänna kartorna. Verksamheten bedrivs vid Kartförlaget i Gävle inom affärsområde Kartcentrum och hade år 2002 intäkter på 49 mnkr, varav 36 mnkr externa intäkter.

#### *7. Direktförsäljning av kartprodukter*

Försäljning av allmänna kartor, sjökort och andra kartprodukter direkt till slutkund. Verksamheten bedrivs vid Kartbutiken i Stockholm. Produkterna säljs också via Lantmäteriverkets hemsida. e-handelstjänster avseende flygbilder, allmänna kartor och historiska kartor utvecklas av Lantmäteriverkets Visualiseringscentrum. Intäkterna uppgick till ca 17 mnkr år 2002, allt externt.

### **10.2.3 Förhållanden på Metrias olika marknader**

#### **Bildprodukter**

Metria har ingen betydande inhemsk konkurrent vad gäller flygfotografering, fotogrammetri och ortofotoframställning. Denna marknad har dock internationaliserats successivt under andra halvan av 1990-talet och präglas idag av intensiv konkurrens. På marknaden verkar nordiska, privata, företag som Kampsax (Dk), BlomInfo (N), FotoNor (N) och FM-Kartta (SF) samt brittiska företag som BKS och Mason. Priserna är pressade och något eller några av företagen kan förväntas lämna marknaden. Fotogrammetriska moment läggs i ökad utsträckning ut i låglöneländer för att sänka kostnader. Aktörerna står också inför stora investeringar för införande av digitalt flygfoto.

Den intensiva konkurrensen inom området visade sig vid Lantmäteriverkets upphandling av flygfotografering och fotogrammetri, där utländska företag erövrade flertalet avtal. Även kartverken i andra länder upphandlar produktion inom området. Foto-

grammetriska moment som framkallning och skanning är i Sverige inte konkurrensutsatta av militära säkerhetsskäl.

Inom Lantmäteriverket diskuteras för närvarande hur Metrias verksamhet inom flygfoto och fotogrammetri skall hanteras i framtiden mot bakgrund av konkurrenssituationen, behovet av framtida investeringar vid en övergång till digital teknik samt övergången från en uppbyggnads- till en ajourhållningsfas för den grundläggande geografiska informationen.

Situationen inom satellitbildsområdet är likartad så till vida att Metria – i viss konkurrens med Kampsax – är dominerande nationellt. Utanför Sverige finns dock flera stora företag som säljer och vidareförädlar satellitdata, men som inte är etablerade på den svenska marknaden. Om användningen av satellitdata växer i Sverige, kan de utländska företagen förväntas öka sitt intresse för den svenska marknaden. Viktiga skillnader mellan flygfoto och satellitbilder är priserna och att kommunerna i regel inte använder satellitdata, vilket påverkar marknadens storlek i Sverige.

Efterfrågan på flygfotografering kommer att påverkas av den ökande användningen av laserskanning och av de ökade möjligheter till datafångst i egen regi som digital fotogrammetrisk mätning och geodetisk mätning med GPS ger kommunerna. Utvecklingen mot ökad tillgång på högupplösande och prismässigt mer tilltalande satellitbilder innebär att användningsområdet för satellitbilder närmar sig flygfotoanvändningen.

### Mätservice och detaljkartor

En stor del av verksamheten inom detta område utförs i egen regi av kommunerna, som ofta har egna stadsingenjörs- eller lantmäterikonator. Ibland löser kommunerna också sina behov av mätning och kartering genom samverkan med andra kommuner. Det förekommer även att kommuner med egen mättningsorganisation bedriver en betydande uppdragsverksamhet, främst inom men också utanför den egna kommunen. Marknadens storlek och utveckling beror därmed i första hand på hur kommunerna väljer att hantera sina mättningsbehov.

Metria är helt dominerande utförare gentemot mindre kommuner som inte bedriver verksamhet i egen regi. Viss konkurrens finns internt inom Lantmäteriet eftersom lantmäterimyndigheterna också utför mätning och kartläggning åt kommuner inom ramen



för lokal myndighetsservice. Denna interna konkurrens var tydligare för några år sedan, då det kunde hända att anbud lämnades från både en lantmäterimyndighet och ett Metriakontor. Metrias konsultverksamhet är nu koncentrerad till södra och mellersta Sverige, medan lantmäterimyndigheterna i huvudsak åtar sig uppdrag på mätmarknaden i norra Sverige.

Metria har strävat efter att kommunerna skall upphandla sina uppdrag och merparten av Metrias kommunavtal är nu upphandlade. En del upphandlingar har vunnits av privata mätföretag. Större privata företag som deltagit i upphandlingar eller klart har kompetens att göra detta är Sweco Position, Scandiakonsult, Mätcenter, Clinton och WSP. Flera av dessa företag har verksamhet över hela landet, men saknar en lika decentraliserad organisation som Metria. De har också fokus i sin verksamhet riktad mot andra typer av mätningsuppdrag. Mättningsarbeten åt kommunerna utgör endast en mindre del av den totala mätmarknaden i Sverige, som till stor del kretsar kring industrimätning samt bygg- och anläggningsmätning. Enligt några av mätföretagen är också lönsamheten lägre i de kommunala uppdragen och Metrias ställning på denna marknad är så stark att det i flera fall inte anses vara kommersiellt motiverat att delta i en kommunal upphandling i konkurrens med Metria. Av olika skäl har därför Metria ibland varit ensam anbudsgivare vid vissa kommunala upphandlingar.

Konkurrensen från mindre mätföretag har under det senaste decenniet sannolikt minskat något på grund av att många mätföretag inte klarat 1990-talets kris på byggmarknaden. De anmälningar mot Lantmäteriverket angående bristande konkurrensneutralitet i samband med kommunala mätuppdrag som förekom under 1990-talet har klingat av. Fortfarande finns dock en stor mängd mindre mätföretag som verkar lokalt och regionalt och har kompetens att utföra grundläggande mätningsarbeten åt kommuner. Deras antal har inte varit möjligt för oss att uppskatta.

Som en följd av digitaliseringen av kommunala databaser har de lokala Metriakontor som utför mätnings- och karteringsarbeten i kommunerna i ökad utsträckning också börjat erbjuda kommunerna programvaror och GIS-tjänster. Sådana tjänster efterfrågas nu av många kommuner. Därmed omfattar Metrias konsultverksamhet hela kedjan från mätning till GIS. Detta innebär att Metrias verksamhet delvis överlappar verksamhetsområdet för de företag som säljer programvara och konsulttjänster inom GIS till kommunerna, t.ex Tekis, Cartesia, Kordab och flera andra. Programvara

och GIS-konsulting för hantering av kommunal geografisk information tillsammans med annan information är en väl etablerad marknad.

Metrias mätkonsulting i samband med infrastrukturprojekt är klart konkurrensutsatt. Uppdragen upphandlas vanligen av Banverket eller Vägverket och Metria konkurrerar om anbud med företag som WSP, Sweco Position, Svensk byggnadsgeodesi, Mätcenter samt med Vägverkets och Banverkets egna produktionsdivisioner. Metria har vunnit ca 50 procent av de upphandlingar där divisionen deltagit. Vissa av upphandlingarna från Vägverket och Banverket avser större och mer komplicerade mätningssuppdrag där Metria har en fördel utrustnings- och kompetensmässigt genom sina interna uppdrag åt Lantmäteriverket. Ett fåtal aktörer kan konkurrera om dessa större uppdrag, som dock bara förekommer med flera års mellanrum. I samband med infrastrukturuppdrag förekommer ofta att Metria är underleverantör åt andra mätföretag och vice versa.

### GIS-konsulting, programvaror och utbildning

GIS och positioneringstjänster används i många olika sammanhang, hos olika typer av användare och med olika data. Den programvara och de tekniska lösningar som väljs varierar också. Om GIS-marknaden anses bestå av alla konsultuppdrag där geografiska data kombineras med andra typer av data i informationssystem, talar vi om en stor och växande marknad med många aktörer. Utvecklingsrådet för landskapsinformation (ULI) uppskattar utifrån sina regelbundna enkäter att användningen av GIS räknat som antalet användare ökat med nästan 40 procent per år mellan 1997 och 2000, det år som den senaste undersökningen avser.

Vi har under utredningsarbetet lätt kunnat identifiera ett 40-tal företag spridda över landet som arbetar med olika former av GIS-konsulting. Det egentliga antalet är sannolikt betydligt större och antalet företag växer troligen kontinuerligt. Företagen spänner från större IT- och samhällsbyggnadskonsulter till små nischföretag. Företag verksamma inom området är bl.a. Sweco Position, WSP, WM-data, Cartesia, Digpro, Landfocus, TietoEnator, BlomInfo, SWEGIS, Carmenta, INREGIA och Tekis. Ytterligare företag som verkar inom området finns på [www.surveyors.se](http://www.surveyors.se) eller på [www.uli.se](http://www.uli.se). Metria förefaller vara den enskilda aktör som har den mest omfattande verksamheten inom området.

Om vi med GIS-konsulting avser verksamhet som är inriktad på att hantera Lantmäteriverkets grundläggande geografiska information och fastighetsinformation i organisationsövergripande systemlösningar, är marknaden betydligt mindre. Metria har här en mycket stark ställning, huvudsakligen beroende på att merparten av Metrias uppdrag inom GIS sker i form av myndighetssamverkan med andra statliga myndigheter. Lantmäteriverket själva bedömer dock att potentiell eller reell konkurrens från åtminstone en handfull privata företag finns även inom detta område. De privata konsultföretagen har till oss tydligt framfört att Metria inte är ensamma om att kunna utföra denna typ av uppdrag. Vi har dock inte kunnat finna något exempel på att något privat företag utfört ett uppdrag som motsvarar Metrias VIC-Natur eller VIC-Telia. Vi har heller inte fått intrycket att de privata konsulterna aktivt bearbetar potentiella kunder för just sådana uppdrag. Det har även framförts till oss att det kan vara svårt för ett privat företag att lämna anbud på sådana systemlösningar vid upphandling, eftersom tidsåtgång och kostnader ofta är svåra att beräkna innan uppdraget inletts.

Metrias begränsade verksamhet inom positionering är starkt konkurrensutsatt genom framförallt TietoEnator, WM-data och Hogia samt små konsultföretag.

Den svenska och internationella marknaden för programvaror och utbildning domineras av stora internationella programvaruföretag med användare och återförsäljare i ett flertal länder. De allra största leverantörerna internationellt sett är ESRI, Intergraph, GE, Autodesk, Leica och Mapinfo. Samtliga dessa har återförsäljare i Sverige. Störst i Sverige är Mapinfo, ESRI och Autodesk. Företag som erbjuder GIS-konsulting erbjuder ofta också programvara och utbildning. Det är även vanligt förekommande att företag säljer egenutvecklad programvara och sedan bygger konsultuppdrag kring denna programvara. Vi kan alltså konstatera att programvarumarknaden generellt sett är mycket konkurrensutsatt.

Metria verkar på programvarumarknaden dels genom att vara återförsäljare av programvara från andra leverantörer, dels genom att sälja egna programvaror. Utbildning och support erbjuds i anslutning till försäljning av programvara. Den största produkten inför framtiden är karthanteringsverktyget ArcCadastre. Denna produkt – är baserad på en programplattform från ett större internationellt programvaruföretag – har utvecklats inom Lantmäteriverket för både intern användning och för extern försäljning.

ArcCadastre är verksamhetsanpassat till lantmäteriets egen verksamhet och till kommunal lantmäteriverksamhet. Potentiella kunder är i Sverige främst kommunerna, varav många idag använder den av Lantmäteriverket tidigare utvecklade programvaran AutoKa. Utomlands kan intresse finnas hos främst andra myndigheter inom lantmäteriområdet. Huruvida ArcCadastre är en unik produkt eller har ungefär samma möjligheter och funktioner som andra programvaror har det inte varit möjligt för oss att bedöma.

### **Fjärranalys**

Marknaden för fjärranalys är inte en mogen marknad i Sverige och den internationella marknaden har utvecklats långsammare än vad många bedömare förväntat sig. Inom Europa pågår en omstrukturering mot större aktörer som kan verka över nationsgränserna inom vissa nischer inom fjärranalysområdet. De nuvarande och potentiella användarna av fjärranalys finns i mycket hög utsträckning inom den offentliga sektorn och området har fortfarande en stark karaktär av utvecklingsverksamhet. En bidragande orsak till att marknaden inte utvecklats mera kan vara att många användare upplever att data är svåra att finna och betingar höga priser.

I Sverige är Metria klart störst som aktör inom fjärranalys och är så vitt vi kan bedöma den enda aktören som har kapacitet att agera även på en europeisk marknad. Andra verksamma inom området är ett antal högskoleinstitutioner samt några få mindre konsultföretag. Allt eftersom användningen av satellitbilder ökar, kan dock intresset från privata aktörer förväntas öka och konkurrensen utvecklas. På vilken tidshorisont en sådan utveckling bryter fram är svårt att förutsäga.

### **Kartografisk uppdragsproduktion, förlagsverksamhet och direktförsäljning**

Metria har en mycket stark ställning på dessa marknader. Vad gäller kartografisk uppdragsverksamhet finns konkurrens från främst LiberKartor, T-kartor och MapDesign. Metria är den klart största aktören inom området.

Den kartografiska uppdragsverksamhet i form av bl.a. fritidskartor och tematkartor som sker inom Metria Geodata är däremot

mer konkurrensutsatt från mindre företag som är nischade mot vissa typer av kartor och möter också konkurrens från ovan nämnda T-kartor. Metrias nisch på denna marknad är uppdragskartor som baseras på samma underlag som de allmänna kartorna.

Kartförlaget är utan jämförelse Sveriges största aktör på kartförlagsmarknaden. I ett beslut från 1995 bedömde Konkurrensverket (Dnr. 1130/93) att Kartförlagets andel av kartförlagsmarknaden var 90 procent om både de allmänna kartorna och övriga kartor inkluderades vid beräkningen. Utan de allmänna kartorna bedömde verket att Kartförlagets andel av marknaden var ca. 50 procent. Enligt bedömningar från Lantmäteriverket vid ungefär samma tid var omsättningen på den egna förlagsverksamheten nästan åtta gånger större än för närmast jämförbara konkurrent. Utvecklingen sedan 1995 har inneburit att volymen i Kartförlagets verksamhet sjunkit med ca. 40 procent som en följd av att Försvarsmakten minskat sina beställningar av tryckta kartor. Kartförlagets andel av marknaden borde därför vara lägre idag.

Konkurrenterna till Kartförlaget är främst nämnda LiberKartor – som också har kartografisk kompetens – Bonniers, Bra Böcker och Semic förlag. Härutöver finns också stora internationella förlag, som bara i begränsad utsträckning agerar direkt på den svenska marknaden. Exempel på sådana bolag är holländska Wolters-Kluwer, vilka äger Liber, och det danska förlaget Folia.

Lantmäteriverkets kartbutik i Stockholm, Kartbutiken, säljer allmänna kartor och andra kartprodukter. Kartbutiken är Nordens största detaljist för kartor och atlaser. Den konkurrerar främst med bokhandlare och andra kartbutiker i närområdet.

## **10.3 Konkurrensproblematik och förtroendefrågor**

### **10.3.1 Inledning**

En viktig anledning till att statliga myndigheter enligt de förvaltningspolitiska riktlinjerna inte skall bedriva konkurrensutsatt uppdragsverksamhet är att detta medför risk för konkurrensnedvidningar. Med omfattande uppdragsverksamhet följer också risker för att berörd myndighet förlorar förtroende i omvärlden och särskilt hos privata aktörer. En ytterligare risk är att uppdragsverksamheten på ett olämpligt sätt påverkar myndighetens övriga uppgifter. Som ett underlag för vår bedömning av hur Lant-

mäteriverkets uppdragsverksamhet bör hanteras i framtiden, redogör vi i detta avsnitt för våra iakttagelser och bedömningar rörande dessa frågor.

Avsnittet baseras bl.a. på den rapport om uppdrag och upphandling i det statliga lantmäteriet som Statskontoret utarbetat för vår räkning. Vi har under utredningsarbetets gång också haft en stor mängd egna kontakter med företrädare för privata och offentliga verksamheter. Till grund för avsnittet ligger även en detaljerad genomgång av Lantmäteriverkets organisation och verksamhet.

### 10.3.2 Anmälningar och klagomål

Vi kan konstatera att antalet anmälningar mot Lantmäteriverket hos Konkurrensverket och Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) är få. Statskontoret redovisar i sin rapport till oss att Konkurrensverket tagit emot en handfull ärenden med klagomål mot Lantmäteriverket sedan 1996. Konkurrensverket har i ett av dessa ärenden (Dnr. 653/1998) fattat ett särskilt beslut. Ärendet gällde en anmälan om att Lantmäteriverket genom subventionering med skattemedel dumpat priserna i syfte att slå ut privata företag. Konkurrensverket fann i sitt beslut att det inte fanns skäl att gå vidare med ärendet utifrån konkurrenslagens bestämmelser om otillåten priskonkurrens.

De ärenden och klagomål gällande Lantmäteriet som inkommit till Konkurrensverket har överlämnats till Konkurrensrådet. Rådet har inte avgett några särskilda yttranden. I sitt betänkande Konkurrens på lika villkor (SOU 2000:117) tog rådet upp klagomålen, men lämnade inte några direkta bedömningar eller rekommendationer.

Inom Europeiska kommissionen hanteras ett klagomål rörande Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom Metria. I ärendet framhåller det klagande företaget att Metria subventioneras genom att Lantmäteriverkets övriga verksamheter bär administrativa kostnader som privata konkurrenter måste fakturera kunderna. Ärendet har ännu inte avgjorts av kommissionen.

Eftersom Konkurrensverket inte för myndighetsuppdelad statistik över inkomna ärenden och klagomål, har vi inte kunnat bedöma om Lantmäteriverket i större eller mindre utsträckning än andra myndigheter varit föremål för anmälningar.

Sannolikt är heller inte antalet officiella ärenden och deras avgörande någon bra mätare på den faktiskt konkurrenssituationen. Konkurrensverket har tidigare i rapporten *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?* (2002:2) gjort den generella bedömningen att företag ofta drar sig för att göra formella anmälningar. En anledning till detta är att anmälningar tar i anspråk tid och resurser som ett privat företag kanske inte är berett att avsätta. En annan anledning är att det visat sig vara mycket svårt att i praktiken kunna hävda att det föreligger otillåten prisdumping i konkurrenslagens mening. Enligt konkurrenslagen måste bl.a. otillåten prisdumping vara förknippad med ett syfte att slå ut andra aktörer, något som är mycket svårt att bevisa.

En ytterligare anledning till få anmälningar kan vara att privata företag upplever att de befinner sig i en beroendeställning gentemot Lantmäteriverket. Verket har stor betydelse för de privata företagen som leverantör av grunddata och geodetiska uppgifter samt som potentiell kund vid upphandling av produktion. Vi har vid våra kontakter med privata företag vid flera tillfällen mött en oro för att det egna företagets kommersiella förutsättningar skulle kunna påverkas negativt av en konflikt med Lantmäteriverket.

### 10.3.3 Konkurrensproblem

Privata företag har till oss framfört ett stort antal exempel på hur Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet kan leda till att konkurrensen snedvrids. Flera av de förhållanden som påpekas av de privata aktörerna har också lyfts fram i en tidigare rapport från Statskontoret (2000:116) och i Statskontorets underlagsrapport till oss.

De förhållanden som kan anses som problematiska ur konkurrenssynpunkt är i huvudsak följande.

- Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria får delar av sina intäkter från interna beställningar inom Lantmäteriverket som är skyddade från konkurrens. Detta ger större intäkts- och verksamhetsvolym, vilket t.ex. underlättar investeringar i teknisk utrustning.
- Genom att Metria har både intäkter från interna uppdrag samt externa avgiftsintäkter, uppstår risk för avsiktlig eller oavsiktlig korssubventionering av uppdragsverksamheten.

- Som en del av myndigheten Lantmäteriverket kan Metria ta in uppdrag från andra myndigheter utan att dessa uppdrag upphandlas i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling,
- Metrias kartografiska uppdragsproduktion och förlagsverksamhet har monopol på de allmänna kartorna, vilket ger volymfördelar i produktionen och en unik produkt i förlagsverksamheten.
- Metria är nationellt en stor eller dominerande aktör inom flera delmarknader.
- Lantmäteriverkets ansvar för att tillhandahålla grundläggande information och bedriva fastighetsbildningsverksamhet i hela landet ger Metria kanaler till potentiella kunder som privata företag saknar. Lantmäteriverket kan också utnyttja sina kontakter med andra myndigheter för att försöka få in uppdrag till Metria i form av myndighetssamverkan.
- Genom att ingå i myndigheten Lantmäteriverket kan Metria dra nytta av att potentiella kunder sannolikt bedömer att en statlig myndighet är en pålitlig och långsiktig leverantör. Det finns ingen risk för konkurs och kunden behöver därför inte lägga ned resurser på att kontrollera leverantörens ekonomiska ställning.
- Lokalt och regionalt samverkar Metria och lantmäterimyndigheterna för att nå kunder och Metria får uppdrag av lantmäterimyndigheterna.
- Den nyutvecklade programvaran ArcCadastre har utvecklats gemensamt inom Lantmäteriverket och är nu en Metria-produkt med en garanterad intern användning och en stor marknad hos kommunerna, vilka har många samband med Lantmäteriverket.
- Metria får som en del i lantmäteriverket draghjälp i marknadsföringen. Lantmäteriverkets hemsida är gemensam för både den konkurrensutsatta verksamheten och för myndighetens övriga uppgifter, Metria framställs som en del av ett samlat statlig lantmäteri och Lantmäteriverkets ledning kan i offentliga sammanhang presentera och därmed marknadsföra både myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet.
- Inom ramen för Lantmäteriverkets gemensamma försäljningsorganisation säljs både grundläggande data och produkter och tjänster från Metria.



- Lantmäteriverket kan erbjuda ”paketlösningar” där användarna samtidigt köper både grundläggande information samt produkter och tjänster från Metria. Detta kan även privata återförsäljare, men verket möter på grund av sin roll att tillhandahålla grunddata betydligt fler kunder.
- Metrias strategiska position inom Lantmäteriverket och Metrias uppgifter som förvaltare och leverantör av grundläggande geografisk information, gör det svårt att garantera att Metria inte får tillgång till data på förmånliga villkor eller kan tillgodogöra sig kommersiellt värdefull information från andra delar av verket.
- Metrias uppgifter som producent och förvaltare av de grundläggande databaserna ger en särskilt god kunskap om basernas uppbyggnad och användbarhet.
- Metria har som återförsäljare av grundläggande data andra villkor för sin försäljning av grundläggande data än övriga återförsäljare.

Konkurrensproblemen omfattar dels strukturella förhållanden som är en följd av att Metria är en del av den juridiska personen Lantmäteriverket, dels faktorer som rör Lantmäteriverkets agerande i förhållande till den egna uppdragsverksamheten och verkets förmåga att upprätthålla en ekonomisk och organisatorisk åtskillnad.

Vi vill understryka att vi inte kunnat belägga några konkreta fall av korssubventionering inom Lantmäteriverket. Vi har heller inte kunnat vare sig belägga eller vederlägga de misstankar som finns om att Metria har tillgång till grundläggande data på särskilt förmånliga villkor. Dessa konkurrensproblem får därmed betraktas som potentiella.

Konkurrenternas kritik riktar särskilt in sig på Metrias verksamhet inom geografisk informationsteknik och på Metrias mätkonsulting i samband med infrastrukturprojekt. En växande kritik riktas också mot Lantmäteriverkets utveckling och försäljning av programvaran ArcCadastre. Konkurrenterna menar att det är stötande att en statlig myndighet via Metria marknadsför programvara i direkt konkurrens med privata företag. De privata programvaruföretagen menar också att konkurrensen snedvrids genom att utvecklingskostnaderna för ArcCadastre finansierats gemensamt inom Lantmäteriverket, genom att Metria har givna intäkter från

Lantmäteriverkets interna användning av programvaran och genom att Lantmäteriverket genom sin myndighetsroll har en stark ställning hos den viktiga kundgruppen kommunerna.

#### 10.3.4 Förtroendet för Lantmäteriverket

De exempel på konkurrenssnedvridningar som framförts från privata företag visar att dessa inte har förtroende för Lantmäteriverkets vilja att eftersträva konkurrensneutrala villkor genom att bl.a. upprätthålla åtskillnaden av uppdragsverksamheten. Tvärtom uppfattas Metria och även Lantmäteriverket i bredare bemärkelse som en aggressiv marknadsaktör som i största möjliga utsträckning försöker utnyttja tillgängliga synergieffekter i verksamheterna. Faktorer som en gemensam webbsida, en gemensam försäljningsorganisation och ett synergi- och marknadsinriktat sätt att presentera verksamheterna har inte undgått omvärlden.

Allvarigare är att de privata aktörerna inte heller har fullt förtroende för att Lantmäteriverkets kärnuppgift att tillhandahålla grundläggande information utövas på ett neutralt sätt. Framförallt privata konsultföretag inom geografisk informationsteknik framför ofta att de tvekar att tala öppet om sina databehov med sina kontakter på verket av rädsla för att information skall spridas till Metria. Det hävdas också att omsorgen om Metrias uppdragsverksamhet kan leda till att tillhandahållandet av data inte präglas av lika stor öppenhet och effektivitet som annars skulle vara fallet. I några fall har också framförts misstankar om att Lantmäteriverket utnyttjar sitt ansvar för att enligt personuppgiftslagen och fastighetsregisterlagen ändamålspröva användning av information ur fastighetsregistret till att undanhålla konkurrenter information.

Däremot kan vi, med stöd av Statskontorets rapport, konstatera att Lantmäteriverket haft marknadens förtroende i samband med upphandling av produktion av grundläggande geografisk information. Som man kan förvänta sig finns dock viss kritik av att endast en mindre del av den samlade produktionen upphandlats.

### 10.3.5 Bedömning

Det är inte realistiskt att tro att fullständig konkurrensneutralitet kan skapas mellan uppdragsverksamhet som bedrivs inom ramen för en statlig myndighet och verksamhet som bedrivs i helt privat regi. Därtill är skillnaderna i de grundläggande ekonomiska och juridiska villkoren alltför olika. Som vi konstaterat ovan är det inte heller givet att konkurrenssituationen entydigt snedvrids till den offentliga aktörens förmån. Det frågan handlar om är snarast hur allvarliga de konkurrenssnedvridande effekterna är i det aktuella fallet.

Den konkurrensproblematik som beskrivits ovan visar att potentialen för konkurrenssnedvridningar är stor när Lantmäteriverket bedriver uppdragsverksamhet. Konkurrensproblematiken uppstår delvis på grund av förhållanden som vi kan kalla för strukturella i den meningen att de följer av att den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs inom myndigheten Lantmäteriverket och i nära anslutning till verkets övriga uppgifter. Härutöver finns en konkurrensproblematik som kan sägas vara beteenderelaterad i den meningen att den uppstår på grund av att Lantmäteriverket väljer att organisera och bedriva verksamheten på vissa sätt. Det är kombinationen av påtagliga strukturella konkurrensproblem och den stora mängden inofficiella klagomål om beteenderelaterade konkurrensproblem som vi bedömer som allvarlig.

Den strukturella konkurrensproblematiken blir omfattande på grund av att flera strukturella förhållanden samverkar. Kombinationen av att Lantmäteriverket i kraft av sina samlade resurser är en stor eller dominerande aktör på de olika delmarknader där verket möter konkurrens, att Lantmäteriverket har tillgång till strategiska resurser i form av grundläggande information som konkurrenterna är beroende av i sin kommersiella verksamhet och att uppdragsverksamheten ofta är resultatet av myndighetssamverkan mellan Lantmäteriverket och andra myndigheter, är oroande.

Vi fäster också särskild vikt vid att det hos de privata aktörerna finns ett misstroende mot Lantmäteriverkets förmåga att inte låta intressen inom uppdragsverksamheten påverka utförandet av övriga myndighetsuppgifter. Här finns en tydlig förtroendeskada och dessutom en oro hos privata aktörer för att Lantmäteriverket skulle kunna utnyttja sin ställning för att skada en konkurrent.

Det bör samtidigt framhållas att privata aktörer som upplever att de blir konkurrensutsatta från en statlig myndighet sannolikt alltid

i viss utsträckning kommer att misstänka att konkurrensen snedvrids, detta oavsett omfattningen av den faktiska snedvridningen. En viss misstänksamhet och oro från den privata sektorn torde vara oundviklig, särskilt om konkurrensen är intensiv eller marknaden krymper. Vi har också i några fall kunnat konstatera att misstankar om konkurrensnedvridning bottnat i bristande kunskaper om Lantmäteriverkets interna organisation och om de regelverk som styr verksamheten.

Sammantaget menar vi dock att kombinationen av betydande strukturella konkurrensproblem, en tydlig förtroendeskada samt omfattande och långvarig kritik mot verkets agerande som marknadsaktör, är så problematisk att den bör föranleda åtgärder.

#### **10.4 Motiv för Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet**

Lantmäteriverket har till oss framfört att uppdragsverksamheten främjar utförandet av verkets uppdrag från regering och riksdag och ger ökad nytta för användarna.

Genom att Metria både är en intern utförarorganisation åt Lantmäteriverket och utför extern uppdragsverksamhet skapas synergieffekter som ger sänkta kostnader för den teknik, kompetens och personal som behövs för utförandet av Lantmäteriverkets kärnuppgifter. Personal cirkulerar mellan uppdragsverksamheten och övriga myndighetsuppgifter. Utan möjligheten till uppdragsverksamhet skulle kostnaderna för statsuppdraget stiga. Verket menar också att Metria ger en långsiktighet och kontinuitet åt utförandet av statsuppdraget. Ett exempel på synergieffekter är att kostnaderna för tillhandahållandet av de allmänna kartorna kan hållas nere genom att Lantmäteriverket också trycker och distribuerar en stor volym uppdragskartor. Den ökade volymen i verksamheten ger i sin tur möjlighet att upprätthålla ett större nät av återförsäljare för de allmänna kartorna. Andra synergieffekter uppstår när resurser för geodetisk mätning, flygfoto och fotogrammetri kan användas både internt och vid externa uppdrag. En kompetensmässig synergieffekt uppstår också när kunskaper om grunddata kan utnyttjas för GIS-applikationer.

En annan fördel med uppdragsverksamheten är enligt verket att den bidrar till att göra myndighetens verksamhet mer marknadsorienterad och effektiv. Detta gagnar användarna och ökar användningen av den grundläggande informationen. Utan den

marknadskontakt som uppdragsverksamheten ger skulle verksamheten inte kunna upprätthålla samma dynamik. Lantmäteriverket anser också att kundnyttan och informationsanvändningen ökar när användarna av den grundläggande informationen kan erhålla både grunddata och konsulttjänster i ett sammanhang utan att vända sig till flera aktörer.

Dessutom menar Lantmäteriverket att uppdragsverksamheten ger Lantmäteriverket bättre möjligheter att utveckla efterfrågeanpassade produkter och tjänster som svarar mot behov i samhället. Genom Metria anser sig verket ha haft en drivande roll som kommer till uttryck i utvecklingen av produkter som ArcCadastre, geografisk e-handel, trådlösa kartor m.m. Lantmäteriverket framhåller att det på den relativt begränsade svenska marknaden behövs en aktör som har breda och samlade resurser för utveckling av den grundläggande informationen.

Vi har för övrigt noterat att några användare i samband med vår enkätundersökning uttryckt att Metria ger en välbehövlig stabilitet åt marknaden för konsulttjänster inom geografisk informationsteknik. Försvarsmakten har också uttryckt att det är angeläget att samverka med Lantmäteriverket inom geografisk informationsteknik kan fortsätta och att Lantmäteriverket har möjlighet att driva utvecklingen inom områden som ännu inte är tekniskt eller marknadsmässigt helt mogna, som t.ex. satellitdataområdet.

## 10.5 Avgränsning av det offentliga åtagandet

**Utredningens bedömning:** Viss uppdragsverksamhet bör även i fortsättningen ingå i Lantmäteriets uppgifter.

Utrymmet för uppdragsverksamhet bör förtydligas och avgränsas för att i första hand komplettera och främja marknadslösningar. Uppdragsverksamhet där motiv saknas för offentligt åtagande bör avyttras eller avvecklas (avsnitt 10.5.1)

**Utredningens förslag:** Uppdragsverksamhet bör upphöra inom områdena *fristående kartografisk verksamhet, direktförsäljning av kartor, flygfoto och fotogrammetri, geodetisk mätning, viss verksamhet inom GIT samt mätservice och detaljkartor* (avsnitt 10.5.2).

Den framtida uppdragsverksamheten riktas huvudsakligen in mot fjärranalys och satellitbilsdata samt vissa områden inom

geografisk informationsteknik som är viktiga för den nationella informationsinfrastrukturen (avsnitt 10.5.3).

### 10.5.1 Utgångspunkter

Vi redovisar i detta avsnitt vår bedömning av vilken uppdragsverksamhet som i framtiden bör vara en del av det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet. Våra överväganden i detta avsnitt rör endast den externa uppdragsverksamhet som bedrivs vid Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria. Den uppdragsverksamhet som bedrivs vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna behandlas i kapitel 8.

Vi har i tidigare avsnitt i betänkandet kunnat konstatera att flera faktorer talar emot att i framtiden låta Lantmäteriverket bedriva uppdragsverksamhet med nuvarande breda bemyndigande. Dessa faktorer kan sammanfattas som följer.

- Enligt de förvaltningspolitiska riktlinjerna skall konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bedrivs i myndighetsform och renodlingen av statliga verksamheter bör fortsätta.
- En viktig utgångspunkt för statsmakternas konkurrenspolitiska riktlinjer är att offentliga aktörers agerande på konkurrensmarknader inte får ske så att det privata företagandet hämmas.
- Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet är faktiskt eller potentiellt konkurrensutsatt. Metrias verksamhet innebär inte myndighetsutövning och det finns inga rättsliga eller andra allvarliga hinder för privata aktörer att bedriva motsvarande verksamhet.
- Det finns risk för att hänsyn till den kommersiella uppdragsverksamheten påverkar utförandet av andra myndighetsuppgifter.
- Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet har sedan lång tid tillbaka ifrågasatts av konkurrensskäl och många privata aktörer har litet eller inget förtroende för Lantmäteriverket som marknadsaktör. Tendenser till att uppdragsverksamheten skadar förtroendet för Lantmäteriverkets sätt att hantera övriga myndighetsuppgifter finns.
- Lantmäteriverket har en stark eller dominerande ställning på de marknader där myndigheten bedriver uppdragsverksamhet.

Uppdragsverksamheten är också förknippad med en rad både strukturella och situationella konkurrensproblem som har uppmärksammats även i flera tidigare sammanhang. Konkurrensproblemen drabbar inom flera marknadsområden småföretag och det finns risk för marknads- och tillväxthämmande effekter.

- Många både privata och offentliga aktörer uttrycker att "statsuppdraget" till Lantmäteriverket är otydligt och efterlyser ett tydliggörande. Otydligheten i statsuppdraget påtalades redan i Lantmäteri- och inskrivningsutredningens betänkande år 1993.
- Lantmäteriverkets allt kommersiellare framtoning har lett till att även vissa statliga myndigheter inte har klart för sig i vilken verksamhetsform – myndighet eller bolag – som verksamheterna inom det statliga lantmäteriet bedrivs.
- Delar av uppdragsverksamheten behövs inte för Lantmäteriverkets uppgifter att producera, förvalta och tillhandahålla grundläggande data.

Samtidigt är det tydligt att det också kan finnas skäl för att behålla uppdragsverksamheten vid Lantmäteriverket. Vi har kunnat urskilja följande motiv för en bibehållen uppdragsverksamhet.

- Det finns inom flera områden synergieffekter mellan uppdragsverksamheten och övriga myndighetsuppgifter som sannolikt leder till kostnadsökningar eller kompetensförlust för återstående myndighetsuppgifter om de försvinner. Genom ständig tillgång till Metrias produktionsresurser kan Lantmäteriverket också bedriva sina uppgifter inom informationsförsörjningen på ett långsiktigt sätt.
- Uppdragsverksamheten gör att Lantmäteriverket på ett samlat sätt kan erbjuda användarna både grunddata samt förädlade produkter och tjänster.
- Lantmäteriverkets storlek och kombinerade verksamhet med grunddata och uppdragsverksamhet ger möjlighet att driva teknikutvecklingen och utveckla nya produkter och tjänster som gynnar användare och samhällsutvecklingen.

- Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet kan spela en roll för att utveckla även områden inom geografisk informationsteknik där marknaden är svagt utvecklad.
- Uppdragsverksamheten ger Lantmäteriverket direktkontakt med slutanvändare och kan bidra till en efterfrågeorientering och effektivisering även av övriga delar av verksamheten.
- Det är inte säkerställt att det finns tillräcklig konkurrens inom delar av de områden där Lantmäteriverket bedriver uppdragsverksamhet. Vissa produkter och tjänster inom uppdragsverksamhet är inte heller säkert utbytbara mot privata alternativ.
- Uppdragsverksamheten riktar sig i hög utsträckning mot den offentliga sektorn och har stor betydelse för Försvarmakten, andra statliga myndigheter och mindre kommuner.

