

PM 2004 RII (Dnr 319-4399/2003)

Lantmäteriutredningens betänkande Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 19 mars 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollat i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson anför följande.

Bakgrund

Lantmäteriutredningen har haft i uppdrag att utreda den statliga lantmåteriverksamhet som bedrivs inom Lantmåteriverket, de länsvisa statliga lantmåterimyndigheterna och det statliga bolaget Swedesurvey AB. I uppdraget har ingått att utvärdera den omstrukturering av det statliga lantmåteriet som ägt rum under andra hälften av 1990-talet. Vidare skulle utredningen lämna förslag rörande den framtida lantmåteriverksamhetens syfte, avgränsning, organisation, verksamhetsformer och finansiering.

Sammanfattningen av utredningens förslag redovisas i *bilaga*. Kortfattat föreslår utredningen följande.

- ? De statliga länsvisa lantmåterimyndigheterna slås samman med Lantmåteriverket till en enda statlig myndighet. Förslaget innebär att en och samma myndighet skall vara både lantmåterimyndighet och svara för en omfattande produktion av grundläggande geografiska data och fastighetsinformation. Vidare skall den nya myndigheten kunna utföra viss uppdragsverksamhet.
- ? Att en lantmåterinämd inrättas fristående från Lantmåteriverket för att utöva tillsyn över både den statliga och de kommunala lantmåterimyndigheterna. Nämnden skulle också ha att besluta om inrättande av kommunala lantmåterimyndigheter.
- ? En lantmåteriförrättning har hittills i sin helhet betraktats som myndighetsutövning. Utredningen föreslår att endast själva förrättningsbeslutet skulle vara att betrakta som myndighetsutövning. Övriga åtgärder såsom utredning, upprättande av karta och markering av gränser bör enligt utredningen kunna upphandlas.
- ? Att Lantmåteriets uppdragsverksamhet, som utförs inom divisionen Metria, bör upphöra bl.a. inom områdena fristående kartografisk verksamhet, flygfoto och fotogrammetri samt mät-service och detaljkartor. Här saknas enligt utredningen motiv för ett offentligt åtagande och verksamheten bör avyttras eller avvecklas.

- ? Att Lantmäteriverket tilldelas ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan och utveckling inom området grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.
- ? Utredningen föreslår att ett Marknads- och Konkurrensråd inrättas vid Lantmäteriverket som ett forum för dialog mellan verket och den privata sektorn.
- ? Utredningen bedömer att prissättningen av grundläggande geografisk information och fastighetsinformationen även fortsättningsvis bör grundas på principen om uttagkostnad samt ett bidrag till förvaltningen av databaserna. Vidare bör priserna på strategiskt valda delar av den geografiska informationen sänkas betydligt för att möjliggöra en ökad användning av informationen.

Remisser

Ärendet har remitterats för synpunkter till gatu- och fastighetsnämnden (GFN) och stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt till stadsledningskontoret.

Gatu- och fastighetsnämnden och *stadsledningskontoret* avstår från att yttra sig över rubricerat ärende.

Stadsbyggnadsnämnden konstaterar att utredningen i första hand behandlar den statliga lantmäteriverksamheten. SbN begränsar därför sitt yttrande till att avse sådana frågor som kan ha betydelse för den kommunala lantmäterimyndigheten i Stockholm och för nämndens ansvar rörande grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Det innebär sammanfattningsvis att SbN:

- ? tillstyrker förslaget om ett nationellt samordningsansvar för Lantmäteriverket inom området grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt om inrättandet av ett Geodataråd och ett Marknads- och Konkurrensråd vid verket, i vilka råd en kommunal representation förutsätts ingå
- ? förordar en statlig lantmäteriorganisation i två myndigheter – utredningen föreslår endast en - och tillstyrker förslaget om en fristående Lantmäterinämnd med uppgiften bl a att utöva tillsyn över den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna
- ? till skillnad från utredningen och i överensstämmelse med vedertagna rättsliga principer hävdar att samtliga moment i en lantmäteriförrättning utgör myndighetsutövning och inte lämpar sig för upphandling
- ? anser att lantmäteriverket i konkurrens med andra även framdeles bör få utföra uppdrag inom flygfoto och fotogrammetri för att bevara kompetensen i landet
- ? att priset på sådan grundläggande geografisk information och fastighetsinformation som härrör från avtalad samverkan med kommunerna bör sättas med beaktande av det högre värde som denna information har inom större tätorter.

