

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen bemyndigade den 19 juni 2002 statsrådet och chefen för Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och lämna förslag rörande den statliga lantmäteriverksamheten.

Som särskild utredare förordnades generaldirektören Jane Cederqvist fr.o.m. den 1 juli 2002. Som sakkunnig förordnades departementsrådet Kerstin Kåks fr.o.m. den 1 oktober 2002. Som experter förordnades fr.o.m. den 1 oktober 2002 organisationsdirektören Pia Bergdahl, kanslirådet Christer Berggren, överstelöjtnanten Lennart Bergh, civilingenjören Marianne Christensson, IT-strategen Mats Domvall, t.f. enhetschefen Malin Eriksson, ämnesrådet Monica Helander, planeringschefen Bengt Kjellson, bankdirektören Lars Lindgren, departementssekreteraren Jens Magnusson, chefen för ULI Patrik Ottoson, departementssekreteraren Jörgen Samuelsson, avdelningsrådet Per-Arne Sundbom och kanslirådet Helena Swenzén.

Som huvudsekreterare åt utredningen förordnades fr.o.m. den 9 september 2002 departementssekreteraren Mattias Jarl och som sekreterare den 16 september 2002 funktionsschefen Margareta Lindquist.

Regeringen beslutade den 3 april 2003 i tilläggsdirektiv (2003:47) om en samlad redovisning av uppdraget och den 28 augusti 2003 (dir. 2003:103) om förlängd tid för uppdraget.

Regeringen har till utredningen den 3 april 2003 överlämnat en skrivelse från Domstolsverket.

Utredningen har antagit namnet Lantmäteriutredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111). Betänkandet finns även tillgängligt på www.sou.gov.se.

Särskilt yttrande har avgetts av Marianne Christensson.
Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2003

Jane Cederqvist

/Mattias Jarl
/Margareta Lindquist

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Inledning	29
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Utredningsarbetet.....	29
1.3 Betänkandets uppläggning.....	30
2 Lantmäteri i Sverige och några andra länder	31
2.1 Övergripande om lantmäteriets mål och uppgifter.....	31
2.2 Organisation.....	32
2.3 Verksamhet.....	34
2.3.1 Fastighetsindelning.....	34
2.3.2 Landskaps- och fastighetsinformation	35
2.3.3 Uppdragsverksamhet.....	39
2.3.4 Totalförsvaret, skydd och beredskap.....	41
2.4 Finansiering	42
2.5 Styrning och redovisning.....	45
2.6 Angränsande verksamheter	46
2.7 Lantmäteriverksamhet i några andra länder	51
3 Omvärldsanalys	67
3.1 Europeisk och internationell utblick	67
3.2 IT-politiken	80

3.3	Teknisk utveckling inom området	83
3.4	Användarnas synpunkter	88
3.5	Konkurrenternas syn på lantmäteriet.....	98
3.6	Framtida behov.....	102
4	Samhällets nytta av verksamheterna	107
4.1	Infrastrukturperspektivet	107
4.2	Samhällsekonomiska studier.....	108
5	Vissa regelverk och riktlinjer för statlig verksamhet.....	119
5.1	Inledning.....	119
5.2	Förvaltningspolitiska utgångspunkter	119
5.3	Konkurrenspolitiska aspekter.....	120
5.4	Kriterier för bolagisering	125
5.5	Villkor för olika verksamhetsformer.....	126
5.6	Regler och riktlinjer för avgiftsbelagd verksamhet	130
6	Utvärdering av det statliga lantmäteriets omstrukturering.....	143
6.1	Inledning.....	143
6.2	Lantmäteri- och inskrivningsutredningen	144
6.3	Det statliga lantmäteriet före omstruktureringen.....	146
6.4	Lantmäteri- och inskrivningsutredningens förslag	150
6.5	Statsmakternas beslut om omstrukturering	152
6.6	Konsekvenser och måluppfyllelse	159
6.7	Fastighetsbildning och fastighetsregistrering.....	167
6.8	Den grundläggande informationen	180
6.9	Konkurrensutsatt uppdragsverksamhet.....	191

6.10	Slutsatser.....	203
7	Målbild och utgångspunkter	211
7.1	Inledning.....	211
7.2	Nuvarande målbild för det statliga lantmäteriet	211
7.3	Utgångspunkter för det framtida offentliga åtagandet.....	215
7.4	Målbild för den framtida lantmäteriverksamheten	222
7.4.1	Allmänt.....	222
7.4.2	Det övergripande målet är ökad samhällsnytta.....	223
7.4.3	Grundläggande och varaktiga verksamhetsmål.....	224
7.4.4	Särskilda mål för lantmäteriverksamheten	225
7.4.5	Verksamhetsgren Fastighetsindelning	226
7.4.6	Verksamhetsgren Inskrivningsverksamhet	229
7.4.7	Verksamhetsgren Informationsförsörjning	229
7.4.8	Verksamhetsgren Uppdrag	234
8	Fastighetsbildning och fastighetsregistrering	237
8.1	Det offentliga åtagandet	237
8.1.1	Närmare om verksamheterna.....	237
8.1.2	Motiv för det offentliga åtagandet.....	238
8.1.3	Dansk utblick.....	239
8.1.4	Privat fastighetsbildning i Sverige?.....	240
8.2	Myndighetsutövning och extern medverkan	242
8.2.1	Tidigare överväganden och ställningstaganden.....	242
8.2.2	Gällande regelverk	244
8.2.3	Extern medverkan i förrättningsverksamheten	245
8.2.4	Avgränsning mot myndighetsutövningen.....	246
8.2.5	Upphandling av förrättningsmoment.....	247
8.2.6	Effekter av upphandling	248
8.3	Myndighetsstruktur och organisation	250
8.3.1	Den regionala och lokala lantmäteriverksamheten...	251
8.3.2	Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna	252
8.3.3	Utvecklingen inom andra statliga myndigheter.....	253
8.3.4	Lantmäteriverkets skrivelse.....	254
8.3.5	Krav på lantmäteriorganisationen.....	255
8.3.6	För- och nackdelar med dagens organisation	256

8.3.7	Alternativa organisationslösningar	259
8.3.8	Rättssäkerhetsaspekter	261
8.3.9	En ny myndighetsstruktur och organisation	263
8.3.10	Konsekvenser av en enmyndighetsmodell.....	265
8.4	Fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet	266
8.4.1	Tidigare överväganden och ställningstaganden.....	267
8.4.2	Nuvarande styrning och reglering	268
8.4.3	Lokal myndighetsservice i dag	269
8.4.4	Lantmäterimyndigheterna och Metria.....	271
8.4.5	Marknads- och konkurrensförhållanden	272
8.4.6	Argument för och emot myndighetsservicen	274
8.4.7	Utgångspunkter och handlingsalternativ	276
8.4.8	Avgränsning av uppdragsverksamheten	280
8.4.9	Motiv för den föreslagna avgränsningen	281
8.4.10	Uppdragsverksamhet utanför bemyndigandet.....	283
8.5	Råd, stöd och tillsyn.....	288
8.5.1	Lantmäteriverkets uppgifter.....	288
8.5.2	Verksamheterna	289
8.5.3	Närmare om tillsynsuppgifterna	290
8.5.4	Tidigare erfarenheter och iakttagelser	292
8.5.5	Den framtida tillsynen	295
8.5.6	En Lantmäterinämnd med tillsynsansvar för fastighetsbildningen.....	297
9	Grundläggande informationsförsörjning	305
9.1	Det offentliga åtagandet	305
9.1.1	Inledning.....	305
9.1.2	Grundläggande motiv	305
9.1.3	Vad är grundläggande information?.....	312
9.1.4	Gränsdragningen mot vidareförädling.....	316
9.2	Från uppbyggnad till informationsutveckling.....	321
9.2.1	Tillgången till grundläggande information.....	321
9.2.2	Ajourhållning och informationsutveckling	323
9.2.3	Utveckling av ajourhållningen.....	326
9.2.4	En ny grundinställning till upphandling.....	332
9.3	Samverkansprojekt och större utvecklingsinsatser	334
9.3.1	Samverkansprojekt.....	334
9.3.2	Övriga aktuella projekt.....	342

9.4	Användarnas inflytande	346
9.4.1	Behov och förutsättningar	346
9.4.2	Modeller för användarinflytande	349
9.4.3	Nuvarande former	351
9.4.4	Synpunkter och erfarenheter	354
9.4.5	Ett stärkt användarinflytande	356
9.5	Utvecklingen av informationsinfrastrukturen	358
9.5.1	Inledning	358
9.5.2	Lantmäteriverkets förslag till ny statlig beställning	360
9.5.3	Framtida styrning och planering.....	362
9.5.4	En samordningsroll för Lantmäteriverket.....	365
9.5.5	Ett Geodataråd för samverkan.....	372
9.5.6	Ny planeringsprocess för informationsutveckling...	375
10	Lantmäteriverket som marknadsaktör	377
10.1	Möjligheter till bolagiseringar	377
10.1.1	Statsmakternas ställningstaganden	377
10.1.2	Tidigare analyser	378
10.1.3	Bolagisering av kärnverksamheter?	379
10.1.4	Bör hela eller delar av Metria bolagiseras?	381
10.2	Marknads- och konkurrensförhållanden	384
10.2.1	Allmänt.....	384
10.2.2	Metrias verksamhet och marknader.....	386
10.2.3	Förhållanden på Metrias olika marknader.....	388
10.3	Konkurrensproblematik och förtroendefrågor.....	394
10.3.1	Inledning	394
10.3.2	Anmälningar och klagomål	395
10.3.3	Konkurrensproblem	396
10.3.4	Förtroendet för Lantmäteriverket	399
10.3.5	Bedömning	400
10.4	Motiv för Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet	401
10.5	Avgränsning av det offentliga åtagandet	402
10.5.1	Utgångspunkter	403
10.5.2	Uppdragsverksamhet utanför det offentliga åtagandet	406

10.5.3	Uppdragsverksamhet inom det offentliga åtagandet.....	411
10.6	Tydligare åtskillnad av uppdragsverksamheten	416
10.7	Lantmäteriverket som marknadsfrämjare	419
10.7.1	Allmänt	419
10.7.2	Ett Marknads- och konkurrensråd.....	420
10.7.3	En marknads- och konkurrenspolicy.....	423
10.7.4	Konkreta marknadsfrämjande insatser	424
10.8	Swedesurvey AB.....	425
10.8.1	Utvecklingstendenser	425
10.8.2	Swedesurvey och Lantmäteriverket	427
11	Inskrivningsverksamheten och lantmäteriet	429
11.1	Om inskrivning och fastighetsregistrets inskrivningsdel	429
11.2	Inskrivningsverksamheten idag	430
11.3	Ett nytt handläggningssystem	431
11.4	Domstolsverkets och Lantmäteriverkets roller.....	432
11.5	Inskrivningsverksamheten och lantmäteriet i framtiden	433
11.5.1	Tidigare utredningar och ställningstaganden	433
11.5.2	Utgångspunkter	435
11.5.3	Huvudmannaskapet	436
11.5.4	Genomförande	439
12	Finansiering av lantmäteriverksamheten.....	445
12.1	Frågeställningar och utgångspunkter i direktiven.....	445
12.2	Finansieringssituation och finansieringsbehov	446
12.2.1	Minskade anslag och ökad avgiftsfinansiering	446
12.2.2	Regeringens förslag rörande förrättningsrelaterad fastighetsregistrering	446
12.2.3	Avgiftshöjningar för fastighetsinformationen	446
12.2.4	Övergången från uppbyggnad till förvaltning.....	447
12.2.5	Stora investeringsbehov	447
12.2.6	Överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten ...	449
12.3	Principer för prissättning av informationstjänster	450

12.3.1	Vad skiljer informationstjänster från andra tjänster?	450
12.3.2	Tänkbara prissättningsprinciper för informationstjänster	450
12.3.3	Riksdagens beslut om prissättning av information ..	452
12.3.4	Några konkreta exempel på prissättningsprinciper	453
12.4	Vad är en samhällsekonomiskt effektiv prissättning?	455
12.5	Priskänslighet hos användarna av grundläggande information.....	458
12.5.1	Priskänslighetens betydelse.....	458
12.5.2	Lantmäteriverkets bedömning av priskänsligheten	458
12.5.3	Praktiska erfarenheter av priskänsligheten	459
12.6	Erfarenheter av nuvarande prissättningsprincip	459
12.6.1	Ökad användning och ökad användarfinansiering....	460
12.6.2	Den ökade användningen har krävt stora investeringar.....	461
12.6.3	Användarfinansieringen en kompensation för minskade anslag	461
12.6.4	Användarfinansieringen innebär omfördelning av anslag	462
12.6.5	Användarfinansieringens tillämpning uppvisar brister.....	463
12.6.6	De samhällsekonomiska effekterna är svårbedömda	464
12.6.7	Användarfinansieringen gynnar användarinflytande och efterfrågestyrning	465
12.6.8	Lantmäteriverkets erfarenheter.....	465
12.6.9	Användarnas synpunkter.....	466
12.6.10	Priset för geografisk information några i andra länder	466
12.7	Lantmäteriverkets nya prismodell.....	469
12.8	Val av principer för prissättning av Lantmäteriverkets grundläggande information	470
12.8.1	Möjliga prissättningsprinciper	470
12.8.2	Några slutsatser och utgångspunkter	471
12.8.3	Grundläggande geografisk information	473

12.8.4	Grundläggande fastighetsinformation.....	475
12.9	Utveckling av användarfinansieringen	477
12.9.1	Sänkta priser för viss geografisk information.....	477
12.9.2	Lantmäteriverket bör fastställa användarbidraget.....	479
12.9.3	Utvecklad uppföljning av Lantmäteriverkets insatser	480
12.10	Fastighetsanknuten verksamhet inom lantmäteriområdet	481
12.11	En registerhållningsavgift?.....	484
12.12	Expeditionsavgifternas roll och utveckling	485
12.12.1	Expeditionsavgifternas framtida roll.....	487
12.12.2	Ett gemensamt kostnadsunderlag för fastighetsanknuten lantmäteriverksamhet.....	489
12.12.3	Kostnadsfördelning och fastställande av avgiftsnivåer.....	492
12.12.4	Redovisning av fastighetsanknutna kostnader....	494
12.12.5	Avgiftskaraktärer och redovisningsprinciper.....	495
13	Genomförande och konsekvenser.....	497
13.1	Genomförande.....	497
13.1.1	Föreslagna förändringar.....	497
13.1.2	Allmänt om genomförande och tidplan	498
13.1.3	Genomförandeaspekter av förslagen	499
13.1.4	Finansiering av genomförandet.....	501
13.2	Konsekvenser.....	502
13.2.1	Rättssäkerhet, förtroende och tydlighet.....	502
13.2.2	Konkurrens, marknad och tillväxt	503
13.2.3	Informationsförsörjningen.....	504
13.2.4	Sakägare, fastighetsägare m.fl.	505
13.2.5	Kunder till uppdragsverksamheten	505
13.2.6	Regionalpolitiska konsekvenser	506
13.2.7	Personalkonsekvenser.....	507
13.2.8	Statsfinansiella konsekvenser	508
13.2.9	Lantmäteriets ekonomi.....	508
13.2.10	Övriga konsekvenser.....	509
13.2.11	Sammanfattning.....	510

Författningsförslag	511
Särskilt yttrande	519
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	521
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	539
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv.....	541

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att utreda den statliga lantmäteriverksamhet som bedrivs inom Lantmäteriverket, de länsvisa lantmäterimyndigheterna och det statliga bolaget Swedesurvey AB.

I uppdraget har ingått att utvärdera den omstrukturering av det statliga lantmäteriet som ägt rum under andra hälften av 1990-talet samt att lämna förslag rörande den framtida lantmäteriverksamhetens syfte, avgränsning, organisation, verksamhetsformer och finansiering.

Utgångspunkter

Den grundläggande geografiska informationen och fastighetsinformationen samt fastighetsbildningen har goda samhällsekonomiska effekter.

Den tekniska utvecklingen möjliggör ökande samhällsnytta. Omvärlden ser bl.a. ett ökat behov av den grundläggande informationen i framtiden. Den internationella utvecklingen, i vilken Sverige genom Lantmäteriverket har en stark ställning, går mot ökad enhetlighet och samordning vad gäller teknikutveckling, standarder, geodetiska referenssystem m.m.

Lantmäteriverksamheternas karaktär av grundläggande infrastruktur och dess goda samhällsekonomiska effekter utgör grunden för det offentliga åtagandet inom området.

I kapitel 7 redovisas den målbild för den framtida lantmäteriverksamheten som ligger till grund för våra förslag. Målbilden utgår från de begrepp som vi uppfattar som grundläggande i den nuvarande och framtida lantmäteriverksamheten: förtroende, rättssäkerhet, kvalitet, kompetens och kostnadseffektivitet.

Utvärderingen av det statliga lantmäteriets omstrukturering

Riksdagen beslutade i juni 1994 om en ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU 19, rskr. 1993/94:375) och i maj 1995 om finansiering av verksamheten (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU 17, rskr.1994/95:313). Besluten innebar en betydande omstrukturering av lantmäteriet.

De viktigaste delarna i omstruktureringen var följande.

- En ny central organisation för det statliga lantmäteriet bildades genom att Centralnämnden för fastighetsdata fördes samman med Statens Lantmäteriverk till en ny myndighet.
- Ett stort antal överlantmätar-, fastighetsbildnings-, och fastighetsregistermyndigheter fördes samman till nya lantmäterimyndigheter med länen som verksamhetsområde.
- Finansieringen av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation skulle baseras på att staten skulle finansiera uppbyggnad av databaser och en del av förvaltningen, medan användarna genom avgifter skulle finansiera tillhandahållandet och del av förvaltningen.
- Lantmäteritaxan skulle baseras på en tidtaxa med möjlighet till överenskommelse om fast avgift i det enskilda ärendet.

Reformerna trädde i kraft 1 januari 1996.

Inför omstruktureringen angav statsmakterna mål och förväntningar som i huvudsak rörde områdena

- ekonomi och personal,
- grundläggande information,
- fastighetsbildning och fastighetsregistrering, samt
- uppdragsverksamhet.

Nedan följer en kort beskrivning av utvärderingens resultat inom dessa delområden.

Omstruktureringens konsekvenser för ekonomi och personal

Statsmakterna uttryckte när omstruktureringen beslutades förväntningar om att besparingar motsvarande 50 mnkr per år skulle uppstå på sikt, att personalreduktioner skulle ske genom naturlig avgång och att omställningskostnaderna skulle uppgå till 70 mnkr.

Förväntningarna kom inte att stämma överens med verkligheten. Besparingsmålet uppnåddes nästan, men omstruktureringskostnaderna hamnade kring 170 mnkr och under den utdragna omstruktureringsperioden kom närmare tusen personer att sägas upp från lantmäteriet.

Lantmäteriverkets resultat försämrades kraftigt under de första åren efter omstruktureringen och stora underskott uppstod inom verksamheterna fastighetsbildning och uppdragsverksamhet. Lantmäteriverkets ekonomi är nu åter i balans, men underskottet inom uppdragsverksamheten kvarstår alltjämt.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Rättssäkerhet samt rationaliseringar som skulle ge billigare och snabbare förrättningar var huvudkraven från statsmakterna inom dessa områden.

Den nya myndighetsstrukturen har underlättat utvecklingen av verksamheterna. Fastighetsbildning och fastighetsregistrering har integrerats i handläggningsprocessen för alla utom de mest komplicerade ärendena.

De konkreta mål som statsmakterna uppställt för handläggnings-tider och kostnader inom fastighetsbildningen har inte helt uppnåtts. Viktiga orsaker till detta är höga investeringskostnader och en ökad andel komplicerade förrättningar. Priset på förrättningarna upplevs av sakägarna fortfarande som en kritisk faktor.

Vi har i utvärderingen funnit att det inte finns några indikationer på rättssäkerhetsproblem eller på frekventa eller systematiska kvalitetsbrister inom verksamheterna. Vi har inte heller funnit belägg för att förekomsten av denna uppdragsverksamhet skulle påverka förtroendet för lantmäterimyndigheterna. Uppdragsverksamheten är vidare inte ifrågasatt ur konkurrenssynpunkt. Det finns dock en tendens och ambition i riktning mot ökad uppdragsverksamhet som på sikt skulle kunna undergräva förtroendet för förrättningsinstitutet. Tillsynen över fastighetsbildningen är också outvecklad.

Grundläggande geografisk information och fastighetsinformation

Lantmäteriverket har klarat det högst prioriterade målet att bygga upp digitala databaser med grundläggande information. Däremot har ajourhållningen av informationen fått stå tillbaka, liksom i viss mån utveckling som svarar mot på användarnas ökade krav på informationen.

Det nya finansieringssystem för Lantmäteriverkets grundläggande information som infördes 1996 syftade till att sänka priserna för informationen och uppnå en ökad användning. Som ett resultat av de nya finansieringsprinciperna sänktes också priserna på den grundläggande geografiska informationen kraftigt. Utvecklingen har därefter inneburit en ökad användning av särskilt den geografiska informationen, medan användningen av fastighetsinformationen varit mer stabil. För den geografiska informationen har utvecklingen varit positiv så till vida att stabila priser och en ökad användning kunnat förenas med ökade användarbidrag till förvaltning och uppbyggnad av informationen. Användarbidragen har i stort sett kompenserat Lantmäteriverket och därmed den grundläggande informationen för minskade statliga anslag. De samhälls-ekonomiska effekterna av användarfinansieringen är dock svårbedömda och i tillämpningen av modellen har en strävan efter ekonomisk balans inom Lantmäteriverket gått före möjligheter till prissänkningar och ökad användning, särskilt vad gäller fastighetsinformationen. Många användare upplever att finansieringsmodellen ger för höga priser särskilt på den geografiska informationen.

Lantmäteriverkets produktions- och uppdragsverksamhet

Ett motiv för den översyn som ledde fram till omstruktureringen av lantmäteriet var den kritik som riktats mot lantmäteriets uppdragsverksamhet. Kritiken gällde främst bristande konkurrensneutralitet och otydlighet i uppdelningen mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet.

Statsmakternas beslut om omstruktureringen innebar att det då föreliggande utredningsförslaget om att bolagisera i princip all uppdragsverksamhet inte genomfördes. För att förebygga risker för konkurrenssnedvridning angav statsmakterna istället riktlinjer för uppdragsverksamheten, vilka innebar ett krav på organisatorisk

åtskillnad av lantmäteriets produktions- och uppdragsverksamhet samt ökad upphandling i konkurrens.

Vi har funnit att bildandet av en produktions- och uppdragsdivision inom Lantmäteriverket som blandar interna och externa uppdrag har bidragit till att målet om en tydlig organisation med klara ansvarsförhållanden inte uppfyllts. Lantmäteriverket har strävat efter en ekonomisk åtskillnad av uppdragsverksamheten, men denna har inte blivit trovärdig. Samtidigt har andra organisatoriska förändringar och åtgärder genomförts som indikerar en strävan mot att utvinna ökade synergieffekter och en starkare marknadsposition. Vi bedömer att det av olika skäl finns klara konkurrenssnedvridande effekter förknippade med Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet.

Vår utvärdering av Lantmäteriverkets upphandling av produktion i konkurrens visar att de upphandlingar som genomförts i huvudsak haft positiva effekter.

Sammanfattande om måluppfyllelse och möjliga lärdomar

Vår övergripande bedömning är att statsmakternas förväntningar och mål inför omstruktureringen i allt väsentligt har infriats.

Det mest betydelsefulla resultatet av omstruktureringen är att den nya organisationen gett bättre förutsättningar för effektivisering, teknisk utveckling och verksamhetsutveckling.

Den bristande måluppfyllelse som finns är främst knuten till följande faktorer.

- Statsmakternas förväntningar präglades av en för stor optimism vad gäller de ekonomiska konsekvenserna.
- Påfrestningen på personal och verksamhet blev större än vad som förutsattes, bl.a. beroende på att det inte fanns någon koppling mellan reformgenomförande och ekonomiska förutsättningar.
- Förändringar i omvärlden påverkade rationaliseringsmöjligheter och investeringsbehov.

En lärdom som kan dras är att det bör finnas en bättre koppling mellan verksamhetsförändringar och ekonomiska förutsättningar. Vi anser också att statsmakternas styrning borde ha varit tydligare och mer långsiktig vad gäller t.ex. uppdragsverksamheten och ekonomin. Vi har inte funnit anledning att tro att omstruktureringen

av lantmäteriet har skötts på ett annorlunda sätt jämfört med andra stora organisationsförändringar, men konstaterar också att den har lämnat djupa och kvarvarande sår hos delar av den berörda personalen.

Överväganden och förslag

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Det offentliga åtagandet

Den svenska modellen för fastighetsbildning och fastighetsregistrering skiljer sig från motsvarande verksamhet i nästan alla andra europeiska länder i bl.a. det avseendet att den i sin helhet utgör ett offentligt åtagande. Det är i andra länder vanligt att fastighetsbildning bedrivs i privat regi av auktoriserade lantmätare och att endast registreringen sker i offentlig regi.

Vi bedömer att fastighetsbildning och fastighetsregistrering även i framtiden bör bedrivas med ett offentligt helhetsansvar. Våra förslag syftar till att stödja ett högt förtroende för förrättningsverksamheten och främja en hög uppmärksamhet på rättssäkerhetsfrågorna, vilket ger grundläggande förutsättningar för ett fortsatt välfungerande förrättningsinstitut. Vi föreslår, för att garantera rättssäkerheten även i framtiden, att den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten begränsas samt att en fristående tillsynsmyndighet inrättas.

Så långt det är möjligt utan att rättssäkerheten kan ta skada, bör organisation och utförande av fastighetsbildningen utformas så att fortsatta rationaliseringar och besparingar gynnas.

Möjlighet till upphandling av förrättningsmoment

Vårt ställningstagande att fastighetsbildning och fastighetsregistrering utgör ett fortsatt offentligt åtagande innebär inte att alla moment i verksamheterna behöver utföras i egen regi.

Vi menar att begreppet myndighetsutövning inom förrättningsverksamheten omfattar de bindande besluten. Detta innebär att det bör vara möjligt för lantmäterimyndigheten att inom ramen för myndighetens övergripande ansvar för ärendets handläggning välja att upphandla vissa förrättningsmoment.

En myndighet för den statliga lantmäteriverksamheten

Vi har funnit att nuvarande myndighetsstruktur och organisation för den statliga lantmäteriverksamheten inte är optimalt utformad för att kunna ta tillvara möjligheter till rationaliseringar, administrativa förenklingar och ett flexibelt resursutnyttjande. Flera lantmäterikontor har en personalstyrka som inte uppnår en kritisk massa och länsgränserna är inte givet den mest rationella indelningsgrunden för verksamheten. Det finns också en viss otydlighet i lantmäterimyndigheternas ställning i förhållande till Lantmäteriverket.

Vi föreslår att myndighetsstrukturen förenklas och tydliggörs genom att Lantmäteriverket och de 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman till en enda myndighet. Vi föreslår att denna myndighet behåller namnet Lantmäteriverket.

För att utföra verksamheterna inom främst fastighetsbildning och fastighetsregistrering etableras en struktur av regionala och lokala lantmäterikontor inom Lantmäteriverket. Verksamheternas självständiga ställning garanteras genom att de även i fortsättningen organiseras inom en särskild division i Lantmäteriverket.

Lantmäteriverket bör få i uppdrag att svara för den närmare utformningen av organisationen för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Den nya organisationen bör inte som idag vara bunden till länsgränserna utan utformas med en större flexibilitet. Organisationen skall utformas så att Lantmäteriverket kan fullgöra sitt ansvar för att det finns tillgång till god lantmäteriservice i hela landet. Vi bedömer att den tekniska utvecklingen alltmer kommer att innebära att detta underlättas.

Den grundläggande informationsförsörjningen

Lantmäteriverkets grundläggande information är av mycket stor betydelse för verksamheter inom alla samhällssektorer. Målet för den framtida informationsutvecklingen skall vara en bred användning för största samhällsnytta. Informationens innehåll, kvalitet och grundtjänster måste anpassas efter den tekniska utvecklingen och användarnas förändrade behov. Utvecklingen av tjänster på marknaden genom andra aktörer skall främjas.

En effektiv och utvecklingsfrämjande nationell infrastruktur för geografisk information och fastighetsinformation kräver ökad sam-

verkan mellan myndigheter och med kommunerna. Vi föreslår att Lantmäteriverket får ett nationellt samordningsansvar för området geografisk information och fastighetsinformation. Som ett stöd för detta samordningsansvar föreslår vi att ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket med företrädare för myndigheter med ansvar för delar av informationen och kommunerna.

Vi föreslår också att Lantmäteriverket skall ta fram en hos användarna väl förankrad långsiktig plan för utveckling av verkets grundläggande information och finansiering av denna.

Lantmäteriverket som marknadsaktör

Våra förslag i denna del utgår från riksdagens beslut om förvaltningspolitiska och konkurrenspolitiska riktlinjer.

Möjligheterna till bolagisering

Vi har prövat möjligheterna till bolagisering av delar av lantmäteriets verksamheter, främst den produktions- och uppdragsverksamhet som bedrivs inom Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria. Vår bedömning är att det inte bör genomföras någon bolagisering av hela eller delar av denna verksamhet. Långsiktigt hållbara motiv för ett statligt bolag inom området saknas och kriterierna för bolagisering är inte uppfyllda i godtagbar utsträckning.

Begränsning av Lantmäteriverkets uppdragsbemyndigande

Vi har funnit att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet till stor del är konkurrensutsatt och att dess bedrivande medför konkurrensnedvridningar och andra marknadsstörningar samt tydliga förtroendeförluster för lantmäteriet.

Vi förordar att det offentliga åtagandet tydliggörs genom att Lantmäteriverket får ett mer preciserat och begränsat bemyndigande för sin uppdragsverksamhet. Vårt förslag till uppdragsbemyndigande innebär att den verksamhet som är konkurrensutsatt och inte med hänsyn till särskilda skäl bör behållas inom Lantmäteriverket skall upphöra eller avskiljas. Avgränsningen av det offentliga åtagandet berör den kartografiska uppdragsverksam-

heten, direktförsäljningen av kartor, flygfoto och fotogrammetri, geodetisk mätning, viss verksamhet inom geografisk informationsteknik samt mätservice och detaljkartor. Den framtida uppdragsverksamheten inom Lantmäteriverket bör huvudsakligen inriktas mot fjärranalys och satellitdata samt viss geografisk informationsteknik av betydelse för den nationella informationsinfrastrukturen.

Förlagsverksamheten i anslutning till tillhandahållandet av de allmänna kartorna bör i sin helhet behållas inom Lantmäteriverket.

Den internt beställda verksamhet inom Metrias affärsområde Geodata som innebär produktion, förvaltning och leverans av grundläggande data bör också kvarstanna inom verket.

För att skapa en tydligare organisatorisk och ekonomisk åtskillnad bör återstående uppdragsverksamheten organiseras i en division som i princip enbart bedriver extern uppdragsverksamhet med krav på full kostnadstäckning i enlighet med avgiftsförordningen.

Lantmäteriverket som marknadsfrämjare

Vi föreslår att den grundläggande utgångspunkten för Lantmäteriverkets framtida roll på olika marknader skall vara att främja marknadens utveckling genom privata aktörer och inte att ta marknad i egen regi.

Vi ser ett behov av att förstärka dialogen mellan Lantmäteriverket och den privata sektorn och föreslår att ett Marknads- och konkurrensråd inrättas vid verket. Rådet bör vara ett forum för dialog i frågor som rör konkurrens-, marknads-, och andra frågor av särskilt intresse för privata aktörer. Marknads- och konkurrensrådet bör ledas av en extern ordförande utsedd av regeringen.

Lantmäteriverket bör också utarbeta en marknads- och konkurrenspolicy som på ett samlat sätt behandlar frågor som rör verkets roll och agerande i förhållande till angränsande marknader.

Inskrivningsverksamheten

I dag är ansvaret för inskrivningssystemet delat på många myndigheter. Lantmäteriverket är bl.a. ansvarigt för fastighetsregistret och dess inskrivningsdel och för framställning av bevis och dokument ur registret som en följd av inskrivningsmyndigheternas beslut. Handläggningen av inskrivningsärenden sker vid tingsrätterna med

Domstolsverket som huvudman. Förutsättningarna för samordning och koordinering av de inskrivningsrelaterade verksamheterna är därmed inte de bästa trots att samarbetet mellan berörda myndigheter är väl utvecklat.

Vi föreslår därför att ett samlat ansvar för inskrivningssystemet skapas genom att huvudmannaskapet för den inskrivningsverksamhet som utförs vid inskrivningsmyndigheterna inom domstolsväsendet överförs till Lantmäteriverket.

Enligt våra direktiv skall inskrivningsverksamheten även fortsättningsvis bedrivas på de orter där den bedrivs idag. Vi baserar därför vårt förslag på att inskrivningskontor bildas på de orter där det idag finns tingsrätter med inskrivningsmyndighet.

Finansiering av lantmäteriverksamheten

Vi har funnit att prissättningen av den grundläggande geografiska informationen och fastighetsinformationen även i fortsättningen bör grundas på principen om uttagskostnad samt ett bidrag till förvaltningen av databaserna. Denna princip har gått att förena med en ökad användning av data, ger en bred och långsiktig bas för finansieringen av den grundläggande informationen och stimulerar användarinflytande.

Vi föreslår utifrån vår analys av bl.a. priskänslighet att priserna för strategiskt valda delar av den grundläggande geografiska informationen skall sänkas för att nå en ökad användning som stimulerar marknaden för geografisk informationsteknik och underlättar den offentliga sektorns informationsförsörjning.

Regeringens styrning av användarbidragen och Lantmäteriverkets insatser för en ökad informationsanvändning bör ske genom en utvecklad mål- och resultatstyrning och inte genom fastställande av ett takbelopp för användarbidragen.

Expeditionsavgifterna bör höjas och lämna ett större bidrag till den infrastruktur av fastighetsinformation som är en förutsättning för ett tillförlitligt inskrivningssystem. Ett gemensamt kostnadsunderlag för fastighetsanknutna verksamheter bör ligga till grund för fördelningen av kostnaderna mellan direkta användare av fastighetsinformationen och indirekta användare genom inskrivningsväsendet.

Expeditionsavgifterna och andra avgiftsintäkter som rör det statliga lantmäteriets verksamheter bör på ett enhetligt sätt netto-redovisas på statsbudgeten.

Genomförande

Vi föreslår att huvuddelen av våra förslag genomförs den 1 januari 2005.

Överföringen av huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket föreslår vi genomförs den 1 januari 2006. Lantmäteriverket och Domstolsverket bör få i uppdrag av regeringen att gemensamt leda genomförandet av denna reform.

Begränsning och avskiljande av uppdragsverksamhet utanför det offentliga åtagandet bör genomföras med inriktningen att berörda verksamheter skall överföras till andra aktörer, som t.ex. privata företag inom sektorn eller nuvarande uppdragsgivare. Denna process bör genomföras så snabbt som möjligt för att undvika de nackdelar för personal, verksamhet och ekonomi som kan hänga samman med en långdragen omstrukturering. Vi bedömer att processen bör vara avslutad inom tre år. Processen bör hanteras av Lantmäteriverket i nära samråd med Regeringskansliet.

Konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag om avgränsning av den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten och tillskapandet av ett fristående tillsynsorgan kommer att förbättra förutsättningarna för ett fortsatt förtroende för förrättningsinstitutet och en hög rätts-säkerhet inom fastighetsbildningen. Enmyndighetsmodellen och den nya organisationen ökar flexibiliteten i resursutnyttjandet, förbättrar förutsättningarna för nationell enhetlighet och ger tydligare ansvarsförhållanden.

Möjligheterna till upphandling av moment inom lantmäteriförrättningar ger ökad flexibilitet och ökade möjligheter till kostnadsminskningar. För kommuner som idag har särskilda avtal om s.k. förrättningsmedverkan innebär våra förslag att dessa avtal när de löper ut måste ersättas av ett upphandlingsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Den koncentration på lantmäteriets kärnverksamheter som följer av att uppdragsverksamheten begränsas och avskiljs ger en ökad tydlighet åt Lantmäteriverkets uppdrag och klargör det statliga åtagandet inom lantmäteriområdet. Den bör också minska den förtroendeskada som finns i Lantmäteriverkets relation till särskilt privata aktörer. Det ökade marknadsutrymme och den ökade konkurrensneutralitet som skapas främjar tillväxten på marknader inom lantmäteriområdet.

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 några nya uppgifter läggs på kommunerna.

Våra förslag om finansiering och prissättning av Lantmäteriverkets grundläggande information ger en bred finansieringsbas för denna del av samhällets informationsinfrastruktur som är långsiktig och samtidigt ger möjlighet till sänkta priser som främjar en ökad användning och dito samhällsnytta. Våra förslag leder inte till ökade kostnader för staten. Den som ansöker om lagfart eller andra inskrivningsåtgärder får däremot ökade kostnader genom att expeditionsavgifterna höjs.

Lantmäteriverkets nya samordningsroll för grundläggande fastighetsinformation och geografisk information bör tillsammans med det föreslagna Geodatarådet och de tydligare formerna för Lantmäteriverkets strategiska planering och prioriteringar ge en snabbare, bättre koordinerad och mer användarvänlig utveckling av den nationella informationsinfrastrukturen.

Överföringen av huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten till Lantmäteriverket ger ett samlat ansvar för de inskrivnings- och fastighetsregisterrelaterade verksamheter som idag hanteras av flera olika myndigheter samt bidrar till den renodling av domstolsväsendets verksamhet som statsmakterna förordat i flera sammanhang. Förslagen påverkar inte inskrivningsverksamhetens lokalisering i landet eller antalet inskrivningsmyndigheter/kontor.

Sammanfattning

Sammantaget anser vi att våra förslag ger tydliga positiva samhälls-ekonomiska 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.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningen skall utvärdera den omstrukturering av det statliga lantmäteriet som har genomförts fr.o.m. mitten av 1990-talet och lämna förslag om lantmäteriets framtida roll i samhället, hur det offentliga åtagandet bör utföras och hur den samlade produktions- och uppdragsverksamheten bör organiseras. Utredningen skall också redovisa hur verksamheten bör finansieras och vilka avgifter som skall tas ut.

Utredningens direktiv redovisas i bilagorna 1–3.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft 8 sammanträden med förordnade experter och sakkunnig. Dessa har också bidragit med olika skriftliga underlag.

I inledningen av utredningens arbete anordnades ett öppet seminarium med företrädare för användare av Lantmäteriverkets information och tjänster samt vidareförädlare och konkurrenter. I ett senare skede inbjöds de privata aktörerna till ett särskilt seminarium.

Ordföranden har haft regelbundna möten med representanter för de fackliga organisationerna vid Lantmäteriverket, vilka också bidragit med underlag till utredningen.

Ett stort antal företag, intresseorganisationer, myndigheter och enskilda har i samband med möten eller genom skrivelser lämnat synpunkter till utredningen. Ordföranden och sekretariatet har i många olika sammanhang informerat om utredningens arbete.

Enkät svar med synpunkter på Lantmäteriverkets grundläggande information och tjänster har inkommit från 23 myndigheter och 3 större bolag.

Statskontoret har på uppdrag av utredningen utvärderat Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet och upphandling och Ekonomistyrningsverket har utvärderat dels finansieringsformer, dels effekter av tidigare omstrukturering av lantmäteriet. Rapporterna finns på (www.statskontoret.se/pdf/200312.pdf) resp. (www.esv.se, publikationer, publikationsservice, ESV 2003:9 och 2003:13). En konsult har för utredningens räkning intervjuat ett trettiotal olika användare av Lantmäteriverkets tjänster och information och också sammanställt en översikt över studier av information och samhälls-ekonomisk nytta.

Sekretariatet har gjort studiebesök i Norge och Danmark.

1.3 Betänkandets uppläggning

Kapitel 2–5 innehåller bakgrundsbeskrivningar. I kapitel 6 redovisas utvärderingen av den tidigare omstruktureringen av lantmäteriet. Utredningens förslag återfinns i kapitel 7–12. Genomförande och konsekvenser redovisas i kapitel 13.

2 Lantmäteri i Sverige och några andra länder

2.1 Övergripande om lantmäteriets mål och uppgifter

Det statliga lantmäteriet har enligt instruktionen (1995:1418) till uppgift att verka för

- en ändamålsenlig fastighetsindelning, samt
- en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. Verket leder och utövar tillsyn över verksamheten vid lantmäterimyndigheterna i länen och de kommunala lantmäterimyndigheterna samt bedriver uppdragsverksamhet inom området. Verket har även till uppgift

- att ansvara för de geodetiska rikssystemen och stöd för mätning som innefattar satellitbaserad lägesbestämning och navigering,
- att verka för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnsskick samt fastställa ortnamn, och
- att bedriva utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde och forskning inom området geodesi.

Lantmäterimyndigheterna i länen 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.

Lantmäteriets¹ verksamhet bidrar till att uppfylla mål inom tre politikområden, nämligen

¹ (det statliga) lantmäteriet används som samlingsbegrepp för Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna

- Bostadspolitik.
- Totalförsvaret.
- Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.

Inom området bostadspolitik är målet främst att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning och en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation och att tillhandahålla information med den kvalitet, form, standard och aktualitet som tillgodoser angelägna samhällsbehov.

Av målen för politikområdena Totalförsvaret samt Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar framgår att Lantmäteriverket skall kunna tillgodose samhällets grundläggande behov av geografisk information och fastighetsinformation även vid allvarliga kriser i fred eller vid ett väpnat angrepp.

Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet skall bidra till en effektivisering i kundens och användares verksamheter genom att tillhandahålla tjänster för lägesbunden information.

Lantmäteriverket brukar beskriva sin verksamhet som en fyrklöver med geografisk information, fastighetsinformation, geografisk informationsteknik och fastighetsbildning.

2.2 Organisation

Det statliga lantmäteriet omfattar Lantmäteriverket, som är ett centralt ämbetsverk, och en lantmäterimyndighet i varje län och har totalt ca 2 000 anställda fördelade på ca 90 orter. Huvudkontoret ligger i Gävle. Lantmäteriverket leds av en generaldirektör som också är ordförande i verkets styrelse.

Verksamheten bedrivs i tre divisioner. Dessa är

- Fastighetsbildning
- Landskaps- och fastighetsdata
- Metria.

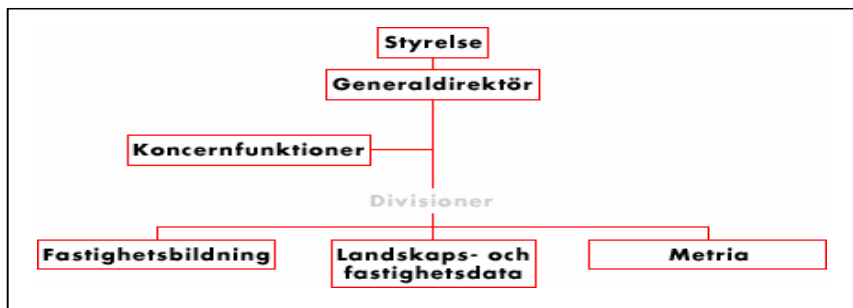
Verket har gemensamma koncernfunktioner med ca 250 anställda. Den största funktionen är IT-enheten med cirka 150 anställda. Koncernfunktionerna innehåller i övrigt lednings- och stödfunktioner för generaldirektören och divisionerna samt en internrevision.

Till stöd för verkets ledning och omvärldskontakter finns fyra råd med företrädare för intressenter inom ett visst område, näm-

ligen Ortnamnsrådet, Karträdet, Mark- och fastighetsrådet samt Kreditmarknadsrådet.

Försvarsmakten har en militärassistent placerad vid verket med uppgift att företräda totalförsvarets intressen.

Figur 2.1. Lantmäteriverkets organisation



Division Fastighetsbildning ansvarar för den statliga fastighetsbildningsprocessen. Divisionen arbetar även med utveckling och effektivisering av förrättningsförfarandet. Den huvudsakliga verksamheten sker vid de länsvisa lantmäterimyndigheterna och vid närmare 90 lokala kontor på olika orter i landet. Lantmäterimyndigheterna har en självständig myndighetsfunktion men ingår personal- och budgetmässigt i division Fastighetsbildning. Divisionen har totalt cirka 850 anställda.

Division Landskaps- och fastighetsdata bygger upp, förvaltar och tillgängliggör grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Divisionen har ca 210 anställda, alla i Gävle.

Division Metria producerar geografiska data på uppdrag av Landskaps- och fastighetsdata och bedriver konsultverksamhet främst inom området geografisk informationsteknik. Metria har ca 720 anställda fördelade på ett 40-tal kontor.

Inom Lantmäteriverket pågår en översyn av organisationen i syfte att få en tydligare organisation som också blir anpassad till den fas av förvaltning av informationen som följer efter uppbyggnadsskedet. Verket avser att införa en ny organisation den 1 januari 2004.

I vissa kommuner finns kommunala lantmäterimyndigheter (se avsnitt 2.6). Tjänsteexport inom lantmäteriområdet bedrivs i huvudsak av Swedesurvey AB (se avsnitt 2.6).

2.3 Verksamhet

Det statliga lantmäteriets verksamhet består av följande huvudområden

- fastighetsindelning,
- landskaps- och fastighetsinformation,
- uppdragsverksamhet,
- totalförsvar, skydd och beredskap.

2.3.1 Fastighetsindelning

All mark i Sverige är indelad i fastigheter. Fastighetsindelningen ligger till grund för äganderätt, kreditgivning, fastighetsbeskattning, folkbokföring m.m.

Vid lantmäteriförrättningar fattas beslut om fastighetsindelningen. Det är lantmäterimyndigheterna i länen som utför förrättningarna. De kan avse att fastigheter ska nybildas, ombildas eller samverka kring gemensamma behov. Andra exempel på åtgärder är att hantera rättigheter och bestämma gränser. Kunder och sakägare vid lantmäteriförrättningar är bl.a. enskilda markägare, skogsföretag samt företrädare för energi- och telekommunikation, vägar, järnvägar och kommunerna.

Med lantmäteriförrättning avses den formella handläggningen hos lantmäterimyndigheten. Det är en sammanfattande beteckning på all den handläggning som sker hos lantmäterimyndigheten, dvs. alla de tekniska, fastighetsrättsliga och ekonomiska arbeten som utförs. Förrättningen påbörjas genom en ansökan och avslutas med ett beslut som om det vinner laga kraft registreras i fastighetsregistret. Om fastighetsbildningen resulterar i att en ny fastighet bildas för ny ägares räkning behöver denne vända sig till inskrivningsmyndigheten för att ansöka om lagfart (bevis om äganderätt) (se avsnitt 2.6) De lagar som främst tillämpas vid lantmäteriförrättningar är fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144).

Lantmäterimyndigheterna utför också uppdrag som har ett naturligt samband med fastighetsbildningen i form av s.k. lokal myndighetsservice. Denna omfattar tjänster som fastighetsplan, nybyggnadskarta, lägeskontroll, fastighetsutredning, gränsutvisning och lagfartspaket.

Lantmäteriverket bistår även Riksskatteverket i arbetet med fastighetstaxering som en del av uppdragsverksamheten.

2.3.2 Landskaps- och fastighetsinformation

Lantmäterieverket ansvarar för den nationella grundläggande försörjningen med landskaps- och fastighetsinformation. I uppgiften ingår att göra informationen brett tillgänglig och använd.

Begreppet landskapsinformation har i stor utsträckning ersatts av begreppet geografisk information. "Landskap" återfinns fortfarande i Lantmäteriverkets instruktion och divisionsbenämning men har i övrigt ersatts av "geografisk". I detta betänkande används de som synonyma begrepp.

Vilken information finns?

Geografisk information

Med geografisk information, i vidare mening, avses lägesbestämd information som beskriver förhållanden på eller under markytan, sjö- och havsbotten. Det finns flera myndigheter som arbetar inom området (se avsnitt 2.6).

All lägesangivelse förutsätter någon form av referenssystem. I geografiska sammanhang utgörs det vanligen av en uppsättning punkter sammanbundna genom geodetiska mätningar i plan, höjd och för tyngdkraft. Lantmäteriverket ansvarar för de geodetiska rikssystemen och stöd för mätning som även innefattar satellitbaserad lägesbestämning och navigering. Verket bedriver forskning inom området geodesi.

Lantmäteriverket har en i princip rikstäckande databas med grundläggande geografiska data (GGD). Exempel på information är strandlinjer, bilvägar, järnvägar, kraftledningar, åker, bebyggelse, administrativ indelning, fastighetsindelning och naturvårdsobjekt. GGD används som underlag vid framställning av digitala produkter och tryckta kartor.

Geografiska Sverigedata (GSD) är ett samlingsbegrepp för digitala produkter ur GGD. GSD omfattar i första hand den geografiska information som redovisas i de tryckta allmänna kartorna, men kan även avse annan geografisk information som efterfrågas av många användare i samhället.

De av Lantmäteriverket producerade allmänna kartorna ges ut i tryckta kartserier; Fastighetskartan, Terrängkartan (topografisk karta), Vägkartan, Fjällkartan och Översiktskartan. Dessutom produceras översiktskartor i mindre skalor.

Den Digitala Sverige-kartan är beteckningen för en sammankoppling av geografiska data som finns i GGD och fastighetsredovisningen i fastighetsregistrets registerkarta.

Lantmäteriverkets flygfotografering ingår i den allmänna kartläggningen och databasproduktionen, men verksamheten planeras så att även andra användare kan erbjudas aktuell bildinformation. Cirka 20 procent av landet fotograferas varje år.

Lantmäteriverket är huvudman för Sveriges nationalatlas (SNA) som beskriver Sverige utifrån olika grenar av den geografiska vetenskapen.

Fastighetsinformation

Fastighetsregistret är samhällets system för lagring och presentation av information om fastigheter. Registret förs av Lantmäteriverket genom automatisk databehandling och hålls aktuellt genom samverkan med kommunerna och ett stort antal myndigheter. Registrets syfte är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret. Fastighetsregistret regleras främst av lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregistret.

Fastighetsregistret består av fem delar; allmänna delen, inskrivningsdelen, adressdelen, byggnadsdelen och taxeringsuppgiftsdelen. Den allmänna delen ger en översiktlig sammanställning över de fastighetsrättsliga förhållandena. Där redovisas fastigheter och samfälligheter, koordinater, planer, kvarter, gemensamhetsanläggningar m.m. Här finns också en registerkarta som redovisar fastighetsindelningen, fastighetsanknutna officialrättigheter samt planer och andra markreglerande bestämmelser. Om kartan förs manuellt ingår den inte i fastighetsregistret. I inskrivningsdelen redovisas lagfarts- och tomträttsuppgifter, (t.ex. ägare, köpeskilling och

köpedatum), in-teckningar, rättighetsinskrivningar, anteckningar samt äldre förhållanden. Adressdelen redovisar de av kommunerna fastställda belägenhetsadresserna samt vilka fastigheter och byggnader som adresserna är knutna till. Av byggnadsdelen framgår uppgifter om byggnader som utnyttjas för boende eller någon form av verksamhet, t.ex. beteckning, adress, belägenhet, taxeringsuppgifter. I taxeringsuppgiftsdelen finns information om de taxeringsenheter som en fastighet är indelad i och de värderingsenheter som ingår i varje taxeringsenhet med bl.a. uppgifter om taxeringsvärden och fastighetsägare.

Det finns även andra register med fastighetsinformation. I fastighetsprisregistret, som i likhet med ändringsdatabasen är ett utsnitt ur fastighetsregistret, ingår uppgifter om samtliga fastighetsöverlåtelser. Pantbrevsregistret innehåller uppgifter om in-teckningar för vilka datapantbrev ersatt skriftligt pantbrev. Samfällighetsföreningsregistret innehåller uppgifter om föreningar som förvaltar samfälligheter och/eller mark som hör gemensamt till flera fastigheter. Ett lägenhetsregister har byggts upp i Gävle kommun och Högalids församling i Stockholm som ett led i att möjliggöra registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik.

Hur bedrivs verksamheten?

Arbetet med geografisk information och fastighetsinformation utgör hantering av informationssystem som består av databaser med tillhörande tekniska system och regelverk. Verksamheten delas in i

- uppbyggnad
- förvaltning
- tillhandahållande.

Uppbyggnad

Lantmäteriverket bygger upp informationssystem med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation i sådan form och standard att angelägna samhällsbehov tillgodoses. Riksdagen har för området landskapsinformation beslutat om en nioårig inriktning gällande t.o.m. budgetåret 2003 (prop. 1993/94:100 bil. 15,

bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94:185). För fastighetsinformation finns ingen motsvarande plan.

I uppbyggnaden ingår att samla in, bearbeta och föra in relevanta data.

Exempel på några större aktuella aktiviteter inom området är

- att den rikstäckande geografiska databasen med grundläggande geografiska data (GGD) kompletteras i enlighet med den fastställda planen. Under 2003 integreras databasen med kommunala topografiska primärdata för att höja databasens tekniska och innehållsmässiga kvalitet, och
- att uppbyggnaden av den nationella digitala registerkartan – vad avser fastighetsindelningen – slutförs under 2003 för hela Sverige. Insatser görs för att lägesmässigt föra samman den topografiska informationen och fastighetsindelningen.

I syfte att uppnå ökad effektivitet vid produktionen av grundläggande geografisk information görs upphandling i konkurrens. Upphandlingen uppgår till ca 20 procent av den totala produktionen.

Förvaltning

Förvaltning av de grundläggande databaserna innefattar både ett planmässigt program för ajourhållning av data och av innehållsmässig kvalitetsanpassning av databaserna. Dessutom ryms inom förvaltningsinsatserna även en anpassning av informationsinnehållet som motsvarar samhällets kommande behov av förändrad information och av en effektiv informationsförsörjning. Utgångspunkter är en väl specificerad och beskriven information, principen om registrering vid källan, inflytande från användarna och förändringar i omvärlden. Lantmäteriverket strävar efter att hålla förvaltningen dynamisk med hänsyn till teknik- och metodutveckling, kontinuerlig och stabil över tiden, geografiskt heltäckande och effektiv.

Förvaltningen innebär att databaserna över tiden har ett aktuellt och väl specificerat informationsinnehåll som kvalitetsmässigt och tekniskt motsvarar användarkraven från samhället. Dessutom innebär förvaltningen att databaserna utformas för användning i geografisk informationsteknik och anpassas för integrering med andra databaser i samhället.