Det är värt att notera att för- och nackdelarna med uppdragsverksamheten ofta utgör var sin sida av ett och samma mynt; bristande konkurrensneutralitet ur ett marknadsperspektiv kan ur ett verksamhetsnära perspektiv vara en synergieffekt. Det är också tydligt att frågan om det offentliga åtagandet inom uppdragsverksamheten handlar mycket om vilken framtida roll- och ansvarsfördelning mellan Lantmäteriverket och privata aktörer som på sikt bäst gynnar utvecklingen inom tillväxtområdet geografisk informationsteknik. Drivs utvecklingen bäst framåt av Lantmäteriverket, av privata aktörer eller av en kombination?

Vi gör den samlade bedömningen att det nu är hög tid att ge Lantmäteriverket ett tydligare och mer begränsat utrymme för uppdragsverksamhet. För en sådan handlingslinje talar inte bara konkurrens- och förtroendeskö, utan också faktorer som hänger samman med att Lantmäteriverket nu övergår från en uppbyggnads- till en ajourhållningsfas. Vi menar också att motiven för att bedriva stora delar av uppdragsverksamheten har försvagats sedan regeringen och riksdag senast tog ställning till Lantmäteriverkets roll och uppgifter i mitten av 1990-talet. Samtidigt har skälen mot att bedriva nuvarande breda uppdragsverksamhet förstärkts. Med ökad marknadsmognad inom bl.a. geografisk informationsteknik växer risken för att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet hämmar marknaden. De förtroendeskadliga effekterna av uppdragsverksamheten visar också tendenser till att sprida sig till övriga myndighetsuppgifter.



Delar av uppdragsverksamheten där motiv saknas för ett offentligt åtagande bör alltså avvecklas eller avyttras. Vi har samtidigt kommit till slutsatsen att användarnas behov och utvecklingen inom geografisk informationsteknik inte skulle gynnas av att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet helt avvecklades. Viss uppdragsverksamhet bör även i fortsättningen ingå i Lantmäteriverkets uppgifter.

Vi utvecklar nedan vår syn på inom vilka områden Lantmäteriverket bör upphöra med uppdragsverksamhet och inom vilka områden verket fortsatt bör kunna bedriva uppdragsverksamhet.

Vi vill understryka att de bedömningar vi redovisar nedan inte får betraktas alltför statiskt. Teknikutvecklingen inom berörda områden är snabb, vilket tillsammans med områdets komplexitet gör att det inte ens i det korta perspektivet går att exakt definiera ett offentligt åtagande. Våra bedömningar syftar till att vara så tydliga att de kan ligga till grund för en förändringsprocess, men inte så detaljerade att de omedelbart blir föråldrade. Våra överväganden i detta kapitel innehåller också förslag på former för hur kvarvarande uppdragsverksamhet löpande kan stämmas av mellan Lantmäteriverket och marknadsaktörer. I likhet med det offentliga åtagandet inom området grundläggande information, måste åtagandet inom uppdragsområdet ses ur ett processperspektiv och fortlöpande utvecklas. Vi vill samtidigt betona vikten av att Lantmäteriverket får ett tydligt ändrat mandat inom uppdragsverksamheten och styrs till ett nytt grundläggande förhållningssätt i relation till andra aktörer på marknaden.

### **10.5.2 Uppdragsverksamhet utanför det offentliga åtagandet**

Vi har gjort bedömningen att huvuddelen av Lantmäteriverkets nuvarande konkurrensutsatta uppdragsverksamhet rör områden där motiven för ett fortsatt offentligt åtagande inte är tillräckligt starka.

Vi anser att Lantmäteriverket bör upphöra med uppdragsverksamhet inom följande områden.

Tabell 10.2. Uppdragsverksamhet utanför det offentliga åtagandet

Verksamhet	Intäkter 2002 (mnkr)
Fristående kartografisk uppdragsverksamhet	15–25
Direktförsäljning av kartor	10–15
Flygfoto och fotogrammetri	35–45
Geodetisk mätning	15–20
Viss verksamhet inom GIT	10–20
Mätservice och detaljkartor	80–85
<b>Summa</b>	<b>165–210</b>

I tabellen anges uppgifter om intäkter i intervall för att understryka att vi inte bedömt det som rimligt att exakt definiera omfattningen på de verksamheter som befinner sig utanför ett framtida uppdragsbemyndigande. Detta beror främst på att flera av områdena innehåller mindre delverksamheter som även framöver bör utgöra myndighetsuppgifter och ingå i Lantmäteriverket. Lantmäteriverket behöver också mer generellt se över vilka av de idag externt inriktade resurserna som verket behöver internt för fortsatt utveckling och investeringar.

Vi bedömer att 200 till 250 årsarbetskrafter är sysselsatta inom de verksamheter som berörs av preciseringen av det offentliga åtagandet.

Våra motiv för att rekommendera att ovanstående uppdragsverksamhet upphör att bedrivas i Lantmäteriverkets regi är i huvudsak följande.

### Fristående kartografisk uppdragsverksamhet

Med fristående kartografisk uppdragsverksamhet avses här den kartografiska produktion som sker vid sidan av de allmänna kartorna och på uppdrag av externa aktörer. Lantmäteriverket är en mycket stark och snudd på dominerande aktör inom denna marknad. Konkurrensneutraliteten brister genom de starka synergier med uppgiften att tillhandahålla de allmänna kartorna. Den kartografiska uppdragsverksamheten ansågs redan i samband med riksdagens tidigare ställningstagande till Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet vara lämplig att avskilja från myndigheten, då i form av

en bolagisering (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). De hinder som tidigare anförts mot ett avskiljande, dvs. att Lantmäteriverket först skulle stabilisera sina verksamhetsformer och fullfölja uppbyggnaden av de digitala databaserna, har nu förlorat sin relevans. Den tekniska utvecklingen med införande av digitalt beställningstryck försvagar också behovet av att som idag samordna upphandlingar av offsettryckning av de allmänna kartorna med tryckning av andra atlaser och kartor. I samband med den kartografiska uppdragsverksamheten bedrivs idag vissa myndighetsuppgifter med anknytning till Lantmäteriverkets regeringsuppdrag kring Sveriges Nationalatlas. Dessa uppgifter är inte att betrakta som uppdragsverksamhet och berörs inte av ett avskiljande.

### **Direktförsäljning av kartor**

Lantmäteriverket bedriver genom Kartbutiken i Stockholm direktförsäljning av framförallt atlaser och guideböcker men också allmänna kartor till allmänheten. I övrigt sker all försäljning av allmänna kartor och övriga produkter från Kartförlaget genom ett stort nät av återförsäljare över hela landet. Kartbutiken är som tidigare nämnts Nordens största specialbutik för kartor och atlaser och lagerhåller bl.a. de senaste versionerna av de allmänna kartorna. Lantmäteriverket framhåller också att den direktkontakt med slutkund som butiken ger är värdefull för utvecklingen av de allmänna kartorna. Vi menar dock att detta inte är tillräckliga skäl för att en statlig myndighet skall bedriva försäljning i detaljistledet av produkter som i stor utsträckning säljs helt kommersiellt i andra butiker. Feedback till utvecklingen av de allmänna kartorna bör kunna kanaliseras från övriga nätet av återförsäljare. Vårt förslag är därför att Lantmäteriverket avyttrar Kartbutiken och renodlar sin verksamhet vad gäller direktförsäljning av de allmänna kartorna till försäljning via Internet.

### **Flygfoto och fotogrammetri**

Utvecklingen inom området flygfoto och fotogrammetri har inneburit att de synergieffekter som i tidigare sammanhang varit huvudmotiv för att bedriva uppdragsverksamhet inom detta

område försvagats. Området har öppnats för internationell konkurrens och Lantmäteriverkets upphandling av flygfoto och fotogrammetrisk verksamhet har visat på svårigheterna för en egenregiverksamhet stationerad i Sverige att konkurrera prismässigt. Upphandlingarna har också visat att det är möjligt att praktiskt hantera upphandling av olika moment i produktionsprocessen. Här till kommer svårigheterna för en egenregiverksamhet med begränsad marknad att följa med i en kostsam teknikutveckling inom området.

De skäl som kan finnas för en fortsatt egenregiverksamhet är att viss flygfotografering på grund av svåra väder- eller terrängförhållanden kan vara svår att upphandla marknadsmässigt. Ett annat skäl kan vara att Metria är den enda nationella flygfotoaktören av betydelse. Vi menar dock att den internationella marknaden inom dessa områden är så väl utvecklad att den långsiktiga nationella försörjningen med flygfoto kan hanteras genom upphandling. I Europa blir det också allt ovanligare att kartverk eller motsvarande bedriver flygfotoverksamhet i egen regi. Där emot finns vissa moment inom den fotogrammetriska verksamheten som även i fortsättningen kan behöva hanteras inom Lantmäteriverket av försvarsskäl. Detta gäller främst framkallning och skanning av flygbilder.

### Geodetisk mätning

Lantmäteriverkets verksamhet inom geodetisk mätning är ett av de svåraste områdena att bedöma i förhållande till det offentliga åtagandet. Vår analys av marknaden liksom Lantmäteriverkets upphandlingar inom området har visat att stabila konkurrenter med betydande resurser finns. För ett mer snävt åtagande även inom detta område talar också de tydliga konkurrenssnedvridande effekter som uppstår när Metria samutnyttjar personal och utrustning för interna och externa uppdrag. Vissa externa uppdrag som Metria utför inom detta område bedömer vi vara bland de mest ifrågasatta ur ett konkurrensperspektiv.

Andra sidan på myntet är de kostnadsbesparingar som Lantmäteriverket gör genom att Metrias geodesienhet kan utföra både externa och interna uppdrag. Lantmäteriverkets upphandlingar av geodetisk mätning inom ramen för den nioåriga planen tycks också visa att privata aktörer inte varit lika kostnadseffektiva

som Metria. Upphandlingarna har dessutom tydliggjort att utländska aktörer på grund av avstånden inte hittills kunnat konkurrera vid mätningarna inom Sverige, vilket är en tydlig skillnad mot flygfotoområdet. Vid en internationell utblick kan vi konstatera att det är mycket vanligt att kartverk bedriver geodetisk mätning i egen regi. Graden av extern uppdragsverksamhet varierar.

På kortare sikt behöver Lantmäteriverket betydande resurser inom geodetisk mätning för att slutföra delar av den nioåriga planen, framförallt RIX 95, som beräknas vara avslutat 2006. Vi föreslår att Lantmäteriverket därefter utnyttjar det växande behov av resurser för geodetisk mätning i omvärlden som uppstår i samband med kommunernas övergång till ett nytt, enhetligt referenssystem, till att överlåta sin externa uppdragskapacitet på andra aktörer. En eventuell framtida uppdragsverksamhet inom geodetisk mätning bör ha som utgångspunkt att endast uppdrag som inte rimligen kan utföras av privata aktörer bör utföras. En sådan avgränsning bör kunna utformas efter bl.a. samråd med det marknads- och konkurrensråd som vi föreslår senare i detta kapitel.

### Geografisk informationsteknik

Vi bedömer att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom geografisk informationsteknik i allt högre utsträckning kolliderar med privata aktörers verksamhet. Detta är delvis en följd av att marknaden successivt mognar och delvis en följd av att verkets uppdragsverksamhet inom området är diversifierad och utvecklas i flera olika riktningar. En utveckling där konkurrensproblem och klagomål om bristande konkurrensneutralitet växer inom detta område är tydlig. Vi ser därför ett behov av en tydligare avgränsning för Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom detta område för att hindra att verket i kraft av sin starka ställning får en marknadshämmande effekt. Vi tror samtidigt att Lantmäteriverket fortsatt bör ha en roll inom GIT och GIS för att driva utvecklingen inom områden där den privata marknaden inte är fullt mogen, eller där särskilt goda kunskaper om grunddata krävs.

## Mätbservice och detaljkartor

Verksamheten inom området mätbservice och detaljkartor har inte något direkt samband med Lantmäteriverkets kärnuppgifter inom informationsförsörjningen, dvs. att producera, förvalta och tillhandahålla grundläggande data. Uppdragen inom området kan dock sägas stödja kommunernas del i ansvaret för den nationella informationsförsörjningen. Under lång tid var Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom mätningområdet mycket starkt ifrågasatt ur konkurrenssynvinkel, särskilt från små företag. Under senare år har konkurrenskritiken minskat. Anledningen till detta är såvitt vi kan bedöma dels att många privata aktörer lämnat denna del av marknaden, dels att bildandet av Metria och ökad upphandling minskat konkurrenssnedvridningen. Lantmäteriverket är dock fortfarande via Metria helt dominerande på den del av marknaden som riktar sig mot kommunerna.

Vi har svårt att se att kommunernas försörjning med tjänster inom mätning, kartering och viss geografisk informationsteknik långsiktigt gynnas av en situation där en utförare har en dominerande ställning. Kostnadseffektivitet och teknikutveckling borde kunna utvecklas i mer gynnsam riktning om denna del av marknaden åter blev intressant för fler utförare och därmed i ökad utsträckning konkurrensutsatt. Vår bild av utvecklingen på denna marknad är också att kommunernas ökade intresse för geografisk informationsteknik kommer att leda till att Metrias verksamhet vidgas inom ett område där privata aktörer också expanderar. Detta tillsammans med att verksamhetsområdet ligger långt från Lantmäteriverkets egna kärnuppgifter och inte kräver särskild kompetens som privata aktörer saknar, gör att vi bedömer att det inte finns tillräckligt starka motiv för ett fortsatt offentligt åtagande. Vi ser inte heller några betydande hinder för ett ökat inträde av privata aktörer och verksamheten kan i flera fall vara lämpad för små företag.

### 10.5.3 Uppdragsverksamhet inom det offentliga åtagandet

Vi föreslår att Lantmäteriverkets framtida bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet utformas med utgångspunkten att verkets insatser i första hand skall komplettera och främja marknadslösningar. Verkets uppdragsverksamhet bör koncentreras

till områden där teknik och marknad ännu inte är mogna för att utan offentliga insatser täcka samhällets hela behov. Med en sådan utgångspunkt menar vi att det bör vara möjligt att förena ökad konkurrensneutralitet och bättre marknadsvillkor för bl.a. småföretag med ett fortsatt starkt och aktivt Lantmäteriverk som driver utvecklingen inom områden där marknadslösningar inte är tillfyllest.

Det svåra med denna ansats är att göra en hållbar bedömning av inom vilka områden det finns behov av offentliga insatser via Lantmäteriverket. Tekniken utvecklas snabbt, liksom användarnas krav och marknadsförhållandena. Områden som kräver offentligt engagemang utifrån dagens situation kan vara fullt mogna för marknadslösningar inom ett par år.

Ovanstående innebär att det egentligen inte går att formulera en avgränsning av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet som uppfyller höga krav på att vara långsiktigt hållbar. De enda riktigt långsiktigt hållbara avgränsningarna är ett helt öppet mandat inom uppdragsverksamheten eller inget mandat alls att bedriva uppdragsverksamhet. Vi menar dock att båda dessa alternativ i realiteten inte skulle bli särskilt gynnsamma för samhällets informationsförsörjning eller utvecklingen inom geografisk informationsteknik.

Vi har istället valt att försöka finna en rimlig balans mellan verksamheter som bör kunna ske helt på marknadens villkor och verksamheter där det fortsatt är motiverat med ett offentligt åtagande inom uppdragsområdet. Vi menar att denna ansats medför mindre risker för samhällsekonomiska förluster än de mer polariserade alternativen. Den ger också – vilket bör understrykas – en avsevärt ökad tydlighet jämfört med dagens helt öppna uppdragsbemyndigande.

Vi föreslår att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet i framtiden huvudsakligen inriktas mot ett teknikområde med särskilda utvecklingsbehov – fjärranalys och satellitbilsdata – samt mot uppbyggnad, förvaltning och utveckling av vissa geografiska informationssystem (GIS) som har en viktig funktion för den nationella informationsinfrastrukturen.

## Fjärranalys och satellitbilsdata

Området fjärranalys och satellitbilsdata befinner sig fortfarande i ett relativt tidigt utvecklingsskede och den privata marknaden är ännu outvecklad. Offentliga sektorn är dominerande beställare och en stor del av finansieringen består av utvecklingsmedel. Vikten av att Lantmäteriverket kan fortsätta att driva utvecklingen inom detta område har framhållits av bl.a. Försvarmakten. Vi menar att Lantmäteriverket bör ha ett tydligt uppdrag att främja den nationella utvecklingen inom fjärranalysområdet. För detta talar särskilt att området är av stor betydelse för offentliga verksamheter inom miljöområdet. På sikt kan satellitbilder och fjärranalys också komma att få en ökande betydelse för Lantmäteriverkets ajourhållning av den grundläggande geografiska informationen.

## Geografisk informationsteknik

Vi bedömer att den privata sektorns förmåga att svara mot samhällets behov av tillämpningar inom geografisk informationsteknik har utvecklats och växer, men att det inom vissa områden ändå finns motiv för ett fortsatt offentligt åtagande.

Vi menar att Lantmäteriverkets roll inom totalförsvaret och det faktum att Sverige inte har något särskilt militärt kartverk, motiverar att Lantmäteriverket även i framtiden kan stödja Försvarmaktens försörjning med geografisk informationsteknik och verksamhetsanpassade data. Detta bör kunna ske både inom ramen för det särskilda samarbetsorganet GeoSE och genom andra uppdrag. Med tanke på den starkare privata marknaden för geografisk informationsteknik kan det vara fördelaktigt för Försvarmakten att i ökad utsträckning upphandla uppdrag inom geografisk informationsteknik som inte bör bedrivas inom GeoSE eller av säkerhetsskäl bör utföras av Lantmäteriverket. Detta är dock en fråga som det vilar på Försvarmakten att ta ställning till.

Vi bedömer också att Lantmäteriverket bör ha bemyndigande att inom området geografisk informationsteknik medverka till uppbyggnad, förvaltning och utveckling av vissa typer av geografiska informationssystem. Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet inom detta område bör avse stora, långsiktiga och organisationsövergripande systemlösningar av den typ som Lantmäteriverket utvecklat för t.ex. Telia och Naturvårdsverket (s.k.



VIC-lösningar). Dessa uppdrag kännetecknas av att de innefattar stora mängder grundläggande information från Lantmäteriverket som är verksamhetskritisk för berörda organisationer. Uppdragen riktas sig huvudsakligen mot statliga myndigheter och bolag.

Vi ser denna typ av uppdrag som ett viktigt led i utvecklingen av den nationella informationsinfrastrukturen. Vi tror också att de ofta kan vara svåra att hantera för både beställare och utförare vid ett rent upphandlingsförfarande på marknaden. Vidare gör vi den bedömningen att Lantmäteriverket har särskilt djupa kunskaper om egenskaper och användbarhet hos den grundläggande geografiska informationen och fastighetsinformationen som bör nyttiggöras för denna typ av uppdrag. Lantmäteriverket bör dock avstå från uppdrag inom området som har en enklare karaktär eller inte har ett dominerande inslag av verkets grundläggande data. GIS-lösningar för kommunala verksamheter är t.ex. en väl etablerade marknad och bör inte vara en uppgift för Lantmäteriverket.

### **Programvaror m.m.**

I anslutning till insatser som är knutna till uppdrag inom fjärranalys och geografiska informationssystem bör Lantmäteriverket också kunna tillhandahålla programvaror och utbildning. En programvara av särskilt intresse är ArcCadastre, som är ett verktyg för hantering av geografisk information och framställning av kartor. ArcCadastre är utvecklad inom lantmäteriet på basis av plattformar från privata leverantörer. Programmet används i lantmäteriets egna verksamheter, men är också användbart för kommunerna och privata företag verksamma inom mätning och kartering. I Lantmäteriverkets nuvarande organisation är det affärsområdet ArcCadastre inom Metria som utvecklar, förvaltar, marknadsför och säljer programvaran.

Det är uppenbart att varken utveckling eller försäljning av ArcCadastre inom ramen för Lantmäteriverkets verksamhet kan ske på ett sätt som ger full konkurrensneutralitet och ArcCadastre växer i betydelse som anledning till misstro mot Lantmäteriverket bland privata aktörer. Lika uppenbart är att det finns ekonomiska skäl för att låta Lantmäteriverket sälja en produkt som utvecklats internt på marknaden för att återvinna en del av utvecklings- och förvaltningskostnaderna. ArcCadastre kan också vara till nytta i

bl.a. kommunerna och det är mycket ovanligt med programvara inom området som är utvecklad i Sverige.

Vi menar att bl.a. den stora interna användningen av ArcCadastre inom lantmäteriet talar för att Lantmäteriverket bör ha ett fortsatt ansvar för förvaltning och utveckling av denna programvara. Däremot vore det önskvärt att verkets roll inom försäljning och marknadsföring blev mer neutral och mindre dominerande på den nationella marknaden. Vi föreslår att Lantmäteriverket får i uppdrag av regeringen att redovisa förslag till en lösning där verket antingen överlåter försäljningen av ArcCadastre i Sverige till andra aktörer eller erbjuder ett antal återförsäljare av programvaror att sälja ArcCadastre vid sidan av verket. Oavsett lösning menar vi att Lantmäteriverket på marknadsmässiga villkor bör kunna tillhandahålla ArcCadastre till de kommuner som har kommunal lantmäterimyndighet. Detta för att ta tillvara de förbättrade tekniska möjligheter till samverkan inom fastighetsbildningen som en gemensam programvara ger.

Den internationella försäljning och marknadsföring av ArcCadastre som hanteras av ESRI och Swedesurvey AB berörs inte av våra förslag ovan.

### Förlagsverksamhet

Förutom ovanstående verksamhetsområden menar vi att Lantmäteriverket även i fortsättningen bör kunna förlagshålla, distribuera och marknadsföra annat kartmaterial än de allmänna kartorna inom ramen för den egna förlagsverksamheten. Vi bedömer att den konkurrenssnedvridande effekten av detta inte väger lika tungt som möjligheterna att vinna stordriftsfördelar i samband med tillhandahållandet av de allmänna kartorna. Detta gäller särskilt som antalet försålda allmänna kartor sjunkit kraftigt sedan mitten på 1990-talet. En större volym i verksamheten underlättar också fortsatta investeringar i digitalt beställningstryck (Print on Demand) som hittills bara finns för fastighetskartan. Att lägga ut förlagsverksamheten på privata aktörer har tidigare prövats med negativt resultat och verksamheten kräver en långsiktighet som inte är väl avpassad för upphandling. Genom förlagsverksamheten återförs också information om de allmänna kartornas användbarhet och förmåga att svara mot kundernas behov till Lantmäteriverket från det stora antalet återförsäljare. I mer grundläggande bemärkelse

menar vi att tillhandahållandet av de allmänna kartorna fortfarande bör ses som en del i Lantmäteriverkets kärnuppgifter likaväl som att tillhandahålla samma material i digital form.

### Geodetisk verksamhet

Slutligen kan vi inom det geodetiska området se ett stort framtida behov av rådgivning och utbildning från Lantmäteriverkets sida, särskilt i anslutning till arbetet med att införa ett enhetligt nationellt geodetiskt referenssystem. Dessa insatser kan komma att bedrivas som uppdragsverksamhet. Vi utesluter inte heller att det kan finnas motiv för en mycket begränsad uppdragsverksamhet inom geodetisk mätning som inriktas mot icke konkurrensutsatta uppdrag.

## 10.6 Tydligare åtskillnad av uppdragsverksamheten

Inom Lantmäteriverket förbereds för närvarande en omorganisation av verksamheterna.

Eftersom utformningen av den interna organisationen bl.a. berör möjligheterna till en ändamålsenlig åtskillnad av kvarvarande uppdragsverksamhet inom Lantmäteriverket, vill vi peka på några förhållanden som vi bedömer vara av särskild vikt vid utformningen av den nya organisationen.

Vi menar att en viktig styrande faktor för utformningen av organisationen bör vara att uppnå en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan verkets olika divisioner som dels ger en tydlig åtskillnad av den framtida uppdragsverksamheten, dels skapar ett mer sammanhållet ansvar för de verksamheter som är förknippade med uppgiften att producera, förvalta och tillhandahålla den grundläggande informationen. Detta förbättrar möjligheterna till konkurrensneutralitet, tydliggör kärnuppgifterna inom informationsförsörjningen och därmed det offentliga åtagandet, samt ger bättre förutsättningar för en effektiv och samordnad styrning av dessa uppgifter.

I den organisation som nu är på väg att ändras har Lantmäteriets uppdragsdivision Metria, helt i enlighet med statsmakternas direktiv i samband med omstruktureringen 1996, en dubbelroll. Metria fungerar dels som intern utförarorganisation för uppdrag från

övriga delar av Lantmäteriverket, dels som uppdragsdivision för externa uppdrag. Tanken bakom denna ordning var att möjliggöra en beställar-utförarmodell under den långa fas av databasuppbyggnad som nu håller på att avslutas. Ett annat motiv för den valda organisationen var att alla de verksamheter som senare eventuellt skulle kunna bli föremål för en bolagisering skulle hållas åtskilda.

Metrias dubbla roll är fördelaktig så till vida att den skapar synergieffekter som bidragit till att minska kostnaderna för statsuppdraget. Kostnaderna för personal och utrustning inom t.ex. bildverksamheten och den geodetiska verksamheten kan fördelas på en större verksamhetsvolym. Detsamma gäller i hög grad kostnaderna för att tillhandahålla de allmänna kartorna. I en beställar-utförarmodell finns också generellt bättre förutsättningar för att synliggöra kostnader och öka kostnadsmedvetenheten. Modellen har också nödvändiggjort uppbyggnad av beställarkompetens inom division Landskaps- och fastighetsdata, vilket i sin tur underlättat det ofta svåra steget från helt intern produktion till upphandling av vissa moment.

Ur ett konkurrensperspektiv är det å andra sidan betänkligt med en uppdragsdivision som får en så stor del av sina totala intäkter via interna beställningar, även om de konkurrenssnedvridande effekterna inte torde vara så stora som storleken på de interna beställningarna antyder. Merparten av de interna uppdragen utförs inom Metria Geodata, den del av Metria som har den mest begränsade externa uppdragsverksamheten. Merparten av de interna uppdragen är också redovisningsmässigt skilda från resultatområden med externfinansierad uppdragsverksamhet. Det går samtidigt inte att komma ifrån att kombinationen av interna och externa uppdrag inom Metria medför ökad risk för konkurrenssnedvridningar och gör den ekonomiska och organisatoriska åtskillnaden av den externa uppdragsverksamheten mindre tydlig. En organisationsmodell där uppdragsdivisionen endast omfattar verksamheter som har extern finansiering är i detta avseende att föredra.

Metria har idag följande större uppgifter i form av interna uppdrag

- produktion, förvaltning och leverans av digitala geografiska data,
- kontroll av upphandlad produktion av geografiska data,

- produktion, tryckning, förlagshållning och distribution av de allmänna kartorna,
- produktion och förvaltning av Sveriges Nationalatlas,
- ansvaret för lantmäteriets delvis gemensamma försäljningsorganisation,
- utförande av vissa förrättningsmoment inom fastighetsbildningen.

Vi menar att Lantmäteriverket i samband med att uppbyggnaden av de grundläggande geografiska databaserna avslutas så långt möjligt bör övergå till en tydligare och mer renodlad organisation. Strävan bör vara att uppdragsdivisionen endast skall omfatta kvarvarande externfinansierad uppdragsverksamhet och att ovan redovisade uppgifter som är direkt kopplade till statsuppdraget istället hanteras inom en division som motsvarar nuvarande Landskaps- och fastighetsdata eller i vissa fall upphandlas på marknaden. Genom att uppbyggnadsfasen avslutas och genom att upphandling av viss produktion av geografiska data nu är etablerad inom Lantmäteriverket, bortfaller också de tidigare skälen för en kombinerad utförar/uppdragsdivision. Den pågående utvecklingen mot en ökad integration av geografisk information och fastighetsinformation talar även för att ansvaret för förvaltning och leverans av grundläggande data för de båda informationslagen bör bli mer samlat.

I samband med att vi i andra avsnitt redovisat våra tankar kring formuleringen av det offentliga åtagandet inom informationsförsörjningen och de processer som behövs för att hantera detta åtagande, har vi berört frågan om gränsdragningen mellan å ena sidan användningsanpassning inom ramen för ett offentligt åtagande och å andra sidan vidareförädling som bör kunna vila på en marknad. Vi tror att denna gränsdragningsproblematik också ställer vissa grundkrav på Lantmäteriverkets framtida organisation. De produkter och tjänster som innefattas i det offentliga åtagandet bör inte organisatoriskt sammanblandas med produkter och tjänster som ligger utanför det offentliga åtagandet och tillhandahålls som uppdragsverksamhet på marknadens villkor. Om denna gränsdragning inte upprätthålls, finns risk för fortsatt otydlighet och förtroendeskador; en risk som sannolikt blir betydande oavsett de interna åtgärder vad gäller styrning och redovisning av olika verksamheter som Lantmäteriverket kan vidta. Den otydlighet som tidigare uppstod genom att grunddataproduktionen

organisatoriskt fördes samman med uppdragsverksamhet får inte ersättas av en otydlighet i produktskedet.

I det ovan sagda ligger också att försäljning och marknadsföring av grunddata och uppdragsverksamhet helst bör ske helt åtskilt. Detta ger visserligen synergiförluster och kan också vara till nackdel för vissa användare. Eftersom många konkurrenter har gett uttryck för att bristande konkurrensneutralitet lätt uppstår i samband med gemensam försäljning och marknadsföring, menar vi ändå att det vore mycket betydelsefullt om verket kunde nå fram till en helt tydlig åtskillnad av kvarvarande uppdragsverksamhets aktiviteter inom dessa områden.

## 10.7 Lantmäteriverket som marknadsfrämjare

**Utredningens förslag:** Ett Marknads- och Konkurrensråd inrättas vid Lantmäteriverket som ett forum för dialog mellan verket och den privata sektorn (avsnitt 10.7.2).

En marknads- och konkurrenspolicy bör utformas av Lantmäteriverket som samlat tydliggör för privata aktörer verkets roll och uppgifter inom uppdragsområdet. Policyn bör finnas lätt tillgänglig, exempelvis på Lantmäteriverkets hemsida (avsnitt 10.7.3).

### 10.7.1 Allmänt

Våra förslag rörande Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet innebär en ny grundläggande utgångspunkt för Lantmäteriverkets framtida roll på marknaderna inom lantmäteriområdet.

Utgångspunkten bör vara att Lantmäteriverket skall vara marknadsstimulerande och marknadskorrigerande. I nuläget finns en tydlig tendens till att Lantmäteriverket i allt högre grad uppfattar sin roll i förhållande till målet att främja en ökad användning av informationen som att "ta marknad" och genom egen uppdragsverksamhet sprida informationen. Vi menar att denna utgångspunkt inte är långsiktigt hållbar och att den om den fullföljdes skulle motverka utvecklingen av en vital marknad för geografisk informationsteknik i Sverige.

Ett skäl till detta är den osäkerhet och den misstro som en sådan strategi väcker hos de privata aktörer som primärt bör svara för

utvecklingen av marknaden. Vi tror också att Lantmäteriverkets nuvarande förhållningssätt har lett till att privata aktörer har en överdriven uppfattning om i vilken utsträckning Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet är konkurrensutsatt.

Den nya utgångspunkten för Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet bör kompletteras av en ökad tydlighet från verkets sida i konkurrens- och marknadsfrågor. Vi tror också att dialogen med den privata sektorn behöver fördjupas och få fastare former. Vi föreslår nedan två åtgärder för att nå dessa syften; att Lantmäteriverket skall utarbeta en marknads- och konkurrenspolicy samt att ett marknads- och konkurrensråd bör inrättas.

### 10.7.2 Ett Marknads- och konkurrensråd

Privata företag inom GIS-sektorn tycks i flera fall bära på en oro för ”vad lantmäteriet skall göra härnäst”. Denna oro är förklarlig hos privata företag som är helt marknadsberoende och oron finns naturligtvis även i relation till de andra privata företagen. En risk finns dock för att de privata företagen vid kontakter med Lantmäteriverket inte fullt ut vågar föra en fördjupad dialog om sina informationsbehov.

Vi menar mot denna bakgrund att det nu finns skäl och möjlighet för Lantmäteriverket att se över och förändra sin grundinställning till vilken roll verket bör spela på olika marknader. Den nuvarande inriktningen mot att Lantmäteriverket skall öka sin egen uppdragsverksamhet bör ersättas av ett perspektiv där utgångspunkten är att Lantmäteriverket skall fokusera sin uppdragsverksamhet till områden där privata aktörer av olika anledningar inte ensamma kan tillgodose användarnas behov. För att klara en sådan omställning fordras en väl fungerande – och fortlöpande – dialog med de privata företagen och med de användare som behöver få sina behov täckta.

Behovet av en sådan dialog är också tydligt mot bakgrund av att det ofta framförs kritik mot bristande konkurrensneutralitet som vid närmare granskning visar sig bottna i rena missförstånd angående bl.a. de regelverk som styr Lantmäteriverkets tillhandahållande av informationen.

Vi tror att relationen mellan Lantmäteriverket och de privata företag som verkar inom sektorer som berörs av lantmäteriets verksamheter skulle kunna förbättras betydligt genom en mer utvecklad

dialog. En förbättrad dialog skulle åtminstone kunna undanröja den kritik mot Lantmäteriverket som beror på missförstånd eller på bristande öppenhet från Lantmäteriverkets sida. Förståelsen för de villkor som styr verkets respektive företagens verksamhet bör också kunna öka.

Som man kan förvänta sig kommer Lantmäteriverket redan idag i kontakt med de privata företagen i flera olika sammanhang, bl.a. köper företagen grunddata från verket och många vidareförädlare av grunddata är också samtidigt återförsäljare av Lantmäteriverkets information. Det saknas dock en kontaktyta eller ett forum som är direkt fokuserat på frågor som rör marknads- och konkurrensaspekter och där Lantmäteriverket och de privata företagen kan mötas som lika parter. Nuvarande kontakter sker ofta i sammanhang där företagen har roller som är mer eller mindre beroende av verkets beslut, som t.ex. kund- eller återförsäljarrollen. De s.k. råd som inrättats vid Lantmäteriverket som en kanal för användarinflytande tycks fungera väl, men är inriktade på andra frågeställningar och domineras ofta av statliga myndigheter.

Vi föreslår därför att Lantmäteriverket får i uppdrag av regeringen att inrätta ett särskilt marknads- och konkurrensråd. Rådet bör framförallt bestå av företrädare för konkurrerande eller potentiellt konkurrerande företag som berörs av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet eller kan ha synpunkter på hur långt verket bör gå i sin användningsanpassning av grunddata. Vi anser att Marknads- och konkurrensrådet bör ha en extern ordförande som utses av regeringen. En extern ordförande har bättre förutsättningar att fungera som moderator och styra rådets arbete i konstruktiva banor. Den externa ordföranden blir också en garant för att rådet inte utvecklas till ett organ för konkurrensbegränsande marknadsuppdelning mellan Lantmäteriverket och medverkande aktörer. Marknads- och konkurrensrådet bör vidare ges en hög status och en stabil ställning genom att skrivas in i Lantmäteriverkets instruktion.

Marknads- och konkurrensrådet bör vara ett forum för dialog mellan Lantmäteriverket och den privata sektorn. Genom rådet kan Lantmäteriverket informera om sitt arbete för att bibehålla och utveckla konkurrensneutraliteten och om den framtida inriktningen hos de verksamheter som kan vara känsliga ur konkurrenssynpunkt. De privata företagen får möjlighet att framföra sin syn på vilka krav som bör ställas på Lantmäteriverket ur ett konkurrensperspektiv och hur verket kan utveckla sin marknads-



främjande roll. Rådets synpunkter får dock hela tiden vägas av mot användarnas syn på marknads- och konkurrensförhållanden och på Lantmäteriverkets roll och uppgifter i övrigt. De uppgifter som Lantmäteriverket ålagts av riksdag och regering och möjligheterna att under rimliga villkor utföra dessa, är andra viktiga faktorer att väga in.

En angelägen uppgift för rådet blir att delta i utformningen av den marknads- och konkurrenspolicy som vi föreslår att Lantmäteriverket skall utarbeta (se nedan). Den färdiga policyn kan sedan utgöra en bas för rådets fortsatta arbete och successivt utvecklas genom bl.a. rådets synpunkter.

Både inriktning och avgränsning av Lantmäteriverkets kvarvarande uppdragsverksamhet samt frågan om var gränsen går för ett aktivt tillhandahållande och en rimlig användningsanpassning av informationen, är andra relevanta frågor att behandla i marknads- och konkurrensrådet. Även prissättningen av olika produkter, villkor för återförsäljarna m.m. kan tänkas vara av intresse för rådet.

Marknads- och konkurrensrådet bör liksom de övriga råden vid Lantmäteriverket medverka i arbetet med att utarbeta de utvecklingsstrategier, finansieringsplaner och verksamhetsplaner som vi i kapitel 9 föreslår som bärande delar i det framtida arbetet med att utveckla Lantmäteriverkets grundläggande information och tillhandahållandet av denna. Marknads- och konkurrensrådets synpunkter bör tydliggöras och ges offentlighet genom att redovisas i t.ex. en bilaga till berörda dokument.