Mina synpunkter

Jag instämmer i stadsbyggnadsnämndens yttrande över ovan rubricerat förslag. Det är vedertaget att även handläggningen av ärendet är en del av myndighetsutövandet och skall därför inte lämnas ut på upphandling. Det gäller i synnerhet mot bakgrund av utredningens upprepade betonande av rättssäkerheten i processen.

Fortsättningsvis bör lantmäteriorganisationen organiseras som två myndigheter. En statlig lantmäterimyndighet med ansvar för fastighetsbildningen och ett Lantmäteriverk som svarar för produktionen av grundläggande geografisk information och

fastighetsinformation. Om den statliga lantmäteriverksamheten ändå skulle komma att bedrivas inom en enda myndighet måste det av författningen framgå att det nya Lantmäteriverket är en lantmåterimyndighet även i fastighetsbildningslagens bemärkelse.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 4 mars 2004

KERSTI PY BÖRJESON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis godkänna föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

Vi delar inte promemorians uppfattning om att Lantmäteriets uppdragsverksamhet inom Metria bör finnas kvar. I likhet med Lantmäteriutredningen anser vi att motiv för offentligt åtagande saknas och att uppdragsverksamheten därmed kan avyttras.

I utredningens betänkande föreslås även att upphandling av vissa förrättningsmoment ska möjliggöras. Vi delar utredningens uppfattning om att endast själva förrättningsbeslutet ska betraktas som myndighetsutövning. Övriga åtgärder som ingår i en Lantmäteriförrättning bör kunna upphandlas.

ÄRENDET

Lantmäteriutredningen har haft i uppdrag att utreda den statliga lantmäteriverksamhet som bedrivs inom Lantmäteriverket, de länsvisa statliga 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. Vidare skulle utredningen lämna förslag rörande den framtida lantmäteriverksamhetens syfte, avgränsning, organisation, verksamhetsformer och finansiering. Sammanfattningen av utredningens förslag redovisas i bilaga.

REMISSER

Ärendet har remitterats för synpunkter till gatu- och fastighetsnämnden (GFN) och stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt till stadsledningskontoret. Gatu- och fastighetsnämnden och stadsledningskontoret avstår från att yttra sig över rubricerat ärende.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 19 februari 2004 att överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 23 januari 2004, har i huvudsak följande lydelse.

En statlig lantmäterimyndighet

Utredningen föreslår att de statliga länsvisa lantmäterimyndigheterna slås samman med Lantmäteriverket till en enda statlig myndighet.

Förslaget innebär att en och samma myndighet skall vara både lantmäterimyndighet och svara för en omfattande produktion av grundläggande geografiska data och fastighetsinformation. Vidare skall den nya myndigheten kunna utföra viss uppdragsverksamhet. Samtidigt har utredning lagt ned mycket möda på att begränsa lantmäterimyndighetens möjlighet att utföra ens de enklaste lantmåteritekniska åtgärder som behövs i stadsbyggnadsprocessen. Om denna snäva ram för lantmäterimyndighetens uppgifter skall gälla, vilket för övrigt måste ifrågasättas av effektivitetsskäl, anser kontoret att den statliga lantmäteriverksamheten bör organiseras i två myndigheter - en statlig lantmäterimyndighet med ansvar för fastighetsbildningen och ett Lantmäteriverk som svara för produktionen av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Om den statliga lantmäteriverksamheten ändå skulle komma att bedrivas inom en enda myndighet måste det av författning framgå att det nya Lantmäteriverket är lantmäterimyndighet även i fastighetsbildningslagens bemärkelse.