Tillhandahållande

Tillhandahållandet sker i form av standardprodukter och tjänster, t.ex. tryckta kartor och CD, tjänster tillgängliga på Lantmäteriverkets hemsida, filöverföring eller andra former av uttag ur register och databaser. Leveranser av data i digital form kan ske enligt fastställda format men också innehålla sådana former för presentation av data som är generella för stora användargrupper. Standardprodukter och tjänster används både av s.k. slutkunder och av vidareförädlare. Dessa förutsätts, med hjälp av standardprodukterna, själva utveckla de lösningar som behövs för att tillgodose olika specialbehov.

Med Lantmäteriverkets terminologi är standardprodukter och tjänster resultatet av en allmän användningsanpassning av den information som ingår i de grundläggande baserna och en del i verkets uppdrag att effektivt förse samhället med information så att angelägna behov tillgodoses. Kundenspecifika lösningar tas fram av vidareförädlare där Metria är en av aktörerna.

2.3.3 Uppdragsverksamhet

Lantmäteriet bedriver uppdragsverksamheten främst inom division Metria. Även inom division Fastighetsbildning bedrivs, som tidigare nämnts, viss uppdragsverksamhet.

Metrias tjänster omfattar datainsamling, bearbetning, förädling, presentation, positionering samt utveckling av GIS-lösningar, ofta webbaserade. Metria tillhandahåller även flygbilder och tjänster inom satellitbaserad fjärranalys. Metria bedriver kartografisk uppdragsverksamhet och har en förlags- och distributionsverksamhet för såväl Lantmäteriets som andra förlags tryckta kartor, atlaser, reseguider m.m. Metria säljer Lantmäteriverkets allmänna kartor till slutkund via olika e-handelstjänster och Kartbutiken i Stockholm.

Metrias verksamhet bedrivs (2001-2002) inom sex affärsområden. I tabellen som följer visas externa intäkter år 2001 och antal anställda inom respektive affärsområde. Nästan 80 procent av de anställda återfinns inom affärsområdena Geodata respektive GIS och mätkonsulting. Mer än hälften av de externa avgiftsintäkterna avser GIS- och mätkonsultverksamheten

Tabell 2.1 Metrias affärsområden, externa intäkter och antalet anställda 2001

Affärsområde	Externa intäkter 2001, mnkr		Antal anställda
	avgifter	anslag	
Försäljning	21		57
Kartcentrum	66		64
GIS och mät-konsulting	162	1	279
Geodata	41	87	289
Miljöanalys	16		18
ArcCadastre (nytt)			12
Summa	306	88	719

Källa: Lantmäteriverket och egna bearbetningar.

Kunderna finns främst inom kommuner och annan offentlig verksamhet, men även inom näringslivet, förlag, bokhandel och bland allmänheten. Kommunerna, de 6 största myndigheterna och kartcentrums kunder bidrar med 75 procent av Metrias externa uppdragsintäkter.

Tabell 2.2 Metrias största inrikes externa intäktskällor 2002, mnkr

Kommunerna	70
Kartcentrums "okodade" kunder	49
Försvarsmakten	40
Naturvårdsverket	17
Banverket	8
Rymdstyrelsen/-bolaget	6
Statens Jordbruksverk	6
Vägverket	4

Källa: Lantmäteriverket och egna bearbetningar.

Metria redovisade år 2001 utöver de externa intäkterna, interna intäkter om 189 miljoner kronor varav 142 miljoner var beställningar från övriga divisioner. Ser man till de totala intäkterna inkl. interna beställningar svarar GIS- och mätkonsulting och Geodata

tillsammans för 75% verksamheten. De interna intäkterna kan ses som en indikator på de verksamhetssamband som finns med övriga divisioner och inom Metria.

Tabell 2.3 Metria 2001, externa och interna intäkter, mnkr

2001	Externa intäkter	Interna intäkter			Summa intäkter
		LF-data	Uppdrag	internt Metria	
Försäljning	21	16		5	42
Kartcentrum	66	4	3	15	88
GIS o mätkon-sult	163	22	24	12	221
Geodata	128	49	12	22	211
Miljöanalys	16	4			20
ArcCadastre (nytt)					
Summa	394	95	39	54	582

Källa: Lantmäteriverket och egna bearbetningar.

2.3.4 Totalförsvaret, skydd och beredskap

Geografisk information och fastighetsinformation är av betydelse för samhällets möjligheter att hantera kriser.

Lantmäteriverket har flera uppgifter inom samverkansområdet. Det är områdesvis samordning, samverkan och information. Syftet med uppgifterna är att samhällets behov av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation skall kunna tillgodoses även vid allvarliga kriser i fred eller vid ett väpnat angrepp. Lantmäteriverket är samverkansansvarig, dvs. planerar och vidtar förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker. Samverkansansvaret innebär även ett samordningsansvar för "sektorn geografisk information och fastighetsinformation". Lantmäteriverket är också bevakningsansvarig myndighet vilket innebär att vidta de förberedelser som krävs vid höjd beredskap. Uppgifterna är reglerade i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Lantmäteriverket svarar för bild- och kartsekretess av verkets grunddata och produkter, spridningstillstånd av kartor samt databastillstånd. Dessa uppgifter är reglerade i lagen (1993:1742) om skydd av landskapsinformation med tillhörande förordning (1993:1745).

Enligt avtal med Försvarsmakten skall verket

- organisera, utbilda och tillhandahålla försvarsmaktslantmätare,
- organisera och hålla beredskap för en krigstryckningsorganisation,
- producera och ajourhålla en digital fältmätarkarta, och
- genomföra materialnummersättning av kartor, sjökort och nautiska publikationer.

Med stöd av en överenskommelse om myndighetssamverkan driver Lantmäteriverket genom Metria en central (GeoSE) för anpassning av den geografiska information som Försvarsmakten behöver i sina olika system.

2.4 Finansiering

Principerna för finansieringen av Lantmäteriets verksamhet beslutades av riksdagen våren 1995 (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Verksamheten finansieras genom anslag och avgifter. Avgifter tas ut inom områdena fastighetsbildning, landskapsinformation, fastighetsinformation och uppdragsverksamhet (Metria). Intressentfinansiering förekommer i viss omfattning.

I tabell 2.1 redovisas en resultaträkning för Lantmäteriverket där bl.a. fördelning mellan anslag och avgifter framgår. Det kan noteras att verksamheten uppvisade underskott 1996 och 1997, de två första åren efter den omstrukturering som skedde den 1 januari 1996.

Tabell 2.1. Resultaträkning för Lantmäteriverket mnkr, löpande priser

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
Anslag	537	533	418	395	411	425	431	435 ²
Avgifter	835	843	851	847	913	987	1072	1070
Intressent- finansiering	36	33	67	35	30	31	21	20
Finansiella intäkter				1	1	1	3	
Kostnader	-1435	-1495	-1320	-1268	-1322	-1395	-1463	-1485
Resultat³	-26	-85	17	10	33	49	70	60

¹ Prognos.

² Inklusivt 7 mnkr för lägenhetsregister; före indragning av 27 mnkr aviserat i VÅP 2003 (prop. 2002/03:100).

³ Verksamhetsutfall.

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar och verksamhetsplan 2003.

Fastighetsindelning

Förrättningsverksamheten finansieras med avgifter genom lantmäteritaxan. Avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Det är Lantmäteriverket som efter samråd med Ekonomistyrningsverket bestämmer storleken på avgifterna. Lantmäteriverket disponerar intäkterna.

Kostnaderna för lantmäteriförrättningar betalas av berörda sakägare. Avgiften kan antingen vara ett avtalat fast pris eller en tid-taxa. Principerna för avgiften är reglerad i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

Registreringen i fastighetsregistret, arkivhantering, råd, stöd och tillsyn finansieras med anslag. Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 föreslagit att kostnaden för den förrättningsrelaterade fastighetsregistreringen skall inkluderas i taxan för lantmäteriförrättningar (prop. 2003/04:1 utg.omr. 18).

Landskaps- och fastighetsinformation

Finansieringen av verksamheten har på olika utgångspunkter. Det finns en mållkonflikt mellan behov av finansiering och önskemål om bred användning av grundläggande information. Staten eftersträvar att avlasta statsbudgeten genom att ta in nyttjanderätts- och licensavgifter och rikta krav på ökad intressentfinansiering. Samtidigt uttalas en strävan att stimulera ökat utnyttjande av den grundläggande informationen för att få största möjliga samhällsnytta.

Finansieringsprinciperna innebär att uppbyggnad av databaser liksom en del av kostnaderna för förvaltningen, dvs. ajourhållning, drift och utveckling av systemen, finansieras med anslag. Användaravgifter täcker hela kostnaden för tillhandahållandet och bidrar till finansiering av förvaltningen. Hur stort bidraget till förvaltningen får vara fastställs årligen av regeringen, se tabell 2.2. Intressentfinansiering förekommer i mindre omfattning, dvs. att en användare skjuter till medel för täcka kostnader för att bygga upp eller uppdatera en databas vilket ger användaren t.ex. möjlighet att få sina önskemål tillgodosedda snabbare.

Tabell 2.2. Takbeloppet för användarbidraget 1996–2003 (mnkr)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totalt	40	60	100	100	100	100	100	100
Landskapsinfo.	15	20	23	35				
Fastighetsinfo.	25	40	77	65				

Källa: Statsliggaren.

Riksdagens beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:BoU1, rskr. 2002/03:67) innebär att verksamheten i större utsträckning skall finansieras genom avgifter och att anslagen för verksamheten minskas med 100 miljoner kronor från budgetåret 2004. Lantmäteriverket har därför beslutat om en 60-procentig höjning av avgifterna för fastighetsinformation.

För landskapsinformation innebär finansieringsprinciperna mer konkret att avgifterna som tas ut består av tre delar. Det är avgift för rättigheter att använda informationen (licensavgift), för specifika kostnader för Lantmäteriverkets bearbetningar och för

leveranskostnader. Avgifterna skall dessutom, som berörts ovan, utöver kostnaderna för tillhandahållandet även lämna ett bidrag till förvaltningen. Priserna för enskilda produkter kalkyleras utifrån marknadsförutsättningarna, dvs. användarnas behov och efterfrågan, med beaktande av målet bred användning. För förlagsprodukter, dvs. tryckta kartor och digitalt lagrade standardprodukter uttas styckepris. Avgifterna kan tas ut som engångsavgift, abonnemangsavgift eller årlig avgift. I spridningsledet är det brukligt med avtal om royalty, t.ex. en viss avgift per exemplar utifrån vilket nyttjande som är aktuellt.

Lantmäteriverket ansvarar för utveckling, förvaltning och drift av fastighetsregistret, inklusive handläggningssystemet som används av inskrivningsmyndigheterna. Lantmäteriverket svarar också för framställning och expediering av dokument som lagfartsbevis, pantbrev och gravationsbevis samt uppbörd av stämpelskatt och expeditionsavgifter. Stämpelskatt och expeditionsavgifter inlevereras till staten mot inkomsttitel.

De expeditionsavgifter som tas ut skall motsvara kostnaderna för inskrivningsverksamheten vid tingsrätterna, vissa därtill knutna centrala myndighetsuppgifter vid Domstolsverket och vissa verksamheter vid det statliga lantmäteriet.

Uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamheten är avgiftsfinansierad och skall bedrivas enligt principen om full kostnadstäckning.

Totalförvar, skydd och beredskap

Verksamheten inom områdena totalförvar samt skydd och beredskap finansieras med anslag.

2.5 Styrning och redovisning

Verksamheten vid Lantmäteriverket och lantmäterimyndigheterna styrs av det generella regelverket för statliga myndigheter. Inom ramen för den statliga budgetprocessen styr regeringen via dokument som budgetpropositioner och regleringsbrev. Lantmäteriverket redovisar budgetunderlag och årsredovisningar. Exempel på

andra generella regler är bl.a. verksförordningen (1995:1322), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och avgiftsförordningen (1992:191).

Frågor om Lantmäteriverkets verksamhet bereds i Regeringskansliet av Miljödepartementet. Flertalet författningsfrågor med anknytning till verksamheten som t.ex. jordabalken och fastighetsbildningslagen (1970:988) bereds av Justitiedepartementet.

Verksamheten styrs mer specifikt av myndighetens instruktion (1995:1418). I denna framgår uppgifter, krav på organisationen, hantering av avgifter m.m. Beställningen av uppbyggnad av landskapsinformation regleras i en långsiktig plan som avser budgetåren 1994/95 – 2003, vilken riksdagen har tagit ställning till (prop. 1993/94:100 bil 15, bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94:185).

Miljödepartementet genomför s.k. mål- och resultatdialoger med Lantmäteriverkets ledning. Samråd om aktuella lagstiftningsfrågor genomförs mellan Lantmäteriverket, Justitiedepartementet och Miljödepartementet.

Lantmäteriverket har en rad egna styrdokument för verksamheten. Arbetsordningen är central. För hela den statliga lantmäteriverksamheten finns flera interna strategidokument. Dokumentet Vi väljer väg 2006 omfattar myndighetens vision, strategier, spelregler och nyckeltal. Strategidokumentet Vision 2004 ger Lantmäteriverkets bild av myndighetens roll i Sveriges framtida informationsförsörjning.

2.6 Angränsande verksamheter

En rad verksamheter ligger nära lantmäteriverksamheten och samverkan med dessa sker ofta. Exempel på sådana verksamheter är

- kommunal fastighetsbildning,
- inskrivningsverksamhet
- annan hantering av geografisk information, t.ex. kommunernas,
- utlandsverksamhet – Swedesurvey AB.

Kommunal fastighetsbildning

En kommun kan få inrätta kommunal lantmäterimyndighet för verksamheten i den egna kommunen. Riksdagen har tagit ställning till att ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i princip vilar

på staten men att en kommun, efter ansökan, kan tillåtas svara för verksamheten om vissa villkor är uppfyllda (prop. 1995/96:78, bet. 1995/96:78:BoU4, rskr. 1995/96:102). Förutsättningarna är preciserade i lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Det är regeringen som beslutar om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäteriverket utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna som för närvarande är 38 till antalet.

Inskrivningsverksamhet

Den som förvärvar en fastighet är skyldig att ansöka om inskrivning av förvärvet, lagfart. Lagfart är en förutsättning för att en fastighet skall kunna användas som säkerhet för lån genom att en inteckning beviljas.

Inskrivningsärenden handläggs vid inskrivningsmyndigheter som är knutna till domstolsväsendet. Inskrivningsärenden är bl.a. ärenden om lagfart, inteckning och vissa rättigheter. Rättigheter som kan inskrivas är t.ex. servitut och olika nyttjanderätter. Det finns sju stycken inskrivningsmyndigheter. Varje inskrivningsmyndighet har ett geografiskt område att betjäna.

Uppgifter om ägare, inteckningar och olika rättigheter i fastigheter finns i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Detta delregister förs av inskrivningsmyndigheterna via deras handläggningssystem.

Geografisk information

Det finns ett trettiotal myndigheter som producerar, förvaltar och tillhandahåller landskapsinformation. Av dessa bör, förutom Lantmäteriverket, särskilt nämnas Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Vägverket. Dessutom finns omfattande geografisk information om tätorterna hos kommunerna. I det följande ges en översikt över vissa av de större informationslagen och systemen.

Geologisk information

Sveriges geologiska undersökning (SGU) tillhandahåller geologisk information för olika behov i samhället. Den geologiska undersökningsverksamheten är inriktad på att rikstäckande digital information avseende berg, jord och grundvatten skall finnas år 2008. Informationen skall ha hög detaljeringsgrad i befolkningstäta och malmpotentiella områden. En stor del av den geologiska informationen lagras i någon form av databas.

Sjögeografisk information

Sjöfartsverket svarar för sjöfartens behov av infrastrukturtjänster. Verket har databaser med sjögeografisk information. Därmed avser objekt och företeelser i kustzonen t.ex. farleder, djup, strandlinje. Ur dessa databaser genereras traditionella tryckta sjökort och digitala sjökort.

Meteorologisk och hydrologisk information

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samlar in och lagrar data från luft, sjöar, vattendrag och hav. En stor del av informationen är geografiskt lägesbunden. Exempel är databaserna Svenskt vattenarkiv och Svenskt klimatarkiv.

Väginformatik

Vägverket arbetar med väginformatik - modern informationsteknik för vägtransportsystemet. Ett exempel är den nationella vägdatabasen, (NVDB) som skall innehålla aktuell kvalitetssäkrad information för hela det svenska vägnätet. NVDB drivs av Vägverket i samverkan med Lantmäteriverket, Svenska kommunförbundet och skogsnäringen. På sikt skall NVDB ingå i en rikstäckande transportdatabas där alla transportslag ingår.

Kommunal geografisk information

Den kommunala databas- och kartframställningen omfattar i regel tätbebyggda områden eller sådana områden som avses tas i anspråk för bebyggelse. Det kommunala ansvaret grundar sig på kommunernas uppgifter inom samhällsplaneringen och den tekniska försörjningen med gator, vatten och avlopp, el m.m. En huvudprodukt är primärkartor som numera ofta finns i digital form. Bland följdprodukter kan nämnas grundkarta, nybyggnadskarta och förrättningskarta samt olika översiktsskator. Andra exempel är ledningskartor, turistkartor och adresskartor.

All lägesangivelse förutsätter någon form av referenssystem. Kommunerna ansvarar för sina lokala referenssystem medan Lantmäteriverket ansvarar för de geodetiska rikssystemen.

Myndighetsspecifik information

Många myndigheter har för att på ett effektivt sätt kunna utföra sina uppgifter byggt upp olika system som hanterar geografisk information. Dessa system kan även ha ett bredare intresse och användning i samhället. Några exempel på myndigheter som hanterar geografisk information är Banverket, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Luftfartsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Skogsstyrelsen, Statens geotekniska institut, Statistiska centralbyrån och Sveriges lantbruksuniversitet.

Utlandsexport inom lantmäteriområdet – Swedesurvey AB

Den 1 juli 1993 förenades den internationella uppdragsverksamhet som bedrevs inom dåvarande Statens Lantmäteriverket och Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) i ett statligt bolag, Swedesurvey AB (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:BoU14, rskr. 1992/93:217).

Swedesurvey AB har till uppgift att utomlands marknadsföra och sälja svenskt kunnande inom fastighetssystem och geografisk information samt härmed förenlig verksamhet. Bolaget är landets största exportör av svenskt förvaltningskunnande och bedriver verksamhet i drygt 30 länder i fyra världsdelar. År 2002 hade bolaget 35 egna anställda och 265 inhyrda experter. Intäkterna var 91

mnkr och resultatet 4,6 mnkr. Bolagets säte finns i Gävle. Ord-
förande i styrelsen är Lantmäteriverkets f.d. generaldirektör.

Bolagets verksamhet är inriktad mot marknadsföring och försäljning samt koordinering och uppföljning av uppdrag. De resurser som behövs för att genomföra uppdragen köps in från det statliga lantmäteriet eller från andra aktörer, t.ex. lokala bolag i olika länder. Swedesurvey skall enligt bolagsordningen i första hand utnyttja resurser från det statliga lantmäteriet. Verket kanaliserar också egeninitierad tjänsteexport via Swedesurvey.

Swedesurvey erbjuder tjänster inom följande områden.

- Konsultuppdrag, främst rådgivning och kunskapsöverföring inom ramen för s.k. institutionellt samarbete, som utgör kärnan i bolagets verksamhet.
- Kursverksamhet inom lantmäteriområdet.
- Försäljning av mät- och kartprodukter samt tjänster inom geografiska informationssystem, ofta på kommission från Lantmäteriverket.
- Fastighetsregistrering.
- Upphandling av utrustning och tjänster åt uppdragsgivaren.

Projekten finansieras främst av svenska biståndsorgan, utvecklingsbanker och olika FN-organ. Ungefär hälften av bolagets intäkter kommer från uppdrag inom ramen för SIDA-finansierade projekt. Kunder är i första hand lantmäteri-, kart- och inskrivningsmyndigheter samt ledningsdragande verk i berörda länder.

En viktig grund för efterfrågan på Swedesurveys tjänster är att många länder saknar system för att dokumentera äganderätt och markanvändning. Även om sådana system finns är de ofta bristfälliga och har dålig aktualitet och tillgänglighet samt bristande tillförlitlighet. Synen på äganderätten har också genomgått stora förändringar t.ex. inom det forna Sovjetunionen, vilket ställer nya krav på fastighetssystemen.

2.7 Lantmäteriverksamhet i några andra länder

Norge

Organisation

I Norge har Statens kartverk huvudansvaret för insamling och förvaltning av geografisk information och fastighetsinformation. Viss del av verksamheten utförs av kartverkets regionala kontor, de så kallade Fylkeskartkontoren. Till skillnad från det svenska Lantmäteriverket har man också ansvar för sjökartläggningen, som i Sverige utförs av Sjöfartsverkets sjökarteavdelning.

Inskrivning rörande fastigheter görs för närvarande av tingsrätter (85 st). Det norska stortinget har dock beslutat att överföra inskrivningsverksamheten till Statens kartverk, för att där bedrivs vid ett kontor för hela landet.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering genomförs av kommunerna. Kommunerna kan engagera privata företag att utföra förrättningar. Kommunerna skall enligt lag överföra fastighetsinformation, adresser och byggnadsinformation till Statens kartverk utan ersättning. Utbyte av övrig geografisk information kan överenskommas genom avtal. Omarronderingsförrättningar på landsbygden genomförs av det statliga Jordskifteverket.

Det finns ett samarbete i Norge som kallas Geovekst, som har till uppgift att etablera och ajourhålla de viktigaste kartdata i Norge. Detta är en viktig del i etableringen av databasen "Norge digitalt". De centrala parterna är kommunerna, Statens vegvesen, Telenor, energiförsörjningsbolagen, landbruket och Statens kartverk. Parterna delar på kostnaderna.

I Norge finns inget militärt kartverk. Försvaret har en enhet som kallas Försvarets militärgeografiska tjänster. Denna enhet är samordnare av geografisk information inom Försvaret, men ansvarar inte för produktion utan är snarare användare.

Huvuduppgifter

Statens kartverk är den nationella kartmyndigheten som tillvaratar Norges behov av landstäckande geografisk information, kartor och fastighetsinformation. Ansvarsområdet omfattar Norges land-, kust- och havsområdet samt kusten runt Svalbard. Kartverket är en förvaltningsmyndighet under Miljöverndepartementet.

Uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamhet omfattar försäljning av tryckta och digitala produkter samt uppdrag och konsulttjänster baserade på data från databasen "Norge digitalt". Marknadsverksamheten är i huvudsak skild från den övriga verksamheten genom etablering av en egen division. Divisionen har följande affärsområden: Analoga produkter, Digitala produkter, Statlig förvaltning, försvar/polis/räddningsväsen, Media och Övrigt.

Försäljning av digitala produkter (kart- och fastighetsinformation) övergår nu efter beslut av stortinget till Norsk Eiendomsinformation (statligt bolag). Övrig verksamhet inom divisionen skall avyttras genom att säljas ut till någon privat aktör. Tjänsteexport till annat land görs genom privata företag (personal på Statens kartverk kan inlånas). Statens kartverk utför dock arbete i form av sådant bistånd som i Sverige utförs av Swedesurvey på uppdrag av Sida.

Upphandling av produktion

Produktion av geografiska landdata görs till största delen inom Geovekst. Den interna produktionen av Norge 1:50 000 sysselsätter cirka 30 personer vid Statens kartverk. Statens kartverk koordinerar inom Geovekst produktion och ajourhållning av geografisk information. Geovekst omsatte NOK 113 miljoner under år 2002. Extern upphandling från Geovekst görs för cirka NOK 60 miljoner (budgeterat är dock NOK 90 miljoner).

Grundläggande information

Statens kartverk tillhandahåller i princip samma data som Lantmäteriverket. Skillnaderna består i att Statens kartverk även tillhandahåller/håller följande:

- Nationellt register för luftfartshinder.
- Vägdata.
- Batymetriska data (sjökort).
- Vissa data inom Geovekst-samarbetet (framför allt med högre upplösning/noggrannhet).
- Vissa yttäckande data för miljö- och planeringsverksamhet.

Finansieringsprinciper

Verksamheten finansieras genom tre huvudposter (för år 2003): Anslag (NOK 350 miljoner), Samfinansiering (NOK 120 miljoner) samt Försäljning och uppdrag (NOK 94 miljoner). För geografiska grunddata och kartdata gäller principen för uttagskostnad (detta innebär uttags-, försäljnings- och marknadsföringskostnader). I realiteten blir priset ofta högre än angivna kostnader, dvs. köparen betalar ett visst bidrag till verksamheten. Gratis information tillhandahålls via Norgesglass (ngis2.statkart.no/norgesglasset/default.html), som ger tillgång till rasterdata för små områden. Data som används för forskning och undervisning erhålls mot uttagskostnad, vilket även gäller vissa förvaltningsmyndigheter.

Nyttjanderätter

Statens kartverk hävdar upphovsrätt till data, vilket innebär att avgifter för nyttjanderätt tas ut.

Samverkan mellan aktörer på norska marknaden, där Statens kartverk är delaktig, sker i huvudsak inom följande projekt.

- Geovekst (kommunerna, Statens vegvesen, Telenor, energiförsörjningsbolagen, landbruket).
- Arealis (kommuner).
- Fastighetsinformation, adresser, byggnader (kommuner).
- Vägdata (Statens vegvesen, kommuner).
- Luftfartshinder (Luftfartsverket, Forsvaret, Luftfartstillsyn).

Aktuella reformer

Stora reformer som berör Statens kartverk är följande.

- En proposition om en ny lag om fastighetsbildning och – registrering (matrikkellov) förbereds för närvarande i Miljöverndepartementet.
- Anslaget till Statens kartverk minskas kraftigt.
- ”Norge digitalt” är en databas/infrastruktur som lägger grunden för Statens kartverks basinformation.
- Renodling av verksamheten vid Statens kartverk genomförs. Marknadsdivisionen överförs till det statliga bolaget Norsk

- Eiendomsinformaton (digitala produkter) och övrig verksamhet avyttras till någon privat aktör.
- Statens kartverk utvecklar ett nytt fastighetsregister, som inkluderar digital fastighetskarta.
 - Inskrivningen skall flyttas från tingsrätterna till Statens kartverk.
 - Vid Norsk Eiendomsinformaton utvecklas ett nytt inskrivningssystem, som inkluderar elektroniska ansökningar.
 - Antalet fylkeskartkontor minskar från 18 till 12.

Finland

Organisation

I Finland bedrivs insamling och förvaltning av geografisk information och fastighetsinformation av Maanmittauslaitos (Lantmäteriverket). Verksamheten utförs av 13 lantmäteribyråer samt sex riksomfattande produktions- och serviceenheter. Lantmäteribyråerna har ansvar för all produktions- och serviceverksamhet inom sina geografiska områden förutom flygfotografering. Stomnätsmätningarna utförs dock av två lantmäteribyråer.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering utförs av Lantmäteriverket utanför detaljplanerat område och av vissa kommuner /städer (86 st.) inom detaljplanerat område. Kommunerna och även Lantmäteriverket skall enligt lag överföra fastighetsinformation (attribut) till det nationella fastighetsdatasystemet utan ersättning. Övrigt utbyte av geografisk information mellan kommunerna och Lantmäteriverket kan överenskommas enligt speciella avtal.

Det nationella fastighetsdatasystemet innehåller inskrivningsregistret och en kopia av Lantmäteriverkets och de 86 registerförarkommunernas primära fastighetsregister. Systemet är under utveckling och skall förnyas år 2005. Inskrivning faller under tingsrätterna, som sorterar under Justitieministeriet. Informationen lagras i fastighetsdatasystemet.

Topografkåren inom den finska försvarsmakten producerade data över norra delen av Finland till 2002. Nu är dock produktionsverksamheten överflyttad till Lantmäteriverket. Topografkåren existerar fortfarande och samordnar nu geografisk information inom Försvarsmakten.

Huvuduppgifter

Lantmäteriverket är ansvarsorganisationen för fastighetsdatasystemet och sköter Finlands fastighetsregister och allmänna kartverk. Verket förmedlar information om och tjänster kring fastigheter, terräng och omgivning för privatpersoner, för företag och för samhällets behov. Dessutom främjar verket sam användningen av geografisk information.

Uppdragsverksamhet

Lantmäteriverket försäljer grundläggande geografisk information och fastighetsinformation men bedriver ingen uppdragsverksamhet mot externa kunder vad gäller mätning eller konsultverksamhet.

Upphandling av produktion

Lantmäteriverket sköter all produktion av geografisk information i skalområdet 1:20 000 och uppåt. Ingen upphandling görs.

Grundläggande information

Den grundläggande informationsinsamlingen liknar det svenska systemet. Det finska Lantmäteriverket har dock lite färre produkter än det svenska. Lantmäteriverket håller dock geografisk information från skalområdet 1:5 000 och uppåt.

Finansieringsprinciper

Verksamheten finansieras genom två huvudposter (för år 2003): Anslag (EURO 45,9 miljoner), och avgifter och andra intäkter (EURO 47,4 miljoner). Självkostnadsprissättning används, för lagbestämda produkter. För kartprodukter täcker priserna inte alla kostnader. På grund av liten marknad kan man inte helt ut ta betalt för uppbyggnad, förvaltning och uttag av data. Därför erhålls geografisk information till lägre priser i Finland än Sverige.

Nyttjanderätter

Lantmäteriverket hävdar upphovsrätt till data och tar därför ut avgifter för nyttjanderätt vid försäljning.

Nationell samverkan

Samverkan mellan aktörer på den finska marknaden sker genom PROGIS (motsvarande ULI). Samarbetet är övergripande och syftar till att bygga upp en god geografisk informationsinfrastruktur. Därutöver har man samverkan kring vissa datamängder, nämligen

- Fastighetsinformation (kommuner) och
- Vägdata (Vägverket, kommunerna, miljöcentralen).

Danmark

Organisation

Kort & Matrikelstyrelsen (KMS), under Miljöministeriet, skapades 1989 genom en sammanläggning av Matrikeldirektoratet, Geodetiska institutet och Sjökartarkivet. KMS producerar data till land- och sjökartor, ansvarar för fastighetsregistret och registerkartan. KMS producerar också analoga kartor till Försvaret.

KMS ansvarar för fastighetsregistreringen. Fastighetsbildningen utförs av privatpraktiserande lantmätare som ansöker om registrering vid KMS. Fastighetsägare bestämmer själva om fastighetsbildningsåtgärder inom ramen för lagar och planbestämmelser. Kommunerna står för de flesta bestämmelserna.

Inskrivning (tinglysning) sköts av tingsrätterna (82 kretsar), som sorterar under Domstolsstyrelsen. KMS skickar underrättelser till inskrivningskontoren i samband med registrering.

Fastighetsbildningslagen och inskrivningslagen innehåller bestämmelser som säkrar att fastighetsregistrering inte kan ske som strider mot panträtter etc., och att inskrivning inte kan ske innan fastighetsregistrering skett. Ett gemensamt tekniskt system saknas dock.

Huvuduppgifter

Kort & Matrikelstyrelsen har till uppgift att tillhandahålla geografisk information i Danmark med det överordnade målet att säkra alla danska organisationers behov av pålitlig och relevant information om landskapet och haven i Danmark, Grönland samt på Färöarna. KMS har ansvar för mätning och kartläggning samt förvaltning av fastighetsinformation. KMS är också sektorsforskningsansvarig inom kart- och geodataområdet, ett ansvar som väntas upphävas i samband med ett kommande Folketingsbeslut om sektorsforskningens organisation.

Uppdragsverksamhet

KMS utför primärt uppdrag på beställning av myndigheter och andra viktiga kunder. Strategin är att lösa uppgifter i ett tätt samarbete med privata partners. KMS är i färd med att bygga upp ett partnersätverk.

Upphandling av produktion

Grunddatafångst (t.ex. fotogrammetriskt arbete) av geografisk information upphandlas till 100 procent för Top10DK.

Grundläggande information

Den grundläggande informationsinsamlingen liknar det svenska Lantmäteriverkets. Därutöver producerar KMS även sjökort.

Finansieringsprinciper

Verksamheten finansieras genom anslagsintäkter (DKR 152 miljoner) och försäljning (DKR 93 miljoner). Priset på geografisk information är satt utifrån självkostnadsprissättning (dvs. insamling, förvaltning av information och uttagskostnad ingår).

Nyttjanderätter

I Danmark används begreppet ”brugsret”, vilket är synonymt med nyttjanderätt. Det innebär att avgifter tas ut för nyttjanderätt till geografisk information. Olika modeller används för olika data och användare.

Nationell samverkan

- ”Servicefaellesskapet for geodata” (www.xyz-geodata.dk) är ett organ som verkar för effektivare geografisk informationsinfrastruktur i Danmark. Medverkande är Miljöministeriet, Finansministeriet, Lantbruksministeriet, kommuner och KMS. KMS samverkar med många parter kring t.ex. vissa tekniska-topografiska data och fastighetsinformation (kommuner, privata) samt Vägdata (Vägdirektoratet). Man samverkar också kring ett antal projekt.

Aktuella reformer

Den danska regeringens politik att krympa den offentliga verksamheten har inneburit stora budgetneddragningar de senaste två åren samt en tjugofemprocentig minskning av antalet anställda.

Holland

Organisation

I Holland bedrivs insamling och förvaltning av fastighetsinformation av Kadaster. Kadaster producerar även fastighetskartan. Topografische Dienst (TDN) producerar geografisk information från skalområdet 1:10 000 och uppåt. TDN är för närvarande militärt kartverk, men producerar också kartor och data för civila ändamål.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering (även mätning) görs av Kadaster. Inskrivningsverksamhet för fastigheter kräver medverkan av en privat notarie (agerar för det offentliga), men registrering sker vid Kadaster. Kommunerna är inte inblandade i fastighetsbildning eller fastighetsregistrering.

Huvuduppgifter

Kadaster samlar in fastighetsinformation, registrerar den samt producerar fastighetskartor. Informationen görs tillgänglig till privatpersoner, företag och andra intressenter. Registreringen rör både fast egendom och viss lös egendom (såsom fartyg och flygplan). TDN har till uppgift att producera geografisk information för militära och civila ändamål.

Uppdragsverksamhet

Kadaster bedriver ingen rent kommersiell uppdragsverksamhet i Holland, men har en omfattande försäljning av information. Kadaster International fungerar som konsult i utvecklingsländer endast utvecklingsprojekt – inget risktagande är tillåtet. Omsättningen av EURO 0,5 miljoner. TDN bedriver uppdragsverksamhet för EURO 2–3 miljoner per år. Tjänsteexport är dock inte tillåten inom TDN.

Upphandling av produktion

TDN producerar själva geografiska data, dvs. ingen upphandling bedrivs. Vid tryckning av kartor kan tjänster dock upphandlas.

Grundläggande information

Den grundläggande informationsinsamlingen för Kadaster och TDN liknar det svenska Lantmäteriverkets.

Finansieringsprinciper

Kadaster har en årlig omsättning på ca EURO 176 miljoner. TDN har en årlig omsättning på ca EURO 20 miljoner. Kadaster och TDN har inga anslag utan skall vara självförsörjande. Geografisk information (TDN) följer principen för självkostnad, dvs. att kunderna eller användarna skall finansiera insamling, förvaltning av informationssystem och uttagskostnad. Kadaster tillämpar också

självkostnadsprissättning (modifierad, vilket ger något lägre priser än full kostnadstäckning).

Nyttjanderätter

TDN hävdar nyttjanderätt till geografisk information. Kadaster hävdar inte nyttjanderätt för fastighetsinformationen.

Nationell samverkan

I Holland finns organisationen RAVI, som nyttjas för att underlätta och samordna frågor om informationsinfrastruktur. TDN har samarbete med företaget Bridgis (www.bridgis.nl) för att sälja och vidareutveckla deras information. Samarbete med kommuner finns i vissa frågor.

Aktuella reformer

Stora reformer som berör Holland är följande

- TDN och Kadaster kommer att slås samman under år 2004.
- Den hemliga militära delen inom TDN kommer troligtvis att flyttas till Försvarsmakten.
- Övergång till elektroniskt förfarande i inskrivningsverksamheten.

Storbritannien

Organisation

I Storbritannien bedrivs insamling och förvaltning av geografisk information av Ordnance Survey. Inskrivningsverksamheten och därtill hörande fastighetsinformationsverksamhet utförs av HM Land Registry (England och Wales), Registers of Scotland och Land Registry of Northern Ireland. Någon offentlig fastighetsbildning finns inte, utan nödvändiga åtgärder utförs av advokater (eng. Solicitors). Privata företag utför själva mätningen. Oftast består fastighetsgränsen av bäckar, häckar, murar och andra rågränser, vilket innebär att mätning vanligtvis ej behöver genomföras.

Vid oklarheter kan inskrivningsmyndigheterna mäta själva. Kommunerna i Storbritannien bedriver i princip ingen verksamhet inom det geografiska informations- och fastighetsområdet. Det finns dock visst samarbete inom vissa områden med the Local Government Information House, vilket motsvarar Kommunförbundet i Sverige.

Defense Geographic Imagery and Intelligence Agency (DGIA) har ett Defense Geographic Centre (DGC) i Feltham, Middlesex. Detta centrum producerar all internationell geografisk information för brittiska Försvaret. Brittiska data är dock producerade av Ordnance Survey, men slutprodukten sammanställs alltid av DGC.

Huvuduppgifter

Ordnance Surveys mål är att tillgodose nationens intresse och kundernas behov med noggrann och lätt tillgänglig geografisk information samt kartor över hela Storbritannien. Det skall göras på det effektivaste sättet. Inskrivningsmyndigheternas huvuduppgift är att hålla register över fastigheterna i Storbritannien. Det är dock olika lagar som styr verksamheten, t.ex. har inte Skottland samma lagar som England och Wales.

Uppdragsverksamhet

På Registers of Scotland finns enhet som kallas International Consultancy Group och på HM Land Registry finns en enhet som kallas Land Registry International Unit. Dessa bedriver internationell tjänsteexport. Ingen internationell verksamhet skall bedrivas hos Ordnance Survey. Någon mer omfattande nationell konsultverksamhet bedrivs inte i Storbritannien av någon av myndigheterna, men enligt vissa strategidokument planeras för en viss expansion vid inskrivningsorganisationerna.

Upphandling av produktion

Ordnance Survey producerar geografisk information själva, men nyttjar i vissa fall underleverantörer för datafångst, t.ex. fotogrammetriskt arbete för datafångst över större områden.

Grundläggande information

Den grundläggande informationsinsamlingen, förutom fastighetsinformationen, liknar det svenska Lantmäteriverkets. Ordnance Survey tillhandahåller även vägdata samt geografisk information från skalområdet 1:1 250 och uppåt. Fastighetsinformationen liknar det svenska fastighetsregistret. Inmätning av fastigheter blir med den brittiska ordningen mer ungefärlig, vilket torde innebära att den brittiska fastighetskartan inte kan jämföras med den svenska. Registermyndigheterna nyttjar Ordnance Surveys kartor som bakgrund för inritning av fastighetsgränser, men rapporterar inte förändringen av denna till

Finansieringsprinciper

Information och tjänster inom det geografiska informations- och fastighetsområdet är helt kundfinansierade. De brittiska myndigheterna inom dessa områden har en så kallad "Trading Fund"-status (ungefär affärsverk), som innebär att man budgeterar i enlighet med beräknade intäkter och utgifter. Priset på information styrs av fem faktorer: kundnytta, informationsinnehåll, marknadens prissättning på liknande information, uppbyggnad och underhåll av information samt av att man måste hålla budget. Regeringen beställer vissa icke-kommersiella produkter av Ordnance Survey genom NIMSA-programmet. Självkostnadsprissättning (med inslag av marknadsprissättning) tillämpas av Ordnance Survey och registermyndigheterna.

Ordnance Survey erbjuder vissa data gratis, t.ex. "Get-A-Map" för 11-åringar (i skala 1:25 000). Universitet erhåller geografisk information till rabatterade priser (ca 10 procent rabatt).

Nyttjanderätter

Staten hävdar i allmänhet upphovsrätt och tar ut avgifter av användarna för nyttjanderätt.

Nationell samverkan

Ordnance Survey har ett intensivt samarbete med privata aktörer och andra myndigheter för att ta fram förädlade produkter. Storbritannien har en väl fungerande struktur mellan regeringskansli, kartmyndigheter och andra myndigheter. Intra-government Group of Geographic Information (IGGI) samordnar frågor rörande geografisk information mellan departementen. Her Majesty's Stationery Office (HMSO) samordnar alla frågor gällande offentlig information i Storbritannien.

I Acacia-programmet skall man verka för en nationell informationsinfrastruktur kring främst adresser. Intressenter är Ordnance Survey, Royal Mail, HM Land Registry, Registers of Scotland, the Local Government Information House (LGIH) och the Valuation Office. Ett annat projekt, NLIS (National Land Information Service), syftar till att samordna fastighetsinformation och bygga tjänster kring den (t.ex. NLPG – National Land and Property Gazetteer). Inblandade är Ordnance Survey, HM Land Registry, the Valuation Office och LGIH. LGIH, som tillvaratar kommunernas intressen, sorterar under Improvement and Development Agency (IDeA). Motsvarande projekt finns i Skottland, ScotLIS.

Aktuella reformer

Stora reformer som berör Storbritannien är följande:

- Tjänsteexport vid Ordnance Survey bedrivs ej längre.
- Ny lag om inskrivningsverksamheten har precis trätt i kraft i England och Wales.
- Utvecklingen av digitala processer för fastighetsöverlåtelse pågår vid HM Land Registry och för ärendehantering vid Registers of Scotland.

USA

Organisation

I USA bedrivs insamling och förvaltning av geografisk information på federal nivå U.S. Geological Survey av (USGS). USA har inget nationellt fastighetsregister. På lokal nivå (county) finns inskriv-

ningsregister. Fastighetsbildning utförs av privata lantmätare och inskrivning görs på inskrivningsmyndigheter (county recorder). Försäkringsbolagen i USA ser till att fastighetsområdet är någorlunda stabilt i och med att fastighetsägare kan försäkra sig mot eventuella felaktigheter i ägarförhållande och i avtal. Sålunda har försäkringsbolagen egna informationssystem för att kontrollera fastighetsområdet.

National Imagery and Mapping Agency (NIMA) är USA:s militära kartverk. NIMA erbjuder geografisk information och expertis för att stödja landets säkerhet. Kartläggning bedrivs både utomlands och inom landet. National Advisory Committee for Aeronautics (NASA) tillhandahåller satellitdata över jorden samt för andra himlakroppar. Bearbetning och tolkning av satellitbilder görs mestadels av andra organisationer. Inom konceptet och departementet "Homeland Security" bedrivs en del insamling och förvaltning av geografisk information.

Huvuduppgifter

USGS skall på federal nivå erbjuda tillförlitlig geografisk information om jorden, miljön, vatten, biologi, energi, mineraler samt sådan data om miljön som kan vara till nytta för andra delar av den federala administrationen och medborgarna.

Uppdragsverksamhet

USGS bedriver ingen uppdragsverksamhet. USGS har dock viss tjänsteexport i form av u-landsstöd.

Upphandling av produktion

USGS upphandlar till stor del produktion av sina data.

Grundläggande information

USGS tillhandahåller geografisk information såsom topografiska data (t.ex. vägar, vatten), ortofoto, gränser och höjddata. USGS tillhandahåller i princip kartor (kartinformation). Detta skiljer sig

från det mer moderna europeiska sättet att tillhandahålla geografisk information, som kan användas för både kartproduktion och i geografiska informationssystem. Data kan av marknadsskäl vara av dålig kvalitet eftersom man inte vill konkurrera med privata aktörer. USGS dataproduktion finns framför allt till för att stödja annan federal verksamhet. USGS håller också geologiska data samt data om miljön.

Finansieringsprinciper

I USA kan data på federal nivå erhållas mot uttagskostnad eller gratis via Internet. Detta gäller dock inte satellitbilder. Federala data är dock av dålig kvalitet generellt sett. För att få data av högre kvalitet får man vända sig till privata företag. På delstatsnivå erhålls data oftast till uttagskostnad. I många fall är delstatsdata och USGS-data desamma. På kommunnivå (county) kan geografisk information och fastighetsinformation erhållas till uttagskostnad, gratis eller till självkostnad. Pris för fastighetsinformation kan t.ex. vara USD 2 per fastighet. I USA kan man säga att geografisk information kan erhållas utan kostnad, men ofta är inte detta fallet i realiteten.

Nyttjanderätter

USGS hävdar ingen upphovsrätt till sin information.

Nationell samverkan

I USA finns ett råd – Federal Geographic Data Committee (FGDC) – med uppgift att utveckla en nationell spatial informationsinfrastruktur (NSDI). NSDI skall etableras i samarbete med federala myndigheter, organisationer på delstats-, lokal och stamnivå (t.ex. indianstammar), akademiska institutioner samt privata sektorn. FGDC har vice inrikesministern som ordförande. Övriga styrelsemedlemmar är representanter från nio departement och sex myndigheter.

Aktuella reformer

En stor reform i USA är att "Homeland Security"-konceptet kommer att behöva mycket och bättre geografisk information över USA. Homeland Security är ett departement med antal myndigheter (t.ex. Tullverket). Denna omstrukturering innebär att mer samverkan etableras kring utbyte av geografisk information. USGS kommer bland annat att ta fram en rikstäckande tjänst som kallas "The National Map". Finansiering av denna saknas dock.

3 Omvärldsanalys

3.1 Europeisk och internationell utblick

Lantmäteriverkets verksamhet har tidigare i allt väsentligt varit nationellt inriktad. Idag är den internationella anknytningen omfattande och växande. Den internationella verksamheten inom lantmäteriområdet spänner över ett vitt område, bl.a.

- standardisering och harmonisering av landskaps- och fastighetsinformation,
- uppbyggnad av metadatasystem för att möjliggöra datautbyte och samverkan,
- uppbyggnad och tillhandahållande av enhetligt strukturerade och gränsöverskridande databaser,
- medverkan i utformning av regler, policies, forsknings- och utvecklingsprogram m.m.,
- FoU-samverkan i olika projekt,
- insatser för att stödja utvecklingsländer¹,

Nedan beskrivs några viktigare delar av den omfattande europeiska och internationella samverkan inom lantmäteriområdet.

EU-initiativet INSPIRE

EU-samarbetet inom miljöområdet kräver rationella verktyg för övervakning av gränsöverskridande miljöproblem och för förändringsanalyser. En väl utbyggd infrastruktur för geografisk information är en nyckelfråga i detta avseende.

”Infrastructure for Spatial Information in Europe”, INSPIRE (<http://www.ec-gis.org/inspire/>), är ett initiativ från kommis-

¹ Ett 90-tal av Lantmäteriverkets medarbetare deltar också i Swedesurveys tjänsteexport. Ett 30-tal länder omfattas och uppdragen spänner över hela Lantmäteriverkets verksamhet.

sionen som syftar till att uppnå enhetlig och lätt tillgänglig geografisk information för EU:s miljöarbete. Arbetet inom INSPIRE bedrivs i arbetsgrupper där bl.a. nationella kart- och miljömyndigheter deltar. Arbetsgrupperna har tagit fram förslag om struktur och standarder för data, datainnehåll, författningsreglering, villkor för åtkomst och organisation m.m.

De förslag som tagits fram har varit föremål för remiss under våren 2003, och arbetet går nu vidare i kommissionen. Förslag till ramdirektiv väntas i slutet av 2003. Slutligt beslut kan förväntas tidigast år 2005. Målsättningen är att INSPIRE-konceptet senare skall utvidgas till andra sektorer, t.ex. transport, jordbruk och regional utveckling.

Några viktiga principer för INSPIRE är att

- data skall bli tillgängliga att titta på utan avgift för allmänhet och andra användare, med leverans, nedladdning och återanvändning enligt enhetliga regler,
- medlemsländernas finansiering och prissättning av geografiska data i INSPIRE skall baseras på ovanstående princip,
- ett harmoniserat licensramverk skall introduceras för att optimera möjligheterna att utbyta och sälja geografisk information,
- det skall vara enkelt att skaffa sig en överblick över tillgänglig information, dess användbarhet och villkor för tillhandahållande,
- informationen skall vara lätt att förstå och tolka,
- insamling och uppdatering skall göras av ett organ och på den nivå där det kan ske effektivast för att undvika dubbelarbete,
- information från olika källor i Europa skall kunna sammanställas,
- information som samlats in på en viss nivå skall kunna användas gemensamt på alla övriga nivåer, lokalt, regionalt etc.,
- det skall finnas god tillgång till geografisk information som behövs för beslutsfattande på alla nivåer, och den skall vara tillgänglig på villkor som inte hindrar en bred användning.

Det grundläggande gemensamma informationsinnehållet i INSPIRE benämns referensdata. I detta ingår grundläggande uppgifter om administrativ indelning, fastigheter, byggnader, adresser, vissa topografiska teman, ortofoton, geodetiska referenssystem och

ortnamn. Referensdata föreslås vara tillgänglig att titta på utan avgift, medan avgifter för uttag och vidareförädling av data skall sättas utifrån harmoniserade regler för Europa. Här finns en koppling till PSI-direktivet som beskrivs i nästa avsnitt. Genomförandet av INSPIRE planeras ske stegvis och initialt bygga på befintliga nationella strukturer. Samordning mellan och komplettering av befintliga databaser är viktiga insatser. För att säkerställa implementeringen på nationell nivå föreslås att en myndighet i varje land skall ha ett övergripande ansvar för det nationella genomförandet. I detta kan ingå att koordinera arbetet, att stödja harmonisering av data, att medverka i framtagandet av europeiska specifikationer, att svara för nationella metadata, att skapa en organisation av datavärdar inom landet m.m.

Sverige ligger långt framme i förhållande till kraven i INSPIRE. Konsekvenserna av INSPIRE kommer ändå sannolikt att bli betydande, framförallt när det gäller anpassning av befintliga data och metadata till överenskomna standarder.

För att etablera en europeisk infrastruktur för geografisk information krävs enligt nu liggande förslag initial finansiering både via EU och nationellt. När den grundläggande infrastrukturen etablerats måste långsiktig finansiering garanteras.

I de mycket översiktliga beräkningar som hittills gjorts vad gäller kostnaderna för att åstadkomma den avsedda harmoniseringen av geografisk information bedöms de totala kostnaderna på den nationella nivån till 26–27 miljoner euro per år i 10 år. De samlade kostnaderna för anpassning på regional och lokal nivå för att uppnå harmoniserade data på europeisk nivå har beräknats till totalt 170–240 miljoner euro per år, också under en tioårsperiod.

Beräkningarna avser kostnader utöver medlemsländernas kostnader för uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande av geografisk information och är mycket grova uppskattningar som ändå ger en indikation om de nationella insatser som kommer att krävas för att genomföra ramlagstiftningen. Några specifika beräkningar för enskilda länder har inte gjorts.

Övriga EU-direktiv

EU-direktiv om information från den offentliga sektorn

Inom EU behandlas för närvarande ett direktivutkast (KOM 2002/207) som syftar till att skapa ett regelverk för att underlätta användning av information från den offentliga sektorn.

Det s.k. PSI-direktivet (Public Sector Information) går ut på att genom gemensamma regler begränsa de hinder som uppstår genom att villkoren för vidareutnyttjande av offentlig information skiljer sig mellan medlemsländerna. Förslaget skall ses som en del i att uppfylla handlingsplanen för eEurope 2002 – Ett informations-samhälle för alla. Syftet är att samma grundläggande villkor skall tillämpas för alla aktörer på den europeiska informationsmarknaden, att villkoren skall redovisas öppnare samt att omotiverade snedvridningar av marknaden skall avlägsnas. Tyngdpunkten i direktivet ligger på att skapa ökade förutsättningar för gränsöverskridande informationstjänster.

I direktivet fastställs regler för att begränsa hindren för vidareutnyttjande av handlingar från offentliga myndigheter. Förslaget omfattar alla offentliga myndigheter eller organ som lyder under offentlig rätt samt alla handlingar oavsett medium som inte är undantagna med hänvisning till nationella regler, dataskydd, immateriella rättigheter mm. Direktivet bygger på medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång till handlingar och på att det inte får stå i strid med dataskyddsdirektivet (95/46/EG) eller det internationella skyddet för immateriella rättigheter. De minimivillkor som uppställs rör behandling av begäran om vidareutnyttjande samt villkor beträffande format, avgiftsprinciper, öppenhet, licenser, icke-diskriminering och konkurrensbestämmelser.

Inom kort förväntas EU-parlamentet och rådet kunna enas om ett gemensamt beslut. Direktivet kan träda i kraft 18 månader därefter. Kommissionen skall enligt förslaget se över tillämpningen av direktivet senast tre år efter ikraftträdandet.

Inga svårigheter förväntas när det gäller att implementera förslaget i Sverige, även om vissa förtydliganden kan komma att krävas. Förslaget påverkar inte offentlighetsprincipen eller svenska regler för upphovsrätt eller finansiering. Avgiftsprincipen tillåter full kostnadstäckning, men utesluter inte att medlemsländerna kan tillämpa principer som ger lägre avgifter eller avgiftsfrihet. Om

direktivets intentioner skall uppfyllas kommer det trots detta att bli viktigt att se över och utforma svenska riktlinjer när det gäller att tillhandahålla information för kommersiellt vidareutnyttjande. Särskilt viktigt blir det att villkor för vidareutnyttjande är tydliga även för användare från andra EU-länder än Sverige.

På lite längre sikt kan en översyn av bl.a. hur avgifterna påverkar direktivets syfte att skapa nya gränsöverskridande tjänster komma att innebära förändringar. Frågan om att ta ut avgifter för rätten att exploatera upphovsrätter som ägs av det allmänna kan också komma upp i den översyn av direktivet som skall göras. Översynen kommer dock i första hand att inriktas på att se till direktivets konsekvenser för de företag som arbetar på informationsmarknaden.

EU:s ramdirektiv för vatten

Ramdirektivet för vatten trädde i kraft i december 2000. Direktivet reglerar hur arbetet med hushållning av vattenresurser, dvs. grund-, yt- och kustvatten skall bedrivas. Direktivet skall följas upp med nationell lagstiftning före slutet av 2003.

