

Delat ansvar för fastighetsbildning



DATUM
2017-10-30
ERT DATUM
2017-01-19

DIARIENR
2017/25-5
ER BETECKNING
N2017/00405/SUBT

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen m.m.

Statskontoret fick i januari 2017 i uppdrag av regeringen att utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning. Statskontoret fick också i uppdrag att utreda vilka åtgärder den statliga lantmäterimyndigheten har vidtagit för att komma till rätta med problemet med långa handläggningstider i fastighetsbildningen och bedöma vilken effekt åtgärderna har fått.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Delat ansvar för fastighetsbildning* (2017:18).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets analys av fastighetsbildningen	11
1.1	Fastighetsbildning och hur den är organiserad	11
1.2	Regeringens uppdrag till Statskontoret	12
1.3	Vår tolkning av uppdraget och analysens inriktning	13
1.4	Hur vi har genomfört analysen	16
1.5	Hur vi har disponerat rapporten	17
2	Dagens organisering och ansvarsfördelning	19
2.1	En statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter	20
2.2	Fastighetsbildning är i grunden ett statligt ansvar	22
2.3	Organiseringen är unik i statsförvaltningen	26
2.4	Lantmäteriets organisation och verksamhet	27
2.5	De kommunala lantmäterimyndigheternas organisation och samverkan	30
2.6	Lantmäteriets tillsyn av de kommunala lantmäterimyndigheterna	34
2.7	Råd och stöd till alla lantmäterimyndigheter	36
3	Ärenden inom fastighetsbildningen	41
3.1	Lantmäteriförrättningens olika moment	41
3.2	Lantmäterimyndigheternas ärenden	43
3.3	Vissa skillnader i ärendenas svårighetsgrad	47
3.4	Vissa ärenden prioriteras framför andra	53
3.5	Överlämnade ärenden från kommunerna till staten	54
4	Finansiering av verksamheten	57
4.1	Tvingande avgifter i fastighetsbildningen	57
4.2	Myndigheterna har olika villkor för avgiftssättningen	58
4.3	Lantmäteriets finansiering och ekonomi	60
4.4	De kommunala lantmäterimyndigheternas finansiering och ekonomi	64
5	Kompetens, arbetssätt och rutiner	67
5.1	Användningen av de tillgängliga resurserna	68
5.2	Kompetensförsörjningen är ett stort problem	72
5.3	Förändrade sätt att arbeta i Lantmäteriet	78
5.4	Andra arbetssätt är möjliga i kommunerna	84
5.5	Gemensamt arbete för kvalitet och enhetlig rättstillämpning	86
6	Handläggningstiderna i fastighetsbildningen	89
6.1	Regeringens förväntningar på handläggningen	90
6.2	Lantmäterimyndigheternas mål för handläggningstid	92
6.3	Handläggningstiderna varierar mycket	93
6.4	Ärendena ligger ofta orörda i långa perioder	98
6.5	Antalet äldre ärenden ska minska	100
6.6	Lantmäteriet kan inte nå regeringens mål i tid	102

7	Slutsatser och förslag om Lantmäteriets åtgärder för kortare handläggningstider	105
7.1	Åtgärderna och deras effekter hittills	105
7.2	Förklaringar till varför effekterna dröjer	107
7.3	Lantmäteriets fortsatta förändringsarbete	110
8	Slutsatser och förslag om organiseringen av fastighetsbildningen	117
8.1	Statskontorets övergripande slutsats	117
8.2	För- och nackdelar med organiseringen	117
8.3	Svårt att uppnå kraven på en effektiv och enhetlig fastighetsbildning	121
8.4	Brist på information om den samlade verksamheten	124
8.5	Förslag till regeringen	125
	Referenslista	127
Bilaga		
1	Regeringsuppdrag	131

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet. Statskontoret har också utrett vilka åtgärder som Lantmäteriet har genomfört för att förkorta handläggningstiderna och vilken effekt åtgärderna har fått.

Fastighetsbildning är myndighetsutövning

Fastighetsbildning är myndighetsutövning som bland annat handlar om att bilda nya fastigheter, ändra fastighetsgränser och skapa rättigheter som exempelvis servitut eller ledningsrätt. Sådana åtgärder behövs för att bland annat bygga ut infrastruktur eller bygga nya bostäder. Genom en förrättning utreder lantmäterimyndigheten om det är juridiskt och praktiskt möjligt att genomföra den åtgärd som fastighetsägaren eller sakägaren vill ha utförd. Sakägaren ska betala en avgift för handläggningen. Priset beror på den tid som lantmäterimyndigheten har lagt ner på ärendet och de taxor som den använder.

Lantmäterimyndigheterna utför tillsammans närmare 20 000 förrättningar varje år. Lantmäteriet ansvarar för drygt 70 procent av dessa. Under 2016 hade lantmäterimyndigheterna totalt 885 miljoner kronor i intäkter från förrättningarna.