En lantmåterinämnd för tillsyn

Utredningen föreslår att en lantmåterinämnd inrättas fristående från Lantmåteriverket för att utöva tillsyn över både den statliga och de kommunala lantmåterimyndigheterna. Nämnden skulle också ha att besluta om inrättande av kommunala lantmåterimyndigheter.

Kontoret tillstyrker den föreslagna lantmåterinämnden. Om kontorets förslag att dela upp den statliga lantmåteriverksamheten på två organisationer kan måhända nämndens uppgifter med tillsyn m m i stället läggas på det centrala Lantmåteriverket. Kontoret vill understryka att de kommunala lantmåterimyndigheterna även framdeles måste få tillgång till råd, stöd och utbildning från Lantmåteriverket på samma villkor som den statliga lantmåteriverksamheten.

Upphandling av vissa förrättningsmoment

En lantmäteriförrättning har hittills i sin helhet betraktats som myndighetsutövning. Utredningen föreslår att endast själva förrättningsbeslutet skulle vara att betrakta som myndighetsutövning. Övriga åtgärder såsom utredning, upprättande av karta och markering av gränser bör enligt utredningen kunna upphandlas. Bland skälen nämns att en sådan uppdelning sedan lång tid förekommit genom kommunal medverkan i dessa förrättningsmoment. Ett annat skäl anges vara ökat effektiviseringstryck och lägre kostnader.

Kontoret motsätter sig ett sådant synsätt och konstaterar att utredningen inte redovisar några rättsliga grunder för detta bland sina skäl. Synsättet innebär snarare ett avsteg från den vedertagna uppfattningen att även handläggningen som leder fram till ett beslut ingår i begreppet myndighetsutövning. Detta överensstämmer också väl med ställningstaganden i frågan av regering och riksdag under 1990-talet. Kontoret anser därför att alla åtgärder inom lantmäteriförrättningens ram - med den rättsverkan dessa faktiskt har - bör betraktas som myndighetsutövning. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av utredningens upprepade betonande av rättssäkerheten i processen. Den omständigheten att det sedan länge förekommit en lagreglerad kommunal förrättningsmedverkan talar inte heller för, som utredningen anser, att åtgärderna lika gärna kan handlas upp. Denna kommunala medverkan sker med en organisation som även i övrigt utför myndighetsmätning inom det regelverk som plan- och bygglagen ställer upp. Detta kan inte likställas med att handla upp dessas åtgärder på den öppna marknaden. En "privatisering" av vissa förrättningsmoment lär dessutom vara mindre förmånlig när det gäller mervärdesskatt. Det skulle tvärt emot utredningens avsikt göra kostnaderna högre för sakägaren så som skett med lägeskontroller i samband med bygglov. Det är också tveklöst från skaderättslig synpunkt. För åtgärder som utförs under myndighetsansvar gäller särskilda regler som håller sakägaren skadeslös vid fel i myndighetsutövningen. Om enskilda konsulter gör fel torde det få regleras i annan ordning.

Lantmäteriets uppdragsverksamhet

Utredningen föreslår att Lantmäteriets uppdragsverksamhet, som utförs inom divisionen Metria, bör upphöra bli inom områdena fristående kartografisk verksamhet, flygfoto och fotogrammetri samt mätservice och detaljkartor. Här saknas enligt utredningen motiv för ett offentligt åtagande och verksamheten bör avyttras eller avvecklas.

Kontoret medverkar i ett samarbetsprojekt mellan lantmäteriet och kommunerna i Stockholms län rörande en länstäckande översiktskarta. Denna typ av samverkan stöds också av utredningen. För lantmäteriets del i detta samarbete svarar den organisation som arbetar med fristående kartografisk verksamhet. Här finns en risk att detta samarbetsprojekt inte kan fortsätta till men för länets kommuner om inte lantmäteriet får bedriva denna typ av verksamhet.