Vi har övervägt att föreslå att Marknads- och konkurrensrådet också skall få som uppgift att pröva konkreta ärenden rörande bristande konkurrensneutralitet i Lantmäteriverkets verksamhet. Vid det statliga bolaget Samhall AB finns sedan lång tid tillbaka ett konkurrensråd med en sådan funktion. Vi har dock avstått från att föreslå en sådan roll för det nu aktuella rådet. Ett skäl till detta är att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet – om våra förslag genomförs – kraftigt kommer att minska i omfattning och att behovet av att upprätta en särskild instans för sådan prövning därmed kan förväntas bli begränsat. Vi menar också att det mer generellt är en bättre ordning att de konkurrensfrågor som är så komplicerade att de förtjänar en särskild prövning hanteras av Konkurrensverket.

### 10.7.3 En marknads- och konkurrenspolicy

Vi tror att Lantmäteriverket, även med en mer begränsad uppdragsverksamhet än idag, bör ägna ökad uppmärksamhet åt hur verket framträder som uppdragsdrivande myndighet. Verket bör sträva efter att så långt möjligt tydliggöra för privata aktörer hur verket uppfattar sin roll inom uppdragsområdet och tydligt presentera de åtgärder som faktiskt vidtagits för att värna konkurrensneutralitet.

Ett viktig inledande uppgift är att sätta på pränt och sprida information om hur Lantmäteriverket uppfattar sin roll och sina uppgifter i dessa sammanhang. Vi föreslår att regeringen ger Lantmäteriverket i uppdrag att utarbeta en marknads- och konkurrenspolicy som på ett samlat sätt kan behandla dessa frågor.

Närmare utformning och innehåll i Lantmäteriverkets marknads- och konkurrenspolicy bör åvila verket. Vi föreställer oss att policyn kan innefatta t.ex. följande delar

- en beskrivning av de grundläggande villkor som Lantmäteriverket arbetar under som myndighet,
- de förvaltningspolitiska riktlinjer som gäller för konkurrensutsatt och potentiellt konkurrensutsatt verksamhet,
- en redogörelse för hur Lantmäteriverket uppfattar sin roll och sitt uppdrag inom uppdragsverksamheten och sina uppgifter inom ramen för ett aktivt tillhandahållande av grundläggande information,
- vilka åtgärder Lantmäteriverket vidtagit för att värna konkurrensneutralitet,
- hur Lantmäteriverket främjar utvecklingen av fungerande marknader för uppbyggnad och vidareförädling av grunddata.

Marknads- och konkurrensolicyn bör finnas lätt tillgänglig t.ex. på verkets hemsida. Den bör utarbetas under medverkan av det ovan beskrivna Marknads- och konkurrensrådet och utgör sedan ett underlag för den fortsatta dialogen inom detta råd. I takt med teknikutvecklingen, utvecklingen på olika marknader, Lantmäteriverkets informationsutveckling m.fl. faktorer bör policyn successivt vidareutvecklas.

#### 10.7.4 Konkreta marknadsfrämjande insatser

Våra förslag i detta kapitel innebär att Lantmäteriverkets dubbelroll som tillhandahållare av grunddata och aktiv marknadsaktör tonas ned och ersätts av en klarare rollfördelning där verkets insatser koncentreras till kärnverksamheten att tillhandahålla grundläggande data.

Lantmäteriverket bör i samspel med vidareförädlare och slutanvändare bedriva ett aktivt tillhandahållande som främjar ett ökat och innovativt utnyttjande av grunddata. I detta arbete bör det Marknads- och konkurrensråd som vi föreslår kunna spela en viktig roll för att främja dialogen och tydliggöra arbetsfördelningen mellan Lantmäteriverket och marknadsaktörer. Vi menar att det finns anledning att tro att dialogen i Marknads- och konkurrensrådet i minst lika hög utsträckning kommer att handla om krav på ökade insatser från Lantmäteriverkets sida inom ramen för tillhandahållandet som om krav på att verket skall inskränka sin roll.

Våra kontakter med både Lantmäteriverket och med privata aktörer har uppmärksammat oss på att djupa kunskaper om uppbyggnad och egenskaper hos grunddata ofta krävs för att kunna utveckla nya tillämpningar och realisera hela den potential som finns hos data. Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet förefaller härvidlag ha haft en fördel framför privata aktörer genom sin närhet till de enheter inom verket som svarar för uppbyggnad och förvaltning av grundläggande geografiska data. Både ur ett konkurrensperspektiv och utifrån behovet av att ytterligare utveckla marknaden, är det önskvärt att de kunskaper om grunddata som finns inom Lantmäteriverket i ökad utsträckning når ut också till marknadsaktörer.

Vi har också noterat att flera privata vidareförädlare av data uppger sig sakna någon neutral aktör ”att prata med” om grunddata. Lantmäteriverket uppfattas av dessa aktörer som en konkurrent och inte som en neutral leverantör av data.

Vidare har vi kunnat konstatera att det inte råder något rakt och enkelt samband mellan förekomsten av grunddata och en aktiv marknad för vidareförädling av data. Vägverkets erfarenheter från Nationella vägdatabasen (NVDB) visar att etableringen av en databas inte i sig räcker för att skapa ett aktivt intresse hos privata vidareförädlare.

I Storbritannien arbetar den myndighet som har ansvaret för grundläggande geografiska data, Ordnance Survey, aktivt för att främja en privat marknad för tjänster baserade på grunddata och för att få ett bättre samspel mellan myndigheten och vidareförädlare. Insatserna sker inom ramen för olika "stödprogram" och innebär bl.a. att vidareförädlare mot en mindre avgift får tillgång till ett webb-baserat stöd, vissa "provdata" och mjukvara att arbeta med samt tekniskt stöd från kartmyndigheten. Ordnance Survey har också nyligen startat ett program kallat Insight Programme, som innebär att användare och vidareförädlare fått tidig information om kommande informationsprodukter samt inbjudits att aktivt vara med och forma och tillämpa den nya informationen.

Vi är medvetna om att satsningar hos Ordnance Survey inte okritiskt kan föras över till Lantmäteriverket och svenska förhållanden. Vi har också erfarit att Ordnance Survey inte haft enbart framgångar med de beskrivna programmen. Inom ramen för den nya och öppnare attityd mot marknaden som vi menar att Lantmäteriverket bör ha i framtiden, kan det ändå ingå som en pusselbit att studera erfarenheterna från de brittiska satsningarna och undersöka potentialen för liknande insatser i Sverige. Vi har i våra kontakter med vidareförädlare mött ett positivt gensvar när vi beskrivit ovanstående program. Lantmäteriverket bör därför få regeringens uppdrag att utreda frågan vidare. Denna fråga är naturligtvis också angelägen att behandla i det av oss föreslagna Marknads- och konkurrensrådet.

## 10.8 Swedesurvey AB

Swedesurvey och dess verksamhet har översiktligt beskrivits i avsnitt 2.6.

### 10.8.1 Utvecklingstendenser

Tendensen under de senaste åren är att bolagets omsättning sjunker. Lönsamheten i verksamheten har dock kunnat bibehållas.

Den sjunkande omsättningen förklaras bl.a. av att andelen projekt finansierade av Sida successivt har minskat. Sida lämnar idag i större utsträckning sektorbistånd där mottagaren själv hanterar upphandlingen, vilket inneburit att efterfrågan på inter-

nationella konsulter minskat. Ändrade upphandlingsregler medför också att färre Sida-finansierade projekt kommer ut på marknaden.

Under 2003 har verksamheten under det första halvåret utvecklats något svagare än under motsvarande period föregående år. Detta sammanhänger med det oroliga världsläget under våren 2003, vilket medfört förseningar i genomförandet av pågående och planerade projekt. Efterfrågan på bolagets tjänster har dock varit fortsatt god och orderingsgången ovanligt hög.

Bolaget bedömer möjligheterna att framöver expandera verksamheten som mycket goda. Det sammanhänger bl.a. med att tillgången till mark och hur den används får en alltmer central plats i planeringen i många utvecklingsländer och länder i Öst- och Centraleuropa.

Internationella biståndsgivare, såsom Världsbanken och regionala utvecklingsbanker, betonar alltmer betydelsen av ordnade fastighetsförhållanden för all social och ekonomisk utveckling och medverkar i ökande utsträckning till att finansiera verksamhet inom området. System för fastighetsinformation, där äganderätten till mark och byggnader och kreditgivarnas rättigheter kan säkerställas, är grunden för detta. Detta medför att behovet av tillförlitlig geografisk information också ökar. Den behövs bl.a. för planering av markanvändning och resursutnyttjande. Många länder som är mottagare av internationellt bistånd utvecklar också sin egen markpolitik; det gäller t.ex. utveckling och kontroll av fastighetsmarknaden, tillgång till mark, skydd av sårbara grupperns rättigheter och omfördelning av marktillgångar.

Swedesurvey menar bolaget har en viss konkurrensfördel genom sitt sätt att arbeta med betoning på institutionsutveckling och individuellt kundanpassade lösningar. Samtidigt hårdnar enligt bolaget av olika skäl den internationella konkurrensen om uppdragen.

Utredningen om Export av statligt förvaltningskunnande (SOU 2000:27) har också påpekat att svensk tjänsteexport generellt möter hård konkurrens från utländska exportörer inom området. De flesta svenska exportörerna är små i förhållande till många av de utländska konkurrenterna. De senare är ofta stora konsultbolag, som har förutsättningar att hålla täta kontakter med finansierarna och med beslutsfattare i de länder där projekt skall bedrivas.

## 10.8.2 Swedesurvey och Lantmäteriverket

Vi bedömer att tillgången till kompetent och internationellt erfaren expertpersonal från framförallt det statliga lantmäteriet blir en avgörande faktor för Swedesurveys framtida affärsmöjligheter på den internationella tjänsteexportmarknaden även i framtiden. Kopplingen till lantmäteriet och dess breda kompetens är en viktig del i företagets profil mot institutionsutveckling.

Det statliga lantmäteriets andel av den debiterade konsulttiden i Swedesurvey har dock minskat, från 36 procent år 2000 till 28 procent år 2002. Skäl till det har uppgetts vara att experter inte alltid finns tillgängliga samt att Metrias kostnadsläge är högt.

Andra viktiga förutsättningar som Swedesurvey har anfört är att kunna knyta strategiska allianser med andra internationella konsultbolag samt att utveckla internationellt särskilt intressanta tjänster till marknadsmässiga priser.

Vi bedömer inte att vårt förslag till avskiljande av delar av Metrias verksamhet, om det genomförs, kommer att innebära några större förändringar när det gäller Swedesurveys möjligheter att använda expertis från Lantmäteriverket. Uppmärksamhet bör däremot riktas mot den konkurrens mellan Lantmäteriverket och Swedesurvey om de främsta experterna, som redan nu förefaller finnas. Även prisfrågorna är viktiga om Swedesurvey skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen.

Lantmäteriverket har föreslagit regeringen att verket dels skall medges möjlighet att bilda bolag, dels att verket skall få i uppdrag att förvalta aktierna i Swedesurvey ( Vissa regeländringar m.m. för lantmäteriet, 2000-03-31).

Skälen till denna hemställan anges vara behovet av samverkan och allianser med andra organisationer, bl.a. när det gäller investeringar och samägande. Utvecklingen i Finland, Frankrike, Storbritannien, Irland och Norge åberopas.

Beträffande Norge anförs att en möjlighet som särskilt studeras är att inrätta ett av Statens kartverk ägt dotterbolag för uppdrags- och försäljningsverksamhet. Den norska regeringen har sedermera fastnat för att försöka sälja ut uppdragsverksamheten vid Statens kartverk med motiveringen bl.a. att konkurrensutsatt verksamhet inte är en naturlig del av den offentliga sektorns uppgifter, utan bör övertas av privata aktörer. ( St.meld.nr 30, 2002-2003).

I vårt betänkande redovisar vi en uppfattning och förslag i linje med både de förvaltningspolitiska riktlinjer som riksdagen har

antagit och den norska regeringens. Därmed anser vi det inte heller aktuellt att tillmötesgå Lantmäteriverkets ovan relaterade önskemål. Vi ser inga skäl till att inte dela Swedesurveys bedömning av de framtida möjligheterna för verksamheten. Vi anser också att den "goodwill" som företaget genom sin verksamhet tillför Sverige är viktig att bibehålla.

# 11 Inskrivningsverksamheten och lantmäteriet

## 11.1 Om inskrivning och fastighetsregistrets inskrivningsdel

Av bl.a. samhällsekonomiska skäl är det angeläget att äganderätt och andra rättigheter i förhållande till fast egendom är tryggade och att överlåtelse och belåning av fastigheter kan ske under säkra former och med låga transaktionskostnader. Därför finns i de flesta länder mer eller mindre välutvecklade system för att registrera och ge offentlighet åt uppgifter om vem som äger eller förvärvar en fastighet samt i vilken utsträckning fastigheten belastas av inteckningar, nyttjanderätter m.m. Sverige ligger långt framme inom området genom att ha ett digitalt och nationellt heltäckande register för sådana uppgifter.

Det svenska inskrivningssystemet består av inskrivningsdelen i fastighetsregistret samt sju inskrivningsmyndigheter (IM) som handlägger ärenden rörande inskrivning i registret.

I inskrivningsdelen registreras årligen överlåtelser motsvarande ca. 140 000 miljoner kronor och inteckningar motsvarande drygt 100 000 miljoner kronor. Eftersom 75–85 procent av utlåningen i Sverige sker mot säkerhet i fastighet, är värdet av de inteckningar i fast egendom som ingår i inskrivningsregistret mycket stort och uppgår till ett par triljoner kronor.

Inskrivningssystemet är en förutsättning för den statliga beskattningen av fast egendom. Statens intäkter från stämpelskatt (5,6 miljarder kronor år 2002) och fastighetsskatt (25 miljarder kronor år 2002) är beroende av att inskrivningssystemet med sina 3,1 miljoner fastigheter hålls ständigt aktuellt och fungerar tillförlitligt. Betydelsen av ett väl fungerande inskrivningssystem belyses också av att en dags minskning av IM:s genomsnittliga handläggningstid för beslut om stämpelskatt motsvarar ökade ränteinkomster på ungefär 1 miljon kronor per år för statskassan.



## 11.2 Inskrivningsverksamheten idag

Inskrivningsverksamhetens nuvarande organisation tillkom efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för år 2000 (prop 1999/2000:1, bil. 7, bet. 1999/2000 JuU:01, rskr. 1999/2000:78 och 79).

Det finns inskrivningsmyndigheter (IM) vid sju tingsrätter – Skellefteå, Härnösand, Mora, Norrtälje, Eksjö, Uddevalla och Hässleholm.

IM är inte egna förvaltningsmyndigheter, utan organiserade som självständiga avdelningar vid ovanstående tingsrätter. Vanligen ligger IM i samma byggnad som tingsrätten och den lagman som är chef vid tingsrätten ansvarar också för verksamheten vid IM. Respektive tingsrätt tilldelas ett anslag som omfattar domstolens hela verksamhet inklusive inskrivningsverksamheten.

Varje IM behandlar inskrivningsärenden inom ett visst geografiskt område. Inskrivningsärenden är ärenden som rör ansökan om lagfart, tomträtt, inteckning eller annan inskrivning i fastighetsregistrets inskrivningsdel samt ärenden om anteckning däri. Handläggningen av inskrivningsärenden sker i enlighet med bestämmelser i Jordabalken (JB), fastighetsregisterförordningen (2000:308) och inskrivningsregisterförordningen (2000:309). IM beslutar också om statlig stämpelskatt enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter och dito förordning (1984:406) samt om expeditionsavgift enligt förordning (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Antalet inskrivningsärenden uppgick år 2002 till 801 000, varav lagfarter utgjorde 307 000, inteckningar 436 000, tomträtter 19 000, inskrivningar 15 000 och anteckningar 24 000. Antalet ärenden varierar mellan olika år, beroende på växlande aktivitet på fastighetsmarknaden. Antalet ärenden varierar också mellan de olika IM, från 220 000 ärenden vid IM i Norrtälje till 41 000 ärenden vid IM i Skellefteå.

Ingivare av ärenden är vanligen banker och andra kreditinstitut, men i viss utsträckning inkommer också ärenden från mäklare, advokater, kommuner samt enskilda personer. Bankerna och övriga kreditinstitut är också de vanligaste användarna av informationen i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Andra stora användare är mäklare, kommuner, statliga myndigheter och försäkringsbolag.

Verksamheten vid inskrivningsmyndigheterna sysselsätter i dag cirka 170 årsarbetskrafter. Drygt 140 årsarbetskrafter är handlägg-

gare med varierande arbetslivsbakgrund. Återstående ca 30 årsarbetskrafter är jurister, varav merparten notarier som tjänstgör vid inskrivningsmyndighet som ett led i sin juridiska utbildning. Som ett resultat av rationaliseringar efter den omorganisation som genomfördes 2001 väntas personalen vid samtliga IM minska till ca 152 årsarbetskrafter vid årsskiftet 2005/2006, varav 126 årsarbetskrafter handläggare, 19 årsarbetskrafter jurister och 7 årsarbetskrafter övrig personal.

Kostnaderna för verksamheten vid de sju IM samt Domstolsverkets kostnader avseende inskrivningsverksamheten uppgick år 2002 till 135 mnkr. Prognosen för år 2003 och 2004 är 138 respektive 135 mnkr. Kostnaderna ligger relativt stilla under perioden på grund av att det rationaliseringskrav som lagts på verksamheten efter omorganisationen vägs upp av ökade lönekostnader.

Inskrivningsverksamheten finansieras genom anslag, men kostnaderna skall motsvaras av avgiftsintäkter från de expeditionsavgifter som IM tar ut i enlighet med förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Expeditionsavgifterna skall också täcka vissa centrala myndighetsuppgifter vid Domstolsverket samt flera verksamheter med anknytning till fastighetsregistret och dess inskrivningsdel hos Lantmäteriverket (se kapitel 12). Expeditionsavgifterna fastställs av regeringen.

### 11.3 Ett nytt handläggningssystem

Nuvarande handläggningssystem för inskrivningsverksamheten började införas redan på 1970-talet, men först 1995 hade samtliga inskrivningsmyndigheter övergått från en manuell hantering till att elektroniskt föra in information i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Handläggningssystemet har åldrats och framstår idag som ineffektivt och föga användarvänligt för personalen vid IM. Systemet är också rent tekniskt sett gammalt med de risker för störningar som detta medför. Lantmäteriverket fick därför i regleringsbrevet för år 2002 i uppdrag att påbörja arbetet med ett nytt handläggningssystem (IRIS-projektet). Projekt IRIS bedrivs i samarbete med Domstolsverket och IM.

Det nya systemet skall vara användarvänligt, stödja verksamhetsprocesserna i handläggningen och bidra till en effektiv inskrivningsverksamhet. Fullt utbyggt väntas systemet möjliggöra bety-

dande rationaliseringar och kostnadsbesparingar. I en förstudie som Lantmäteriverket genomförde 1999–2000 uppskattades de väntade besparingarna hos IM till minst 18 mnkr på årsbasis.

Det nya handläggningssystemet kommer på sikt att kunna hantera helt elektroniska processer, från ingivning till beslutsfattande och arkivering. Detta ger i sin tur möjlighet till ingivning av ärenden via webb och fil, registrering vid källan, utnyttjande av elektroniska signaturer och förenklar kompletteringar av ärenden. Tanken är att ingivarna redan vid ingivningen skall ha registrerat fler uppgifter än idag för att undvika de tidsödande kompletteringar som nu är ganska vanliga. Det nya systemet blir också geografiskt och organisatoriskt oberoende, vilket möjliggör överföring av ärenden inom och mellan olika IM. Vidare kommer mängden information som blir lätt tillgänglig för handläggare och allmänhet att utökas och förbättras. Detta väntas underlätta ärendehandläggningen och även kraftigt minska det idag tidskrävande arbetet med att besvara olika telefonförfrågningar. Dessutom är det nya systemet avsett att ge effektivare, säkrare och mer överskådliga rutiner för registrering, arkivering och sökning av arkiverat material.

Kostnaderna för projekt IRIS beräknas till 145 mnkr i 2002 års penningvärde, varav domstolsväsendets kostnader uppgår till cirka 10 mnkr. För att det nya systemet skall kunna genomföras krävs också en rad författningsändringar. Lantmäteriverket har tillsammans med Domstolsverket lämnat förslag till sådana ändringar och frågorna är under beredning i Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

#### **11.4 Domstolsverkets och Lantmäteriverkets roller**

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet och därmed för IM. Verket ansvarar för föreskrifter angående det materiella innehållet i fastighetsregistrets inskrivningsdel samt svarar för viss utbildning och information till personalen vid IM.

Utformningen av ovan nämnda föreskrifter förutsätter en nära samverkan mellan Domstolsverket och Lantmäteriverket, eftersom de ligger till grund för den Handbok IR som Lantmäteriverket ansvarar för. Domstolsverket har därför föreslagit Justitiedepartementet att rätten att utfärda de aktuella föreskrifterna skall föras över till Lantmäteriverket.

Lantmäteriverket ansvarar för utveckling, förvaltning och drift av fastighetsregistret inklusive dess inskrivningsdel, samt har personuppgiftsansvar för fastighetsregistret. Lantmäteriverket ansvarar också för det handläggningssystem som används vid IM och framställer de utdata i form av bevis och dokument som är en följd av inskrivningsmyndigheternas beslut. Lantmäteriverket framställer också den ovan nämnda Handbok IR, som utgör inskrivningspersonalens praktiska handledning i hur inskrivningsdelen i fastighetsregistret skall föras och hur handläggningssystemet skall användas. Vidare är Lantmäteriverket uppbördsmyndighet för den stämpelskatt och de expeditionsavgifter som statskassan tillförs genom inskrivningsverksamheten.

Genom sitt ansvar för register och handläggningssystem samverkar Lantmäteriverket nära med inskrivningsmyndigheterna. Verkets supportverksamhet för inskrivningssystemet leder till dagliga kontakter med personalen på IM i både tekniska och juridiska frågor. Lantmäteriverket kommunicerar också med IM i flera frågor som rör ändringar och korrigeringar i registret.

Vid Lantmäteriverket finns, inklusive de IT-resurser som krävs för de tekniska delarna av systemförvaltning, -drift och -utveckling, knappt 20 årsarbetskrafter som sysslar med verksamhet som har en direkt anknytning till inskrivningsmyndigheterna och inskrivningsfrågor i övrigt. Kostnaderna för drift och förvaltning av fastighetsregistrets inskrivningsdel inklusive uppbördsverksamhet samt utdata, uppgick år 2002 till 23,5 mnkr.

## 11.5 Inskrivningsverksamheten och lantmäteriet i framtiden

<p><b>Utredningens förslag:</b> Huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten överförs till Lantmäteriverket den 1 januari 2006.</p>
---

### 11.5.1 Tidigare utredningar och ställningstaganden

Inskrivningsverksamheten och sambanden mellan denna verksamhet och det statliga lantmäteriets verksamheter har flera gånger tidigare varit föremål för utredning och politiska ställningstaganden.

I Justitiedepartementets promemoria Domstolarna i framtiden – en idéskiss (Ds 1989:2) framfördes att domstolarnas verksamhet borde renodlas till dömande verksamhet. Uppgifter som inte krävde domstolskompetens, t.ex. inskrivningsverksamheten, borde överföras till lämplig förvaltningsmyndighet. I promemorian föreslogs dock inte någon omedelbar överföring av inskrivningsverksamheten, eftersom fastighetsdatareformen inte var avslutad och ingen myndighet ansågs vara fullt redo att överta ansvaret för inskrivningsverksamheten. I framtiden ansågs emellertid lantmäteriorganisationen vara en tänkbar mottagare av verksamheten.

Domstolsutredningen ansåg i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) att inskrivningsverksamheten på sikt borde föras bort från domstolarna som ett led i en renodling av domstolarnas verksamhet. Utredningen menade av olika skäl att en sådan organisatorisk övergång skulle kunna ske först mot slutet av 1990-talet.

I Justitiedepartementets promemoria Domstolväsendet – Organisation och administration i framtiden (Ds 1992:38) framfördes återigen att domstolarnas verksamhet borde renodlas. För att åstadkomma mer bärkraftiga domstolar föreslogs i promemorian att 24 av de minsta tingsrätterna borde läggas ned och verksamheten inklusive inskrivningsverksamheten föras över till återstående tingsrätter. Datoriseringen av inskrivningsverksamheten ansågs innebära att den lokala förankringen inte längre var avgörande.

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen föreslog i sitt delbetänkande Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) att inskrivningsverksamheten skulle föras till de nya myndigheter för både fastighetsbildning och fastighetsregistrering som utgjorde utredningens förslag till ny regional organisation för lantmäteriverksamheten. Detta skulle skapa en samlad statlig organisation för fastighetsanknutna ärenden. Vid behandlingen av utredningens förslag uttalade regering och riksdag att inskrivningsverksamheten på sikt borde föras samman med fastighetsbildning och fastighetsregistrering, men ansåg inte att det var lämpligt att gå vidare i frågan vid detta tillfälle. Anledningen till detta var förestående förändringar i panträttssystemet (prop. 1993/94:214, bet.1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375).

År 1996 fick Domstolsverket i uppdrag av regeringen att i samråd med Lantmäteriverket utarbeta förslag om inskrivningsverksamhetens framtida organisation. En utgångspunkt för uppdraget

var att verksamheten skulle föras från domstolarna till en förvaltningsmyndighet. I rapporten Inskrivningsverksamhetens framtida organisation (1997:5) föreslog Domstolsverket att inskrivningsverksamheten skulle integreras i den statliga lantmäteriorganisationen och att inskrivningsenheter skulle inrättas vid ett antal av de länsvisa lantmäterimyndigheterna. Alternativet att inrätta en särskild myndighetsorganisation för inskrivningsverksamheten ansågs inte tillgodose krav på kostnadseffektivitet och kompetens. Någon annan lämplig förvaltningsmyndighet än Lantmäteriverket ansågs inte finnas.

### 11.5.2 Utgångspunkter

I vårt uppdrag ingår att föreslå hur bl.a. de verksamhetsmässiga och finansiella sambanden mellan inskrivningsverksamheten och övrig lantmäterianknuten verksamhet bör utvecklas i framtiden. Enligt direktiven bör dock nuvarande ansvarsfördelning mellan inskrivningsmyndigheterna och de länsvis organiserade lantmäterimyndigheterna ligga fast. En annan utgångspunkt i direktiven är att inskrivningsverksamheten även i fortsättningen bör bedrivas på de orter där den bedrivs idag.

Det finns därmed inte skäl att behandla t.ex. det tidigare förslaget från Domstolsverket om att inskrivningsverksamheten skall integreras med fastighetsbildningsverksamheten vid några av de länsvisa lantmäterimyndigheterna. Det ligger inte heller inom vårt mandat att överväga någon förändring av antalet inskrivningsmyndigheter eller av deras geografiska lokalisering.

Samtidigt kan vi konstatera att de finansiella och verksamhetsmässiga sambanden mellan inskrivningsverksamheten och det statliga lantmäteriets verksamheter är starka. Kostnadsunderlaget för de expeditionsavgifter som tas ut vid IM omfattar huvudsakligen verksamheter inom det statliga lantmäteriets ansvarsområden och Lantmäteriverket är uppbördsmyndighet för avgifterna. I kapitel 12 behandlar vi frågor som rör de framtida expeditionsavgifterna och andra finansiella samband mellan inskrivningsverksamheten och övriga lantmäterianknutna verksamheter.

Som framgått ovan kommer det nya handläggningssystem som arbetas fram inom IRIS-projektet att få stor betydelse för inskrivningsverksamheten och för de verksamhetsmässiga sambanden mellan inskrivningsverksamheten vid IM och fastighetsregistret.

Arbetet med IRIS har nyligen inletts och kommer att pågå under flera år. Det går ännu inte att fullt överblicka exakt hur det nya systemet kommer att fungera eller vilka konsekvenser det kommer att få för berörda verksamheter. Vi har därför inte funnit skäl att i detalj granska samverkan mellan IM och Lantmäteriverket i syfte att finna möjligheter till förbättrade rutiner och arbetssätt. Mycket av förutsättningarna kommer ändå att ändras av det nya handläggningssystemet. Förslag till författningsändringar som bedöms vara nödvändiga för att kunna genomföra det nya systemet enligt intentionerna är också redan under beredning i Regeringskansliet.

Vi har i våra överväganden valt att fokusera på de övergripande förutsättningar för samverkan mellan inskrivningsverksamhet och lantmäteriverksamhet som ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriverket och Domstolsverket ger. Frågan om det framtida huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten är härvid central.

### 11.5.3 Huvudmannskapet

Som framgått ovan har regering och riksdag i flera sammanhang markerat att domstolarnas verksamhet på sikt bör renodlas. Uppgifter som inte kräver domstolsform bör föras bort från domstolarna och istället hanteras av förvaltningsmyndigheter. Inskrivningsverksamheten har ansetts vara en av de verksamheter som inte behöver bedrivas i domstolsform. Trots detta principiella ställningstagande har av olika skäl inskrivningsverksamheten hittills inte avskiljts från domstolarna. Enligt vad vi erfarit är dock fortfarande den långsiktiga inriktningen att inskrivningsverksamheten bör föras bort från domstolarna.

Tidigare utredningar har konstaterat att en lösning där Lantmäteriverket övertar ansvaret för verksamheten i så fall är det enda rimliga alternativet. Att överföra huvudmannskapet till teoretiskt möjliga alternativ som Riksskatteverket eller länsstyrelserna har inte ansetts vara lämpligt på grund av alltför svaga verksamhetsmässiga kopplingar. Alternativet att bygga upp en ny myndighet enbart för inskrivningsverksamheten under Domstolsverkets huvudmannskap har inte ansetts bli kostnadseffektivt och skulle innebära en ny och mer resurskrävande roll för Domstolsverket.

Ett principiellt skäl mot att överföra huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket skulle kunna vara att myndighetsutövningen vid IM då förs till en huvudman som till

skillnad från Domstolsverket och domstolarna bedriver uppdragsverksamhet. Det är dock svårt att se att hur konkreta samband mellan Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet och inskrivningsverksamheten som medför risker för rättssäkerheten skulle kunna uppstå. Uppdragsverksamhet och inskrivningsverksamhet skulle komma att bedrivas inom helt skilda delar av lantmäteriet och uppdragsverksamhet vid själva IM kan inte bli aktuellt. Våra förslag i detta betänkande innebär också begränsningar för Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet.

De mer konkreta skäl som kan finnas att tveka inför en huvudmannaskapsförändring är förknippade med de positiva samband som finns lokalt mellan IM och de tingsrätter där respektive IM är belägen. Väsentligt i detta sammanhang är att anknytningen till tingsrätterna tillförsäkrar IM tillgång till juristkompetens, vilket behövs för handläggningen av vissa typer av ärenden och för en allmänt stödjande och rådgivande roll. Tillgången till juridisk kompetens är viktig eftersom verksamheten vid IM innebär myndighetsutövning och felaktigheter i handläggningen kan leda till betydande rättsförluster. Om anknytningen till respektive tingsrätt upphör måste tillräcklig juridisk kompetens säkras på annat sätt. De större IM som nyligen bildats skapar dock nya förutsättningar för att IM självständigt skall kunna klara sina behov av juridisk kompetens.

IM är också i olika grad administrativt och lokalmässigt samordnade med de tingsrätter där de är belägna. Vid vissa tingsrätter förekommer samutnyttjande av personal, lokaler och utrustning som sannolikt innebär fördelar för inskrivningsverksamheten och framförallt för övriga verksamheter vid tingsrätterna eftersom IM i regel svarar för större delen av den totala verksamheten. Möjligheterna att nå sådana samordningsvinster försvinner dock inte automatiskt som en följd av en huvudmannaskapsförändring, utan blir beroende av vilka lokala lösningar vad gäller lokaler och administration som Lantmäteriverket, respektive tingsrätt och Domstolverket väljer att genomföra. Enligt våra direktiv är det också så att IM skall ligga kvar på de orter dit de är lokaliserade idag.

Det tyngsta motivet för att överföra inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket är de tydliga verksamhetsmässiga och finansiella sambanden mellan denna verksamhet och andra verksamheter inom Lantmäteriverkets ansvarsområde. Som framgått ovan ansvarar verket inte bara för inskrivningsdelen i fastighetsregistret utan också för inskrivningsmyndigheternas handläggningssystem, för



utdata ur registret och för uppbörd av de avgifter som inskrivningsmyndigheterna tar ut. Verket svarar även för en stor del av de dagliga kontakterna med personalen vid inskrivningsmyndigheterna och har en etablerad relation med de större användarna av informationen i fastighetsregistret.

IM:s verksamhet är också den viktigaste källan till förändringar i fastighetsregistret. En väl fungerande inskrivningsverksamhet är därmed av central betydelse för att innehållet i fastighetsregistret skall bli aktuellt och pålitligt. Det är i detta avseende knappast rationellt att Lantmäteriverket inte har direkta möjligheter att som huvudman styra och leda den inskrivningsverksamhet vars kvalitet får direkt betydelse för verkets ansvar för fastighetsregistret.

Inskrivningsverksamheten och inskrivningsdelen i fastighetsregistret kan betraktas som olika delar av ett sammanhängande nationellt inskrivningssystem som har administrativa, juridiska, tekniska och ekonomiska dimensioner. I dag är huvudmannaskapet för detta system delat, men en överföring av huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket skulle skapa ett sammanhållet systemansvar. Därmed skulle hanteringen av frågor där registerförvaltning och handläggning av inskrivningsärenden har en direkt koppling till varandra förenklas.

Till bilden hör också att verksamheten vid IM har större likheter med verksamhet som normalt bedrivs inom förvaltningsmyndigheter än med den dömande verksamheten inom domstolarna. Inskrivningsverksamheten skulle därför med Lantmäteriverket som huvudman få tillgång till en mer ändamålsenlig struktur för styrning, ledning och utveckling. Dessa administrativa motiv är betydelsefulla, dels på grund av att det finns ett behov av större nationell enhetlighet vad gäller arbetssätt, bedömningar m.m. inom inskrivningsverksamheten, dels på grund av att de nya större inskrivningsmyndigheterna ställer ökade krav på administrativ och arbetsledande förmåga.

IRIS-projektet och fullföljandet av de rationaliseringar som systemet väntas möjliggöra, bör underlättas om Lantmäteriverket har ett samlat ansvar för både verksamhet och systemutveckling.

Vidare är det troligt att inskrivningsverksamheten skulle få en starkare ställning och ökad uppmärksamhet med Lantmäteriverket som huvudman. Inom domstolväsendet utgör inskrivningsverksamheten, trots sin storlek och den nära personalmässiga integrationen med tingsrätterna, en sidoordnad verksamhet i förhållande till den dömande verksamheten. Under Lantmäteriverket skulle

däremot inskrivningsverksamheten få verksamhetsmässig tyngd genom att utgöra den viktigaste källan till förändringar i fastighetsregistret.

Dessutom kan konstateras att förutsättningarna för en lyckad övergång av huvudmannskapet från Domstolsverket till Lantmäteriverket bör vara goda så till vida att Lantmäteriverket har ett aktivt intresse för verksamheten och väl etablerade kontakter med personalen på IM.

Vår slutsats är att fördelarna med att skapa ett samlat huvudmannskap hos Lantmäteriverket för inskrivningsverksamhet och anknutna delar av fastighetsregistret klart överväger. Med en sådan lösning skulle verksamheterna inom det svenska inskrivningssystemet – inskrivning och register – kunna samordnas och koordineras på ett effektivare sätt och förutsättningarna för en välutvecklad ledning och samordning av IM:s verksamhet stärks. En överföring av huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten ligger också i linje med den renodling av domstolsväsendets ansvar och uppgifter som statsmakterna angett som en långsiktig målsättning. Domstolsverket skulle därmed också kunna koncentrera sina administrativa resurser på utveckling av domstolsväsendets dömande verksamheter.

Vårt förslag är därför att huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten skall överföras till Lantmäteriverket. På så sätt skapas ett sammanhållet ansvar för de inskrivningsrelaterade verksamheter som idag hanteras inom flera olika myndigheter.

#### 11.5.4 Genomförande

Vi har i kapitel 8 tagit ställning för att införa en enmyndighetsmodell för det statliga lantmäteriet som innebär att Lantmäteriverket och de nu 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman till en gemensam myndighet, benämnd Lantmäteriverket.

Denna modell är väl anpassad även för IM om huvudmannskapet för denna verksamhet förs över till Lantmäteriverket. De fördelar i form av effektivare resursutnyttjande, ökad enhetlighet i handläggningen och minskad administration som tidigare framhållits i fråga om fastighetsbildningen, gäller även för inskrivningsverksamheten. Det centrala ansvaret för inskrivningsverksamheten och ansvaret för ledning, styrning och uppföljning av verksamheten vid inskrivningskontoren bör vila på en division inom Lantmäteriet.

verket som inte bedriver någon konkurrensutsatt uppdragsverksamhet.

Den i direktiven angivna utgångspunkten att IM skall ligga kvar på nuvarande orter och att arbetsfördelningen mellan IM och de nuvarande lantmäterimyndigheterna inte skall förändras, kan ligga till grund för den nya organisationen genom att regeringen i Lantmäteriverkets instruktion anger ett det skall finnas särskilda inskrivningskontor på nuvarande orter. I instruktionen kan även regleras att ingen uppdragsverksamhet får bedrivas vid inskrivningskontoren.