Vattenutredningen presenterade i sitt betänkande Klart som vatten (SOU 2002:105) ett förslag till svensk lagstiftning. Förslaget innebär en myndighetsorganisation som inte följer de etablerade administrativa gränserna, utan avrinningsområdenas utsträckning. Detta skulle behöva påverka strukturen på bl.a. Lantmäteriverkets databaser med geografisk information och fastighetsinformation så att de kan användas på ett smidigt sätt av vattenmyndigheterna. Förslagen behandlas i prop. 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Kraven på hantering av geografisk information inom ramdirektivet för vatten har varit en av de faktorer som drivit fram INSPIRE-initiativet.

Förslag till EU-direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation

Förslaget till direktiv innehåller två mål. Det första är att säkerställa rätten till tillgång till miljöinformation som finns hos offentliga myndigheter och de grundläggande villkoren för detta. Det andra är att säkerställa att miljöinformationen görs tillgänglig elektroniskt. Användningen av geografisk informationsteknik anges vara en nyckelfaktor i arbetet med att sprida information om

miljön. Även detta direktiv har starka kopplingar till kommissionens initiativ INSPIRE.

Europeiska samarbetsprojekt

Satellitbaserad mätning och positionering – Galileo

Galileo är ett initiativ av EU och det europeiska rymdorganet ESA. Det omfattar utveckling, införande och drift av ett nytt system för global satellitnavigation. Galileo är avsett att delfinansieras av privata intressenter och drivas civilt.

Galileo planeras bestå av ett 30-tal satelliter med kontrollstationer i ett globalt nät. Det kommer att vara ett i huvudsak civilt system, inte ha någon störningssignal och bli kompatibelt med GPS. Enligt nuvarande planer kommer Galileo att vara helt utbyggt år 2008. Ett färdigt Galileo gynnar utveckling av satellitbaserad mätning och positionering, även om fokus i projektet hittills legat på navigeringstillämpningar.

EGNOS

European Geostationary Navigation Overlay Service, EGNOS, kan sägas vara Europas första stora projekt inom satellitnavigation och början till Galileo, den europeiska motsvarigheten till USA:s globala system GPS. Projektet drivs av EU, ESA och Eurocontrol, den europeiska organisationen för säker flygnavigering.

Med EGNOS kommer positionsbestämning av fordon, fartyg, eller flyg kunna ske med större noggrannhet än med enbart GPS och kunna informera om satellitfel inom sekunder i stället för timmar som idag. Systemet väntas få såväl privatpersoner som professionella som användare och kommer att vara fullt utbyggt under 2004.

GMES

Global Monitoring of Environment and Security är ett gemensamt initiativ från bl.a. Europeiska kommissionen och det europeiska rymdorganet ESA.

GMES tillkom i syfte att etablera en oberoende gemensam europeisk kapacitet för operationell, miljörelaterad informationshantering där fjärranalys är ett bland flera viktiga verktyg. Säker-

hetsaspekten syftar i första hand på riskhantering i samband med naturkatastrofer och klimatrelaterade miljöproblem.

Från och med 2008 beräknas GMES vara operationellt bl.a. genom etablering av s.k. Service Centers. Sverige har i egenskap av medlemsstat i ESA satsat 20 miljoner kronor på GMES som enligt ESA:s konvention skall komma Sverige till del i form av beställningar av utvecklingsarbete och framtagning av produkter och tjänster inom ramen för Service Centers.

Sverige representeras i GMES styrgrupp av Naturvårdsverket med Rymdstyrelsen som teknisk expert. Lantmäteriverket medverkar bl.a. i expertgruppen och i olika projekt som syftar till att förbättra tillgången till tillförlitlig, jämförbar och aktuell information som behövs inom miljö- och säkerhetsarbetet.

Marktäckedata – Corine

EU initierade redan 1985 programmet Corine (Coordination of Information on the Environment) med målet att producera en mellan länderna jämförbar och aktuell databas inom miljöområdet som visar markanvändning och vegetationstyper. Projektet kan sägas vara ett av de första initiativen till gemensamma och harmoniserade geografiska databaser i Europa.

Huvudansvaret ligger på EEA, European Environment Agency. De enskilda länderna har ansvarat för uppbyggnaden, med ekonomiskt stöd från EU. I Sverige är Lantmäteriverket huvudman, men samverkar med Naturvårdsverket, Försvarsmakten m.fl. Inom EU pågår projekt som rör uppdatering av Corine.

ETMII

Projektet European Territorial Management Information Infrastructure (ETMII) syftar till att utveckla infrastrukturen för geografisk information i Europa. I detta ingår att mer tydligt definiera vad som bör hänföras till grundläggande geografiska databaser. Projektet – studerar användarbehov, analyserar alternativa lösningar samt lämnar förslag till en plan för fortsatta insatser. Projektet arbetar f.n. med följande nyckelområden:

Metadata, där det ingår att särskilt se på termfrågor och interaktiva lösningar för att möta den mångkulturella och flerspråkiga miljö i Europa.

Standarder och interoperabilitet, för att bl.a. stimulera införandet av standarder inom geografisk information.

Grundläggande geografiska data för att söka nå europeisk och global konsensus när det gäller definitioner av grundläggande geografiska data och att stimulera former som gör dessa data enkelt tillgängliga för alla intressenter och till kostnader som användarna kan bära.

EULIS

Projektet ”European Land Information Service”, EULIS, drivs med finansiellt stöd från EU:s program eContent, vilket bl.a. syftar till att öka användningen av information från den offentliga sektorn. Lantmäteriverket har tagit initiativ till projektet och koordinerar arbetet.

Projektet skall visa hur en tjänst kan se ut som gör det möjligt att enkelt över landgränserna, via en gemensam internetportal nå fastighetsanknuten information som lagras i de nationella registren. Genom EULIS underlättas köp av fastigheter i ett annat europeiskt land liksom belåning i annat land med en fastighet som säkerhet. En viktig del av arbetet har bestått i att ta fram metadata om informationen för att förklara inte minst skillnader i juridiska begrepp och registerinnehåll i de olika länderna.

Projektet har deltagare från sju länder i Europa, svenska deltagare är Lantmäteriverket och Lunds Tekniska Högskola.

Efter projekttidens slut kommer sannolikt en fungerande kommersiell tjänst att tas fram. För detta talar bl.a. den ökade uppmärksamhet kommissionen givit åt de hinder som finns för att förverkliga tanken på en gemensam marknad för finansiella tjänster, och då främst fastighetsbelåning.

EuroRoadS

Lantmäteriverket och Vägverket har tillsammans tagit initiativ till ett projekt, EuroRoadS (Pan-European Road Data Solution) som syftar till att identifiera användarbehov på europnivå och utifrån dessa specificera ett gemensamt ramverk för vägdata. Ramverket skall kunna utgöra underlag för att implementera nationella väg-databaser, som sedan kan förse en europeisk lösning med data via ett gemensamt gränssnitt. Projektet syftar också till att göra praktiska försök från registrering vid källan till färdig produkt eller tjänst tillhandahållen av en vidareförädlare. Projektet avser vidare att utgöra en viktig plattform för erfarenhetsutbyte och stödja ett snabbt införande av harmoniserade europeiska vägdata.

Tio organisationer i Europa kommer att medverka aktivt i projektet vid start, bl.a. kartverken i Frankrike, Storbritannien och Österrike. Även ett privat företag och intresseorganisationerna EuroGeographics och ERTICO kommer att delta. EuroGeographics är kartmyndigheternas sammanslutning i Europa. ERTICO är en organisation som arbetar med väginformatikinförande i Europa och har både vägmyndigheter, privata vidareförädlare och bilindustrin som medlemmar. Projektstart är planerad till december 2003.

Projekt för gemensam databasuppbyggnad

Lantmäteriverket deltar i uppbyggnaden av enhetligt strukturerade geografiska databaser över Norden, Europa och världen för att täcka de behov som finns för statistikändamål, fysisk planering, miljöövervakning, transportplanering m.m. Arbetet sker dels genom direkt samverkan mellan berörda länder, dels genom samverkansorganisationer. Många projekt är intressentfinansierade. Några exempel är databaser över Barentshavs-, Östersjö- och Öresundsregionerna, över den administrativa indelningen i Europa och FN:s initiativ Global Mapping som syftar till att skapa en enhetlig, grundläggande topografisk bas över jorden att användas bl.a. i miljöarbete.

Projekt GiMoDig

Lantmäteriverket deltar i ett treårigt projekt kallat Geospatial information service by real-time data-integration and generalisation (GiMoDig). Projektet handlar om att utveckla metoder för hantering och användning av geografiska data och positioneringstjänster i mobila tillämpningar, bl.a. i 3:e generationens mobiltelefoner. I projektet deltar Geodetiska Institutet i Finland, Lantmäteriverket i Finland, Universitetet i Hanover, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie i Tyskland, Kort och Matrikelstyrelsen i Danmark och Lantmäteriverket.

Standardisering och metadata

Standardiserade data är avgörande för att information skall kunna utbytas och användas effektivt. Standardisering bedrivs på nationell, europeisk och global nivå. SIS, Swedish Standards Institute, har det övergripande ansvaret i Sverige för all standardise-

ring. Standardisering inom lantmäteriets verksamhetsområde bedrivs inom Stanli, Standardisering av landskapsinformation, inom SIS.

Det europeiska arbetet bedrivs inom CEN, men har varit vilande i avvaktan på att motsvarande globala arbete, som bedrivs inom ISO TC 211 skall avslutas. Standarder för geografisk information finns inom gruppen ISO 19 100. De sista standarderna inom gruppen väntas blir färdiga under 2004.

ISO-standarder har karaktären av ramverk och innehåller riktlinjer och metoder för att beskriva, söka, beställa och överföra geografiska data. ISO-standarder är alltid endast rekommenderande, medan CEN-standarder är tvingande för anslutna länder. För Europas del finns ett val att antingen föra fram hela eller delar av ISO 19 100-serien till CEN-standard eller att utnyttja ISO-standarderna som den är.

Ett viktigare och mer omfattande arbetsområde blir att ta en aktiv del i arbetet med tillämpningsstandarder som skall baseras på det fastställda ramverket. Här skall specifika standarder tas fram för skilda verksamheter, t.ex. transportplanering och bilnavigering, för att geografisk information skall kunna tillhandahållas i en enhetligt strukturerad form över landsgränserna, ett arbete som kommer att kunna påverka de krav som ställs på bl.a. Lantmäteriverkets grundläggande information.

Lantmäteriverket medverkar även i ISO-standardisering av mätteknik och i FN:s arbete med standardisering av ortnamn.

Referenssystem

Europeiska kommissionen har beslutat att införa det globalt anpassade referenssystemet ERTS 89 som standard för lägesrelaterad information inom EU-arbetet. Vidare rekommenderas att UTM används som kartprojektionssystem. Effekter av detta har redovisats av Lantmäteriet i särskilda rapporter till regeringen. För Sveriges del innebär det nya internationella referenssystemet ett omfattande uppbyggnadsprojekt som är gemensamt med kommunerna (se kapitel 9).

Samarbets- och samordningsorgan

Lantmäteriverket deltar också i verksamheten inom ett antal internationella samverkansorgan, här kan nämnas WPLA och EuroGeographics.

Working Party on Land Administration, WPLA, är ett organ under FN:s Economic Commission for Europe (ECE). Här medverkar Lantmäteriverket bl.a. i att ta fram riktlinjer och rekommendationer i syfte att stödja främst utvecklingsländer och länder från det forna östblocket i att utveckla fungerande fastighetsmarknader. I dessa s.k. guidelines behandlas såväl lagstiftningsfrågor som organisations-, kompetens- och teknikfrågor.

En viktig del i att stärka det institutionella ramverket har också varit bildandet av *EuroGeographics* som är de europeiska kartmyndigheternas samverkansorgan kring frågor som rör geografisk information. EuroGeographics ersatte år 2001 de tidigare samverkansorganisationerna CERCO och MEGRIN.

Syftet med EuroGeographics är dels att stödja kartmyndigheterna i deras nationella arbete, dels att samordna aktiviteter på europeisk eller global nivå. EuroGeographics har en viktig funktion för samordning av EU-frågor.

EuroGeographics verkar aktivt för genomförandet av intentionerna i INSPIRE för harmoniserade databaser och tjänster som förenklar användningen av dessa. EuroGeographics arbetar t.ex. med att etablera metadatasystem – ett internetbaserat söksystem som rymmer information om tillgängliga databaser och deras innehåll. Eurospec är ett projekt med syfte att skapa enhetliga tekniska specifikationer för olika databaser, t.ex. vägdata eller hydrologiska data.

Kommissionens samordningsgrupp för geografisk information

En samordningsgrupp för geografisk information – the Interservice Committee for GI, COGI, arbetar med att samordna användningen av geografisk information inom kommissionen och allmänt stödja en effektiv användning av geografisk information i Europa. COGIS:s arbete har hittills innehållit fyra huvudområden, nämligen att

- förbättra tillgängligheten till geografisk information inom kommissionen,

- öka medvetenheten om vilka fördelar som kan skapas genom en effektiv användning av geografisk information,
- införa standarder,
- definiera och införa en datapolicy för kommissionens hantering av geografisk information.

Forskning och utveckling

För att bedriva en framgångsrik FoU-verksamhet krävs i allt högre utsträckning internationell samverkan, inte minst när det gäller att utveckla spetsteknologi. Samverkan inom satellitområdet kan tas som exempel, för positionering, fjärranalys, databasuppbyggnad etc.

Europeisk samverkan kring forskning och utveckling stimuleras av EU:s fonder och program för stöd till FoU. Det femte ramprogrammet som löpt 1998–2002 har som ett huvudområde haft målet att skapa ett användarvänligt informationssamhälle, med användning av geografisk information som ett prioriterat delområde. Inom GIS-teknikutveckling framhålls bl.a. transporter, miljö, turism, statistik, meteorologi och nya former för leverans och publicering av data.

Ett sjätte ramprogram öppnades för ansökningar i december 2002. Det innehåller nya forskningsområden, har en större budget och andra typer av nätverk och projekt. En annan ny satsning är Networks of Excellence, dvs stora expertnätverk som får EU-stöd.

Slutsatser

Det är tydligt att arbetet för att uppnå en gemensam europeisk informationsinfrastruktur nu intensifieras genom både mer formaliserade initiativ från Europeiska kommissionen och i enskilda samverkansprojekt mellan olika europeiska aktörer. I framtiden kommer sannolikt allt fler nationella databaser att ersättas med enhetligt uppbyggda europeiska databaser, där dock ansvaret för uppbyggnad och ajourhållning oftast ligger kvar på ansvariga myndigheter i respektive medlemsland. En viktig drivkraft för denna utveckling är att efterfrågan på gränsöverskridande data och tjänster ökar.

Integrationen av den europeiska informationsinfrastrukturen kommer konkret att påverka informationsinnehållet i Lantmäteriverkets och andra myndigheters databaser. Vilken information som skall anses utgöra ett offentligt åtagande kommer delvis att definieras inom ramen för EU-samarbetet. Däremot förefaller inte EU:s regelverk påverka villkoren för tillhandahållande av grundläggande information. Medlemsländerna har t.ex. inom ramen för den nuvarande formuleringen av PSI-direktivet ett stort utrymme för olika finansieringsprinciper.

Integrationsarbetet innebär också betydande arbete inom flera områden, bl.a. standardisering av data, förbättrade och användar-anpassade metadata, anpassning av data och databaser till gemensamma krav samt uppbyggnaden av enhetliga referenssystem. Även om Sverige inom flera områden ligger långt framme i utvecklingen, kommer ökade krav att ställas på Lantmäteriverket och andra aktörer inom den svenska informationsinfrastrukturen för geografisk information och fastighetsinformation. Tydligt är att nationell samordning och samverkan behöver utvecklas ytterligare, detta både för att säkra det nationella genomförandet av gemensamma europeiska krav och för att underlätta formulering av samlade svenska synpunkter och ställningstaganden. Behovet av ökad samordning blir mycket konkret inom ramen för INSPIRE, där det klart uttalas att ett organ i varje land skall ha ett samlat ansvar för det nationella genomförandet. Behovet av ökad nationell samverkan gäller också i högsta grad mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet.

Det finns klara motiv för Sverige att aktivt delta i och försöka påverka inriktningen av det europeiska arbetet. Ett skäl är att Sverige som nämnts tidigare ligger långt framme inom området och bör kunna lämna värdefulla bidrag till arbetet. Offentlighetsprincipen, den nära kopplingen mellan fastighetsinformation och geografisk information samt den internationellt sett starka samordningen inom fastighetsinformationsområdet är svenska framgångsfaktorer. Ett annat skäl till aktiv medverkan är att inriktningen på de bindande beslut som tas inom ramen för det europeiska samarbetet påverkar de nationella kostnaderna för genomförandet.

Det ökande europeiska samarbetet förbättrar också möjligheterna för Lantmäteriverket och andra svenska myndigheter att i t.ex. projektform arbeta fram nya tekniska lösningar och gränsöverskridande tjänster i samverkan med andra europeiska aktörer.

Projektsamarbetet skyndar på och sänker kostnaderna för teknik- och tjänsteutveckling.

3.2 IT-politiken

Mål och inriktning

Det politiska målet är att Sverige skall vara en ledande IT-nation och som första land bli ett informationsamhälle för alla (prop. 1999/2000:86, bet. 1999/2000:TU9, rskr. 1999/2000:256). Statens insatser skall enligt propositionen bidra till ökad

- tillit till informationsamhället
- kompetens att utnyttja dess tjänster
- tillgänglighet till informationsamhället.

IT skall vara ett redskap som underlättar måluppfyllelse på olika områden. Vägledande för IT-politiken är

- tillväxt
- sysselsättning
- regional utveckling
- demokrati och rättvisa
- livskvalitet
- jämställdhet och mångfald
- effektiv offentlig förvaltning
- hållbart samhälle.

IT-politiken bygger på att det är marknaden som skall vara drivande. Den offentliga sektorn har en roll i första hand som reglerare, upphandlare och föredöme.

Den nationella IT-strategi som tidigare lagts fast (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282) skall fortsätta att gälla. I strategin framhålls bl.a. vikten av att till stöd för samhällets informationsförsörjning utforma en väl fungerande infrastruktur som ger hög tillgänglighet till basinformation och som verkar tillväxtbefrämjande. Som exempel på sådan information anges de centrala registren över fastigheter/byggnader och grundläggande geografiska data.

Geografisk informationsteknik är en viktig del i utvecklingen mot informations- och kunskapssamhället. Geografiska data kan hanteras för analyser i s.k. geografiska informationssystem (GIS),

vilket ger förutsättningar för en mer rationell hantering av ärenden inom olika samhällssektorer bl.a. samhällsplanering, räddningstjänst, miljöövervakning, transportplanering och försvar. Informationen används också i ökande utsträckning inom den privata sektorn, bl.a. inom bank- och kreditväsendet, jord- och skogsbruket, åkerinäringen och turismen.

Inom mobila lösningar är möjligheten till positionering och tjänster baserade på lokaliseringsdata mycket intressanta. T.ex. är tjänster som redan finns i dag såsom kartor över gatenätet viktiga för sjuktransporter, taxi m.m. Lika så kan tjänster som visar vägen till närmsta apotek, restaurang m.m. bli mer och mer intressanta. I en sådan tjänst utnyttjas såväl geografisk information som databaser från t.ex. "gula sidorna". Dessa tjänster finns delvis i dag, men kommer sannolikt att finna större spridning när trådlösa nät med god överföringskapacitet byggs upp.

3G-operatörers investeringar i 3G-utbyggnaden samt regeringens investeringar i bredbandsutbyggnaden är enorma. Användarnas nytta av dessa investeringar och tillväxten inom sektorn är mycket beroende av det utvecklas tjänster som tar dessa nät i anspråk på ett dynamiskt sätt. Tillgången till data till överkomliga priser kommer naturligtvis att vara viktig för att tjänsteleverantörer skall vara intresserade av att utveckla tjänster. Om grunddata är kostsamt kommer slutkostnaden för användare av tjänster att bli så hög att det motverkar spridningen av nya tjänster vilket vore beklagligt. Regeringen vill dessutom gärna främja en ökad användning av elektroniska tjänster och elektronisk kommunikation varför en kostnadssättning som försvårar tjänsteutveckling vore direkt i strid med regeringens önskemål på området för elektroniska kommunikationer.

Lantmäteriverkets databaser med geografisk information och fastighetsinformation kan också ha direkt effekt på IT-utvecklingen eftersom den t.ex. används av operatörer vid anläggningen av radiomaster (3G).

Riksdagen har tagit ställning till området elektronisk kommunikation genom behandlingen av lagen (2003:389) om elektronisk information (prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228). Målet för sektorn elektronisk kommunikation är att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer. Lagen ger en möjlighet att bidra till uppföljningen av det IT-politiska målet.

Andra initiativ inom IT-området

I regeringsförklaringen den 16 september 2003 uttalar statsministern att infrastrukturen skall länka ihop Sverige – regioner med grannländer. En skrivelse kommer att överlämnas till riksdagen våren 2004 med en satsning på svensk infrastruktur. Stödet till kommuner för utbyggnad av bredband kommer att förbättras. I budgetpropositionen för 2004 föreslås att 450 mnkr avsätts för bredbandsutbyggnaden. För att stimulera bredbandsutbyggnaden föreslår regeringen att kommunerna får utnyttja ytterligare 250 mnkr per år under 2004 respektive 2005 utöver de tidigare beslutade bredbandsstöden.

Ansvar för IT-politiken är i regeringen delat mellan flera departement. Det övergripande ansvaret för IT-infrastrukturen ligger på Näringsdepartementet. Ansvaret för utveckling av statsförvaltningen ligger på Finansdepartementet. I juni 2003 tillsatte regeringen en IT-politisk strategigrupp inom Regeringskansliet med uppdrag att främja informationssamhällets fortsatta utveckling i Sverige (N2003/4799/ITFoU). Syftet är att bidra till en hållbar tillväxt och till att det IT-politiska målet uppnås.

Regeringen har samtidigt tillsatt en delegation med uppdrag att stimulera utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig sektor (dir. 2003:81). Delegationen skall inrikta sig särskilt på elektroniska tjänster som kan skapa stor nytta för medborgare och företag samt effektivisera offentlig sektor.

IT-Kommissionen (dir. 1998:38) har i sin slutrapport Digitala tjänster – hur då? (SOU 2003:55) sammanfattat sitt arbete och givit en mer utvecklad lägesbeskrivning med förslag på konkreta insatser för att förverkliga en resultatorienterad och nyttoinriktad IT-politik. Exempel på förslag är bl.a. tydligare roller och ökad samverkan inom området. I en tidigare rapport, Breddtjänster – ett nytt skede i IT-politiken (SOU 2002:51) skisserade kommissionen en ny IT-politik som också är en breddning av synen på IT. Rapporten innehöll ett handlingsprogram för breddtjänster med bl.a. ett delprogram för utveckling och användning av informationsresurser i samhället. Båda dessa rapporter pekar på den digitaliserade geografiska informations betydelse för tjänsteutvecklingen.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har fått i uppdrag av regeringen att göra en utvärdering av IT-politiken

(N2002/9592). Utvärderingen skall belysa relevanta aspekter och redovisas i slutet av november 2003.

3.3 Teknisk utveckling inom området

Digitalisering inom förrättningsanknuten verksamhet

Inom fastighetsbildningsområdet pågår en uppbyggnad av digitala förrättningsarkiv som kan förväntas rationalisera och effektivisera förrättningsverksamheten. Alla förrättningsarkiv väntas vara digitaliserade inom en femårsperiod.

Genom de digitala arkiven får förrättningslantmätaren tillgång till allt utredningsmaterial som erfordras i sin dator. Detta ger ökade möjligheter till specialisering och gör förrättningsverksamheten mer mobil samt minskar behovet av ett vitt förgrenat kontorsnät. Kostnaderna för arkivlokaler och arkivhållning reduceras, samtidigt som efterfrågan på tillgång till arkivmaterialet sannolikt ökar. Genom de digitala arkiven kan också enskilda fastighetsägare enkelt få möjlighet att själva kontrollera vad som gäller beträffande den egna fastigheten. Detta kan vara en möjlighet att på sikt förbättra registerkvaliteten – en fastighetsägare skulle själv kunna initiera ett enkelt förfarande för att ändra på obsoleta fastighetsrättsliga förhållanden.

Parallellt med uppbyggnaden av de digitala förrättningsarkiven pågår skanning av de historiska kartorna. Tillgång till dessa kartor i digital form ger en bredare åtkomst till materialet och högre kvalitet än de analoga originalen. Dessutom minskar det tidigare stora slitaget på originalkartorna.

Digitalisering pågår också av detaljplaner, ett arbete som beräknas vara rikstäckande vid utgången av 2004. Tillgången till digitala planer kommer att underlätta arbetet för planerare, byggnadsnämnder, länsstyrelser och förrättningsverksamheten samt ge medborgarna bättre möjligheter till insyn i och påverkan på planerings- och plangenomförandeprocesserna.

Webb-Trossen

De statliga lantmäterimyndigheternas handläggningssystem, Trossen, utvecklas för närvarande i en webb-version. Denna applikation ger även de kommunala lantmäterimyndigheternas med-

arbetare möjlighet att arbeta flexibelt, utan uppkoppling mot det egna kontorets server.

Tredimensionella tillämpningar

Tredimensionella tillämpningar utvecklas nu för bl.a. stadsplanering, visualisering och analyser. Den geografiska databasen är av grundläggande betydelse i detta sammanhang, men är samtidigt ett "osynligt" verktyg. Detta illustrerar också hur geografisk information blir en naturlig del i den övriga informationshanteringen. GIS-samordnarens roll vidgas till att vara informationssamordnaren, som verkar tillsammans med representanter för andra discipliner för att skapa produkter/tjänster. Geografisk information ger inte så många slutprodukter, utan utgör en viktig del av sådana. Lantmäteriverket kommer att mer än idag arbeta tillsammans med andra experter och inte lika mycket mot slutkund. Applikationer finns framme och vidareutvecklas. En omställningsperiod för användarna och beslutsfattarna, som ju måste arbeta på ett nytt och ovant sätt, krävs.

Elektroniska signaturer

Att ersätta egenhändig namnteckning med elektronisk signatur innebär möjlighet till radikala förändringar i olika processer. Inom lantmäteriets verksamheter gäller detta bl.a. förrättningsverksamhet, inskrivningsverksamhet och tillhandahållande av grunddata. Rationaliseringsmöjligheterna är stora för både lantmäteriet och användarna. Tekniken för elektroniska signaturer är i princip på plats, men lagstiftningen ger ännu inte utrymme för att tillämpa tekniken och formerna för certifiering etc. är ännu inte helt färdigutvecklade.

För förrättningsverksamheten skulle elektroniska signaturer innebära att ansökan om förrättning kan göras via Internet och att handlingar kan expedieras elektroniskt. För sakägaren innebär detta att man enklare kan följa och medverka i förrättningshandläggningen.

För inskrivningsverksamheten leder en utbredd användning av digitala signaturer och elektroniska ansökningar till snabbare och säkrare handläggning och minskat personalbehov. Antalet ärenden som kräver en fullständig handläggning minskar. Handläggningen av fastighetsaffärer och kreditprövning med fastighet som säkerhet

kan också systemmässigt knytas ihop med inskrivningsverksamheten.

Bilderna blir digitala, smarta och gränslösa

I arbetet med att bygga upp och vidmakthålla databaser med geografisk information är bilden en mycket viktig informationskälla. I dag är den främsta källan till bildinformation traditionella flygbilder om detaljerad information efterfrågas och, på senare år, satellitbilder för översiktlig information samt viss miljöinformation.

Teknikutvecklingen på sensorområdet är nu snabb och de olika teknikerna börjar mötas. Dels utvecklas digitala sensorer för bildfångst från flygplan och dels ökar möjligheterna att ta detaljerade bilder från satellit vilket i båda fallen bedöms öka användbarheten av bilderna. Samtidigt effektiviseras produktionsprocessen inom fotogrammetrin.

Inom flygbaserade tekniker utvecklas även andra sensorer t.ex. laserscannern, för insamling av högkvalitativ höjdinformation över stora områden. Olika radartekniker kan användas för höjdmodeller och vissa former av övervakning. Utvecklingen innebär också ökade incitament för samarbete internationellt av såväl kostnads- som produktionsskäl.

Den tekniska utvecklingen inom bildområdet kan inom några år sannolikt tillgodogöras i Lantmäteriverkets utveckling och ajourhållning av grundläggande databaser.

Ett referenssystem, GPS och nätverks-RTK

Alla lägesbundna data får sitt läge bestämt i förhållande till ett geodetiskt referenssystem bestående av koordinater som mätts in i plan och höjd samt i förhållande till tyngdkraften. Ett problem vid samutnyttjande av data från olika källor är att referenssystemen varierar mellan olika länder och även inom länder. I Sverige har i princip varje kommun minst ett eget referenssystem. Detta innebär att data måste transformeras, räknas om, mellan de olika referenssystemen.

En övergång till ett enhetligt globalt referenssystem – nationellt och internationellt – skulle medföra väsentligt ökade möjligheter för samutnyttjande av data. En långsiktig utveckling mot ett sådant enhetligt referenssystem samt anslutande realtidsnät för noggrann satellitbaserad mätning och positionering med GPS och Galileo

pågår. På sikt kommer detta att innebära stora kostnadsminskningar för underhåll av traditionella stornät liksom väsentliga effektiviseringar och besparingar i samband med datafångst för geografiska databaser, fastighetsgränser, infrastrukturbyggnation m.m. Inom förrättningsmätningen väntas den nya tekniken få stor användning. Om lagstiftningen anpassas till detta kan på sikt de metallrör som utgör de fysiska gränspunkterna för en fastighet ersättas med ett system där koordinatangivelser i sig har rättsverkan.

Användningen av GPS ökar och kostnaderna för den nya tekniken sjunker. Nätverks-RTK, som är i försöksdrift i delar av södra Sverige och beräknas vara nationellt utbyggt inom några år, medger satellitbaserad mätning med cm-noggrannhet. Tekniken kan även användas för exempelvis maskinstyrning, fordonslokalisering och noggrann navigation i realtid. Exempelvis kan tågen packas tätare på järnvägsspåren.

Ny kommunikationsteknik ger nya tjänster och databehov

Ny kommunikationsteknik (Internet, 3G, m.m.) leder till att användare och vidareförädlare ställer nya krav på dataleverantörerna. Tillhandahållandet av data måste anpassas till utvecklingen av framförallt nya mobila tillämpningar och tjänster. Positionsbestämning genom t.ex. GPS används allt mera tillsammans med digitalt kartmaterial. Lantmäteriets tjänst för tillhandahållande av trådlösa geografiska data, MapMate, är ett exempel på anpassning till denna utveckling.

Ny utrustning i form av handburna små terminaler/telefoner kommer tillsammans med mobilt Internet att öppna för nya tjänster som ersätter traditionella analoga produkter. Användare kan exempelvis avgöra sin geografiska position och följa sina rörelser i terrängen genom att ta emot digitala data till en mobiltelefon istället för att bära på en traditionell papperskarta. Denna utveckling öppnar nya behov av att tillgängliggöra Lantmäteriverkets grundläggande data. Ökningen av grunddataanvändningen beror dock på i vilken takt utbudet av tjänster för den nya tekniken utökas.

Nya sätt att strukturera informationen

Inom såväl databasuppbyggnad som systemutveckling blir det allt mer relevant att strukturera informationen enligt ett objektorienterat koncept. Objektorientering av en databas bygger på att all information kring ett objekt (t.ex. byggnader, fastigheter, vägar) knyts till objektet. Därmed försvinner den tidigare uppdelningen i kartorienterade data i form av punkter, linjer, ytor och övrig information i separata register. Den objektorienterade strukturen är lättare att relatera för användarna och gör det enklare att göra mer avancerade bearbetningar. Metoden med objektorientering sänker också underhållskostnaderna för databaser och systemlösningar och underlättar lån av objekt mellan olika baser.

Objektorienteringen är mest utvecklad som systemutvecklingsmetod. Lantmäteriverket bedömer att objektrelateringen passar väl för både systemutveckling och som styrande princip för verkets hantering av data i geografiska databaser. Lantmäteriverket har därför beslutat att inriktningen bör vara att helt övergå till objektorienterad informationshantering för de grundläggande databaserna. En sådan övergång förbereds nu genom informationsmodellering och kompetensutveckling och bedöms kunna vara praktiskt genomförd inom 3–5 år.

Förbättrade förutsättningar för informationsutbyte

Den ökade användarvänlighet som objektrelateringen av databaser och system kan ge förstärks av att standardiserade modelleringsmetoder och språk kommit i bruk. Dessa kan mer entydigt beskriva systemutformning och utgöra bättre kommunikationslänkar mellan användare och systemutvecklare.

Standardiseringen av geografisk information har tagit stora steg framåt under senare delen av 1990-talet – efter en ganska trevande startperiod på 10–15 år. Ett flertal internationella standarder börjar närma sig färdigställande, vilket sannolikt kommer att underlätta samarbete och utbyte av data. Enhetliga beskrivningsspråk för data förstärker de positiva effekterna av standardiseringen.

Så kallade Web services som baseras på datautbyte via Internet kan på sikt innebära ett ökat och mer effektivt informationsflöde. Operativa system för sådana lösningar ligger dock ännu några år framåt i tiden.

Gränslösa informationsinfrastrukturer

Uppbyggnaden av nationella och europeiska informationsinfrastrukturer för grundläggande data inom ramen för bl.a. det ovan nämnda Inspire-initiativet, innebär nya krav och möjligheter, bl.a. på nya samarbetsformer och konstellationer. Samverkan kommer att påverka teknikutvecklingen på olika sätt.

Informationsinfrastrukturer – på lokal, nationell, europeisk och global nivå – kommer att byggas upp för utbyte av information, för ökad tillgänglighet och ökad användning av vikt både för näringslivet och den offentliga sektorn och också centralt för Europas konkurrenskraft.

För att åstadkomma detta krävs tekniskt att utarbetade standarder verkligen införs och används så att informationen kan ”strömma fritt” och organisatoriskt att befintliga aktörer samarbetar eller nya skapas för att ta ansvar för tillhandahållandet. I allt högre utsträckning blir tekniklösningar gemensamma för internationellt verksamma kunder – inte minst för sådana som verkar inom EU. Detta ställer också krav på fler gemensamma informationstjänster såsom EULIS och de tjänster EuroGeographics i dag tillhandahåller, men också på en ökad standardisering av innehåll, utbud och tekniklösningar. Navigationssystemen i bilar är ett exempel på detta.

3.4 Användarnas synpunkter

Lantmäteriutredningen har genom seminarier, intervjuer och enkäter inhämtat av synpunkter från ett stort antal användare av Lantmäteriverkets produkter och tjänster. Utredningens experter företräder också viktiga användare. Två seminarier anordnades tidigt för att ta del av användarnas synpunkter. En intervjuundersökning för erfarenheter och synpunkter från användare inom myndigheter, högskolor och företag har lagts ut som ett externt konsultuppdrag. Skriftliga synpunkter har kommit in från ytterligare ett tjugotal myndigheter och företag som svar på en enkät från utredningen. Ett antal skrivelser från olika användare av Lantmäteriverkets produkter och tjänster har kommit in till utredningen.

Utredningen har även tagit del av Lantmäteriverkets kundnöjdhetsundersökningar.

Synpunkter från aktörer på marknaden redovisas också i avsnitt 10.3.

Tydligare uppdrag till Lantmäteriverket

Många användare menar att Lantmäteriverkets myndighetsroll behöver preciseras. Ansvaret för den grundläggande informationen och för den nationella informationsinfrastrukturen inom området liksom gränsdragningen mot uppdragsverksamheten, organisatoriskt och ekonomiskt, måste göras tydligare. Lantmäteriverkets dubbelroll – att svara för ett s.k. naturligt monopol och samtidigt agera på en konkurrensutsatt marknad – anses leda till otydlighet och brist på långsiktighet i statsuppdraget.

Ett stort antal användare pekar på Lantmäteriverkets roll i den nationella infrastrukturen för geografisk information och fastighetsinformation. Utöver ansvaret för grundläggande information om geografi och fastigheter med hög tillgänglighet för en bred användning i samhället bör Lantmäteriverket få ett ansvar för nationell samordning, samverkan, standardisering m.m. och för en långsiktig strategi för informationsutvecklingen.

De flesta tar ställning för att verksamheten fortsatt skall bedrivas i myndighetsform och inte i bolag, några motiv är

- allmänhetens tillgång till miljöinformation,
- rättsäkerhetsaspekter,
- grundläggande geografisk information och fastighetsinformation och ett antal bastjänster/basprodukter bör tillhandahållas med ett samhällsekonomiskt nyttoperspektiv som grund så att en bred användning främjas,
- myndighetsformen underlättar samverkan i informationsförsörjningen, i synnerhet myndigheter emellan.

Verksamhet i bolag befaras leda till att de långsiktiga målen kan tappas bort och att problemen med de höga priserna ytterligare skulle förstärkas.

Viktigast för de flesta är tillgång till data med tillräckligt hög kvalitet till en rimlig kostnad, bra modeller för finansiering och nyttjande av data, och en god servicenivå och att Lantmäteriverket verkar för att samordning sker och att nationella normer skapas.

Många ger uttryck för att ett tydligare statsuppdrag skulle behövas och gränsdragningen mellan Lantmäteriverket och mark-

naden tydliggöras. Lantmäteriverket bör fokusera på kärnverksamheten och i mindre utsträckning arbeta med förädling, informationstjänster, utveckling och försäljning av programvaror och också upphandla mer av produktionen.

Fortsatt serviceförbättring och ökad lyhörddhet

Lantmäteriverket strävar efter en ökad kundorientering i sina omvärldskontakter. Användarna förväntar sig fortsatta förbättringar av servicen. Omvärldsförståelsen behöver fortsätta att öka liksom lyhörddheten för användarnas och kundernas behov.

Flera användare har betonat att förhandlingsprocessen med Lantmäteriverket rörande avtal och priser är komplicerad. Till en del anses detta bero på att Lantmäteriverkets representanter inte har tillräckliga mandat för helhetsuppgörelser, till en del på attityder hos dem som förhandlar.

Mer samverkan

En väg som förordas av många för att nå en ökad omvärldsförståelse och lyhörddhet är att Lantmäteriverket ökar sin samverkan med användare. De önskar att en öppen dialog förs kring gemensamma frågor så att en ömsesidig förståelse kan utvecklas.

Än fler användare – privata och offentliga – vill att deras inflytande på Lantmäteriverkets produkter och tjänster ökar. De flesta förordar någon form av råd, forum eller samverkansgrupp som kan föra en öppen dialog kring gemensamma frågor.

De användare som redan ingår i samverkansgrupper eller har en längre erfarenhet av samverkan är nöjda med sitt inflytande. För dem har samverkan med Lantmäteriverket lett fram till en avspänd, mer prestigelös och öppen attityd jämfört med andra samarbetspartners som de har mer formella relationer till.

Många vill se en effektiv infrastruktur för dataförsörjning. De hinder som behöver överbryggas kan gälla såväl brist på tydligt samordningsansvar som på kompetens, säkerhet och resurser. Flera menar att Lantmäteriverket som stor och viktig dataleverantör bör ha ett särskilt ansvar när det gäller samordning med andra verksamheter. I informationsutvecklingen vill man se en samverkan i tidiga skeden för att kunna påverka denna.

I flera fall finns redan samverkansavtal mellan användarna, med och utan Lantmäteriverket. Sammantaget är många olika politikområden berörda.

Nya prismodeller

Många användare vill se andra prismodeller än de som Lantmäteriverket tillämpar. De flesta förespråkar modeller med ett samhällsnyttigt perspektiv som främjar verksamhetsutveckling och en bred användning. En ny prismodell skulle öka användningen av Lantmäteriverkets information, både direkt och indirekt, samt stimulera utvecklingen av tjänster. En generell sänkning av prisnivån är ett önskemål som återkommer hos flertalet. Åsikter som framförts är

- att uttagskostnad bör gälla för information som används för statens myndighetsutövning eller fungerar som grundläggande infrastruktur i olika verksamheter,
- att information som fungerar som samordnande infrastruktur bör tillhandahållas till låg kostnad med hänsyn till samhällsnyttan,
- att kostnaden skall stå i paritet med hur den används av respektive kund,
- att signal om ändringar i informationen skall vara gratis och avgift erläggas först om ändringen tas ut, samt
- att den förste köparen av icke lagerhållen information, t.ex. ortofoto, inte skall missgynnas med ett högre pris än de följande.

Högskolor och universitet har 80 procents rabatt men anger ändå att man hindras av höga priser. Man pekar på att utbildning av studenter i att arbeta med geografisk informationsteknik indirekt bidrar till att Lantmäteriverkets produkter blir mer efterfrågade och använda.

När det gäller nyttjanderätter och publicering som vänder sig till allmänheten anses att nytänkande krävs från Lantmäteriverkets sida ifråga om ersättning, vilken idag är väsentligt högre än konkurrenternas. Det gäller bland annat bakgrundskartor på Internet och tryckta publikationer. Användarna vänder sig därför till andra leverantörer för enkla bakgrundskartor på Internet.

Lantmäteriverkets regler för nyttjande anses komplicerade både när det gäller tolkningen av personuppgiftslagen och beräkningar utifrån antalet användare. Detta anges medföra problem för fortsatt utveckling och vidareanvändning, till exempel av mobila tjänster på landsbygden.

Priset begränsar samhällsnyttan

Några få användare anser att Lantmäteriverkets priser för information är rimliga eller avstår från att kommentera prisnivån. Många anser dock att prisnivån är alldeles för hög generellt sett. Flertalet centrala verk menar att Lantmäteriverkets taxa är dåligt anpassad till rikstäckande uppdrag. Andra menar att vissa produkter kostar för mycket. Användare i offentliga verksamheter har i högre grad invändningar mot prisnivån. Det är de dyraste, oftast storskaliga produkterna såsom fastighetskartan eller ekonomiska kartan som användarnas organisationer avstår ifrån att köpa, liksom ortofoton.

Många centrala verk anser att priset för Lantmäteriverkets digitala produkter är avgörande hinder för en effektiv användning av lägesbunden information och en effektiv verksamhet. Det begränsar kraftigt möjligheterna att använda sådana produkter för bland annat fysisk planering, projektering och förvaltning och missgynnar utvecklingen. En användare framför att prissättningen motverkar de regionalpolitiska målen. En annan menar att uppgifter som staten ålagt olika aktörer inte blir utförda eller utförda med en godtycklig kvalitet eller i ett för sent skede. Att användarna avstår från eller begränsar användningen av digitala data anges av användare få följande effekter.

- Publicering av information för allmänheten på Internet förhindras.
- Enkla bakgrundskartor skaffas från alternativa leverantörer.
- Småskaliga kartor i rasterformat används istället för vektorformat. Därmed kan inte viss utveckling ske, till exempel ruttplanering för transporter.
- Regionalt och nationellt verksamma aktörer köper bara utsnitt av geografisk information som behövs för särskilda projekt. Inriktningen på för stunden aktuell verksamhet försvårar möjligheterna att göra mer övergripande och strategiska

analyser, eftersom information då krävs för en hel region eller flera regioner.

- Universiteten anger att uppsats- och projektidéer ibland måste skrinläggas på grund av höga priser på data. I undervisningen används ibland data från andra länder med annan prispolitik.
- Skogsföretag och andra användare får svårt att ta reda på uppgifter om fornminnen, vilka de enligt lag är skyldiga att ta hänsyn till.

Vissa aktörer avstår även från fastighetsinformation på grund av priset. Den tillämpade prismodellen och prisnivån för fastighetsinformation innebär enligt användarna att man bara hämtar information när det är nödvändigt. Aktörer på fastighetsmarknaden begränsar antalet frågor som ställs på samma fastighet under tiden som den är föremål för försäljning och belåning.

Vissa kommuner och länsstyrelser avstår från att teckna avtal om registrering vid källan samt avisering. En del användare menar att lägre priser skulle innebära att Lantmäteriverket får med sig fler aktörer i samverkan.

När det gäller kommunerna är inställningen mer dubbelbottnad, eftersom de ser försäljning av egen information som en nödvändig inkomstkälla. De användare som jämfört priser menar dock att kommunerna har en väsentligt lägre prisnivå än Lantmäteriverket t.ex. för tätortsinformation.

Synpunkter på samverkan

En stor del av användarna har erfarenhet av att samverka med Lantmäteriverket i ajourhållning och produktion av den grundläggande informationen. Samverkan kan avse bl.a. följande.

- Uppdateringen av fastighetsregistrets delar. Där deltar bl.a. inskrivnings- och lantmäterimyndigheterna, skatteförvaltningen, alla kommuner och länsstyrelser. Till största delen är denna samverkan författningsreglerad, till viss del byggd på överenskommelser.
- Ajourhållning av de grundläggande geografiska baserna, GGD, som vägar, järnvägar, tätortskartor och ortofoto. Samverkan sker där med stöd av överenskommelser.

Lantmäteriverket har ansvaret för *fastighetsregistret*. Lantmäterimyndigheterna för in uppgifter i registrets allmänna del, inklusive registerkartan. I de andra delarna har många myndigheter till uppgift att utifrån fattade beslut bidra till eller svara för "ajourhållning vid källan". Det gäller bland annat följande myndigheter.

- Inskrivningsmyndigheten för uppgifter i inskrivningsdelen.
- Riksskatteverket lämnar årligen uppgifter till taxeringsuppgiftsdelen.
- Kommunerna för uppgifter i byggnads- och adressdelarna.
- En lång rad myndigheter lämnar beslut om planer och bestämmelser till lantmäterimyndigheterna för registrering.

Användarnas synpunkter visar att utveckling av informationssystem och datautbytet är en komplexa verksamheter, där samverkan mellan myndigheterna och kommunerna behöver bli bättre. Viktigt för att samverkan skall fungera i praktiken anges vara ett någorlunda gemensamt synsätt. De användare som har erfarenhet av att samverka kring olika delar av fastighetsregistret, är de som starkast uttrycker förväntningar på ett gemensamt synsätt.

Användarna pekar på hur en mängd information i dag skickas mellan myndigheter på ett mindre effektivt sätt. Mycket arbete läggs ned och ändå kan ledtiderna bli långa.

Ett av hindren är att myndigheterna har olika uppgifter. Informationsförsörjning är en biverksamhet för de flesta. Därmed ses inte heller arbete för en nationell informationsinfrastruktur som viktigt. Användare framför omvänt också att Lantmäteriverket i ökad utsträckning bör ta hänsyn till behov i samverkansparters kärnverksamhet parallellt med sin egen. Flera användare menar att Lantmäteriverket som (statens) dataleverantör har ett särskilt ansvar att tillhandahålla information som effektiviserar andra verksamheter. Det borde också tydligt framgå vilket ansvar Lantmäteriverket har i standardiseringsfrågan.

Konkreta samverkansområden som användarna lyfter fram gäller adresser och tätortsinformation.

De som har en längre erfarenhet av samverkan med Lantmäteriverket har nästan enbart positiva erfarenheter. Det gäller ledamöter i Mark- och fastighetsrådet, Karträdet, Projektledarforum och deltagare i samverkansgrupper för olika gemensamma frågor. Dessa upplever att de och Lantmäteriverket "jobbar för samma sak". I

några fall uttrycks önskemål om en mer utvecklingsinriktad och operativ samverkan som komplement.

Vanligare är dock att användarna ger exempel på mindre lyckad samverkan. Några menar att Lantmäteriverket hänvisar till författningar i stället för att söka finna en gemensam syn på roller och uppgifter. Det finns också förväntningar på att Lantmäteriverket i ökad utsträckning skall anlita extern kompetens till exempel när det gäller datamodellering och programvaruutveckling.

Samproduktion av geografiska data blir allt vanligare. Användare med erfarenheter av produktionssamverkan lyfter fram följande exempel.

- Skånekartan – samproduktion med 33 kommuner via Geodatacenter i Skåne AB.
- Länsöversiktskartan i Stockholm – samproduktion med Stockholms stad.
- Nationella vägdatan – samproduktion med Vägverket, skogsföretagen och kommunerna.
- Ortofoton i Norrland – samproduktion med Sveaskog och 4 andra skogsföretag/ organisationer.
- Flygbilder och ortofoton i Stora Ensos intresseområde – samproduktion med Stora Enso.

Flera användare understryker vikten av att parterna av Lantmäteriverket ses som jämbördiga parter och inte som ”underleverantörer”, en förutsättning för att samverkansprojekt skall kunna genomföras.

En nationell samordning efterlyses

Många pekar på den grundläggande informationens betydelse i olika verksamheter och menar att Lantmäteriverket bör ha ett särskilt ansvar för att en effektiv nationell informationsförsörjning kan åstadkommas.

Användare vill kunna hämta grundläggande information direkt till sina myndighetssystem och man vill att information från olika källor skall vara samordnad och strukturerad. Informationsstruktur och identiteter skall möjliggöra sammankoppling av olika grundläggande datakällor och verksamhetsspecifik information.

Lantmäteriverkets ansvar för den (bas)information som behövs för att annan information skall kunna lägesrelateras och samordnas är underförstådd och självklar för flera av användarna, särskilt de som representerar offentliga myndigheter. Att Lantmäteriverket skall ha ett tydligare ansvar för nationell samordning som är central för många verksamheter är en uppfattning som delas av många. Behovet av ett långsiktigt åtagande understryks också. Om Lantmäteriverket ändrar i viktiga strukturer och identiteter får det avgörande betydelse för andra aktörer och deras informationssystem. Man efterlyser ett tydliggörande i det statliga uppdraget i detta avseende och eventuellt en författningsreglering.

Synpunkter på informationskvalitet och produkter

Användare av kartprodukter är i flertalet fall nöjda eller har inga särskilda kommentarer. Deras kvalitetskrav på riktighet, lägesnoggrannhet, läsbarhet och precision i leveranserna är vanligtvis väl uppfyllda.

För användare av databaser och informationstjänster där Lantmäteriverkets produkter ofta är en del av användarnas verksamhetssystem, är möjlighet till flexibla uttag och kvalitetsfrågor viktiga. Här är förväntningarna betydligt högre och deras förbättringsförslag mer omfattande. Synpunkterna hänger i hög grad samman med ändrade krav som följer av nya användningsmöjligheter som den nya informationstekniken medför.

De brister som användarna lyfter fram är *riktighet och lägesnoggrannhet*. I fastighetskartan har lägesangivelser konstaterats vara felaktiga i samband med att ny positioneringsteknik (GPS) utvecklats och börjat användas för mätningar.

En kvalitetshöjning av höjddatabasen efterfrågas av många. Kris- och beredskapsplanering, samhällsbyggnad och utvecklingen inom trådlös kommunikation är beroende av höjddata av god kvalitet.

Några användare efterlyser en bättre *läsbarhet* hos några produkter, särskilt GSD Tätort. Konkurrenternas tätortsbaser anses av vissa vara bättre när det gäller såväl aktualitet och pris som kartografisk läsbarhet.

Användarna är i allmänhet nöjda med Lantmäteriverkets *leveranser*.

De synpunkter som kommit från användarna gäller i många fall förbättringar av informationens *aktualitet*. Tätare uppdateringar

önskas exempelvis när det gäller vägarna i Vägkartan och Terrängkartan. Några klagar även på att informationen i GSD Tätort har blivit alltmer inaktuell på senare år. De pekar på svårigheterna för Lantmäteriverket att konkurrera med kommunerna, som har mer aktuell tätortsinformation.

Alltfler användare efterfrågar geografiska informationsprodukter som är *paketerade* på annat sätt än för traditionell kartproduktion. De flesta efterlyser möjligheter till mer flexibla uttag av den geografiska informationen. Domstolsverket anger beträffande FastighetsSök och Web-kartan att flera användare vid miljö- och fastighetsdomstolar framfört att kartorna inte motsvarar domstolarnas krav.

Många användare behöver information som gör det möjligt att zooma i informationen och "sömlöst" hämta och presentera information med olika ursprungsskalor. I många fall vill användarna kunna hantera minst tre och ända uppemot fem av de skalområden som Lantmäteriverkets kartor traditionellt utgår ifrån. Dessa behov gäller till exempel Polisen, länsstyrelserna, Räddningstjänsten, trafikverken, skogsföretagen samt de flesta verksamheter som behöver logistik- och positioneringsfunktioner.

Exempel på önskade "skaloberoende" tematiska "paket" är vägar och tätorter, administrativa gränser och markanvändning.

Ytterligare exempel på produkter som efterfrågas är mycket enkla kartor utan detaljinformation som bakgrundskartor på Internet eller i rapporter. Vägnet kombinerat med tätortsinformation från skilda storskaliga produkter efterfrågas av många användare.

Alla de som har behov av att kunna göra analyser eller på annat sätt använda informationsprodukterna mer operativt har starka önskemål om en bättre *GIS-anpassning*. Några lyfter fram betydelsen av bra metadata, så att de kan bedöma hur användbar informationen är för de egna behoven. Andra förbättringar som efterlyses är att länka samman data som nu ligger i olika skikt i baserna, men har geografiskt samband med varandra. Lantmäteriverket arbetar redan med detta, men flera användare bedömer att kraven på sådan anpassning kommer att öka.

Många användare har förväntningar på att Lantmäteriverket skall använda modernast möjliga teknik med öppna systemlösningar och gränssnitt och möjlighet till *on lineförbindelse* från användarens handläggningssystem.

3.5 Konkurrenternas syn på lantmäteriet

Många som är konkurrenter är samtidigt användare av Lantmäteriverkets grundläggande information och ibland också återförsäljare. Det är sällan fråga om ett renodlat konkurrentförhållande. Det är vanligt att en produkt från Lantmäteriverket ingår som en del i en produkt som framställs av andra företag. Lantmäteriverkets information kan också ingå i en applikation, där företaget som utvecklat denna gör det i konkurrens med Metria.

Som exempel kan nämnas följande tillämpningsområden:

Navigationssystem: Företag som utvecklar navigationssystem och mobila positioneringssystem köper Lantmäteriverkets produkter för att integrera dem i egna system som de säljer till bilindustrin och systemleverantörer inom telekomindustrin. Från Lantmäteriverket köps till exempel adressinformation samt tätorts- och väginformation från grundläggande Geografiska Sverigedata, GSD. Företaget förädlar denna information genom egna presentationsätt och tillägg av egeninsamlade uppgifter. Informationen integreras i vissa fall i webb-applikationer. Tätorts- och väginformationen uppdateras via Vägverket och kommunerna, eftersom de tillhandahåller mer aktuell information än Lantmäteriverket. Företaget säljer såväl den paketerade informationen som applikationen på marknaden.

