

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.registrator@regeringskansliet.se

SKR2024/00266
LM2024/008913
2024-03-13


Hemställan om stärkta förutsättningar för utveckling och användning av ett nationellt handläggningsstöd för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige

Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Regioner (hädanefter benämnt SKR), lyfter fram behovet av stärkta rättsliga och ekonomiska förutsättningar att samarbeta mellan statliga och kommunala myndigheter avseende användningen av ett gemensamt tekniskt stöd i svensk fastighetsbildningsverksamhet. Detta för att svara upp mot en effektiv samhällsbyggnadsprocess som är grundläggande för en väl fungerande samhällsekonomi, bidra till en god samhällsekonomisk hantering av offentliga medel samt möta de ökade krav på säkerhet och informationssäkerhet till följd av det förändrade säkerhetsläget.

Lantmäteriet och SKR hemställer därmed om följande:


- Ett uppdrag till Lantmäteriet att utveckla och tillhandahålla ett tekniskt stöd för fastighetsbildningsverksamheten till samtliga lantmäterimyndigheter.
- Fullständigt finansiellt anslag för ovanstående för att rättsligt möjliggöra för alla lantmäterimyndigheter att använda det tekniska stöd Lantmäteriet utvecklar.

Skälen för hemställan redovisas i den bifogade promemorian.



Susanne Ås-Sivborg

Generaldirektör, Lantmäteriet



Anders Henriksson

Ordf. Sveriges Kommuner och Regioner

PROMEMORIA

Sammanfattning

Fastighetsbildningsverksamheten i Sverige utgör en mycket viktig del av samhällsbyggnadsprocessen och är grundläggande för att säkerställa ett uppdaterat fastighetsregister som i sig utgör en grund en väl fungerande samhällsekonomi.

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna (hädanefter benämnda KLM) har idag ett gemensamt tekniskt stöd vilket främjar en ändamålsenlig fastighetsbildningsprocess och bidrar till en likvärdig och rättssäker behandling av sakägare i hela landet. Vidare ger det goda förutsättningar för ett nationellt fastighetsregister med god kvalitet och en registerkarta som överensstämmer med de beslut som ligger till grund för registren.

Lantmäteriet utvecklar ett nytt digitalt stöd för fastighetsbildning då befintligt systemstöd nått slutet av sin livscykel. Lantmäteriet och de 40 befintliga KLM har tillsammans och med stöd av SKR under flera års tid arbetat för att finna möjliga lösningar för ett gemensamt tekniskt stöd men konstaterar att det saknas rättsliga och ekonomiska förutsättningar.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär ett gemensamt nytt stöd för handläggning ett effektivt utnyttjande av offentliga medel vilket utreddes av Ernst & Young (EY) under 2020¹. Utveckling av ett nytt tekniskt handläggningsstöd är omfattande och komplex. Nuvarande finansiella förutsättningar innebär att kostnaderna för utvecklingen av stödet ska belasta Lantmäteriets resultaträkning under 3–5 år i kommande förvaltning, enligt Ekonomistyrningsverkets avskrivningsregler. Lantmäteriet, SKR och KLM bedömer att det inte är rimligt att det nuvarande kundkollektivet ska bära den totala kostnaden utvecklingen medför, då nyttan av utvecklingen faller ut över en längre tid. Med rätt rättsliga och finansiella förutsättningar kan de 41 lantmäterimyndigheterna använda ett gemensamt tekniskt stöd.

Med ett gemensamt stöd kommer handläggningen av fastighetsbildningsärenden att ske med samma stödjande och styrande regelverk. Regelverket finns dels inbyggt i handläggningsstödet som ett stöd till processen och dels i form av kontroller av information inför uppdateringen av fastighetsregistret. Detta skapar förutsättningar för bättre datakvalitet. Dessutom skapas möjligheter för gemensam digitalisering och automatisering av delar av handläggningsprocessen.

Ur ett informationssäkerhetsperspektiv är ett gemensamt stöd eftersträvansvärt då det ger bättre förutsättningar att möta de ökande och föränderliga krav som ställs. Informationssäkerhetsperspektivet har aktualiserats i allt högre grad den senaste tiden i takt med det förändrade och försämrade säkerhetsläget i Sverige.

¹ EY, 2020, *Utredning nytt stöd för handläggning till Kommunala lantmäterimyndigheter*

Med ovan som grund hemställer Lantmäteriet och SKR om fullständigt finansiellt anslag för att rättsligt möjliggöra för alla lantmäterimyndigheter att använda det tekniska stöd Lantmäteriet utvecklar.