Ett viktigt led i övergången till en ny organisation är att rekrytera chefer till de blivande regionala inskrivningsmyndigheterna. Dessa rekryteringar bör genomföras i god tid så att verksamheten har en fungerande ledning redan när det praktiska överförandet av verksamheten sker. Det är angeläget att ta till vara de möjligheter till ett tydligare och mer fokuserat ledarskap för inskrivningsverksamheten som den nya organisationen ger jämfört med nuvarande situation där lagmannen vid respektive tingsrätt ansvarar för både dömmande verksamhet och inskrivningsverksamhet.

Behovet av juristmedverkan inom inskrivningsverksamheten har minskat successivt genom en långtgående delegering av beslutsrätt till de icke juristutbildade handläggare som idag fattar beslut i merparten av alla inskrivningsärenden. Bara vad gäller den mycket begränsade andel av inskrivningsärendena som rör lagfartssammanträden och lagfarter grundade på sådana sammanträden, vissa rättelser och utdömmande av vite, fattas beslut av tingsrätternas domare och andra jurister. I övrigt har domare och övriga jurister vid tingsrätterna en stödjande och rådgivande roll i förhållande till inskrivningsverksamheten.

Inskrivningsverksamhetens framtida behov av juristkompetens har av Domstolsverket tidigare uppskattats till 19 årsarbetskrafter, varav 5 årsarbetskrafter domare och 14 årsarbetskrafter notarier. Detta behov av juristresurser bör kunna tillgodoses genom en kombination av olika insatser. I första hand bör det vid varje inskrivningskontor finnas fast anställda jurister som genom den dagliga kontakten med verksamheten blir väl insatta i de rättsliga frågor som har anknytning till inskrivningsverksamheten. De större enheter som blivit följden av den kraftiga minskning av antalet IM som nyligen genomförts skapar tillräckligt underlag för sådana rekryteringar. Vidare bör Lantmäteriverket på central nivå förstärka sin juridiska kompetens inom områden som rör inskriv-

ningsverksamheten. Verkets nuvarande supportverksamhet gentemot IM bör byggas ut med kvalificerad support i juridiska frågor. Denna juridiska kompetens blir också viktig för att hantera Lantmäteriverkets utökade ansvar för föreskrifter som rör inskrivningsverksamheten. Samtidigt bör den juridiska kompetensen hos den handläggande personalen vid inskrivningskontoren kunna ökas genom att utbildning i vissa juridiska frågor genomförs t.ex. i samband med den utbildningsinsats som kommer att äga rum när det nya handläggningssystemet introduceras.

### Vissa författningsfrågor

Enligt vår mening finns det ur ett verksamhetsinriktat perspektiv inga skäl att dröja med tidpunkten för införande av den nya organisationen. Detta särskilt som förändringen inte får några större praktiska effekter organisatoriskt eller personalmässigt. Ett snabbt genomförande är också möjligt genom att Lantmäteriverket redan idag är mycket väl insatt i verksamheterna och har en väl utvecklad relation med IM. Mer generellt är det enligt vår mening lämpligt att genomföra verksamhetsöverföringar så snart som möjligt med tanke på bl.a. den osäkerhet för personalen som sådana förändringar ofta ger upphov till.

Arbetet med införande av det nya handläggningssystemet behöver inte styra valet av tidpunkt för genomförande av den nya organisationen. Vi bedömer allmänt att samverkan kring IRIS-projektet är så pass god att systemet kan införas både före, efter och i samband med en organisationsförändring.

Samtidigt står det klart att inskrivningsverksamhetens nära koppling till tingsrätterna och därmed till de författningar som rör domstolsväsendet kräver ett arbete med att utforma författningsändringar som inte varit möjligt att utföra inom ramen för utredningen. De författningmässiga frågorna omfattar bl.a. följande delar.

Av 19 kap 5 § jordabalken framgår att en inskrivningsmyndighet skall ledas av en lagfaren domare. Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv gäller för den som handlägger ett inskrivningsärende. Vid handläggning av ärenden om inskrivning gäller, utöver bestämmelserna i 19 kap. jordabalken, bestämmelser i lagen (1996:242) om domstolsärenden.

För närvarande överklagas beslut i ett inskrivningsärende till hovrätt. Därvid gäller, utöver jordabalkens bestämmelser, vissa bestämmelser i lagen om domstolsärenden. Även de beslut inskrivningsmyndigheten fattar enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt överklagas till hovrätt. Vid överklagande av inskrivningsmyndighetens beslut i frågor om stämpelskatt är rättegångsbalkens bestämmelser tillämpliga.

Ett ändrat huvudmannaskap för inskrivningsverksamheten som innebär att inskrivningsmyndigheternas nuvarande koppling till tingsrätter upphör, kräver således ett nytt regelverk för handläggning och överprövning av inskrivningsärenden. Vid utformningen av ett sådant regelverk finns också ett antal frågor som kan kräva särskilda överväganden.

En av grundtankarna i det reformarbete som under senare år har bedrivits inom rättsväsendets område är att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. När inskrivningsmyndighetens anknytning till tingsrätten upphör bör således överklagande ske till första instans. Det måste då övervägas om överklagande skall ske till allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Inskrivningsmyndigheternas beslut i ärenden om stämpelskatt granskas av Kammarkollegiet. Vidare för Kammarkollegiet det allmännas talan i domstolsmål om stämpelskatt. Det kan finnas anledning att överväga om en överföring av huvudmannaskapet bör medföra att inskrivningsmyndigheten eller Lantmäteriverket, beroende på hur den framtida organisationen utformas, skall överta Kammarkollegiets uppgifter i detta avseende.

Slutligen blir frågan om krav på prövningstillstånd vid överklagande till överrätt sannolikt aktuell vid en reform som innebär att instanskedjan förlängs med en instans.

Mot bakgrund av behovet av författningsändringar, bedömer vi att huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten bör kunna föras till Lantmäteriverket den 1 januari 2006.

### Ekonomiska frågor

Domstolsväsendet disponerar idag anslag för att finansiera IM. Kostnaderna för verksamheten ingår dock i kostnadsunderlaget för de expeditionsavgifter som tas ut av IM. Intäkterna från avgifterna bruttoredovisas alltså mot inkomsttitel i statsbudgeten. Vi föreslår i kapitel 12 att en övergång till nettoredovisning av expeditions-

avgifterna skall ske. Om avgiftsintäkterna nettoredovisas och alltså får disponeras i verksamheten av Lantmäteriverket, bör anslagen till berörda tingsrätter, Domstolsverket och Lantmäteriverket minskas med ett belopp som motsvarar kostnaderna för inskrivningsverksamheten.

## 12 Finansiering av lantmäteri verksamheten

### 12.1 Frågeställningar och utgångspunkter i direktiven

Enligt direktiven skall vi utvärdera ändamålsenligheten i de finansierings- och avgiftssystem som nu tillämpas för lantmäteri verksamheten och lämna förslag till nödvändiga förändringar.

Våra förslag till förändringar skall enligt direktiven innebära "...ett heltäckande, enkelt och redovisningsmässigt överskådligt system av avgifter och ett långsiktigt hållbart system för finansiering av det statliga lantmäteriets verksamheter".

Uppgiften sönderfaller i ett antal olika frågeställningar och analyser som lyfts fram i direktiven

- Kan avgiftsfinansieringen totalt sett ökas och anslagsfinansieringen minska?
- Vilka verksamheter bör finansieras med avgifter och vilka bör finansieras med anslag?
- Vilka blir möjligheterna och konsekvenserna av att grunda avgifterna för tillhandahållandet av grundläggande fastighetsinformation och geografisk information på uttagskostnad respektive principen om full kostnadstäckning?
- Hur bör kostnadsunderlagen för olika delsystem för uttag av avgifter utformas?
- Vilka avgifter utgör offentligrättsliga avgifter?

Vi kommer i detta kapitel att behandla ovanstående frågeställningar. Vi kommer också att något fördjupa den del av vår utvärdering i kapitel 6 som avser finansieringen av lantmäteri verksamheten.

## **12.2 Finansieringssituation och finansieringsbehov**

### **12.2.1 Minskade anslag och ökad avgiftsfinansiering**

Vi kan konstatera att den statliga lantmäteriverksamheten som en följd av riksdagens beslut om 2003 års ekonomiska vårproposition återigen står inför en kraftig minskning av de statliga anslagen. Lantmäteriverkets anslag minskas med 27 mnkr innevarande budgetår och fr.o.m. budgetåret 2004 kommer anslagsnivån att ligga 102 mnkr under den ursprungliga anslagsnivån för 2003.

Enligt den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen för år 2004 skall anslagsminskningen kompenseras genom ökade avgiftsintäkter.

### **12.2.2 Regeringens förslag rörande förrättningsrelaterad fastighetsregistrering**

Som ett led i att öka lantmäteriets avgiftsintäkter har regeringen i budgetpropositionen för år 2004 lagt förslag om att den förrättningsrelaterade fastighetsregistreringen skall ingå i kostnadsunderlaget för lantmäteritaxan.

Som motiv för den föreslagna förändringen anförts att utvecklingen av det tekniska handläggningsstödet hos lantmäterimyndigheterna har gjort att fastighetsregistreringen allt mer integrerats i förrättningshandläggningen. Gränsen mellan förrättningen och den påföljande registreringen har därmed blivit diffus. Regeringen menar också att det inte är orimligt att fastighetsägaren står för registreringskostnader i samband med en av denne initierad förrättning. Slutligen framhåller regeringen att lantmäteritaxan numera genererar ett visst överskott och att en vidgning av kostnadsunderlaget för taxan därför inte behöver betyda ett ökat köpmotstånd mot lantmäteriförrättningar.

### **12.2.3 Avgiftshöjningar för fastighetsinformationen**

För att ytterligare öka avgiftsintäkterna genomför Lantmäteriverket under hösten 2003 successivt höjningar av avgifterna för den grundläggande fastighetsinformationen på sammanlagt 60 procent.

Avgiftshöjningarna motsvarar vid oförändrad efterfrågan ökade avgiftsintäkter på 65 mnkr. Lantmäteriverket bedömer dock att



efterfrågan åtminstone på kort sikt kommer att minska något och att det är osäkert om intäktsökningen når upp till 65 mnkr. Enligt verkets bedömningar leder en efterfrågeminskning på 10 procent till att intäktsökningen reduceras med 18 mnkr. En eventuell sådan intäktsminskning samt resterande delar av besparingen på 102 mnkr (14 mnkr) avser verket att hantera genom omprioriteringar och rationaliseringar.

#### 12.2.4 Övergången från uppbyggnad till förvaltning

Lantmäteriverket avslutar nu successivt den uppbyggnad av grundläggande geografisk information som pågått enligt den nioåriga inriktningsplan riksdagen antagit (se kapitel 9).

Eftersom databasuppbyggnaden i princip helt finansierats via anslag, innebär avslutandet av uppbyggnadsinsatserna att anslagsmedel frigörs för andra delar Lantmäteriverkets verksamhet. Sammantaget frigörs medel motsvarande 110 mnkr år 2006 i förhållande till 2002 års nivå.

I takt med att databaser för grundläggande geografisk information färdigställs ökar kostnaderna för att förvalta de nya databaserna. Hur stora kostnadsökningar som den utbyggda ajourhållningen av de geografiska databaserna medför är inte möjligt att beräkna i dagsläget. Lantmäteriverket bedömer att kostnaderna för förvaltningen kommer att stiga till 180 mnkr på några års sikt. Detta kan jämföras med de 95 mnkr som förvaltningen kostade år 2002.

I samband med utbyggnaden av ajourhållningssystemet för fastighetsinformationen har förvaltningskostnaderna redan ökat kraftigt, från 56 mnkr år 1999 till 98 mnkr år 2002.

#### 12.2.5 Stora investeringsbehov

Vi kan konstatera att det även efter den omfattande uppbyggnaden av digitala databaser finns stora behov av ytterligare investeringar i verksamheterna. Vi har i kapitel 9 beskrivit de mest omfattande av dessa investeringar.

Inom området geografisk information finns utöver den utbyggda ajourhållningen i första hand angelägna satsningar på ett nytt

geodetiskt referenssystem och en infrastruktur för GPS-mätning samt en ny höjddatabas.

De finansieringskällor som finns för att finansiera dessa investeringar är i allt väsentligt anslag och det bidrag som användarfinansieringen ger till förvaltningen.

Om vi antar oförändrade anslag till förvaltningen av den geografiska informationen i framtiden, samt tar hänsyn till den i tidigare avsnitt beskrivna utvecklingen av uppbyggnads- och förvaltningskostnaderna, kommer Lantmäteriverket att kunna disponera drygt 200 mnkr för förvaltningen. Härtill kommer med nuvarande finansieringsprinciper ett användarbidrag, vilket här har antagits stiga något som en följd av ökad användning av geografisk information.

Ovanstående ger följande bild av finansieringssituationen för grundläggande geografisk information.

*Bild 12.1* Uppskattade kostnader och intäkter för grundläggande geografisk information

Kostnads-/intäktspost	Kostnader och intäkter för geografisk information per år (mnkr)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Kostnader</b>								
Ordinarie förvaltningskostnader	-110	-125	-145	-180	-180	-180	-180	-180
Nytt geodetiskt referenssystem		-25	-35	-40	-40	-30	-25	-20
Ny höjddatabas			-50	-50	-50	-50		
Uppbyggnad enligt 9-åriga planen	-124	-90	-28	0	0	0	0	0
<b>Intäkter</b>								
Användarfinansiering	30	35	35	40	40	40	40	40
<b>Anslag</b>	204	204	204	204	204	204	204	204
<b>Resultat</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>-19</b>	<b>-36</b>	<b>-36</b>	<b>-16</b>	<b>39</b>	<b>44</b>

*Källa:* Lantmäteriverket och egna uppskattningar

Av tabellen framgår att Lantmäteriverket sannolikt får svårigheter att finansiera ett samtidigt genomförande av projekten geodetiskt referenssystem och höjddatabas. Klart är att det inte finns några möjligheter att klara dessa investeringar inom en rimlig tidrymd utan användarbidraget eller motsvarande tillskott av anslagsmedel.

Tabellens antagande om ökade användarbidrag bygger på förutsättningen att användningen ökar kraftigt, vilket inte går att säkert veta på förhand. Härtill kommer att det av Lantmäteriverket högt prioriterade projektet att införa en objektorienterad databasstruktur för geografiska data inte återfinns i tabellen, ett projekt som mycket preliminärt beräknas kosta totalt 300-500 mnkr under åren 2003-2006. Sammantaget finns en risk för att tillgängliga medel inte kommer att räcka till för att utveckla grundläggande data i en takt som motsvarar användarnas behov och Lantmäteriverkets behov av en rationell förvaltning.

Inom fastighetsområdet pågår också fortfarande vissa uppbyggnadsinsatser, främst kring slutförandet av den digitala registerkartan. Investeringar pågår också i form av det nya handläggningssystemet för inskrivningsverksamheten (IRIS-projektet och digitaliseringen av bl.a. lantmäterimyndigheternas arkiv. Stora behov finns sannolikt också av att utveckla kvaliteten i fastighetsregistret. Dessa projekt beskrivs i avsnitt 9.3 och vi återkommer också till dem i avsnitt 12.12.3.

#### **12.2.6 Överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten**

Lantmäteriverkets resultat för budgetåret 2002 innebar att det fanns ett balanserat överskott på ca 110 mnkr i verkets avgiftsfinansierade verksamheter. Detta belopp översteg 10 procent av omsättningen i den avgiftsfinansierade verksamheten för 2002 och verket hade därför att enligt 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) lämna förslag till regeringen hur överskottet skall disponeras. Lantmäteriverket har föreslagit att överskottet skall kvarstå i verksamheten. Regeringen har inte tagit ställning i frågan.

Den ackumulerade utgående balansen för avgiftsfinansierad verksamhet fördelade sig år 2002 på olika resultatområden enligt följande

Tabell 12.1 Ackumulerad utgående balans för avgiftsfinansierad verksamhet år 2002

Resultatområde	Resultat (mnkr)
Uppdragsverksamhet	-96
Förrättningsverksamhet	-13
Myndighetservice	28
Pantbrev m.m.	51
Grundläggande fastighetsinformation	103
Grundläggande landskapsinformation	37
<b>Summa</b>	<b>110</b>

Utvecklingen under 2003 har inneburit att underskottet inom förrättningsverksamheten arbetats bort. Tilläggas kan också att Lantmäteriverket har ett underskott av anslag, som gör att det totala myndighetskapitalet uppgår till ca 76 mnkr.

## 12.3 Principer för prissättning av informationstjänster

### 12.3.1 Vad skiljer informationstjänster från andra tjänster?

Att inhämta, lagra och bearbeta den information som samhället behöver innebär höga fasta kostnader. De rörliga kostnaderna per uttag är däremot ofta låga. Höga fasta kostnader och låga rörliga kostnader medför stordriftsfördelar – en situation som kan ge upphov till ett naturligt monopol.

För ett företag är det helt enkelt inte lönsamt att bygga upp databaser med t.ex. grundläggande geografisk information, vilket innebär att marknaden inte kan tillgodose samhällets behov. Insamling av den information som samhället behöver kräver därför sannolikt skattefinansiering.

### 12.3.2 Tänkbara prissättningsprinciper för informationstjänster

I RRV:s rapport Principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64) ges följande exempel för att belysa problematiken med prissättning av informationstjänster:

En myndighet bedriver tillsynsverksamhet. Ett uttag begärs ur en databas som innehåller gällande regler och praxis inom myndighetens tillsynsverksamhet. Tillsynen är huvudprodukten, medan uttaget är en biprodukt. Vilka prissättningsprinciper skulle teoretiskt kunna tillämpas för uttaget, och vilka typer av kostnader ingår i de olika principerna?

### **Priset täcker direkta kostnader eller särkostnader för uttaget**

Direkta kostnader är sådana kostnader som direkt kan hänföras till en viss vara eller tjänst. Huvudprodukten får då bära alla övriga kostnader. Direkta kostnader för informationsuttaget är t.ex. lönekostnader för den tid som krävs för att framställa uttaget och materialkostnader i samband med uttaget. Särkostnader är sådana kostnader som tillkommer respektive bortfaller om verksamheten påbörjas respektive läggs ner. Särkostnaderna blir i detta fall oftast samma som de direkta kostnaderna.

### **Marginalkostnadsprissättning**

Enligt ekonomisk teori leder marginalkostnadsprissättning till en produktionsvolym som är samhällsekonomiskt effektiv. Med marginalkostnad menas det tillskott till totalkostnaden som en ökning av volymen med en enhet medför. Med marginalkostnadsprissättning avses att priset sätts lika med marginalkostnaden för den sist producerade enheten. Det kan vara svårt att tillämpa en sådan prissättningsprincip eftersom kostnaderna enligt definitionen bestäms för det enskilda uttaget. Det är således inte en långsiktig prissättningsprincip. Ofta kan marginalkostnaden jämföras med särkostnaden för uttaget. Den ”långsiktiga marginalkostnaden” torde kunna jämföras med självkostnaden för uttaget.

### **Självkostnadsprissättning av uttaget (biprodukt)**

Självkostnaden för att framställa och distribuera uttaget omfattar direkta kostnader för lön och material samt en skälig andel av indirekta kostnader, t.ex. för gemensam administration och lokaler (overheadkostnader). I exemplet, där uttaget är att anse som en

biprodukt till tillsynsverksamheten, uppnås full kostnadstäckning om dessa kostnader täcks.

### **Självkostnadsprissättning av uttaget (huvudprodukt)**

Om huvudsyftet med myndighetens verksamhet är att tillhandahålla informationsuttag förändras förutsättningarna. Informationsuttaget är då inte en biprodukt. Självkostnaden för uttaget omfattar förutom direkta kostnader och andel overhead, även en skälig andel av kostnader för utbyggnad eller ajourhållning av databasen, dvs. uppgiftsinsamling, metodutveckling, lagring av uppgifter etc.

Man kan inte generellt bestämma vilka kostnader som skall räknas in i självkostnaden. En rimlighetsbedömning måste därför göras.

### **Marknadsprissättning**

En marknadsbaserad prissättning utgår från rådande efterfrågan och konkurrenternas pris. Prissättningen är alltså inte kostnadsbaserad. En förutsättning för att marknadsprissättning skall kunna tillämpas är att ett marknadspris kan bestämmas, dvs. att myndigheten möter en marknad med en fungerande konkurrens.

Om ett marknadspris kan bestämmas och det är högre än myndighetens självkostnad för uttagen bör myndighetens avgift motsvara självkostnaden. Avgiften kan annars betraktas som en skatt. Är marknadspriset lägre än myndighetens självkostnad bör myndigheten i första hand försöka minska sina kostnader så att priset blir konkurrenskraftigt. Om den långsiktiga självkostnaden inte kan minskas tillräckligt mycket kan det bli aktuellt att lägga ner verksamheten.

#### **12.3.3 Riksdagens beslut om prissättning av information**

Riksdagen har beslutat om en enhetlig princip för prissättning av uppgifter som myndigheter tillhandahåller i elektronisk form (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Principen innebär att priset i normalfallet inte får överstiga kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. Häri ingår samtliga kostnader för att hantera beställningen, dvs. materialkost-

nader, kostnader för programmering, bearbetning etc. Även kostnader för att göra informationen tillgänglig externt, t.ex. via Internet, ingår.

Riksdagens beslut innebär alltså att avgifter för uttag av information ur databaser normalt skall beräknas så att självkostnaden för att framställa och distribuera uttagen täcks. På så vis uppnås full kostnadstäckning för uttagen.

Att beräkna uttagskostnaden för varje enskilt uttag är oftast omöjligt. Av praktiska skäl baseras därför avgiften i regel på någon form av genomsnittlig kostnad.

Enligt riksdagens beslut kan en prissättningsprincip som ställer krav på att avgifterna även skall bidra till att täcka en andel av kostnaderna för myndighetens anslagsfinansierade basverksamhet tillämpas under förutsättning att risken för samhällsekonomiska förluster är liten.

En förutsättning för att ett bidrag skall övervägas i ett enskilt fall är att det finns en kommersiell efterfrågan på informationen som myndigheten förfogar över. Vilka effekter som uppstår på efterfrågan om ett bidragskrav ligger till grund för prissättningen måste bedömas i varje enskilt fall.

#### 12.3.4 Några konkreta exempel på prissättningsprinciper

Nedan beskrivs kortfattat villkoren för finansiering och prissättning vid några andra statliga myndigheter som har information som huvudprodukt eller där tillhandahållande av information utgör en viktig del av verksamheten. Exempel ges även från kommunerna.

#### SMHI

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har ca 550 anställda. Institutets totala omsättning var ca 470 mnkr år 2002 och finansiering sker genom ett statligt anslag på knappt 237 mnkr och avgifter/bidrag på 233 mnkr.

SMHI tillhandahåller lägesbundna meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska data samt miljödata. Miljödata, hydrologiska data och data som används för icke-kommersiella ändamål inom ramen för forsknings- eller utbildningsprojekt tillhandahålls mot uttagskostnad med viss fastställd minimiavgift. Övriga data till-

handahålls mot en avgift som motsvarar kostnaderna för uttaget samt ett bidrag till insamlingskostnaden. SMHI hävdar upphovsrätt till informationen och många avgifter regleras i licensavtal.

## SGU

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU har ca 290 anställda. Verksamheten omsatte 248 mnkr år 2002 och finansierades genom ett anslag på 215 mnkr samt avgifter/bidrag på 33 mnkr.

För att utnyttja information från SGU erlägger användaren en nyttjanderättsavgift som kan bestå av en årlig avgift eller en engångsavgift. Nyttjanderättsavgifterna skall vara satta så att de täcker uttagskostnaderna samt ger ett bidrag till förvaltning och utveckling av databaserna. SGU disponerar intäkterna från försäljning av informationen. Även SGU hävdar upphovsrätt till den information myndigheten tillhandahåller. SGU:s intäkter från geologisk information väntas uppgå till knappt 5 mnkr under år 2003.

## Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har ca 1250 anställda. Verksamheten omsatte 1450 mnkr år 2002 och finansieras via ett anslag på 135 mnkr, farleds- och lotsavgifter på 1130 mnkr och övriga avgifter på 185 mnkr.

Sjöfartsverket tillhandahåller sjögeografiska data i form av digitala och tryckta sjökort, geodetiska punkter, vattenståndsmärkesbeskrivningar samt djupdata.

Sjöfartsverket tar i likhet med Lantmäteriverket ut nyttjanderättsavgifter för sin information. Uppgifter från den s.k. sjökorts-databasen prissätts utifrån det ekonomiska målet att intäkterna från försäljningen skall täcka kostnaderna för uttagen samt ajourhålla databasen. Från djupdatabasen tillhandahålls information mot uttagskostnad. Sjöfartsverkets intäkter från försäljning av sjögeografisk information uppgick till 20 mnkr under år 2002.



## Vägverket

Vägverkets geografiska information omfattar främst Vägdatabanken (VIS) och Nationella Vägdaten (NVDB) samt databaserna för avstånds- och trafikinformation. Prissättningen av datauttag baseras vanligen på uttagskostnad, men användare som utför uppgifter till gagn för Vägverkets sektorsansvar erhåller i vissa fall information utan kostnad.

För NVDB har regeringen angett särskilda principer för prissättningen. Dessa innebär att avgifterna skall baseras på uttagskostnaden samt en andel av driftkostnaden för databasen. Vägverket hävdar upphovsrätt till informationen i NVDB.

Vägverket hade år 2002 intäkter från NVDB på ca 700 000 kr, medan driftkostnaden för databasen uppgick till ca 40 mnkr.

## Kommunernas geografiska information

Kommunerna framställer lokala stornät och grundläggande storskaliga kartor i skalor större än 1:10 000. Kommunernas geografiska information finansieras delvis av skattemedel och delvis genom avgifter med stöd av kommunallagen (1991:900). Avgifter för informationen tas ut från externa användare. Kommunerna utnyttjar också sin rätt enligt plan- och bygglagen (1987:10) att ta ut avgifter för nybyggnadskartor, utstakning, kontrollmätning och fastighetsplaner för att finansiera sin produktion och förvaltning av geografiska data. Kommunerna hävdar upphovsrätt till data och avgiftssättningen sker inom ramen för full kostnadstäckning (självkostnadsprincipen).

### 12.4 Vad är en samhällsekonomiskt effektiv prissättning?

Det skulle kunna hävdas att de starka skälen för en bred användning av Lantmäteriverkets information motiverar att informationen tillhandahålls avgiftsfritt. Detta skulle innebära att inga ekonomiska incitament finns för användarna att inte utnyttja informationen i så hög utsträckning som möjligt. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns klara risker för överkonsumtion och bristande kostnadsmedvetenhet hos användarna.

Det hävdas ofta att en marginalkostnadsprincip är det samhällsekonomiskt optimala alternativet vid prissättning av information som utgör en kollektiv nytthet. Marginalkostnadsprissättningens styrka är att den premierar en bred användning av informationen. Dess svaghet är att den inte tar hänsyn till de omfattande kostnader som är förknippade med att driva och ajourhålla databaser. Ett finansiellt underskott uppstår i verksamheten när dessa kostnader måste täckas av andra intäkter, vilket i realiteten betyder statliga anslag. Ökade statsutgifter medför negativa samhällseffekter, särskilt i situationer där statsbudgeten är ansträngd och skattetrycket generellt är högt. Om statliga anslag inte kan utnyttjas urholkas på sikt värdet i databaserna genom att de ekonomiska resurserna inte ger utrymme för att ajourhålla informationen.

Om det finansiella underskottet i verksamheten och belastningen på statsbudgeten är huvudproblemet är principen om full kostnadstäckning en näraliggande lösning. I förhållande till marginalkostnadsprincipen finns dock här en allvarlig risk för att samhällsnyttan minskar kraftigt när användare som inte är beredda att betala ett pris över marginalkostnad avstår från konsumtion. Hur allvarlig denna undanträngningseffekt blir beror på priskänsligheten hos olika användargrupper.

Just priskänsligheten har bildat utgångspunkt för olika försök att hitta en medelväg mellan marginalkostnadsprincipens främjande av en bred användning och de tillräckliga intäkter som principen om full kostnadstäckning kan ge. En lösning kallas för Boiteux-Ramseypriser, och syftar till att priset skall sättas så att intäkterna bidrar till att finansiera de totala kostnaderna samtidigt som konsumtionen begränsas så lite som möjligt. För att uppnå detta krävs att prispåslaget för olika produkter (eller användare) sker i omvänd proportion till priskänsligheten, dvs. produkter med hög priskänslighet skall få ett litet eller obefintligt påslag medan produkter med låg priskänslighet får ett större påslag. Om detta lyckas nås finansiering av de totala kostnaderna samtidigt som de negativa samhällsekonomiska effekterna av avvikelser från marginalkostnadsprincipen minimeras. Förutsättningen för detta är att producenten har god information om både sina egna kostnader och om användarnas efterfrågan.

En annan modell för att finansiera även fasta kostnader är att utnyttja s.k. tvådelade tariffer. Dessa innebär att avgifter tas in genom dels en rörlig kostnad som överensstämmer med marginal-

kostnaden för en viss tjänst, dels en fast avgift som ger rätt att överhuvudtaget utnyttja tjänsten. Kombinationen av fast och rörlig avgift är vanlig inom t.ex. el- och teleområdet. Modellen tillämpas också av Lantmäteriverket för de s.k. VISA-frågorna, där användare som har ett abonnemang sedan för en mindre kostnad kan ställa frågor om en fastighet i fastighetsregistret. Fördelen med tvådelade tariffer är att efterfrågan hos de användare som bedömer att värdet av tjänsten är högre än den fasta kostnaden kommer att styras av en marginalkostnadsprincip vid sin fortsatta konsumtion. Nackdelen med de tvådelade tarifferna är att användare som bedömer att den fasta avgiften är för hög väljer att helt avstå från tjänsten. I så fall uppstår även med denna prissättning en undanträngning av efterfrågan och det samhällsekonomiska resultatet försämras.

För att komma ur detta dilemma kan producenten erbjuda användarna att välja mellan två olika prismodeller, antingen en högre fast avgift och låg rörlig avgift eller enbart rörliga avgifter som i så fall ligger högre än marginalkostnaden. Detta förutsätter att producenten har tillräcklig kunskap om användarnas efterfrågan för att rätt kunna väga av nivån på de rörliga avgifterna i förhållande till den tvådelade tariffen.

Ytterligare en väg att öka den samhällsekonomiska effektiviteten kan vara att producenten allmänt ökar differentieringen av produkter och priser. Om användarna erbjuds ett ökat och mer varierat utbud av produkter och tjänster och dessutom kan välja mellan olika tariffer, ökar förutsättningarna att användarna hittar kombinationer av produkter och avgifter som överensstämmer med deras behov och betalningsvilja. Härigenom minskar de samhällsekonomiska förluster som är förknippade med undanträngning av konsumtion.

Ökad differentiering förutsätter dock att det finns en efterfrågan på ett mer varierat produktutbud och ställer också ökade krav på både producent och användare.

## 12.5 Priskänslighet hos användarna av grundläggande information

### 12.5.1 Priskänslighetens betydelse

Vi har i tidigare avsnitt kunnat konstatera att nuvarande principer för prissättningen av den grundläggande informationen innebär att användarna betalar ett pris som överstiger den långsiktiga marginalkostnaden och att detta ur ett teoretisk samhällsekonomiskt perspektiv medför risker för utebliven samhällsnytta.

En viktig fråga i detta sammanhang är hur priselasticiteten för den grundläggande informationen är beskaffad. Om priselasticiteten är hög är användningen av informationen känslig för prisförändringar. Prisnivån har då en stor betydelse för det samhällsekonomiskt motiverade målet att nå en så bred användning av informationen som möjligt. Om däremot priselasticiteten är låg är priset en mindre viktig faktor för att uppnå en bred användning.

### 12.5.2 Lantmäteriverkets bedömning av priskänsligheten

Lantmäteriverket har i samband med utarbetandet av sin nya prismodell för den grundläggande informationen (se avsnitt 12.7) gjort en bedömning av priskänsligheten för sina grundläggande data. Verkets analys indikerar i huvudsak följande.

- Priselasticiteten är generellt hög för geografisk information och konsumtionen skulle troligen öka kraftigt vid prissänkningar.
- För fastighetsinformationen varierar priskänsligheten stort mellan olika produkter. Priskänsligheten upplevs generellt som hög för fastighetsuttag, fastighetsförteckningar och fastighetspriser, men som låg för VISA-frågor och ägaruppgifter.
- Vissa kunder värderar ökad kvalitet högre än ett sänkt pris och kvalitetsskillnader i data påverkar priskänsligheten.
- Priskänsligheten är relaterad till kundens mer eller mindre välgrundade bedömning av förhållandet mellan pris och nytta.
- Priset för data upplevs olika beroende på volymen i användarens verksamhet och storleken på de investeringar som informationsanvändningen kräver.
- Användare som känner till och kan använda alternativa informationskällor blir ofta mer priskänsliga.

Lantmåteriverkets övergripande slutsatser är att priskänsligheten är högre för den geografiska informationen än för fastighetsinformationen och att fler användningsområden skulle uppstå om den geografiska informationen var billigare. Lantmåteriverket noterar också att användarna efterlyser lyhördhet hos verket för frågor som har att göra med behov, nytta och priskänslighet.

### 12.5.3 Praktiska erfarenheter av priskänsligheten

Genom införandet av nuvarande finansieringsmodell sänktes år 1996 priserna på digital geografisk information kraftigt. Exempelvis sänktes priset för terrängkartan med 20 procent, höjddata med 25 procent, ekonomiska kartan (nuvarande fastighetskartan) med 30 procent och vägkartan med 50 procent. Den genomsnittliga prissänkningen för samtliga informationsprodukter var ca 60 %.

Resultatet av prissänkningarna visade att priskänsligheten var relativt hög. Försäljningen hade efter två år ökat med ca 40 procent (Lantmåteriverkets budgetunderlag och REGGIT-gruppen). På uppdrag av REGGIT-gruppen gjorde Statskontoret vid detta tillfälle en analys av bl.a. priskänsligheten för ekonomiska kartan och terrängkartan (dnr. 250/97-9). Resultatet indikerade att nya prissänkningar skulle kunna öka användningen ännu mer.

Den volymmässigt största produkten inom området fastighetsinformation (de s.k. VISA-tjänsterna) har prishöjts vid fyra tillfällen efter 1995/96. Den första prishöjningen (100 procent) åtföljdes av en fortsatt ökad användning. Höjningen 1998 gav en volymminskning med 20 procent, som delvis berodde på ett ändrat frågebeteende från användarna. En ny höjning 2001 gav inga volymförändringar. Eventuella volymförändringar på grund av Lantmåteriverkets senaste höjning hösten 2003 går ännu inte att fastställa.

## 12.6 Erfarenheter av nuvarande prissättningsprincip

Vi har i kapitel 6 redovisat våra huvudsakliga iakttagelser rörande ändamålsenligheten i nuvarande system för finansiering av förvaltning och tillhandahållande av grundläggande fastighetsinformation och geografisk information, dvs. det system som innebär att användarna av den grundläggande informationen betalar

avgifter motsvarande kostnaderna för tillhandahållandet samt ett bidrag till kostnaderna för att förvalta informationen.

I det följande redovisas en utvecklad beskrivning och analys av systemet med s.k. användarfinansiering. Till grund för avsnittet ligger bl.a. den rapport som vi beställt från Ekonomistyrningsverket (ESV 2003:9).

### 12.6.1 Ökad användning och ökad användarfinansiering

En primär målsättning med den s.k. användarfinansieringen var att användningen av framförallt Lantmäteriverkets digitala geografiska information skulle öka. Som en följd av de nya finansieringsprinciperna sänktes också priserna på den digitala geografiska informationen (GSD) kraftigt.

Efter 1996 har priserna för den grundläggande geografiska informationen legat i princip stilla, vilket innebär att utvecklingen av intäkterna för denna information ger en ganska god uppfattning om hur användningen har utvecklats. Som vi redovisat i kapitel 6 har användningen ökat kraftigt. Under perioden 1996–2002 ökade Lantmäteriverkets intäkter från grundläggande geografisk information med 87 procent. För den dyraste och mest sålda digitala produkten, fastighetskartan, har intäkterna ökat med ca 40 procent mellan 1999 och 2002.

På grund av den ökade användningen har stabila priser kunnat förenas med ett ökat användarbidrag. Mellan 1996 och 2002 ökade användarbidraget med 15 mnkr.

Hur användningen av den grundläggande fastighetsinformationen utvecklats är svårare att bedöma eftersom priset för de volymmässigt största tjänsterna höjts under perioden 1996 till 2002. Under senare år har också stora förskjutningar skett i användarnas val av åtkomstsätt för informationen. Vår bedömning är att användningen av de volymmässigt största tjänsterna, fastighetsregistret online och VISA, legat relativt stabil trots prisökningarna. Användningen av delvis nya tjänster som Fastighetspris, Fastighetsförteckningar, fastighetsuttag och fastighetsavisering med geografisk bevakning, har däremot ökat kraftigt.

Det är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning den ökade användningen beror på just finansieringsmodellen. Den slutsats vi kan dra är att nuvarande finansieringsmodell åtminstone varit

förenlig med en kraftigt ökad användning av den grundläggande geografiska informationen samt delar av fastighetsinformationen.

### **12.6.2 Den ökade användningen har krävt stora investeringar**

Kostnaderna för tillhandahållandet har mellan 1996 och 2002 ökat med 95 procent för den grundläggande geografiska informationen och med 38 procent för fastighetsinformationen. I absoluta tal ökade tillhandahållandekostnaderna mellan 1996 och 2002 från 24 till 47 mnkr för den geografiska informationen och från 29 till 40 mnkr för fastighetsinformationen. Under perioden var kostnadsökningarna inom tillhandahållandet större än höjningarna av användarbidraget.