Fastighetsmäklarsystem: Företag som utvecklar och säljer IT-system och tjänster anpassade för fastighetsmäklarbranschen är även återförsäljare av några av Lantmäteriverkets produkter, främst Fastighetsuttag och Fastighetspriser. På senare år har en konkurrent börjat tillhandahålla en alternativ produkt med fastighetspriser för småhus. Företaget som levererar fastighetsmäklarsystem är återförsäljare för både Lantmäteriverkets och till konkurrentens produkt.

Kundanpassade system: Företag som fungerar som systemintegratörer på konsultbasis förädlar en eller flera av Lantmäteriverkets informationsprodukter till kundanpassade lösningar i vissa fall, på samma sätt som Metria gör åt liknande kunder. Det kan gälla Geografiska Sverigedata med tätortsinformation, terränginformation och översiktlig planeringsinformation. Uppdrag för vissa kunder kan även innefatta urval av vissa skikt från dessa produkter samt fastighetsinformation. Dessa företag kan även förmedla konkurrenternas information genom sina uppdrag, särskilt vad gäller tätortsinformation.

Även kommunerna konkurrerar med Lantmäteriverket, bland annat om tätortsinformation.

Alternativa leverantörer för alltfler produkter och tjänster

De mest kända alternativen när det gäller tillhandahållande av geografisk information finns inom området tätortsinformation och ortofoto. Även på väg- och adressidan finns alternativa leverantörer som konkurrerar, liksom när det gäller enklare underlagskartor och besökskartor som skall publiceras i rapporter och på Internet. Alternativa leverantörer finns även av satellitbilder, flygfoto och höjddata. Fastighetspriser och värderingstjänster är andra exempel där leverantörer finns som konkurrerar med Lantmäteriverket på marknaden.

Lantmäteriverkets arbete med paketering och förädling av information för internetlösningar, positioneringstjänster, konsumentprodukter och andra särskilda tillämpningar har en rad konkurrerande verksamheter inom konsultbranschen. Konkurrensen gäller i hög grad även utveckling och försäljning av programvaror och särskilda applikationer för internetaktiviteter.

Kommunerna är alternativa leverantörer när det gäller tätortsinformation, övrig konkurrens finns inom den privata sektorn.

De alternativa produkterna uppges av användare konkurrera genom betydligt lägre pris och högre aktualitet, men också genom bättre layout och generösare nyttjanderätter, till exempel för bakgrundskartor på Internet. Alternativa tätortskartor finns för fler orter än de 300 som finns i Lantmäteriverkets bas, geografiska databaser som är särskilt intressanta för räddningstjänst, polis och ambulansföretag. Faktorer som påverkar konkurrenssituationen kan även gälla tillhandahållandet, till exempel prismodell, paketering, flexibilitet och sömlöshet gentemot övriga Europa.

Osund konkurrenssituation

Konkurrenterna menar – liksom många användare – att det är ett problem att Lantmäteriverket bedriver affärsverksamhet samtidigt som verket har monopol på viss verksamhet. Konkurrenterna pekar på osund eller bristande konkurrens, lågt förtroende och brist på öppenhet.

Misstankar finns hos konkurrenterna om korssubventioner, till exempel att lägre pris tas ut för data om kunden samtidigt köper tjänster av Metria. Andra misstankar är att priser dumpas kraftigt för att hindra konkurrenter.

Metria anses också ha en stor fördel av kundernas tilltro till myndigheter.

En konkurrent som skall lägga anbud på en informationstjänst i form av en paketerad internetapplikation som innefattar information, vågar inte ta kontakt med Lantmäteriverket angående priser m.m., eftersom man anser att risken är stor att även Metria deltar i upphandlingen.

Ett annat exempel är ett företag som säger sig ha tvingats lägga om hela sin affärsstrategi och vända sig mer till utlandsmarknaden, på grund av vad företaget anser vara osund konkurrens från Metria.

Konkurrenterna anser att det är oklart hur arbetsfördelning och ekonomin ser ut mellan säljarna på Metria och den ansvariga i "myndighetsdelen". Man menar att det råder en otydlig ekonomisk och organisatorisk avgränsning av uppdragsverksamheten och att detta är grundproblemet.

Gränssnittet mellan myndighet och marknad behöver bli tydligare

Konkurrenter menar att Lantmäteriverkets två roller leder till omotiverat höga priser, osund eller bristande konkurrens, lågt förtroende och brist på öppenhet.

Man efterlyser ett tydligare statsuppdrag. Lantmäteriverket bör koncentrera sig på kärnverksamheten och sluta utveckla och sälja programvaror samt vidareförädla information.

En större tydlighet menar man krävs för att alla marknadsaktörer skall få samma villkor. Resultatet skulle bli en öppnare och snabbare utveckling av den geografiska informationstekniken. Konkurrenterna hänvisar exempelvis till Vägverket som producerar enbart grunddata, inte färdiga produkter som andra har möjlighet att bygga upp.

De som företräder ett avskiljande av Metria för fram tankar om olika grad av privatisering. Några menar att all verksamhet för vilken alternativa leverantörer finns bör säljas ut. Man hänvisar även till den privatisering som i allt högre grad sker inom andra samhällsområden.

Många efterlyser också en tydlig policy från Lantmäteriverkets sida vad gäller uppdragsverksamheten.

Lantmäteriverkets priser är höga

Konkurrentföretagens synpunkter på behovet av utvecklade prismodeller för Lantmäteriverkets produkter stämmer väl överens med övriga användares uppfattning. Det gäller exempelvis att information i högre grad skall kunna tillhandahållas till uttagskostnad eller marginalkostnad. Ett problem som konkurrenterna nämner i sammanhanget är att redan uttagskostnaden är hög, vilket anses hänga samman med att datasystemen är omoderna och att det är svårt att effektivisera uttagen.

Ökad grad av samverkan önskas

Flera av konkurrenterna efterlyser en ökad samverkan med Lantmäteriverket, särskilt när det gäller systemutvecklingsinsatser. Konkurrenter som levererar alternativa system för att hantera till exempel fastighetsinformation i kommunerna önskar att systemutvecklingsarbetet på ömse håll i högre grad skall integreras med varandra och grundas på så kallade öppna standards, där anslutande system och baser byggs upp i samverkan mellan Lantmäteriverket och systemutvecklingsföretag. Företagen efterlyser snabbare och klarare besked om vilka tekniska och begreppsliga gränssnitt samt vilken modell för överföring som skall användas.

Många anser det viktigt för både slutanvändare och systemleverantörer att vara med i planeringsprocessen och kunna påverka Lantmäteriverkets utvecklingsverksamhet redan i tidiga skeden.

Många efterlyser en större lyhördhet från Lantmäteriverkets sida och önskar att mer kundorienterade attityder var utbredda inom verket. Konkurrentföretagen är dock klart positiva till Lantmäteriverkets tekniska kompetens.

Konkurrenterna anser att en ökad grad av samverkan vore bra för ömsesidig vinst. Samverkan behövs för att främja en bred användning av informationen, till exempel att utveckla 24-timmarsmyndigheten och andra moderna tjänster. Man önskar också en ökad grad av samverkan kring gränssnitt och standarder och anser att Lantmäteriverket bör ha en samordnande roll.

3.6 Framtida behov

Utredningen har låtit undersöka användarnas behov och önskemål inom området fastighetsinformation och geografisk information och tagit del av deras bedömningar av hur användningen av Lantmäteriverkets olika produkter förväntas utvecklas i framtiden. Frågor om framtida behov har ställts såväl vid intervjuer som i enkäter. Bedömningar har på så sätt kunnat hämtas in från representanter för företag och myndigheter inom många samhällssektorer.

Ökad användning

Utredningens slutsats är att inom de berörda samhällssektorerna kommer behovet av både fastighetsinformation och geografisk information genomgående att öka. Ökningstakten kommer dock att påverkas av en rad faktorer, bl.a. av Lantmäteriverkets förmåga att möta användarnas krav vad gäller produkternas pris och kvalitet.

Lägre pris skulle öka efterfrågan på rikstäckande information

Ett avgörande hinder för ökad användning av Lantmäteriverkets produkter anges vara de gällande reglerna för nyttjande och de prisnivåer som tillämpas. Särskilt de statliga myndigheterna menar att med lägre priser eller generösare nyttjanderätter skulle efterfrågan öka, särskilt på de dyraste produkterna som fastighetskartan. Det gäller i synnerhet när behoven avser hela riket och användningen gäller t.ex. strategiska analyser. Flera menar att Lantmäteriverkets prismodell är dåligt anpassad till myndighetsutövning. Många myndigheter anger att man av budgetskäl inte kunnat utnyttja information i den utsträckning som verksamheten skulle behöva. Vi drar därför slutsatsen att efterfrågan skulle öka med en ändrad prisbild.

Behov av bättre kvalitet i nuvarande informationsprodukter

Andra hinder för en bredare användning av Lantmäteriverkets produkter gäller möjligheterna att använda dem i geografiska informationssystem, med de möjligheter till sökbar information,

interaktivitet och analyser som sådana system erbjuder. För denna typ av användning, där behoven väntas öka väsentligt, är flexibla uttag och GIS-anpassning av informationen viktiga. Här är användarnas förväntningar höga och deras förbättringsförslag omfattande. Lantmäteriverkets roll är viktig. Det är inte effektivt att varje användare gör GIS-anpassningar själv. Användarnas höga krav hänger samman med de nya möjligheter som informationstekniken medfört. Enligt utredningens mening behöver Lantmäteriverkets informationsprodukter därför utvecklas för att svara mot användarnas behov.

Användning som grund i medborgarinformation

Den elektroniska förvaltningen och 24-timmarsmyndigheten nämns som exempel på tjänster där Lantmäteriverkets produkter skulle kunna komma till stor användning, bland annat inom domstolsväsendet, länsstyrelserna och skogsvårdsorganisationen. Som grund för en sådan utveckling med GIS-anknutna lösningar ligger att olika informationsslag kan hanteras via Internet tillsammans med digitala kartunderlag. Ur demokratisk synvinkel är det angeläget att grundinformation är enkelt tillgänglig på detta sätt för medborgarna. En förutsättning är i många av dessa fall att bakgrundskartor kan göras tillgängliga på Internet, utan ett besvärande detaljerat regelverk.

Ökad användning inom transport och logistik samt planering och miljö

Ett område där användarna ser goda framtida möjligheter är verksamhetssystem för transporter och logistik. Det kan gälla ruttplaneringssystem för styrning av exempelvis utryckningsfordon, virkestransporter eller skogsmaskiner och även kommunala transportverksamheter såsom planering av skolskjutsar och renhållning.

Även mobila informationstjänster samt fältarbete med handdatorer och GPS nämns som mycket intressanta användningsområden för framtiden.

Andra vanliga användningsområden där Lantmäteriverkets information i ökad grad kan göra stor nytta gäller arbetet med miljöfrågor och samhällsplanering samt regional utveckling.

Ökad integration i verksamhetssystem med datautbyte ”on line”

Vanligt är att användarna ser de stora möjligheter som ligger i en sammankoppling av den egna verksamhetsinformationen eller fastighetsinformationen med lätt tillgängliga ”tittskåpskartor”.

Enbart det faktum att statistik med geografisk dimension kan hanteras oberoende av administrativa gränser nämns som en framtida stor möjlighet.

Många användare har redan idag börjat bygga upp egna verksamhetssystem där fastighetsinformation och/eller geografisk information används. Det gäller till exempel bankernas automatiska hämtning av fastighetsinformation till sina lånehanteringssystem. Detta utvecklingsarbete avses fortsätta så att hämtning och lämning av information från bland annat Lantmäteriverket blir än mer automatiserad. Även andra användare ser en stor potential i att på ett så öppet och smidigt sätt som möjligt kunna integrera Lantmäteriverkets produkter i de egna verksamhetssystemen.

Ökad användning av bilder och kartor i rasterformat

Möjligheterna att kombinera kartor med bildinformation av olika slag nämns som intressanta utvecklingsmöjligheter bland annat för mobila tjänster, fastighetsförvaltning och fastighetsutveckling samt inom skoglig verksamhet. På detta sätt kan olika användare utveckla analys-, styr- och planeringshjälpmedel anpassade efter respektive verksamhet, där Lantmäteriverkets produkter är en del.

Användning i framtida analysverksamhet

Några användare pekar på behov av fastighetsinformation och geografisk information för framtida analysverksamhet. Polisen ser exempelvis möjligheter att göra analyser för att underlätta sökandet efter försvunna personer eller hitta mönster som underlättar uppklärandet av brott.

I flera fall hänger möjligheterna att göra analyser samman med hur väl anpassade databaserna är till användning i geografiska informationssystem. Sådan GIS-anpassning är viktig, även t.ex. för hantering av EU:s vattendirektiv och andra miljöfrågor.

Ökad samverkan mellan myndigheter

Omvärldsanalysen visar att behovet av samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kommer att öka. Nya möjligheter att dela och distribuera information skapar goda förutsättningar för utökad informationssamverkan kring tillhandahållandetjänster där den egna informationen får ett mervärde genom att kombineras med information från andra aktörer inom offentlig förvaltning. Sverige ligger långt framme vad gäller en sammanhängande infrastruktur för information om fastigheter, geografi, befolkning, vägnät m.m. Därav följer en stor möjlighet att förädla och använda informationen inom många nya användningsområden.

För respektive politikområde, t.ex. inom bostadspolitik (med fysisk planering), samhällsplanering och miljöpolitik, är det viktigt att berörda myndigheter har tillgång till samma information. Om några aktörer av kostnadsskäl tvingas använda äldre, inaktuell geografisk information kan det påverka hela processens kvalitet och effektivitet. Lantmäteriverket har här en viktig roll att spela som samverkanspartner och samordnare.

Ökat behov av standardisering

Flera användare pekar på behovet av gemensamma mål och gemensamma standarder för att ett ökat informationsutbyte och breddad användning av bland annat Lantmäteriverkets produkter inte skall hindras. Möjligheterna att utöka samverkan med hjälp av standarder bedöms som goda. I dagsläget är bland annat avsaknad av standarder en orsak till att samverkan blir onödigt komplicerad i tekniskt hänseende och onödigt begränsad vad avser informationsinnehåll. Användarnas synpunkter innebär att Lantmäteriverkets roll inom dessa områden behöver klarläggas.

4 Samhällets nytta av verksamheterna

4.1 Infrastrukturperspektivet

Till den traditionella infrastrukturen brukar räknas kommunikationssystem som t.ex. vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, kanaler, post och telefon. Den traditionella infrastrukturen har haft en stor betydelse för utvecklingen av industrisamhället.

För utvecklingen av informations- och kunskapssamhället har infrastrukturen kring informationsförsörjningen motsvarande betydelse.

Resonemang kring infrastrukturen för informationsförsörjning har tidigare varit koncentrerade på tekniken. Numera framhålls behovet av en infrastruktur där informationsförsörjningen leder till tjänster och användning. Först då uppstår nyttoeffekter och samhället utvecklas.

Flera utredningar för fram att infrastrukturen kring informationsförsörjningen i vissa delar är otydlig¹. Grundläggande gemensamma regler saknas vilket skapar tveksamhet hos aktörer och försenar utvecklingen. En mängd aktiviteter pågår samtidigt inom området, från skilda utgångspunkter. Bristande samordning av investeringar i system och databaser kan få stora negativa konsekvenser. Utredningarna lämnar en rad förslag för att komma till rätta med otydligheterna och som resultat uppnå breda nyttoeffekter.

Det finns en rad ställningstaganden från riksdag och regering med innebörden att samhällets informationsförsörjning är en del av samhällets infrastruktur. Detta har konkretiserats främst inom förvaltningspolitiken och IT-politiken (se avsnitt 5.2 och 3.2). I dessa sammanhang lyfts ofta fram vikten av fastighetsinformation och geografisk information (se t.ex. prop. 1995/96:125, prop. 1995/96:78, prop. 1994/95:166). Det har konstaterats att

¹ Bl.a. i SOU 2003:55, SOU 2002:51, Ds 2000:34, SOU 1997:146.

lägesangivelser tillhör samhällets viktigaste samordningsnycklar (prop. 1999/2000:39).

Ställningstagandena från riksdag och regering bygger på att den grundläggande landskaps- och fastighetsinformationen utgör en kunskapsmassa som gagnar produktion och handel (se bl.a. SOU 1994:90). Informationen är en förutsättning för många sektorer och verksamheter i samhället, bl.a. samhällsplanering, kommunikationer, försvar, miljövard, natur- och kulturmiljövard, jord- och skogsbruk, energi, skatte- och taxeringsverksamhet samt statistik. Delar av näringslivet är beroende av informationen. I sin mest renodlade form produceras informationen för en bred generell användning utan att producenten har någon egen användning av den framtagna informationen.

Till den grundläggande infrastrukturen hör också en fastighetsindelning som speglar den aktuella markanvändningen. Det ligger i samhällets intresse att fastighetsbildningen går i takt med markanvändningens utveckling, att rättigheter och skyldigheter kan säkerställas genom myndighetsbeslut och att dagsaktuella och tillförlitliga uppgifter om fastighetsbeståndet, ägandet till fastigheterna, planer, markreglerande bestämmelser och rättigheter finns lätt tillgängliga för såväl enskilda och näringslivet som för offentliga aktörer.

Det går att peka på flera större projekt vid Lantmäteriverket som har särskild betydelse för infrastrukturen. Sådana är en enhetlig geodetisk infrastruktur med ett gemensamt referenssystem, det nya systemet för handläggning av inskrivningsärenden, ökad tillgänglighet till lantmäteriets olika arkiv, framtagande av en ny höjddatabas, komplettering av adressdelen i fastighetsregistret och kvalitetshöjningar i den digitala Sverigekartan.

4.2 Samhällsekonomiska studier

I det följande redovisas ett urval av studier som på olika sätt försöker skatta ekonomiska nyttoeffekter av geografisk information och fastighetsinformation.

De studier som berörs i avsnittet har olika ansatser och belyser samhällsekonomiska aspekter från olika infallsvinklar. Vissa utgår från det förädlingsvärde som informationen genererar på nationell nivå och inom olika sektorer av samhällsekonomin. I andra studier görs jämförelser mellan länder som har etablerade system för

grundläggande fastighetsinformation och länder som saknar sådana system. Flera studier belyser viktiga sektorer och branscher där den geografiska informationen och fastighetsinformationen alstrar nytta och försöker beräkna det ekonomiska värdet av den grundläggande informationen inom dessa sektorer.

Kostnads/nyttoanalyser av GIS-projekt

I en rapport från Utvecklingsrådet för landskapsinformation (ULI)² presenteras en kostnads/nyttoanalys av fyra projekt där geografiska informationssystem (GIS) införts och varit i bruk ett antal år. Man har kvantifierat kostnader och nyttor för den del av respektive organisation som drivit projekten. För andra delar av organisationen och för dess omvärld görs en kvalitativ bedömning av nyttan.

I rapporten redovisas att en satsning på GIS kan vara mycket lönsam med en utdelning på 2–5 gånger investerade medel inom en tioårsperiod. Resultatet gäller enbart primäranvändarnas mätbara kostnader och nyttor. Inkluderas även vidareanvändares nyttor, internt och externt, blir kostnads/nyttorelationen än större och perspektivet vidgas mot ett samhällsekonomiskt synsätt. Den mätbara nytta som beräknats gäller främst rationaliseringsvinster.

Samtidigt som de studerade organisationerna redan fått stor nytta av GIS visar studien att ytterligare vinster finns att hämta och att nyttan även för externa vidareanvändare förväntas öka över tiden. En genomgående erfarenhet är att införandet av GIS har tagit längre tid än planerat och att arbetet med att bygga upp de egna databaserna underskattats med åtföljande fördyringar och förseningar. Samtidigt har GIS-användningen överträffat förväntningarna. Den nya tekniken har bl.a. skapat nya och mer flexibla arbetssätt och öppnat oanade möjligheter att utveckla berörda verksamheter.

Den geografiska informationen och fastighetsinformationen representerar mycket stora värden oberoende av om man räknar med investerat kapital eller den ekonomiska nytta informationen representerar för direkta användare eller för vidareförädlare. Till stor del kan investeringarnas framtida värde sägas vara beroende av en effektiv ajourhållning, en kontinuerlig utveckling och användningsanpassning av information och system efter förändringar i omvärlden och en utvecklande samverkan med andra datapro-

² Kostnads/nyttoanalyser av GIS-projekt, ULI-rapport 1997:1

center, nationellt och internationellt. Målet bör vara att uppnå en optimal samhällsnytta av gjorda investeringar.

Rapporten Lantmäteriet – Värdering av databaser

År 2002 presenterades en värdering³ av Lantmäteriverkets databaser som baseras på dels nedlagda kostnader för uppbyggnad, ajourhållning och tillhandahållande, dels på en bedömning av nyttor/effektivitetsvinster. Den senare baserades på uppskattningar av de större användarnas nyttjande av geografisk information och fastighetsinformation samt den erhållna nyttan inom respektive verksamhet.

För fastighetsinformation⁴ redovisas sammanräknat för perioden 1971–2002⁵ investeringar på 1 495 miljoner kr i 2002 års penningvärde. De totala kostnaderna, inklusive förvaltning och tillhandahållande, uppgick till 3,4 miljarder i 2002 års penningvärde. Statens anslag till verksamheten motsvarar 2,7 miljarder och intäkterna har uppgått till knappt 800 miljoner kronor.

För de geografiska databaserna är uppskattningarna av nedlagda uppbyggnadskostnader mer osäkra, men bedöms för perioden 1980–2002 uppgå till 1,3 miljarder i 2002 års penningvärde. För förvaltningen tillkommer drygt 100 miljoner kr.

Sammanlagt har alltså enbart i uppbyggnad av informations-systemen ca 3 miljarder kr investerats under perioden.

I bedömningen av nytta och av effektivitetsvinster redovisas alla större nyttjare av informationen, den ekonomiska omfattningen av respektive verksamhet, på vilket sätt informationen utnyttjas i verksamheten och slutligen en bedömning av nyttan.

- Den samlade årliga nyttoeffekten av de geografiska databaserna i samhället uppskattades till mellan 3 och 4 miljarder, med största nyttan för transportsektorn, skogsbruket, kommuner och energibolag.
- För fastighetsinformationen uppskattades nyttan till mellan 960 miljoner kr och 1,3 miljarder, där banksfären representerade mellan 600 och 900 miljoner kr.

³ Öhrlings, PricewaterhouseCoopers 2002-08-05, uppdrag från Lantmäteriverket.

⁴ inkluderar inte pantbrevsregistret, samfällighetsföreningsregistret eller lägenhetsregistret.

⁵ för Domstolsverket, CFD hela perioden, Lantmäteriverket från 1980.

Med hjälp av en värderingsmodell med ett antal redovisade antaganden om kalkylränta, statens anslag till verksamheten, ekonomisk livslängd m.m. presenteras ett diskonterat nuvärde om 40–55 miljarder kr för den geografiska information som förvaltas av Lantmäteriverket och 12–17 miljarder kr för fastighetsinformationen.

Författningsreglerat utnyttjande i andra verksamheter ingår inte i sammanställningen. Delar av fastighetsregistret utgör grunden för hela folkbokföringssystemet, för fastighetstaxeringen, och för inskrivningsverksamheten. Utan fastighetsinformationen skulle dessa verksamheter inte kunna hanteras med ADB. Denna samverkan mellan fastighetsregistrering, inskrivning, folkbokföring och fastighetstaxering var också ett av målen för fastighetsdatareformen. Samhällsvinsterna här torde vara oerhört stora och värdet på databaserna betydligt större än vad som redovisades i rapporten.

Exemplet Österrike

År 2001 presenterades en studie⁶ vars syfte var att analysera värdet av verksamheten vid Österrikes federala kart- och lantmäteriverk. I studien granskas både kvalitativa och kvantitativa effekter av fastighetsinformation och geografisk information.

I studien konstateras att fastighetsinformationen, till skillnad från den geografiska informationen, till största delen används utanför den offentliga sektorn. Fastighetsinformationen bedöms ha en nyttoeffekt på motsvarande 1,2 miljarder euro, en bedömning som baseras på framförallt värdet av statens intäkter från avgifter för inskrivning, fastighetsindelning och fastighetsskatt. Nyttan av fastighetsinformationen beräknas vara 23 gånger så hög som kostnaden för att hålla informationen aktuell och tillgänglig.

I studien identifieras olika samhällssektorer som använder geografiska data och ett försök görs att utifrån detta skatta informationens samlade ekonomiska bidrag till den österrikiska ekonomin. Genom att studera förädlingsvärdet (GVA) av den del av produktionen som är beroende av geografiska data och komplettera med det bidrag moms (VAT) ger, görs både en optimistisk och en pessimistisk bedömning av informationens värde för samhället. De icke-monetära bidragen och sektorer som inte betalar moms,

⁶ Frank A, The surveying activities at the Austrian Federal Office for Meteorology and Surveying: An economic analysis, Technische Universität, Wien, 2002.

dvs. den offentliga sektorn, ingår inte i beräkningarna. Även sektorer som borde ingå utesluts på grund av brist på data. Detta innebär att resultatet troligen är en tydlig underskattning.

Momsintäkterna uppskattas variera mellan 2,4 och 5,2 miljarder euro, vilket motsvarar 1,2 respektive 2,5 procent av Österrikes BNP. Bidraget till Österrikes samlade bruttoföreläggingsvärde år 2000 skattas variera mellan 5,9 procent och 12,6 procent, vilket motsvarar 12,1–25,9 miljarder euro. Dessa uppgifter avser alltså endast den privata sektorn.

Mot bakgrund av erfarenheter från USA konstateras i studien att en prispolitik liknande marginalkostnadsprissättning kan förväntas resultera i en BNP-ökning på över 0,1 procent, vilket i sin tur leder till att momsintäkterna ökar med 20 miljoner euro. Detta skulle täcka kostnaden för den geografiska informationen.

Föreläggingsvärdet av geografisk information i Storbritannien

År 1999 genomfördes en studie⁷ av de grundläggande geografiska databaser som förvaltas av Ordnance Survey (OS) i Storbritannien. Syftet var att göra en bedömning av OS ekonomiska betydelse.

Studien utgår från en föreläggingsvärdeansats genom att identifiera olika samhällssektorer som använder geografiska data som input i produktionen och sedan skatta det ekonomiska bidraget till samhällsekonomin som helhet. För varje sektor fastställs föreläggingsvärdet för den del av produktionen som är beroende av geografiska data. OS antas bidra till samhällsekonomin i tre led; genom direkt nytta av OS eget föreläggingsvärde, genom indirekt nytta för OS olika leverantörer, kunder och distributörer samt genom indirekt samhällsnytta.

Resultatet av studien indikerar att värdet av produkter och tjänster från OS år 1996 uppgick till 12–20 procent av det totala föreläggingsvärdet i Storbritannien, vilket motsvarar 79–136 miljarder pund. De sektorer där de största andelarna av nyttovärdet alstras är samhällsservice som el, gas, vatten och avlopp i den kommunala verksamheten samt bygg- och anläggningssektorn. Anledningen till att så stora nyttovärden alstras i dessa sektorer är att informationen från OS omfattar också skalområden som i Sverige hanteras av kommunerna.

⁷ Ordnance Survey: The Economic Contribution of Ordnance Survey GB, 1999 (OXERA, Oxford Economic Research Associates Ltd).

Studien konstaterar att även den högre skattningen av nyttovärdet sannolikt är en underskattning, eftersom inte alla sektorer som använder OS information ingår i studien. Studien omfattar t.ex. bara tio utvalda nyckelområden och enbart befintliga informationsanvändare. Det konstateras också att informationen har mycket olika värde för olika användare och att införandet av ny teknologi har stor betydelse för att öppna nya marknader och möjliggöra nya användningsområden för informationen.

Förädlingskedjor och värde

En studie från Wiens tekniska universitet⁸ tar upp en diskussion om förädlingskedjor och den geografiska informationens ekonomiska paradox.

Grundläggande geografiska data – basdata – är värdefulla men inte direkt användbara för de flesta användarna. De måste förädlas i olika avseenden för att bli tillämpbara och efterfrågade. Olika förädlingskedjor uppstår för olika produkter och värdet av den grundläggande informationen skapas successivt längs kedjan.

Medan det slutgiltiga värdet uppstår i slutändan uppstår de största kostnaderna i början av kedjan. Den ekonomiska paradoxen för den geografiska informationen är att de fasta kostnaderna för att samla in och underhålla grunddata är mycket stora och uppstår i kedjans början där värdet för slutprodukten är mycket lågt.

Studien utgår från de fall där slutproducenten inte äger hela värdekedjan utan flera producenter/förädlare ingår i kedjan. Genom att resultaten från tidigare förädlingssteg successivt används i de kommande skapas slutprodukter med relativt låga fasta kostnader och låga marginalkostnader hos de olika förädlarna.

Om värdekedjan startar med höga priser för basdata ger det få tillämpningar med högförädlade produkter. Värdekedjor som i detta fall skulle producera lågförädlade produkter blir inte ekonomiskt lönsamma. I USA växer däremot lågförädlade massmarknadsprodukter fram, beroende på att grunddata är relativt billigt att tillgå och inte åtföljs av några upphovsrättsliga begränsningar. Lågkvalitativa produkter erbjuds gratis över Internet, medan högkvalitativa produkter säljs marknadsmässigt.

I Europa hindras enligt studien motsvarande utveckling av den upphovsrättsliga lagstiftningen och en prissättning av basdata som

⁸ Krek, A and Frank, U. The Production of Geographic Information – The Value Tree, Technical University Vienna.

ofta syftar till att uppnå full kostnadstäckning. Marknaden för geografisk information styrs då mot högkvalitativa och högförädlade produkter. I studien dras därför slutsatsen att nya strategier för prissättning av grunddata behövs om lönsamma kedjor som ger en bred användning och en massmarknad med en mängd olika användare och produkter skall uppstå.

Värdet av offentliga system för grundläggande information

År 2002 presenterades en jämförande studie⁹ mellan USA och Europa inom området fastighetsinformation. Genom att granska fastighetsaffärernas kostnader och marknadens effektivitet illustreras konsekvenserna av att ha eller inte ha väl utvecklade offentliga register och system.

USA har aldrig försökt utveckla ett federalt eller statligt inskrivningsregistreringssystem liknande de som finns i de flesta länder i Europa, i Australien och Kanada m.fl. länder. I stället förlitar man sig på att marknadens aktörer skall garantera stabilitet och tillförlitlighet. För att granska vilken lösning som är mest effektiv utgår studien från de vanligast förekommande fastighetsaffärerna och granskar transaktionstiden, transaktionskostnaden samt i vilken utsträckning transaktionen kan genomföras utan inblandning av olika professionella marknadsaktörer.

Resultatet visar att de europeiska systemen för fastighetsaffärer har ett tydligt övertag jämfört med de amerikanska. Amerikanska egnahemsägare måste också betala betydligt högre avgifter i samband med transaktionen. Några finansiella fördelar med det amerikanska systemet som skulle kunna motivera de betydligt högre transaktionskostnaderna har inte noterats.

Europas offentligt uppbyggda och datoriserade inskrivningsregister ger betydligt lägre transaktionskostnader vilket reser frågan om skapandet av ett modernt inskrivningssystem i USA skulle kunna bli lönsamt. Mot bakgrund av möjligheterna till avgiftsfinansiering och det faktum att den amerikanska fastighetsmarknaden lider av mycket höga transaktionskostnader, menar artikelförfattaren att ett sådant system skulle kunna vara en samhällsekonomiskt lönsam investering.

⁹ Kjellson, B. What Do Americans Pay For Not Having a Public LIS? FIG XXII International Congress, Washington D.C. USA, April 2002.

Modell för bedömning av samhällsekonomiska effekter

År 1999 presenterades en studie¹⁰ av samhällsekonomiska effekter av grundläggande information, vars syfte var att utveckla en modell för bedömning av samhällsekonomiska effekter av investeringar i landskaps- och fastighetsinformation samt i informationsinfrastruktur. Studien skattar kostnader och nyttor som uppstår även hos aktörer utanför den organisation, myndighet eller företag som är primäranvändare av informationen.

I studien konstateras att kostnads/nyttoanalyser inom offentlig sektor blivit vanligare på senare år, men fortfarande är relativt sällsynta. Däremot har ansatserna i studierna blivit bredare och har framför allt vidgats till att gälla hela organisationer. Fortfarande finns dock få studier som omfattar flera organisationer eller hela sektorer.

Fyra samhällssektorer behandlas i studien – kommunikation, fastighetsmarknad, totalförsvaret samt samhällsplanering och byggande. De övergripande resultaten är att framväxten av nya och bättre tjänster stimuleras när geografiska informationssystem (GIS) börjar användas på allvar.

Exempel på kostnadsbesparingar inom olika samhällssektorer och organisationer lyfts fram i studien. Ett sådant exempel återfinns inom samhällsplanering och byggande. För kommunernas arbete med fysisk planering skattas den möjliga bruttobesparingen till 25–35 mnkr per år, när användningen av geografisk IT kommit i gång på allvar och investeringen börjat betala sig.

Studien visar också exempel på s.k. finansiella nyttoeffekter inom transportsektorn. En fullt utbyggd och fullt utnyttjad nationell vägdatabas (NVDB) värderas till 100 mnkr per år för skogsbruket. För de två största godsdistributörerna har användning av digitala kartor och GPS visat sig effektivisera transporterna med 30–40 procent.

Ett annat exempel i studien är Telia Nättjänster som förväntas kunna uppnå en besparing på minst ett par hundra miljoner kronor årligen när bolagets ritningar över fasta telenät finns tillgängliga digitalt över hela landet och användningen kommit igång på allvar.

¹⁰ Eken&Arken: Landskap & fastigheter i IT-samhället, modell för bedömning av samhällsnyttan, 1999.

Värdering av geografisk information och GIS

På uppdrag av Lantmäteriverket genomfördes år 1999 en litteraturstudie¹¹ av samhällsekonomiska modeller för värdering av geografisk information och geografiska informationssystem (GIS).

Litteraturgenomgången lyfter fram sjutton olika studier som på olika sätt har undersökt nyttan av geografisk information och GIS. Nedan framgår några exempel på studier där kostnader och nyttor har kvantifierats.

- En studie från Australien och Nya Zeeland som syftade till att försöka bedöma nyttan av geografisk infrastruktur på nationell nivå fann ett kostnads-/nyttoförhållande på 1:4.
- I en annan australisk studie studerades ett 40-tal myndigheter och kostnads-/nyttoförhållandet befanns vara 1:5,5.
- Ytterligare en australisk studie, omfattande delstaten Queensland, gällde nyttan för perioden 1980–2002 för myndigheter som hanterar geografisk nyckelinformation. En satsning på ett 20-tal informationsprodukter bedömdes kosta 145 miljoner A\$ och kunna ge minst 350 miljoner A\$ tillbaka.
- I Kansas, USA, satsades 2,2 miljoner dollar på utveckling av en databas med geografiskt relaterad information för samutnyttjande och koordinering mellan statliga, federala och lokala organ. Utan det samutnyttjande och den koordinering som databasen möjliggjorde beräknades kostnaderna ha blivit 11,3 miljoner dollar över en fyraårsperiod.
- I Montana, USA, genomfördes en GIS-studie som beräknade kostnader och nyttor för åtta tillämpningar inom fyra myndigheter. Man uppskattade kostnads-/nyttoförhållandet till mellan 1,2 och 5,6.
- I ytterligare en studie studerades 16 tillämpningar med geografiska data i Nordamerika och två i Italien. Kostnads-/nyttokvoten varierade mellan 1:7 och 1:4.

Ett genomgående resultat av studierna är att kostnaderna för informationen, oavsett var i förädlingskedjan värdet mäts, är väl investerade pengar som ger flerfaldigt tillbaka och är en viktig faktor för samhällsekonomins utveckling. Av särskild betydelse är

¹¹ Eken&Arken: Samhällsekonomiska modeller för geografisk information. En litteraturöversikt.

informationens tillgänglighet, kvalitet och prissättning. Det bör dock påpekas att de kostnads-/nyttoförhållanden som presenteras i rapporterna inte utan vidare kan överflyttas till svenska förhållanden, eftersom bl.a. priset på data varierar mellan olika länder.

Slutsatser

Det samlade intrycket av studierna är att investeringar i geografisk information och fastighetsinformation vanligtvis är mycket lönsamma, representerar stora värden och ger hög nytta för användarna. Den geografiska informationen tycks generera större samhällsnytta än fastighetsinformationen.

Samtidigt finns stora metodologiska problem kring de samhälls-ekonomiska studierna. Det tycks vara svårt att särskilja nyttan av olika leverantörers information från nyttan av den färdiga tjänsten hos användaren. Det är också svårt att isolera värdet av den grundläggande informationen från den verksamhets-specifika informationens värde vid olika systemlösningar där informationen används integrerat. I de fall känslighetsanalyser visas framgår vidare kalkylräntans stora betydelse för kostnads/nyttokvoten. Det verkar även vara ovanligt att beakta samhälls-ekonomiska effekter av anslagsfinansiering. De metodologiska skillnaderna och varierande nationella förhållanden gör att möjligheterna att direkt jämföra resultaten av olika studier är små.

5 Vissa regelverk och riktlinjer för statlig verksamhet

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas vissa regelverk och riktlinjer som utgör en grund för de överväganden och förslag som vi för fram i andra avsnitt. Vi skall enligt direktiven beakta förvaltningspolitiska utgångspunkter. Vi bedömer och lämnar förslag om Lantmäteriverkets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet i kap. 10 och prövar verksamhetsformer, bl.a. bolagisering i samma kapitel. Lantmäteriverkets verksamhet är till stor avgiftsfinansierad enligt olika principer och i kap. 12 lämnar vi förslag om finansieringsprinciper och finansiering

5.2 Förvaltningspolitiska utgångspunkter

Frågan om lämpliga verksamhetsformer för den statliga förvaltningen behandlades av regering och riksdag i ett bredare sammanhang senast i samband med propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

I propositionen tar regeringen tydligt ställning för att statlig verksamhet normalt bör bedrivas i myndighetsform. Som fördelar med myndighetsformen framhålls att generella förvaltningsregler och principer är tillämpliga, att kraven på öppenhet och insyn tillgodoses och att myndighetsformen har en stor flexibilitet. Det framhålls också att bl.a. införandet av mål- och resultatstyrning gett myndigheterna stor handlingsfrihet inom ramen för myndighetsformen.

Bolagsformen bör enligt den ovan nämnda förvaltningspolitiska propositionen normalt användas om staten bedriver affärsverksamhet som är konkurrensutsatt. Om däremot konkurrensen är otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är

särskilt stort, kan dock myndighetsformen vara den mest ändamålsenliga även för konkurrensutsatt verksamhet. Inom myndigheter som bedriver affärsverksamhet bör denna särskiljas genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten för att undvika konkurrensnedvridningar.

I den förvaltningspolitiska propositionen framhålls också att renodlingen av statliga verksamheter bör fortsätta. Statens uppgifter bör avgränsas noga och uppgifter som är ”artfrämmande” för staten bör avvecklas eller överlåtas på annan huvudman. Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter bör också göras tydligare. Regeringen understryker att renodlingen av de statliga verksamheterna hittills har lett till minskade styrproblem och ökad effektivitet i statsförvaltningen. Denna positiva utveckling anses bl.a. bero på att distinktionen mellan rättsskipning, myndighetsutövning och affärsverksamhet har blivit allt tydligare.

Slutligen framhålls i förvaltningspolitiska propositionen att anbudsupphandling fortlöpande bör prövas som ett medel för att öka effektiviteten i myndigheterna inom områden som inte ingår i statens kärnverksamheter.

5.3 Konkurrenspolitiska aspekter

Allmänt

Det finns empiriskt stöd för att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället, intern effektivitet hos de ekonomiska aktörerna och starka drivkrafter att föra vidare effektivitetsvinster i produktions- och distributionsledet. Förändringstrycket främjar tillväxt och innovationer som gynnar samhälls-ekonomi och ytterst konsumenterna. De flesta studier bekräftar ett starkt samband mellan ökad konkurrens och snabbare tillväxt av BNP.

En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för etablering av företag.

En väl fungerande konkurrens förutsätter vidare att kunderna/konsumenterna kan välja mellan flera alternativ, är väl-informerade om dessa bl.a. vad gäller produktens pris och kvalitet, har förutsättningar att välja och vill välja. Vidare förutsätter en fun-

gerande konkurrens som huvudregel att inga aktörer ges speciella fördelar av det allmänna.

Statsmakternas syn på konkurrens

I regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140) aviseras flera åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset. Regeringens förslag har godkänts av riksdagen (bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16). Bland flera i propositionen redovisade riktlinjer för konkurrenspolitiken (s. 43) märks bl.a. att ta fram effektivare medel för kartellbekämpning, stödja utvecklingen mot en balanserad och väl fungerande konkurrens på nya marknader och förtydliga svensk statsstödpolicy. Vidare framhålls att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta inte ske så att det privata företagandet hämmas.

Flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag. Att nya företag träder in på olika marknader och har möjlighet att växa har stor betydelse för att konkurrensen på sikt skall kunna upprätthållas. Det är enligt förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 21) till konkurrenslagen (1993:20) ett viktigt mål för konkurrenspolitiken att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen. Dessa bidrar genom sin flexibilitet och dynamik till att upprätthålla en effektiv konkurrens.

En erfarenhet av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn är att aktörerna så långt som möjligt måste få konkurrera på lika villkor. Avsteg från denna princip kan medföra en ineffektiv resursanvändning, mindre varierat produktutbud eller minskad mångfald och därmed minskad konsumentnytta. Dessa frågor har uppmärksammats av riksdagens näringsutskott i juni 2003.

Det är viktigt att framhålla att det inte är meningsfullt att öppna upp områden för konkurrens om det inte finns medel, bl.a. i form av regelverk, för att vårda konkurrensen eller hindra att denna sätts ur spel. För att åstadkomma lika villkor krävs i många fall, vid sidan av den generella konkurrenslagstiftningen, särskilda regler.

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

I likhet med kommuner och landsting har statliga myndigheter, affärsverk och företag med ensamrätt att saluföra vissa produkter de senaste 10 åren börjat bedriva uppdragsverksamhet åt externa kunder. I många fall är denna uppdragsverksamhet konkurrensutsatt genom att andra aktörer saluför samma eller liknande produkter. Utvecklingen har medfört konkurrensproblem, främst för små företag.

Dessa konkurrensproblem har behandlats i betänkandena Konkurrens i balans (SOU 1995:105), Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2001:17). Konkurrensverket har behandlat berörda konkurrensproblem i flera rapporter bl.a. i rapporten Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta? (2002:2).

På senare år har bl.a. följande mer generella problem uppmärksammats.

- Myndigheter kan utnyttja sin myndighetsroll för att få fördelar i den konkurrensutsatta verksamheten (direktkanal till kunderna m.m.). Myndigheter får också ett övertag över konkurrenterna om de senare är beroende av myndighetens beslut som rör den aktuella verksamheten.
- Myndigheter kan subventionera uppdragsverksamhet med allmänna medel som avsatts för myndighetsuppgifterna, vilket förstärker detta övertag.
- En aktör som bedriver verksamhet som finansieras med allmänna medel och därutöver saluför produkter på en konkurrensmarknad, har fördelar jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i en konkurrensmiljö.

Den offentliga aktörens myndighetsuppgifter eller monopolverksamhet är ofta integrerade med konkurrensutsatt verksamhet. Detta kan medföra konkurrensproblem med hänsyn till att allmänna medel alternativt överskott/vinst som härrör från monopolverksamheten kan användas för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten, s.k. korssubventionering.

Om den offentliga aktören med stöd av allmänna medel håller låga priser, s.k. underprissättning, och därmed subventionerar den

konkurrensutsatta verksamheten snedvrids konkurrensen. Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening att ett dominerande företag sänker priset på en produkt i syfte att slå ut konkurrenten eller att få denna att träda ut från marknaden. Underprissättning leder till att främst små företags möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden minskar. Detta medför samhällsekonomiska förluster för det allmänna samt för medborgare och konsumenter.

Konkurrensrådet

Mot bakgrund av konkurrensproblemen inrättade regeringen i slutet av 1997 Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, Konkurrensrådet. Rådet, som har representanter för såväl offentlig sektor som näringslivsorganisationer, skall formulera generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Det sker utifrån de klagomål som Konkurrensrådet får från främst privata företag. Rådet behandlar principiellt viktiga ärenden och rådets ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter. De klagomål Konkurrensverket får på området överlämnas som regel till Konkurrensrådet.

Åtskillnad och transparens för konkurrensutsatt uppdragsverksamhet

I ovan nämnda rapporter och betänkanden pekas på behovet av att konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer avskiljs organisatoriskt och redovisningsmässigt. Det beror på att när monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs tillsammans inom samma organisatoriska enhet är det som regel mycket svårt och resurskrävande att följa upp vilka kostnader som tillhör en viss verksamhet. Erfarenheterna visar att det i sådana fall finns små möjligheter att upptäcka om korssubventionering sker. För att lösa detta problem bör den konkurrensutsatta verksamheten vara en egen resultatenheter som är separerad från andra verksamheter.

Konkurrensrådet har i sitt betänkande (SOU 2000:117) pekat på redovisningsrutiner som bör gälla för offentliga aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Rådet menar att den senare

verksamheten bör ha en egen redovisning och åläggas ett ekonomiskt mål om att uppnå full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten. Vidare framhålls att det ekonomiska målet bör kompletteras med ett klargörande att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att omprövas om målet inte uppfylls på några års sikt.

Enligt Konkurrensrådets mening bör det ekonomiska utfallet särredovisas. Samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten skall beaktas. Här pekar rådet även på att en internränta för utnyttjat kapital bör belasta verksamheten och att räntan bör uppgå till minst den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentliga huvudmannen. Rådet framhåller dessutom att prissättningen bör utformas på ett sådant sätt att det ekonomiska målet har förutsättningar att uppfyllas.

Redovisningen av den konkurrensutsatta verksamheten (kostnader, intäkter och resultat) bör medtas i myndighetens årsredovisning. På detta sätt ökar möjligheterna att upptäcka om verksamheten subventioneras med allmänna medel. Dessutom förbättras förutsättningarna att vid behov genomföra effektivitetsfrämjande åtgärder. I sammanhanget kan jämförelser (s.k. benchmarking) med annan liknande verksamhet ge värdefull information.

Det kan konstateras att de redovisade kraven på öppenhet och genomlysning av konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer överensstämmer med principerna i EG:s s.k. transparensdirektiv. I betänkandet Införlivande av transparensdirektivet (SOU 2003:48) föreslås en transparenslag som skall träda i kraft i mitten av 2004. Den föreslagna lagen bereds i Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Erfarenheter och aktuella reformförslag

EG-praxis på konkurrensrättens område visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftningen för att ingripa mot underprisättning. Erfarenheterna visar också att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel att komma till rätta med konkurrensproblem mellan offentliga och privata aktörer. Konkurrensrådets verksamhet och den nuvarande ordningen med att aktörerna på frivillig väg skall anpassa sig till gemensamma spelregler har heller inte varit effektiv för att lösa problemen.

I Ds 2001:17 föreslås därför att det införs en särskild konfliktlösningsregel i konkurrenslagen för att lösa problem som uppstår i möten mellan offentliga och privata aktörer. Förslaget, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet), bör ses i ljuset av att det visat sig att Konkurrensrådets rekommendationer för att lösa problemen inte fått så stort genomslag eller inte följts i någon större utsträckning av myndigheterna. Avsikten är att Konkurrensrådets verksamhet ska upphöra när den nya regeln träder i kraft.

5.4 Kriterier för bolagisering

Frågan om statlig verksamhet bör bedrivas i bolagsform bör i första hand prövas mot de generella kriterier för bolagisering som lagts fast av riksdag och regering (prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93:FiU10 och FiU20, rskr. 1992/93:189).

Följande kriterier har uppställts av riksdag och regering

- verksamheten är av betydande omfattning,
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål,
- verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor,
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel,
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

De viktigaste kriterierna för när en verksamhet bör kvarstå i myndighetsform var enligt regeringen att väl fungerande konkurrensvillkor för verksamheten saknas eller att hög effektivitet och affärsmässighet saknas.

Det är värt att notera att regeringens kriterier för bolagisering inte berör frågan om vilka samband som kan finnas mellan en befintlig verksamhet inom en myndighet som är aktuell för bolagisering och övriga verksamheter inom myndigheten. I en tidigare rapport från Riksrevisionsverket "Konkurrensutsatt verksamhet inom förvaltningsmyndigheter" (1992) hade däremot RRV angett som ett kriterium att de kompetensmässiga sambanden mellan myndighetsuppgifterna och bolaget skulle vara små. I en senare analys av just Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet har Statskontoret använt sig av det ytterligare kriteriet att den kvarvarande delen av myndigheten måste ha beställarkompetens.

En prövning enligt kriterierna ovan måste innefatta en hel del egna rimlighetsbedömningar och avvägningar av den som utför prövningen. Det kan i praktiken vara mycket svårt att avgöra om ett kriterium är uppfyllt eller ej. Frågan är också vilken slutsats angående en eventuell bolagisering som bör dras om en verksamhet uppvisar smärre brister i förhållande till ett eller ett par kriterier, medan övriga kriterier är mycket väl uppfyllda.

5.5 Villkor för olika verksamhetsformer

Myndighet

Myndighetsbegreppet vilar på regeringsformen 1:8. Där stadgas bl.a. att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

En myndighet kännetecknas av att den inte är en självständig juridisk person utan en del av den övriga statliga verksamheten. En myndighet har varken tillgångar eller skulder och kan inte utan särskilt stöd i författning ingå mer omfattande avtal för vare sig sin egen eller statens räkning.

Myndigheter lyder under regeringen och kan styras genom ett flertal styrinstrument som instruktion, regleringsbrev, utnämning av myndighetens chef och styrelse, separata regeringsbeslut samt den styrning som hänger samman med budgetprocessen.

När verksamhet bedrivs i myndighetsform regleras den av ett offentlighetsreglerande regelverk som byggts upp för att tillgodose krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll. Handläggningen av ärenden inom myndigheter styrs av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) som bl.a. innebär en generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut. Myndigheter omfattas också av offentlighetsprincipen, vilken inte bara innebär att allmänna handlingar som förvaras hos myndigheterna är offentliga utan också att de anställda vid myndigheten har yttrandefrihet, meddelarfrihet och skydd för anonymiteten vid uppgiftslämnande. Sekretesslagens bestämmelser innebär dock vissa begränsningar av dessa rättigheter.

Myndigheterna omfattas också av JO:s och JK:s tillsyn och kan granskas av Riksrevisionen.

Personalen vid statliga myndigheter omfattas av lagen om offentlig anställning (LOA) (1994:260). LOA innebär lagreglering av bl.a. bedömningsgrunderna för anställning, bisysslor, disciplin-

ansvaret vid tjänsteförseelse, vissa inskränkningar i rätten att genomföra stridsåtgärder samt ger rätt att överklaga beslut om anställning.

Myndigheters möjligheter att bedriva affärsverksamhet skiljer sig i flera avseenden från aktiebolagens. Bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) innebär att en myndighet endast kan ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om detta följer av lag eller förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut. Normalt är full kostnadstäckning målet för avgiftsfinansierad verksamhet hos myndigheter. Det krävs särskilda bemyndiganden både för att en myndighet skall kunna bestämma avgifternas storlek och för att myndigheten skall kunna disponera avgiftsinkomsterna. Myndigheter som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet skall normalt varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om avgifternas storlek.

Till skillnad från ett aktiebolag kan en myndighet inte heller fritt disponera ett eget kapital. Myndigheternas kapitalförsörjning och hantering av kapital regleras i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Enligt denna förordning skall myndigheterna finansiera anläggningstillgångar med lån i Riksgäldskontoret och kan alltså t.ex. inte låna i bank.

Kapitalförsörjningsförordningens bestämmelser innebär också att myndigheter inte utan regeringens medgivande får använda statens medel eller övriga tillgångar till att bilda bolag, stiftelser eller liknande. Myndigheter får inte heller förvärva aktier i eller ge kapitaltillskott till ett bolag. Regeringen har också uttalat att bolag under myndigheters förvaltning inte bör förekomma.

Vidare krävs enligt kapitalförsörjningsförordningen särskilt bemyndigande för att en myndighet varaktigt och i större omfattning skall kunna marknadsföra varor och tjänster i utlandet. Närmare bestämmelser om tjänsteexport finns i tjänsteexportförordningen (1992:192).

Ovanstående generella begränsningar av myndigheters möjligheter att bedriva affärsverksamhet har i vissa fall ändrats genom särskilda beslut av regeringen när de ansetts utgöra betydande hinder för en myndighets verksamhet.

Myndighetsformen är tveklöst den bästa verksamhetsformen för myndighetsutövning eller andra traditionella myndighetsuppgifter som ställer krav på rättssäkerhet och opartiskhet samt demokratisk insyn och kontroll. De styrmöjligheter som myndighetsformen ger regering och riksdag gör också myndighetsformen lämplig för

verksamheter med tydliga politiska mål och uppgifter. I de fall en verksamhet finansieras genom anslag ger myndighetsformen dessutom tillgång till en väl etablerad process för styrning och uppföljning av de offentliga medlen.

Om däremot en myndighets uppgifter innefattar att agera marknadsmässigt på konkurrensutsatta marknader, så innebär framförallt det ekonomiadministrativa regelverket betydande inskränkningar. I sammanhanget är det dock värt att notera att utvecklingen successivt har inneburit ökade möjligheter för myndigheter att bedriva avgiftsfinansierad verksamhet. Det faktum att många myndigheter idag agerar på åtminstone delvis konkurrensutsatta marknader och har integrerat ett kundperspektiv i verksamheten, visar på myndighetsformens flexibilitet i dessa avseenden.

Affärsverk

Affärsverket är en variant av myndighetsformen. Juridiskt sett är ett affärsverk en förvaltningsmyndighet och lyder under regeringen. Regeringen styr också affärsverken på i princip samma sätt som övriga myndigheter, även om styrelsen normalt har en starkare roll i ett affärsverk än i en myndighet.

Affärsverksformen skapades ursprungligen för att göra det möjligt för staten att bedriva affärsverksamhet inom vissa områden. Affärsverken har som huvuduppgift att tillhandahålla varor eller tjänster från en verksamhet som bedrivs i monopolform, antingen via författning eller på grund av att verksamheten är ett s.k. naturligt monopol.