Kontoret känner vidare en oro för vad en avveckling av verksamheten som rör flygfoto och fotogrammetri kan komma att innebära. Som utredningen redovisar har de senaste årens hårda konkurrens på denna marknad inneburit en kraftig utslagning av svenska och nordiska konsultföretag. Verksamheten med flygfoto och fotogrammetri utgör en viktig grundfunktion för kommunernas datainsamling och det skulle vara mycket olyckligt om kompetens och resurser inom området helt försvann från svenska företag och myndigheter. Kontoret upphandlar givetvis denna typ av uppdrag och har under åren anlitat såväl Metria som privata konsultföretag. Erfarenheterna av de privata uppdragstagarna har dock tyvärr blivit allt sämre. Kontoret har drabbats såväl av att företag gått i konkurs (trots seriositetskontroll) som av årslång leveransförsening trots hårt bindande avtal med kraftiga vitesbelopp. Grannkommunerna i regionen har gjort liknande erfarenheter. Metrias närvaro på marknaden har därför känts som en garanti för att den privata konsultmarknaden inte kan behandla kommunala kunder hur som helst. Det skulle mot denna bakgrund vara olyckligt om inte det statliga lantmäteriet genom Metria skulle tillåtas verka på denna marknad i konkurrens med övriga aktörer.

Lantmäteriverkets samordningsansvar för geodata

Utredningen föreslår att Lantmäteriverket tilldelas ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan och utveckling inom området grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. För att bereda frågor i anslutning till denna samordningsroll och för att ta fram en nationell strategisk plan för informationsutvecklingen inom området föreslås att ett Geodataråd inrättas vid Lantmäteriverket.

Kontoret vill, bl a mot bakgrund av det samarbete som redan sker inom Stockholms län, betona möjligheterna till samverkan mellan lantmäteriet och kommunerna. Källan till den mest efterfrågade informationen är i de flesta fall kommunerna. Det gäller information om adresser, fastigheter, byggnader, vägar, markanvändning, anläggningar m m inom tätorterna. Kontoret ser det som naturligt att lantmäteriet är navet i ett system för datainsamling och leveranser och välkomnar den starkare samordningsroll som föreslås för Lantmäteriverket. Funktionen med ett Geodataråd för samordning är något som länge saknats och som enligt kontoret kan få en viktig roll framöver. Den kommunala representationen i rådet bör företräda både producent- och konsumentrollen hos kommunerna.

Marknads- och Konkurrensråd

Utredningen föreslår att ett Marknads- och Konkurrensråd inrättas vid Lantmäteriverket som ett forum för dialog mellan verket och den privata sektorn.

Kontoret har ingen invändning mot förslaget att inrätta ett sådant råd. Det verkar dock som om kommunernas roll på marknaden som leverantör av grundläggande storskaliga geografiska data helt förbisetts. Kontoret vill därför understryka att rådet, som utredningen också konstaterat, inte får utvecklas till ett organ för konkurrensbegränsande marknadsuppdelning mellan Lantmäteriverket och medverkande privata aktörer. Misstankar om detta från kommunernas sida kan säkrast undanröjas genom en kommunal representation även i detta råd.

Principer för prissättning

Utredningen bedömer att prissättningen av grundläggande geografisk information och fastighetsinformationen även fortsättningsvis bör grundas på principen om uttagskostnad samt ett bidrag till förvaltningen av databaserna. Vidare bör priserna på strategiskt valda delar av den geografiska informationen sänkas betydligt för att möjliggöra en ökad användning av informationen.

Kontoret, som utan invändningar delar utredningens förslag till principer, kan konstatera att debatten om prissättningen på geografiska data är densamma som i tidigare utredning på området under 1970- och 1980-talet. Som användare önskar man helst att data skall vara en fri nytthet och som producent vill man få intäkter som räcker till för att hålla databaserna aktuella och helst också till att utveckla dem. Vad som helt verkar glömmas bort från användarnas sida är att tillgången till geografiska data bidrar till att rationalisera övrig verksamhet. Kostnads-nyttorelationer på åtminstone 1-3 har under årens lopp redovisats i åtskilliga utredningar. Det bör rimligen innebära att den som behöver geografiska data inte behöver tveka inför priset förutsatt att man är beredd att ta ut rationaliseringsvinsten. För stadsbyggnadskontorets del har detta inneburit att personalen inom området stadsmätning och geografisk information kunnat mer än halveras sedan början av 1990-talet.