Detta innebär att utvecklingen av tillhandahållandet prioriterats före möjligheterna till prissänkningar. Sannolikt har det varit en riktig prioritering. Utvecklingen av Internettjänster, nya överföringsformat, nya produkter m.m. har troligen varit nödvändig för att svara mot användarnas krav och har därmed också utgjort en förutsättning för den ökade informationsanvändningen.

### **12.6.3 Användarfinansieringen en kompensation för minskade anslag**

Användarfinansieringen har inneburit att staten kunnat uppnå en given verksamhetsvolym med mindre insats av anslag. Det minskade anslagsbehovet motsvaras, allt annat lika, av användarbidraget. Totalt har användarfinansieringen bidragit med motsvarande 545 mnkr i fasta priser till Lantmäteriverkets informationsförvaltning mellan 1996 och 2002 (188 mnkr till den geografiska informationen och 357 mnkr till fastighetsinformationen). Användarbidraget har under de senaste fyra åren motsvarat i genomsnitt 35 procent av förvaltningskostnaderna för den geografiska informationen och 77 procent av förvaltningskostnaderna för fastighetsinformationen.

ESV menar i sin utvärdering att det mot bakgrund av den statsfinansiella åtstramningen sedan mitten av 1990-talet är rimligt att förmoda att användarbidragen inneburit större resurser till utvecklingen av den grundläggande informationen än om staten varit ensam ansvarig för finansieringen. I så fall har bidragen från

användarna under åren 1999–2002 gett ett resurstillskott motsvarande ca 25 procent av Lantmäteriverkets kostnader för uppbyggnad och förvaltning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Tillskottet av medel till förvaltningen har inneburit att anslag frigjorts för den forcerade databasuppbyggnad som var det mest prioriterade målet under perioden.

Från år 1997 till år 2002 har anslaget minskat med 138 mnkr i fasta priser. Med tanke på de omfattande uppbyggnadsinsatserna under andra halvan av 1990-talet, hade knappast anslaget till Lantmäteriverket kunnat minskas så kraftigt utan tillskottet av användarfinansiering.

Om resurserna från användarfinansieringen inte hade funnits tillgängliga hade sannolikt både informationsutvecklingen och informationsanvändningen hämmats. ESV påpekar i sin utvärdering att det i ett fortsatt ansträngt statsfinansiellt läge mycket väl kan vara så att en delvis användarfinansiering kan främja en ökad stabilitet i informationsförsörjningen.

#### **12.6.4 Användarfinansieringen innebär omfördelning av anslag**

Flera användare av den grundläggande informationen är anslagsfinansierade statliga myndigheter. Därmed innebär användarfinansieringen i viss utsträckning omfördelning av anslagsmedel inom staten. Under åren 1999–2002 kom en dryg fjärdedel av intäkterna för den geografiska informationen och en dryg tiondel av intäkterna från fastighetsinformationen från statliga myndigheter.

ESV konstaterar i sin utvärdering att denna omfördelning av anslag kan vara av intresse för att ge en rättvisande bild av hur statens kostnader fördelar sig på olika verksamhetsområden och även kan bidra till ett effektivare resursutnyttjande genom att den ökar inslaget av efterfrågestyrning. Samtidigt innebär omfördelningen att inte hela resurstillskottet från användarbidragen utgör ett nettotillskott till finansieringen av statens verksamheter.



### 12.6.5 Användarfinansieringens tillämpning uppvisar brister

Det övergripande syftet med att införa systemet med användarbidrag var att minska statens utgifter och samtidigt generera tillräckliga resurser för uppbyggnad och förvaltning av Lantmäteriverkets grundläggande information. Samtidigt skulle inte användningen av informationen hindras.

Användarfinansieringen har inte tillämpats på ett bra sätt i förhållande till dessa syften. År 2002 fanns ett ackumulerat överskott motsvarande 140 mnkr inom Lantmäteriverkets resultatområden för tillhandahållande av grundläggande information. Av detta överskott avsåg 103 mnkr fastighetsinformation och 37 mnkr geografisk information.

Dessa överskott har uppstått genom att Lantmäteriverket haft en avgiftsnivå som genererat högre intäkter än summan av kostnaderna för tillhandahållandet och det av regeringen angivna taket för användarbidragen. Systemet har varit konstruerat så att intäkter ovanför detta tak inte får utnyttjas av Lantmäteriverket i verksamheten utan särskilt regeringsbeslut.

De överskott som uppstått hade med en bättre tillämpning av användarfinansieringen kunnat utnyttjas antingen för att sänka priserna för den grundläggande informationen, eller för att finansiera uppbyggnads- och förvaltningsinsatser.

Ett konkret exempel på den bristande tillämpningen av systemet är hanteringen av fastighetsinformationen under åren 1998–2002. År 1998 höjdes avgifterna för den grundläggande fastighetsinformationen kraftigt. Trots de ökade intäkter för fastighetsinformation detta genererade, valde sedan Lantmäteriverket att sänka användarbidraget från fastighetsinformationen och istället höja användarbidraget från den geografiska informationen. Resultatet av detta blev att användarna av fastighetsinformationen under flera år betalade mer än full kostnadstäckning för informationen samtidigt som anslag ändå användes i förvaltningen.

Det bör påpekas att ovanstående problem i mindre utsträckning gällt den grundläggande geografiska informationen. Totalt sett finns överskott även inom detta resultatområde, men under de fyra senaste budgetåren har intäkterna i stort sett motsvarat nivån på kostnaderna för tillhandahållandet plus det maximala användarbidrag som regeringen fastställt.

### 12.6.6 De samhällsekonomiska effekterna är svårbedömda

Tillämpningen av användarfinansieringen har varit ändamålsenlig i det avseendet att huvuddelen av användarbidragen har tagits ut från den mindre priskänsliga fastighetsinformationen, vilket bör vara samhällsekonomiskt gynnsamt.

Ett viktigt led i tillämpningen av modellen med användarbidrag är emellertid också den konkreta prissättningen av enskilda informationsprodukter. Tanken bakom modellen med användarbidrag (se SOU 1994:90) var att den skulle överensstämma med en samhällsekonomiskt effektiv prissättning, en s.k. modifierad marginalkostnadsprissättning, där de fasta kostnaderna fördelas på olika tjänster med hänsyn till efterfrågans priskänslighet.

Lantmäteriverket gör för sin del bedömningen att det finns brister i prissättningen i form av en viss ”fyrkantighet”, som i en del fall kunnat leda till orimliga priser för enskilda produkter. I syfte att göra informationen mer prisvärd har Lantmäteriverket därför under 2003 tagit fram och beslutat en ny prismodell för den geografiska informationen samt en reviderad prismodell för fastighetsinformationen. I den rapport som ligger till grund för den nya prismodellen konstaterar Lantmäteriverket att det finns flera brister hos den hittills tillämpade prismodellen och att flera användare menar att prisnivån generellt är så hög att den hindrar informationsanvändningen.

De intervjuer och enkäter vi låtit genomföra (se kapitel 3) ger en liknande bild – många användare ser problem både med den konkreta prissättningen och med prisnivåerna i absoluta tal. Bl.a. har flera användare framfört att prisskillnaderna mellan Lantmäteriverkets storskaliga och småskaliga geografiska information är orimligt stora.

De samhällsekonomiska effekterna av modellen med användarfinansiering är beroende av andra faktorer än prissättningen, t.ex. produktutbudets överensstämmelse med användarnas behov, tillgängligheten hos data, villkoren för nyttjanderätt i förhållande till priset för informationen, det allmänna förhållandet mellan pris och kvalitet etc.

Ifråga om flera av dessa faktorer har utvecklingen sedan 1996 varit mycket positiv. Produktutbudet har ökat och tillgängligheten hos informationen har ökat. Kvalitet och användbarhet hos t.ex. den största produkten inom området geografisk information, fastighetskartan, har förbättrats utan prisökningar för användarna.

ESV:s slutsats är att det är svårt att bedöma om den praktiska prissättningen främjat målet om ett effektivt utnyttjande av informationen. ESV påpekar att en sådan bedömning är komplicerad och bl.a. kräver ingående marknadskännedom och kunskaper om potentiella användningsmöjligheter.

### **12.6.7 Användarfinansieringen gynnar användarinflytande och efterfrågestyrning**

Användarfinansieringen skapar ekonomiska incitament för användarna att påverka Lantmäteriverkets informationsförvaltning och för Lantmäteriverket att anpassa informationsutvecklingen till användarnas behov. Dessa incitament är starkare än vid en marginalkostnadsprissättning, men svagare än vid en princip om full kostnadstäckning. ESV konstaterar i sin utvärdering att förekomsten av ekonomiska incitament kan leda till ökad samhälls-ekonomisk effektivitet genom att tillgängliga resurser i större utsträckning slussas till utvecklingsprojekt där marginalnyttan är störst.

Genom att användarna betalar en del av kostnaderna för förvaltningsinsatserna skapas också incitament för användarna att selektivt välja vilka krav som skall framföras på Lantmäteriverkets informationsförvaltning – allt för stora krav kan leda till oönskade kostnadsökningar. Användarfinansieringen bör även medföra att användarna ställer krav på Lantmäteriverket att bedriva en kostnadseffektiv förvaltning och i ökad utsträckning kan vara beredda att medverka till en sådan.

### **12.6.8 Lantmäteriverkets erfarenheter**

Lantmäteriverkets bedömning är att modellen med användarfinansiering i huvudsak är ändamålsenlig. Verket menar att modellen är baserad på den riktiga utgångspunkten att den som använder informationen – och därmed drar nytta av den – skall stå för kostnaderna och att det inte är hållbart att samtidigt hävda att informationen har ett stort värde och inte vilja betala. Enligt verket hotar också en utarmning av informationens kvalitet och aktualitet om den framtida finansieringen av förvaltningsinsatserna endast skulle vara beroende av statliga anslag. Lantmäteriverket menar att

det även ligger ett stort värde i att användarna genom sin efterfrågan och betalningsvilja kan styra informationsutvecklingen. De problem som kan finnas med höga priser menar verket i stor utsträckning kan undanröjas genom fortsatt teknikutveckling och en ökad anpassning av prissättningen efter upplevd nytta hos användarna.

### 12.6.9 Användarnas synpunkter

Våra enkäter och intervjuer med användare av Lantmäteriverkets grundläggande information (se kapitel 3 och 6) har visat att särskilt en del större användare inte anser att priset för den grundläggande informationen utgör ett hinder. Det är också tydligt att många användare inte ser priset som den enda viktiga variabeln för att få ökad nytta av Lantmäteriverkets grundläggande data. Genomgående reses många önskemål om förbättrad kvalitet och ökad tillgänglighet hos data. Användarna vill generellt sett ha både ökad kvalitet, högre tillgänglighet och lägre priser.

Flertalet av användarna menar dock att priserna för särskilt den grundläggande geografiska informationen utgör ett betydande hinder för en samhällsekonomiskt effektiv användning av informationen. Det är särskilt inom offentliga verksamheter som användarna upplever att priset på data är för högt. Många användare uppger att de skulle öka sin användning om priset vore lägre.

Priset på geografiska data anges återkommande som en av de viktigaste hämmande faktorerna för en ökad användning av geografisk informationsteknik i Sverige. Detta enligt de regelbundna enkäter som Utvecklingsrådet för landskapsinformation (ULI) skickar ut till sina medlemmar.

### 12.6.10 Priset för geografisk information några i andra länder

På vårt uppdrag har Utvecklingsrådet för landskapsinformation (ULI) gjort en översiktlig studie av prisnivåer för grundläggande geografisk information i Sverige jämfört med några andra europeiska länder. Jämförelsen omfattar Norge, Danmark, Finland, Holland och Storbritannien. Vi har valt att fokusera på den geografisk informationen eftersom prissättning och prisnivåer för denna förefaller vara mest omdiskuterade.

De data som ingår i jämförelsen är de närmaste utländska motsvarigheterna till den svenska fastighetskartan (skala upp till 1:10 000), topografiska kartan (skala 1:50 000) samt ortofoton (dvs. skalkorrigerade flygbilder).

Tabell 12.1 Priser för storskaliga data med fastighetsinformation i sex länder

Land	Produkt	Skala	Pris <sup>1</sup> (kr)
Sverige	Fastighetskartan	1:10 000	20 608 <sup>2</sup> / 4 121 <sup>3</sup>
Norge	N 5 Kartdata	1:5 000	1 425 <sup>3</sup>
Danmark	Matrikelkort	1:4 000	345 800
Finland	Fastighetskartan	1:5 000	5 124 <sup>3</sup>
Holland	Eigenarenkaart	1:2 000	221 200
Storbritannien	OS MasterMap	1:10 000	3 030 <sup>3</sup>
	Land-Line		
	OS MasterMap	1:2 500	76 076

<sup>1</sup>Priserna är beräknade för en yta motsvarande 140 kvadratkilometer.

<sup>2</sup> Pris första året

<sup>3</sup> Årlig avgift

Källa: ULI

Tabellen visar att Danmark, Holland och Storbritannien har klart dyrast data. Detta förklaras delvis av att kartmaterialet är dyrare att producera, eftersom det är i större skala. De tre länderna är också tätbefolkade, vilket ger en bättre marknad för informationen. Till de högre priserna bidrar sannolikt också höga krav på användarfinansiering.

I de mer glesbefolkade länderna Sverige, Norge och Finland är data betydligt billigare. Intressant att notera är att den svenska fastighetskartan genom sin höga avgift första året är klart dyrare än sina motsvarigheter i grannländerna. Detta trots att fastighetskartorna i Finland och Norge har större skala.

För den geografiska information som ligger närmast att motsvara den topografiska kartan i skala 1:50 000 är situationen liknande den som gäller för fastighetskartan. Danmark och Holland har dyra data, men erbjuder i gengäld information i den

större skalan 1:10 000 istället för 1:50 000. I Storbritannien motsvaras den topografiska kartan närmast av den billigare kartvariant i skala 1:10 000 som redovisades ovan, en produkt som prismässigt ligger strax över den svenska topografiska kartan. I Norge är den topografiska kartan klart billigare än i Sverige, medan den finska motsvarigheten ligger nästan exakt i nivå med den svenska.

Vad gäller ortofoto, slutligen, är skillnaderna också stora mellan länderna.

Tabell 12.2 Priser för ortofoto i sex europeiska länder

Land	Produkt	Upplösning	Pris <sup>1</sup> (kr)
Sverige	Ortofoto	1 m (sv-vit)	6 832
Norge	Ortofoto	0,2 m (färg)	98 000
Danmark	Ortofoto	0,4 m (färg)	42 000 <sup>2</sup>
Finland	Ortofoto	1 m (sv-vit)	1 002
Holland	Ortofoto	0,4 m (sv-vit)	7 532
Storbritannien	Ortofoto	0,25 m (färg)	12 740

<sup>1</sup>Priserna är beräknade för en yta motsvarande 140 kvadratkilometer.

<sup>2</sup> Priset från privat företag. KMS har ej ortofoto.

Källa: ULI

I Finland är priset för ortofoto bara en sjundedel av det svenska priset. Tar vi hänsyn till att t.ex. dubbelt så hög upplösning i ett ortofoto ger fyra gånger mer data, förefaller prisnivåerna i Holland och Storbritannien vara relativt fördelaktiga för användarna. Norge har högst pris och högst kvalitet.

En slutsats av jämförelserna i detta avsnitt är att de svenska priserna för fastighetskartan förefaller ligga något högt i förhållande till de mest närliggande länderna Finland och Norge. Ortofoto av likvärdig kvalitet är också betydligt billigare i Finland än i Sverige. Detta sagt med reservation för att det inom ramen för studien inte varit möjligt att till fullo säkerställa att det inte finns avgörande kvalitetsskillnader mellan de olika produkterna.

Vidare torde prisskillnaderna mellan länderna i hög utsträckning avspegla skillnader i kartverkens ekonomiska grundförutsättningar vad gäller t.ex. tillgången till anslag i förvaltningen av databaserna.

## 12.7 Lantmäteriverkets nya prismodell

Lantmäteriverket har nyligen fattat beslut om en ny prismodell för den geografiska informationen samt en revidering och förenkling av prismodellen för fastighetsinformationen. Syftet är att göra informationen mer prisvärd och därmed öka användning och intäkter. Till grund för den nya prismodellen ligger också en önskan att förenkla och förtydliga prissättningen. Den nya prismodellen syftar dock inte till att generellt sänka priserna för användarna.

Grundläggande för den nya prismodellen är att priser skall sättas per informationsobjekt och inte som tidigare avse en viss geografisk yta. Detta innebär t.ex. att information om två lika stora geografiska områden skall betinga olika pris om mängden information är olika, istället för att som tidigare betinga samma pris oavsett informationsmängd. Kvalitetsskillnader i den geografiska informationen mellan olika delar av landet samt omfattningen på den interna användningen hos en organisation som köper informationen skall också påverka prissättningen.

Tillämpningen av den nya modellen väntas för online-produkter innebära att engångsavgifterna sänks och kompletteras med abonnemangsalternativ som passar både frekventa och mindre frekventa användare.

För en uttagsprodukt inom geografisk information avseende ett visst geografiskt område är tanken att priset skall beräknas utifrån ett grundpris som avser produkten GSD-Fastighetskartan (ytbildad vektor) med användning i en terminal. Priset skall sedan höjas eller reduceras med hänsyn till följande faktorer

- mängden information i det aktuella området,
- informationens kvalitet,
- antalet anslutna terminaler,
- valet av kartserie, teman respektive raster eller vektorkvalitet.

Konsekvenserna av att priset utgår från informationsmängd och inte från ytstorlek blir att t.ex. att priserna på data över en kommun med liten befolkning och stor yta sänks, medan priserna stiger för data över tätbebyggda områden. Prisskillnaderna i förhållande till idag kan bli stora och exempel på prisförändringar i intervallet 30–80 procent redovisas av Lantmäteriverket. Skillnaderna i pris per invånare minskar dock.

Införandet av den nya prismodellen kommer att ske stegvis och modellen kan inte bli fullt genomförd förrän all information hos Lantmäteriverket är objektrelaterad. Genomförandet är tänkt att åtföljas av fördjupade kostnads-, kund-, och marknadsanalyser.

## 12.8 Val av principer för prissättning av Lantmäteriverkets grundläggande information

**Utredningens bedömning:** Prissättningen av grundläggande geografisk information bör även i fortsättningen grundas på principen om uttagskostnad samt ett bidrag till förvaltningen av databaserna. Principen har visat sig kunna förenas med ökad användning av informationen och har även andra positiva effekter, bl.a. en långsiktig stabilitet i finansieringen (avsnitt 12.8.3).

För fastighetsinformationen bör tillämpas samma princip som för den geografiska informationen (avsnitt 12.8.4).

### 12.8.1 Möjliga prissättningsprinciper

Riksdagens beslut om principer för prissättning av informationstjänster samt våra direktiv innebär att vi har att överväga tre alternativ till styrande principer för den framtida prissättningen av Lantmäteriverkets grundläggande information:

1. Uttagskostnad, dvs. avgifterna motsvarar full kostnadstäckning för alla kostnader som sammanhänger med att framställa och distribuera informationsprodukten (t.ex. ett uttag ur en databas eller en papperskarta) inklusive overheadkostnader.
2. Uttagskostnad samt ett bidrag till förvaltningen av data,
3. Full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen (1992:191).

Alternativ 1 och 2 följer av riksdagens beslut om prissättning av elektronisk information från statliga myndigheter (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Möjligheterna och konsekvenserna av full kostnadstäckning skall vi pröva enligt direktiven.

En fråga som uppstår i sammanhanget är vad som skall räknas in i underlaget för full kostnadstäckning – förvaltningskostnaderna



enbart eller både förvaltningskostnaderna och kostnaderna för uppbyggnad? De ekonomiska konsekvenserna blir mycket olika beroende på svaret på denna fråga, vilket framgår av tabellen nedan. Tabellen visar vilken procentuell ökning eller minskning av avgifterna som skulle bli följden av en övergång från nuvarande finansieringsprincip (med 2002 års nivå på användarbidraget) till principerna full kostnadstäckning respektive uttagskostnad.

Tabell 12.3. Avgiftsförändring vid byte av prissättningsprincip (%)

Informationsslag	Prissättningsprincip		
	Uttagskostnad	Full kostnadstäckning (förvaltning)	Full kostnadstäckning (förv. + uppbyggnad)
Fastighetsinfo.	-64%	+25%	+67%
Geografisk info.	-39%	+84%	+275%

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisning 2002 och egna beräkningar

Tabellen visar att en övergång till full kostnadstäckning för förvaltning och uppbyggnad får stora konsekvenser för båda informationsslagen, men särskilt för den geografiska informationen. Avgiftsminskningarna till följd av en övergång till uttagskostnad blir relativt sett större för fastighetsinformationen. En övergång till full kostnadstäckning för förvaltningen får relativt begränsade konsekvenser för fastighetsinformationen. Tabellen avspeglar situationen år 2002. Under kommande år förändras proportionerna mellan förvaltnings- och uppbyggnadskostnader kraftigt för den geografiska informationen.

### 12.8.2 Några slutsatser och utgångspunkter

Vår genomgång av tillgängliga samhällsekonomiska studier och konkreta exempel på olika nyttoeffekter har visat att Lantmäteriverkets grundläggande information ger hög samhällsnytta när den kommer till användning i samhället. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det alltså tydligt att prissättningen av informationen måste främja en bred användning. Samtidigt har vi kunnat konstatera att det inte finns någon prissättningsprincip som inte är förknippad med samhällsekonomiska nackdelar. Valet av princip för prissättningen handlar därför i grunden om att väga olika typer

av samhällsekonomiska risker och förluster mot varandra. En princip om uttagskostnad undanröjer t.ex. risken för samhällsekonomiska kostnader i form av undanträngd konsumtion, men ger å andra sidan ett finansiellt underskott i Lantmäteriverkets verksamhet som antingen på sikt utarmar informationen eller ger samhällsekonomiska kostnader av ett annat slag när det täcks av statliga anslag. De mållkonflikter som här kan uppstå understryks av att våra direktiv särskilt ålägger oss att undersöka om lantmäteriverksamhetens beroende av statliga anslag kan minskas.

Det finns inte någon på förhand given princip för prissättning av informationsprodukter som direkt kan överföras på Lantmäteriverkets grundläggande information. De statliga riktlinjerna öppnar för både uttagskostnad och, efter särskild prövning, för en prissättning som även ger ett bidrag till förvaltning och utveckling av grunddata. Angränsande statliga myndigheter tillämpar också olika principer för tillhandahållandet av grundläggande data. Vidare väntas de riktlinjer som är under utarbetande inom EU (PSI-direktivet) ge ett stort utrymme för olika prissättningsprinciper.

Kostnaderna för förvaltningen av Lantmäteriverkets grundläggande geografiska information stiger kraftigt under de närmaste åren när verksamheten inom området styrs över från en uppbyggnadstill en förvaltnings- och utvecklingsfas. För både den geografiska informationen och fastighetsinformationen gäller också att det finns stora investeringsbehov under de kommande åren. Detta innebär att konsekvenserna av de två mer renodlade alternativen uttagskostnad respektive full kostnadstäckning direkt eller på sikt blir kraftigare än idag för staten respektive användarna.

Det betydande värdet i databaserna och basernas karaktär av samhällelig infrastruktur innebär att det måste finnas långsiktiga finansiella förutsättningar för Lantmäteriverket att vidmakthålla och utveckla denna infrastruktur. En prissättningsprincip som inte skapar tillräckliga möjligheter för detta bidrar till att urholka värdet på informationsinfrastrukturen, vilket i sin tur minskar användningen och alstrar samhällsekonomiska förluster. Våra direktiv understryker särskilt att finansieringen skall vara långsiktigt hållbar.

Erfarenheterna av nuvarande system med användarfinansiering visar att det gått att förena en ökad användning av den grundläggande geografiska informationen med en ökad användarfinansiering och stabila priser. Hur stor användningen hade varit

med en annan finansieringsmodell har dock inte varit möjligt för oss att bedöma. Erfarenheterna av användarfinansieringens tillämpning visar att det är svårt att utforma en användaranpassad prissättning och att Lantmäteriverket ännu inte nått ända fram i denna uppgift.

Användarna ger tydligt uttryck för att användningen av särskilt den grundläggande geografiska informationen, men även viss fastighetsinformation, hämmas av nuvarande prisnivåer. Det står samtidigt klart att användarna också ser stora behov av att utveckla den grundläggande informationens kvalitet och tillgänglighet.

### 12.8.3 Grundläggande geografisk information

Vår uppfattning är att en övergripande princip om full kostnadsäckning inte, med de förutsättningar som i dag kan förutses, kan tillämpas på prissättningen av grundläggande geografisk information. Oavsett om full kostnadstäckning avser endast förvaltningskostnaderna eller både förvaltnings- och uppbyggnadskostnaderna, blir konsekvenserna alltför negativa för användning och samhällsnytta. Vi menar också att full kostnadstäckning strider mot de riktlinjer för prissättning av statliga myndigheters information som riksdagen slagit fast. Vi avfärdar därmed detta alternativ för den geografiska informationen.

Valet av princip för prissättningen av geografiska data står då mellan alternativen uttagskostnad eller uttagskostnad plus ett bidrag till förvaltningen av databaserna, dvs. nuvarande princip.

För en princip om uttagskostnad talar att denna inte riskerar att ge samhällsekonomiska förluster på grund av undanträngd efterfrågan. Våra intervjuer och användarenkäter indikerar att det i viss utsträckning finns en sådan undanträngd efterfrågan. Priskänsligheten för den grundläggande geografiska informationen innebär också att en övergång till en princip om uttagskostnad sannolikt skulle ge en kraftigt ökad användning av informationen. Med ökad användning skulle följa ökad samhällsnytta i form av effektiviseringar, rationaliseringar, bättre beslutsunderlag, ökad tillväxt m.m. En princip om uttagskostnad ger vidare möjlighet att förenkla Lantmäteriverkets prissättning av data, eftersom behovet av en aktiv prisdifferentiering minskar.

Trots dessa fördelar med en övergång till uttagskostnad har vi stannat vid att behålla nuvarande princip om uttagskostnad samt

ett bidrag till förvaltningen av databaserna. Ett skäl till detta är att vår utvärdering visat att denna finansieringsprincip kunnat förenas med en ökad användning av den geografiska informationen. Ökningen av användningen och därmed även av Lantmäteriverkets intäkter, har varit sådan att både ökade användarbidrag och ökade kostnader för tillhandahållandet kunnat förenas med stabila priser. Utvecklingen försvagar enligt vår mening argumenten för att övergå till en princip om uttagskostnad och därmed acceptera ett långsiktigt finansiellt underskott i förvaltningen som måste täckas med statliga anslag.

Ett annan viktig faktor är att användarna tydligt efterlyst både lägre priser och fortsatt utveckling av data. Detta innebär att en ökad användning och därmed samhällsnytta av den geografiska informationen inte enbart är en prisfråga. Vi menar att detta också talar för att hålla möjligheten öppen för att användarna ger ett bidrag till förvaltningen som kan användas för fortsatt utveckling av grunddata. Vi har kunnat konstatera att det finns flera kostsamma utvecklingsbehov inom informationsförvaltningen som också har stöd hos användarna.

Vi ser också en viss risk för minskad dynamik i utvecklingen om användarbidragen avvecklas. En modell baserad på uttagskostnad ger svagare ekonomiska incitament för Lantmäteriverket att öka användningen av informationen. Vår utvärdering av nuvarande princip med användarbidrag har även visat att incitamenten för ett väl utvecklat användarinflytande blir starkare med denna princip än med uttagskostnad. Användarbidrag skapar vidare möjlighet för Lantmäteriverket och användarna att genom gemensam finansiering driva fram informationsutvecklingen snabbare än vad som skulle vara möjligt med ett ensidigt beroende av statliga anslag.

Våra direktiv efterlyser ett långsiktigt hållbart finansierings-system. Härvidlag har nuvarande modell med användarbidrag den fördelen att den kan fungera vid olika prisnivåer och efterfrågevolymer. Användarbidraget kan vara stort eller litet och justeras efter hur användningen utvecklas. Det kan inte uteslutas att efterfrågan på den geografiska informationen kommer att öka kraftigt i framtiden. I en sådan situation blir det fullt möjligt att förena ett kanske större användarbidrag än idag med bibehållen eller sänkt prisnivå. Om uttagskostnad då istället gäller som grundprincip finns inte möjlighet att ta ut något användarbidrag och på så sätt sänka statens kostnader.

Dessutom menar vi att en så kostsam och långsiktig infrastruktur som den grundläggande informationen generellt sett bör ges en så bred finansieringsbas som möjligt. Detta för att skapa en stabilitet i finansieringen som sannolikt inte kan åstadkommas genom enbart statliga anslag.

Det ovan sagda hindrar inte att vi, utifrån det övergripande målet att öka användningen av informationen, ser ett stort behov av att utveckla både tillämpningen av principen om användarbidrag och den faktiska prissättningen vid Lantmäteriverket. Vi återkommer till detta nedan.

Vårt ställningstagande för att bibehålla nuvarande prissättningsprincip innebär också att Lantmäteriverket fortsatt bör hävda upphovsrätt till den geografiska informationen och utnyttja möjligheterna att differentiera nyttjanderätten för att hitta en samhällsnyttig prissättning.

#### 12.8.4 Grundläggande fastighetsinformation

Vi menar att det inte finns några tydliga motiv för att överväga en övergång till uttagskostnad för fastighetsinformationen. Ett skäl till detta är att vi bedömer att fastighetsinformationen generellt sett har en mer begränsad potential för ökad användning än den geografiska informationen. Informationen är väl spridd och använd inom de sektorer där nyttan är utpräglad.

Utvecklingen under den period användarfinansieringen har tillämpats visar hittills inte några indikationer på en priskänslighet som kan skapa samhällsekonomisk suboptimering i form av undanträngd efterfrågan. Efterfrågan har i stort sett varit stabil eller har, för vissa tjänster, tydligt ökat. En anledning till den lägre priskänsligheten för fastighetsinformationen kan vara att denna information för många kommersiella aktörer inom bank- och fastighetssektorn har avgörande betydelse för att möjliggöra säkra och rationella rutiner för belåning, försäkring, värdering och försäljning av fastigheter; verksamheter där stora värden ofta hanteras och de ekonomiska riskerna skulle bli betydande utan tillgång till fastighetsinformationen.

Vårt intryck av kontakterna med användarna är också att fastighetsinformationen i klart mindre utsträckning än den geografiska informationen möter kritik för prisnivåerna. Detta hindrar inte att det finns vissa delar av fastighetsinformationen som har

större priskänslighet och därmed ökad risk för samhällsekonomiska förluster. Så förefaller vara fallet med t.ex. adressinformationen.

Frågan är snarast om det finns skäl att övergå till en princip om full kostnadstäckning för åtminstone förvaltningskostnaderna. I praktiken har användarintäkterna från fastighetsinformationen under perioden 1999–2001 t.o.m. något överstigit full kostnadstäckning för dessa kostnader. År 2002 låg dock förvaltningskostnaderna åter något högre än intäkterna.

Utvecklingen för närvarande innebär i praktiken att principerna för prissättning av fastighetsinformationen håller på att övergå till full kostnadstäckning för både förvaltning och uppbyggnad. Som en följd av riksdagens beslut att Lantmäteriverkets anslag skall minskas med 100 mnkr fr.o.m. år 2004, höjer Lantmäteriverket successivt priserna för fastighetsinformationen med 60 procent. Avgiftsintäkterna från fastighetsinformationen väntas efter höjningarna täcka även kostnaderna för pågående uppbyggnad av den nationella digitala registerkartan.

Vi bedömer att denna utveckling leder till onödigt höga avgiftsnivåer som riskerar att minska användningen av fastighetsinformationen och dessutom enligt vår mening strider mot de principer för prissättning av samhällets grundläggande information som riksdagen lagt fast (se avsnitt 12.3.3). Enligt lagen om fastighetsregister (2000:224) är syftet med fastighetsregistret att ge offentlighet åt informationen i registret. Av kapitel 9 i detta betänkande har också framgått att statsmakterna vid flera tillfällen uttalat att fastighetsinformationen tillhör samhällets grundläggande information.

Vi har i samband med utvärderingen av omstruktureringen av lantmäteriet noterat att sammanförandet av fastighetsinformationen med den geografiska informationen var framsynt och i vår målbild har vi lyft fram behovet av att fortsätta utveckla de synergier som denna integration ger. Vi befarar att de högre prisnivåer som nu genomförs kan hämma denna utveckling.

Vi föreslår istället att de avgiftshöjningar som den beslutade anslagsneddragningen förutsätter till sin huvuddel faller på dem som ansöker om inskrivning vid inskrivningsmyndigheterna. Vi ser både samhällsekonomiska och andra motiv för en sådan ordning. I avsnitt 12.12 ger vi vår syn på den framtida fördelningen av kostnaderna för fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet mellan användare av fastighetsinformation och användare av inskrivningsverksamheten.

Våra förslag härvidlag baseras på förutsättningen att prissättningen av fastighetsinformationen även i fortsättningen skall kunna hanteras inom ramen för principen med uttagskostnad samt ett bidrag till förvaltningskostnaderna.

Vi avstår från att föreslå full kostnadstäckning för förvaltningen som princip för prissättningen av fastighetsinformationen av det skälet att vi gör bedömningen att kostnaderna för förvaltningen av fastighetsregistret på sikt kommer att stiga på grund av stora behov av kvalitetshöjningar av informationen. Vi ser också, mot bakgrund av den ökande integrationen mellan de två informationsslagen, fördelar med att ha en gemensam princip för prissättningen av fastighetsinformation och geografisk information.

## 12.9 Utveckling av användarfinansieringen

**Utredningens bedömning:** Priserna på strategiskt valda delar av den geografiska informationen bör sänkas betydligt för att möjliggöra en ökad användning av informationen (avsnitt 12.9.1).

Regeringens styrning av användarbidragen bör ske genom en utvecklad mål- och resultatstyrning i stället för som nu genom att fastställa ”tak” för användarbidrag (avsnitt 12.9.2).

Regeringen och Lantmäteriverket bör utveckla formerna för att följa upp hur användningen av den grundläggande informationen utvecklas (avsnitt 12.9.3).

### 12.9.1 Sänkta priser för viss geografisk information

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att prissättningsprinciper som ger priser över den långsiktiga marginalkostnaden förenas med ett aktivt utnyttjande av användarnas priskänslighet. Annars kan betydande samhällsekonomiska förluster uppstå.

Enligt Lantmäteriverkets egna bedömningar är priskänsligheten för geografisk information generellt hög. Våra intervjuer och enkäter till informationsanvändarna visar också att många användare önskar köpa mer geografisk information om priset sänks. Även erfarenheterna från prissänkningarna 1996 visar på en hög priskänslighet.

Den praktiska tillämpningen av principen om användarbidrag har trots detta inneburit att användarnas priskänslighet vid en prissänkning inte prövats för den geografiska informationen. Priserna har legat i princip stilla sedan 1996. Därmed finns en oprövad möjlighet att uppnå en samhällsekonomiskt mer optimal situation där sänkta priser ger en ökad användning som i sin tur alstrar ökade intäkter för Lantmäteriverket.

Den nya prismodell som Lantmäteriverket arbetat fram syftar inte till att generellt sänka priserna för användarna, men skulle kunna förstärka effekterna av en samtidig prissänkning. Flera hinder som tidigare funnits för en prissänkning – bristande GIS-mognad, en svag ekonomi hos Lantmäteriverket och höga kostnader för en forcerad databasuppbyggnad – har nu försvunnit. Inom resultatområde Tillhandahållande av geografisk information finns dessutom ett ackumulerat överskott som betalats av informationsanvändarna.

Våra jämförelser av prisnivåerna för grundläggande geografisk information i några europeiska länder indikerar att kostnaderna för den svenska fastighetskartan och för ortofoto ligger betydligt högre än närmaste motsvarande information i Norge och Danmark. Vi har också noterat att användarna i sina synpunkter till oss i stor utsträckning fokuserat på priset för just dessa produkter. Prismatchet mellan Lantmäteriverkets fastighetskarta och verkets mer småskaliga geografiska information är dessutom mycket stort. Detta är i viss utsträckning motiverat av skillnader i produktionskostnader och i informationens potentiella nytta, men det finns en tydlig risk för att en samhällsekonomiskt ogynnsam diskrepans råder mellan den nytta Lantmäteriverket upplever att informationen har och den nytta användarna kan bedöma före köp och utnyttjande av informationen.

Mot denna bakgrund menar vi att Lantmäteriverket bör få regeringens uppdrag att, i samband med införandet av en ny prismodell och en reformerad tillämpning av nyttjanderätten, sänka priserna på strategiskt valda delar av den geografiska informationen. Syftet med prissänkningarna bör vara att söka uppnå en situation där ett användarbidrag kan tas ut i ungefär samma omfattning som idag, men på basis av en lägre prisnivå och ökad försäljningsvolym.

Vi bedömer att fastighetskartan och sannolikt även ortofoto bör beröras av prissänkningar. Vi bedömer också att prissänkningarna bör vara betydande för att nå önskad effekt på efterfrågan. Vi tror



att dessa strategiska prissänkningar skulle bli en verksam stimulans för GIS-marknaden och samtidigt mildra de problem med att finansiera en tillräcklig försörjning med geografisk information som framförallt statliga myndigheter gett uttryck för.