Den viktigaste skillnaden mellan affärsverk och andra myndigheter består i att affärsverken har en något större ekonomisk självständighet. Ett affärsverk finansieras vanligen genom avgiftsintäkter och har som övergripande ekonomiskt mål att med egna intäkter uppnå full kostnadstäckning samt ge avkastning på investerat statskapital. Anslagsfinansiering är dock formellt sett möjlig och anslag till affärsverk förekommer, även om det i så fall främst rör sig om tillfälliga ändamål.

Affärsverken är inte bundna att ta lån i Riksgäldskontoret. De förfogar också friare över de eventuella överskott som kan uppstå när en fastställd del av avkastningskravet levererats in till statskassan. Däremot kan affärsverk i likhet med andra statliga myndigheter inte bilda dotterbolag utan särskilt tillstånd från regeringen.

Statligt aktiebolag

Bolag där staten innehar aktiemajoriteten regleras inte genom särskilda generella bestämmelser, utan styrs i grunden av bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385).

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person. Som sådan kan bolaget på egen hand förvärva rättigheter och iklåda sig skyldigheter. Bolaget har också ett eget kapital samt egna tillgångar och skulder. Vid bildandet av ett aktiebolag måste ägarna skjuta till egendom som blir bolagskapitalet.

Ett aktiebolag saknar den lydnadsplikt som en myndighet har mot regeringen och kan inte styras av statsmakterna på samma sätt som en myndighet. Statens ägarroll i ett bolag måste utövas enligt aktiebolagslagens regler och utnyttja samma styrningsverktyg som andra ägare, dvs. främst föreskrifter i bolagsordningen eller avtal. Om ett bolag uppbär statliga bidrag kan staten också fastställa särskilda villkor för användningen av dessa medel.

De ekonomiska målen för ett aktiebolag bestäms normalt av styrelsen utifrån ägarnas krav på avkastning, men ägaren kan naturligtvis också ange särskilda mål för prissättningen genom t.ex. ett ägardirektiv.

Aktiebolag kan utföra myndighetsuppgifter och även myndighetsutövning på basis av regeringsformens bestämmelse (11 kap. 6§ tredje stycket) att ”förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ”. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock bara överlämnas med stöd av lag.

Däremot kan aktiebolag till skillnad från myndigheter inte ingå för Sverige bindande överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Rätt att ingå sådana överenskommelser kan till skillnad från myndighetsutövning inte överlåtas på ett bolag.

Lagen om offentlig upphandling (1992:1528) gäller inte alltid för statliga bolag och om lagen är tillämplig eller ej måste avgöras genom särskild prövning. Allmänt gäller att LOU sannolikt är tillämplig om ett statligt aktiebolag inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och verksamheten inte har en industriell eller kommersiell karaktär.

Offentlighetsprincipen och förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. rätt till överklagande är generellt sett inte tillämpliga på andra organ än myndigheter. Dessa delar av det offentlighetsrättsliga regel-

verket kan dock genom bestämmelser i bolagets bolagsordning utsträckas även till ett aktiebolag.

Revisionen omfattar även statliga bolag. JO och JK kan – i den utsträckning frånvaron av förvaltningslagens bestämmelser medger – granska den del av verksamheten inom statliga bolag som innebär myndighetsutövning.

Bolagsformen erbjuder tveklöst den mest effektiva och beprövade verksamhetsformen för verksamheter som agerar på konkurrensutsatta marknader och finansieras genom avgiftsinkomster. Om de aktuella verksamheterna förutsätter andra finansieringsprinciper än marknadsprissättning eller t.o.m. uppstår anslag, krävs dock noggrant utformade regelverk och styrmekanismer för att uppnå önskade samhällsekonomiska effekter samt säkra en effektiv användning av offentliga medel. Bolagsformen ger också sämre förutsättningar för demokratisk insyn och kontroll och är mindre mottaglig för politiska styr signaler.

5.6 Regler och riktlinjer för avgiftsbelagd verksamhet

Generella regler som gäller statliga myndigheters avgiftsbelagda verksamhet finns främst i avgiftsförordningen (1992:191), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag. Därutöver skall myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet beakta relevant lagstiftning som t.ex. konkurrenslagen (1993:20). Även regeringsformen med förarbeten samt praxis utgör en viktig del av de regler och riktlinjer som tillämpas för avgiftsbelagd verksamhet. Offentligrättslig verksamhet, som t.ex. lantmäteri förrättningar, regleras dessutom i särskilda författningar från riksdag och regering. Regeringen kan även i enskilda myndigheters instruktioner och regleringsbrev ange villkor och riktlinjer för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet.

Olika typer av avgifter

I 8 kap. regeringsformen med förarbeten finns bestämmelser om den s.k. normgivningsmakten, dvs. fördelningen av beslutskompetens mellan i första hand riksdagen och regeringen. Där framgår det bl.a. att bemyndiganden att ta ut och bestämma avgifter är bero-

ende av om det är fråga om tvingande, offentligrättsliga avgifter eller s.k. frivilliga avgifter (uppdragsverksamhet).

Av detta skäl måste man skilja mellan offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet. Gränsen kan i vissa fall vara otydlig, särskilt om man utgår från graden av tvång respektive frivillighet i efterfrågan. Avgörande för om verksamheten skall betecknas som offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet är om myndigheten genom lag och förordning fått ensamrätt att inom landet bedriva verksamheten. Nedan redovisas vad som kännetecknar respektive verksamhet.

Offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet hör till det s.k. primära lagområdet och har följande kännetecken.

- Avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket betyder att avgiften nästan uteslutande tas ut av företag eller hushåll.
- Riksdagen fattar beslut om att avgiften skall införas.
- Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till regeringen.
- Verksamheten regleras i lag och förordning, dvs. det är bestämt i en författning att myndigheten har ensamrätt på att inom landet bedriva den avgiftsbelagda verksamheten.

Exempel på offentligrättsliga avgifter är avgift för prövning av ansökan om pass eller körkort, godkännande av läkemedel samt lantmäterimyndigheternas förrättningsverksamhet.

Att besluta om att införa avgift för varor och tjänster som efterfrågas frivilligt, dvs. för uppdragsverksamhet, hör till regeringens kompetensområde.

Uppdragsverksamhet har följande kännetecken:

- Regeringen har rätt att besluta om att verksamheten skall bedrivas och att den skall vara avgiftsbelagd.
- Regeringen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till myndigheten.
- Varor och tjänster är frivilligt efterfrågade.
- Det kan finnas mer än en producent.

Exempel på avgift som tas ut för uppdragsverksamhet är avgifter som betalas för utredningsuppdrag, utbildningar och konsultationer.

Det bör nämnas att till regeringens kompetensområde hör även sådana avgifter som en myndighet tar ut av en annan myndighet, oavsett om efterfrågan är frivillig eller tvingande.

Rätten att ta ut avgifter

För att en myndighet skall få ta ut avgift respektive bestämma avgiftens storlek krävs ett bemyndigande från regeringen. Bemyndigandet ges vanligtvis i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet.

Om det gäller offentlighetsrättsliga avgifter skall riksdagen besluta att verksamheten skall bedrivas och att den skall vara avgiftsbelagd. Regeringen fastslår sedan efter riksdagens bemyndigande i en förordning vilken myndighet det är som skall ta ut avgiften.

Bara om riksdagen medgivit det kan regeringen överlåta åt en myndighet att bestämma nivån på en offentlighetsrättslig avgift. Det finns några fall där ett sådant s.k. medgivande till subdelegering skett, t.ex. till Lantmäteriverket som beslutar om avgifter för lantmäteriförrättningar och Livsmedelsverket som bestämmer köttbesiktningstaxan.

I avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande att med vissa begränsningar bedriva uppdragsverksamhet. Enligt 4 § får nämligen en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla vissa uppräknade varor och tjänster. Varor och tjänster enligt 4 § får emellertid tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

En myndighet som använder sig av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen får själv bestämma avgifternas storlek inom ramen för full kostnadstäckning.

Ekonomiskt mål

Det ekonomiska målet talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som skall täckas av intäkter.

Full kostnadstäckning huvudregel

Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt skall gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Om ett annat ekonomiskt mål skall gälla, t.ex. viss kostnadstäckningsgrad eller täckning enbart av vissa angivna kostnader, skall regeringen besluta särskilt om detta. Det förekommer också att inget preciserat ekonomiskt mål kan anges, t.ex. entréavgifter vid de flesta museer. Ett motiv för undantag från full kostnadstäckning är om ett sådant avgiftsuttag skulle motverka syftet med verksamheten.

Vad är långsiktig självkostnad?

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks vid en normalvolym. Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen innebär detta att avgifterna skall sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Anledningen till att det är den långsiktiga självkostnaden som skall täckas är att myndigheten inte skall behöva ändra priset om volymen tillfälligt går upp eller ner. Den långsiktiga självkostnaden täcks alltså om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett år och påföljande år ungefär lika stort underskott. Språngvisa höjningar och sänkningar av avgiften bör undvikas och en jämn avgiftsutveckling eftersträvas.

För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?

Ett ekonomiskt mål gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Med "avgiftsbelagd verksamhet" avses normalt den indelning som finns i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Avgörande för hur verksamheten skall vara indelad är statsmakternas behov av information om hur det ekonomiska målet uppfylls för en viss verksamhet, eftersom myndigheterna skall särredovisa avgiftsbelagd verksamhet enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet. Anslagsfinansierad verksamhet, offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet skall redovisas åtskilda. När det gäller offentligrättslig verksamhet ger lag och

förordning vägledning vid indelningen. Om och i så fall hur uppdragsverksamhet skall indelas beror på om det är fråga om olika slags uppdragsverksamhet eller verksamhet med olika eller separata ekonomiska mål.

En myndighet som bedriver avgiftsbelagd verksamhet av olika slag behöver ofta för sin interna styrning dela in verksamheten på en mer detaljerad nivå än vad som krävs för den externa redovisningen. Denna indelning brukar benämnas avgiftsområden. Ett avgiftsområde kan bestå av en eller flera produkter eller produktgrupper. Indelningen i avgiftsområden syftar alltså till att myndigheten utifrån sina behov skall skapa bättre förutsättningar för en god styrning och uppföljning av de olika verksamheterna. Intäkter och kostnader kan t.ex. sorteras efter kundgrupp om det är olika produkter som efterfrågas. En indelning per kundgrupp kan göra det lättare att stämma av att varje kundgrupp betalar alla kostnader som gruppen orsakar.

Vilka kostnader skall ingå i avgiftsunderlaget?

Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss avgiftsbelagd verksamhet orsakar. För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader medräknas i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som är både anslags- och avgiftsfinansierad handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels besluta hur stor andel av de indirekta (gemensamma) kostnaderna som skall hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten.

Kapitalkostnader är ofta en gemensam kostnad. För att statens räntekostnader för upplåning skall föras ut på de verksamheter där kostnaderna uppstår används i huvudsak två finansieringsmodeller. För det första tillgodoses myndighetens behov av rörelsekapital genom en kredit kopplad till ett räntekonto hos Riksgäldskontoret. För det andra finansieras utgifter för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret. Kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet skall således räknas med i avgiftsunderlaget. Det är Riksgäldskontoret

som fastställer ränta och andra villkor för ut- respektive inlåning på marknadsmässiga grunder.

Övriga gemensamma kostnader kan t.ex. vara kostnader för ledning, administration på olika nivåer, utbildning, bibliotek, lokaler och telefon. Oftast är det inga problem att, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, fördela dessa kostnader mellan en myndighets anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade verksamhet – i varje fall inte om myndigheten använder tidredovisning för att kunna fördela lönekostnaderna mellan olika slag av verksamheter. Vissa gemensamma kostnader kräver dock en hel del analys innan man vet om de skall belasta den avgiftsfinansierade verksamheten eller ej. Till exempel skall en myndighet som bedriver anslagsfinansierad verksamhet som omfattar remisser, EU-arbete, arbete med föreskrifter och allmänna råd etc. normalt inte ta med en andel av kostnaderna för sådant arbete vid beräkning av avgifter som tas ut i uppdragsverksamhet.

En myndighet som bara bedriver avgiftsbelagd verksamhet måste naturligtvis beräkna avgifterna så att kostnaden för eventuellt arbete med remisser, EU etc. täcks. När det gäller offentligrättsliga avgifter bestämmer riksdagen vilka kostnader som skall beaktas vid avgiftssättningen.

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten efter att ha gjort en riskbedömning skall göra ett påslag så att avgiften täcker t.ex. kundförluster och risk för att kostnader underskattats. Myndigheten måste dessutom anta vilken volym som kan förväntas. Eftersom avgiften skall beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden måste man anta en normalårsvolym, dvs. en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framåt.

Varje avgift som myndigheten tar ut för en vara eller tjänst behöver inte vara beräknad så att självkostnaden för varan eller tjänsten täcks. Det betyder att avgiften för en prestation kan sättas så att den innebär överuttag i förhållande till självkostnaden under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som hör till samma verksamhet (avgiftsområde), beräknas lämna motsvarande underuttag. Det är t.ex. naturligt att avgifterna av praktiska skäl baseras på en genomsnittligt beräknad timkostnad (vid tidtaxa) eller en genomsnittlig tidsåtgång för att utföra en viss typ av tjänst (vid fast avgift).

Samråd med Ekonomistyrningsverket

Enligt 7 § avgiftsförordningen skall myndigheterna varje år samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som myndigheten tar ut. Samråd skall ske även om avgifterna avses vara oförändrade. I de fall regeringen bestämmer avgiftens storlek skall samråd ske med ESV innan förslag lämnas till regeringen om avgiften. ESV får medge undantag från samrådsskyldigheten.

Av ESV:s föreskrifter till 7 § framgår hur myndighetens samrådsunderlag bör vara utformat. För varje avgiftsbelagd verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål skall bl.a. redovisas utfallet av intäkter och kostnader för senast avslutad resultatperiod, balanserat resultat samt budgeterade intäkter och kostnader. Principer eller metoder för fördelning av de för myndigheten gemensamma kostnaderna skall också redovisas.

Rätten att disponera avgiftsinkomster

För att en myndighet skall få disponera inkomsterna i den avgiftsbelagda verksamheten krävs att statsmakterna har medgivit detta.

Offentligrättsliga avgifter bör i regel inte disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas mot en inkomstitel. Myndigheten tilldelas då anslagsmedel för att täcka kostnaderna för verksamheten. Detta kallas för att avgiftsinkomsterna redovisas brutto på statsbudgeten. Enligt den huvudprincip som fastslogs i budgetpropositionen 1992 bör bruttoredovisningsprincipen tillämpas för offentligrättslig verksamhet

- När den avgiftsbelagda verksamheten huvudsakligen syftar till att garantera att den av statsmakterna beslutade omfattningen och ambitionsnivån upprätthålls, t.ex. Statens kärnkraftsinspektions tillsyn över kärnkraftverk.
- När det är ett svagt samband mellan avgiftens storlek och kostnaden för den enskilda prestationen, t.ex. kronofogdemyndigheternas utsöknings- och indrivningsverksamhet.
- När avgiften är satt utifrån en genomsnittligt beräknad kostnad för ett antal berörda myndigheter, t.ex. ansökningsavgifter enligt 9–14 §§ avgiftsförordningen.

Avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör göras

- Om verksamheten är efterfrågestyrd på så sätt att avnämarna är beroende av att myndighetens resurser är anpassade till efterfrågan. En besvärande kösituation skulle annars kunna uppstå, t.ex. köttbesiktningen vid Livsmedelsverket.
- Om myndigheten bedriver integrerade verksamheter i form av offentligt rättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet, t.ex. Patent- och registreringsverket och Lantmäteriverket.

Avgifter som tas ut för frivilligt efterfrågade varor och tjänster disponeras normalt av myndigheten. Rätten att disponera avgiftsinkomsterna framgår i regel av myndighetens regleringsbrev.

I avgiftsförordningen ges myndigheter ett generellt bemyndigande att disponera avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Detsamma gäller de avgifter myndigheten tar ut för kopior, bevis, registerutdrag m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen.

Med uttrycket att "bedriva avgiftsfinansierad verksamhet" menas vanligen att myndigheten disponerar intäkterna i den avgiftsbelagda verksamheten. Det bör emellertid noteras att även verksamhet där avgifterna redovisas mot inkomsttitel är avgiftsfinansierad sett ur statens synvinkel, medan den ur myndigheternas synvinkel är anslagsfinansierad. Begreppet "avgiftsbelagd" kan ses som ett samlat uttryck för såväl verksamhet där avgifterna redovisas mot inkomsttitel som verksamhet där avgifterna disponeras av myndigheten.

Styreffekter av bruttoredovisning

Tillämpningen av bruttoredovisning på statsbudgeten av offentlig rättslig avgiftsbelagd verksamhet ger både positiva och negativa styreffekter.

Till de positiva hör att myndigheten inte riskerar att misstänkas för att sätta ekonomiska intressen före syftet med verksamheten. Denna misstanke kan, i de fall myndigheten disponerar inkomsterna, uppstå om t.ex. avgiften för tillsyn eller liknande tas ut enligt tidsåtgång.

Vidare ger bruttoredovisningen större möjlighet att ta ut en fast avgift som bygger på en för verksamheten genomsnittligt beräknad kostnad, vilket innebär en enkel administration. Framför allt gäller detta för ansökningsavgifter som tas ut enligt 10 § avgiftsför-

ordningen. Det bör vidare påpekas att bruttoredovisning av intäkterna innebär att man slipper ett omfattande budgeteringsarbete för myndigheter med en regional organisation. I en sådan organisation kan de olika myndigheterna ha vitt skilda förutsättningar vad gäller kostnader för lokaler, resor etc. Om en och samma avgift tillämpas för en viss vara eller tjänst uppkommer underskott hos vissa myndigheter och överskott hos andra. Om myndigheten disponerade inkomsterna skulle olika resultatkrav i så fall behöva fastställas beroende på skillnader i bl.a. kostnadsnivåer i olika regioner. Det förtjänar också att nämnas att en avgift som är densamma i hela landet i regel uppfattas av dem som skall betala som mer rättvis än en avgift som är differentierad med hänsyn till kostnadsskillnader, t.ex. till följd av myndighetens geografiska läge.

Bruttoredovisning kan tillämpas även om den avgiftsbelagda verksamheten är efterfrågestyrd förutsatt att myndigheten har möjlighet att omprioritera sina resurser när så krävs.

Den negativa effekten av bruttoredovisning är att det naturliga incitamentet att regelbundet ompröva avgifterna saknas. Kopplingen mellan avgiftsintäkterna och kostnaderna för verksamheten torde dock bli tydligare i och med att en budget för avgiftsbelagd verksamhet normalt skall upprättas i myndighetens regleringsbrev. Detta gäller i princip även för sådan verksamhet som redovisas brutto på statsbudgeten.

Styreffekter av redovisning utanför statsbudgeten

Bland de styreffekter som uppstår då redovisning utanför statsbudgeten tillämpas kan nämnas följande

- Myndighetens ekonomiska resultatansvar blir tydligt.
- Goda möjligheter ges till en flexibel anpassning av myndighetens resurser till skiftande förutsättningar över tiden.

Ett sätt för regeringen att styra myndighetens resurstilldelning vid redovisning utanför statsbudgeten är att regeringen beslutar om avgifternas storlek. Om t.ex. myndighetens förslag till avgiftshöjning avslås måste myndigheten sänka ambitionsnivån eller på annat sätt rationalisera verksamheten.

Disposition av överskott

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning skall ses på några års sikt. Regeringen har därför i 23 § kapitalförsörjningsförordningen gett myndigheter rätt att under vissa förutsättningar disponera överskott i den avgiftsbelagda verksamheten.

En myndighet som disponerar inkomsterna i sin avgiftsbelagda verksamhet får således balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning, förutsatt att det ackumulerade överskottet uppgår till högst 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret. Om det ackumulerade överskottet är större än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning skall myndigheten föreslå regeringen hur hela det ackumulerade överskottet skall användas. Likaså beslutar regeringen efter förslag från myndigheten hur ett underskott som inte täcks av balanserat resultat skall täckas.

Bestämmelsen gäller för den avgiftsbelagda verksamheten i sin helhet oavsett hur verksamheten indelats enligt regleringsbrevets budget för avgiftsbelagd verksamhet, men bara om myndigheten har rätt att disponera inkomsterna. Om regeringen önskar att myndigheten skall lämna förslag till disposition av överskott respektive täckning av underskott för någon enskild verksamhet bör detta framgå av myndighetens regleringsbrev.

Skrivelsen till regeringen om förslag till disposition av överskott respektive åtgärder för täckning av underskott skall lämnas senast då myndigheten beslutat om årsredovisningen.

Redovisning och budgetunderlag m.m.

Myndigheter skall årligen upprätta och till regeringen lämna bl.a. årsredovisning och budgetunderlag enligt förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag. Av förordningen framgår att avgiftsbelagd verksamhet skall särredovisas. Redovisningen skall följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Kravet på särredovisning av den avgiftsbelagda verksamheten gäller oavsett om myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna eller inte.

I budgetunderlaget skall myndigheten redogöra för bl.a. verksamhet som finansieras med avgifter.

Budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet är ett instrument för styrning av avgiftsbelagd verksamhet och skall ange ungefärlig omfattning och förväntat ekonomiskt resultat i de budgeterade verksamheterna. Budgeten skall också ge en bild av den avgiftsbelagda verksamhetens inriktning och omfattning. Med utgångspunkt i de uppgifter som redovisas i budgetunderlaget och årsredovisningen bör det sedan finnas underlag för regeringen att följa upp om myndigheten lever upp till det ekonomiska mål som ställs på verksamheten.

Avgiftsbelagd verksamhet i konkurrens

Det förekommer knappast att en myndighets hela verksamhet är konkurrensutsatt i den meningen att andra producenter tillhandahåller motsvarigheter till alla varor och tjänster som produceras. Varor och tjänster som kan erbjudas på en marknad med fungerande konkurrens ses normalt inte som en statlig angelägenhet. Större eller mindre delar av vissa myndigheter med anslags- eller avgiftsfinansierad verksamhet kan dock i varierande omfattning ha inslag av verksamhet som är konkurrensutsatt.

Eftersom statsmakterna har uttalat som huvudprincip att staten inte skall bedriva verksamhet på en marknad med fungerande konkurrens är det naturligt att det inte finns något särskilt regelverk för konkurrensutsatt avgiftsbelagd verksamhet. Det finns dock en del saker som är extra viktiga att tänka på för myndigheter som bedriver verksamhet som helt eller delvis är konkurrensutsatt. I ESV:s handledning Sätt rätt pris! (ESV 2001:11) ges bl.a. följande rekommendationer.

Särredovisning

En myndighet som bedriver avgiftsbelagd verksamhet av olika slag behöver ofta för sin interna styrning dela in verksamheten på en mer detaljerad nivå än vad som krävs för den externa redovisningen (dvs. enligt den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev). Om olika marknadssituationer förekommer är det lämpligt att dela in verksamheten i konkurrensutsatt respektive icke konkurrensutsatt verksamhet. På så sätt minskar risken för att en konkurrensutsatt

verksamhet subventioneras av en verksamhet som bedrivs utan konkurrens eller vice versa. Vidare bör naturligtvis verksamheter med olika eller separata ekonomiska mål åtskiljas i redovisningen.

Det kan vara lämpligt att även göra en organisatorisk åtskillnad av konkurrensutsatt uppdragsverksamhet, t.ex. genom att organisera den i en eller flera enheter/divisioner. Eventuell in- och utlåning av personal till respektive från verksamheten i fråga blir då extra tydlig.

Prissättning

Huvudregeln för statliga myndigheters prissättning är att avgifterna skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, dvs. priset skall vara lika med den långsiktiga självkostnaden. Utgångspunkten vid prissättningen är alltså att det skall finnas ett tydligt samband mellan kostnad och avgift. Om priset i stället skulle sättas på marknadsmässiga grunder skulle det vara utbud och efterfrågan, kundens betalningsförmåga och konkurrenternas prisnivåer som skulle styra prissättningen.

Hur skall myndigheten agera om den långsiktiga självkostnaden är högre eller lägre än det pris konkurrenterna tar ut?

När självkostnadspriset är lägre än marknadspriset, dvs. det pris som kunderna är villiga att betala, bör myndigheten kontrollera om samtliga med verksamheten förenade kostnader har beaktats, inklusive en rättvisande andel av kostnader för eventuellt utvecklingsarbete, administration på olika nivåer, lokaler, kapitalkostnader m.m. Om så är fallet är det självkostnadspriset som bör tas ut.

Är självkostnadspriset högre än marknadspriset bör myndigheten försöka rationalisera verksamheten eller på annat sätt minska kostnaderna så att myndigheten har möjlighet att konkurrera samtidigt som kostnaderna täcks, dvs. den långsiktiga självkostnaden bör nagelfaras och varje post ifrågasättas.

Om kostnaderna inte kan påverkas i tillräckligt hög grad bör myndigheten överväga att lägga ner verksamheten eftersom det finns andra producenter som kan tillgodose marknads behov. Då måste myndigheten ta ställning till eventuella konsekvenser. Vad händer med efterfrågan på övriga tjänster? Hur påverkas priserna på de övriga tjänsterna? Kanske måste dessa priser kortsiktigt höjas eftersom de övriga tjänsterna får bära en större andel av de gemensamma kostnaderna. Hur påverkas myndighetens kompetens

genom att en viss tjänst läggs ned? Hur påverkas marknaden? Vad händer med marknadspriset om myndigheten drar sig ur marknaden?

Uppföljning

Den löpande uppföljningen är ett viktigt instrument för att följa om det ekonomiska målet för verksamheten uppnås. Det är också viktigt att noga följa upp och redovisa verksamhet som är konkurrensutsatt och som annars skulle kunna utsättas för misstanke om att vara subventionerad på bekostnad av någon annan verksamhet. För att myndigheten skall kunna styra verksamheten på ett bra sätt krävs att myndigheten har god information om verksamheten, vilket i sin tur ställer krav på en noggrann uppföljning.

Hur myndighetens interna styrning och ekonomiska information är utformad styr myndighetens möjligheter att analysera sitt ekonomiska resultat. En god kostnadsredovisning, en utvecklad verksamhetsstatistik och möjlighet att identifiera intäkterna är grundläggande förutsättningar för uppföljning och utvärdering. Om inte indelningen av den avgiftsbelagda verksamheten stämmer överens med den organisatoriska strukturen är det viktigt att utveckla objektplanen så att den möjliggör att internt följa upp utfallet för varje område.

Olika slag av verksamheter utnyttjar ofta gemensamma produktionsresurser. Genom att använda en välstrukturerad objektplan t.ex. med dimensionerna kostnadsslag (löner, hyror osv.), kostnadsställen (i regel organisatoriska enheter) och kostnadsbärare (t.ex. projekt, ärenden eller produktgrupper) ges goda förutsättningar för uppföljning och styrning av verksamheten. Intäkterna bör i regel redovisas i samma struktur som valts för kostnaderna. Lönekostnaderna är i regel en stor del av myndighetens kostnader. Det är därför viktigt att myndigheten har någon form av tidredovisning för att kunna fördela lönekostnaderna mellan olika slag av verksamheter och prestationer. Tidredovisningen kan också vara ett instrument för att fördela indirekta kostnader.

6 Utvärdering av det statliga lantmäteriets omstrukturering

6.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att utvärdera den omstrukturering av lantmäteriet som ägde rum under andra halvan av 1990-talet. Utvärderingen skall ge svar på frågorna om de mål som statsmakterna angav för det nya lantmäteriet har uppfyllts, om de förväntningar som uttalades om utvecklingen har infriats samt om de finansieringsprinciper som beslutades har varit ändamålsenliga. Vi skall även belysa konsekvenserna av omstruktureringen för olika delar av verksamheten samt den process som lett fram till dagens lantmäterioorganisation.

Syftet är också att genom att belysa konsekvenserna av förändringarna och redovisa erfarenheter av förändringsarbetet ge kunskaper som kan tillgodogöras andra delar av statsförvaltningen. De kunskaper som utvärderingen ger skall även läggas till grund för våra ställningstaganden om det framtida lantmäteriet. En djupare analys rörande de frågor som vi har funnit bör bli föremål för förslag återfinns i betänkandets efterföljande framställning.

Framställningen i detta avsnitt är avgränsad till det statliga lantmäteriet. Vi går inte djupare in i den nya arbetsprocess som omstruktureringen gav förutsättningar för och som infördes i anslutning till denna. De viktigaste källorna har angetts i kapitel 1.

Statstjänstemannaförbundets avdelning 114 (ST Lantmäteri) har gjort en utvärdering av organisationsförändringar genomförda inom lantmäteriet efter 1992, vilken tillställts Lantmäteriutredningen.

Övrigt underlag som vi har använt framgår av den följande texten.

6.2 Lantmäteri- och inskrivningsutredningen

I början av år 1993 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att föreslå en ny organisation för fastighetsbildning, fastighetsregistrering, fastighetsdataverksamhet samt produktion av kartor och annan landskapsinformation. Utredaren skulle också överväga om inskrivningsverksamheten borde ingå i denna organisation.

Utredningen, som antog namnet Lantmäteri- och inskrivningsutredningen, överlämnade två betänkanden, Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag (SOU 1993:99) samt Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering (SOU 1994:90). Utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter på dessa utgjorde det viktigaste underlaget för den omstrukturering och övriga förändringar som riksdagen och regeringen beslutade vid mitten av 1990-talet.

Vilka var motiven för tillsättandet av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen? Vilka problem ville man lösa?

Motiven framgår av Lantmäteri- och inskrivningsutredningens direktiv. Motiven och delar av utredningens direktiv återges också i en av de propositioner som låg till grund för riksdagens beslut (prop. 1993/94:214).

Organisationen upplevdes som splittrad och oklar samt svår att överblicka och förstå. Gränsdragningen inom framför allt lantmäteriverksamheten var ofta otydlig mellan uppdragsverksamhet och myndighetsuppgifter.

Regeringens uttalade oro kretsade framför allt kring fastighetsbildningen. Kraven på opartiskhet inom fastighetsbildningen hade fått ökad aktualitet i och med att det statliga lantmäteriets uppdragsverksamhet hade ökat både beträffande volym och produktsortiment. Det var enligt regeringen inte ovanligt att lokala kontor hade omkring hälften av verksamheten baserad på uppdrag. Detta ingav betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. En liknande problematik fanns när det gällde kommunala fastighetsbildningsmyndigheter i och med att kommunen var sakägare eller på annat sätt intressent i många förrättningar.

Regeringen anförde att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun när det gällde fastighetsbildning och fastighetsregistrering var en kompromisslösning, vilken i vissa fall hade lett till konflikter och till att utveckling och förändring skedde långsammare än vad som var önskvärt.

Den tidigare Fastighetsbildningskostnadsutredningen (SOU 1990:9) hade konstaterat att det fanns ett köpmotstånd mot vissa typer av förrättningar, vilket hade lett till att en del förrättningar inte blev utförda trots att de var angelägna från allmän synpunkt. Regeringen framhöll i direktiven för Lantmäteri- och inskrivningsutredningen och i prop. 1993/94:214 att det var angeläget

att kostnaderna sänks för att tillgodose behovet av mark för bebyggelse, infrastruktur och andra angelägna ändamål. - - - Det förutsätter bl.a. ett förrättningsförfarande som präglas av opartiskhet och hög kompetens. Nuvarande förhållanden och utveckling riskerar emellertid att leda till att förfarandet förlorar förtroende och ersätts med mera komplicerade och kostsamma avtals- eller domstolsprocedurer.

Slutligen pekade regeringen på den tekniska utvecklingens möjligheter till rationalisering, effektivisering och kvalitetshöjning. Organisationen var inte sådan att dessa möjligheter fullt ut kunde tas till vara. Ett väl strukturerat och sammanhållet förändringsarbete borde komma tillstånd.

De mål för översynen som angavs i direktiven sammanfattades enligt följande

- Att i ett samhällsekonomiskt perspektiv utforma en organisation som främjar en effektiv fastighetsmarknad och rationell markanvändning samt god försörjning med kartor och annan landskapsinformation.
- Organisationen skall präglas av kvalitet, effektivitet, kompetens och klara ansvarsroller samt vara utformad så att rationalisering och utveckling fortlöpande underlättas.
- Organisationen skall vara enkel och tydlig och enhetlig över hela landet samt decentraliserad och marknadsanpassad.
- För myndighetsutövning skall ett delat huvudmannaskap undvikas.
- Myndighetsutövning skall i princip skiljas från uppdragsverksamhet.
- Rättssäkerhet skall främjas i myndighetsutövningen och konkurrens i övrig verksamhet.
- De totala kostnaderna skall minskas.

6.3 Det statliga lantmäteriet före omstruktureringen

Organisation

Före 1996 hade lantmäteriets organisation inte förändrats mycket sedan början av 1970-talet. En sammanslagning av Lantmäteristyrelsen och Rikets allmänna kartverk gjordes 1974. Lantmäteriet övertog 1990 fastighetsregisterverksamheten från länsstyrelserna.

Även inskrivningsmyndigheterna fick en ny organisation i början av 1970-talet. I samband med detta diskuterades om någon annan organisation vid sidan av domstolsväsendet skulle kunna ta hand om inskrivningsverksamheten. Verksamheten kom dock även i fortsättningen att vara knuten till domstolarna, men det utslöts inte att organisationsfrågan senare skulle kunna prövas på nytt.

I början av 1990-talet tog Domstolsutredningen (Domstolarna inför 2000-talet, SOU 1991:106) upp frågan och uttalade att det fortsatta arbetet på området borde bedrivas med inriktningen att inskrivningsväsendet på sikt skulle skiljas från domstolsväsendet.

Lantmäteri-, fastighetsdata- och inskrivningsverksamheterna omfattade i början av 1990-talet tre chefsmyndigheter och 292 regionala och lokala myndigheter.

I det statliga lantmäteriet ingick Statens lantmäteriverk, en överlantmätarmyndighet och en fastighetsregistermyndighet i varje län samt 81 fastighetsbildningsmyndigheter. Dessa myndigheter sysselsatte år 1993 ca 3 100 personer, varav ca 900 vid Lantmäteriverket i Gävle. Vidare fanns det 93 inskrivningsmyndigheter, som sysselsatte drygt 350 personer. Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) med ca 200 anställda hade huvudansvaret för genomförandet av fastighetsdatareformen.

I 41 kommuner fanns kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Inom 29 av dessa kommuner fanns också kommunala fastighetsregistermyndigheter.

Finansiering

Lantmäteriets verksamhet omsatte budgetåret 1993/94 ca 1 210 mnkr, varav uppdragsverksamheten svarade för ca 370 mnkr. CFDs verksamhet omsatte samma år ca 150 mnkr; uppdragsverksamheten svarade för ca 50 mnkr.

Den avgiftsmodell för grundläggande landskapsinformation som tillämpades före den 1 januari 1996 finns beskriven i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 för Lantmäteriverket.

Avgifterna för de allmänna kartorna bestämdes så att intäkterna täckte Lantmäteriverkets kostnader för tryckning, försäljning och distribution, föreskrivna bidrag till utgifterna för den grundläggande kartläggningen samt avsättningar för att konsolidera det avkastningspliktiga statskapitalet. Dessutom skulle rabatter på priserna kunna lämnas. Bidraget till kostnaderna för den grundläggande kartläggningen, den s.k. kartavgiften, bestämdes av regeringen. Kartavgiften gällde enbart analoga produkter och togs således inte ut vid leveranser av digital information.

Vid framställning av s.k. följdprodukter uttogs en nyttjanderättsavgift enligt förordningen (1980:754) om upplåtande av det allmänna kartmaterialet för följdproduktion. Om en följdprodukt kunde antas komma att påverka försäljningen av en allmän karta fick Lantmäteriverket utöver nyttjanderättsavgiften ta ut en särskild avgift som kunde uppgå ”till högst det belopp som motsvarar kostnaderna för att trycka och lagerhålla de exemplar av kartan som på grund av konkurrens från följdproduktionen sannolikt inte kommer att kunna säljas.”

Om den sammanlagda behållningen av kartavgifterna och nyttjanderättsavgifterna översteg en viss summa fick Lantmäteriverket disponera det överskjutande beloppet upp till ett visst angivet gränsvärde.

År 1995/96 fick Lantmäteriverket disponera både kartavgiften och nyttjanderättsavgiften för grundläggande kartläggning.

Förvaltningen av fastighetsdatasystemet vid CFD ingick som en del i kostnadsunderlaget för expeditionsavgifterna enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Avgiftsintäkterna redovisades mot inkomsttitel i statsbudgeten.

Information i form av olika utdrag och bearbetningar ur fastighetsdatasystemet tillhandahölls mot avgifter inom ramen för CFD:s uppdragsverksamhet. Det ekonomiska målet för uppdragsverksamheten var full kostnadstäckning. Vid uttag av fastighetsförteckningar, koordinatlistor, adressförteckningar, fastighetsutdrag och presentationer på karta tillämpades en saktaxa, som bestod av en årlig grundavgift och en rörlig avgift per uttag. För direkt anslutning till fastighetsdatasystemet uttogs en anslutningsavgift, en månadsavgift och en avgift per fråga. För vissa arbeten lämnades offert.

Förrättningsverksamhet har genom den s.k. lantmäritaxan sedan lång tid tillbaka huvudsakligen finansierats med avgifter från sakägarna.

Före ikraftträdandet av den nya lantmäterioorganisationen i början av 1970-talet fanns skilda taxor för det statliga lantmäteriet och för kommunernas fastighetsbildning.

Taxorna var utformade enligt principen att varje åtgärdsobjekt skulle bära sina kostnader. Det gällde dock sedan en betydande subvention vid ett stort antal förrättningar inräknats i ersättningen. Subventioner gällde särskilt förrättningar på landsbygden, där nyttan i förhållande till kostnaderna kunde bli ifrågasatt av sakägarna.

Fast ersättning (sakersättning) tillämpades vid förrättningar av enhetlig karaktär. Under 1960-talet kom dock fast ersättning att tillämpas endast för nybildning av fastigheter genom avstyckning eller tomtmätning och endast för mindre lotter. Tidersättning tillkom för arbete utöver fyra timmar.

När riksdagen 1970 begärde en översyn av lantmäritaxan uttrycktes önskemål om en mer skälig fördelning av förrättningskostnaderna. Utredningen, som genomfördes av Lantmäteristyrelsen, föreslog att riksdagens önskemål borde tillgodoses genom att förrättningsavgifterna på ett bättre sätt skulle anpassas till den nytta varje förrättning medförde för den berörda fastigheten.

I och med att 1972 års lantmäritaxa trädde i kraft upphörde uppdelningen med en statlig och en kommunal taxa. Taxan innebar ett steg i riktning mot införandet av en generell saktaxa som skulle spegla nyttoprincipen. Avgifterna skulle täcka kostnaderna för fastighetsbildningsverksamheten.

Under 1970-talet förs sedan olika resonemang om huruvida sak- eller tidtaxa är det mest ändamålsenliga. I Översyn av lantmäritaxan (Ds B 1975:2) förordas saktaxa, bl.a. av rättviseskäl, då enligt denna princip avgiften för samma slag av förrättning blir lika oavsett tidsåtgång. I Ny lantmäritaxa (Ds Bo1982:4) menar dock utredningen att saktaxa, trots dess fördelar, hade lett till att vissa förrättningar som medfört begränsad nytta för sakägaren inte kommit till stånd. Å andra sidan hade komplicerade förrättningar inom områden med höga markvärden utförts till ersättningar som jämfört med nyttan måste anses ha varit mycket låga. Själva taxenivån hade emellertid enligt utredningen större betydelse än enligt vilken princip ersättning skedde. Utredningen

föreslog att avgifterna för de enskilda förrättningarna på ett bättre sätt än tidigare skulle knytas till de faktiska kostnaderna. Möjlighet borde även finnas att träffa överenskommelse om avgiften.

Efter 1984 tillämpades både saktaxa, tidtaxa samt särskild ersättning. De olika taxorna tillämpades för olika slag av förrättningar enligt fastställda kriterier, men fastighetsbildningsmyndigheten kunde i vissa fall besluta att tidtaxa skulle användas i stället för saktaxa.

Fastighetsbildningskostnadsutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU1990:9) att tidtaxa kan öka sakägarnas intresse av att medverka i förrättningen då det medför lägre kostnader för dem. Utredningen anförde vidare att tidtaxa medför förenklingar vid taxekalkyleringen samtidigt som den ger en bättre koppling mellan kostnad och avgift.

Utredningen konstaterade också att det fanns ett köpmotstånd mot vissa förrättningar och föreslog att nedsättning av priset skulle kunna ske.

Lantmäteritaxorna har alltid innehållit möjligheter till nedsättning av ersättningsbeloppen. Före 1996 fanns möjlighet att sätta ned avgiften om ett förrättningsbeslut medförde att en fastighet eller samfällighet kunde avföras från fastighetsregistret.

Det system för finansiering av fastighetsregistrering, inskrivnings- och fastighetsdataverksamheten som fanns före omstruktureringen fastlades i budgetpropositionen 1983/84:100. Där föreslogs att den tidigare anslagsfinansieringen skulle ersättas med avgiftsfinansiering. Avgiften skulle tas ut genom en höjning av vissa expeditionsavgifter vid inskrivningsmyndigheterna.

Den modell som valdes innebar att fastighetsregistrering, inklusive registerhållning och registeromläggning men med undantag för den kommunalt bedrivna fastighetsregistreringen, inskrivning och fastighetsdataverksamhet skulle finansieras med anslag som skulle motsvaras av expeditionsavgifter vid inskrivningsmyndigheterna. Expeditionsavgifterna avsågs härigenom även täcka kostnaderna för vissa centrala myndighetsuppgifter, omläggning till nytt fastighets- och inskrivningsregister och driften av fastighetsdatasystemet, ajourhållning av fastighets- och inskrivningsregister och motsvarande äldre manuellt förda register, nedsättningarna enligt lantmäteritaxan och upprustning av registerkartor.

Uppdragsverksamhet och konkurrens.

Redan 1980 års lantmäteriutredning (DsBo 1983:3) påpekade att det inte var problemfritt att lantmäterimyndigheten uppträdde dels som myndighet, dels som uppdragstagare. Kritiken fokuserade framför allt på mätningområdet.

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen påpekar att lantmäteriets uppdragsverksamhet vid olika tillfällen utsatts för kritik. Det gällde framför allt den verksamhet som kunde karaktäriseras som teknisk eller fastighetsekonomisk. Kritiken som framförts i form av anmälningar för rättslig prövning, skrivelser till departement och i facktidskrifter, riktade sig mot lantmäteriets dubbla roller som myndighet och konkurrent, mot att lantmäteriet försökte att skaffa sig en monopolställning när det gällde flygfotoverksamhet, att organisationen utnyttjade sin dominerande ställning på marknaden, att man uppträdde i dubbla roller i värderingssammanhang m.m.

6.4 Lantmäteri- och inskrivningsutredningens förslag

För att eliminera kritiken mot lantmäteriets uppdragsverksamhet och för att leva upp till målen om klara ansvarsroller, tydlighet och främjande av konkurrens föreslog Lantmäteri- och inskrivningsutredningen att ett statligt bolag skulle bildas för uppdragsverksamhet. Bolagsverksamheten skulle omfatta produktion av allmänna kartor, vissa förrättningsförberedelser, MBK-verksamhet, fastighetsrättslig service, fastighetsekonomisk verksamhet samt den uppdragsverksamhet i övrigt som bedrevs vid de centrala myndigheterna.

I enlighet med direktiven föreslogs en huvudman för fastighetsbildningen, nämligen staten. Kommunen skulle emellertid genom tillämpning av ett administrativt förfarande svara för det fastighetsrättsliga genomförandet inom områden med detaljplan. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna skulle därvid läggas ned.

De regionala myndigheterna inom verksamhetsområdet skulle ersättas av nya regionala myndigheter knutna till länen. Dessa skulle inte bedriva uppdragsverksamhet samt skulle handla upp vissa förrättningsförberedelser. Vidare ansåg utredningen att

inskrivningsmyndigheterna skulle föras från domstolarna till lantmäteriområdet.

Centralnämnden för fastighetsdata och Statens lantmäteriverk skulle bilda en central myndighet med ansvar för bl.a. ledning och tillsyn av den regionalt bedrivna verksamheten. Den centrala myndigheten skulle inte bedriva uppdragsverksamhet samt skulle handla upp ca 70 procent av produktionen av allmänna kartor. Swedesurvey AB skulle knytas till den centrala myndigheten.

Utredningen föreslog också att fastighetsregistreringen skulle integreras i fastighetsbildningen. Genom detta förutspåddes betydande rationaliseringsvinster.

Utredningen framhöll att genomförande av förslagen skulle medföra vissa engångs- och omställningskostnader, vilka måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Genom Lantmäteri- och inskrivningsutredningen tydliggjordes att verksamheterna inom lantmäteriet – såväl informationsförsörjning som fastighetsbildning – utgör en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur samt att verksamheterna har en stor samhällsekonomisk betydelse. Betydelsen av den grundläggande geografiska informationen och fastighetsinformationen lyftes fram på ett annat sätt än tidigare.

När det gällde utredningens uppdrag rörande finansieringssystem föreslogs därför för den grundläggande informationen en marginalkostnad, definierad som en uttagskostnad. Utagskostnaden skulle i huvudsak inrymma kostnader för försäljning, överföring, distribution och överföringsmedia samt för de tryckta kartorna alla kostnader från och med tryckningen.

Men mot bakgrund av det statsfinansiella läget föreslogs också att användarna av den information som samhället tillhandahåller skulle betala ett bidrag till de grundläggande produktionskostnaderna, dvs. uppbyggnad, ajourhållning och annan förvaltning. Bidragets totala storlek skulle årligen fastställas av statsmakterna.

Utredningen ansåg vidare att intressentfinansiering borde kunna spela en viktig roll även i framtiden, inte minst vid ajourhållning. Utredningen menade att det som ligger utanför statsuppdraget måste finansieras på annat sätt. Det borde vara möjligt för en myndighet som är beredd att finansiera ett tema som inte ingår i statsuppdraget att vända sig till det nya lantmäteriet och att verket tillgodoser önskemålen.

Kartavgiften och nyttjanderättsavgiften för följdproduktion av det tryckta allmänna kartmaterialet föreslogs höjas, så att intäkterna från dessa avgifter ökade med 50 procent. För tillhandahållande av digitalt lagrad landskapsinformation föreslogs en sänkning av prisnivån med ca 65 procent. Härigenom bedömdes GIS-utvecklingen påskyndas med två till tre år.

Utredningen ansåg inte att införandet av en ren tidtaxa för lantmåteriförrättningar skulle komma att bidra till en rationell förrättningsverksamhet, eftersom myndigheten ändå skulle få betalt för varje nedlagd timme som förrättningen tog i anspråk. Utredningen föreslog en ny taxa baserad på takpriser och tidtaxa. Det skulle också finnas möjlighet att teckna avtal som reglerade ersättningen. Eftersom lantmåteritaxan är en för landet enhetlig, statlig taxa fann utredningen det naturligt att restiden skulle utjämnas.

Det s.k. nedsättningsbeloppet föreslogs bli höjt från 550 kronor till 1 500 kronor.

Expeditionsavgifterna skulle enligt utredningens förslag i större utsträckning anpassas till de kostnader som var direkt förenade med verksamheten vid inskrivningsmyndigheterna och Domstolsverket.

6.5 Statsmakternas beslut om omstrukturering

Beslutet i stort

Riksdagen beslutade i juni 1994 om en ny organisation för lantmåteri- och fastighetsdataverksamheten (prop. 1993/94:214, bet. 1993/94:BoU 19, rskr. 1993/94:375) och i maj 1995 om finansiering av verksamheten (prop.1994/95:166, bet. 1994/95:BoU 17, rskr.1994/95:313).

Den organisation som trädde i kraft den 1 januari 1996 avvek delvis från utredningens förslag. Centralnämnden för fastighetsdata och Lantmåteriverket fördes samman till en ny central myndighet. Överlantmätar-, fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheter sammanfördes till nya lantmåterimyndigheter med länen som verksamhetsområde och med vidgade samordningsuppgifter på landskapsinformationsområdet. En begränsad bolagisering genomfördes 1995 genom att den fastighetsekonomiska verksamheten lades i ett statligt bolag, Svensk Fastighetsvärdering (SVEFA).

Den nya myndigheten fick ett tämligen vidsträckt mandat att bedriva uppdragsverksamhet, men skulle samtidigt upphandla en del av produktionen och förrättningsförberedelserna i konkurrens.

Frågan om huvudmannaskap för fastighetsbildningen blev föremål för fortsatt utredning (Huvudmannaskapsutredningen), vilket ledde till att riksdagen 1995 fattade beslut om ett delat huvudmannaskap mellan stat och kommun (prop.1995/96:78, bet. 1995/96:78 BoU4, rskr. 1995/96:102).

Frågan om ändrad organisation för inskrivningsväsendet sköts på framtiden.

När det gällde finansieringssystem för fastighets- och landskapsinformation samt fastighetsbildning anslöt sig statsmakterna i allt väsentligt till utredningens förslag.

Under processens gång sköts ikraftträdandet för den nya organisationen fram ett år, till den 1 januari 1996.

Organisation m.m.

Riksdagsbeslutet våren 1994 om bolagisering omfattade förutom den tidigare nämnda fastighetsekonomiska verksamheten även den kartografiska uppdragsverksamheten och den fristående förlagsverksamheten. Övrig uppdragsverksamhet och produktionen av databaser och allmänna kartor skulle tills vidare behållas inom myndigheten, men hållas organisatoriskt och ekonomiskt åtskilda från övrig myndighetsverksamhet. Produktionen för allmän kartläggning skulle i ökande utsträckning upphandlas i konkurrens.

Det i jämförelse med utredningens förslag försiktiga förhållningssättet när det gällde bolagisering eller avveckling av uppdragsverksamhet motiverades av regeringen på olika sätt. En alltför snabb bolagisering, menade regeringen, skulle kunna medföra att integrationsfördelar och synergieffekter gick förlorade, vilket skulle kunna hämma den informationstekniska utvecklingen i samhället.

Regeringen anförde bl.a. att det fanns så starka och växande samband mellan fastighetsfrågor och landskapsinformation att de borde ligga till grund för en så sammanhållen organisation som möjligt på alla nivåer. Integrationsfördelarna bedömdes öka i och med övergången till digitala system och uppbyggnaden av geografiska databaser. Användning av landskapsinformation och av attribut knutna till fastighetsbeståndet i samband med ökad

användning av geografiska informationssystem bedömdes komma att öka. Området bedömdes som ett tillväxtområde inom informationsteknologin.

Regeringen strök också under att en lokal medverkan vid bl.a. ajourhållning av databaser med grundläggande information borde eftersträvas.

Målet var att ytterligare verksamhet skulle bolagiseras, privatiseras eller avskiljas. Regeringen menade emellertid att man inte borde förhastat sig och riskera olämpliga bolagiseringar. Men man måste fortlöpande vara uppmärksam på att inte nya funktioner skulle utvecklas och förbli en del av myndighetsverksamheten även när de passerat den gräns då en bolagisering eller privatisering borde ha skett. Som exempel angavs att det ingick i den nya myndighetens ansvar att medverka i utveckling av nya tillämpningar hos systemens nyttjare. Men man borde uppmärksamt pröva vilken roll myndigheten skulle ha när sådana tillämpningar nått en tillräcklig mognad och kunde bedrivas utan myndighetsmedverkan.

Regeringen hade hösten 1994 tillsatt en organisationsutredning (OLOF, dir. 1994:100, dir. 1994:145) för genomförande av riksdagens beslut om ny organisation. Efter det att Lantmäteri- och inskrivningsutredningens förslag i dess andra betänkande remissbehandlats återkom regeringen i början av år 1995 till bl.a. bolagiseringsfrågan. Regeringen föreslog nu att endast den fastighetsekonomiska verksamheten skulle bolagiseras. Regeringen betonade den övriga verksamhetens betydelse som grundläggande infrastruktur och dess samhällsekonomiska effekter:

”Denna infrastrukturella grundsyn på det aktuella verksamhetsområdet får betydelse för de frågor om organisation och finansiering som behandlas närmare i det följande. Av vad som nu har sagts följer att ett samhällsekonomiskt synsätt är en viktig utgångspunkt för ställningstaganden gällande den framtida lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten.” (Prop. 1995/95:166).

Verksamhetens karaktär av infrastruktur och dess stora betydelse för många viktiga samhällssektorer ansågs vara omständigheter som talade emot bolagisering utöver de fastighetsekonomiska uppdragen, vilka bedömdes som direkt skadliga för förtroendet för myndigheten.

Återigen lyftes också fram som skäl emot bolagisering att de synergieffekter som uppstod genom integrationen mellan basproduktion av allmänna kartor och en därpå grundad följdproduktion kunde gå förlorade.

Regeringen pekade också på att en tydlig uppdelning mellan bolag och kvarstående uppdragsverksamhet var svår att åstadkomma. Även utvecklingen inom IT-området åberopades. Nya former för produktion och distribution av geografiska data måste utvecklas. Ett ställningstagande till bolagisering borde utgå från hur en långsiktig strategi för ADB och informationsförmedling för den nya myndigheten skulle komma att se ut. Vidare borde frågan om ytterligare bolagisering få anstå till dess att den nya myndigheten stabiliserat sina verksamhetsformer och övergången till digitala databaser kommit längre.

I avvaktan på framtida ställningstagande angående bolagisering betonades att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt förutsättningarna för andra aktörer att bedriva kartografisk följdproduktion på ett konkurrensneutralt sätt.

Riksdagen framhöll när det gällde bolagiseringen av förlagsverksamheten och den kartografiska uppdragsverksamheten att riksdagens tidigare beslut låg fast. I frågan om vid vilken tidpunkt bolagisering skulle kunna ske anslöt sig riksdagen till regeringens bedömning att den borde anstå till dess att den nya myndigheten hade stabiliserat sina verksamhetsformer och övergången till digitala databaser hade kommit längre.

Till skillnad från Lantmäteri- och inskrivningsutredningen ansåg regeringen att den nya myndigheten skulle få bedriva uppdragsverksamhet. Tidigare har nämnts att myndigheten skulle bistå systemens användare med nya tillämpningar. I den tidigare propositionen fastslog regeringen också att den nya centralmyndigheten skulle bedriva viss specialiserad uppdragsproduktion, t.ex. inom flygfotografering och geodesi, där de samhällsekonomiska integrationsfördelarna av en samlad produktion var mycket påtagliga. Samtidigt måste ett tillräckligt utbud av kvalificerade tjänster tryggas över hela landet.