Bakgrund

Fastighetsbildning är en myndighetsutövning som utförs inom ramen för den övergripande samhällsbyggnadsprocessen. Huvudmannaskapet är delat mellan stat och kommun där myndighetsutövningen för närvarande utförs av Lantmäteriet i 250 kommuner och av KLM i 40 kommuner.

En väl fungerande fastighetsbildningsverksamhet är avgörande för en effektiv samhällsbyggnadsprocess, och grundläggande för att säkerställa ett uppdaterat fastighetsregister som i sig utgör en grund för en väl fungerande samhällsekonomi. Verksamheten ställer höga krav på kompetens och tekniska stöd.

Lantmäteriet och KLM använder idag samma tekniska stöd för handläggning av fastighetsbildningsärenden. Detta tekniska stöd, som utvecklades under 90-talet, är i slutet av sin livscykel. Leverantörens support på underliggande plattformar upphör under 2026–2027. 2019 påbörjade Lantmäteriet utvecklingen av nytt tekniskt stöd. Utvecklingen av stödet, som är verksamhetskritiskt för att säkerställa myndighetens uppdrag, sker internt av resurser på Lantmäteriet. Den interna utvecklingen görs bland annat för att säkerställa säkerhet i och mellan berörda system, och informationssäkerhet av aktuell information i systemen och i fastighetsregistret.

Lantmäteriet, SKR och KLM har tillsammans utrett möjligheter för Lantmäteriet och KLM att fortsätta ha ett gemensamt tekniskt stöd. Under 2020 utredde EY strategiska möjligheter för att Lantmäteriet ska tillhandahålla det nya tekniska stödet för handläggning till KLM. EY konstaterade framför allt att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär ett gemensamt nytt stöd för handläggning ett effektivt utnyttjande av offentliga medel². Slutsatserna i rapporten låg till grund för beslutet i Lantmäteriets styrelse i april 2021 att fortsätta erbjuda KLM tekniskt stöd.

Under våren 2022 genomfördes enskilda dialoger mellan Lantmäteriet och samtliga KLM för att inleda en avtalsprocess om nya stöd för handläggning. Under processens gång konstaterades att vid ett tillhandahållande till KLM behöver KLM förhålla sig till Lagen om offentlig upphandling, LOU.

Ett omfattande juridiskt utredningsarbete initierades därefter, inom såväl SKR som Lantmäteriet, för att identifiera alternativa möjligheter för tillgång till ett gemensamt tekniskt stöd. Slutsatserna från det juridiska utredningsarbetet låg sedan till grund för ett beslut i Lantmäteriets styrelse i

² EY, 2020, *Utredning nytt stöd för handläggning till Kommunala lantmäterimyndigheter*

juni 2023 om att inleda ett samarbete enligt det så kallade Hamburgundantaget³.

Under hösten 2023 har Lantmäteriet tillsammans med SKR och representanter från KLM arbetat aktivt med att hitta former och omfattning för ett samarbete enligt Hamburgundantaget. Arbetet har resulterat i identifierade områden lämpliga för samverkan samt yttre ramar för samverkan. Vid ett samarbete enligt Hamburgundantaget behöver samtliga samarbetsparter bidra reellt med naturaförpliktelser som ska stå i proportion till dess storlek och nyttjande av stödet. Samarbetsbidragen får inte enbart bestå av kostnadstäckning eller personliga insatser i form av önskemål och feedback på utvecklingen. Utifrån arbetet har konstaterats att ett samarbete enligt Hamburgundantaget inte bedöms vara möjligt. Detta eftersom andelen möjliga personella insatser från KLM, på de områden som identifierats som möjliga att samarbeta inom, är för låg i relation till den totala kostnaden för utveckling av nya tekniska stöd som ska delas mellan parterna.

Till slut har Lantmäteriet tillsammans med SKR och representanter från KLM identifierat behovet av förändrade rättsliga förutsättningar och möjligheter till finansiering.

Juridiska förutsättningar

I Lantmäteriets instruktion 12§ 11 pkt framgår att myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet om verksamheten omfattar tekniskt handläggningsstöd i förrättningsprocessen. För att klargöra och stärka tillgången till tekniskt stöd till svensk fastighetsbildningsverksamhet behöver Lantmäteriet ett uppdrag att utveckla ett tekniskt stöd till svensk fastighetsbildningsverksamhet och som tydliggör att stödet ska tillhandahållas KLM.

Lantmäteriet är även beredskapsmyndighet och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Myndigheten ska vidare verka för att bland annat kommuner som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden, och ska särskilt beakta behovet av säkerhet och komparabilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete.