Vi vill understryka att prissänkningar måste ha viss varaktighet för att kunna få effekt. Det tar tid för användarna att planera, utveckla och genomföra satsningar på geografisk informations-teknik. Detta innebär också att en efterfrågeökning efter en prissänkning sannolikt kommer med viss fördröjning. Detta medför risk för ett inledande inkomstbortfall för Lantmäteriverket. Vi återkommer i kapitel 13 till frågan om hur detta kan hanteras. Vi vill i sammanhanget också påtala den samhällsekonomiska risk det innebär att inte pröva möjligheterna till ökad samhällsnytta genom riktade prissänkningar.

### 12.9.2 Lantmäteriverket bör fastställa användarbidraget

Regeringens styrning av användarbidragen till Lantmäteriverket har successivt blivit mindre detaljerad. År 1997 fastställde regeringen i regleringsbrevet till Lantmäteriverket ett bestämt belopp för användarbidragets storlek och beslutade även bidragets fördelning på fastighetsinformation respektive geografisk information. Under åren 1998 och 1999 fastställde regeringen ett takbelopp för användarbidraget från respektive informationsslag. Från och med budgetåret 2000 fastställer regeringen endast ett tak för det totala användarbidraget, ett tak som sedan 1998 legat på 100 mnkr per år. Lantmäteriverket avgör sedan genom att bestämma priserna för olika informationsprodukter indirekt storleken på användarbidraget samt bidragets fördelning på informationsslag.

Vi menar att regeringen nu bör pröva att avskaffa taket för användarbidragen. I stället för taket bör regeringen utveckla mål- och resultatstyrningen av Lantmäteriverket för att bättre kunna följa vilka effekter verkets arbete har för användarnas informationsförsörjning. Vi återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Ett problem med taket för användarbidraget är att det skapar en viss otydlighet för omvärlden. Vi har t.ex. i en statlig utredning funnit beskrivningar där taket uppges vara ett avkastningskrav från statens sida.

Ett annat problem med taket för användarbidraget är att det för enskilda år är svårt att "matcha" taket med intäkterna, som ju är

beroende av hur efterfrågan hos användarna utvecklas. Förekomsten av ett takbelopp för användarbidraget kan leda till att intäkter "blir liggande" inom Lantmäteriverket. Till skillnad från vad som normalt gäller för avgiftssystem kan inte Lantmäteriverket utnyttja ett eventuellt överskott i systemet för att investera eller finansiera avgiftssänkningar.

Ett ytterligare skäl att avskaffa taket för användarfinansieringen är att detta tydliggör Lantmäteriverkets ansvar för prissättningen av informationen och därmed för vilken ekonomisk belastning som faller på användarna.

Ett skäl att behålla taket för användarbidraget skulle kunna vara att erfarenheterna från den hittillsvarande tillämpningen av användarfinansieringen lett till ackumulering av överskott inom framförallt fastighetsinformationen. Vi menar därför att utvecklad kontroll och uppföljning från regeringens sida av vilka konsekvenser Lantmäteriverkets prissättning och kostnadsutveckling får för användarna är angeläget. Denna kontroll och uppföljning bör dock baseras på målstyrning och en välutvecklad resultatuppföljning. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

### 12.9.3 Utvecklad uppföljning av Lantmäteriverkets insatser

Vi menar att det finns starka skäl för regeringen och Lantmäteriverket att gemensamt utveckla formerna för att följa upp hur användningen av den grundläggande informationen utvecklas. För närvarande saknas i Lantmäteriverkets återsrapportering till regeringen både bra indikatorer och mer utvecklade resonemang kring de effekter Lantmäteriverkets verksamhet har för användarna och för informationsanvändningen. Mål och resultatuppföljning fokuserar på intäktsvolym och intäkternas fördelning på olika användarkategorier.

En mer utvecklad resultatuppföljning blir också mer angelägen när Lantmäteriverket går in i en fas präglad av informationsutveckling, där användarinflytandet blir viktigare och verkets insatser överhuvudtaget måste kunna anpassas nära till samhällets föränderliga behov. Våra förslag om att Lantmäteriverket skall genomföra strategiska prissänkningar av viss geografisk information samt att det s.k. taket i användarfinansieringen bör avskaffas, understryker ytterligare behovet av en förbättrad uppföljning.

Som ett led i en förbättrad uppföljning av gjorda insatser bör Lantmäteriverket kunna utveckla sina former för att inhämta användares och kunders bedömning av verksamheten. Nuvarande kundundersökningar utgör enligt vår mening inte tillräckligt underlag för att stödja verkets insatser i en informations-utvecklingsfas.

Vi har inte bedömt det vara möjligt eller lämpligt att inom ramen för utredningsarbetet utarbeta konkreta förslag på hur en utvecklad verksamhetsuppföljning bör se ut. Vi föreslår istället att regeringen ger Lantmäteriverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till mer utvecklade former för resultatuppföljningen och att detta förslag sedan bereds inom ramen för den ordinarie dialogen i samband med utarbetandet av verkets regleringsbrev.

### **12.10 Fastighetsanknuten verksamhet inom lantmäteriområdet**

Lantmäterianknuten verksamhet inom fastighetsområdet finansieras idag via flera olika intäktskällor och finansierings-system. Finansiering sker huvudsakligen via anslag, avgiftsintäkter enligt lantmäteritaxan, expeditionsavgifter och genom avgifter från användarna av den grundläggande fastighetsinformationen. Tabellen nedan ger en översiktlig bild av finansieringen av berörda verksamheter.

Tabell 12.3 Finansieringen av fastighetsanknuten verksamhet inom lantmäteriområdet

Verksamhet	Kostnad 2002 (mnkr)	Finansiering	Avgiftssystem	Redovisning på statsbudgeten
<b>Fastighets- bildning</b>				
- Förrättnings- verksamhet	335	Avgifter	Lantmäteritaxan	Netto
- Råd, stöd och tillsyn	20	Anslag	-	-
<b>Fastighets- registrering</b>		Anslag	Expeditionsavg.	Brutto
- Förrättningar	23			
- Planer och bestämmelser	5			
- Övrig registrering	6			
- Förrättnings arkiv/arkiv service	29			
- Utvecklings verksamhet	22			
- Nedsättning av förrättnings kostnader	6	Anslag	Expeditionsavg.	Brutto
- Samfällighets förenings register	5 1	Anslag Avgifter	Expeditionsavg Särskild avgift	Brutto Brutto

Verksamhet	Kostnad 2002 (mnkr)	Finansiering	Avgiftssystem	Redovisning på statsbudgeten
<b>Inskrivnings- verksamhet</b>		Anslag	Expeditionsavg.	Brutto
- Inskrivnings verksamhet vid IM	135			
- Inskrivnings verksamhet vid LMV, inkl. uppbörd	26			
<b>Grundläggande fastighets- information</b>				
- Uppbyggnad	46	Anslag	-	-
- Förvaltning	98	Anslag/avg.	Användaravgifter	Netto
- Tillhanda hållande	40	Avgifter	Användaravgifter	Netto
<b>Totalt</b>	<b>797</b>			

Blandningen av anslag och avgifter samt de skilda principerna för olika avgiftssystem gör finansieringen av denna del av samhällets infrastruktur svåröverskådlig. Härtill bidrar särskilt det faktum att vissa avgifter netto-redovisas på statsbudgeten medan andra brutto-redovisas. Utvecklingen av avgiftssystem och verksamheter har också inneburit att kostnadsunderlagen för vissa avgiftssystem kommit att sammanfalla. Några enhetliga principer för fördelningen av kostnaderna mellan de olika avgiftssystemen är svåra att finna, eftersom kostnadernas fördelning avspeglar både statsfinansiella och mer verksamhetsanknutna ställningstaganden.

Den bristande enhetligheten och tydligheten i finansieringsstrukturen behöver i och för sig inte vara ett tecken på att finansieringen i sin helhet är olämpligt utformad. Den bristande enhetligheten är till viss del ett uttryck för att den breda lantmäteriverksamheten innehåller verksamheter med skilda förutsättningar som gör att det också kan vara motiverat med olika finansieringslösningar. Vidare avspeglar mångfalden i finansieringen de målkonflikter som alltid uppstår när t.ex. samhällsekonomiskt effektiva finansieringslösningar inte alltid också är de som bäst överensstämmer med verksamheternas karaktär eller med generella principer för avgiftsfinansiering inom staten.

Den svårgenomskådliga fördelningen av olika verksamheters kostnader mellan olika avgiftssystem avspeglar också att det i sak är svårt att entydigt bestämma vilka kostnader som bör ingå i respektive kostnadsunderlag. Flera av verksamheterna skulle på ungefär lika goda grunder både kunna finansieras med anslag och ingå i två eller flera avgiftssystem. Det slutliga valet av finansieringskälla beror på vilken tyngd man väljer att ge olika faktorer vid en sammanvägning av samhällsekonomiska aspekter, statsfinansiella hänsyn, verksamheternas karaktär och generella principer för avgiftsfinansiering inom staten.

### 12.11 En registerhållningsavgift?

Den splittrade finansieringen av fastighetsverksamheten och behovet av att finna en stabil finansiering av kostsamma registervårdande insatser har i några sammanhang aktualiserat frågan om att införa en registerhållningsavgift för fastighetsregistret (se t.ex. Fastighetsbildningskostnadsutredningen SOU 1990:9).

En sådan avgift skulle kunna tas ut för alla fastigheter i fastighetsregistret och skulle till en begränsad kostnad för respektive fastighetsägare säkra en långsiktig finansiering av fastighetsanknutna verksamheter som fastighetsregistreringen, inskrivningsverksamheten och kvalitetshöjande insatser i fastighetsregistret. Expeditionsavgifterna skulle därmed kunna tas bort och inskrivningen bli i stort sett kostnadsfri. I syfte att stimulera användningen av fastighetsinformationen skulle också förvaltningen av fastighetsregistret kunna ingå i underlaget för en registerhållningsavgift.

Med en avgift på 100 kr per fastighet och år skulle de samlade intäkterna från en registerhållningsavgift uppgå till ca 350 mnkr årligen. Detta motsvarar idag ungefär de samlade intäkterna från expeditionsavgifterna samt huvuddelen av kostnaderna för förvaltningen av fastighetsregistret. Uppbördens av en registerhållningsavgift skulle kunna samordnas med uppbörden av fastighetsskatten.

Ett praktiskt exempel på registerhållningsavgift finns i form av t.ex. Vägverkets bil- och körkortregister, som numera finansieras genom sådana avgifter.

Det principiella motivet för en registerhållningsavgift är den nytta som alla fastighetsägare direkt eller indirekt har av fastighetsregistret. Ett problem i sammanhanget är att kopplingen mellan

denna nytta och kostnaden för registerhållningsavgiften blir så indirekt att registerhållningsavgiften sannolikt skulle vara att betrakta som en skatt. Genom framförallt fastighetsskatten finns redan en riktad beskattning mot fastigheter. Frågan är också vilket behovet är av en registerhållningsavgift för just fastighetsinformationen när både inskrivningsavgifterna och användaravgifterna för fastighetsinformationen erbjuder substantiella bidrag till finansieringen av fastighetsregistret. Det är vidare tveksamt om kostnaderna för att administrera en avgift på 100 kronor per fastighet skulle vara försvarbara. Vi anser därför inte att en registerhållningsavgift bör införas.

## 12.12 Expeditionsavgifternas roll och utveckling

**Utredningens bedömning:** Expeditionsavgifterna bör lämna ett större bidrag till den fastighetsanknutna lantmåteriverksamheten (avsnitt 12.12.1).

**Utredningens förslag:** Ett gemensamt kostnadsunderlag för expeditions- och användaravgifter inom fastighetsområdet skall utgöra grund för fördelning av kostnaderna mellan de användare som direkt utnyttjar fastighetsinformationen och de som använder informationen indirekt genom inskrivningsväsendet (avsnitt 12.12.3).

Statsmakterna bör fastställa ett belopp som utgör expeditionsavgifternas bidrag till fastighetsinformationen. Regeringen skall även i fortsättningen fastställa expeditionsavgifterna. Lantmåteriverket fastställer avgifterna för den grundläggande informationen och användarbidraget (avsnitt 12.12.3).

Samtliga avgiftsintäkter som rör det statliga lantmåteriet nettoredovisas på statsbudgeten (avsnitt 12.12.5).

Som framgått av tidigare avsnitt skall de expeditionsavgifter som tas ut i samband med inskrivningsmyndigheternas handläggning av ärenden om lagfart, inteckning m.m. täcka en stor del av kostnaderna inom den lantmåterianknutna fastighetsverksamheten. Genom att expeditionsavgifterna redovisas direkt mot inkomsttitel disponerar dock Lantmåteriverket och domstolsväsendet anslag för den direkta finansieringen av de verksamheter som ingår i kostnadsunderlaget.

Kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna omfattade ursprungligen endast de direkta kostnaderna för inskrivningsmyndigheternas verksamhet. Därefter har kostnadsunderlaget och därmed storleken på bidraget till finansieringen av fastighetsområdet utvidgats successivt av statsmakterna.

I samband med uppbyggnaden av fastighetsdatasystemet beslöts att underlaget för expeditionsavgifterna även skulle inkludera kostnaderna för överföring till och drift av fastighetsdatasystemet till den del det berör inskrivningsväsendet (prop. 1981/82:31, bet. 1981/82:SkU 15, rskr. 1981/82:62). Några år senare fick kostnadsunderlaget i princip sitt nuvarande utseende genom att statsmakterna beslöt att underlaget skulle utvidgas med statens kostnader för fastighetsregistreringen inklusive registerkomplettering, upprustning av registerkartor samt arkivhållning och arkivservice vid de statliga lantmäterimyndigheterna. Även statens kostnader för nedsättning av förrättningsavgift vid vissa förrättningar fördes vid detta tillfälle till kostnadsunderlaget. Slutligen tillkom vissa centrala myndighetsfunktioner vid Lantmäteriverket med anknytning till fastighetsregistreringen, såsom föreskrifter, råd och utvecklingsarbete (prop. 1983/84:100, bil. 13, bet. 1983/84:BoU 18, rskr. 1983/84:192).

När användarbidraget till förvaltningen av fastighetsregistret infördes 1996 kom kostnadsunderlagen för användarfinansieringen och expeditionsavgifterna delvis att sammanfalla. Denna överlappning finns fortfarande i form av posterna Fastighetsdataverksamhet och Inskrivningsverksamhet i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna. Dessa poster motsvarar de förvaltningskostnader som användarna av fastighetsinformationen bidrar till.

Det huvudsakliga motivet för utvidgningen av expeditionsavgifternas kostnadsunderlag har varit att förstärka statsbudgetens inkomstsida. Det ansågs (prop. 1983/84:100, bil. 13) bli mindre kännbart för den som skulle betala avgifterna om avgiftsbeläggningen av bl.a. fastighetsregistreringen belastade expeditionsavgifterna istället för lantmäteritaxan. Användarna av inskrivningsväsendet ansågs också ha stor nytta av fastighetsregistret. I den nämnda propositionen anförde dock regeringen att en utgångspunkt för avgiftsuttaget i samband med expeditionsavgifterna borde vara att avgifterna skulle vara skäligen med hänsyn till i vilken mån fastighetsregistret bidrar med underlag till de olika slag av expeditioner som förekommer hos inskrivningsmyndigheterna.



Några konkreta kriterier att använda vid en sådan skälighetsbedömning av kostnadsfördelningen redovisades inte.

### 12.12.1 Expeditionsavgifternas framtida roll

Som framgått av kapitel 5 är ett av de krav som ställs på statliga avgiftssystem att det skall finnas en tydlig koppling mellan prestation och avgift, dvs. erlagd avgift skall utgöra en ersättning för en direkt motprestation.

Den gradvisa utvidgningen av kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna har lett till att dessa, förutom den direkta handläggningen av inskrivningsärenden vid inskrivningsmyndigheterna samt inskrivningsanknutna expeditioner och skatteuppbörd vid Lantmäteriverket, finansierar omfattande fastighetsanknutna verksamheter. Bara ca 60 procent av intäkterna inom avgiftssystemet kan hänföras till kostnader för inskrivningsmyndigheterna och fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Detta leder till att den tydliga koppling mellan prestation och avgift som är önskvärd för ett avgiftssystem inte helt uppnås. Det kan därmed diskuteras om expeditionsavgifterna med nuvarande utformning entydigt är att betrakta som en avgift eller en skatt. Eftersom en konkret motprestation utförs är de dock sannolikt att betrakta som en avgift.

Som framgår av nästa avsnitt är inte heller kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna utformat enligt tydliga principer och saknar en helt klar avgränsning från andra avgiftssystem. Nämnas kan också att expeditionsavgifterna genom att de erläggs i samband med förvärv av en fastighet bidrar till att öka de transaktionskostnader som uppstår vid fastighetsaffärer. Sett till de totala kostnader som då uppstår för förvärvaren är visserligen detta bidrag marginellt, men det finns ändå skäl att uppmärksamma expeditionsavgifternas roll som en del i en större samlad effekt av olika skatter och avgifter.

Dessa förhållanden skulle kunna motivera en renodling av expeditionsavgifternas roll för finansieringen av olika verksamheter och en snävare avgränsning av kostnadsunderlaget. En sådan lösning förordades av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (SOU 1994:90), som menade att expeditionsavgifternas storlek i högre utsträckning borde anpassas till de kostnader som är direkt förenade med inskrivningsverksamheten vid domstolarna och

Domstolsverket. Utredningen ansåg att inskrivningsväsendet annars skulle belastas av kostnader som varken de ansvariga för verksamheten eller användarna kunde påverka.

Å andra sidan finns också starka motiv för att låta användarna av inskrivningsväsendet bidra till finansieringen av andra verksamheter med nära anknytning till fastighetsregistret. Ett skäl till detta är att de expeditioner som utfärdas av Lantmäteriverket i samband med vissa inskrivningsärenden kan likställas med utdrag ur fastighetsregistret och alltså är beroende av ett komplett och uppdaterat sådant register. Mer allmänt får också förekomsten av en ordnad och tillförlitlig registrering av fastigheter anses vara en grundförutsättning för en effektiv och rättssäker inskrivningsverksamhet.

Med ett sådant perspektiv finns snarast skäl att överväga en lösning där de samband som finns mellan inskrivningsverksamheten, fastighetsregistreringen, fastighetsregistret och förrättningsverksamheten utnyttjas fullt ut genom att låta expeditionsavgifterna ensamma täcka förvaltningskostnaderna för den grundläggande fastighetsinformationen. Detta skulle i sin tur öppna möjligheter att låta Lantmäteriverket tillhandahålla fastighetsinformationen mot avgifter som baserar sig på uttagskostnaden.

Vi menar dock att det inte vore rimligt att lägga hela ansvaret för kostnaderna avseende förvaltningen av fastighetsregistret på de fastighetsägare som utnyttjar inskrivningsväsendet. Utifrån perspektivet att kostnaderna skall fördelas utifrån nyttan av verksamheterna, bör användarna av fastighetsinformationen också vara med och bidra till dessa kostnader.

Däremot finns det enligt vår mening motiv för att i framtiden låta expeditionsavgifterna lämna ett större bidrag än idag till den fastighetsanknutna lantmäteriverksamheten. Det huvudsakliga motivet för detta ställningstagande är att finansiering via expeditionsavgifterna inte är förknippad med samma risker för sjunkande samhällsnytta som om samma kostnader läggs på sakägare vid lantmäteriförrättning eller på användarna av fastighetsinformationen. Vår genomgång av Lantmäteriverkets kundundersökningar och våra kontakter med framförallt privatpersoner som utnyttjat förrättningsverksamheten, visar att det finns ett fortsatt köpmotstånd som skapar risk för att samhällsnyttiga förrättningar inte kommer till genomförande.

Vad gäller fastighetsinformationen har Lantmäteriverket gjort bedömningen att de avgiftshöjningar som sker till följd av anslags-

neddragningen i vårpropositionen kommer att leda till minskad användning och att även små begränsningar av användningen skapar stora nyttoförluster. Bland användarna av fastighetsinformationen finns också betalningskänsliga aktörer som t.ex. glesbygdskommuner.

Expeditionsavgifterna å andra sidan tas ut i samband med fastighetsförvärv och utgör i det perspektivet inte någon betungande kostnad, förutsatt att de ligger på en rimlig nivå. Avgifterna för lagfart och andra expeditioner har också varit oförändrade sedan 1992, trots att kostnaderna för förvaltningen av det fastighetsregister som är en nödvändig grund för en väl fungerande inskrivning stigit kraftigt. Under ett flertal år har dessutom intäkterna i form av expeditionsavgifter understigit full kostnads-täckning.

Sammantaget menar vi att de motiv som finns för att expeditionsavgifterna skall lämna ett ökat bidrag till finansieringen av fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet är starkare än de principiella invändningarna att kostnadsunderlaget inte ger en fullt klar koppling mellan prestation och avgift.

Sammanfattningsvis menar vi att expeditionsavgifterna även i framtiden bör utnyttjas för finansiering av lantmäterianknuten verksamhet inom fastighetsområdet utöver den direkta inskrivningsverksamheten. Vi menar också att det finns skäl att utvidga denna roll och att utforma kostnadsunderlag m.m. på ett annorlunda sätt än tidigare.

### **12.12.2 Ett gemensamt kostnadsunderlag för fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet**

Vi kan konstatera att regeringen föreslagit att kostnaderna för förrättningsanknuten fastighetsregistrering skall integreras i lantmäteritaxan. Om förslaget godkänns av riksdagen, kommer det att innebära att kostnader motsvarande 23 mnkr per år flyttas från kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna till kostnadsunderlaget för lantmäteritaxan. Vi baserar våra följande resonemang på att denna förändring genomförs.

Vi utgår också ifrån att expeditionsavgifterna även i framtiden bör täcka kostnaderna för handläggning av inskrivningsärenden, Lantmäteriverkets utfärdande av expeditioner och bevis som en följd av denna verksamhet, samt Lantmäteriverkets kostnader för

uppbörd av den stämpelskatt som tas ut i samband med fastighetsförvärv. Dessa verksamheter har alla en direkt anknytning till inskrivningsverksamheten.

Härutöver blir det svårare att finna entydiga principer och argument för att vissa kostnadsposter bör föras till just kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna. Svårigheterna att finna sådana belyses av att nuvarande kostnadsunderlag delvis överlappar andra avgiftssystem. Det tydligaste exemplet på detta är att posterna Inskrivningsverksamhet vid Lantmäteriverket och Fastighetsdataverksamhet nästan i sin helhet är identiska med de förvaltningskostnader för den grundläggande fastighetsinformationen som utgör underlag vid beräkning av användarbidraget till förvaltningen. I praktiken har dock ingen dubbel finansiering inträffat, eftersom expeditionsavgifterna alstrat underskott och dessutom inte disponeras av Lantmäteriverket i verksamheten.

De otydliga principerna för utformningen av dagens kostnadsunderlag visar sig också på så sätt att flera av posterna i olika sammanhang har föreslagits få annan finansiering. I en rapport till regeringen angående avgiftsfrågor (Dnr. 200-97-2451), menade Lantmäteriverket att arkivservice och uppbörd av stämpelskatt istället borde finansieras med direkta anslag.

Ekonomistyrningsverket har både i ett tidigare regeringsuppdrag (In98/1633/PL) och i sin rapport till oss angående finansieringsformer och avgiftssystem inom den statliga lantmäteriverksamheten, ifrågasatt rimligheten i att inkludera medel för nedsättning av förrättningsavgift som en del i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna.

Vi har också vid vår egen analys av frågan funnit att det i några fall finns ungefär lika starka skäl för att välja expeditionsavgifterna, lantmäteritaxan, användaravgifterna eller rena anslag för att finansiera fastighetsanknutna verksamheter inom lantmäteriområdet. Förrättningsarkiven har t.ex. stor betydelse för handläggningen av förrättningar, men skulle samtidigt såsom den rättsliga grunden för uppgifterna i fastighetsregistret kunna belasta användarna av informationen, eller, finansieras med anslag utifrån argumentet att arkivverksamheten har infrastrukturell betydelse och inte kan bäras av sakägarna vid lantmäteriförrättningar.

En anslagsfinansiering av alla verksamheter inom kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna utom inskrivningsverksamheten vid de nuvarande inskrivningsmyndigheterna skulle bäst svara mot direktivens önskan om ett redovisningsmässigt enkelt

och överskådligt system av avgifter samt transparens mellan prestation och avgift. Samtidigt har vi dock i uppgift att undersöka möjligheterna till en minskad anslagsfinansiering.

Vi har i kapitel 11 föreslagit att huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten bör föras till Lantmäteriverket. Det innebär att ansvaret för de verksamheter som idag ingår i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna samlas till Lantmäteriverket i stället för att vara delade mellan flera olika myndigheter. Därmed skapas bättre förutsättningar för en mer samlad syn och en mer samlad hantering av kostnaderna för de verksamheter som berörs av expeditionsavgifterna.

Vi föreslår därför en ny ansats till problemet med att hitta en rimlig grund för fördelningen av kostnaderna. Grundtanken i denna är att de användare som direkt utnyttjar fastighetsinformationen och de indirekta användarna av informationen genom inskrivningsväsendet, betraktas på ett mer likformigt sätt.

De verksamheter som idag ingår i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna, utöver själva handläggningen av inskrivningsärenden vid inskrivningsmyndigheterna, kan betraktas som delar i ett sammanhängande system för registrering, förvaltning och utveckling av samhällets grundläggande fastighetsinformation. Inskrivningsdelen i fastighetsregistret är t.ex. en integrerad del av detta register och den registrering av planer och bestämmelser som ingår i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna utgör ett led i ajourhållningen av fastighetsregistret. Medlen för nedsättning av förrättningsavgifter syftar till att sänka kostnaderna för förvaltningen av fastighetsregistret och de förenklingar av registerinnehållet som blir följderna av de aktuella förrättningarna kan också betraktas som en del i ajourhållningen av registret.

Vi föreslår därför att verksamheterna inom ramen för nuvarande kostnadsunderlag för expeditionsavgifterna, exklusive registrering av förrättningar, förs samman med de övriga verksamheter som idag ingår i Lantmäteriverkets förvaltning och utveckling av fastighetsinformationen och bildar ett gemensamt kostnadsunderlag. Det gemensamma kostnadsunderlaget kommer då att bestå av följande verksamheter:

Tabell 12.4 Kostnadsunderlag för expeditions- och användaravgifter inom fastighetsområdet

Verksamhet	Kostnad 2002 (mnkr)
Inskrivningsverksamhet vid IM	135
Registrering av planer, bestämmelser m.m.	11
Registeranknuten utvecklingsverksamhet	22
Förrättningsarkiv/arkivservice	29
Medel för nedsättning av förrättningstaxan	6
Samfällighetsföreningsregister	5
Förvaltning fastighetsinformation	98
Uppbyggnad fastighetsinformation	46
<b>Summa</b>	<b>352</b>

Det föreslagna gemensamma kostnadsunderlaget avviker i praktiken från dagens kostnadsunderlag för expeditionsavgifterna endast genom att kostnaderna för uppbyggnad av fastighetsinformation inkluderats. Posten Förvaltning fastighetsinformation motsvarar de tidigare posterna Inskrivningsverksamhet vid Lantmäteriverket samt Fastighetsdataverksamhet.

### 12.12.3 Kostnadsfördelning och fastställande av avgiftsnivåer

Sammantagna bör intäkterna från expeditionsavgifterna och intäkterna från användarna av den grundläggande fastighetsinformationen ge full kostnadstäckning för verksamheterna inom det gemensamma kostnadsunderlaget.

Fördelningen av kostnaderna mellan informationsanvändare och användare av inskrivningsverksamheten kan ske i samband med den ordinarie budgetprocessen för regering och riksdag. Frågan kan då på ett naturligt sätt kopplas till beredningen av Lantmäteriverkets budgetunderlag. Efter en samlad bedömning av berörda verksamheters kostnader och av vilken fördelning av dessa kostnader som är rimlig, kan statsmakterna fastställa ett belopp som utgör expeditionsavgifternas bidrag till fastighetsinformationsområdet. Det fastställda beloppet kan sedan på basis av bl.a. förväntad ärendevolym inom inskrivningsväsendet brytas ned till konkreta avgiftsbelopp för de olika typerna av expeditioner och läggas fast i förordning.

Vi menar att de konkreta expeditionsavgifterna även i fortsättningen bör fastställas av regeringen. Ett motiv för detta är att expeditionsavgifterna är en offentligrättslig avgift och inte en frivilligt efterfrågad tjänst. Ett annat motiv är att vi, eftersom vi nedan föreslår att verket skall disponera avgiftsintäkterna, bedömer att incitamenten för Lantmäteriverket att hålla kostnaderna nere blir för svaga för just denna typ av avgift. Priskänsligheten i detta avgiftssystem är betydligt lägre än för lantmäteritaxan, som Lantmäteriverket fastställer.

Lantmäteriverket bör däremot utifrån regeringens beslut om expeditionsavgifternas storlek fastställa avgifterna för den grundläggande informationen och nivån på användarbidraget från användarna av fastighetsinformationen. Vi föreslår i avsnitt 12.9.2 att Lantmäteriverket skall fastställa även användarbidraget för den geografiska informationen.

Processen ovan ger regering och riksdag möjlighet att i samband med det ordinarie budgetarbetet på ett samlat sätt bedöma och ta ställning till hur kostnaderna för olika fastighetsanknutna verksamheter bör fördelas. Möjlighet till en sådan samlad bedömning försvaras i det nuvarande systemet, där användaravgifter och expeditionsavgifter redovisas på olika sätt och har olika kostnadsunderlag.

Vi menar att det belopp som utgör expeditionsavgifternas bidrag till fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet helst bör fastställas på några års sikt. Bidraget bör inte betraktas som en intäkt för Lantmäteriverket som regelbundet kan anpassas till verkets kostnader. Detta för att undvika att tillgång till både användarbidrag och intäkter från expeditionsavgifterna skapar bristande kostnadskontroll.

Som vi föreslagit i tidigare avsnitt, bör en utgångspunkt för statsmakternas framtida ställningstaganden vara att användarna av inskrivningssystemet i ökad utsträckning skall bidra till att täcka kostnaderna inom ramen för kostnadsunderlaget.

På kort sikt menar vi att åtminstone kostnaderna för kvarvarande uppbyggnadsinsatser inom fastighetsinformationsområdet – efter minskningen av Lantmäteriverkets anslag - bör avgiftsfinansieras via expeditionsavgifterna istället för som nu leda till kraftigt ökade kostnader för användarna av fastighetsinformationen. Uppbyggnadsinsatserna avser bl.a. färdigställandet av den digitala fastighetsregisterkartan och omfattar så vitt nu kan bedömas kostnader på ca 40 mnkr per år under de närmaste åren.

Vi har i kapitel 9 redovisat ett antal andra investeringar inom lantmäteriområdet. En del av dessa bör enligt vår bedömning falla på användarna av inskrivningssystemet. Detta gäller främst utvecklingen av ett nytt handläggningssystem för inskrivningsverksamheten (IRIS-projektet) som väntas ge kostnader på 145 mnkr under åren 2006-2010. Dessa kostnader har dock Lantmäteriverket och Domstolsverket bedömt kommer att rymmas inom ramen för de intäkter nuvarande nivå på expeditonsavgifterna väntas ge.

Härtill kommer de insatser som kan vara motiverade för att komplettera och öka kvaliteten på informationen i fastighetsregistret. Någon välgrundad bedömning av dessa investeringsbehov kan inte göras i nuläget. Vi har i kapitel 9 föreslagit att Lantmäteriverket skall få i uppdrag att utarbeta ett fördjupat underlag om behovet av att kvalitetshöja fastighetsregistret.

Ytterligare ett större projekt som berör det gemensamma kostnadsunderlaget för fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet är den pågående digitaliseringen av framförallt lantmäterimyndigheternas arkiv. Denna insats väntas kräva totala investeringar på 120-130 mnkr under åren 2003-2007.

Vår grundsyn är att det är samhällsekonomiskt mer fördelaktigt att välja ökad finansiering via expeditonsavgifter för hela eller delar av dessa investeringar än att belasta användarna av den grundläggande informationen eller statskassan. De exakta beloppen för de framtida expeditonsavgifterna bör fastställas när ett bättre underlag finns och vi bedömer att Regeringskansliet och Lantmäteriverket i detta syfte bl.a. bör fördjupa sin dialog i budgetfrågor.

#### **12.12.4 Redovisning av fastighetsanknutna kostnader**

För att skapa tydlighet bör kostnaderna för den egentliga inskrivningsverksamheten, dvs. handläggningen av inskrivningsärenden vid nuvarande inskrivningsmyndigheter, redovisas inom ett särskilt resultatområde inom Lantmäteriverket. Övriga poster, med undantag av arkiv- och arkivservice som bör till ett eget område, bör kunna föras till ett resultatområde som omfattar förvaltning och utveckling av fastighetsinformation.

Ett möjligt sätt att öka tydligheten i systemet vore att avgifterna för de olika typer av expeditioner som utfärdas inom ramen för



inskrivningsverksamheten delas in i två delar, där den ena delen utgörs av handläggningskostnaden (nuvarande kostnader vid inskrivningsmyndigheterna samt IRIS-projektet) och den andra delen utgör bidraget till den infrastruktur för fastighetsinformation som utgör en nödvändig förutsättning för inskrivningsverksamheten.

### 12.12.5 Avgiftskaraktärer och redovisningsprinciper

Enligt våra direktiv skall vi analysera vad som är att betrakta som offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet samt föreslå hur avgiftsfinansierade verksamheter bör budgeteras och redovisas.

Av kapitel 5 framgår att statliga avgifter kan delas in i offentligrättsliga (tvingande) och frivilliga avgifter. Av kapitlet framgår också att statliga avgifter antingen kan redovisas brutto på statsbudgeten eller redovisas utanför statsbudgeten (netto-redovisning). Vid bruttoredovisning tillförs avgiftsinkomsterna statskassan och redovisas under en inkomsttitel. Berörd myndighet får istället anslagsmedel för att täcka de direkta kostnaderna för verksamheten. Vid netto-redovisning disponerar myndigheten avgiftsintäkterna direkt i verksamheten.

Offentligrättsliga avgifter har följande kännetecken

- Avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden.
- Riksdagen fattar beslut om att avgiften skall införas.
- Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men kan delegera till regeringen.
- Verksamheten regleras i lag och förordning.

Flera av de avgifter som berör den statliga lantmäteriverksamheten är offentligrättsliga. Detta gäller lantmäteritaxan (1995:1459), expeditionsavgifterna (1987:452), avgifter enligt förordningen om pantbrevsregister (1994:598) samt avgifter som rör samfällighetsföreningsregistret (1993:1270). Dessa avgifter är författningsgrundade och rätten att ta ut avgift har beslutats av riksdagen. Avgifterna berör också enskilda, tas ut med ensamrätt av berörda myndigheter och är tvingade.

Huvudprincipen är att offentligrättsliga avgifter skall bruttoredovisas på statsbudgeten (prop. 1991/92:100 bil 1, FiU20, rskr 128 och budgetlagen (1996:1059)). Budgetlagen medger dock undantag från principen och i flera fall netto-redovisas också offent-

ligrättsliga avgifter. Andelen brutto- respektive nettoredovisade offentligrättsliga avgiftsintäkter väger idag relativt jämnt.

I dag nettoredovisas avgiftsinkomster enligt lantmäteritaxan samt förordningen om pantbrevsregister. Expeditionsavgifterna och avgifterna i anslutning till samfällighetsföreningsregistret bruttoredovisas.

Lantmäteritaxan avser en efterfrågestyrd verksamhet och vi ser inte några skäl att övergå till bruttoredovisning av denna avgift. Avgiftsintäkterna från pantbrevsregistret bör fortsatt nettoredovisas eftersom de alstras i en integrerad verksamhet där både offentligrättsliga och andra avgifter tas ut.

Istället menar vi att det finns skäl att övergå till en modell där samtliga de avgiftsintäkter som rör det statliga lantmäteriet nettoredovisas på statsbudgeten. Mot bakgrund av att en så stor del av lantmäteriets samlade verksamhet är finansierad av frivilliga och nettoredovisade avgifter, skulle en sådan lösning skapa ökad tydlighet och enhetlighet. Den skulle också underlätta den mer samlade behandling av de fastighetsanknutna kostnader som vi föreslagit tidigare i detta kapitel.

Om våra förslag genomförs kommer att Lantmäteriverket att bli den enda myndighet som berörs av expeditionsavgifterna, vilket förbättrar förutsättningarna för nettoredovisning betydligt i jämförelse med dagens mer splittrade organisation. De större inskrivningsmyndigheter som nu utför inskrivningsverksamheten har också bättre förutsättningar att klara svängningar i intäktsvolymerna och samtidigt större behov av att anpassa verksamhetens omfattning till efterfrågan.

Vi förordar därför att expeditionsavgifterna i framtiden nettoredovisas på statsbudgeten. Detsamma bör också gälla de avgifter som rör samfällighetsföreningsregistret, eftersom finansieringen av detta register huvudsakligen är kopplad till expeditionsavgifterna.