När det gällde fastighetsbildningen fastslog regeringen att denna i sin helhet var att betrakta som myndighetsutövning. Detta skulle emellertid inte hindra att vissa moment, såsom t.ex. kart- och mättekniska, skulle kunna upphandlas i konkurrens. Detta ändrades i samband med ställningstagande till Huvudmannaskapsutredningens förslag. Under förutsättning av ett effektivt bedrivande av förrättningsverksamheten borde kommuner kunna få medverka i sådana moment.

Beträffande uppdragsverksamhet i samband med fastighetsbildningen uttryckte regeringen vissa betänkligheter av rättssäker-

hetsskäl. Regeringen stannade ändå för att viss lokalt utförd uppdragsverksamhet av karaktären myndighetsservice skulle få bedrivas. Det sågs som ett sätt att kunna bibehålla en landsomfattande decentraliserad organisation.

Exempel på "tillåtna" uppdrag som anfördes var att göra husutsättning, upprätta fastighetsplan och nybyggnadskarta, utföra lägeskontroll, ajourhålla primärkarta, göra fastighetsutredningar och fastighetsägarförteckningar samt lämna viss annan fastighetsrättslig service. Regeringen angav att man i myndighetens instruktion avsåg att avgränsa denna verksamhet så noggrant att förutsättningarna skulle bli klarlagda bl.a. för olika aktörer på marknaden.

När det gällde huvudmannaskapsfrågan för fastighetsbildningen, som blev föremål för fortsatt utredning, berördes samarbetsproblem mellan stat och kommun, vilket i vissa fall ansågs belasta verksamheten. Samarbetsproblemen hade enligt regeringen i allt väsentligt sin grund i skilda synsätt på verksamheten, dels ett judiciellt med rättssäkerheten som utgångspunkt, dels ett tekniskt-administrativt, där önskemål om bästa möjliga samordning med plan- och byggprocessen var ledstjärna.

Regeringen betonade det angelägna i att komma tillrätta med samarbetsproblemen mellan stat och kommun. Vikten av ett konstruktivt samarbete underströks och ajourhållning av kartor och register, gemensamma insatser på det geodetiska området, utnyttjandet av satellit teknik och ömsesidig tillgång på information angavs som exempel.

Sammanlagningen av fastighetsregistrering och fastighetsbildning förutsågs ge en snabb teknisk utveckling som syftade till att göra såväl fastighetsbildningen som fastighetsregistreringen billigare och till att få till stånd bättre möjligheter till spridning av information från registren. Regeringen underströk den utvecklingslinje som Lantmäteri- och inskrivningsutredningen förordat, att datatekniskt koppla samman fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Vidare pekades på att en utveckling med ett stegvis genomförande av digital registerkarta pågick. Även lagrings- och spridningsmetoder för arkiven, bl.a. med hjälp av datatekniken, var under utveckling. Sammantaget bedömdes dessa tekniska system medföra betydande besparingar.

I fråga om inskrivningsverksamheten anförde regeringen att den på sikt borde föras samman med fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Men pågående arbete med förändringar, t.ex. när

det gällde panträttsområdet, borde först ha kommit längre. Grundsynen att domstolarnas uppgifter så långt som möjligt skulle renodlas till dömande verksamhet låg fast.

Finansieringsprinciper

När det gällde finansiering av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation, anslöt sig regeringen till Lantmäteri- och inskrivningsutredningens förslag. Staten skulle genom anslag stå för kostnaderna för uppbyggnad och en del av förvaltningen och användarna skulle genom avgifter täcka kostnaderna för tillhandahållande och också bidra till finansiering av förvaltning och utveckling. Principen bygger på synsättet att nyttan av den erhållna informationen skall motsvaras av en ersättning från användarna.

Regeringen framhöll dock att avgiften inte fick bli så hög att den ledde till minskad användning av informationen. Som exempel nämndes uttag ur den ekonomiska kartans digitala baser, där höga avgifter skulle kunna hindra ett samhällsekonomiskt riktigt utnyttjande av materialet. Regeringen ansåg också att en fortsatt snabb övergång till digitala geografiska informationssystem borde stimuleras genom lägre avgifter på digitalt lagrad information medan en viss prisökning borde kunna ske när det gällde tryckta allmänna kartor.

Även möjligheter till intressentfinansiering för att tidigarelägga produktion skulle tas tillvara.

Det nya finansieringssystemet för geografisk information och fastighetsinformation syftade till att stimulera en ökad användning av digital information. Även samordning inom landskaps- och fastighetsinformationsområdena ansågs som en förutsättning för ökad användning. Regeringen konstaterade dock att den nya myndigheten inte borde tilldelas funktioner på detta område som var överordnade andra myndigheter utan stöd av riktlinjer från regeringen. Regeringen aviserade att den avsåg att ta initiativ i samordningsfrågorna.

Beträffande lantmäteritaxan beslutade riksdagen våren 1995 att den skulle baseras på tidersättning, vilket innebär att sakägarna betalar för det faktiskt utförda arbetet.

I den proposition som låg till grund för beslutet lyfte regeringen fram problematiken kring den osäkerhet en renodlad tidtaxa skulle kunna innebära för en sakägare. För att eliminera osäkerheten

föreslogs att en sakägare skulle få möjlighet att i förväg få besked om avgiften för en sökt förrättning. I sådana fall skulle tidtaxan ersättas av en överenskommelse om en fast avgift i det enskilda ärendet. Vid sådana överenskommelser ansåg regeringen att det – i stället för att ha en taktaxa, som Lantmäteri- och inskrivningsutredningen hade föreslagit – var lämpligt att uppgifter om normalkostnaden för enklare förrättningsåtgärder och vissa förrättningsmoment skulle finnas tillgängliga länsvis. En förhoppning uttalades om att sakägarnas valmöjlighet skulle leda till att handläggningen av ärenden skulle bli mer rationell.

Ett problem med en renodlad tidtaxa är att regionala skillnader i avgiftsuttag uppstår. Regeringen föreslog därför att möjligheter till utjämning borde finnas för att förhindra sådana effekter, främst vad gällde kostnaden för restid.

En enhetlig lantmäteritaxa för stat och kommun skulle gälla även i fortsättningen, men det skulle vara möjligt för en kommun att tillämpa en lägre avgiftsnivå än den som angavs i lantmäteritaxan. Vidare föreslog regeringen att kommuner i fortsättningen själva skulle svara för uppbörd av avgifter för de förrättningar som utfördes av kommunala myndigheter. Tidigare hade staten svarat för uppbörden med ett återbäringssystem gentemot kommunerna.

Regeringen övervägde vidare att låta kostnaden för fastighetsregistreringen ingå i kostnadsunderlaget för beräkning av de förrättningsavgifter som skulle tas ut enligt lantmäteritaxan. Med hänvisning till det köpmotstånd som fanns mot vissa förrättningar bedömde emellertid regeringen att det inte då var möjligt att genomföra en sådan ordning. Men när organisationsförändringen hade utvärderats och samordningsvinsterna av sammanförandet av fastighetsbildning och fastighetsregistrering bättre kunde bedömas borde frågan tas upp på nytt.

I fråga om expeditonsavgifterna konstaterade regeringen att det behövdes en höjning med 60 procent om de i fortsättningen skulle täcka samma kostnader som tidigare. I linje med Lantmäteri- och inskrivningsutredningens resonemang menade dock regeringen att det fanns skäl för att expeditonsavgifterna i första hand skulle täcka inskrivningsväsendets kostnader. Statens anslag till fastighetsverksamheten i det nya lantmäteriet behövde då finansieras på annat sätt. Regeringen avsåg att återkomma med förslag till en sådan finansiering.

Regeringen gjorde också bedömningen att det av statsfinansiella skäl inte var möjligt att höja nedsättningsbeloppet från 550 kronor

till 1 500 kronor, vilket hade föreslagits av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen.

Konsekvenser för ekonomi och personal

Den organisationsutredning som föregick det slutliga riksdagsbeslutet om omstruktureringen hade beräknat omställningskostnaderna till 70 mnkr. Riksdagen beslöt att finansiering av omställningen skulle ske genom en höjning av anslagskrediten. Man beslutade också att minska anslaget till den nya myndigheten med 30 mnkr på årsbasis. För år 1998 aviserades en ytterligare neddragning om 75 mnkr. Regeringen åberopade i sitt förslag om neddragningarna de samordningsvinster som omorganisationen beräknades medföra samt de ökade avgiftsintäkter som de nya finansieringsprinciperna förväntades medföra.

Rent konkret uppgavs att de långsiktiga besparingarna – inom fyra eller fem år – till följd av organisationsförändringen och därmed sammanhängande teknikutveckling beräknades till omkring 50 mnkr per år.

Rationaliseringsvinster genom personalminskningar skulle fördelas under en längre tidsperiod. De personalreduktioner som skulle komma i fråga borde enligt regeringen kunna ske inom ramen för naturlig avgång. Organisationsutredningen hade däremot bedömt uppsägningsbehovet till 260 årsarbetskrafter.

6.6 Konsekvenser och måluppfyllelse

Omstruktureringsprocessens tidsmässiga avgränsning

När slutar omstruktureringen? Den omfattande strukturförändring som trädde i kraft 1996 följdes åren därefter av den s.k. Gävleöversynen – en översyn av de centrala verksamheterna i Gävle – och en översyn av Metria. Före organisationsförändringen inleddes också arbetet med en ny arbetsprocess för fastighetsbildningen och systemutveckling i samband härmed. 1998 trädde det delade huvudmannaskapet för fastighetsbildning i kraft och 41 kommunala lantmäterimyndigheter bildades.

Det område lantmäteriet har att hantera påverkas i hög grad av den tekniska utvecklingen och internationaliseringen, men också av användares och sakägares efterfrågan, vilket ställer stora krav på

såväl kontinuerlig omvärldsanpassning som framförhållning. Det är därför svårt att sätta en bortre gräns för omstruktureringen. Möjligen kan man hävda att de större strukturförändringarna var slutförda 2000.

Statsmakternas mål och förväntningar om ekonomisk utveckling, besparingar och omställningskostnader.

Statsmakternas förväntningar vad gällde Lantmäteriverkets ekonomiska utveckling till följd av omstruktureringen präglades av optimism. Anslagsneddragningar motiverades med framtida samordningsvinster och ökade avgiftsintäkter.

Efter fyra eller fem år beräknades besparingarna till 50 mnkr per år. Personalreduktion förväntades ske genom naturlig avgång och omställningskostnaderna beräknades uppgå till 70 mnkr.

Beskrivningarna ger en bild av ett investeringsskede under några år, vilket skulle följas av ett förvaltningsskede med minskade medelsbehov och ökade intäkter.

Lantmäteriverkets ekonomiska utveckling

Tilldelningen av anslag till Lantmäteriverket har mellan 1996 och 2002 minskat med 138 mnkr (i fasta priser). Som tidigare framgick tog statsmakterna ut effekter av omstruktureringen redan innan den var genomförd och sänkte anslaget 1996 med 30 mnkr och fr.o.m. 1998 med ytterligare 75 mnkr. År 2002 tilldelades verket 431 mnkr i anslag och år 2003 är anslaget 435 mnkr. I samband med beredningen av vårpropositionen drogs 27 mnkr av anslaget för 2003 in och en minskning om ytterligare 73 mnkr har föreslagits för 2004.

När det gäller relationen mellan anslag och avgifter utgjordes 39 procent av finansieringen 1996 av anslag och 61 procent av avgifter. År 2002 utgjordes 30 procent av anslag och 70 procent av avgifter. År 2004 blir relationen anslag – avgifter till följd av regeringens förslag 20 procent – 80 procent. Det innebär att en allt större del av finansieringen kommer från dem som använder lantmäteriets information och tjänster. Vi återkommer i följande avsnitt till bl.a. vilka användarna är, hur olika delverksamheter inom lantmäteriet finansieras, hur användarna ser på priset för förrätt-

ningar och grundinformation och hur den ekonomiska situationen har påverkat graden av måluppfyllelse.

Samtidigt som omstrukturingsprocessen inleddes försämrades lantmäteriets resultat märkbart. Utvecklingen av resultat och utgående kapitalbalans framgår av tabell 1 och 2 nedan.

Tabell 6.1. Lantmäteriverkets resultat 1996–2002 i mnkr, löpande priser

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
-26	-85	17	10	33	49	70

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar.

Omställningskostnaderna uppgår i 1997 års bokslut till 96 mnkr, varav 55 mnkr avser framtida utgifter. Totalt kom omställningskostnaderna för perioden 1996–2002 att uppgå till 170 mnkr, alltså 100 mnkr mer än vad som hade angivits av statsmakterna.

Tabell 6.2. Utgående kapitalbalans 1996–2002 i mnkr, justerat med årets resultat

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
10	-100	-86	-76	-43	6	76

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar.

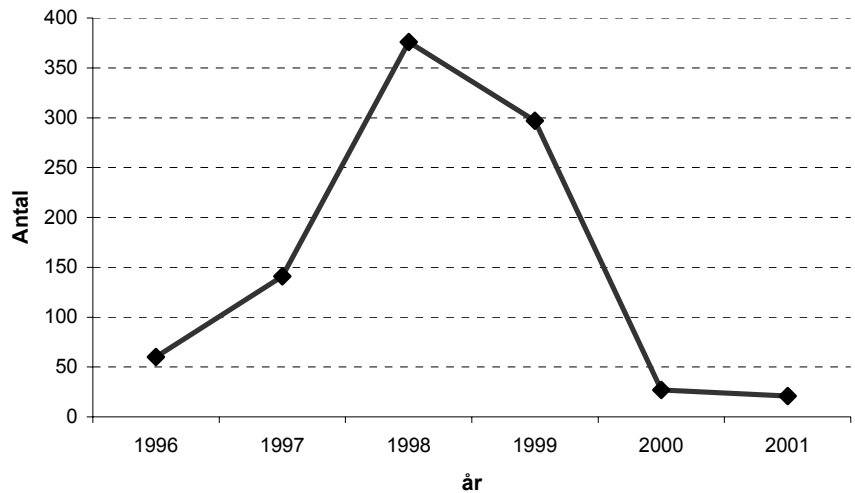
Man kan konstatera att Lantmäteriverkets ekonomiska resultat försämrades avsevärt under de första åren med den nya organisationen, med eftersläpande underskott i både anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet som följd. Inom den avgiftsfinansierade verksamheten finns idag delar med såväl stora ackumulerade underskott som överskott, vilket vi återkommer till.

ESV gjorde 1998 på regeringens uppdrag en analys av de bakomliggande orsakerna till Lantmäteriverkets finansiella resultat. ESV fann att orsakerna i huvudsak var de som Lantmäteriverket hade pekat på i sin årsredovisning, dvs. höga kostnader i samband med införande av det IT-stöd som utvecklades för den nya arbetsprocessen, betydande omställningskostnader samt lägre intäktsvolym.

Uppsägningar och besparingseffekter

Under omstrukturingsperioden sades 952 personer upp. Den kraftiga nedgången av personal framgår av följande figur.

Figur 6.1. Antalet uppsägningar vid lantmäteriet under perioden 1996–2002



Källa: Ekonomistyrningsverkets rapport "Utvärdering av omstrukturingsprocessen i samband med omorganisationen av det statliga lantmäteriet" (ESV).

De stora nedskärningarna gjordes under 1998 och 1999 och framför allt inom divisionen Fastighetsbildning. Detta var en följd av att man genom omstruktureringen kunde påbörja ett arbete med att integrera fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt att effektivisera verksamheterna. En ny arbetsprocess infördes och ett IT-stöd, Trossen.

I tabell 6.3. framgår antalet personer som sades upp och vilka personalkategorier det gällde. Karttekniker vid registermyndigheterna utgjorde den största kategorin.

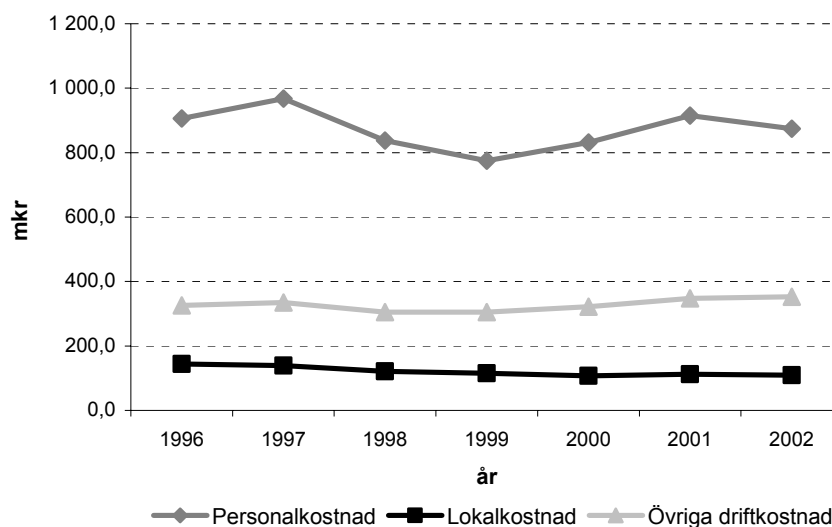
Tabell 6.3 Antalet uppsagda per yrkeskategori

Yrkeskategori	Antal	Andel av uppsagda
Karttekniker	279	29 %
Ingenjörer	169	18 %
Assistenter	107	11 %
Byråsekreterare	77	8 %
Kartingenjörer	38	4 %
Lokalvårdare	27	3 %
Tekniker	25	3 %
Avdelningsdirektörer	20	2 %
Byråassistenter	16	2 %
Övriga	194	20 %
Summa	952	100 %

Källa: ESV, Rapport till Lantmäteriutredningen (M 2002:4).

Utvecklingen av kostnaderna för personal, lokaler och drift under perioden 1996–2002 framgår av figur 6.2.

Figur 6.2. Utvecklingen per kostnadslag under perioden 1996–2002, i fasta priser



Källa: Ekonomistyrningsverkets rapport "Utvärdering av omstruktureringens processen i samband med omorganisationen av det statliga lantmäteriet" (ESV).

Personalkostnaderna har under perioden minskat med 3,5 procent eller ca 33 mnkr. För lokaler var kostnaderna 35 mnkr lägre än 1996, vilket innebär en minskning med 24 procent. Driftkostnaderna har däremot ökat under samma period med 27 mnkr eller ca 8 procent. Det beror i huvudsak på ökade IT-kostnader, räntor och amorteringar, inklusive kostnader för utveckling av handläggningssystemet Trossen. Enbart kostnader för systemförvaltning och drift har ökat från drygt 23 mnkr år 1998 till nästan 38 mnkr år 2002 (fasta priser).

Omställningskostnaderna uppgick som nämnts ovan till knappt 170 mnkr. Kostnaderna för uppsägningar av personal och vissa utbildningskostnader uppgick till 124 mnkr. Avveckling och ombyggnad av lokaler kostade 29 mnkr och övriga kostnader var drygt 16 mnkr. Av omställningskostnaderna hänför sig drygt

60 procent till division Fastighetsbildning och ca 25 procent till Metria.

Sammantaget har kostnadsnivån för personal, lokaler och drift inom Lantmäteriverket sjunkit med ca 41 mnkr under perioden 1996–2002. Detta samt det förhållandet att personalkostnaderna sjunkit med endast 3,5 procent måste anses som små besparingar med tanke på att nästan 1 000 personer sades upp. Det beror på att förhållandevis många lågavlönade fick lämna organisationen. Därefter har en betydande kompetenshöjning skett genom bl.a. rekrytering av högutbildade. Generellt sett har också personalkostnaderna blivit högre för myndigheterna. Bl.a. har kostnaderna för pensioner och LKP ökat.

Hur upplevde personalen omstruktureringen?

Inom ramen för vårt uppdrag till ESV att utvärdera delar av omstruktureringsprocessen har ESV skickat ut en enkät till den personal som var anställd i Lantmäteriet 1996 och som fortfarande är anställd. De frågor som ställdes i enkäten avsåg själva genomförandet av omstruktureringen, vad man nu i efterhand ser som fördelar och nackdelar till följd av omstruktureringen samt vad man bör tänka på inför kommande omstruktureringar.

Av de 1 620 som tillställdes enkäten har 320 svarat, dvs. 20 procent. Det innebär att enkätsvaren inte kan betraktas som representativa.

En övervägande del av svaren är negativa. Svaren uppdelade efter division och positiva/negativa framgår nedan.

Tabell 6.4. Antal enkätsvar uppdelade efter organisatorisk tillhörighet samt positiva/negativa svar.

Division m.m	Totalt antal svar	Antal positiva
Fastighetsbildning	160	12
Metria	81	19
LF-data	35	5
Koncernledning	34	10
Ogiltiga	11	
Totalt	321	46

Källa: ESV, Rapport till Lantmäteriuutredningen (M 2002:4).

Statstjänstemannaförbundets avdelning 114 – ST-lantmäteri – har gjort en egen utvärdering av de större organisationsförändringar som har genomförts inom lantmäteriet efter 1992 (2003-02-23), vilken tillställts Lantmäterikutredningen. ST-lantmäteri organiserar ca 60 procent av de anställda. Överensstämmelsen mellan enkätsvaren och ST:s undersökning är god, varför vi vågar dra den slutsatsen att enkäten i varje fall inte ger en helt felaktig bild.

ST sammanfattar genomförandet av de större förändringarna – bolagiseringen av utlandsverksamheten (Swedesurvey AB), bolagiseringen av den fastighetsekonomiska verksamheten (Svefa AB), sammanslagningen av Lantmäteriverket och CFD, den nya arbetsprocessen, bildandet av de kommunala lantmäterimyndigheterna, Gävleöversynen och Metria 2000 – på följande sätt:

”Sammantaget har detta medfört att personalen och framför allt ST-lantmäteris medlemmar har utsatts för ett stålbad. De svårigheter som funnits, i den ännu inte till fullo genomförda förändringsprocessen, kan i sin helhet hänföras till bristande förankring hos Lantmäteriets egen personal.”

Svaren på ESV:s enkät ger en bild av att personalen upplevde att den behandlades både hårt och okänsligt. Som exempel framhålls att de som berördes av införandet av den nya arbetsprocessen fick söka sina tjänster på nytt samt att resultatet av anställningsförändringen meddelades var och en skriftligt. ST framhåller att den allmänna åsikten bland medlemmarna är att de stora förändringarna genomfördes på ett hårdhänt och stelbent sätt.

Både ST:s utvärdering och enkätsvaren ger intryck av att personalens synpunkter eller kunskaper inte tillmättes någon större betydelse, samt att genomförandet tog för lång tid. Tiden från Lantmäteri- och inskrivningsutredningen till dess att den nya myndigheten bildades var enligt många uppfattning alldeles för lång.

När det gäller ESV:s frågor om följderna av omstruktureringen, dvs. för- och nackdelar som man idag kan se vad gäller verksamhetsutveckling, personalutveckling och lednings- och styrfrågor är tonen i svaren mer positiv. ST-lantmäteri uttalar stor tillfredsställelse med Lantmäteriverkets nuvarande ledning ”som med tydliga visioner driver Lantmäteriet mot framtiden”.

Sammanfattning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förväntningar och verklighet inte har stämt särskilt väl överens. De bestående besparings-effekterna blev mindre än vad statsmakterna hade trott och omställningskostnaderna väsentligt högre. Man kan också konstatera att Lantmäteriverket sedan omstruktureringen totalt sett har lyckats räta upp sin ekonomi.

Bla. den ekonomiska situationen omöjliggjorde personalreduceringar i takt med naturlig avgång. Det är uppenbart att omstruktureringen var mycket svår för personalen, så svår att den hos många fortfarande ”lever kvar”. Sannolikt försämrades ekonomin inte bara på grund av ökade IT-kostnader, omställningskostnader och minskade intäkter på grund av en vikande marknad och minskade anslag, utan också på grund av minskad produktivitet.

Den anslagsneddragning som har skett och kommer att ske har inte föregåtts av att statsmakterna har begärt konsekvensanalyser från Lantmäteriverket.

6.7 Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Statmakternas mål och förväntningar

Ett framträdande krav från statsmakternas sida var rättssäkerhet i fastighetsbildningen, som kopplades samman med krav på hög kompetens och kvalitet. Väl avgränsad lokal myndighetsservice skulle ingå i uppgifterna, och regeringen skulle noggrant precisera dess avgränsning i den nya myndighetens instruktion. Det var viktigt att såväl fastighetsbildning som lokal myndighetsservice skulle kunna erbjudas i en decentraliserad organisation över hela landet.

Fastighetsbildningen sågs i sin helhet som myndighetsutövning, men vissa förrättningsmoment avsågs först kunna upphandlas i konkurrens och kommuner skulle under förutsättning att det blev effektivt kunna medverka i förrättningsmoment.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering skulle integreras. Som en följd av detta förutsågs billigare och rationellare förrättningar. Även den digitala registerkartan och digitaliseringen av arkiven skulle ge besparingseffekter. Redan i direktiven till Lantmäteri- och inskrivningsutredningen pekade regeringen på den tekniska utvecklingens möjligheter till rationalisering, effektivise-

ring och kvalitetshöjning. Ett syfte med omstruktureringen var att sådana möjligheter skulle komma till stånd.

Regeringen föreslog att en tidtaxa skulle gälla för lantmäteriförrättningar, men med möjlighet att komma överens om ett fast pris med sakägaren. Man avstod från att bedöma de olika kostnadsunderlagen för lantmäteritaxan respektive expeditionsavgifterna och aviserade att man skulle återkomma med förslag om finansiering av fastighetsverksamheten.

Beträffande inskrivningsverksamhetens förande till Lantmäteriverket skulle man avvakta pågående förändringar på panträttsområdet. Vi har konstaterat att dessa förändringar nu har genomförts och återkommer längre fram i betänkandet med förslag om inskrivningsväsendet.

Integreringen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Som tidigare har framgått fanns hos statsmakterna stora förväntningar på att integrationen av fastighetsbildning och fastighetsregistrering skulle resultera i påtagliga effektivitetsvinster. Förrättningarna skulle bli billigare och rationellare.

Dessa mål uttrycktes i 1996 års regleringsbrev på följande sätt:

Lantmäteriverket skall särskilt prioritera arbetet med att integrera fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen. Arbetet med att integrera verksamheterna skall bedrivas så att det leder till väsentligt förbättrad effektivitet och minskade kostnader. Lantmäteriverket skall verka för att kostnaderna för fastighetsbildning successivt minskas och handläggningstiderna förkortas genom att rationaliseringsåtgärder vidtas och nya handläggningsrutiner introduceras.

Målen preciserades i 1997 års regleringsbrev, i vilket anges att kostnaderna för de mest frekventa ärendetyperna skall sänkas med minst en tredjedel till år 2000 och handläggningstiderna skall vara högst hälften av dagens.

Resultatet för 1-lottsavstyckning och fastighetsreglering för två fastigheter är att handläggningstiden minskat med 0,7 månader eller 12 procent mellan 1996 och 2002.

Handläggningstiden är beroende av andra aktörer, såsom byggnadsnämnder och länsstyrelser m.fl. Arbetstiden, vilken lantmäterimyndigheterna själva kan kontrollera fullt ut, har för samtliga ärenden minskat från i genomsnitt 61,8 timmar per ärende

1999 till 53,7 timmar år 2002. Sättet att redovisa ändrades 1999, varför uppgifter för tidigare år inte är jämförbara.

En förklaring till att målet om handläggningstider inte har uppnåtts kan vara att ärendestrukturen förändrats under perioden. En förskjutning från mindre till större och mer komplicerade förrättningar har skett. Andelen enkla förrättningar har minskat från 56 procent 1996 till 39 procent 2002. Beroende på ärendets karaktär varierar handläggningsprocessen i fastighetsbildningsärenden avsevärt.

Priset för 1-lottsavstyckning har från 1996 till 2000 sjunkit från 17 916 kronor till 12 768 kronor (indexerat i 2000 års prisnivå), dvs. med 29 procent. För fastighetsreglering med två fastigheter har priset under samma period sjunkit från 13 412 kronor till 10 997 kronor, dvs. med 18 procent.

Vid intervjuer har uppgetts att ärendemängden sjönk när de kommunala lantmäterimyndigheterna inrättades 1998, vilket påverkade möjligheten att sänka kostnaderna ytterligare.

När handläggningsstödet Trossen togs fram var huvudinriktningen att åstadkomma ett stöd för effektivare handläggning av normalärenden. Sedan dess har Trossen utvecklats vidare till att vara ett stöd även för specialförrättningar.

I och med införandet av den nya arbetsprocessen och Trossen har den nedlagda tiden i enklare förrättningar minskat. Samtidigt som den nya arbetsprocessen har utvecklats har en digital registerkarta byggts upp, vilken kräver ett underhåll som drar tämligen stora resurser, vilket märks särskilt i enkla ärenden. Vidare har de investeringar som gjorts i Trossen och digital registerkarta medfört stora avskrivningskostnader. Resultatet har blivit att även om tidsinsatsen har minskat har kostnaden för sakägaren inte minskat som förväntat.

De kundundersökningar som Lantmäteriverket genomfört visar att missnöjet är störst med priset, därefter följer leveranstiden. I övrigt är sakägarna mycket nöjda. När de har besvarat frågan om vad som är viktigast hamnar bemötande på första plats, följt av pris och information, som bedöms som lika viktiga. Därefter följer handlingar och kartor/markeringar, medan leveranstiden anses vara minst viktig. Mot den bakgrunden förefaller regeringens mål om handläggningstider inte vara särskilt relevant, medan målet om sänkta kostnader och pris måste anses ha fortsatt aktualitet.

Effekter av finansieringsprinciperna för Lantmäteriverket och sakägarna

Den lantmäteritaxa som tillämpas från och med 1996 är baserad på tidersättning, till skillnad från den tidigare, där utgångspunkten var saktaxa. Lantmäteriverkets erfarenheter av den nya taxan är bl.a. att det ofta går åt mycket tid till att förhandla med sakägaren om förrättningsåtgärdens innehåll och ersättnings storlek.

I och med att Lantmäteriverket från och med 1996 beslutar om taxan själv har det blivit möjligt att snabbare ta hänsyn till kostnads- och volymförändringar än vad som var fallet när regeringen beslutade. Vidare har avvecklingen av återbärings-systemet till kommunerna inneburit en administrativ avlastning för Lantmäteriverket.

En effekt av att finansieringsprincipen för fastighetsregistreringen inte ändrades i samband med omstruktureringen år 1996 är att förrättningshandläggningen och fastighetsregistreringen finansieras på olika sätt, trots att verksamheterna genom införandet av den nya arbetsprocessen i de flesta förrättningar inte praktiskt kan skiljas ut från varandra. Det innebär också att det inte på ett entydigt sätt går att särredovisa kostnaderna för registreringen. Lantmäteriverket har därför föreslagit att registrering och arkivering av förrättningar samt ajourhållning av digital registerkarta successivt skall integreras i underlaget för lantmäteritaxan.

Som tidigare har framgått är en fördel med saktaxa för lantmäteriförrättningar att sakägaren i förväg vet hur mycket han eller hon skall betala, medan en fördel med tidtaxa är att förhållandet mellan prestation och kostnad blir tydligt. Enligt tidtaxan kan debitering ske antingen enligt löpande räkning eller ligga till grund för ett offererat fast pris. Lantmäteriverket eftersträvar överenskommelser om fast pris, vilket för sakägaren har samma fördelar som en saktaxa. Ett fast pris kan möjligen också ge bättre incitament till kostnadseffektivitet, vilket annars är en svaghet med debitering enligt löpande räkning.

Lantmäteriverket har pekat på vissa problem med den nya lantmäteritaxan. Investering i utrustning såsom GPS-system förkortar mättiden, vilket innebär att sakägaren får betala för färre antal timmar. Samtidigt leder investeringarna till att timpriset ökar. Förrättningshandläggare har vidare olika lång erfarenhet, vilket kan medföra att samma typ av förrättning kan ta olika lång tid och därmed variera i pris.

Den lösning som Lantmäteriverket föreslår – och som ESV instämmer i – är att införa fler produktpriser (baspriser) som baseras på självkostnadskalkyler.

Systemet för finansiering av fastighetsregistrering ändrades inte i samband med omstruktureringen eller därefter. Regeringen återkom inte med förslag om finansiering av fastighetsverksamheten. Det är fortfarande den som ansöker om bevis för lagfart m.m. som genom expeditionsavgifter betalar kostnaderna för fastighetsregistreringen.

Frågan om finansiering av fastighetsregistreringen har utretts vid ett flertal tillfällen. De senaste exemplen är Lantmäteriverkets och ESV:s rapporter från 1998. I båda rapporterna föreslås att kostnader för registrering och arkivering för förrättningar samt å jourhållning av digital registerkarta successivt skall integreras i underlaget till lantmäteritaxan. Sambandet mellan avgift och prestation skulle därmed bli tydligare och förutsättningarna för att öka kostnadstäckningen inom den verksamhet som finansieras av expeditionsavgifter torde öka. Sammantaget skulle härmed priset på förrättningar enligt beräkningar från Lantmäteriverket behöva höjas med ca 7 procent.

Kommunala lantmäterimyndigheter har inte möjlighet att via avgifter bekosta fastighetsregistreringen. Kommunala skattemedel får därför användas. Från kommunalt håll anser man att även den kommunala fastighetsregistreringen skall finansieras med avgifter.

I samband med omstruktureringen av lantmäteriet anförde regeringen bl.a. det köpmotstånd som finns mot vissa förrättningar som skäl för att inte ändra principerna för finansiering av fastighetsregistreringen. Av de kundundersökningar som Lantmäteriverket gjort framgår också att priset är den faktor som man är missnöjd med. Möjligen kan en förbättring ses i den undersökning som gäller år 2001 jämfört med tidigare år. Undersökningarna har dock gjorts på olika sätt och är inte direkt jämförbara. Våren 2001 genomfördes prissänkningar med 10–15 procent på enklare avstyckningar och fastighetsregleringar.

Möjligheter till effektivisering och kvalitetshöjning

Priset för förrättningarna förefaller fortfarande vara en kritisk faktor. En av de myndigheter som frekvent använder förrättningsinstitutet har t.ex. särskilt framhållit priset som ett hinder och

har angivit att vissa förrättningsåtgärder därför inte kommer till stånd.

Det är således angeläget att lantmäterimyndigheterna fortsätter att effektivisera verksamheten i syfte att få ned kostnader och förrättningspris.

Kvalitén i såväl fastighetsregistret som den digitala registerkartan behöver höjas. Kvalitén har betydelse för kostnaderna vid fastighetsbildning. Högre kvalitet underlättar förrättningshandläggarnas arbete. I ett internt projekt har Lantmäteriet konstaterat att kostnaderna för att eliminera bristerna i fastighetsregistret samt lyfta det till författningsenlig nivå uppgår till avsevärda belopp.

En fullständig komplettering av fastighetsregistret med samfälligheter och servitut som idag saknas skulle bli mycket kostsam. Registret skulle dessutom belastas med uppgifter som i många fall är onyttiga. En sanering av oregistrerade och outnyttjade samfälligheter och servitut skulle innebära stora rationaliseringsvinster. Det förutsätter att i särskild lagstiftning avveckling av onyttiga samfälligheter och servitut medges.

I förrättningsverksamheten görs utredningar av de fastighetsrättsliga förhållandena, vilka ofta inte registreras på grund av brist på resurser. Det medför att samma utredning kan behöva göras om i ett senare ärende. Medel skulle behöva avsättas också för registrering av utredningsresultat i enskilda ärenden.

Ett delvis samband finns mellan kvalitén och ajourhållningen av den digitala registerkartan, som borde kunna ske smidigare och med lägre transaktionskostnader. Vi återkommer till dessa frågor längre fram.

Användarna är i stort sett nöjda med kvalitén i fastighetsregistret och registerkartan, men ställer också ökade krav i takt med den tekniska utvecklingen.

Division Fastighetsbildning planerar idag för hur ett framtida handlägningsstöd skall se ut. En förutsättning för att uppnå hög effektivitet i det framtida handlägningsstödet är att grunddata är korrekta och kompletta samt att Lantmäteriverkets planer på objektorientering av databaserna går att realisera.

Lantmäteriverket har en vision om att införa s.k. digital fastighetsbildning. Ett önskemål i det sammanhanget är bl.a. att gränspunkternas koordinater får rättsverkan. Med en högre geometrisk kvalitet i registerkartan skulle också framställningen av förrättningskartan kunna förenklas betydligt. Signalering av gränser enligt den finska modellen kan vara ett steg mot en registerkarta med

högre kvalitet, vilket skulle innebära färre och kortare arbetsmoment i fält vid flertalet förrättningar. Digital fastighetsbildning har förmodligen i förlängningen en stor rationaliseringspotential.

Arkivforskning förekommer i flertalet ärenden. För närvarande pågår en uppbyggnad av digitala förrättningsarkiv som kan förväntas effektivisera förrättningsverksamheten. Insatsen är omfattande och beräknas vara klar inom en femårsperiod.

Inskrivningsverksamheten behöver ett förbättrat IT-stöd. Lantmäterieverket har därför inlett utvecklingen av ett sådant, IRIS-projektet. Investeringen är beräknad till 145 mnkr och den uppskattade besparingen till 18 mnkr per år.

Under den närmaste tioårsperioden går hälften av de statligt anställda förrättningslantmätrarna i pension. Det innebär att frågor om kompetensförsörjning och kompetensutveckling måste ägnas stor uppmärksamhet. Pensionsavgångarna öppnar också för möjlighet att stegvis effektivisera verksamheten med målsättning att sänka priset på förrättningar.

Det ovan nämnda arbetet med att på olika sätt effektivisera verksamheten förutsätter att medel finns för genomförande. Ytterligare möjligheter att effektivisera verksamheten som vi kan se gäller användandet av upphandling. Upphandling i konkurrens av vissa förrättningsmoment är idag inte tillåten och har därför inte prövats. Däremot utför ett sjuttioal kommuner förrättningsmoment enligt särskilda avtal med Lantmäteriverket.

Vi anser också att det av statsmakterna uttalade decentraliseringsmålet, enligt vilket medborgarna skall ha tillgång till nära lantmäteriservice i hela landet, kan ifrågasättas. Lantmäteriverket har t.ex. i rapporten "Division Fastighetsbildnings framtida handläggningsstöd" (2003-02-28) påpekat att sakägarnas roll kan komma att förändras.

Många kommer att vilja kunna komma i kontakt med lantmäterimyndigheten utan att fysiskt uppsöka ett kontor, t.ex. via Internet. Vissa kommer att efterfråga ett starkt stöd från handläggarna, en paketlösning som minimerar deras egen insats, men andra kommer att vilja minimera kostnaderna för förrättningen genom att själva göra så mycket som möjligt i beredningsarbetet. Man kommer också att vilja ha löpande information om sitt ärendes utveckling och kunna ta del av resultatet i digital form.

Lantmäterimyndigheterna har under sig sammanlagt 77 lantmäterikontor i landet. Intäkterna per kontor och per årsarbetare ligger i

snitt på 835 000 kronor per år, men variationerna är stora, från 577 000 kronor till 1 109 000 kronor per år. Det indikerar att strukturen inte är helt rationell.

Det genomsnittliga antalet årsarbeten vid lantmäterikontoren är nio. Vi tror inte att det antalet utgör en tillräcklig "kritisk massa" för att kompetensutveckling genom lärande i arbetet skall befrämjas optimalt.

Det kan finnas skäl att ifrågasätta en så pass omfattande decentralisering om man väger kostnad och nytta mot varandra samt om man som i Lantmäteriverkets fall måste prioritera bland olika insatser som kan leda till högre kvalitet och lägre pris.

Förrättningsverksamheten har sedan 1999 visat ett positivt resultat.

Tabell 6.5. Resultat för förrättningsverksamheten 1996–2002, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Intäkter	345	325	323	323	367	356	371
Kostnader	356	389	348	315	338	338	335
Resultat	-11	-65	-25	8	28	17	36
Utg.kapitalbalans	-12	-77	-103	-95	-66	-49	-13

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar.

Underskotten från åren 1996–98 tillkom i samband med utvecklandet av handläggningssystemet Trossen och den nya arbetsprocessen samt omställningskostnader i samband med införandet. Den ingående balansen 2003 var -13 mnkr och det ackumulerade underskottet förväntas elimineras under år 2003. Det innebär att det i princip finns ett ekonomiskt utrymme efter 2003, förutsatt att verksamheten fortsätter att ge ett positivt resultat.

Rättssäkerhet och kvalitet.

Risken för sviktande rättssäkerhet i Lantmäteriverkets och de kommunala lantmäterimyndigheternas myndighetsutövning har med jämna mellanrum lyfts fram, inte minst från riksdagens och regeringens sida.

I det följande behandlas rättssäkerhetsaspekter som rör det statliga lantmäteriet. Avsnittet grundar sig – förutom på ESV:s och Statskontorets tidigare nämnda rapporter – på Riksdagens revisorers rapport Det nya Lantmäteriet, remissyttranden med anledning av rapporten, intervjuer med fastighetsråd, JO-anmälningar, ett examensarbete vid KTH rörande överklagade lantmåteriförrättningar 1990–2000 samt Lantmåteriverkets årsredovisningar och annat material.

Den riskfaktor som särskilt pekats på när det gäller rättssäkerheten i den statliga fastighetsbildningen är det förhållandet att lantmåterimyndigheterna jämte förrättningsverksamhet utför uppdrag på konsultbasis, s.k. lokal myndighetsservice. Det finns härmed en risk för att förtroendet för myndighetens förmåga att opartiskt hantera förrättningarna ifrågasätts. Den lokala myndighetsservicen omfattar exempelvis fastighetsrättsliga tjänster och MBK-verksamhet. Uppdragen inom ramen för den lokala myndighetsservicen skall ha ett naturligt samband med fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen.

Antalet slutförda förrättningar har minskat från ca 30 000 per år i början av 1980-talet till ca 18 000 per år i slutet av 1990-talet. År 2002 avslutades drygt 13 000 förrättningar. Samtidigt har intäkterna från förrättningsverksamheten ökat, vilket med stor sannolikhet beror på utvecklingen mot en allt större andel av stora mer komplicerade förrättningar i samband med byggande av vägar, järnvägar, ledningar, master etc.

Även intäkterna från den lokala myndighetsservicen har ökat, vilket kan bero på att priset har höjts. Lantmåteriverkets ledning strävar efter att den lokala myndighetsservicen skall öka.

Tabell 6.6. Resultat för lokal myndighetsservice 1996–2002, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Intäkter	64	60	64	61	62	69	82
Kostnader	68	59	60	58	57	63	78
Resultat	-4	0,3	4	4	5	6	4
Utg.balans	4	4	8	12	17	24	28

Källa: Lantmåteriverkets årsredovisningar.

Andelen intäkter från den lokala myndighetsservicen sedd i förhållande till de totala intäkterna varierar mellan lantmåterimyndig-

heterna från 3 procent i Jönköpings län till 29 procent i Norrbottens län.

Det går inte att urskilja något tydligt mönster när det gäller den lokala myndighetsservicens omfattning i förhållande till förrättningsverksamheten. Intäkter från lokal myndighetsservice med en andel över 10 procent av de totala intäkterna finns i Gotlands, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västerbottens och Örebro län. I vissa av dessa län – Gotlands, Norrbottens, Västerbottens och Örebro – är förrättningsverksamheten av relativt liten omfattning, medan den i Stockholms och Skåne län är av stor omfattning.

Enligt statsmakternas beslut skall lokal myndighetsservice få bedrivas i begränsad omfattning. Den skall också ha ett nära samband med förrättnings- och fastighetsregisterverksamheterna. Som riksdagens revisorer har noterat omfattar den lokala myndighetsservicen ca 40 olika typer av uppdrag. Som andel av de totala intäkterna vid lantmäterimyndigheterna tenderar den lokala myndighetsservicen att öka något (15,6 procent år 1996, 18 procent år 2002).

Frågor om konkurrenssnedvridning i samband med lokal myndighetsservice har inte aktualiserats. Vårt intryck är att kritik mot Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet från konkurrenssynpunkt i stort sett gäller Metrias uppdragsverksamhet. Det potentiella etablerandet av företagare, som lantmäterimyndigheternas lokala myndighetsservice eventuellt tränger undan, måste vägas mot sakägares behov av lättillgänglig service i anslutning till förrättning.

Vi har inte funnit några konkreta belägg för att den lokala myndighetsservicen skulle påverka rättssäkerheten eller upplevas som tvivelaktig i det avseendet. Riksdagens revisorer pekar på risken, men remissinstanserna har endast i få fall berört rättssäkerhetsaspekter som har med den lokala myndighetsservicen att göra och även i dessa fall på ett principiellt plan. Ett tämligen samstämmigt svar från fastighetsråden på frågan om lokal myndighetsservice är skadlig för rättssäkerheten är ”ja, i princip, men knappast i praktiken”.

Fastighetsråden framhåller att den lokala myndighetsservicen inte får omfatta att företräda part vid intressekonflikter, t.ex. att ta fram underlag för prövning av ärenden hos andra myndigheter och domstolar. Värderingsteknisk uppdragsverksamhet anges som exempel på sådan myndighetsservice som enligt råden inte bör utföras av lantmäterimyndigheter. Endast sådana uppdrag bör

utföras där kravet på opartiskhet kan tydliggöras och där myndigheten kan leva upp till detta.

Som exempel på godtagbar uppdragsverksamhet framhåller fastighetsråden arkivservice. Arkivservice har en nära koppling till förrättningsverksamheten och kan ses som ett naturligt inslag innan man tar steget fullt ut och ansöker om förrättning. Fastighetsrådets uppfattning är att lokal myndighetsservice med anknytning till det fastighetsrättsliga området är verksamheter som har ett naturligt samband med förrättningarna.

Råden uttrycker en viss tveksamhet när det gäller lämpligheten av att genomföra fristående mättekniska uppdrag. Även om sådan verksamhet i sig inte behöver vara skadlig ur ett rättssäkerhetsperspektiv, kan verksamheten enligt råden ändå leda till att det allmänna förtroendet för myndighetens opartiska ställning i förhållande till större uppdragsgivare, t.ex. kommuner, kan komma att ifrågasättas.

Fastighetsråden kan inte heller påminna sig att det sedan omstruktureringen har funnits några överklagade förrättningsbeslut, där den överklagande parten har hänvisat till förekomsten av lokal myndighetsservice och de trovärdighetsproblem som detta kan leda till som ett skäl till att ompröva beslutet.

Inte heller något av de fall där lantmäterimyndighet har blivit föremål för kritik från JO berör den nämnda problematiken. Mellan 1996 och 2002 har Lantmäteriet blivit föremål för kritik från JO i 16 fall.

Lantmäteriverkets enkätundersökningar visar tydligt att saksägarna är mycket nöjda med möjligheterna att påverka förrättningen, med förrättningshandläggarens kompetens, med bemötande och information samt att de har stort förtroende för lantmäteriet. Detta visar att kvalitén är god i en viss mening. Det säger dock ingenting om den juridiska eller redovisningsmässiga kvalitén i förrättningarna.

Kritiken från JO handlar i övervägande antalet fall om formella brister som kan förklaras av bristande rutiner eller slarv. I fem fall gäller den kvalitetsbrister som kan kopplas till kompetens. Det bör nämnas att JO:s kritik knappast kan anses särskilt omfattande i en kvantitativ mening med tanke på det antal förrättningar det är frågan om. Kritiken är också spridd över landet. Men eftersom det är frågan om myndighetsutövning bör den uppfattas som en signal för att fästa ytterligare uppmärksamhet på kvalitetsaspekterna i förrättningarna.

Detsamma gäller det som framkommit i det examensarbete som vi har tagit del av. Här har överklagade förrättningar i Stockholms och Kalmar län åren 1995 och 1998 blivit föremål för en fördjupad studie. Ca 2 procent av det totala antalet förrättningar i landet överklagas och tendensen är minskande. Flertalet överklaganden i Stockholms och Kalmar län gäller bedömning av enskilda eller allmänna intressen. Överklaganden som gäller formella fel (17 st.) kan som när det gäller de JO-anmälningar som föranlett kritik delas in i två kategorier, de som beror på slarv och de som orsakas av bristande kunskap.

På regeringens uppdrag har Lantmäteriverket i samverkan med Svenska kommunförbundet redovisat kvalitetsarbetet i förrättningsprocessen. Uppdraget redovisades i slutet av år 2000. I rapporten fastslogs att det beträffande den juridiska kvalitén var vanligast med formella brister. Vidare konstaterades att de brister som förekom inte var frekventa, systematiska eller allmänt accepterade. Projektet har lagt en grund för kvalitetsarbetet i förrättningsverksamheten, vilket fortsätter. (Registerkvalitetsprojektet, LMV, Dnr 402-2001/2299).

Lantmäteriverket har också arbetat med ett etikprojekt, som syftar till att internt klargöra risken för förtroendeskada samt främja rättssäkerheten i förrättningsverksamheten. Här framgår bl.a. att det både internt och externt finns olika uppfattningar om vilka uppdrag inom den lokala myndighetsservicen som anses störande för rättssäkerheten. (Rapport om etikfrågor och förrättningsverksamhet, LMV Dnr. 409-2000/2626).

Sammanfattning.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering har, som en följd av tillskapandet av lantmäterimyndigheter, kunnat integreras genom den nya arbetsprocess som successivt infördes i slutet av 1990-talet. Modellen har getts ett systemstöd, vilket successivt utvecklats men också dragit stora kostnader.

När det gäller förrättningsverksamheten har såväl pris som handläggningstid sänkts för s.k. enklare ärenden, men inte helt nått upp till statsmakternas mål. Förklaringar till detta är dels att lantmäteritaxan belastats med vissa investeringskostnader samt att andelen mer komplicerade förrättningar har ökat. Lantmäteriverket

har också påpekat att olika erfarenhet bland förrättningshandläggarna påverkar priset.

Sakägarna lägger inte stor vikt vid leveranstid, däremot framstår priset på förrättningarna fortfarande som en kritisk faktor.

Vi finner inte skäl att föreslå någon förändrad finansieringsprincip när det gäller lantmäteritaxan. Att Lantmäteriverket strävar mot överenskommelser om fast pris och s.k. produktpriser ser vi som positivt.

Regeringen har inte, som den aviserat i prop. 1994/95:166, återkommit med förslag till finansiering av den fastighetsanknutna verksamheten. Både Lantmäteriverket och ESV har föreslagit att registrering och arkivering för förrättningar samt å jourhållning av digital registerkarta successivt sak integreras i underlaget till lantmäteritaxan. Med tanke på att kritik fortfarande finns när det gäller priset på förrättningar delar vi inte uppfattningen att lantmäteritaxan skall belastas med alla dessa kostnader. Vi återkommer senare i betänkandet med förslag om kostnadsunderlag för fastighetsanknutna verksamhet. Här kan nämnas att regeringen i årets budgetproposition föreslagit att den förrättningsanknutna fastighetsregistreringen skall ingå i kostnadsunderlaget för lantmäteritaxan.

Den nya myndighetsstrukturen förefaller, helt i linje med statsmakternas intentioner, ha underlättat möjligheten att arbeta med utveckling i fastighetsbildningsverksamheten.

Vi finner det angeläget att Lantmäteriverket kan fortsätta att utveckla kvaliteten i fastighetsregistret och den digitala registerkartan samt digitalisera arkiven och investera i ny teknik. Det är en förutsättning för ett rationellare förrättningsförfarande och en av flera förutsättningar för att användningen av såväl förrättningsinstitutet som den grundläggande fastighetsinformationen skall öka.

Vi återkommer också med förslag om möjlighet att upphandla vissa förrättningsmoment i konkurrens, vilket kan vara ett sätt att få ned priset och öka flexibiliteten.

Vi anser vidare att det regionalpolitiska inslaget i Lantmäteriverkets verksamhet bör tonas ned. Verket behöver ett handlingsutrymme när det gäller rationaliseringar och prioriteringar.

Vi har inte funnit belägg för att förekomsten av lokal myndighetsservice vid de statliga lantmäterimyndigheterna har påverkat förtroendet för myndighetens opartiskhet. Lantmäteriverket är medvetet om problematiken, som har fångats upp i ett etikprojekt.

Rättssäkerhets- och kvalitetsaspekter i övrigt är också viktigt att uppmärksamma, vilket Lantmäteriverket också har gjort.

Den lokala myndighetsservicen tenderar att öka, vilket också är inriktningen från verkets ledning. Enligt regeringen skulle en precisering av tillåten lokal myndighetsservice anges i verkets instruktion, vilket inte har skett.

Vi återkommer senare i betänkandet med förslag som syftar till att garantera en fortsatt rättssäkerhet i fastighetsbildningen, nämligen om hur den lokala myndighetsservicen bör avgränsas och hur tillsynen skall utformas.

6.8 Den grundläggande informationen

Statsmakternas mål och förväntningar.

Statsmakterna uttalade förväntningar om att användningen av geografisk information och fastighetsinformation skulle öka, bl.a. som en följd av den nya finansieringsprincipen. I konsekvens härmed förväntades intäkterna öka och kostnaderna minska. Bakom det senare finns en bild av ett investeringsskede under ett antal år av fortsatt uppbyggnad, som sedan skulle avlösas av ett förvaltningsskede.

De viktigaste uppgifterna för den nya myndigheten var att snabbt fullfölja uppbyggnaden av de grundläggande digitala databaserna och tillskapa en registerkarta i digital form.

Andra viktiga uppgifter som statsmakterna angav för den nya myndigheten var

- att ha en effektiv å jourhållning och förvaltning,
- att verka för en bred tillämpning av principen om registrering vid källan,
- att tillse att innehållet i databaserna har hög tillgänglighet,
- att verka för ökad flexibilitet i utbud och strukturering av informationen samt aktualitet, enhetlighet, standardisering och samordning.

Regeringen skulle senare ta initiativ i samordningsfrågan.

När det gällde relationerna mellan stat och kommun betonades att samarbetet måste bli bättre och mer konstruktivt.