I lagen (1995:1393) om kommunala lantmäterimyndigheter 2§ 5pkt framgår att för att kommunen ska få tillstånd av regeringen krävs att myndighetens informationssystem kommer få sådan teknisk standard som säkerställer informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

I lagstiftningen finns reglerat hur samverkan mellan statliga myndigheter (förvaltningslagen) kan ske respektive hur samverkan mellan kommuner kan ske (kommunallagen). Motsvarande möjlighet att samverka mellan statlig myndighet och kommun har inte kunnat identifieras i lagstiftningen.

³ 3 kap. 17–18 §§ LOU. Prop. 2015/16:195 s. 400–402.

Kommunerna behöver förhålla sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) för att få tillgång till tekniska stöd. Det finns undantag från upphandlingsplikten som är reglerade i 3 kap. LOU, bland annat det så kallade Hamburgundantaget. För att undantaget ska vara tillämpligt ska det vara fråga om ett samarbete och inte köp av tjänster. Utifrån de förutsättningar som finns i aktuellt fall bedöms dock inte kravet kunna uppfyllas.

Givet ovanstående problembeskrivning finns behov av att genom finansiellt anslag skapa rättsliga möjligheter så att KLM kan använda det stöd som utvecklas av Lantmäteriet utan att det strider mot LOU.

Finansiella förutsättningar

Lantmäteriet och KLM har samma myndighetsuppdrag avseende fastighetsbildningsverksamheten men verkar i olika geografiska områden. De finansiella förutsättningarna för Lantmäteriet och KLM att bära kostnaderna för utveckling och förvaltning av ett gemensamt tekniskt stöd är olika. Förutsättningarna skiljer sig även åt mellan olika KLM.

Kostnaderna för utveckling av ett nytt tekniskt stöd har hittills uteslutande finansierats av Lantmäteriet med intäkter från fastighetsbildningsverksamheten. För Lantmäteriet gäller att utgifter för utveckling som är av väsentligt värde för myndighetens verksamhet under kommande år skall tas upp som immateriell anläggningstillgång. I och med utvecklingen av ett nytt tekniskt stöd skapas en immateriell anläggningstillgång som ska aktiveras. Med aktivering avses att utvecklingen i huvudsak finansieras genom att lån tas hos Riksgäldskontoret och att utgiften belastar balansräkningen. Kostnaden, avskrivning och ränta, fördelas sedan i resultaträkningen under ca 3–5 år i kommande förvaltning. Lantmäteriet har under vissa förutsättningar möjlighet att behålla och använda ekonomiskt överskott som över tid skapats inom fastighetsbildningsverksamheten för att finansiera verksamhetens utvecklingsinsatser.

KLM har hittills inte finansierat någon del av utvecklingen av nytt handlägningsstöd eftersom möjligheten för KLM att använda stödet inte har varit klarlagd. KLM har inga eller mycket begränsade möjligheter att behålla ett överskott från fastighetsbildningsverksamheten för att finansiera en utvecklingsinsats. Majoriteten av KLM planerar därför att försöka finansiera utveckling av ett nytt tekniskt stöd genom att äska medel från kommunens totala budget, det vill säga delvis skattemedel. Enstaka KLM har sagt sig undersöka möjligheten att använda sig av fonderade medel hos kommunen.

Kostnader för förvaltning av dagens tekniska stöd delas av Lantmäteriet och KLM, och finansieras av förräntningsintäkter inom respektive verksamhet. För ett nytt stöd måste även förvaltningskostnader hanteras.

Skillnaderna i möjligheterna till finansiering medför en ojämlikhet för medborgarna i Sverige. I kommuner med statlig fastighetsbildnings-

verksamhet finansieras utveckling och förvaltning av tekniska stöd via förrättningsintäkter från de som söker eller berörs av en fastighetsbildningsåtgärd (sakägarkollektivet). I majoriteten av KLM-kommunerna skulle motsvarande kostnader sannolikt behöva hel- eller delfinansieras via skatteintäkter. Förutsättningar för en likvärdig finansiell leverans till medborgarna finns därmed inte.

Konsekvenser av flera tekniska stöd

Konsekvenserna av att KLM inte kan använda Lantmäteriets stöd är att varje KLM självständigt eller i en eller flera gemensamma konstellationer kommer att behöva utveckla och/eller upphandla utveckling och förvaltning av ett eller flera tekniska stöd. De 41 lantmäterimyndigheterna med idag samma tekniska stöd riskerar att i framtiden komma använda två eller sannolikt flera olika tekniska stöd.