# 13 Genomförande och konsekvenser

## 13.1 Genomförande

### 13.1.1 Föreslagna förändringar

Vi har i tidigare kapitel lämnat förslag som syftar till att

- garantera rättssäkerheten inom förrättningsverksamheten
- förbättra möjligheterna till effektivisering i förrättningsverksamheten
- stärka omvärldens förtroende för Lantmäteriverket
- främja tillväxt och förhindra konkurrenssnedvridningar, samt
- främja utveckling, effektivitet och en bred användning av Lantmäteriverkets grundläggande information.

Våra förslag innebär att det statliga åtagandet inom lantmäteriverksamheten fokuseras till kärnverksamheterna och att Lantmäteriverkets roll inriktas mot att främja och stimulera omgivande marknader i stället för att konkurrera.

Mer konkret lämnar vi följande huvudsakliga förslag för genomförande:

- Myndighetsstruktur och organisation för det statliga lantmäteriet ändras genom att Lantmäteriverket och de 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman till en gemensam myndighet, kallad Lantmäteriverket, som har en i landet förgrenad organisation med regionala och lokala lantmäterikontor.
- En tydligare avgränsning av myndighetsutövningen ger möjlighet till upphandling av förrättningsmoment inom fastighetsbildningen.
- En Lantmäterinämnd inrättas för tillsyn över fastighetsbildningen och prövning av ärenden rörande kommunal lantmäterimyndighet.

- Lantmäteriverket får ett samordningsansvar för frågor som rör informationsinfrastrukturen för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.
- Lantmäteriverket får i uppdrag att sänka priserna för delar av den grundläggande geografiska informationen.
- Ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket för att bereda frågor i anslutning till samordningsrollen samt ta fram strategiska planer för den nationella infrastrukturen för geodata.
- Processen för utveckling av Lantmäteriverkets grundläggande information tydliggörs och får ökad långsiktighet genom att Lantmäteriverket får i uppdrag att utarbeta en strategi för informationsutvecklingen samt finansieringsplaner.
- Lantmäteriverkets och lantmäterimyndigheternas uppdragsverksamhet begränsas och avskiljs. Det offentliga åtagandet inom uppdragsområdet tydliggörs genom att uppdragsbemyndigandet skrivs in i Lantmäteriverkets instruktion. Uppdragsverksamhet utanför det offentliga åtagandet överförs till andra utförare eller avvecklas.
- Ett Marknads- och konkurrensråd inrättas vid Lantmäteriverket för att behandla och ge verket råd i frågor som rör marknads- och konkurrensaspekter av verksamheten. Lantmäteriverket bör också få i uppdrag att utarbeta en konkurrenspolicy.
- Ansvars- och arbetsfördelningen mellan domstolsväsendet och Lantmäteriverket ändras genom att huvudmannskapet för de nuvarande sju inskrivningsmyndigheterna förs från domstolsväsendet till Lantmäteriverket. Inskrivningsmyndigheterna integreras i Lantmäteriverket som regionala inskrivningskontor.
- Expeditionsavgifterna höjs och bidrar i ökad utsträckning till finansieringen av fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet. Systemet för redovisning av intäkterna från expeditionsavgifterna läggs om från brutto- till nettoredovisning.

### 13.1.2 Allmänt om genomförande och tidplan

Flera av våra förslag rör frågor som måste behandlas av riksdagen. Ett samlat förslag till riksdagen kan rimligen lämnas tidigast senvåren 2004, med ställningstaganden av riksdagen hösten 2004.

Därmed är tidigaste datum för ikraftträdande av våra förslag den 1 januari 2005. Vi föreslår att merparten av reformerna träder i kraft detta datum. Vissa av förslagen kan dock förberedas eller genomföras tidigare genom uppdrag till Lantmäteriverket.

Förändringen av huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten föreslår vi genomförs den 1 januari 2006, på grund av det mer omfattande författningsarbete som krävs. Begränsning och avskiljande av uppdragsverksamheten blir en successiv process som vi bedömer tar upp till tre år i anspråk.

### 13.1.3 Genomförandeaspekter av förslagen

#### Begränsning och avskiljande av uppdragsverksamheten

Strävan bör vara att så långt möjligt överföra berörd verksamhet och personal till andra aktörer, antingen konkurrenter eller nuvarande uppdragsgivare. Endast om avyttring – eller övergång av berörd personal till andra uppgifter inom Lantmäteriverket – inte är möjlig, bör ren avveckling av verksamheter ske.

Vi bedömer att processen bör genomföras så snabbt som möjligt efter ett riksdagsbeslut. Ett snabbt genomförande undviker de påfrestningar på personal, organisation och på Lantmäteriverkets ekonomi som är förknippade med längre omstruktureringar. Det ger också en tydlig signal till kunder och marknad att agera utifrån nya förutsättningar.

Genomförandet bör ske i nära samråd mellan Regeringskansliet och Lantmäteriverket. Verket bör efter beslut av riksdagen få regeringens uppdrag att svara för genomförandet. Av regeringens uppdrag till Lantmäteriverket bör framgå när begränsning och avskiljande av uppdragsverksamheten skall vara slutförda samt hur kostnaderna för processen skall täckas (vi återkommer till denna fråga i avsnitt 13.1.7). Lantmäteriverket bör årligen åiterrapportera till regeringen hur processen framskrider. Processen bör avslutas genom att Lantmäteriverket lämnar en slutrapport till regeringen. I anslutning till detta kan det nya uppdragsbemyndigandet läggas fast i instruktionen för Lantmäteriverket.

Gällande avtal med kunder bör hanteras på ett affärsmässigt sätt, t.ex. genom att en annan utförare som avtalsparterna är ense om tar över uppdraget. Det är angeläget att bl.a. de mindre kommuner

som utnyttjar Metrias tjänster får tid och möjligheter att finna alternativa utförare.

### **En ny myndighetsstruktur och organisation för fastighetsbildningen**

Den nya myndighetsstrukturen förutsätter vissa författningsändringar av enkel karaktär och kräver också ändringar i Lantmäteriverkets instruktion (se avsnittet om författningsförslag). Lantmäteriverket bör få regeringens uppdrag att svara för det praktiska genomförandet av reformen.

### **Inskrivningsverksamhetens övergång till Lantmäteriverket**

Införlivandet av inskrivningsmyndigheterna i Lantmäteriverket kräver författningsändringar av mer komplicerad karaktär. Efter erforderliga ändringar kan Lantmäteriverket och Domstolsverket få i uppdrag av regeringen att gemensamt leda det praktiska genomförandet av reformen.

Direktiven för vår utredning anger att inskrivningsverksamheten skall vara kvar på de orter där den bedrivs idag. Oaktat detta kan det beroende på de lokala förutsättningarna bli aktuellt att finna nya lokaler för vissa inskrivningskontor. En viktig uppgift i sammanhanget blir att så tidigt som möjligt utse chefer för respektive inskrivningskontor och säkra verksamhetens fortsatta försörjning med juridisk kompetens.

### **Expeditionsavgifterna**

Vi föreslår att våra förslag rörande expeditionsavgifterna genomförs snarast möjligt. I avvaktan på att förslag kan föreläggas riksdagen, bör Lantmäteriverket få disponera delar av det ackumulerade myndighetskapitalet under resultatområde Tillhandahållande – fastighetsinformation för att inte avgiftshöjningar för fastighetsinformationen skall bli nödvändiga innan det nya systemet kan träda i kraft.

I avvaktan på att inskrivningsverksamheten skall föras till Lantmäteriverket, kan expeditionsavgifternas nivå justeras med bibehållen bruttoredovisning. Detta kräver dock ökade anslag till

Lantmäteriverket. Alternativt kan systemet läggas om till nettoredovisning och Lantmäteriverket ersätta domstolsväsendet och Domstolsverket för deras kostnader avseende inskrivningsverksamheten.

I samband med överföringen av inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket och övergången till nettoredovisning av expeditionavgifterna, bör anslagen till Lantmäteriverket, domstolsväsendet och Domstolsverket justeras ned.

Ändringar krävs i förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna (1987:452) samt i Lantmäteriverkets instruktion eller regleringsbrev så att verket kan disponera avgiftsintäkterna i verksamheten.

## Övriga förslag

Förslaget om inrättande av en Lantmäterinämnd för tillsyn över fastighetsbildningen och prövning av ärenden rörande kommunal lantmäterimyndighet kräver ändringar i lagen om kommunal lantmäterimyndighet (se författningsförslag). En instruktion behöver också utformas för Lantmäterinämnden och ledamöter utses av regeringen.

De föreslagna organen Marknads- och konkurrensrådet samt Geodatarådet bör skrivas in i Lantmäteriverkets instruktion. Regeringen bör också utse ledamöter och ordförande i Geodatarådet samt ordförande i Marknads- och konkurrensrådet.

### 13.1.4 Finansiering av genomförandet

Vi föreslår att de omstruktureringskostnader som uppstår i samband med genomförandet av våra förslag delvis finansieras genom att Lantmäteriverket får disponera det ackumulerade myndighetskapitalet.

Till omstruktureringskostnaderna räknar vi även att undanröja det ackumulerade underskott som för närvarande finns inom Lantmäteriverkets resultatområde Uppdragsverksamhet, ett underskott som inte kan bäras av den uppdragsverksamhet som återstår efter omstruktureringen. Vi är medvetna om att det ackumulerade myndighetskapitalet härstammar från olika resultatområden och att överskott inom ett resultatområde normalt inte kan utnyttjas

utanför resultatområdet. Vi menar dock att detta är rimligt i det aktuella fallet, eftersom avnämarna av Lantmäteriverkets produkter och tjänster inom olika resultatområden delvis är desamma. Våra förslag innebär också sänkta priser för användarna av den grundläggande informationen.

Det ackumulerade myndighetskapitalet inom resultatområde Tillhandahållande – geografisk information, bör i första hand utnyttjas för att klara investeringsbehov inom området samt eventuella kortsiktiga inkomstbortfall till följd av lägre priser på informationen.

## 13.2 Konsekvenser

Enligt direktiven skall vi kostnadsberäkna och i övrigt beskriva de konsekvenser som våra förslag medför på kort och lång sikt för staten, kommunerna, näringslivet och övriga intressenter. I den mån våra förslag innebär konsekvenser för miljön skall en miljöbedömning göras. Även samhällsekonomiska konsekvenser skall redovisas.

Av 14–16 § kommittéförordningen följer också att eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten, för sysselsättning och service i olika delar av landet, för små företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för den personliga integriteten skall belysas.

### 13.2.1 Rättssäkerhet, förtroende och tydlighet

Våra direktiv framhåller att rättssäkerheten är av särskild betydelse för de delar av lantmäteriverksamheten som utgör myndighetsutövning. Vi bedömer att våra förslag om begränsning av den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten, en utvecklad tillsyn över fastighetsbildningen och en mer ändamålsenlig organisationsstruktur, kommer att förbättra förutsättningarna för ett fortsatt förtroende för det svenska förrättningsinstitutet och en hög rättssäkerhet inom förrättningsverksamheten.

Våra förslag om begränsning och avskiljande av Lantmäteriverkets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet och inrättandet av ett Marknads- och konkurrensråd, bör på några års sikt



leda till att Lantmäteriverket åtnjuter fullt förtroende från de privata aktörerna i utövandet av sina myndighetsuppgifter och att misstänksamhet och missförstånd drabbar verket i klart mindre utsträckning.

Fokuseringen på kärnverksamheterna och begränsningen av uppdragsverksamheten bidrar också till att åstadkomma en ökad tydlighet rörande det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet och närmar det statliga lantmäteriet till gällande förvaltningspolitiska riktlinjer.

### 13.2.2 Konkurrens, marknad och tillväxt

Våra förslag kommer att leda till den ökade konkurrensutsättning och konkurrensneutralitet som efterlyses i våra direktiv. Vi bedömer att allt fler privata aktörer som en följd av detta kommer att etablera sig eller utvidga sin verksamhet inom berörda sektorer. Följden av detta bör bli ökad konkurrens och ökad dynamik i utvecklingen av teknik och tjänster samt på sikt lägre priser för användare och kunder. Marknaden för geografisk informationsteknik främjas med positiva effekter för tillväxt och sysselsättning som följd. Till en sådan positiv utveckling bidrar också de förslag och konsekvenser som beskrivs under 13.2.3.

Vi bedömer att en särskilt viktig aspekt är att avgränsningen av uppdragsverksamheten kommer att skapa bättre villkor för de företag som verkar inom både geografisk informationsteknik och inom det mätningstekniska området. Våra förslag kommer också att öppna för ökad kunskapsöverföring mellan Lantmäteriverket och den privata sektorn, vilket kan bli betydelsefullt för särskilt mindre konsultföretag.

Enligt förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, skall myndigheter och verk göra en konsekvensanalys av hur nya eller ändrade regler påverkar små företags villkor och konkurrensen. Regeringen har utfärdat motsvarande riktlinjer för Regeringskansliet. Vi kan konstatera att våra förslag inte innebär några negativa effekter i sammanhanget. Tvärtom innebär förslagen att det inom de berörda produktområdena eller marknaderna skapas bättre förutsättningar för etablering och tillväxt av små företag och en fungerande konkurrens till nytta för samhällsekonomin och kunder/konsumenter.

### 13.2.3 Informationsförsörjningen

Våra förslag om höjda expeditionsavgifter syftar till att Lantmäteriverket skall få ekonomiska möjligheter att slutföra uppbyggnaden av den grundläggande fastighetsinformationen och utveckla kvaliteten i fastighetsregistret utan att kostnaderna för dessa infrastrukturinsatser belastar informationsanvändarna eller kräver ökade statliga anslag. Priserna för den grundläggande fastighetsinformationen bör därmed kunna sänkas i förhållande till den nivå som nu förutsätts gälla fr.o.m. den 1 januari 2004. Detta minskar risken för samhällsekonomiska förluster i form av minskad informationsanvändning samtidigt som informationsinfrastrukturen säkras.

Vårt förslag att regeringen bör ge Lantmäteriverket i uppdrag att sänka priserna för delar av den geografiska informationen bör leda till en ökad informationsanvändning och dito samhällsnytta. Bl.a. öppnas möjligheter till en ökad informationsanvändning inom den offentliga sektorn, där flera myndigheter anser att de med dagens prisnivåer inte kan finansiera hela sitt egentliga behov av geografisk information och fastighetsinformation. Ökad användning av den grundläggande informationen leder erfarenhetsmässigt till rationaliseringar och effektiviseringar.

Förslagen om en samordningsroll för Lantmäteriverket och inrättandet av ett Geodataråd leder till att samordningen mellan olika dataproducenter i flera avseenden förbättras. Detta skapar förutsättningar för en snabbare och effektivare utveckling av den nationella informationsinfrastrukturen och en bättre samordning av arbetet med att koppla samman den nationella med den europeiska informationsinfrastrukturen. Förslagen underlättar också för den växande skara användare som önskar utnyttja grundläggande data från olika producenter samt ger användarna bättre möjligheter att framföra sina synpunkter samlat till flera dataproducenter.

Den process för planering och utveckling av Lantmäteriverkets grundläggande information som vi föreslår ger också den bättre förutsättningar för användarinflytande.

Vårt förslag om att föra inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket ger ett mer sammanhållet ansvar för de inskrivningsrelaterade frågor som idag hanteras av flera olika myndigheter, knyter en viktig del av ajourhållningen av fastighetsregistret

närmare Lantmäteriverket och bidrar till den av statsmakterna önskade renodlingen av domstolsväsendet.

#### 13.2.4 Sakägare, fastighetsägare m.fl.

Den nya myndighetsstrukturen, upphandlingsmöjligheten och kvalitetshöjningar i fastighetsregistret bör leda till minskade kostnader inom fastighetsbildningen. Om det blir någon prissänkning för sakägarna är osäkert mot bakgrund av att kostnaderna för förrättningsanknuten fastighetsregistrering enligt förslag i årets budgetproposition skall ingå i lantmäteritaxan fr.o.m. år 2004.

Som en följd av vårt förslag till avgränsning av myndighetsutövningen inom fastighetsbildningen skapas möjlighet till upphandling av vissa förrättningsmoment. Härigenom kommer all extern medverkan i förrättningsprocessen att ske genom upphandling. De avtal om att medverka i vissa moment inom fastighetsbildningen, s.k. förrättningsmedverkan, som idag finns mellan lantmäteriet och drygt sjuttio kommuner upphör därmed när dessa avtal löper ut. Kommunal medverkan i förrättningsverksamheten får sedan ske på samma villkor som vid privata företags medverkan, dvs. genom upphandling, vilket ger enhetliga och tydliga spelregler. För sakägarna kan detta på kort sikt leda till både högre och lägre kostnader, beroende på hur nuvarande ersättning till kommunerna förhåller sig till ett marknadspris eller egenregiverksamhet. På längre sikt bör våra förslag på grund av ökad konkurrens ge sänkta kostnader för sakägarna.

Som en följd av våra förslag stiger kostnaderna för fastighetsägare som ansöker om lagfart eller annat inskrivningsärende med ca 20 procent i förhållande till 2002 års nivå. För den som ansöker om lagfart skulle en avgiftsökning på 20 procent innebära att avgiften ökade från 865 till 1 038 kronor. Vi bedömer att detta är en fullt rimlig avgiftsökning mot bakgrund av bl.a. tidigare underskott i avgiftssystemet och att avgifterna varit oförändrade sedan 1992.

#### 13.2.5 Kunder till uppdragsverksamheten

Vårt förslag att begränsa lantmäteriets uppdragsverksamhet innebär att en del av verksamhetens kunder måste finna nya vägar att få tillgång till önskade produkter och tjänster. Bland kunderna finns

huvudsakligen små och mellanstora kommuner (upp till ett 80-tal kommuner berörs), men också statliga myndigheter (främst Vägverket och Banverket) samt privata företag och privatpersoner.

Vi bedömer att den uppdragsverksamhet vi inte inkluderar i det offentliga åtagandet är konkurrensutsatt och att alternativa utförare därför kommer att vara tillgängliga omedelbart eller efter en kort omställningstid på marknaden. Dessutom är det att förvänta att flera delar av berörda verksamheter kommer att överföras intakta till andra aktörer och fortsätta att finnas tillgängliga på marknaden. Vidare är huvuddelen av Metrias uppdrag för kommunerna och i princip alla uppdrag för Vägverket och Banverket redan idag föremål för upphandling. Kommunerna har också möjlighet att bedriva aktuell verksamhet i egen regi eller i samverkan med andra kommuner.

För den största kundgruppen, kommunerna, väntar sannolikt efter en kortare övergångstid sänkta kostnader när flera privata aktörer blir aktiva på marknaden för lantmäteriverksamhet och geografisk informationsteknik.

### 13.2.6 Regionalpolitiska konsekvenser

Lantmäteriet utför idag via Metria och – i norra Sverige – via lantmäterimyndigheterna, mät- och karteringsuppdrag åt många mindre kommuner i glesbygd. Våra förslag innebär att denna uppdragsverksamhet bör överföras till privata huvudmän eller övertas av berörda kommuner, ensamma eller i samverkan.

Våra förslag får positiva regionalpolitiska konsekvenser så till vida att renodlingen av lantmäteriets uppdragsverksamhet ger bättre förutsättningar för en fungerande marknad för kart- och mätningsteknisk verksamhet även i områden utanför de större städerna.

Negativa regionalpolitiska konsekvenser kan uppstå om efterfrågan på aktuella produkter och tjänster i vissa delar av landet inte räcker som underlag för en privat marknad med fungerande konkurrens. Vissa kommuner kan då få högre kostnader för att täcka sina behov av kart- och mätningstekniska tjänster eller bli hänvisade till att bedriva verksamheten i egen regi. Våra förslag innebär dock inte att kommunerna tillförs några nya uppgifter.

För att underlätta övergången föreslår vi att begränsning och avskiljande av uppdragsverksamheten genomförs successivt med en

god framförhållning. I delar av Sverige där det kommersiella underlaget för kart- och mätningsteknisk verksamhet är svagare, kan Lantmäteriverket – om detta bedöms lämpligt med hänsyn till förrättningsverksamhetens krav – upphandla förrättningsmoment för att på så sätt ge marknaden ökad volym. Vi menar att detta är en lämpligare lösning än att vissa lantmäterimyndigheter i glesbygd bedriver uppdragsverksamhet åt kommunerna i anslutning till myndighetsutövningen inom fastighetsbildningen.

Begränsningen av uppdragsverksamhet i anslutning till fastighetsbildningen kan också innebära att det av ekonomiska skäl blir svårt att upprätthålla alla de lokala lantmäterikontor som idag har betydande uppdragsintäkter. Vi menar dock att en minskning av det stora antalet lokala kontor ändå måste ske för att kunna säkra en god kompetensförsörjning och skapa ett rationaliseringsutrymme som kan sänka kostnader och handläggningstider. Utvecklingen av Internet-tjänster och medborgarnas allt större vana vid att använda denna kanal för att effektivt hantera myndighetskontakter, skapar också nya möjligheter för att upprätthålla en god service även i glesbygd.

### 13.2.7 Personalkonsekvenser

Våra förslag om begränsning och avskiljande av uppdragsverksamheten inom Metria och vid lantmäterimyndigheterna berör mellan 235 och 285 anställda. Merparten av berörd personal bör tillsammans med verksamheterna på olika sätt kunna föras över i annan regi eller få andra uppgifter inom Lantmäteriverket. Inom delar av berörd uppdragsverksamhet är medelåldern hög, vilket också öppnar vissa möjligheter till avveckling genom naturlig avgång. Vidare bör personal som visar intresse för att driva delar av verksamheten vidare i egen regi så långt möjligt stödjas i detta.

När övergång av verksamhet i annan regi sker enligt 6 § lagen om anställningsskydd (LAS), förs anställningsavtal över till den nya arbetsgivaren om inte arbetstagaren motsätter sig detta.

Sammanförandet av Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna till en myndighet väntas i sig inte få några direkta personalkonsekvenser. Här, liksom vid överförandet av inskrivningsmyndigheterna till Lantmäteriverket, rör det sig personalmässigt om övergång av verksamhet enligt 6 § lagen om anställningsskydd (LAS). I samband med överföringen av inskriv-

ningsverksamheten till Lantmäteriverket behövs sannolikt nyrekrytering av juridiskt utbildad personal till de nya inskrivningskontoren.

Lantmäteriverkets närmare utformning av den regionala och lokala organisationen för fastighetsbildning och de ökade rationaliseringsmöjligheterna i den nya organisationen, kan däremot på sikt påverka personalbehovet.

### 13.2.8 Statsfinansiella konsekvenser

Vi har baserat våra förslag på att statens anslag till lantmäteriområdet inte skall öka utöver den nivå som enligt 2003 års ekonomiska vårproposition gäller fr.o.m. budgetåret 2004. Våra förslag innebär därför inga ökade utgifter för staten. Vi har dock förutsatt att Lantmäteriverkets ackumulerade myndighetskaper kan disponeras för reformer och investeringar.

Vårt förslag om att staten bör övergå från brutto- till netto-redovisning av intäkterna från expeditionsavgifterna påverkar både utgifts- och intäktsidan på statsbudgeten, men ger ingen saldo-förändring totalt sett. Anslagen till Lantmäteriverket, domstolsväsendet och Domstolverket bör, som tidigare nämnts, justeras ned i samband med att den nya principen genomförs.

### 13.2.9 Lantmäteriets ekonomi

Som vi konstaterat under 13.2.3 syftar våra förslag rörande expeditionsavgifterna till att Lantmäteriverket skall få ekonomiska möjligheter att slutföra uppbyggnaden av den grundläggande fastighetsinformationen samt utveckla kvaliteten i fastighetsregistret utan att kostnaderna för dessa infrastrukturinsatser belastar informationsanvändarna eller kräver ökade statliga anslag.

En effekt av övergången till nettoredovisning av expeditionsavgifterna blir att andelen avgiftsintäkter i Lantmäteriverkets finansiering ökar betydligt.

Sammanförandet av Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna till en gemensam myndighet med en ny regional organisation bör på sikt ge kostnadsminskningar som följd av administrativa förenklingar och ökade rationaliseringsmöjligheter. Möjligheten till upphandling av vissa förrättningsmoment ökar

ytterligare möjligheterna till rationalisering och kostnadsminskningar.

Kostnaderna för att begränsa och avskilja delar av lantmäteriets uppdragsverksamhet är mycket svåra att beräkna. De verksamheter som berörs verkar på olika marknader och det är omöjligt att på förhand bedöma hur kunder och presumtiva övertagare av verksamheterna kommer att agera. Marknaderna kommer att avgöra vilka intäkter som kan genereras genom försäljning av verksamheter, vilka intäktsbortfall som uppstår på grund av att kunder söker andra utförare och i vilken utsträckning personalen finner andra anställningar.

Vi har funnit att det inte är realistiskt att i detta skede försöka göra en beräkning av omstruktureringskostnaderna. Vi har i utvärderingen av det statliga lantmäteriets omstrukturering efter 1996 visat att omstruktureringskostnaderna då var omöjliga att med någon tillförlitlighet uppskatta på förhand.

Sänkta priser för den grundläggande geografiska informationen medför sannolikt under år 1 och möjligen även år 2 minskade intäkter för Lantmäteriverket. Användarna behöver viss tid för att anpassa sin efterfrågan till en ny prisnivå. En prissänkning på t.ex. 30 procent för den dyraste digitala produkten Fastighetskartan skulle utan efterfrågeökning orsaka en intäktsminskning på ca 10 mnkr. Varje ökning av efterfrågan reducerar detta intäktsbortfall. På några års sikt bedömer vi att efterfrågeökningen skall väga upp intäktsbortfallet.

Kostnaderna för inrättande av en Lantmäterinämnd, ett Geodataråd, ett Marknads- och konkurrensråd, en ny process för utveckling av den grundläggande informationen samt utarbetande av en marknads- och konkurrenspolicy, bedömer vi ryms inom de ekonomiska ramar som anslag och avgiftsintäkter ger.

Lantmäterinämndens verksamhet är i allt väsentligt att betrakta som en omprioritering av resurserna inom ramen för den anslagsfinansierade verksamhet vad gäller råd, stöd och tillsyn som Lantmäteriverket bedriver inom fastighetsbildningsområdet.

### 13.2.10 Övriga konsekvenser

Våra förslag har positiva konsekvenser för miljön, för arbetet mot brott, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen så till vida att

sänkta kostnader för grundläggande data ökar möjligheterna att utnyttja geografisk informationsteknik för att rationalisera och effektivisera arbetet inom dessa områden. Vår bedömning att satellitdata och fjärranalys fortfarande bör utgöra ett offentligt åtagande ger Lantmäteriverket möjlighet att fortsatt driva utvecklingen inom områden som är särskilt betydelsefulla för miljöarbetet.

Vi bedömer att våra förslag inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller den personliga integriteten.

### 13.2.11 Sammanfattning

Sammantaget anser vi att våra förslag ger tydliga positiva samhällsekonomiska effekter genom främst följande faktorer

- användningen av den grundläggande informationen ökar med ökad samhällsnytta som följd,
- ökad konkurrensneutralitet och ökat marknadsutrymme ger högre effektivitet och ökad tillväxt,
- utvecklingen av geografisk informationsteknik stimuleras och bidrar till rationaliseringar, effektiviseringar samt högre kvalitet inom en rad sektorer i samhället,
- transaktionskostnader på grund av otydligheter och misstänksamhet minskar,
- samordningen av den nationella informationsinfrastrukturen inom geodataområdet förbättras,
- processerna för utveckling av den grundläggande informationen blir mer effektiva och transparenta vilket ger förbättrade villkor för användarinflytande och statsmakternas insyn och styrning, samt
- förutsättningar för ytterligare rationaliseringar och sänkta priser inom förrättningsverksamheten skapas.

Omfattningen på ovanstående effekter har inte varit möjlig att kvantifiera.



# Författningsförslag

## **1 Förslag till Lag om ny beteckning på den statliga lantmäterimyndigheten**

Härigenom föreskrivs att bestämmelser i lag eller annan författning om lantmäterimyndigheten i länet efter utgången av år 2004 skall avse Lantmäteriverket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

## 2 Förslag till Lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)<sup>1</sup>

*dels* att 4 kap. 34 a § skall upphöra att gälla,

*dels* att 4 kap. 7 a §, 16 kap. 12 a § samt 19 kap. 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 7 a §<sup>2</sup>

Om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället skall handläggas av *lantmäterimyndigheten i länet*.

En sådan begäran skall göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen avslutats. Förrättningen skall då avbrytas och ärendet överlämnas till *lantmäterimyndigheten i länet*.

Om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället skall handläggas av *Lantmäteriverket*.

En sådan begäran skall göras hos förrättningslantmätaren innan förrättningen avslutats. Förrättningen skall då avbrytas och ärendet överlämnas till *Lantmäteriverket*.

Bestämmelserna i denna paragraf omfattar inte förrättningar som grundas på avtal om köp, byte eller gåva enligt 4 kap. jordabalken.

#### 34 a §<sup>3</sup>

*Lantmäterimyndigheten i länet får uppdra åt en annan statlig eller kommunal myndighet med kompetens inom lantmäteri-*

<sup>1</sup> Omtryckt 1992:1212.

<sup>2</sup> Paragrafen införd 1995:1394.

<sup>3</sup> Paragrafen införd 1995:1394.

området att utföra åtgärder enligt 4 kap. 25 § första stycket, 27 och 28 §§.

### 16 kap.

#### 12 a §<sup>4</sup>

Endast om det finns synnerliga skäl får en kommunal lantmäterimyndighets förrättning undanröjas på grund av att myndigheten handlagt ärendet i stället för att lämna över det till *den statliga lantmäterimyndigheten* enligt 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Endast om det finns synnerliga skäl får en kommunal lantmäterimyndighets förrättning undanröjas på grund av att myndigheten handlagt ärendet i stället för att lämna över det till *Lantmäteriverket* enligt 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

### 19 kap.

#### 5 §<sup>5</sup>

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i fastighetsregistrets allmänna del eller i en anordning som är ansluten till registret hos Lantmäteriverket, en inskrivningsmyndighet, en lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a §.

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i fastighetsregistrets allmänna del eller i en anordning som är ansluten till registret hos Lantmäteriverket, en inskrivningsmyndighet eller en lantmäterimyndighet.

Ersättningen skall efter skälighet sättas ned eller helt falla bort om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

En ägare eller rättighetshavare som drabbas av skada till följd av ett beslut om rättelsen enligt 4 § tredje stycket har rätt till ersättning av staten. Ersättning lämnas dock inte om den skadelidande med hänsyn till felets art eller andra omständigheter hade bort inse att fel förekommit.

<sup>4</sup> Paragrafen införd 1995:1394.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:233.

I fråga om ersättning som avses i denna paragraf äger 18 kap. 5 och 7 §§ jordabalken motsvarande tillämpning.

6 §<sup>6</sup>

Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del handläggs av lantmäterimyndigheten.

Ärenden *enligt denna lag* om att föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del handläggs av lantmäterimyndigheten.

*I 4 § lagen (2000:224) om fastighetsregister finns bestämmelser om behörighet att föra in och ta bort andra uppgifter i registret.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:233.

### 3 Förslag till Lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2000:224) om fastighetsregister skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 §

I 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken finns bestämmelser om vem som får föra in och ta bort uppgifter i fasthetsregistrets allmänna del och inskrivningsdel.

*Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får föra in och ta bort andra uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del än sådana som avses i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).*

Regeringen meddelar föreskrifter om vem som får föra in och ta bort uppgifter i fastighetsregistrets övriga delar liksom vem som får föra in och ta bort tilläggsinformation.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

#### 4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet  
*dels* att 1, 3, 5–8 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 §, och närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

##### *Nuvarande lydelse*

*Regeringen* får meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten.

*En kommun som vill* inrätta en kommunal lantmäterimyndighet *skall ge in en ansökan om tillstånd till Lantmäteriverket*. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla den utredning som behövs för ärendets prövning.

Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger ärenden om fasthetsbildning, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering inom komunen. Till *den statliga lantmäterimyndigheten i länet* skall dock överlämnas

##### *Föreslagen lydelse*

1 §  
*Lantmäterinämnden* får meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten.

3 §  
*Ansökan om tillstånd att* inrätta en kommunal lantmäterimyndighet *ges in till Lantmäterinämnden*. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla den utredning som behövs för ärendets prövning.  
*Lantmäterinämnden skall inhämta Lantmäteriverkets yttrande över ansökan.*

5 §  
Den kommunala lantmäterimyndigheten handlägger ärenden om fasthetsbildning, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering inom komunen. Till *Lantmäteriverket* skall dock överlämnas

1. förrättningar som avses i 4 kap. 7 a § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. förrättningar som avser flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden,
3. stora jord- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse,
4. andra särskilda förrättningar som av kompetens- eller resurs-skäl inte bör handläggas hos myndigheten.

Beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning får inte överklagas.

## 6 §

*Lantmäteriverket* utövar tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna.

*Lantmäterinämnden* utövar tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna.

## 7 §

Om en kommun inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet, skall kommunen anmäla detta till *Lantmäteriverket*. Kommunens tillstånd upphör att gälla vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in till *Lantmäteriverket*.

Om en kommun inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet, skall kommunen anmäla detta till *Lantmäterinämnden*. Kommunens tillstånd upphör att gälla vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan anmälan kom in till *nämnden*.

Om *Lantmäteriverket* medger det får verksamheten upphöra tidigare än vad som framgår av första stycket.

## 8 §

Om verksamheten vid lantmäterimyndigheten inte uppfyller de förutsättningar som anges i 2 § eller om myndigheten i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion, får kommunens tillstånd återkallas av *regeringen* efter anmälan från *Lantmäteriverket*.

Om verksamheten vid lantmäterimyndigheten inte uppfyller de förutsättningar som anges i 2 § eller om myndigheten i något väsentligt hänseende brister i sin myndighetsfunktion, får kommunens tillstånd återkallas av *Lantmäterinämnden*.

## 9 §

*Överklagande*

*Lantmäterinämndens beslut överklagas till regeringen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Marianne Christensson

Utredningen har strävat efter att tilldela det statliga lantmäteriet en konkurrensneutral roll. Det är bra. Dock kan vissa av utredningens förslag leda till allvarliga begränsningar i den kommunala samhällsservicen. Det gäller dels förslaget om att begränsa det statliga lantmäteriets möjligheter att utföra MBK-uppdrag åt kommunerna, dels förslaget om att införa möjligheter till upphandling av förrättningsmoment.

Varken den statliga myndighetsorganisationen eller Metria skall, enligt utredningens förslag, tillåtas utföra MBK-tjänster åt kommunerna. Kommuner med goda förutsättningar för nya marknadsetableringar kan på längre sikt eventuellt komma att gynnas av detta. I landets glesbygdsområden råder emellertid helt andra förutsättningar. Mitt förslag är att man för glesbygdsområdena medger statlig uppdragsverksamhet inom MBK-området i syfte att upprätthålla en fullgod lantmäteriservice i hela landet.

Vidare föreslår utredningen att förrättningsmoment skall kunna upphandlas på marknadsmässiga grunder. Förslaget innebär, enligt min mening, en begränsning av det kommunala handlingsutrymmet. Idag är kommunal förrättningsmedverkan en del i den avtalsbaserade långsiktiga samverkan som stat och kommun bedriver utifrån synsättet att hela förrättningen utgör myndighetsutövning. Insatt i ett helhetsperspektiv ingår fastighetsbildningen som en viktig del av samhällets informationsförsörjning, vilket utredningen tyvärr valt att bortse ifrån. Fastighetsbildningen spelar även en betydande roll i fysisk planering och plangenomförande. Kommunal förrättningsmedverkan liksom kommunal lantmäterimyndighet inrättas med bl.a. dessa motiv som grund. Med ovanstående helhetsperspektiv för ögonen och med dagens integrerade arbetsprocesser ser jag ingen möjlighet att betrakta fastighetsbildningen i sin helhet som någonting annat än myndighetsutövning.

Utredningens syfte med att tillåta upphandling av förrättningsmoment är att uppnå lägre förrättningskostnader för den enskilde sakägaren. Detta motverkas emellertid av att mervärdesskatt utgår för åtgärder som inte är myndighetsutövning. Sakägare i lantmäteriförrättningar är dessutom ofta beställare av bygglov, nybyggnadskarta och utstakning. Kommuner med förrättningsmedverkan kan här erbjuda sina medborgare en kostnadseffektiv och samlad service.

Mitt förslag är att kommuner med förutsättningar utifrån samhällsekonomiskt effektiva grunder, skall ha rätt att välja medverka i förrättningen. Detta gäller framförallt kommuner som tillämpar digital teknik. För övriga kommuner ser jag att dagens system baserat på överenskommelser bör tillämpas.

I avsnittet om grundläggande informationsförsörjning aktualiserar utredningen behov av ändringar i författningsreglering som gäller registrering av planer, bestämmelser mm. Detta leder till ökade kostnader för kommunerna. Jag vill i detta sammanhang betona kommunernas krav på finansiering enligt den s.k. finansieringsprincipen.

# Kommittédirektiv



Den statliga lantmäteriverksamheten

Dir.  
2002:86

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2002.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att bl.a.