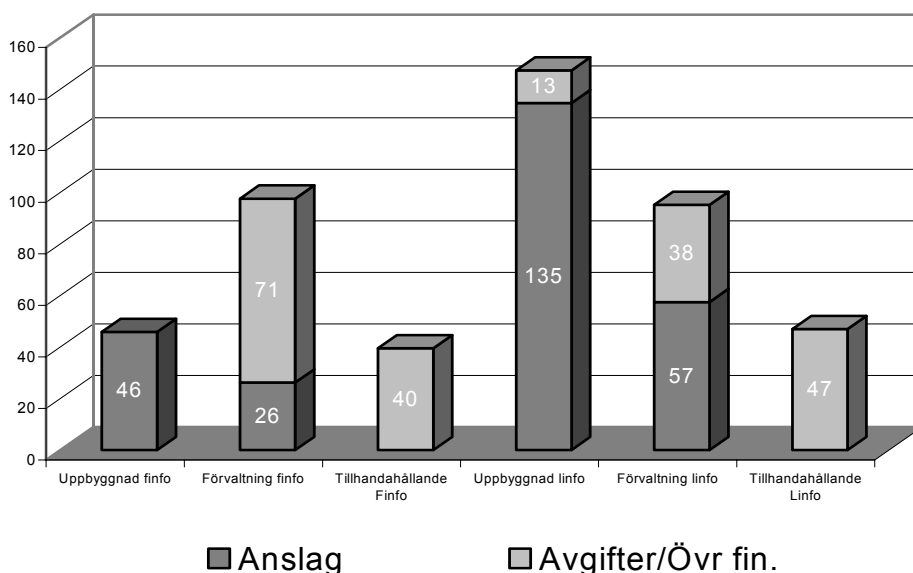
Finansiering

Uppbyggnaden av databaserna och en del av förvaltningen, dvs. å jourhållning, drift och utveckling av systemen, finansieras enligt gällande principer med anslag.

Användaravgifter täcker hela kostnaden för tillhandahållande av informationen. Användarna bidrar dessutom genom avgifter till finansieringen av drift och utveckling av informationssystemen.

Nedanstående diagram visar graden av anslags- och användarfinansiering för fastighetsinformation och geografisk information under 2002. Siffrorna inkluderar även intressentfinansiering.

Figur 6.3. Grundläggande fastighetsinformation och geografisk information. Kostnader för uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande mnkr, 2002



Som framgår av diagrammet är den grundläggande geografiska informationen i högre grad anslagsberoende än den grundläggande fastighetsinformationen, där databaserna i högre grad har passerat uppbyggnadsskedet.

S.k. intressentfinansiering har förekommit i mindre omfattning. Det största bidraget, 7 mnkr under 2002, gäller EU-projektet Corine.

Har användningen ökat?

Inför omstruktureringen av lantmäteriet uttryckte statsmakterna en tydlig förväntan om att den tekniska utvecklingen och de nya finansieringsprinciperna skulle medföra en ökad användning av geografisk information och fastighetsinformation. I nedanstående tabell visas resultatets utveckling för grundläggande geografisk information.

Tabell 6.7. Resultaträkning för grundläggande geografisk information 1996–2002, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Intäkter	41	58	61	69	76	74	77
Kostnader	-24	-25	-23	-29	-41	-42	-47
Användarfinansiering	-15	-20	-23	-35	-35	-30	-30
Resultat	2	13	15	5	0,4	2	0,1
Utg.kapitalbalans	2	15	29	35	35	37	37

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisning.

Verksamhetens intäkter har ökat med 87 procent mellan 1996 och 2002. När den nya finansieringsprincipen infördes sänktes priset för digital geografisk information, medan priset för de tryckta kartorna höjdes. Eftersom inte priserna har förändrats sedan dess kan den slutsatsen dras att intäktsökningen återspeglar en ökad användning av informationen. Även kostnaderna för tillhandahållandet har ökat, med 95 procent, alltså något mer än intäkterna, vilket beror på att olika insatser har gjorts för att öka tillgängligheten. Detta har i sin tur medfört att kostnaderna för tillhandahållandet har ökat.

Användarfinansieringen, den del av intäkterna som skall bidra till kostnaderna för att uppdatera och utveckla information och system, har ökat från 15 mnkr till 30 mnkr. Sett till andel av intäkterna låg användarbidraget som högst 1999 med 50 procent, och 2002 med 39 procent, dvs. ungefär som i periodens början.

Inom verksamheten finns ett ackumulerat överskott på 37 mnkr. Nedanstående tabell visar intäkternas fördelning på informationsslag.

Tabell 6.8. Intäkter av grundläggande geografisk information uppdelade på informationsslag 1999–2002, mnkr.

	1999	2000	2001	2002
GSD, licensavgifter och årsavgifter	43	46	56	57
Förlagsprodukter, kartor, CD	15	14	10	11
Kartor på beställning	0	2	2	2
Nyttjanderätter för följdproduktion	3	4	5	6
Övrigt tillhandahållande	7	10	2	2
Summa	69	76	74	77

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från LMV.

Ökningen av GSD-licenserna speglar att användningen av digital geografisk information och geografiska informationssystem, GIS, har ökat. Under samma period har intäkterna från de tryckta kartorna minskat. Antalet försålda kartor har minskat fram till år 2002, då en ökning noterades. År 1997 såldes 665 000 tryckta exemplar och år 2002 såldes 272 000.

Nedan visas resultatet för grundläggande fastighetsinformation mellan 1996 och 2002.

Tabell 6.9. Resultat för grundläggande fastighetsinformation 1996–2002, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Intäkter	73	74	98	100	98	119	119
Kostnader	-29	-32	-38	-33	-30	-35	-40
Användarfinansiering	-25	-40	-62	-50	-45	-65	-70
Resultat	20	3	-2	17	23	19	10
Utg.kapitalbalans	54	36	35	52	75	93	103

Källa: Lantmäteriverkets årsredovisningar.

Intäkterna har ökat med 63 procent från 1996 och kostnaderna med 38 procent. Användarbidraget har ökat från 25 mnkr till 70

mnkr. Användarbidragets andel av intäkterna har ökat från 34 procent år 1996 till 59 procent år 2002.

Inom verksamheten finns ett ackumulerat överskott om drygt 100 mnkr.

Nedan redovisas intäkterna från olika slag av tjänster inom fastighetsinformationen. Det gäller on-linetjänster som VISA, FastighetSök och registerkoppling i AutoKa-Vy samt övriga tjänster, vilka avser Fastighetspris, Fastighetsförteckningar, Fastighetsuttag och Fastighetsavisering med geografisk bevakning.

Tabell 6.10. Intäkter av olika tjänster inom grundläggande fastighetsinformation 1996–2002, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Onlinetjänster	59	56	77	77	73	85	85
Övriga tjänster	17	18	20	22	26	34	34
Summa	76	74	97	100	98	119	119

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från LMV.

Tillhandahållande av fastighetsinformation online med olika tekniker, där användaren ställer frågor direkt mot fastighetsregistret, är den ojämförligt största tjänsten.

Under perioden har prishöjningar skett, åren 1996, 1998 och 2001, vilket medför att det med ledning av enbart intäkterna inte går att bedöma om de ökade intäkterna återspeglar en ökad användning. Intäktsökningarna sammanfaller dock med prisökningarna.

Under perioden 1999–2002 har i genomsnitt 35 procent av kostnaderna för förvaltningen av den grundläggande geografiska informationen täckts av användarbidrag. Motsvarande andel när det gäller fastighetsinformationen är 77 procent.

Med anledning av den föreslagna anslagsneddragningen om 100 mnkr, vilken till fullo avses träda i kraft 2004, har Lantmäteriverket beslutat om avgiftshöjningar som syftar till att avgifterna skall täcka kostnaderna för hela förvaltningen och utvecklingen av grundläggande fastighetsinformation. Beslutet är helt i enlighet med budgetpropositionen för 2004, där det anförs att användarna skall finansiera det intäktsbortfall som anslagsneddragningen innebär.

Användarna av informationen

De största användarna av den grundläggande fastighetsinformationen är bank- och kreditväsendet samt vidareförädlare inom fastighetsinformationsområdet. När det gäller den geografiska grundinformationen är staten den största användaren. Nedan framgår intäkter från olika användare år 2002.

Tabell 6.11. Intäkter från användare av fastighetsinformation år 2002. Mnkr.

Vidareförädlare	46
Bank- och finansväsende	44
Kommuner	15
Statliga myndigheter	12
Mäklare	2
Summa	119

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från LMV.

Den största användargruppen är banker och andra kreditinstitut, fastighetsmäklare, fastighetsvärderare, fastighetsförvaltare och försäkringsbolag. Kommunerna använder fastighetsregistret vid bl.a. handläggning av ärenden enligt plan- och bygglagen. Många kommuner har byggt upp egna informationssystem med sådan fastighets- och byggnadsinformation som är av gemensamt intresse i kommunen. Uppdateringen av dessa system sker i regel genom kontinuerliga aviseringar från fastighetsregistret. Stora statliga användare är länsstyrelserna, Vägverket, SCB, skatteförvaltningen, kronofogdemyndigheterna, skogsvårdsorganisationen och Boverket.

Tabell 6.12. Intäkter från användare av geografisk information år 2002. Mnkr.

Statliga myndigheter	27
Vidareförädlare	15
Kommuner	11
Förlagsproducenter	10
Skogs- och el-bolag	9
Telekom-bolag	5
Summa	77

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Lantmäteriverket.

Stora statliga användare av geografisk information är bl.a. Försvarmakten, Naturvårdsverket, Banverket, Rymdstyrelsen, Boverket, Räddningsverket, Skogsstyrelsen, SCB och länsstyrelserna. För kommunerna utgör den grundläggande geografiska informationen ett nödvändigt komplement till den egna mer detaljerade informationen, som i regel omfattar tätbebyggda områden eller sådana områden som behövs för bebyggelse. Till de stora användarna i näringslivet hör skogsbolag, fastighetsbolag, telekommunikations-, kraftproduktions- och eldistributionsföretag.

Av de sammantagna intäkterna om 196 mnkr står statliga myndigheter för 20 procent och kommunerna för 13 procent. Om man ser enbart till den geografiska informationen står statliga myndigheter för 35 procent av intäkterna.

Våra enkäter till och intervjuer med omvärlden inkluderar statliga myndigheter och företag, kommuner, bank- och kreditväsendet och privata företag. Sammanfattningsvis framgår när det gäller omvärldens syn på Lantmäteriverkets information

- att användningen av den i framtiden förväntas öka. Det gäller i synnerhet den geografiska informationen,
- att kostnaden/priset för informationen utgör ett hinder för ökad användning i framtiden. Många avstår redan idag från köp eller köper av annan leverantör,
- att ”byråkratin” och reglerna för nyttjande av informationen utgör ett hinder för användning; flera nämner i det sammanhanget att transaktionskostnaderna är onödigt höga,
- att meningarna är delade vad gäller den befintliga kvalitén på informationen: Bra lägesnoggrannhet och leveranser, brister i

aktualitet, metadata, paketering, systemlösningar och gränssnitt samt höjddatabasen i sin helhet,

- att oavsett befintlig kvalitet ställs krav på ökad kvalitet. Man önskar t.ex. bättre GIS-anpassning, bättre ajourhållning, fler on lineförbindelser, verksamhetspaketering för samhällsnyttiga områden, bättre tillgänglighet och större flexibilitet,
- att ökad och bättre samverkan är ett tydligt önskemål.

Lantmäteriverkets intäktsökning ger vid handen att användningen har ökat åtminstone när det gäller den geografiska informationen. Som framgått finns det en rad kritiska faktorer som måste vägas in vid bedömningen om informationens användning har ökat optimalt, dvs. så att de samhällsekonomiska effekterna är tillfredsställande med hänsyn till de investeringar som gjorts. En nästan allmän uppfattning är att priset för den grundläggande informationen är för högt. Såväl företag som många statliga myndigheter menar att detta har hämmat såväl användning som utveckling inom det egna området. Många skulle ha använt mer information om priset varit ett annat. En annan aspekt som anförs som hindrande är reglerna för användning av informationen. Pris och regler för nyttjanderätt anges som faktorer vilka kan utgöra hinder för en framtida ökad användning.

Flera statliga myndigheter pekar på fördelningspolitiska konsekvenser av avgiftsfinansieringen. Några framhåller att de i sin tur inte har bemyndigande att avgiftsbelägga informationen. Följande citat får illustrera denna uppfattning:

”Det rör sig här om en rundgång mellan olika statliga myndigheter, där ”inkomster” – eller rentav vinst – på den ena bekostas av anslag eller neddragningar på en annan.”

Lantmäteriverket har nyligen arbetat fram en ny prismodell för den geografiska informationen samt en revidering och förenkling av prismodellen för fastighetsinformation. Syftet har varit att göra informationen mer prisvärd och att därmed öka användning och intäkter. Modellen syftar dock inte till att generellt sänka priserna för användarna.

Måluppfyllelse i fråga om uppbyggnad och kvalitet

I och med utgången av år 2003 har Lantmäteriverket fullföljt uppbyggnaden av digitala geografiska databaser samt tillskapandet av en registerkarta i digital form. Underhand har en ambitionshöjning skett när det gäller uppbyggnaden av de grundläggande geografiska databaserna, vilket varit en följd av ökad efterfrågan och utveckling inom GIS-området.

Ajourhållningen av de geografiska databaserna har fått stå tillbaka för uppbyggnaden. Förutsättningarna för ajourhållning skiljer sig åt för de båda informationsslagen. Fastighetsinformationens innehåll, uppdatering och användning är författningsreglerad. Ajourhållningen av informationen är händelsestyrd och sker i huvudsak vid källan. När det gäller de geografiska databaserna sker ajourhållningen periodiskt genom t.ex. fotogrammetrisk mätning av olika objekt, kartering på bildskärm från ortofoton och kartdatabaser samt fältkontroller. En för framtiden ändamålsenlig aktualitet förutsätter gemensamma geodetiska referenssystem. För registrering vid källan finns när det gäller geografisk information också författningsmässiga hinder.

De mål som Lantmäteriverket presenterade 1997 i samband med ett regeringsuppdrag att redovisa en strategi för ett heltäckande system för ajourhållning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation har ännu inte uppnåtts. En intern utredning har tillsatts för att ta fram nya principer för ajourhållning och kvalitetsförbättring av geografisk information.

Även utvecklingen av information, aktualitet och system för att öka användbarhet och tillgänglighet har fått stå tillbaka något till förmån för uppbyggnaden. Att nyttja överskotten i verksamheten för den typen av insatser har genom det tak som statsmakterna angett för användarbidraget inte varit tillåtet. Lantmäteriet har gjort det som finansieringen har medgett och prioriterat i enlighet med statsmakternas önskemål.

Samarbetet mellan stat och kommun samt samordning

Samarbetet mellan kommunerna och Lantmäteriverket har utvecklats i positiv riktning sedan omstruktureringen. Ett konkret tecken på det är bl.a. en rad gemensamma projekt. Tidigare har nämnts det gemensamma kvalitetsprojektet för förrättningsverksamheten. Fler

exempel som kan nämnas är det mellan Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet gemensamma projektet Målbild 2000, i vilket man har kommit överens om att gemensamt verka för att en nationell digital registerkarta kommer till stånd. Vidare samverkar Lantmäteriverket och 33 kommuner i Skåne om den så kallade Skånekartan, en regionalt heltäckande databas som ägs av kommunerna i ett gemensamt bolag, med vilket Lantmäteriverket tecknat avtal.

Samverkan mellan staten och kommunerna har i huvudsak baserats på frivilliga överenskommelser och avtal om samverkan. Detta har sannolikt bidragit till att ett positivt samarbetsklimat har skapats. Nackdelarna med ett sådant system är att det medför höga transaktionskostnader, inte garanterar långsiktighet, inte garanterar rikstäckande lösningar eller fullständighet. Det senare kan påverka användningen/nyttan och således också Lantmäteriverkets intäkter.

Som exempel på ”trögheter” i systemet med frivilliga överenskommelser kan nämnas att den digitala registerkartan har blivit försenad beroende på att avtalstecknande med de enskilda kommunerna har tagit längre tid än vad som bedömdes från början. Åtkomsten till kommunernas databaser har därmed försenats. Kartan har också brister i fullständighet vad gäller planer, bestämmelser och rättigheter, vilket kommer att kräva kvalitetshöjande insatser.

Ett annat exempel är den nationella vägdatan, vilken Vägverket byggt upp med data från Vägverket och Lantmäteriverket. Ajourhållare är skogsnäringen, Lantmäteriverket, Vägverket och kommunerna. Det har dock varit svårt att träffa avtal om kommunal medverkan. Idag har endast 39 kommuner ingått avtal med Vägverket. Vägdatan har ett begränsat värde utan kommunernas medverkan.

Kommunernas medverkan i övergången till ett nytt nationellt geodetiskt referenssystem är också exempel på ett projekt där stora samhällsvinster ligger i att stat och kommun samverkar och att alla kommuner deltar.

I flera avseenden är den nationella försörjningen med fastighetsinformation och geografisk information beroende av ett väl fungerande samarbete mellan myndigheter och mellan staten och kommunerna. Nationella – och i framtiden kanske internationella – helhetslösningar är nödvändiga för att få ut mesta samhällsekonomiska nytta av de offentliga investeringarna i systemen och för en tillväxtfrämjande IT-utveckling.

Regeringen har inte, såsom aviserades i prop. 1994/95:166, återkommit i samordningsfrågan. De utredningar som analyserat samhällets grundläggande information har inte heller funnit lösningar på samordningsfrågan, som vunnit regeringens gillande.

Sammanfattning

Vi kan här konstatera att användningen av geografisk information har ökat, men även kostnaderna, framför allt för tillhandahållandet. När det gäller fastighetsinformationen finns inte belägg för ökad användning. Däremot har kostnaderna för tillhandahållandet ökat väsentligt mindre än när det gäller den geografiska informationen. Förvaltningskostnaderna har ökat till följd av ökade kostnader för ajourhållning. Vidare har användningen av geografiska informationssystem ökat.

Lantmäteriverket har infriat det högst prioriterade målet att snabbt bygga upp de digitala databaserna och den digitala registerkartan. Däremot har ajourhållningen av framför allt den geografiska informationen fått stå tillbaka, liksom i viss mån en anpassning till användarnas ökade krav på kvalitet, aktualitet, flexibilitet i utbud m.m. Användarnas önskemål pekar mot ett stort behov av utveckling och investeringar i framtiden.

Samtidigt som kostnaderna för uppbyggnad av databaserna minskar ökar kostnaderna för förvaltning och nyinvesteringar, i synnerhet när det gäller den geografiska informationen. Härtill kommer även kostnaderna för ajourhållning, där fastighetsinformationen har andra förutsättningar än den geografiska informationen. Men även i fastighetsinformationen behövs kvalitetsförbättringar.

Användarfinansieringen har i allt väsentligt vägt upp den minskade anslagsfinansieringen.

Omvärlden är kritisk mot såväl prisnivå som prissättningsprinciper och ser priset på informationen som ett hinder för ökad användning i framtiden. Överskotten – 37 mnkr för den geografiska informationen och 103 mnkr för fastighetsinformationen – tyder på att verket har tagit ut ett för högt pris, särskilt för fastighetsinformation. Verkets strävan att totalt sett ha balans i ekonomin har här fått gå före möjligheten till en ökad användning.

Eftersom användarna av framför allt fastighetsinformation i vissa fall har fått betala mer än full kostnadstäckning för tillhandahållande och förvaltning torde det vara rimligt att det ackumulerade

kapitalet får användas för fortsatt utveckling och på så sätt föras tillbaka till användarna.

Samarbetet mellan Lantmäteriverket och kommunerna har utvecklats positivt.

Frågor som rör samordning för ajourhållning, enhetlighet och standarder är en aktuell fråga för alla producenter och användare av grundläggande information.

Det finns ett behov att tydliggöra de offentliga aktörernas olika roller i den nationella informationsförsörjningen. Det är t.ex. inte säkert att frivilliga överenskommelser räcker fullt ut för att säkerställa de olika delarna i den nationella infrastrukturen.

Vi kommer längre fram i betänkandet att återkomma till frågor som rör ajourhållning och samverkan samt pröva såväl finansieringsprinciper som finansiering av den grundläggande geografiska informationen och fastighetsinformationen.

6.9 Konkurrensutsatt uppdragsverksamhet

Statsmakternas riktlinjer

Den nya myndigheten fick ett tämligen vidsträckt och ospecificerat mandat att bedriva uppdragsverksamhet, samtidigt som statsmakterna uttalade att ytterligare bolagisering eller avskiljande skulle ske längre fram.

Regeringen framförde i sin proposition våren 1995 en rad hinder för bolagisering eller avskiljande av delar av verksamheten. Integrationsfördelar och synergieffekter, vilka om de gick förlorade skulle kunna hämma den informationstekniska utvecklingen i samhället, lyftes fram. En specificerad uppgift som statsmakterna angav var att den nya myndigheten skulle medverka i att utveckla företagsspecifika tillämpningar, men myndighetens roll härvidlag skulle successivt prövas.

Riksdagen stod fast vid sitt tidigare beslut om bolagisering av delar av verksamheten, men gick med på att avvakta till dess att uppbyggnaden av de digitala databaserna hade kommit längre och den nya myndigheten hade stabiliserat sin verksamhet.

Lantmäteriverkets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet ifrågasattes redan i samband med 1983 års lantmäteriutredning. Ett övergripande mål för omstruktureringen 1996 var att den nya organisationen skulle vara enkel och tydlig och bl.a. präglas av klara

ansvarsförhållanden. För att förebygga risker för konkurrensnedvridning fastlade statsmakterna i samband med omstruktureringen följande riktlinjer för myndighetens uppdragsverksamhet.

- Uppdragsverksamhet samt produktion av databaser och allmänna kartor skall hållas organisatoriskt och ekonomiskt åtskilda från övrig myndighetsverksamhet.
- Produktionen av geografisk information skall i ökande utsträckning upphandlas i konkurrens.
- Konkurrensneutralitet skall råda, alla aktörer skall ha tillgång till grundläggande information på lika villkor. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt förutsättningarna för andra aktörer att bedriva kartografisk följdproduktion på ett konkurrensneutralt sätt.

Organisatorisk och ekonomisk åtskillnad

Att hålla uppdragsverksamhet åtskild från övrig verksamhet motiveras främst av konkurrensskäl. Genom organisatorisk och ekonomisk åtskillnad subventioneras inte dessa verksamheter av andra verksamheter och insyn underlättas. Därmed skapas bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet. Frågan om organisatorisk och ekonomisk åtskillnad får därmed också betydelse för myndighetens trovärdighet.

I samband med omstruktureringen 1996 skapades ett särskilt verksamhetsområde – senare division – Metria, till vilket all intern och extern uppdragsverksamhet utöver den lokala myndighets-servicen förlades. I det följande behandlas den konkurrensutsatta verksamheten inom Metria, vilken är den som vi erfarit är från konkurrenssynpunkt mest ifrågasatt i omvärlden.

Metrias ekonomiska omslutning är ca 600 mnkr per år, varav ca 320 mnkr (år 2002) härrör från externa uppdrag. Resultatutvecklingen för Metrias externa uppdrag framgår nedan.

Tabell 6.13. Resultat 1996–2002 för Metrias externa uppdragsverksamhet, mnkr.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Intäkter	292	292	278	264	282	335	319
Kostnader	-324	-323	-274	-300	-312	-332	313
Resultat	-32	-31	4	-35	-30	2	6
Utg.kapitalbalans	-9	-42	-39	-74	-104	-102	-96

Källa: LMV:s årsredovisningar.



De första verksamhetsåren redovisades underskott om drygt 30 mnkr. Under perioden har organisationsöversyn och resursanpassning genomförts. Ett positivt resultat redovisades första gången år 2001 med 2 mnkr och därefter 2002 med 6 mnkr. I verksamheten finns ett ackumulerat underskott om 96 mnkr, som delvis härrör från omställningskostnader.

De interna uppdragen gäller uppbyggnad av de geografiska grunddatabaserna och den digitala registerkartan, förvaltning och leveranser av geografiska grunddata samt försäljningsuppdrag av olika slag. Metria utför också en del förrättningsförberedelser på beställning av division Fastighetsbildning.

Metrias verksamhet kan beskrivas utifrån de verksamhetsgrenar och resultatområden som finns i regleringsbrevet, utifrån Metrias interna organisation eller utifrån den indelning i resultatområden som används för planering och uppföljning internt.

Tabell 6.14. Verksamhetsgrenar inom politikområde Bostadspolitik med resultatområde, slag av finansiering och organisatoriska enheter

Politikområde	Bostadspolitik														
	Verksamhetsgrenar				Landskaps- och fastighetsinformation									Uppdrag	
Resultatområden	Fastighetsindelning				Landskaps- och fastighetsinformation									Uppdrag	
	21	22	51	53	31	32	54 ¹	55 ²	56	57	58	59	11	12	
Divisioner:															
Fastighetsbildning	•	•	•	•			o			o	o			•	
LF-data					•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Metria					o	o			o	o			•	•	
avgifter 2002, mnkr	371	81			42	196							316 ³		
anslag 2003, mnkr	7		64	52			49	23	136	43	20				
	Vg. Fastighetsindelning				Vg. Landskaps- och fastighetsinformation									VgUppdrags- verksamhet	
	21förrättningsverksamhet				31 pantbrev och kreditmarknad									11: inrikes	
	22 lokal mynd. service				32, 33 tillhandahållande finfo/ linfo									12: utrikes	
	51 registrering, mm				54 förvaltning landskapsinformation										
	53 övr mynd. uppg. F				55 förvaltning fastighetsinformation										
					56 uppbyggnad landskapsinformation										
					57 uppbyggnad fastighetsinformation										
					58 övr. myndighetsuppgifter, LF-data										
					59 lägenhetsregister										

	Avgiftsfinans. verksamhet med sep. resultaträkning enl. regl.brev	•	Externfinansiering
	Anslagsfinansierad verksamhet, resultatområden för intern styrning	o	Interna uppdrag

Verksamhetsgren = verksamhetens övergripande indelning enligt regl.brev.
Resultatområde = ekonomiskt särredovisade delar.

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från LMV.

¹ Förvaltningen finansieras av också av avgifter, s.k. användarbidrag. År 2002 70 mnkr.

² -"-

År 2002 30 mnkr.

³ Inrikes och utrikes uppdrag.

Tabellen vittnar om att Lantmäteriverket i och med resultatområdena har strävat efter en ekonomisk åtskillnad av uppdragsverksamheten. Den vittnar också om en komplex verksamhet, där man försökt ta tillvara synergieffekter.

Omvärlden – statliga myndigheter, kommuner och företag – uppfattar Lantmäteriverkets organisation som svår genomtränglig. Det är svårt för omvärlden att se gränsen mellan anslags- och avgiftsfinansierade myndighetsuppgifter och konkurrensutsatt uppdragsverksamhet.

Framför allt offentliga aktörer anser t.ex. att den dubbelroll som Lantmäteriverket har, att inneha ett naturligt monopol och att samtidigt vara marknadsaktör, leder till omotiverat höga priser, otidlighet och brist på långsiktighet i statsuppdraget. Främst privata aktörer påtalar också att sammanblandningen av rollerna leder till osund eller bristande konkurrens, lågt förtroende och brist på öppenhet. Exempel på uttalanden i intervjuer är: ”Är det myndigheten eller försäljaren som är ute?” ”Ska en myndighet göra samhällsnytta eller tjäna pengar?”

Flera omständigheter påverkar omvärldens uppfattning om den organisatoriska och ekonomiska åtskillnaden av Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet. Det gäller förekomsten av både interna och externa uppdrag i Metria, den gemensamma försäljningsorganisationen och marknadsföringen samt Metrias och lantmäterimyndigheternas samlokalisering på ett antal orter.

Metrias interna organisation består när detta skrivs av sex affärsområden.

- Försäljning, vilket bildades år 2000 för att utgöra Lantmäteriverkets gemensamma försäljningsorganisation gentemot slutkund.
- Geodata, som på uppdrag av LF-data ansvarar för uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande av grundläggande geografisk information.
- GIS- och mätkonsulting tillhandahåller konsulttjänster inom GIS, utbildning, programvaror, flygfotografering, geodetisk information, mätservice och detaljkartor.
- Kartcentrum utvecklar och säljer kartprodukter och karttjänster.
- Miljöanalys utför uppdrag inom miljöområdet.

- ArcCadastre ansvarar för utveckling, förvaltning och försäljning av programvaran med samma namn.

Lantmäteriverket har helt i enlighet med statsmakternas riktlinjer blandat interna och externa uppdrag i Metria. Samtliga affärsområden utom Arc Cadastre inrymmer såväl interna som externa uppdrag. Uppdragsintäkterna har sin grund i olika finansieringskällor: Intäkter från anslag, intäkter från avgifter för tillhandahållande av informationen enligt principen marginalkostnad/användarbidrag samt intäkter från avgifter för uppdrag med det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen.

Sedan år 2000 har Metria ansvar för division LF-datas och Metrias samlade försäljningsverksamhet som riktar sig till slutkund. LF-data sköter försäljningen mot återförsäljare och vidareförädlare, inklusive försäljning mot Metria.

Efter omstruktureringen skedde inledningsvis en separat marknadsföring av Metria. Allteftersom ledningen velat betona Lantmäteriverket som en helhet har marknadsföringen kommit att gälla ett förenat lantmäteri, i vilket Metria ingår som en del. Detta åskådliggörs av lantmäteriets webbplats, där samtliga produkter saluförs på ett gemensamt sätt.

Efter omstruktureringen fanns det en ambition hos Metria att flytta till egna kontor. Av besparingskäl har Metria under hand effektiviserat lokalutnyttjandet, vilket bl.a. fått som resultat att man på ett femtontal orter delar kontor med lantmäterimyndigheterna.

I regleringsbrevet anges att uppdragsverksamheten omfattar datafångst, datatjänster och konsultverksamhet samt att målet med detta är att bidra till en effektivisering i kundens och användares verksamheter genom att tillhandahålla tjänster för lägesbunden information. Verksamheten skall bedrivas med hög kvalitet och med full kostnadstäckning.

Kravet på full kostnadstäckning innebär att ekonomisk balans skall råda inom varje avgiftsområde. Avgiftsområden i Lantmäteriverket är förrättningar med lantmäteritaxan som grund, tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation med principen marginalkostnad/användarbidrag som grund, lokal myndighetsservice med avgiftsförordningen som grund och externa uppdrag inom Metria med avgiftsförordningen som grund.

Den avgiftshöjning som skett inom området lokal myndighets-service, trots att verksamheten sedan 1997 varje år redovisat ett överskott, står därmed i strid mot målet om full kostnadstäckning och ekonomisk balans. Som ESV och Statskontoret har påpekat innebär ett sådant förfarande att olika kundgrupper subventionerar varandra beroende på verksamheternas resultat de senaste åren. Lantmäteriverket har gjort den tolkningen att kraven på ekonomisk balans i första hand gäller verksamheten på total nivå. Lantmäteriverkets resonemang i den här delen följer inte avgiftsförordningens principer, men kan vara förståeligt mot bakgrund av de ekonomiska problem verket har haft. Verkets sätt att resonera innebär likväl risk för konkurrenssnedvridning.

Även verkets höga andel samkostnader, vilket ökar risken för felaktig kostnadsfördelning mellan de olika resultatenheterna och därmed också risken för korssubventionering av uppdragsverksamheten och den lokala myndighetsservicen, har påtalats av såväl RRV som Statskontoret. Ungefär 45 procent av de totala kostnaderna inom verket hanteras som samkostnader. Vi har noterat att Lantmäteriverket är mycket medvetet om problemet och har ambitionen att kostnaderna skall särredovisas i så stor utsträckning som möjligt.

Statskontoret har vidare iakttagit att avgiftsförordningens krav på full kostnadstäckning och principerna för kostnadsbaserad prissättning inte är tillräckligt kända bland den personal som hanterar prissättningsfrågor. Utgångspunkten har enligt Statskontoret snarare varit att verksamheten skall gå med vinst. Det kan ses som en följd av verkets ekonomiska situation, ledningens avkastningskrav samt regeringens i regleringsbrev uttryckta krav på ökad lönsamhet i uppdragsverksamheten.

Konkurrensneutralitet.

Bland privata företag som är konkurrenter till Lantmäteriverket finns en utbredd uppfattning om att det råder en ojämlig konkurrenssituation på marknaden till följd av att Lantmäteriverket har konkurrensfördelar.

Exempel på konkurrensfördelar som har framhållits är att Lantmäteriverket genom sina olika myndighetsroller och sitt utbredda kontorsnät får många kontakter med potentiella kunder till den konkurrensutsatta verksamheten. Man pekar också på att

andra statliga myndigheter kan köpa tjänster och produkter av Lantmäteriverket utan att behöva upphandla dessa i konkurrens. Lantmäteriverket tillhandahåller ”paket” med inslag av både myndighetsuppgifter och konkurrensutsatta tjänster. Detta ger Lantmäteriverket en kundvolym som de andra aktörerna inte får vara med och konkurrera om. Man framhåller också att Metria erhåller internbeställningar från LF-data som inte upphandlas i konkurrens. Metria erhåller anslagsmedel för vissa delar av verksamheten och man ser en risk för att dessa anslag direkt eller indirekt korssubventionerar den konkurrensutsatta verksamheten. Man har noterat att Lantmäteriverket har en webbsida för alla verksamheter där det till stor del är den konkurrensutsatta verksamheten som exponeras. Det finns också misstankar om att Metria erhåller grundinformationen på andra villkor än de privata aktörerna.

Ett flertal av företagen har uttryckt stark kritik mot att Lantmäteriverket utvecklar och försäljer olika typer av GIS-applikationer, programvaror och informationstjänster.

Vi har noterat att det finns en tveksamhet eller rädsla hos vissa företag för att med LF-data diskutera idéer, produkter och pågående kundkontakter. Man misstänker att informationen sprids vidare till Metria. Det finns en rädsla för att stöta sig med Lantmäteriverket till följd av det beroendeförhållande som man i egenskap av t.ex. återförsäljare har gentemot myndigheten.

En del av det som företagen anser som konkurrensnedvridande menar Lantmäteriverket medför synergieffekter för verksamheten. Kontakten med marknaden ger en god känsla för vad kunderna vill ha, men också för hur utveckling av grundläggande data skall prioriteras. En kompetensmässig synergieffekt uppstår också när kunskaper om grunddata kan utnyttjas för vidareförädling. Lantmäteriverket menar också att kundnyttan ökar när användarna av den grundläggande informationen kan erhålla både grunddata och konsulttjänster i ett paket, utan att behöva vända sig till någon annan.

Frågorna om konkurrensnedvridning och synergieffekter analyseras djupare i kapitel 10.

Utveckling av nya tillämpningar

Regeringen har i prop. 1993/94:214 angivit att det i Lantmäteriverkets ansvar för databasuppbyggnad ingår att medverka i utvecklingen av nya tillämpningar hos systemens nyttjare. Man skulle – vem som åsyftas med ”man” framgår inte – dock uppmärksamt pröva vilken roll myndigheten skulle ha när tillämpningarna hade nått en sådan mognad att de kunde bedrivas utan myndighetsmedverkan.

Ca 70 procent av Metrias intäkter inom området GIS-konsulting kommer från beställare inom den statliga sektorn. Uppdragen bedrivs i regel inom ramen för avtal om myndighetssamverkan mellan Lantmäteriverket och berörd myndighet.

Lantmäteriverkets mest institutionaliserade samverkan sker med Försvarsmakten inom GeoSE, där Metria permanent bemannar en enhet för att anpassa geografisk information till Försvarsmaktens behov. Lantmäteriverkets samverkan med andra myndigheter handlar ofta om att verket mot ersättning bygger upp systemlösningar (databaser) för att hantera berörd myndighets verksamhets-specifika information tillsammans med grundläggande geografisk information eller fastighetsinformation. Exempel på sådana systemlösningar är VIC Natur (Naturvårdsverket och länsstyrelserna). Ett annat exempel är de lösningar för att kunna hantera landets fastigheter i förhållande till valkretsindelningen som Metria skapat åt Valmyndigheten. Uppdragen för de statliga myndigheterna innebär ibland att Metria både bygger upp och förvaltar de aktuella databaserna.

Att Metria får uppdrag inom ramen för Lantmäteriverkets myndighetssamverkan ger en betydande konkurrensfördel i förhållande till privata GIS-konsulter. Myndighetsuppdragen ger tillgång till icke-konkurrensutsatta intäkter och ger möjligheter att utveckla metoder och systemlösningar som sedan kan tillämpas inom andra sektorer.

En annan konkurrensfördel för Metria är att Metria kan erbjuda kunderna ett bredare utbud av produkter och tjänster där GIS-konsulting kan utgöra en del av en helhet med grunddata, programvara, flygbilder, satellitbilder och mättningsarbeten. De privata aktörerna kan var för sig vanligen erbjuda endast några av dessa produkter och tjänster. Metrias breda produktportfölj ger större möjligheter än för privata aktörer att genom ”paketpriser” med rabatter på t.ex. programvaror vinna kunder. Denna konkurrens-

fördel för Metria är i och för sig inte annorlunda än de fördelar som kan tillfalla en stor privat aktör som satsat på bredd i sitt produkt- och tjänsteutbud. Metrias breda utbud är dock inte resultatet av Metrias egna investeringar, utan har växt fram genom kopplingen till Lantmäteriverkets statsuppdrag och de anslag som följer med denna beställning.

Metrias koppling till den produktion och förvaltning av grunddata som sker inom ramen för statsuppdraget har vidare gett Metria unika kunskaper om informationen i Lantmäteriverkets databaser.

Ökad konkurrensupphandling

Riksdagens beslut om ökad konkurrensupphandling av produktion av grundläggande geografisk information fastställdes närmare i Lantmäteriverkets regleringsbrev för 1997. Under år 1997 skulle 15–20 procent av produktionen upphandlas i konkurrens. Syftet med detta angavs vara bl.a. att minska kostnaderna och förbättra möjligheten att använda informationen. Från och med regleringsbrevet för år 1999 ställs kravet att upphandlingen skall gälla 20–25 procent av produktionen.

Upphandlingen av produktion av grundläggande geografisk information har sedan starten 1997 bedrivits inom en särskild enhet i division LF-data. Elva upphandlingar har genomförts, vilka resulterat i 18 avtal till ett sammanlagt värde av drygt 100 mnkr. Kontrakten har fördelats till sex leverantörer, varav Metria är den enda svenska aktören.

För åren 1999, 2000, 2001 och 2002 utgjorde andelen upphandlad produktion 19,1, 18,0, 19,4 respektive 18,8 procent.

En allmän uppfattning inom Lantmäteriverket är att de direkta kostnaderna för produktionen har kunnat sänkas väsentligt till följd av upphandling i konkurrens. En kalkyl för ett tänkt utfall av 1999 års upphandling visar en total kostnadsbesparing på 13 procent för den berörda produktionen jämfört med vad kostnaden hade blivit vid produktion i egen regi. En betydande del av besparingen utgjordes av stereokartering. Lantmäteriverket bedömer att besparingen idag är högre.

Som en konsekvens av upphandlingen har Metrias verksamhet minskat i vissa delar, vilket fått omställningskostnader som följd.

Flera av dem i Lantmäteriverket som Statskontoret intervjuat för vår räkning har framhållit att upphandlingen ger en större möjlighet för myndigheten att dra fördel av nya produktionsinsatser och tekniker som utvecklas och som leverantörerna investerar i.

Intervjuer med sådana företag som lämnat anbud vid Lantmäteriverkets upphandlingar visar att de har förtroende för myndighetens sätt att hantera och genomföra upphandlingarna. Viss kritik har framkommit mot att verket inte valt att upphandla mer av produktionen än vad som varit fallet.

Bolagiseringen av den fastighetsekonomiska verksamheten

Den enda uppdragsverksamhet inom lantmäteriet som kom att bolagiseras i samband med omstruktureringen var den fastighetsekonomiska. Den bedömdes av statsmakterna som direkt förtroendskadlig.

SVEFA –Svensk Fastighetsvärdering AB – bildades våren 1995 med staten som ägare. Aktiekapitalet var 5 mnkr. Därutöver tillfördes bolaget 4,5 mnkr i form av ett särskilt aktieägartillskott avsett att täcka engångskostnader och investeringar i samband med bildandet.

Bolaget har till uppgift att tillgodose behovet av fastighetsrättsliga och fastighetsekonomiska konsulttjänster samt erbjuda IT-stöd för förädlad fastighetsekonomisk information.

Verksamheten etablerades 1995 genom ett nät av lokalkontor över hela landet. Huvudkontor och bolagets säte fanns i Stockholm. Antalet anställda uppgick till 110.

Efterfrågesituationen visade sig inte överensstämma med de bedömningar som gjordes inför bolagets bildande. Bolaget gick första året med förlust, vilken ökade under våren 1996 på grund av otillräcklig orderingång och beläggning. Uppsägningar och minskning av antalet kontor vidtogs och ett nytt aktieägartillskott om 6,3 mnkr tillfördes bolaget. Även 1996 blev dock ett förlustår.

Vid mitten av år 1997 förvärvades bolaget av Fastighetsekonomerna Sverige Holding AB, ett av personalen ägt bolag.

Sedan 1997 har bolaget redovisat ett positivt resultat. Antalet anställda uppgick 1999 och 2000 till 62. År 2002 var omslutningen närmare 60 mnkr, resultatet 1,4 mnkr och antalet anställda 70.

Lantmäteriverket utförde före tillkomsten av SVEFA fastighetsvärderingsarbete på uppdrag av bl.a. Riksskatteverket (RSV). RSV har anfört att kostnaderna för dessa tjänster har minskat sedan verksamheten utsattes för konkurrens.

Sammanfattning

Det övergripande mål för omstruktureringen som gällde att skapa en enkel och tydlig organisation med klara ansvarsförhållanden har inte uppfyllts.

Organisationen är inte tydlig för omvärlden, vilket skapar miss-tänksamhet av olika slag. Statsmakternas riktlinjer om att blanda interna och externa uppdrag i en separat del bidrog inte till att uppfylla målsättningen om tydlighet och konkurrensneutralitet. Modellen hade möjligen fungerat om LF-data upphandlat alla produktionsinsatser i konkurrens.

Den gemensamma försäljningsorganisationen och samlokaliseringen har som förtecken bättre kundorientering och lokalutnyttjande samt lägre kostnader, men kan också tolkas som en strävan mot ökad integration och bättre synergieffekter för att nå en starkare position på marknaden.

Det finns en tydlig strävan i Lantmäteriverket att åstadkomma en ekonomisk åtskillnad av den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten. Indelningen i resultatområden och arbetet med samkostnaderna tyder på det. Verkets sätt att se på "ekonomisk balans" samt personalens okunskap om vilka avgiftsprinciper som gäller kan förklaras av det fokus på lönsamhet som blev en följd av de ekonomiska problem som uppkom 1996 och 1997.

Vi har inte funnit några belägg för eller indikationer på att Metria har tillgång till den grundläggande informationen på andra villkor än konkurrenterna.

Enligt vår uppfattning ger emellertid Lantmäteriverkets monopol på grundläggande geografisk information och fastighetsinformation sammantaget inte oväsentliga konkurrensfördelar när verket säljer produkter och tjänster på marknaden. Mycket av det som anges som synergieffekter är samtidigt konkurrensnedvridande.

Frågan måste ställas om inte Lantmäteriverkets agerande på marknaden har hämmat eller hämmar utvecklingen av etablerandet

av företag. Lantmäteriverket har en stark eller dominerande ställning på de olika delmarknader som de är verksamma på.

Frågan måste också ställas om inte Lantmäteriverkets kommersiella agerande och ambitioner innebär en suboptimering om man ser till den samhällsnytta som verket är till för.

Vi kommer senare i betänkandet att dels definiera det offentliga åtagandet inom Lantmäteriverkets område, dels bedöma om det finns verksamhet i verket som inte ingår i det offentliga åtagandet och som verket inte skall syssla med.

Samverkan mellan Lantmäteriverket och statliga myndigheter ger Metria flera konkurrensfördelar. Metrias starka position på GIS-marknaden har också delvis byggts upp med interna intäkter som härrör från anslagsmedel, vilket är en konkurrensnedvridning. Samtidigt har Metria en unik kunskap om informationen i grunddatabaserna, vilken enligt vår uppfattning är en förutsättning för att på ett säkert och kvalitativt högtstående sätt bygga upp system, där både den geografiska informationen eller fastighetsinformationen och beställarens verksamhetsspecifika information ingår. Detta är förmodligen skälet till att statliga och andra stora aktörer vänder sig till Metria. Vidare ligger de uppdrag som vi här har angett som exempel nära grunddatabaserna. Vi återkommer till frågan om hur Metrias GIS-konsultverksamhet bör avgränsas.

Statsmakternas volymmål när det gäller upphandling av produktion av grunddatabaserna har inte fullt uppnåtts. Erfarenheterna från den upphandling som genomförts har dock varit positiva, både internt och externt.

6.10 Slutsatser

Måluppfyllelse

En sammanfattande bedömning är att statsmakternas förväntningar och mål när det gällde omstruktureringen av det statliga lantmäteriet i allt väsentligt har infriats. Undantag är den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten, där bl.a. målet om en tydlig organisatorisk och ekonomisk åtskillnad inte helt har infriats. Gränsen mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet uppfattas av omvärlden som otydlig. Uppdragsverksamheten har också påverkat omvärldens syn på Lantmäteriverket i negativ mening.

Måluppfyllelsen i övrigt måste betraktas som god. När den inte har nåtts fullt ut har det sina förklaringar i främst tre omständigheter.

I efterhand kan man konstatera att statsmakternas förväntningar till viss del präglades av en något för stor optimism. Det gällde besparingseffekter, totalt och särskilt i fråga om fastighetsbildningen, och i någon mån när det gällde användningen av den grundläggande informationen och därmed följande intäktsökningar. Man kan också ana lite av en underskattning av själva förutsättningarna för en väl fungerade infrastruktur. Det har visat sig att ett uppbyggnadsskede inte avlöses av ett väsentligt mindre kostsamt förvaltningsskede. Snarare är det ständig förnyelse och utveckling samt ibland nyinvesteringar som präglar skedet efter uppbyggnaden om de samhällsekonomiska effekterna skall kunna bibehållas eller öka.

Statsmakterna har underskattat de påfrestningar som verksamhet och personal utsätts för när det är fråga om en så stor förändring. Omställningskostnader och personalreduktion bedömdes bli väsentligt mindre än vad som blev fallet. Lantmäteriverkets radikalt försämrade ekonomi i samband med omstruktureringen förutsågs inte. Det fanns ingen koppling mellan reformgenomförande och ekonomiska förutsättningar. Detta kom att påverka måluppfyllelsen. T.ex. hade prissänkningar eller en medvetnare prispolitik troligen kunnat leda till ökad användning av förrättningsinstitutet och den grundläggande informationen. Lantmäteriverkets prispolitik har till viss del präglats av att målet om total balans i ekonomin blivit överordnat. De svårigheter som verket ställdes inför förstärktes sannolikt av lågkonjunkturen.

Förändringar i omvärlden har ibland påverkat graden av måluppfyllelse. Det gäller t.ex. den starkt ökande andelen komplicerade förrättningar, som inte kunde förutses när man introducerade den nya arbetsprocessen och målsatte pris och handläggningstider för förrättningar. Den tekniska utvecklingens resulterande i ökande krav på den grundläggande informationens kvalitet och tillgänglighet är ett annat exempel. Den internationella utvecklingen har också medfört att Lantmäteriverket avsatt mer resurser än tidigare för nätverksmedverkan och harmoniseringsarbete inom ramen för EU.

Det mest betydelsefulla resultatet av omstruktureringen är enligt vår uppfattning att det förefaller vara helt klart att den nya organisationen skapat betydligt bättre förutsättningar för

effektivisering och tillvaratagande av teknisk utveckling än vad den tidigare mycket splittrade strukturen medgav. Det illustreras av utvecklingsarbetet – både det genomförda och det pågående – i hela kärnverksamheten. Rättssäkerhets- och kvalitetsaspekter i myndighetsutövningen har fått ett ökat fokus i den nya organisationen. Att integrera fastighetsbildning och fastighetsregistrering, geografisk information och fastighetsinformation synes vara en fram-synt tanke. Idag finns många produkter med både fastighetsinfor-mation och geografisk information som grund. En integrerad digital handläggningsprocess rörande fastighetsbildningen-fastig-hetsregistreringen har genomförts och utvecklas. Planer finns på objektrelaterade databaser. Givet att rimliga finansiella förutsätt-ningar kommer att finnas innebär integreringen en god grund för utveckling och ökad samhällsnytta.

Den ökade upphandlingen i samband med uppbyggnaden av databaserna har tillfört Lantmäteriverket positiva effekter, även om det av regeringen satta volymmålet inte fullt ut har uppnåtts. Upphandlingen gav lägre kostnader och tillskott utifrån när det gällde teknikutveckling.

Lantmäteriets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet har ifrågasatts under mycket lång tid. Det är också den verksamheten som är skäl till att målsättningen om en enkel och tydlig organisation med klara ansvarsförhållanden inte har uppnåtts.

Att blanda intern och extern uppdragsverksamhet i samma division har utifrån sett gett en otydlighet, bl.a. när det gäller gränsen mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet.

Statsmakternas besked till myndigheten har inte varit tydliga. Regeringen framförde våren 1995 att fortsatt bolagisering eller avskiljande skulle ske senare, men framhävde samtidigt de synergi-effekter som följde av en verksamhet med både myndighets-uppgifter och uppdragsverksamhet. Riksdagen kvarstod vid beslutet om fortsatt bolagisering eller avskiljande. Regeringen återkom i budgetpropositionen 1997/98:1 (utgiftsområde 18) med besked till riksdagen att bolagisering eller avskiljande sköts på framtiden på grund av att organisationen var utsatt för omfattande förändringar. Sedan dess har frågan inte aktualiserats från rege- ringens sida.

Lantmäteriverket förefaller successivt ha tagit fasta på att få ut så mycket synergieffekter som möjligt och har därför sökt integra-tionsfördelar i sättet att organisera och presentera sig.

Det som från Lantmäteriverkets utgångspunkt skapar synergieffekter är eller uppfattas samtidigt som konkurrenssnedvridande. Frågan är om det för en myndighet med en monopolverksamhet som grund över huvud taget är möjligt att åstadkomma konkurrensneutralitet för uppdragsverksamhet?

Lantmäteriverket har en stark eller dominerande ställning på de olika delmarknader man verkar på. Frågan måste ställas var gränsen går för den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten om målsättningen är att optimal samhällsnytta är det som skall åstadkommas. Optimal samhällsnytta nås sannolikt först med en bättre avvägning mellan vad Lantmäteriverket skall göra på marknaden och vad privata aktörer skall göra. Med utgångspunkt från ett tillväxtperspektiv är det viktigt att det t.ex. finns en väl fungerande marknad för geografisk informationsteknik (GIT) samt goda villkor för småföretag inom GIT och mätområdet.

Vad kan man lära?

Den omstrukturering av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheterna som ägde rum i mitten av 1990-talet tillhör de större som genomförts i statsförvaltningen. De positiva effekter som uppnåtts med förändringen och den fortsatta utvecklingspotential som förändringen möjliggjort talar för att den var värd att göra.

Insikten i efterhand att själva genomförandet blev svårare än man trodde kan ge ett visst lärande. En kritisk faktor i genomförandet var att Lantmäteriverket på grund av olika omständigheter försattes i en besvärlig ekonomisk situation samtidigt som stor oro fanns bland personalen.

Den lärdom man kan dra av det är att statsmakterna inte bör ta ut besparingseffekter i förväg och att stora förändringar om möjligt bör undvikas när lågkonjunktur eller – som i det här fallet – hård sanering av statsfinanserna pågår. De ekonomiska konsekvenserna av en planerad förändring bör beräknas noggrannare än vad som här varit fallet. Beroende på myndighetens ekonomiska situation bör omställningsmedel tillföras. I det här fallet hade det sannolikt varit tillräckligt att de anslagsmedel som drogs in hade fått behållas av myndigheten.

Vi anser också att ”ägarstyrningen” gentemot Lantmäteriverket kunde ha varit tydligare. Vi vill stryka under det som redan Lantmäteri- och inskrivningsutredningen fastslog, att det här är

frågan om grundläggande infrastruktur. Det gäller såväl fastighetsbildningen som den grundläggande informationen. Infrastruktur behöver långsiktiga och stabila förutsättningar och spelregler. Den nioåriga planen har när det gäller verksamhetens långsiktiga inriktning gett en viss stabilitet. Statsmakternas nästan dubbla budskap när det gäller den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten har däremot inte gynnat verket. Särskilt den senaste anslagsneddragningen gynnar inte stabilitet och långsiktighet.

Lantmäteriverksamheten har i Regeringskansliet länge varit kopplade till planfrågorna. Planfrågorna i sin tur har omväxlande varit knutna till bostadsfrågor eller miljöfrågor. Frågan är om det inte nu är lämpligt att mer ta fasta på att karaktären i verksamhetens kärna är grundläggande infrastruktur samt IT-utveckling. En permanent placering ihop med andra verksamheter av detta slag vore därför mer naturlig.

Mot bakgrund av omstruktureringens omfattning och att den inbegrep stora uppsägningar är det knappast förvånande att personalen upplevde stark oro. Mer förvånande är att en så pass stor del av personalen (ca 300 personer) fortfarande inte förefaller ha förlikats med förändringens genomförande eller ser dess positiva effekter för verksamheten.

I det sammanhanget vill vi peka på det förhållandet att det före omstruktureringens ikraftträdande handlade om närmare 300 över landet mycket utspridda myndigheter, vilket måste ha utgjort en stor svårighet när det gällde att på ett meningsfullt sätt sprida relevant information, bl.a. om syftet med omstruktureringen. Vidare låg mycket fokus på sammanslagningen av Statens lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata och väsentligt mindre på fastighetsbildnings- och fastighetsregistreringsmyndigheterna.

Vi vill också framhålla att vi inte har intrycket att omstruktureringen av lantmäteriverksamheten har genomförts på ett sämre eller annorlunda sätt än andra stora förändringar. Oro och ibland motstånd som uppstår har sin grund i att människor inte tycker om stora förändringar. Förändringsprocesser styrs i regel av målsättningar om större samhälls- och medborgarnytta, som för den enskilde medarbetaren i en förändringssituation kan vara svåra att uppfatta eller underordna sig.