Flera stöd riskerar att handläggningen av fastighetsbildningsärenden sker med olika stödjande och styrande regelverk, dels i handläggningsstödet och dels vid uppdateringen av fastighetsregistret. Det innebär sämre förutsättningar för god datakvalitet. Behovet av att till flera aktörer exponera det gränssnitt som utvecklas för att uppdatera fastighetsregistret ökar, vilket även ökar riskerna avseende säkerhet och informationssäkerhet. Exponering av gränssnittet driver även kostnader för utveckling, förvaltning, stöd och support. Dessutom minskar möjligheterna till gemensam digitalisering och automatisering av delar av handläggningsprocessen.

Utveckling av flera stöd påverkar och komplicerar avvecklings- och införandeplaner för befintliga och nya stöd. Det finns en stor risk att tidsperioden med behov av dubbla stöd (nya och gamla) blir längre, vilket ökar den ekonomiska belastningen för berörda lantmäterimyndigheter.

Det finns ett stort behov av att effektivisera handläggningen av fastighetsbildningsärenden och minska handläggningstiden hos såväl Lantmäteriet som hos KLM. Hantering av överlämning av pågående ärenden, vilket sker mellan KLM och Lantmäteriet vid vissa förutsättningar, kompliceras av flera stöd. Möjligheten att på ett effektivt sätt handlägga ärenden hos ny eller annan myndighet i samband med att personal byter arbetsgivare minskar med flera stöd då behovet av introduktion och utbildning ökar. Förutsättningarna för en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen underlättas genom ett bredare nyttjande av gemensamma stöd.

Processen för nytillkomna KLM att få tillgång till tekniska stöd skulle kompliceras. En realisering av Forsöksverksamhetskommitténs förslag om *Forsöksverksamhet i den kommunala sektorns* (SOU 2023:94) förslag om samverkan inom lantmäteriområdet påverkas också av möjligheterna att använda gemensamma stöd.

Sammanfattningsvis innebär flera tekniska stöd ökade säkerhets- och informationssäkerhetsrisker, sämre utnyttjande av offentliga medel och en

ökad belastning för de som finansierar utvecklingskostnaden oavsett om så sker med skattemedel eller förrättningsintäkter. Det finns även risk att enskilda KLM inte har möjlighet att finansiera utveckling av nya tekniska stöd vilket i sig påverkar deras möjlighet att utföra sitt uppdrag.

Möjlig väg fram

Lantmäteriet och KLM behöver tydliga juridiska och ekonomiska förutsättningar för att kunna använda samma tekniska stöd i fastighetsbildningsverksamheten och ser gärna en gemensam dialog med uppdragsgivaren kring detta. Formerna för tillgången till stödet behöver vara sådana att lagen om offentlig upphandling inte aktualiseras och ska tillämpas för KLM.

För att uppnå det krävs att Lantmäteriet får ett uppdrag att utveckla ett tekniskt stöd för fastighetsbildningsverksamheten som ska tillhandahållas till samtliga lantmäterimyndigheter, som finansieras i sin helhet genom anslagsmedel både avseende utvecklings- och förvaltningskostnader.

Det finns idag inget motsvarande färdigutvecklat tekniskt stöd att upphandla på den privata marknaden. Den konkurrensbegränsande effekt som ett uppdrag till Lantmäteriet skulle innebära kan troligen bedömas som liten med hänsyn till den svenska marknadens storlek och de ekonomiska risker som en potentiell leverantör skulle ställas inför.

Utveckling av ett nytt tekniskt handlägningsstöd är omfattande och komplex och det bedöms inte rimligt att det nuvarande kundkollektivet ska bära den totala kostnaden utvecklingen medför, då nyttan av utvecklingen faller ut över lång tid. Lantmäteriet har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 äskat finansiering för den del av utvecklingskostnaden som utfaller inom budgetperioden 2025-2027. Det utgörs av 75 000 tkr för 2025, 76 000 tkr för 2026 och 52 000 tkr för 2027 för nytt stöd för handläggning.

Budgetäskandet omfattar ungefär hälften av den totala utvecklingskostnaden. För full finansiering kommer det att behövas anslagsmedel för ytterligare utvecklings- och förvaltningskostnader.

Det förslag som lyfts fram, ger stärkta rättsliga och ekonomiska förutsättningar att samarbeta mellan statliga och kommunala myndigheter avseende användningen av ett gemensamt tekniskt stöd i svensk fastighetsbildningsverksamhet. Det skulle svara upp mot en effektiv samhällsbyggnadsprocess som är grundläggande för en väl fungerande samhällsekonomi. Det skulle även bidra till en god samhällsekonomisk hantering av offentliga medel samt ge förutsättningar för att kunna möta de ökade kraven på säkerhet och informationssäkerhet till följd av det förändrade säkerhetsläget. Avslutningsvis skulle bättre förutsättningar för en likvärdig fastighetsbildningsverksamhet i hela Sverige skapas.