- utvärdera den process som lett fram till dagens lantmäteriorganisation samt uppfyllelsen av de mål och riktlinjer riksdag och regering uttalat i samband därmed,
- beskriva vad som i framtiden bör vara syftet med det statliga lantmäteriets verksamhet,
- pröva, definiera och tydliggöra det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet,
- lämna förslag till i vilka organisatoriska former olika delar av den lantmäterianknutna verksamheten lämpligen bör bedrivas,
- utvärdera ändamålsenligheten i de finansierings- och avgiftssystem som nu tillämpas samt lämna förslag till nödvändiga förändringar,
- redovisa en målbild för den framtida lantmäteriverksamheten och dess finansiering samt
- redovisa en handlingsstrategi som syftar till att successivt anpassa verksamhet, organisation, verksamhetsform och finansiering till den framtagna målbilden.

## Bakgrund

Det statliga lantmäteriet består av Lantmäteriverket och en lantmäterimyndighet i varje län. I vissa kommuner finns härutöver en kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriverket ansvarar bl.a. för landets försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation samt för framställning och utgivning av information

från den allmänna kartläggningen. Verket ansvarar också för de geodetiska rikssystemen. Lantmäteriverket leder och utövar tillsyn över verksamheten vid lantmäterimyndigheterna i länen och de kommunala lantmäterimyndigheterna samt bedriver uppdragsverksamhet inom lantmäteriområdet.

Lantmäterimyndigheterna handlägger förrättningar, verkar för regional samordning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation och mättningsverksamhet samt ger råd och stöd inom verksamhetsområdet. Lantmäterimyndigheterna bedriver också viss uppdragsverksamhet.

Det statligt ägda bolaget Swedesurvey AB skall enligt sin bolagsordning bedriva verksamhet utomlands inom fastighetsområdet, mättnings- och kartläggningsområdet samt annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall därvid i första hand utnyttja resurser från det statliga lantmäteriet.

Det statliga lantmäteriets verksamhet finansieras genom anslag och avgifter. Den avgiftsfinansierade delen utgörs av såväl monopolverksamheter som konkurrensutsatta verksamheter.

Lantmäteriverksamheten har genomgått stora förändringar under den senaste tioårsperioden. Förändringarna har kommit till stånd till följd av riksdagens och regeringens beslut, teknikens och marknadens utveckling samt nya internationella relationer.

*Riksdagens ställningstaganden avseende verksamhet, organisation och finansiering m.m.*

Riksdagen har under det senaste decenniet fattat flera beslut som rör det statliga lantmäteriets verksamhet, organisation och finansiering. I juni 1993 bolagiserades den av dåvarande Statens lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata utomlands bedrivna uppdragsverksamheten varvid Swedesurvey AB bildades (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:BoU14, rskr. 1992/93:217). Bolaget ägs alltjämt i sin helhet av staten.

Riksdagen tog i mars 1994 ställning till en nioårig produktionsplan avseende målen för verksamheten inom landskapsinformationsområdet (prop. 1993/94:100 bil. 15, bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94:185). Ställningstagandet kan ses som samhällets beställning av landskapsinformation och omfattar en planperiod som går ut under år 2003.

I juni 1994 fattade riksdagen beslut om ny myndighetsorganisation inom området (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1993/94:375). Beslutet grundade sig bl.a. på det principbetänkande – Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) som utarbetats av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen (dir. 1993:11). Den nya myndighetsorganisation trädde i kraft den 1 januari 1996. En ny central myndighet bestående av delar av Statens lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata bildades. Vidare inrättades nya länsvisa lantmäterimyndigheter varvid de tidigare överlantmätarmyndigheterna samt fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna avvecklades.

Enligt riksdagsbeslutet skulle lantmäteriorganisationens uppgifter vara både myndighets- och uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamhet som kunde skada förtroendet för myndighetsutövningen eller som av andra skäl borde bolagiseras skulle avskiljas från myndigheterna och privatiseras. Härvid avsågs i första hand den kartografiska uppdragsverksamheten, den fristående förlagsverksamheten och den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten. Övrig uppdragsverksamhet samt produktion av databaser och allmänna kartor m.m. skulle tills vidare behållas inom myndigheten men hållas ekonomiskt och organisatoriskt åtskilda från övrig verksamhet. Produktion för den allmänna kartläggningen m.m. skulle i ökande utsträckning handlas upp i konkurrens. Vidare borde enligt propositionen i princip uppgifter om planer och bestämmelser i fastighetsregistret registreras av de beslutande myndigheterna.

Riksdagen beslutade därefter i maj 1995 om verksamhetens finansiering (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Till grund för beslutet låg bl.a. Lantmäteri- och inskrivningsutredningens slutbetänkande – Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering (SOU 1994:90). Riksdagens beslut innebar att användarna av fastighets- och landskapsinformation i ökande utsträckning skulle bidra till finansieringen av kostnaderna för drift och utveckling av informationsystemen. Avgifterna vid uttag av digitalt lagrad landskapsinformation skulle sänkas och avgifterna för tryckta kartor skulle höjas. Kostnaderna för fastighetsbildningen skulle liksom hittills betalas av berörda sakägare och en ny lantmäteritaxa baseras på tidsersättning. Lantmäteriverket har successivt anpassat avgiftsättningen till de av riksdagen uttalade riktlinjerna. Avgifterna vid

fastighetsbildning regleras numera i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Riksdagen bemyndigade samtidigt regeringen att genomföra en ombildning av den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten till aktiebolag samt att sälja aktier i bolaget. Verksamheten bolagiserades därefter och bolaget privatiserades i juni 1997. Övrig uppdragsverksamhet har däremot behållits inom verket.

Riksdagen beslutade vidare under hösten 1995 om huvudmannaskapet för fastighetsbildningsverksamheten. Beslutet innebär att ansvaret i princip skall vila på staten men att en kommun skall tillåtas svara för verksamheten i kommunen om vissa villkor är uppfyllda (prop. 1995/96:78, bet. 1993/94:BoU19, rskr. 1995/96:102). Till grund för beslutet låg Huvudmannaskapsutredningens (dir. 1995:9) betänkande Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun (SOU 1995:54). Lantmäteri verksamhet i kommunal regi regleras genom lagen (1995:1393) om kommunal lantmäteri myndighet. Sådan verksamhet bedrivs för närvarande i 38 kommuner.

Av betydelse för lantmäteri verksamheten är också olika beslut under senare år som rör IT-frågor mera generellt. Riksdagen har tagit ställning till mål och inriktning av IT-politiken (prop. 1999/2000:86, bet. 1999/2000:TU9, rskr. 1999/2000:256) varvid bl.a. anges att en strategi för samhällets informationsförsörjning skall utarbetas och förverkligas. Det statliga lantmäteriets verksamhet utgör en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur inom IT-området. Riksdagen har i den nationella IT-strategin pekat ut Sveriges fortsatta väg in i informations- och kunskapsamhället (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282). Riksdagen har också lagt fast riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Riksdag och regering har också vid flera tillfällen behandlat frågor om hur det offentliga åtagandet mera generellt skall avgränsas och definieras (se bl.a. prop. 1997/98:136).

#### *Några aktuella frågor/ärenden*

Sedan den nya lantmäteriorganisationen trädde i funktion har olika frågor om bl.a. verksamhetens omfattning, inriktning, bedrivande och finansiering aktualiserats. Riksdag och regering har i flertalet

fall ännu inte tagit ställning till dessa frågor eller till de förslag som i övrigt framkommit.

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av lantmäteriverksamheten som redovisas i rapporten *Det nya Lantmäteriet* (2000/01:10). Rapporten har remissbehandlats. Revisorerna har härefter föreslagit riksdagen att meddela regeringen vissa tillkännagivanden enligt följande.

- En utvärdering av omstruktureringen av det statliga lantmäteriet och av de konsekvenser denna haft för verksamheten bör genomföras.
- Regeringen bör undersöka möjligheterna att skapa tydligare organisatoriska och redovisningsmässiga indelningar av lantmäteriverksamheten och analysera hur kraven på särredovisning av konkurrensutsatt kommersiell verksamhet kan utformas.
- Förekomsten av lokal myndighetsservice samt riskerna med olika former av samverkanslösningar inom Lantmäteriverket bör utredas.
- Regeringen bör redovisa sin syn på en bolagisering av hela eller delar av den verksamhet Lantmäteriverket bedriver inom ramen för uppdrags- och produktionsenheten Metria samt analysera om anslagen till fastighetsregistreringen kan avvecklas.
- Lantmäteriverkets formella tillsyn bör tydliggöras och förstärkas.

Riksdagen har med anledning av revisorernas förslag i februari 2002 bl.a. beslutat att ge regeringen tillkänna att en översyn bör komma till stånd bl.a. vad gäller åtskillnaden mellan myndighetsutövningen och uppdragsverksamheten inom det statliga lantmäteriet samt omfattningen och inriktningen av tillsynsverksamheten inom området (2001/02:RR10, bet. 2001/02:BoU7, rskr. 2001/02:156).

I den ovan angivna propositionen om ny myndighetsorganisation uttalade regeringen att inskrivningsverksamheten på sikt bör föras från tingsrätterna till lantmäterimyndigheterna. Inskrivningsverksamheten har därefter till följd av riksdagens beslut i december 1999 koncentrerats till sju inskrivningsmyndigheter som är knutna till tingsrätterna på respektive ort (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 4, bet. 1999/2000:JuU1, rskr. 1999/2000:78). Domstolsverket är centralmyndighet för inskrivningsväsendet. Enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister är Lantmäteriverket numera ensamt personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret. Registret består bl.a. av en

allmän del (det tidigare fastighetsregistret) och en inskrivningsdel (det tidigare inskrivningsregistret). Lantmäteriverket anger i budgetunderlaget för 2002–2004 att verket tillsammans med Domstolsverket konstaterat att det är nödvändigt att snarast ersätta det nuvarande systemet för inskrivning och att utveckla ett nytt system som förutsätts finansieras genom intäkter från de expeditionsavgifter som tas ut vid inskrivningsmyndigheterna. Lantmäteriverket skall enligt verkets regleringsbrev för år 2002 påbörja arbetet med ett nytt inskrivningssystem.

Lantmäteriverket har i en skrivelse till Miljödepartementet i april 2000 bl.a. framhållit att det regelsystem som gäller för traditionella myndigheter passar mindre väl för lantmäteriverksamheten (M2000/1553/Hs). Med anledning av ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2001 har verket sedermera redovisat erfarenheterna av den gällande långsiktiga produktionsplanen inom landskapsinformationsområdet (M2001/4092/Hs). En generell slutsats är att formerna för beställning och uppföljning av det s.k. statsuppdraget behöver ses över och utvecklas. Lantmäteriverket har därefter i samma ärende redovisat en rapport, Modell för Statens beställning till Lantmäteriet. Modellen innebär att statens styrning i framtiden bör bestå av två moment, dels ett s.k. ägaruppdrag som anger myndighetens verksamhet och definierar verksamhetsområden, dels ett s.k. statsuppdrag som anger den beställning staten gör och anvisar medel för. Denna beställning bör enligt förslaget utformas som ett ”anslagskontrakt”.

Det statliga lantmäteriet bedriver uppdragsverksamhet i flera olika former. Lantmäterimyndigheterna i länen bedriver sålunda viss lokalt utförd uppdragsverksamhet. Lantmäteriverket bedriver konsult- och uppdragsverksamhet genom Metria som också svarar för huvuddelen av den produktion som äger rum inom ramen för statens åtagande inom landskapsinformationsområdet. Metrias verksamhet utökades vid årsskiftet 2001/2002 genom att Lantmäteriverket då förvärvade verksamheten i Satellus AB. Internationell lantmäteriverksamhet i statlig regi sker bl.a. genom Swedesurvey AB. Bolaget anlitar i stor utsträckning personal från det statliga lantmäteriet.

Lantmäteriverket fick i regleringsbrevet för år 1996 i uppdrag att redovisa hur användarnas inflytande över det grundläggande databasinnehållet skall utformas och utvecklas. Uppdraget har redovisats och Lantmäteriverkets rapport har remissbehandlats (In1997/1040/PL). Lantmäteriverket har också redovisat ett



uppdrag i regleringsbrevet för år 1997 att utarbeta en strategi för ajourhållning av innehållet i uppbyggda databaser (In1997/2699/PL, In1998/2223/PL). Lantmäteriverket har vidare med anledning av uppdrag i regleringsbrevet för år 1997 redovisat en utvärdering av den tillsyns- och stödverksamhet som Lantmäteriverket bedriver (M1999/142/Hs). Statskontoret och Riksrevisionsverket har avgivit yttranden över redovisningen.

Ekonomistyrningsverket har redovisat ett regeringsuppdrag att analysera finansieringen av den statliga lantmäteriverksamheten samt att föreslå principer för ett heltäckande och överskådligt avgiftssystem för verksamheten (M1999/405/Hs). Verket föreslår härvid bl.a. att kostnaden för fastighetsbildningsanknuten fastighetsregistrering bör integreras i underlaget för lantmäteritaxan och att regeringen under vissa förutsättningar bör överväga netto- eller bruttoredovisning på statsbudgeten av de offentligt reglerade avgifterna. Vidare bör enligt Ekonomistyrningsverket övervägas om stöd- och tillsynsverksamheten helt eller delvis skall vara avgiftsbelagd.

Riksdagen har beslutat att det skall genomföras en registerbaserad folk- och bostadsräkning och att denna skall föregås av en provverksamhet i Gävle kommun och Högalids församling i Stockholm (prop. 1995/96:90, bet. 1995/96:FiU6, rskr 1995/96:117). Enligt lagen (1995:1537) om lägenhetsregister har Lantmäteriverket det övergripande ansvaret för det lägenhetsregister som härvid krävs. Regeringen uppdrog under år 1999 åt Lantmäteriverket, Riksskatteverket och Statistiska centralbyrån att samordna förberedelserna för en registerbaserad folk- och bostadsräkning. Regeringen har vidare under år 2001 uppdragit åt nämnda myndigheter att utreda fortsatta förberedelser för en registerbaserad folk- och bostadsstatistik. Myndigheterna har redovisat uppdragen och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Lantmäteriverket har i regleringsbrevet avseende år 2002 fått i uppdrag att redovisa hur fastighetsregistret kan kompletteras med en miljödel med syftet att sprida miljöinformation och information om olika former av nya områdesskydd till olika användare. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2002.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har i sitt budgetunderlag för år 2003 angivit att olika myndigheter i dag tillämpar skilda modeller för finansiering av uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande av information. RAÄ anholder härför om en översyn av nuvarande

finansieringssystem avseende utvecklings- och driftskostnader (Ku/2002/535/Ka).

### Behov av en översyn

Det har nu gått över sju år sedan riksdagen fattade beslut om omstruktureringen av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten. Mål och riktlinjer för verksamhetens organisation och finansiering har bl.a. preciserats i regeringsbeslut om utredningsdirektiv, propositioner och regleringsbrev. Genomförandet av omorganisationen har varit förenat med olika problem av ekonomisk, administrativ, teknisk och juridisk art. Omstruktureringen har också på olika sätt medfört konsekvenser för verksamheten och påverkat den bild som omvärlden har av det statliga lantmäteriet. Samtidigt har under den tid den nya organisationen verkat förutsättningarna för offentlig verksamhet förändrats. Det gäller inte minst inom IT-området och till följd av den pågående internationaliseringen. De mål och riktlinjer som legat till grund för statsmakternas ställningstaganden om lantmäteriverksamheten i samband med omstruktureringen kan därför nu behöva ses över.

Det är angeläget att förändringsarbetet i statsförvaltningen följs upp. I den tidigare nämnda av Riksdagens revisorer utarbetade rapporten Det nya Lantmäteriet efterlyses en utvärdering av omstruktureringen inom lantmäteriområdet. Genom att belysa konsekvenserna av genomförda organisatoriska förändringar och sprida erfarenheter från förändringsarbetet kan kunskap från omstruktureringen av det statliga lantmäteriet tillgodogöras andra delar av statsförvaltningen. Konsekvenserna och erfarenheterna bör också kunna läggas till grund för ställningstaganden rörande den framtida lantmäteriverksamhetens avgränsning, utformning, inriktning och bedrivande samt dess finansiering. Riksdagens revisorer har också fäst uppmärksamhet vid ytterligare förhållanden vad avser lantmäteriverksamhetens avgränsning och bedrivande m.m. som det finns anledning att studera vidare.

Det kan vidare noteras att den nioåriga produktionsplan som legat till grund för Lantmäteriverkets verksamhet inom landskapsinformationsområdet nu närmar sig sin slutpunkt under år 2003. Det finns därför skäl att bl.a. med stöd av erfarenheterna av den hittillsvarande planen samt med utgångspunkt i den tekniska utvecklingen och i omvärldens framtida behov av lantmäteritjänster

närmare analysera vilka tjänster och produkter som i framtiden bör tillhandahållas inom ramen för ett offentligt åtagande inom hela lantmäteriområdet. I och med fullföljandet av produktionsplanen har en för landet gemensam databas för landskaps- och fastighetsinformation i skalområdet 1:10 000–1:50 000 byggts upp. Verksamheten kommer därmed in i ett nytt skede där inriktningen framgent bör vara att säkerställa och komplettera baserna samt att kvalitetssäkra och inte minst ajourhålla databasinnehållet.

Statskontoret har i rapporten Staten som kommersiell aktör (2000:16) föreslagit att Lantmäteriverkets myndighetsuppgifter skall definieras, att gränsen mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet skall klargöras samt att lämpliga delar av uppdragsverksamheten skall bolagiseras. Konkurrensverket har i rapporten Konkurrensen i Sverige under 1990-talet (2001:1) berört verksamheten vid Lantmäteriverket och bl.a. föreslagit att myndighetsuppgifter skall avskiljas organisatoriskt och redovisningsmässigt från konkurrensutsatt verksamhet.

Lantmäteriverksamheten finansieras i dag med anslag och avgifter. De avgiftssystem som tillämpas för olika delar av verksamheten är inte enhetligt utformade och bygger inte på enhetliga principer. De kostnadsunderlag som ligger till grund för beräkning av avgifterna enligt de olika avgiftssystemen är oklart definierade. För viss verksamhet tillämpas bruttoredovisning och för annan nettoredovisning. Ekonomistyrningsverket har i den tidigare nämnda rapporten (M1999/405/Hs) pekat på att det kan finnas motiv för att förändra de nu tillämpade avgiftssystemen. För en översyn talar också de investeringar som bedömts erforderliga inom inskrivningsområdet samt Riksantikvarieämbetets begäran om en översyn av nuvarande finansieringssystem.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns behov av en utvärdering av den genomförda omstruktureringen av lantmäteriverksamheten. Det finns vidare ett klart behov av en närmare analys av innehållet i och de framtida förutsättningarna för de olika verksamhetsområden som ingår i det statliga lantmäteriets uppgifter. Mot bakgrund av en sådan analys bör eftersträvas en tydlig gräns mellan sådan grundläggande lantmäterianknuten verksamhet som staten, genom det statliga lantmäteriet skall ansvara för och sådan verksamhet som andra aktörer i samhället kan och bör svara för. Vidare krävs underlag inför ställningstaganden till hur verksamheten skall bedrivas och hur den skall finansieras. En särskild utredare bör därför tillkallas med huvudsaklig uppgift att göra en

uppföljning av den genomförda omorganisation samt en översyn av det offentliga åtagandet och formerna för utförandet och finansieringen av olika delar av lantmäteriverksamheten.

## Uppdraget – utgångspunkter och riktlinjer

### *Allmänna utgångspunkter*

De tjänster i form av geodetiska nät, fastighetsbildning samt landskaps- och fastighetsinformation m.m. som traditionellt tillhandahålls av det statliga lantmäteriet är en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Uppbyggnad, vidmakthållande och utveckling av denna infrastruktur har betydelse i en lång rad tillämpningar inom bl.a. den svenska statsförvaltningen, kommunerna, forskning och utbildning, de areella näringarna, transport- och kommunikationssektorn, konsult- och tjänstesektorn, fastighets- och försäkringsområdet och inom bankväsendet. Tjänsterna har därmed en stor betydelse bl.a. för samhällsplaneringen, näringslivets utveckling och för tillväxten i olika delar av landet. De bidrar också till en ökad sysselsättning bl.a. inom teknik- och informationsförsörjningsområdena.

Tillgång till lätt tillgänglig, aktuell och kombinerbar information har vidare betydelse för effektivisering av olika verksamheter och bidrar till att höja kvaliteten i olika former av beslutsunderlag. Som ett led i uppbyggnaden av ett kunskaps- och informationssamhälle utgör den också en viktig förutsättning för förverkligandet av de tre dimensionerna den ekologiska, sociala, inklusive kulturella, och ekonomiska i en hållbar utveckling. Utformningen av och innehållet i det statliga lantmäteriets tjänster måste ständigt anpassas med utgångspunkt i bl.a. den tekniska utvecklingen och de förändrade krav som ställs från olika delar av samhället.

Staten har ett övergripande ansvar för detta. En väl fungerande verksamhet inom området är dock av gemensamt intresse för stat, kommun, näringsliv, kreditinstitut, organisationer och enskilda. Det offentliga åtagandet kan anses utgöra en precisering av vad staten inom detta område bör ta ansvar för. Det är ur olika utgångspunkter angeläget att detta åtagande och verksamhetens närmare omfattning och inriktning definieras och tydliggörs. Åtagandets omfattning bör bl.a. grunda sig på samhällsekonomiska bedömningar. Andra skäl för staten att ta på sig uppgifter i sam-

hället finns utvecklade i departementspromemorian Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53). En modell som stöd för att avgöra när information skall anses vara ett offentligt åtagande m.m. redovisas i departementspromemorian Samhällets grundläggande information (Ds 2000:34). Det är viktigt att de framtida behoven av tjänster blir tillgodosedda på ett så rationellt och kostnads-effektivt sätt som möjligt.

Lantmäteri verksamhet är en långsiktig och kontinuerligt pågående verksamhet. De tjänster som verksamheten tillhandahåller är i stor utsträckning att betrakta som infrastrukturella. Verksamheten har också betydelse i kris- och krigsförhållanden. Långsiktiga planer bör därför reglera verksamheten och genomförandet av planerna garanteras genom att det långsiktiga totala medelsbehovet tryggas med anslag och där så är lämpligt avgifter.

Det är samtidigt viktigt att de framtida behoven av tjänster inom lantmäteriområdet blir tillgodosedda på ett så rationellt sätt som möjligt. Utförandet av det offentliga åtagandet bör ske på ett optimalt sätt vilket bl.a. innebär att produktion och tillhandahållande av tjänster skall ske på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt samtidigt som kraven på kvalitet och tidsmässigt utförande tryggas. Härvid utgör bl.a. principen om registrering vid källan en viktig utgångspunkt.

Med utgångspunkt i de behov m.m. som redovisats ovan och de förutsättningar som gäller för olika delar av verksamheten bör utredarens uppdrag resultera i ett förslag som täcker en helhet vad avser målangivelser, en definition av det offentliga åtagandets omfattning, verksamhetsformer samt val av finansieringssystem m.m. Denna helhet kan redovisas som alternativa förslag som vart och ett täcker motsvarande helhet.

Viktiga utgångspunkter vid utredningsarbetets genomförande är bl.a. vad Riksdagens revisorer anfört i rapporten Det nya Lantmäteriet, remissinstansernas synpunkter på rapporten, revisorernas förslag till riksdagen samt riksdagens beslut med anledning av rapporten. De krav som kan följa av EG:s konkurrens- och statsstödsregler bör vidare beaktas liksom vad som i övrigt anförts under rubriken Behov av en översyn.

*Utvärdering av omstruktureringen*

Utredaren bör inledningsvis redovisa de utgångspunkter, syften, mål och riktlinjer som angivits för de genomförda reformerna inom lantmäteriområdet. Vidare bör en bred omvärldsanalys företas varvid bl.a. önskemål och synpunkter från nuvarande och presumtiva användare och konsumenter av olika former av lantmäteritjänster, samarbetspartners och konkurrenter bör redovisas. Omvärldsanalysen bör också innehålla en redogörelse för internationella regelverk och förhållanden samt den tekniska utvecklingen inom lantmäteriområdet. Särskilt bör beaktas de initiativ som under senare tid tagits inom EU rörande såväl geografisk information som fastighetsinformation. Vidare bör utredaren redovisa och beakta riksdagens och regeringens förvaltningspolitiska ställningstaganden som kan beröra lantmäteriverksamheten, verksamhetsformerna för denna samt de finansieringssystem som tillämpas inom lantmäteriområdet.

Med utgångspunkt bl.a. i dessa förhållanden skall utredaren göra en utvärdering av den genomförda omstruktureringen (omorganisation och ny finansiering) av det statliga lantmäteriet. Utredaren skall härvid bl.a. analysera

- den process som lett fram till dagens lantmäterioorganisation,
- relevansen i och uppfyllelsen av mål och riktlinjer m.m. vad avser organisation och finansiering,
- konsekvenserna av ombildningen för olika delar av verksamheten samt
- effektiviteten (tid, kostnad, personal, produktivitet m.m.) i de olika delarna av den process som lett fram till dagens förhållanden.

I samband härmed bör bl.a. de samhällsekonomiska effekterna och andra mätbara effekter av genomförda förändringar vad avser prestationer, nytta, kvalitet och kostnader redovisas.

Denna första del av uppdraget syftar till att tjäna som underlag för en andra etapp i utredningen som bl.a. bör resultera i en avgränsning av det offentliga åtagandet inom det område där lantmäterioorganisationen verkar.

*Verksamhetsområde och det offentliga åtagandet*

Hittillsvarande ansatser att precisera det offentliga åtagandet omfattar i huvudsak Lantmäteriverkets roll inom informationsförsörjningsområdet. Det finns dock starka skäl som talar för att det offentliga åtagandets omfattning bör definieras och tydliggöras också vad gäller övrig av det statliga lantmäteriet bedriven verksamhet. Härvid avses bl.a. förrättnings- och registreringsverksamhet, utveckling, tillsyn, stöd och rådgivning samt vissa arkivfrågor.

Förutsättningarna för olika delar av verksamheten varierar. För de delar som utgör myndighetsutövning och som i hög grad kan beröra enskilda intressen är rättssäkerhetsfrågorna av särskild betydelse. Sådana delar av verksamheten bör bedrivas i offentlig regi och utgör därmed en del av det statliga lantmäteriets kärnverksamhet.

Inom fastighetsbildningsområdet vilar nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun bl.a. på lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. En viktig del i beredningen av frågan om huvudmannskapet var att skapa en väl fungerande och över tiden stabil organisation. För att ge frågan en så bred förankring som möjligt bereddes den med medverkan av bl.a. riks- och kommunalpolitiska företrädare, vilka samtliga stod eniga bakom de principer lagstiftningen bygger på. I flertalet kommuner med egen lantmäterimyndighet har myndigheten inrättats först under 1998 eller senare. Utgångspunkten för utredningsarbetet är att nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun i princip skall ligga kvar.

En annan utgångspunkt för utredningsarbetet är att också nuvarande ansvarsfördelning mellan inskrivningsmyndigheterna och de länsvis organiserade lantmäterimyndigheterna skall ligga fast. Inskrivningsverksamheten förutsätts således också fortsatt vis bedrivas på de orter till vilka myndigheterna nyligen lokaliserats. Mot bakgrund av bl.a. det av Lantmäteriverket och Domstolsverket redovisade behovet av utveckling av och investeringar i fastighetsregistrets inskrivningsdel bör utredaren redovisa förslag till hur bl.a. de verksamhetsmässiga och finansiella sambanden mellan inskrivningsverksamheten och övrig lantmäterianknuten verksamhet bör utvecklas i framtiden.

Med dessa förutsättningar skall utredaren redovisa en i omvärlden väl förankrad målbild för den framtida statligt bedrivna lantmäteriverksamheten. Utredaren skall vidare klarlägga det

statliga lantmäteriets framtida roll i samhället och definiera det offentliga åtagandets omfattning, innehåll och tidsmässiga utförande inom samtliga lantmäteriverksamhetens delområden. Här ligger bl.a. att pröva och värdera gränsen för åtagandet i förhållande till privata aktörer.

En utgångspunkt för att bedöma det offentliga åtagandets omfattning bör vara att ta del av och vidareutveckla tidigare utförda samhällsekonomiska studier inom området. Härvid bör bl.a. verksamhetens betydelse för näringslivet och för tillväxt och sysselsättning beaktas liksom möjligheterna att med hjälp av ny teknik effektivisera olika delar av offentlig och annan verksamhet. Även verksamhetens möjligheter i övrigt att främja en hållbar utveckling bör analyseras.

En annan utgångspunkt bör vara att åstadkomma en tydligare gräns mellan offentliga uppgifter och sådana tjänster som med fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom det allmännas försorg. De särskilda krav som samhället ställer på lantmäterianknutna tjänster och grundläggande information vad gäller aktualitet, kvalitet och tillgänglighet i hela landet skall härvid beaktas. Inom ramen för sådan verksamhet som bör betraktas som myndighetsuppgifter skall utredaren vidare klarlägga gränsen mellan myndighetsutövning och sådan verksamhet som kan utföras av annan eller handlas upp i konkurrens.

Utredaren skall redovisa skälen för att en viss verksamhet bör betraktas som ett offentligt åtagande. Utredaren bör även redovisa förslag till mål för lantmäteriverksamhetens olika delområden.

Utredaren bör göra en översyn av de begrepp och den terminologi som används inom området i syfte att anpassa nomenklaturen till den moderna tekniken och för att få en tydligare begreppsstruktur. Exempel på sådana begrepp är allmänna kartor, landskapsinformation, myndighetsservice samt råd, stöd och tillsyn. Vidare bör innebörden av begreppet ekonomisk balans klarläggas inom lantmäteriverksamhetens olika delområden.

Utredaren bör även redovisa en strategi för att uppnå redovisad målbild bl.a. innefattande förslag som utvisar hur den statliga beställningen av lantmäterianknutna tjänster bör utformas.



*Verksamhetsformer*

I uppdraget ingår att lämna förslag till dels hur det offentliga åtagandet bör utföras, dels i vilka organisatoriska former verksamheten bör bedrivas. En utgångspunkt är härvid att behovet av tillgänglighet till fastighetsbildningstjänster och fastighetsrättslig kompetens samt till grundläggande fastighets- och landskap-information till låga omkostnader skall tillgodoses i hela landet. Andra viktiga utgångspunkter är behovet av ökad kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet vid utförandet. Rättssäkerhet och kvalitet skall präglade den verksamhet som det statliga lantmäteriet bedriver.

När det gäller verksamheten inom informationsförsörjningsområdet skall utredaren bl.a. redovisa lämpliga verksamhetsformer för ajourhållningen av register och andra databaser. Härvid bör bl.a. frågor om när, var och hur ajourhållningen skall ske och vem som skall ombesörja den samt principerna och villkoren för extern ajourhållning belysas och konsekvensbeskrivas. Vidare bör eventuella hinder mot en ökad användning av principen om registrering vid källan redovisas liksom sådana förslag som visar hur de hinder som ej kräver författningsändring bör undanröjas. I denna del skall också prövas och analyseras olika former för samverkan och samordning mellan myndigheter och andra organisationer. Förslag bör lämnas på hur användarnas inflytande och medverkan kan tillvaratas och stärkas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att minska riskerna för att samma information registreras hos olika myndigheter, vilket leder till nackdelar för användare och ökade kostnader för staten. I samband med en sådan analys bör också redovisas på vilka villkor de produkter och tjänster som ingår i det offentliga åtagandet bör tillhandahållas.

Uppdraget innefattar även att pröva och redovisa förslag till hur olika delar av det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet skall fullgöras. Härvid ingår bl.a. att analysera för- och nackdelar med att föra bort delar av utförandet från myndigheten.

Utredaren skall även pröva och redovisa förslag till hur den produktions- och uppdragsverksamhet som bedrivs inom olika delar av Lantmäteriverkets organisation, de länsvis organiserade lantmäterimyndigheterna och Swedesurvey AB lämpligen bör bedrivas i framtiden. För- och nackdelar med alternativa lösningar bör härvid redovisas. Förslag som förutsätter att hela eller delar av sådan verksamhet skall ligga kvar inom myndigheterna skall härvid

även redovisa hur verksamheten lämpligen organiseras och hur verksamhetens ekonomiska redovisning bör ske. Den genomförda omvärldsanalysen, tidigare utredningar om verksamhetsformer och erfarenheterna av bolagiseringar samt av upphandling av verksamhet i konkurrens m.m. bör ligga till grund för utarbetade förslag.

### *Finansieringssystem*

Utredaren skall utvärdera ändamålsenligheten i de finansierings- och avgiftssystem som nu tillämpas samt redovisa ett förslag till ett heltäckande, enkelt och redovisningsmässigt överskådligt system av avgifter och ett långsiktigt hållbart system för finansiering av olika delar av den inom det statliga lantmäteriet bedrivna verksamheten. Utredaren skall därvid redovisa förslag vad avser avgränsning av sådan verksamhet som bör finansieras med anslag, tjänster som bör finansieras med avgifter och tjänster som bör finansieras på annat sätt. I samband härmed skall också redovisas på vilka villkor de olika produkter och tjänster som ingår i det offentliga åtagandet bör tillhandahållas.

Vad beträffar det statliga lantmäteriets uppgift att tillhandahålla grundläggande fastighets- och landskapsinformation bör härvid en utgångspunkt vara att mot bakgrund av informationens karaktär som en kollektiv nytta pröva möjligheten och konsekvenserna av att tillämpa den av riksdagen beslutade principen om att avgiften vid tillhandahållande skall grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:296) och att användarens avgift skall grunda sig på en marginalkostnad. Utredaren bör också pröva möjligheten och konsekvenserna av att grunda avgiften på principen om full kostnadstäckning i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191).

Uppdraget innefattar vidare bl.a. att utarbeta förslag till uppbyggnad av lämpliga delsystem för uttag av avgifter och att inom respektive delsystem ange kostnadsunderlagets innehåll och utformning. Transparens bör skapas mellan kostnader och intäkter och mellan prestation och avgifter. Samtidigt skall prövas om avgiftsfinansieringen totalt sett kan ökas och anslagsfinansieringen minskas samt om verksamheten kan bli mindre beroende av direkta statliga anslag. Effekter för användarna skall härvid analyseras. Vidare skall bl.a. vad som är att betrakta som offentligrättslig verksamhet analyseras och förslag utarbetas avseende hur verksamheten

framgent bör budgeteras och redovisas. Ekonomistyrningsverket har utarbetat en rapport Att styra avgiftsbelagd verksamhet (ESV 2000:21) som kan tjäna som vägledning i detta sammanhang.

### Arbetets genomförande och tidsplan

Utredaren skall i sitt arbete samråda med de myndigheter, banker och kreditinstitut, näringsliv, andra organisationer och representer för andra grupper som på olika sätt är berörda av lantmäteriverksamheten. Utredaren skall vidare hålla sig informerad om de utredningar m.m. som pågår inom ifrågavarande och angränsande områden. Berörda personalorganisationer skall hållas informerade om utredningsarbetet och härvid beredas tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall kostnadsberäkna och i övrigt beskriva de konsekvenser som förslagen medför på kort och lång sikt för staten, kommunerna, näringslivet och för övriga intressenter. I den mån utredaren redovisar förslag som får betydelse för miljön skall en miljöbedömning göras. I utredarens redovisning skall eventuella författningsförslag, med de begränsningar som angivits ovan, ingå. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten eller kommunerna skall utredaren föreslå en finansiering. Vidare skall i berörda delar förslagens förenlighet med EG:s konkurrens- och statsstödsregler redovisas.

Utredaren skall redovisa första etappen av sitt arbete, som i huvudsak skall bestå av en utvärdering av omstruktureringen samt av en omvärldsanalys, i ett delbetänkande senast den 1 maj 2003. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 september 2003.

(Miljödepartementet)

# Kommittédirektiv



## Tilläggsdirektiv till Lantmäteriutredningen

Dir.  
2003:47

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2003.

### Samlad redovisning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 juni 2002 (dir. 2002:86) tillkallade statsrådet Sommestad en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och lämna förslag om den statliga lantmäteriverksamheten. Utredningen, som har antagit namnet Lantmäteriutredningen (M 2002:04), skall enligt direktiven i ett delbetänkande senast den 1 maj 2003 redovisa en utvärdering av den omstrukturering av lantmäteriverksamheten som genomförts samt en omvärldsanalys. Uppdraget skall i övrigt redovisas senast den 1 september 2003.

Utredningen har genom en skrivelse den 6 februari 2003 begärt att villkoren för redovisning av utredningsarbetet ändras så att utredningen kan redovisa sitt arbete i ett samlat slutbetänkande i stället för i två separata betänkan.

Med ändring av det i direktiven beslutade kravet på ett delbetänkande skall utredningen redovisa uppdraget också när det gäller utvärdering och omvärldsanalys i utredningens slutbetänkande.

(Miljödepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Lantmäteriutredningen  
(M 2002:04)**

**Dir.  
2003:103**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2003.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 juni 2002 (dir. 2002:86) tillkallade statsrådet Sommestad en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och lämna förslag om den statliga lantmäteriverksamheten. Utredningen, som har antagit namnet Lantmäteriutredningen (M 2002:04), skall enligt direktiven redovisa ett slutbetänkande senast den 1 september 2003.

Utredningen har genom en skrivelse den 29 juli 2003 begärt att villkoren för redovisning av utredningsarbetet ändras så att tidpunkten för utredningens slutbetänkande senareläggs från den 1 september 2003 till den 15 november 2003.

Med ändring av den i direktiven beslutade tidpunkten för att redovisa uppdraget skall utredningen slutredovisa uppdraget senast den 15 november 2003.

(Miljödepartementet)