Stockholms stad befinner sig både i användarrollen och i producentrollen. Stadsbyggnadskontorets tyngdpunkt ligger dock på producentsidan. Stadens regelverk innebär att kontorets geografiska data är en fri nytthet för stadens förvaltningar medan stadens bolag och externa användare får betala enligt taxa. När det gäller prissättningen på lantmäteriets geografiska information och fastighetsinformation måste de samarbetsavtal som tecknats mellan kommunerna – däribland Stockholms stad – och Lantmäteriverket beaktas. Avtalen innebär att kommunerna i utbyte mot leverans av data från källan får del i lantmäteriets försäljningsintäkter. Kontoret delar uppfattningen att intäkterna kan ökas genom strategiska prissänkningar till nytta för alla parter. Det material som kommunerna levererar t ex avseende Stockholms stad betingar emellertid på grund av geometrisk noggrannhet och aktualitet ett helt annat marknadsvärde än

det som gäller för fastighetskartan på landet. Det är därför kontorets uppfattning att prissättning från lantmäteriets sida måste differentieras så att inte högkvalitativa data prisdumpas och kommunerna går miste om nödvändiga intäkter. Kontoret har funnit gehör för en sådan uppfattning i samband med att avtal om samverkan kring den nationella digitala registerkartan tecknades.

Slutligen vill kontoret peka på att den framtida utvecklingen inom området geografisk information är beroende av övergången till objektorientering. Samma utveckling pågår inom stadsbyggnadskontoret. Kostnaderna för uppbyggnaden av lantmäteriets objektorienterade databaser har av utredningen uppskattats till 300-500 mnkr. Denna utvecklingsinsats synes sakna finansiering i utredningens förslag.

Sammanfattning av Lantmäteriutredningens betänkande Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta

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.
- ? Lantmåteritaxan 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 omstruktureringens kostnaderna hamnade kring 170 mnkr och under den utdragna omstruktureringensperioden 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 handläggningstider 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 samhällsekonomiska 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 fastighetsinformation. Mycket i förväntade 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.

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 konkurrenssnedvidande effekter förknippade med Lantmäteriverkets uppdragsverksamhet.

Sammanfattande om måluppfyllelse och möjliga lärdomar

? 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.

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.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

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.

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.

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. Organisationens utformning skall 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 samverkan 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 konkurrenssnedvridningar 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 uppdragsverksamheten, 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 informationssystemstrukturen. Inanslutning 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 uttagkostnad 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 fastighetsinformation och indirekta användare genom inskrivningsväsendet.

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

Genomförande

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

Överföringen av huvudmannaskapet 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 rättssäkerhet inom fastighetsbildningen. Enmyndighetsmodellen och den nya organisationen ökar flexibiliteten i resursutnyttjandet, förbättrar förutsättningarna för nationell enhetlighet och ger tydligare ansvar för myndigheten. Möjligheten 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 samhällsekonomiska effekter genom främst följande faktorer:

- användningen av den grundläggande informationen ökar med ökad samhällsnytta som följd,
- ökad konkurrensneutralitet och ökat marknadsutrymme ger högre effektivitet och ökad tillväxt,
- utvecklingen av geografisk informationsteknik stimuleras och bidrar till rationaliseringar, effektiviseringar samt högre kvalitet inom en rad sektorer i samhället,
- transaktionskostnader på grund av otydligheter och misstänksamhet minskar,
- samordningen av den nationella informationsinfrastrukturen inom geodataområdet förbättras,
- processerna för utveckling av den grundläggande informationen blir mer effektiva och transparenta vilket ger förbättrade villkor för användarinflytande och statsmakternas insyn och styrning, samt
- förutsättningar för ytterligare rationaliseringar och sänkta priser inom förrättningsverksamheten skapas.