Mot bakgrund av de erfarenheter som vi tror kan härledas just från omstruktureringen av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheterna vill vi dock lyfta fram följande

- Det är viktigt att genomförande och finansiering ses i ett helhetsperspektiv och att resurser finns för genomförande.
- I den plan för genomförandeprocessen som ledningen för en ny verksamhet arbetar fram bör konsekvensbedömningar i fråga om arbetsmiljön ägnas särskild uppmärksamhet.
- Ledning och chefer bör avsätta stora resurser och mycket tid för information till och dialog med den berörda personalen om syftet med förändringen och det valda sättet att göra den på. Vi vill särskilt stryka under dialogens och det personliga ledarskapets betydelse under förändringsprocesser.
- Särskilt stöd bör ges personal som riskerar att bli övertalig.
- Uppsägningar skall alltid kommuniceras muntligt av närmast ansvarig chef med de berörda.

Framtiden

Resultatet av omstruktureringen och den utveckling som sedan 1996 skett i den nya myndigheten pekar med några undantag inte mot något behov av stora förändringar av strukturell karaktär. Våra förslag längre fram i betänkandet syftar till att underlätta utvecklingen av lantmäteriverksamheten i framtiden.

Till det mest viktiga hör att tydliggöra vad lantmäteriverkets mål och kärnuppgifter är och att definiera det offentliga åtagandet.

Vi anser att de finansieringsprinciper som intruderades vid omstruktureringen har fungerat bra. Vi kommer att peka på nuvarande och framtida finansieringsbehov och så långt som vi har funnit det möjligt föreslå lösningar. Andra förslag syftar till att skapa större handlingsutrymme för Lantmäteriverket och därmed underlätta effektiviseringsarbetet i verksamheten.

Några förslag syftar till att även i fortsättningen garantera rätts-säkerhet i myndighetsutövningen.

Förslagen syftar också till att stärka samordning och användarnas möjlighet att få ökat inflytande på utvecklingen när det gäller den grundläggande informationen.

När det gäller Lantmäteriverkets konkurrensutsatta verksamhet föreslår vi att verkets roll snarare skall vara att stimulera marknaden än att konkurrera. Vi anser att en sådan roll har bättre förutsättningar att generera mesta möjliga samhällsnytta. Vi anser vidare att uppdragsverksamheten delvis är konkurrensnedvridande samt

hämmar marknads utveckling och skadar förtroendet för Lantmäteriverket.

Det innebär att en del av den konkurrensutsatta uppdragsverksamheten bör avskiljas. På grund av erfarenheterna från omstruktureringsskedet är det viktigt att avskiljandet sker med stor hänsyn till personalen och att ekonomiska förutsättningar ges.

7 Målbild och utgångspunkter

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi presentera en målbild för den statliga lantmäteriverksamheten samt pröva och precisera det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet. Definitionen av det offentliga åtagandet skall vara kopplad till en helhet med målangivelser, verksamhetsformer, finansiering m.m.

Vi redovisar i detta kapitel några utgångspunkter för preciseringen av det offentliga åtagandet, vilka framförallt baseras på våra direktiv, vår omvärldsanalys (kapitel 3) samt vår utvärdering av lantmäteriets senaste omstrukturering i) (kapitel 6). Den närmare preciseringen av åtagandet och hur det skall utföras sker sedan i de kapitel som behandlar olika huvudområden av lantmäteriverksamheten – fastighetsbildningen (kapitel 8), informationsförsörjningen (kapitel 9) och Lantmäteriverket som kommersiell aktör (kapitel 10) samt i kapitlet om lantmäteriverksamhetens finansiering (kapitel 12). Den målbild för det statliga lantmäteriets framtida verksamhet som vi redovisar i föreliggande kapitel ligger till grund för våra reformförslag – vår handlingsstrategi – i senare kapitel.

7.2 Nuvarande målbild för det statliga lantmäteriet

Huvuduppgifter

Enligt instruktionen för det statliga lantmäteriet (SFS 1995:1418) har det statliga lantmäteriet två huvuduppgifter,

- att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning,
- att verka för en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Uppgiften att främja en effektiv försörjning med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation innebär att det statliga lantmäteriet bygger upp, förvaltar, utvecklar och tillhandahåller geografisk information och fastighetsinformation. Till denna uppgift hör enligt instruktionen också att bl.a. ansvara för geodetiska rikssystem, verka för ett ändamålsenligt ortnamnsskick, ansvara för redovisning, tillsyn och skötsel av Sveriges riksgrens på land mot Finland samt att bedriva utvecklingsverksamhet och forskning inom området geodesi.

Instruktionen ger även Lantmäteriverket ett bemyndigande att bedriva uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde. Lantmäterimyndigheterna får bedriva myndighetsservice (uppdragsverksamhet) som har ett naturligt samband med myndighetsutövningen.

Kopplingen mellan mål och verksamhetsindelning

Regeringens styrning av Lantmäteriets verksamhet sker inom ramen för en hierarkisk struktur bestående av politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. För alla delar av denna struktur formuleras mål. Målen på politikområdesnivån är övergripande och omfattar flera myndigheter, medan målen för verksamhetsområden och särskilt för verksamhetsgrenar är mer konkreta och oftare försedda med indikatorer.

Enligt regleringsbrevet för 2003 verkar Lantmäteriverket inom de tre politikområdena Bostadspolitik, Totalförsvaret samt Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Huvuddelen av verksamheten sorterar under politikområdet Bostadspolitik. De övriga politikområdena hänger samman med lantmäteriets uppgifter inom totalförsvaret och har övergripande beskrivits i kapitel 2. Vi kommer inte vidare att behandla mål och uppgifter inom dessa politikområden, eftersom vi uppfattar dem som en del i kärnan av det offentliga åtagandet och som styrda främst av försvars- och säkerhetspolitiska överväganden. Uppgifterna inom dessa områden har dock betydelse för våra senare överväganden kring bl.a. framtida verksamhetsformer för det statliga lantmäteriet. Lantmäteriverkets del av målet för politikområde Bostadspolitik och verksamhetsområde Lantmäteriverksamhet överensstämmer i huvudsak med de uppgifter som verket åläggs i instruktionen, dvs. att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning och en effektiv

försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. I målet för verksamhetsområdet görs dock tillägget att Lantmäteriverket skall tillhandahålla aktuell information med den kvalitet och i den form, standard och aktualitet som tillgodoser angelägna samhällsbehov.

Mål för verksamhetsgren Fastighetsindelning

Målen för verksamhetsgren *Fastighetsindelning* innebär att lantmäteriet skall fortsätta arbetet med att utveckla förrättningsprocessen så att den leder till förbättrad effektivitet och minskade kostnader. Verksamheten skall bedrivas med hög kvalitet och gott resultat samtidigt som kostnaderna och handläggningstiderna för de mest frekventa ärendetyperna skall sänkas. Lantmäteriförrättningen skall vara smidig, effektiv, rättssäker och tidsbesparande. Lantmäteriförrättningar skall leda till hög kvalitet i fastighetsindelningen och i fastighetsanknutna rättigheter genom ett effektivt och rättssäkert förfarande. Den information som överförs till fastighetsregistret skall vara tillförlitlig.

Mål för verksamhetsgren Landskaps- och fastighetsinformation

Utgångspunkten för målet inom verksamhetsgren *Landskaps- och fastighetsinformation* är den nioåriga plan gällande t.o.m. budgetåret 2003 som riksdagen har beslutat för området (prop. 1993/94:100 bil. 15, bet. 1993/94:BoU10, rskr. 1993/94:185). Vi beskriver planen närmare i kapitel 12.

Mål och redovisning av verksamhetsgrenen Landskaps- och fastighetsinformation är indelade i

- Uppbyggnad
- Förvaltning
- Tillhandahållande

Målet för uppbyggnadsverksamheten är att Lantmäteriverket skall bygga upp informationssystem med grundläggande landskaps- och fastighetsinformation i sådan form och standard att angelägna samhällsbehov tillgodoses. I regleringsbrevet finns också preciseringar av vilken uppbyggnad som skall slutföras under budgetåret. Målet kompletteras också med ett delmål att ökad effektivitet skall

åstadkommas genom upphandling i konkurrens. Denna upphandling skall minst motsvara 20–25 procent av produktionskostnaderna.

Delområdet Förvaltning innefattar enligt regleringsbrevet ett planmässigt ajourhållningsprogram, innehållsmässig kvalitetsanpassning av databaserna samt anpassning av informationsinnehållet till samhällets krav. Målen inom området delas in i flera delmål som i vissa fall formuleras som utgångspunkter.

- Utgångspunkter för förvaltningen skall vara väl specificerad och beskriven information, principen om registrering vid källan samt inflytande från användarna och förändringar i omvärlden.
- Anpassningen av informationsinnehållet skall motsvara samhällets kommande behov av förändrad information och av en effektiv informationsförsörjning.
- Förvaltningen skall vara dynamisk med hänsyn till teknik- och metodutveckling, kontinuerlig och stabil över tiden, geografiskt heltäckande och effektiv.
- Databaserna skall över tiden ha ett aktuellt och väl specificerat informationsinnehåll som kvalitetsmässigt och tekniskt motsvarar användarkraven från samhället i övrigt.
- Databaser skall utformas för användning i geografisk informationsteknik och anpassas för integrering med andra databaser i samhället.

Delområdet Tillhandahållande har enligt regleringsbrevet målet att tillhandahålla grundläggande geografisk information och fastighetsinformation som tillgodoser angelägna samhällsbehov och svarar mot användarnas behov och efterfrågan.

Målet bryts ned i ytterligare delmål som i korthet innebär att Lantmäteriverket skall

- erbjuda ett ökat och flexibelt utbud med tjänster,
- öka användningen av informationen genom olika aktiviteter och kanaler,
- tillse att informationen får sådan spridning och användning att optimal samhällsnytta uppnås,

Mål för verksamhetsgren Uppdragsverksamhet

För denna verksamhetsgren anges som mål att verksamheten skall bidra till en effektivisering i kunders och användares verksamheter och att den skall bedrivas med hög kvalitet och med full kostnads-täckning.

7.3 Utgångspunkter för det framtida offentliga åtagandet

Frågan om det offentliga åtagandet berör hela den statliga lantmäteriverksamheten

Ett offentligt åtagande är någon form av offentligt ingripande i samhället. Åtagandet kan ske genom ett antal olika styrmedel – produktion i offentlig regi, regelstyrning, ekonomiska styrmedel som skatter och bidrag, informationsinsatser etc. Offentliga åtaganden består långt ifrån alltid av anslagsfinansierade eller författningsreglerade verksamheter. Inom det statliga lantmäteriet är t.ex. huvuddelen av den myndighetsutövning som måste betraktas som en del av kärnan i det offentliga åtagandet helt avgiftsfinansierad. Även lantmäteriets avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet utgör ett offentligt åtagande – staten har tagit på sig rollen som utförare av denna verksamhet. Det offentliga åtagandet är inte heller knutet till vissa verksamhetsformer. Ett statligt bolag är – även om det inte erhåller några statliga medel – ett offentligt åtagande. Staten har ju i ett sådant fall valt att ta på sig uppgiften att driva verksamheten i offentlig regi med helt eller delvis statligt ägande. Således spänner frågan om det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet över hela det nuvarande statliga lantmäteriets verksamheter.

Med ett offentligt åtagande kan också avses åtaganden som sker i kommunal eller landstingskommunal regi. Inom lantmäteriområdet finns kommunal lantmäteriverksamhet, som egentligen också utgör en del av det offentliga åtagandet inom området. Vårt uppdrag är dock fokuserat på den statliga lantmäteriverksamheten och vi berör därför bara den kommunala verksamheten inom området i de fall då konkreta kopplingar uppkommer mellan de statliga och kommunala ansvarsområdena. En översiktlig beskrivning av kommunalt lantmäteri finns i kapitel 2.

Grunden för det offentliga åtagandet ligger fast

En tydlig utgångspunkt i våra direktiv är att utförande och finansiering av flera verksamheter inom det statliga lantmäteriet även i fortsättningen bör utgöra ett offentligt åtagande. Enligt direktiven är de tjänster i form av geodetiska nät, fastighetsbildning samt landskaps- och fastighetsinformation som det statliga lantmäteriet tillhandahåller en del av samhällets grundläggande informationsinfrastruktur och staten har ett övergripande ansvar för denna infrastruktur. Enligt direktiven bör också verksamheter som innebär myndighetsutövning fortsatt bedrivas i offentlig regi och utgöra en del av det statliga lantmäteriets kärnverksamhet. Vidare framgår att det långsiktiga totala medelsbehovet delvis skall tryggas med anslag.

Vi kan mot denna bakgrund konstatera att vårt uppdrag i stor utsträckning handlar om att precisera snarare än att i grunden pröva det offentliga åtagandet. Den helt förutsättningslösa prövning av offentliga åtaganden som skall ske enligt direktivet till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), blir därför bara aktuell för delar av verksamheten.

Samhällsnyttan är riktmärke för det offentliga åtagandet

Den närmare omfattningen av det framtida offentliga åtagandet bör enligt våra direktiv utgå från samhällsekonomiska studier och beakta verksamheternas betydelse för näringsliv, tillväxt och sysselsättning. Möjligheterna att genom ny teknik bidra till effektiviseringar av offentlig och annan verksamhet samt övriga möjligheter att främja en hållbar utveckling, bör utgöra en grund för det offentliga åtagandet.

Samhällets behov och nytta av förutsättningar för tryggt ägande till fast egendom samt av effektiva och rättssäkra processer för att ändra fastighetsindelningen och andra fastighetsrättsliga förhållanden, är uppenbart. Utan fastighetsbildningsverksamheten skulle inte förutsättningar finnas för ett väl fungerande fastighetssystem som i sin tur utgör underlag för att effektivt kunna belåna, beskatta, förvärva och avyttra fastigheter, eller för att planera den fysiska miljön. Vi har också tidigare i betänkandet redogjort för flera svenska och internationella studier som indikerar att de

samhällsekonomiska effekterna av att bl.a. grundläggande fastighetsinformation och geografisk information kommer till användning inom olika samhällssektorer är mycket gynnsamma (kapitel 4).

En naturlig utgångspunkt för det offentliga åtagandet är därmed att det statliga lantmäteriets kärnverksamheter måste vara tillgängliga för det omgivande samhället på villkor som gör att de kommer till användning i en utsträckning som inte innebär samhällsekonomiska förluster. Ur ett teoretiskt nationalekonomiskt perspektiv innebär detta att all prissättning av den grundläggande informationen som överstiger den långsiktiga marginalkostnaden medför samhällsekonomiska risker. Den svåra fråga som vi behandlar i kapitel 12 är hur de samhällsekonomiska nackdelarna av minskad användning bör vägas mot de samhällsekonomiska nackdelarna av att utnyttja statliga anslag för verksamheten. Inom fastighetsbildningen innebär ett samhällsekonomiskt perspektiv att priset för en förrättning bör fördelas på berörda intressenter i enlighet med vars och ens nytta av förrättningen och att det totala priset inte bör överstiga den totala nyttan. Även här uppstår dock svåra frågor som bl.a. rör de skillnader som kan uppstå mellan upplevd och faktisk nytta.

Samhällsnyttan rör också andra faktorer än priser och prissättningsprinciper. Våra direktiv understryker att utförandet av verksamheter som anses ingå i det offentliga åtagandet skall kunna ske på ett optimalt sätt, dvs. utföras kostnadseffektivt och konkurrensneutralt och samtidigt tillgodose krav på kvalitet och tidsmässigt utförande. Enligt direktiven finns det ett behov av ökad kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet i utförandet av det offentliga åtagandet.

Direktiven lyfter också fram de särskilda krav som samhället ställer på lantmäterianknutna tjänster och grundläggande information vad gäller aktualitet, kvalitet och tillgänglighet i hela landet.

Ytterligare en faktor som påverkar samhällsnyttan är rättsäkerheten och förtroendet för det statliga lantmäteriets verksamheter. Våra direktiv lyfter särskilt fram att rättssäkerhet skall präglade den verksamhet som det statliga lantmäteriet bedriver. Rättssäkerhet och förtroende är särskilt centrala faktorer för den myndighetsutövning som äger rum inom ramen för förrättningsverksamheten inom lantmäteriets verksamhetsgren fastighetsindelning.

Samhällsnyttan inom lantmäteriområdet är inte bara en funktion av vilka offentliga resurser som sätts in i verksamheterna och hur

verksamheten bedrivs. Den är också beroende av att uppgifter inom ramen för det offentliga åtagandet avgränsas på ett lämpligt sätt i förhållande till andra aktörers verksamhet. Gränsdragningen mellan uppgifter som utgör ett offentligt åtagande och uppgifter som helt bör utföras på en konkurrensutsatt marknad är väsentlig för graden av samhällsnytta.

Tydligare roll och uppdrag behövs

Våra direktiv framhåller att det offentliga åtagandets omfattning inom lantmäteriområdet bör definieras och tydliggöras och att det statliga lantmäteriets framtida roll i samhället skall klarläggas. Såväl det offentliga åtagandets omfattning som innehåll och tidsmässiga utförande skall definieras. Gränsen mellan det offentliga åtagandet och privata aktörers verksamhet skall prövas och värderas. Vidare bör verksamhet som finansieras med anslag avgränsas från tjänster som bör finansieras med avgifter eller på annat sätt. Som tidigare nämnts skall även gränsen mellan myndighetsutövning och sådan verksamhet som kan utföras av annan eller handlas upp i konkurrens klarläggas.

Vi har i samband med utvärderingen av omstruktureringen av det statliga lantmäteriet särskilt noterat att det inte finns något klagande om vilken roll lantmäteriet bör ha på olika marknader inom lantmäteriområdet. Lantmäteriverket har ett öppet mandat att bedriva uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde och frågan om bolagisering av delar av uppdragsverksamheten har inte blivit föremål för slutgiltigt ställningstagande av statsmakterna. Det är oklart om statsmakternas intentioner med det statliga lantmäteriet är att öka marknadsorienteringen, att fokusera på kärnverksamheterna eller någonting mitt emellan. Klagande i denna fråga har bl.a. efterlysts av riksdagen som en följd av riksdagens revisorers rapport om det statliga lantmäteriet (2001/02:RR10, bet. 2001/02:BoU7, rskr. 2001/02:156). Vi har i samband med vår omvärldsanalys kunnat konstatera att även offentliga användare av det statliga lantmäteriets produkter och tjänster upplever en störande otydlighet om lantmäteriets roll och uppgifter inom uppdragsområdet. Vi har också kunnat konstatera att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet ofta kritiserats för bristande konkurrensneutralitet (se kapitel 9).

Statsfinansiella restriktioner finns

Vi kan konstatera att vi enligt våra direktiv skall pröva om avgiftsfinansieringen totalt sett kan ökas och anslagsfinansieringen minskas samt om verksamheten kan bli mindre beroende av direkta statliga anslag. Enligt direktiven skall vi också föreslå en finansiering om våra förslag medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunerna.

Riksdagens beslut om den ekonomiska vårpropositionen för år 2004 har vidare inneburit att statens anslag till Lantmäteriverket minskar med 100 mnkr fr.o.m. budgetåret 2004 (se vidare kapitel 12).

Stora investeringar måste bevaras och utvecklas

Under de senaste trettio åren har staten gjort mycket stora investeringar i först uppbyggnaden av ett elektroniskt fastighetsregister och sedan i uppbyggnaden av databaser med digitala geografiska data för hela landet. Värdet av den nu tillgängliga fastighetsinformationen och geografiska informationen har uppskattats till mellan 52 och 72 miljarder kronor. Den underliggande struktur som utgör en förutsättning för fastighetsinformationen, dvs. fastighetsbildningen, fastighetsregistreringen, inskrivningen m.m. representerar ännu större värden som knappast låter sig beräknas.

De stora värden som byggts upp består inte utan urholkas snabbt om t.ex. förtroendet för fastighetsbildningsverksamheten försvagas, om innehållet i databaserna blir inaktuellt eller om den grundläggande informationen inte längre motsvarar samhällets behov. Det offentliga åtagandet måste därför skapa förutsättningar för att bevara och utveckla de materiella och immateriella värden som det statliga lantmäteriets verksamheter representerar. Den nu etablerade informationsinfrastrukturen är inte en slutpunkt på det offentliga åtagandet, utan början på en ny fas av investeringar och utveckling som ställer nya krav på det statliga lantmäteriets verksamheter och på det offentliga åtagandet.

Förutsättningarna för det offentliga åtagandet förändras

Lantmäteriverksamheten präglas av en snabb teknisk utveckling som i ett nära samspel med förändrade behov hos informationsanvändarna hela tiden skapar nya förutsättningar för verksamheterna och för det offentliga åtagandet. Internet, utvecklingen inom geografisk informationsteknik och inom satellitbildsområdet samt den senaste tekniken för trådlös tillgång till geografisk information är några exempel på faktorer som drivit utvecklingen framåt och reser nya frågor om gränserna för det offentliga åtagandet. Produkter, tjänster och tekniska lösningar som tidigare ansetts avancerade och hade en begränsad användning kan bli föremål för en bred användning i ett senare skede.

Ovanstående är också en utgångspunkt för våra direktiv, som lyfter fram att utvecklingen av och innehållet i det statliga lantmäteriets tjänster ständigt måste anpassas med utgångspunkt i bl.a. den tekniska utvecklingen och de förändrade krav som ställs från olika delar av samhället.

Parallellt med den tekniska utvecklingen förändras också de marknader som berörs av det statliga lantmäteriets verksamheter. Produkter och tjänster som i ett tidigare skede inte kunnat tillhandahållas av en privat marknad kan i takt med att tekniken blir billigare och mer tillgänglig och i takt med att användarnas intresse växer bli möjliga att tillhandahålla på marknadens villkor. Omvänt alstrar utvecklingen hela tiden nya områden där utvecklingen inte är mogen för marknadslösningar.

I takt med att användningen av framförallt digitala geografiska data ökar och sprids till nya tillämpningar och samhällssektorer uppstår också nya behov av att utveckla och användningsanpassa data samt formerna för dess tillhandahållande.

Ovanstående innebär att det är svårt att dra en entydig och riktigt långsiktig gräns mellan privat och offentlig verksamhet. Likväl är det viktigt att dra en gräns för att inte hamna i situationer där samhällsnyttan minskar på grund av att Lantmäteriverket med sin monopolställning som grund utvecklar tjänster och produkter för en alltför vid marknad.

Gränsen för det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet behöver på en övergripande nivå regelbundet följas upp och omprövas av statsmakterna. Det behövs också tydliga processer och former för den mer verksamhetsnära och kontinuerliga prövningen av det offentliga åtagandet. I detta avseende spelar bl.a.

formerna för användarinflytandet en viktig roll. Vi skall enligt direktiven lämna förslag på hur användarnas inflytande och medverkan i informationsförsörjningen kan tillvaratas och stärkas.

Behovet av nationell samverkan och samordning ökar

När informationsförvaltning och informationsutveckling nu efterträder en lång period av databasuppbyggnad, blir det allt tydligare att det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet inte kan definieras isolerat från andra statliga och kommunala verksamheter. Lantmäteriverkets roll och uppgifter utgör en del i en bredare nationell informationsinfrastruktur. En anledning till detta är att ajourhållningen av Lantmäteriverkets fastighetsinformation och geografiska information i ökad utsträckning förutsätter informationsutbyte med andra statliga myndigheter och med kommunerna. En annan anledning är att många informationsanvändares behov av grundläggande information är sektorsövergripande och förutsätter tillgång till information från många producenter. Ytterligare en anledning är att nya användningsområden för den grundläggande informationen ställer nya krav på att information från olika källor "passar ihop" och har tydligt definierad kvalitet. En särskilt viktig fråga i detta sammanhang är hur samordningen mellan statliga och kommunala åtaganden kan utvecklas för att bibehålla och stärka den nationella informationsinfrastrukturen.

Det internationella sammanhanget blir viktigare

Den tidigare i stor utsträckning nationellt orienterade lantmäteriverksamheten har i likhet med många andra samhällsområden internationaliserats och utvecklingen mot ökad internationell påverkan fortsätter. Detta gäller framförallt det europeiska samarbetet, där Europeiska kommissionen nu aktivt driver arbetet för att länka samman nationella och europeiska informationsinfrastrukturer (se kapitel 3). Som en följd av denna samverkan kommer i växande utsträckning preciseringen av det nationella åtagandet för grunddata att styras av gemensamma europeiska överenskommelser. Internationaliseringen innebär också ökande konkurrens över nationsgränserna vad gäller produktion av geografiska data, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för upp-

handling av olika verksamheter inom det offentliga åtagandet. Ytterligare en aspekt av internationaliseringen, eller snarare av ”europeseringen” – är att möjligheterna till samverkan och samordning mellan de nationella kartverken förbättrats. Gemensamma utvecklingsprojekt och gemensamma upphandlingar kan i framtiden innebära minskade kostnader för informationsförsörjningen.

7.4 Målbild för den framtida lantmäteriverksamheten

7.4.1 Allmänt

Enligt våra direktiv skall vi lämna förslag till en målbild för den framtida lantmäteriverksamheten. Målbilden skall vara kopplad till en strategi för att uppnå de föreslagna målen.

I detta avsnitt redogör vi för vår syn på hur nuvarande målbild för den statliga lantmäteriverksamheten bör förändras och anpassas till nya förutsättningar. I följande kapitel i betänkandet redovisar vi ett antal förslag som tillsammans utgör en handlingsstrategi för att anpassa verksamheterna i förhållande till den reviderade målbilden.

I avsnitt 7.3 har vi redogjort för ett antal viktiga utgångspunkter för det offentliga åtagandet, vilka bl.a. utgår från våra direktiv.

Vi kan konstatera att direktivens utgångspunkter och mål-inriktade formuleringar delvis kan komma i konflikt med varandra. Behovet av att fortlöpande anpassa det statliga lantmäteriets tjänster utifrån bl.a. den tekniska utvecklingen och förändrade krav från olika delar av samhället är inte helt lätt att förena med behovet av en tydligare gräns mellan offentliga uppgifter och sådana tjänster som med fördel kan tillgodoses på annat sätt.

Utgångspunkten att verksamheternas samhällsekonomiska betydelse bör utgöra en utgångspunkt för det offentliga åtagandets omfattning är inte heller på något enkelt sätt förenlig med direktivens tonvikt på att möjligheterna att minska anslagsbehovet skall prövas. Detta gäller t.ex. vid överväganden om vilka principer som bör gälla för prissättningen av Lantmäteriverkets grundläggande information.

Vidare är det inte givet att kraven på ökad konkurrensneutralitet och kostnadseffektivitet samt behovet av hög rättssäkerhet går att fullt ut förena med den särskilda målsättningen gällande hela landets tillgång till lantmäterianknutna tjänster.

När direktivens utgångspunkter skall omsättas i inriktningsmål och en handlingsstrategi krävs därmed avvägningar mellan ibland delvis oförenliga mål.

Den målbild vi redovisar i följande avsnitt är uppdelad i olika delar. I avsnitt 7.4.2 beskrivs ett övergripande mål, i avsnitt 7.4.3 ett antal grundläggande mål, i avsnitt 7.4.4 särskilda inriktningsmål och i avsnitt 7.4.5 –7.4.8 verksamhetsgrensspecifika mål.

Vi har i vår målbild utgått från följande verksamhetsgrenar

- Fastighetsindelning
- Inskrivningsverksamhet
- Informationsförsörjning
- Uppdrag

Denna verksamhetsgrensindelning är snarlik indelningen i gällande regleringsbrev. Vi har dock tillfört verksamhetsgren Inskrivningsverksamhet som en konsekvens av våra förslag i kapitel 11. Vi har också istället för den nuvarande verksamhetsgrenen Landskaps- och fastighetsinformation använt det mer övergripande begreppet informationsförsörjning.

7.4.2 Det övergripande målet är ökad samhällsnytta

Lantmäteriverksamheten finns till för att på olika sätt tillföra det omgivande samhället ett mervärde. Styrande för dess framtida utveckling måste vara att nå ökad samhällsnytta genom bl.a. en bättre anpassning till samhällets successivt förändrade behov.

Det övergripande syftet med de förslag vi formulerar är därför att finna vägar att uppnå ökad samhällsnytta av lantmäteriets verksamheter.

Graden av samhällsnytta hänger samma med avgränsningen av det offentliga åtagandet. Vi menar att en principiell utgångspunkt i detta avseende bör vara att så stora delar av lantmäteriverksamheten som möjligt bör hanteras på fungerande marknader där de positiva effekterna av fungerande konkurrens kan utnyttjas fullt ut. Effektiv konkurrens på lika villkor ger normalt bäst samhällsnytta. Endast där det finns särskilda skäl att tro att marknadslösningar inte tillgodoser samhällets behov, bör det statliga åtagandet utvidgas till konkurrensutsatta eller potentiellt konkurrensutsatta verksamheter. Detta utgör en förutsättning för att i hög utsträckning kunna

uppfylla direktivens krav på ökad kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet.

Härutöver påverkas sedan samhällsnyttan av en rad omständigheter som har att göra med hur verksamheterna inom ramen för det offentliga åtagandet bedrivs och organiseras samt med de finansiella villkor som gäller för verksamheterna. Grundläggande förutsättningar för en hög samhällsnytta är att verksamheterna allmänt bedrivs på ett sätt som tillgodoser höga krav på rättssäkerhet, kostnadseffektivitet, kvalitet m.m. Vi ger nedan vår syn på framtida målbild för det statliga lantmäteriet och lyfter fram inriktningsmål och reformer som vi ser som angelägna för att öka samhällets nytta av verksamheterna.

7.4.3 Grundläggande och varaktiga verksamhetsmål

För att kunna generera ökad samhällsnytta behöver lantmäteriverksamheten styras av ett antal grundläggande verksamhetsmål som är varaktiga och även generella i den bemärkelsen att de är gemensamma för många statliga verksamheter.

Sådana grundläggande verksamhetsmål är framförallt

- Rättssäkerhet
- Kvalitet
- Kompetens
- Kostnadseffektivitet

Dessa mål betonades av statsmakterna i samband med besluten om omstrukturering av lantmäteriet och återfinns, med undantag av kompetensmålet, även i dagens regleringsbrev för Lantmäteriverket.

Ovanstående mål har också motiverat en del av de tidigare reformerna av den statliga lantmäteriverksamheten. T.ex. var bolagiseringen av den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten föranledd av att förtroendet och därmed i förlängningen rättssäkerhet och effektivitet i fastighetsbildningsverksamheten hotades. Ett annat exempel är det krav på upphandling av databasproduktion som tillkom för att öka kostnadseffektiviteten.

Vi ser de grundläggande verksamhetsmålen som varaktiga och nödvändiga inslag i målbilden för det statliga lantmäteriet. Lantmäteriets verksamheter kommer fortlöpande att behöva utvecklas och anpassas för att öka måluppfyllelsen i förhållande till dessa mål.

Våra förslag i följande kapitel syftar till att stödja Lantmäteriverkets arbete gentemot målen och därmed förbättra förutsättningarna för god måluppfyllelse.

Det bör påpekas att målsättningarna ovan ibland kan komma i konflikt med varandra. Hög kostnadseffektivitet är t.ex. inte alltid lätt att förena med hög kvalitet och rättssäkerhet. Det är en viktig uppgift för Lantmäteriverket att fortlöpande väga av sådana målkonflikter på ett rimligt sätt. Ibland kan dock särskilda reformer från statsmakternas sida vara befogade för att ge t.ex. ett särskilt grundläggande värde som rättssäkerhet en stark ställning. Vårt förslag om en Lantmäterinämnd med tillsynsansvar för fastighetsbildningsverksamheten anser vi vara en sådan reform. Målet om rättssäkerhet inom fastighetsbildningen är också kopplat till krav på opartiskhet och obundenhet i myndighetsutövningen samt till förtroendet för myndigheten.

Vi anser också att den grundläggande målsättning som rör kompetens och kompetensförsörjning bör ägnas ökad uppmärksamhet inom lantmäteriverksamheten. Detta inte på grund av att vi funnit några tecken på bristande kompetens, utan istället på grund av de stora pensionsavgångar som förestår inom framförallt fastighetsbildningsverksamheten. Ett generationsskifte har inletts där Lantmäteriverket tydligt måste kunna definiera kompetenskrav och utveckla metoder för att upprätthålla och utveckla kompetensen.

7.4.4 Särskilda mål för lantmäteriverksamheten

Förutom de för statliga verksamheter generella mål som beskrivits ovan, innebär lantmäteriverksamhetens karaktär också att andra mål blir av särskild betydelse.

Med utgångspunkt från våra direktiv och vår omvärldsanalys har vi funnit att följande mål bör lyftas fram som särskilt betydelsefulla för lantmäteriverksamheten och för reformer av denna, nämligen

- Tydlighet
- Förtroende
- Konkurrensneutralitet
- Förmåga att anpassa verksamheten till samhällets behov
- Kapacitet att utveckla och använda nya tekniska lösningar
- Förmåga till rikstäckande service.

De två första punkterna hänger samman så till vida att det krävs tydlighet rörande en myndighets roll, uppgifter och förhållnings-sätt för att uppnå ett högt förtroende. Den statliga lantmäteriverksamheten skall ha ett högt förtroende hos omvärlden, både vid sin myndighetsutövning och vid utförande av andra myndighetsuppgifter. Framförallt den förrättningsverksamhet som bedrivs vid lantmäterimyndigheterna är beroende av ett högt förtroende hos omvärlden.

De övriga målen gäller även idag för lantmäteriverksamheten, även om målsättningen om konkurrensneutralitet inte särskilt lyfts fram i regleringsbrev. De kommer även i fortsättningen att vara relevanta för lantmäteriverksamheten. Vi menar samtidigt att utvecklingen sedan omstruktureringen av det statliga lantmäteriet har inneburit att målens relativa betydelse och förutsättningarna för att uppnå dem förändrats i väsentliga avseenden.

Ett exempel på detta är att den ökande mognaden hos marknaden för geografisk informationsteknik har inneburit att betydelsen av konkurrensneutralitet och av en väl avvägd och tydlig gräns för det offentliga åtagandet inom uppdragsområdet har vuxit. Ett annat exempel är att utvecklingen inom kommunikationstekniken och den ökande andelen s.k. rikskunder inom fastighetsbildningen har minskat behovet av geografisk närhet för att uppnå målet om rikstäckande service. Vidare innebär övergången från en uppbyggnads- till en förvaltnings- och utvecklingsfas för den grundläggande informationen att vikten av att Lantmäteriverkets insatser är anpassade till användarnas och samhällets förändrade behov ökat. Den ökande betydelsen av anpassning till användarnas förändrade behov understryker betydelsen av att kunna följa med i – och ibland leda – den tekniska utvecklingen.

7.4.5 Verksamhetsgren Fastighetsindelning

Verksamhetsgrenen omfattar de huvudsakliga verksamheterna fastighetsbildning, fastighetsregistrering och fastighetsbildningsanknuten uppdragsverksamhet (s.k. lokal myndighetsservice).

Fastighetsbildningen berörs i hög utsträckning av de generella målsättningarna rörande rättssäkerhet, kvalitet, kostnadseffektivitet och kompetens som vi lyft fram i ett tidigare avsnitt. I direktiven lyfts också fram behovet av rikstäckande tillgång till fastighetsbildningstjänster och fastighetsrättslig service.

Vi ser sammanfattningsvis tre huvudsakliga inriktningsmål för verksamhetsgrenen, nämligen att

- säkerställa fortsatt förtroende för och en hög rättssäkerhet inom förrättningsverksamheten,
- minska kostnaderna för sakägarna genom fortsatta rationaliseringar och effektiviseringar,
- värna och utveckla tillförlitligheten i den information som överförs till fastighetsregistret.

Vi har i utvärderingen av lantmäteriets omstrukturering konstaterat att priset för lantmäteriförrättningar fortfarande framstår som en kritisk faktor. Fortsatta risker finns för att kostnaderna för lantmäteriförrättningar leder till ett utnyttjande av förrättningsinstitutet som understiger det samhällsekonomiskt önskvärda. En viktig målsättning för verksamhetsgrenen måste därför vara att genom fortsatta rationaliseringar och effektiviseringar sänka sakägarnas kostnader för förrättningar. Vi har i kapitel 6 kort beskrivit några av de utvecklingsinsatser som är under genomförande eller planeras för att främja detta arbete. Ett viktigt delmål för utvecklingen av fastighetsbildningsverksamheten är att finna den avvägning mellan olika, var för sig angelägna, utvecklingsinsatser som ger den största sammantagna effektiviseringen och kostnadsminskningen för sakägarna.

Vi bedömer att målsättningarna för verksamheterna inom fastighetsbildning och fastighetsregistrering ställer krav på en rationellare organisation för utförandet. Vi lämnar i kapitel 10 ett förslag till ny organisation som bygger på att antalet administrativa gränser kraftigt minskar och att större regionala enheter bildas med bättre förutsättningar att utveckla verksamheterna i förhållande till de övergripande målen. De nuvarande myndighetsgränserna upphör också genom att Lantmäteriverket och de länsvisa lantmäterimyndigheterna förs samman till en myndighet. I samband med detta menar vi att målet om rikstäckande god lantmäteriservice bör knytas mindre starkt till förekomsten av små lokala kontor och istället ses mer i ljuset av de nya förutsättningar som modern kommunikationsteknik ger. Sakägarnas intresse av en rationell organisation bör väga tyngre än regionalpolitiska hänsyn.

Vi menar också att ett tydligt mål för fastighetsbildningen bör vara att ta vara på de möjligheter till kostnadsminskningar och ökad flexibilitet som upphandling av lämpliga delar av verksamheten kan

ge. Vi lämnar i kapitel 8 ett förslag till ändring i lagstiftningen som ger utrymme för upphandling av vissa förrättningsmoment.

Ett viktigt mål för Lantmäteriverket bör dessutom vara att utnyttja den rationaliseringspotential i verksamheten som skapas av de stora pensionsavgångar som väntar. I samband med detta bör frågan om kompetensen i fastighetsbildningen särskilt uppmärksammas och följas upp. Fastighetsbildningsverksamheten står, liksom många andra statliga verksamheter, inför ett stort generations- och kompetensskifte och kompetensfrågorna är i sin tur kopplade till både effektivitet och rättssäkerhet.

En förutsättning för en effektiv förrättningsverksamhet är att sakägarna har ett stort förtroende för förrättningsinstitutet, för den myndighet som ansvarar för verksamheten och för den s.k. förrättningslantmätare som handlägger den enskilda förrättningen. Detta förtroende uppfattar vi som en förutsättning för att fortsatt kunna bedriva det internationellt sett unika svenska förrättningsinstitutet i sin nuvarande form. Ett viktigt mål för fastighetsbildningsverksamheten bör därför vara att säkerställa att förtroendet för förrättningsinstitutet inte rubbas.

I detta perspektiv menar vi att ett delmål för fastighetsbildningsverksamheten bör vara att ytterligare närma verksamheten till de förvaltningspolitiska riktlinjer som innebär att uppdragsverksamhet inte bör bedrivas i anslutning till myndighetsutövning. Lantmäteriverket bör tydligare fokusera på kärnverksamheterna fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Vi lämnar i kapitel 8 förslag om att den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten (s.k. lokal myndighetsservice) skall avgränsas och definieras i Lantmäteriverkets instruktion. Förslaget är avsett att undanröja risken för att en expanderande uppdragsverksamhet leder till förtroendeskada. Målet om att inrikta verksamheten på kärnverksamheten är också föranlett av den konkurrensproblematik som kan uppstå i samband med delar av den fastighetsbildningsanknutna uppdragsverksamheten.

I dagsläget utövas inte någon väl fungerande och helt oberoende tillsyn av kontrollerande och granskande karaktär över fastighetsbildningen. Vi menar att ett viktigt delmål för att säkra det övergripande målet om rättssäkerhet är att en sådan tillsynsfunktion etableras. Våra förslag i denna fråga återfinns i kapitel 8.

7.4.6 Verksamhetsgren Inskrivningsverksamhet

Vi föreslår i kapitel 11 att inskrivningsverksamheten skall överföras till Lantmäteriverket den 1 januari 2006. De huvudsakliga motiven för detta förslag är att skapa ett mer sammanhållet ansvar för de inskrivningsrelaterade verksamheterna och att stärka sambanden mellan ansvaret för fastighetsregistret och ansvaret för en av de verksamheter som har störst betydelse för ajourhållningen av detta register.

Vi bedömer att målbilden för de kommande årens verksamhet inom verksamhetsgren Inskrivningsverksamhet huvudsakligen bör omfatta följande

- att säkra en rättssäker, snabb och tillförlitlig inskrivningsverksamhet,
- att utveckla och genomföra inskrivningsverksamhetens nya handläggningssystem (IRIS-programmet) och därigenom skapa förutsättningar för en effektivare och säkrare inskrivningsverksamhet,
- att utnyttja den potential för rationaliseringar och effektiviseringar som den nya organisationen för inskrivningsverksamheten samt det nya handläggningsstödet skapar.

Vi utvecklar i kapitel 11 våra beskrivningar och bedömningar angående inskrivningsverksamheten och behovet av att utveckla dess samband med det statliga lantmäteriets verksamheter.

7.4.7 Verksamhetsgren Informationsförsörjning

Verksamhetsgrenen omfattar uppbyggnad, förvaltning och tillhandahållande av grundläggande fastighetsinformation och geografisk information.

Syftet med det statliga lantmäteriets verksamhet inom informationsförsörjningen måste även i framtiden vara att svara för en effektiv försörjning med grundläggande fastighetsinformation och geografisk information som svarar mot samhällets behov.

En målbild för det statliga lantmäteriets uppgifter inom informationsförsörjningen måste baseras på Lantmäteriverkets nationella ansvar för en del av samhällets grundläggande information. I detta ansvar menar vi ligger

- att erbjuda rikstäckande och tillförlitliga data,

- att upprätthålla långsiktighet, stabilitet och säkerhet i informationsförsörjningen,
- att stödja särskilda samhällsbehov inom informationsförsörjningen, t.ex. totalförsvarets behov,
- att fortlöpande anpassa informationsförsörjningen efter samhällets och användarnas behov, samt
- att erbjuda villkor för tillhandahållandet av informationen som gynnar en bred användning.

Utifrån detta grundläggande ansvar kan flera inriktningsmål och angelägna framtida uppgifter lyftas fram.

Det viktigaste inriktningsmålet för Lantmäteriverkets insatser inom informationsförsörjningen bör vara att användningen av den grundläggande informationen skall öka och informationen komma till nytta hos allt fler användare och inom allt fler tillämpningsområden. Detta i syfte att öka de samhälleliga nyttoeffekterna och sprida dem till fler sektorer.

Målet om en ökad användning av grunddata bör genomsyra hela lantmäteriets verksamhet och styra inriktningen av verkets informationsutveckling och villkoren för tillhandahållandet. Detta gäller särskilt den grundläggande geografiska informationen, där potentialen för en ökad användning förefaller vara störst.

Lantmäteriverket befinner sig nu i övergången till en ny fas, präglad av informationsförvaltning och informationsutveckling. I denna fas träder behovet av att successivt anpassa informationsförsörjningen till användarnas behov mer i förgrunden. De synpunkter från användarna som vi redovisat i kapitel 3 och 6 visar att Lantmäteriverket står inför nya stora utvecklingsbehov. Dessa behov omfattar både egenskaper hos informationen (aktualitet, kvalitet, användbarhet) och villkoren för tillhandahållandet av denna (priser, gränssnitt, flexibilitet).

Övergången till en förvaltnings- och utvecklingsfas innebär inte att databasuppbyggnad bortfaller som en del av informationsförsörjningen. Under de närmaste åren är det en primär uppgift för Lantmäteriverket att säkra slutförandet av de uppbyggnadsinsatser som ingår i den nioåriga planen för databasuppbyggnad och de kompletteringar som gjorts till denna. Även därefter behövs uppbyggnadsinsatser för att anpassa informationstillgången till användarbehoven. Sverige saknar t.ex. ett enhetligt nationellt referenssystem, vilket hindrar ett rationellt utnyttjande av data från olika producenter och försvårar ajourhållning vid källan. Ett

enhetligt referenssystem är också en förutsättning för tjänster inom satellitbaserad positionsbestämning och navigering i realtid med hög precision. Informationsanvändningen hindras också av att användarna inte har tillgång till höjddata av tillräcklig kvalitet, vilket hindrar många nya tillämpningar och inte ger underlag för ortofoton med hög precision.

Inom fastighetsinformationsområdet finns stora behov av att slutföra uppbyggnadsinsatser som digitala förrättningsarkiv och en nationell digital fastighetsregisterkarta av hög kvalitet. Strategiskt valda kvalitetshöjningar behöver också ske av uppgifterna i fastighetsregistret. Dessa uppgifter är centrala både för verksamhetsgren Informationsförsörjning och för verksamhetsgren Fastighetsindelning. Vi lämnar i kapitel 12 förslag till finansiering av insatser för att bl.a. utveckla kvaliteten i fastighetsregistret.

Den utmaning som Lantmäteriverket nu står inför är att genom ökad användningsanpassning av informationen och strategiska uppbyggnadsinsatser nå en ökad användning. Samtidigt sätter det tydliga prismotståndet mot framförallt den geografiska informationen en stark kostnadspress på verkets insatser. Vi bedömer att redan nuvarande prisnivåer dämpar användningen av den grundläggande geografiska informationen och att de planerade prishöjningarna av fastighetsinformationen riskerar att dämpa utnyttjandet även av denna information. Målsättningen bör vara att den grundläggande informationen skall bli billigare. Vi redovisar i kapitel 12 våra förslag till finansieringssystem för att kunna möta dessa målsättningar inom ramen för oförändrade statliga anslag till Lantmäteriverket.

I syfte att pressa kostnaderna för användarna menar vi att Lantmäteriverket bör öka konkurrensutsättningen av sin verksamhet. All informationsutveckling som inte uppenbart kan ske mer kostnadseffektivt och rationellt genom ajourhållning vid källan eller i egen regi bör upphandlas i konkurrens.

Vi kan utifrån användarnas synpunkter också konstatera att en viktig målsättning bör vara att prissättning och andra villkor för tillhandahållandet, som t.ex. nyttjanderätter, bör bli enklare, tydligare och ge upphov till mindre transaktionskostnader. Ett användarperspektiv behöver få ökat genomslag inte bara inom informationsutvecklingen, utan även vad gäller formerna för tillhandahållandet. Arbetet för att förbättra kopplingen mellan användarnytta och pris måste fortsätta.

Ett viktigt mål för Lantmäteriverkets informationsförsörjning – och en nödvändig förutsättning för användningsanpassning av den grundläggande informationen – är att etablera ett heltäckande och kostnadseffektivt system för ajourhållning av grundläggande data. Inom området geografisk information är förutsättningarna för att uppnå en rationell ajourhållning enligt principen ajourhållning vid källan osäkra och en sammanhållen plan för hur grunddata skall hållas aktuella saknas. Vi redovisar i kapitel 9 vår syn på nuläge och utvecklingsbehov inom ajourhållningen.

Ytterligare utvecklad användningsanpassning av data och tillhandahållande ställer höga krav på samspelet mellan Lantmäteriverket och användarna. Det måste finnas väl fungerande mekanismer för att ge användarna kunskap om vilka frågor som aktualiseras i Lantmäteriverkets informationsutveckling för att överföra användarnas behov och önskemål till Lantmäteriverket och för att på ett tydligt sätt hantera prioriteringar mellan dessa behov. Vi lämnar i kapitel 9 förslag avsedda att skapa öppna och strukturerade processer för förvaltning och utveckling av grundläggande data som främjar användarinflytande.

En särskild styrka i den svenska informationsinfrastrukturen är att ansvaret för fastighetsinformation och geografisk information hanteras samlat av Lantmäteriverket och inte är uppdelat på olika organ. Vi menar att denna fördel bör utnyttjas på ett mer systematiskt sätt av Lantmäteriverket och att utvecklingen av integrerade produkter, gemensamma principer för prissättningen och gemensamma metoder för lagring av data bör drivas aktivt. Ett led i denna utveckling som också främjar ett mer användarinriktat och flexibelt utnyttjande av data är den objektrelatering av databaserna som Lantmäteriverket förbereder.

Användarna av Lantmäteriverkets grundläggande geografiska information har i växande utsträckning behov av att använda geografiska data från olika dataproducenter. Användarna möter i sådana situationer ofta svårigheter på grund av att data inte är standardiserade, inte ligger i samma referenssystem, inte tillhandahålls på samma villkor eller inte beskrivs och kvalitetsdeklarerar på ett enhetligt sätt. En väl fungerande metadatatjänst för geografiska data saknas också fortfarande. Många av dessa problem kan lösas genom en ökad samverkan och samordning mellan de aktörer som ansvarar för olika delar av den nationella informationsinfrastrukturen. Ett tydligt samordningsansvar inom området och fasta former för samverkan saknas dock.

Vi ser det som angeläget att uppnå denna samverkan. Detta är viktigt också för att kunna etablera ajourhållningslösningar som bygger på principen om ajourhållning vid källan. I kapitel 9 föreslår vi att Lantmäteriverket skall få en samordningsroll i frågor som rör informationsinfrastrukturen för geografiska data och att ett Geodataråd skall inrättas vid verket för att stödja samordningsuppgiften.

Den nationella informationsinfrastrukturen kommer inom allt fler områden att växa samman med den europeiska, vilket är en viktig förutsättning för användning och tillämpningar som kräver sömlösa data över nationsgränserna. Sammanflätningen mellan den nationella och den europeiska informationsinfrastrukturen förutsätter i sin tur utveckling, anpassning och samordnade insatser på det nationella planet. Ett mål för det statliga lantmäteriet bör vara att i samverkan med andra nationella aktörer uppnå den integration av den svenska och den europeiska informationsinfrastrukturen för geografiska data som bl.a. EU:s INSPIRE-initiativ syftar till.

Vi menar också att den ökade samverkan inom framförallt EU-området bör utnyttjas aktivt av Lantmäteriverket för att kunna dra ökad nytta av erfarenheter hos systemmyndigheter i andra länder, för att göra systematiska jämförelser (bench-marking) och för att samverka konkret kring utvecklings- och produktionsinsatser av gemensamt intresse. Ett aktivt förhållningssätt inom det europeiska samarbetet ökar också förutsättningarna för tjänsteexport inom lantmäteriområdet. Vi har fått uppfattningen att Lantmäteriverket har en stark ställning i det europeiska samarbetet. Vi menar att denna roll bör kunna utvecklas ytterligare och i ökad utsträckning målsättas, följas upp och stödas av regeringen.

Vi vill slutligen understryka att ökad användning och dito nyttoeffekter måste vila på en väl avvägd arbetsfördelning och ett väl fungerande samspel mellan Lantmäteriverket och en privat marknad för informationstjänster.

Våra förslag i kapitel 10 är avsedda att forma ett offentligt åtagande som minskar risken för konkurrensnedvridningar och andra marknadshämmande effekter samt ger Lantmäteriverket en tydligare roll för att främja informationsmarknaden. Samtidigt syftar vår avgränsning av det offentliga åtagandet till att bibehålla en roll för Lantmäteriverket inom strategiska områden där vi bedömt att marknaden inte förmår täcka samhällets hela behov.

7.4.8 Verksamhetsgren Uppdrag

Med denna verksamhetsgren avser vi den uppdragsverksamhet som idag bedrivs inom Lantmäteriverkets uppdragsdivision Metria. Uppdragsverksamhet i form av s.k. lokal myndighetservice har vi behandlat ovan under verksamhetsgren Fastighetsindelning.

Vi har konstaterat att de förvaltningspolitiska riktlinjerna har tydliggjorts och skärpts sedan omstruktureringen av det statliga lantmäteriet genomfördes. Myndigheter skall enligt de förvaltningspolitiska riktlinjerna endast bedriva konkurrensutsatt uppdragsverksamhet om det finns särskilda skäl till detta.

Vi har också i utvärderingen av omstruktureringen av det statliga lantmäteriet funnit att den organisatoriska modellen med en uppdragsdivision som utför både externa och interna uppdrag inte varit helt ändamålsenlig. Den organisatoriska och ekonomiska åtskillnaden av uppdragsverksamheten har därigenom inte blivit tillräckligt tydlig och riskerna för korssubventionering kvarstår.

Vidare har vi i utvärderingen konstaterat att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet bedrivs utifrån ett mycket brett mandat som inte innebär några restriktioner för uppdragsverksamhetens inriktning eller omfattning. Detta riskerar att hämma konkurrensen och innovationsförmågan på marknaden för informationstjänster. Vi har funnit flera förhållanden som gör att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet är förenad med potentiella och faktiska konkurrenssnedvridningar och har erfarit att många privata aktörer inte har förtroende för Lantmäteriverkets vilja och förmåga att uppträda konkurrensneutralt. Offentliga aktörer har pekat på att Lantmäteriverkets agerande på marknaden medför en otydlighet i kärnuppgiften.

Mot bakgrund av dessa omständigheter lämnar vi längre fram i betänkandet förslag som syftar till att åstadkomma

- ett tydligare och mer avgränsat uppdragsbemyndigande som bättre överensstämmer med de förvaltningspolitiska riktlinjerna och inriktar uppdragsverksamheten på områden där lantmäteriets kompetens är överlägsen marknadens och som har nära anknytning till Lantmäteriverkets kärnverksamhet,
- en organisation och arbetsfördelning inom Lantmäteriverket som ger en tydlig åtskillnad av den externa uppdragsverksamhet som bedrivs enligt avgiftsförordningens mål om full kostnadstäckning och övriga uppgifter inom verket,

- ett ökat förtroende för Lantmäteriverket som marknadsaktör samt minskad risk för konkurrenssnedvridningar och andra marknadshämmande effekter.

Våra förslag i syfte att uppfylla denna målbild återfinns i kapitel 10.

Det framtida uppdragsbemyndigande som våra överväganden i samma kapitel leder fram till innebär att Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet begränsas till vissa områden. Vi föreslår följande särskilda mål för den kvarvarande uppdragsverksamheten

- att vidga användningen av satellitdata och fjärranalys och utveckla nya tillämpningar till stöd för offentlig och privat verksamhet,
- att genom organisationsövergripande systemlösningar med grundläggande fastighetsinformation och geografisk information öka användningen av grunddata och utveckla den nationella informationsinfrastrukturen,
- att möta Försvarmaktens behov av geografisk informationsteknik och särskilt anpassade data.

Lantmäteriverket kommer också att bedriva uppdragsverksamhet inom ramen för den förlagsverksamhet som bedrivs för de allmänna kartorna. Vi föreslår dock inga särskilda mål för denna del av uppdragsverksamheten.