Organiseringen är unik och medför risk för rollkonflikter

Fastighetsbildning är i grunden ett statligt ansvar, men regeringen har gett 39 kommuner tillstånd att inrätta en egen lantmäterimyndighet. För att få tillstånd ska kommunen uppfylla vissa villkor i lag. Som lantmäterimyndigheter utför staten och kommunerna en närmast identisk verksamhet men inom olika geografiska områden. På så sätt är organiseringen unik i statsförvaltningen.

Organiseringen innebär att Lantmäteriet har flera uppgifter och där vissa kan innebära risk för rollkonflikter. Utöver att genomföra förrättningar ger Lantmäteriet stöd till hela verksamheten och har tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Myndigheten yttrar sig som enda remissinstans också över ansökningar från kommuner som vill bilda en egen lantmäterimyndighet.

Långa handläggningstider i fastighetsbildningen

Långa handläggningstider i fastighetsbildningen kan leda till att viktiga samhällsprocesser som är beroende av lantmäterimyndigheternas beslut tar längre tid. Lantmäteriet har de senaste åren fått allt större problem med långa handläggningstider. De enklaste ärendena tar för närvarande myndigheten i genomsnitt 27 veckor att

handläggas och de svåraste 169 veckor. Men under merparten av handläggningstiden ligger ärendet stilla i kö eller i väntan på någon åtgärd.

De samlade personalresurserna utnyttjas inte effektivt

Statskontoret bedömer att organiseringen medför att de samlade personalresurserna i fastighetsbildningen inte utnyttjas effektivt. Det delade huvudmannskapet bidrar till inlåsning av resurser, men också till konkurrens om personal. Problemet har blivit mer påtagligt i och med att det är brist på lantmätare. Vissa lantmäterimyndigheter har stora ärendebalanser, men det finns ingen möjlighet att överföra ärenden mellan myndigheterna. Lantmäteriet har däremot möjlighet att fördela ärenden mellan sina kontor för att använda resurserna effektivt.

Sakägare behandlas inte lika i prissättningen

Statskontoret bedömer att organiseringen bidrar till att sakägare inte behandlas på ett enhetligt eller likvärdigt sätt, särskilt när det gäller det pris de betalar för förrättningen. Det beror också på att regeringen tillåter de kommunala lantmäterimyndigheterna att ta ut lägre avgifter än de som Lantmäteriet har beslutat ska gälla. Statskontoret föreslår därför att regeringen skapar förutsättningar för en mer enhetlig prissättning i förrättningsverksamheten.

Statskontoret bedömer däremot att det finns goda förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning genom lantmäterimyndigheternas gemensamma stöd och verktyg samt rutiner för att återkommande granska kvaliteten i ett urval av förrättningsbeslut.

Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningen är otydligt

Lantmäteriet har ett övergripande ansvar för fastighetsbildningen och ska verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet. Lantmäteriet bistår sedan länge hela verksamheten med olika typer av stöd, till exempel it-stöd för handläggningen och fastighetsrättsligt stöd, men har tvingats dra ner på stödet som en följd av bristen på personal. Det är inte tydligt vad stödet ska innehålla och vad Lantmäteriet respektive kommunerna ska finansiera, vilket leder till förhandlingar om detta. Statskontoret föreslår att regeringen tydliggör det statliga ansvaret för fastighetsbildningen och vad det innebär för Lantmäteriets stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Kommunala lantmäterimyndigheter fungerar över lag väl

Vad Statskontoret kan bedöma fungerar förrättningsverksamheten i kommunerna över lag väl. I förhållande till Lantmäteriet har de en stabilare och mer erfaren personalstyrka och deras förrättningsbeslut håller ungefär samma kvalitet. För enklare ärenden har de i genomsnitt också något kortare handläggningstider än Lantmäteriet.

Kommuner med egen lantmäterimyndighet anser att de får en bättre samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen och att deras detaljplaner

blir bättre. Regeringens och riksdagens mål med att tillåta vissa kommuner att inrätta en egen lantmäterimyndighet har därmed i huvudsak uppfyllts.

Kraven för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet har ökat

Sedan 2015 har sex kommuner ansökt om att få bilda en lantmäterimyndighet. Regeringen har hittills prövat och avslagit två av ansökningarna. Besluten kan tolkas som att regeringen anser att Sverige har tillräckligt många kommunala lantmäterimyndigheter för att staten ska kunna upprätthålla verksamhet i hela landet. Regeringen ställer nu högre krav på verksamhetens omfattning och kompetens än tidigare. Det innebär att det finns en skillnad mellan lag och praxis. Statskontoret anser att de förändrade kraven bör återspeglas i lagen och föreslår därför att regeringen tydliggör vilket verksamhetsunderlag och vilken kompetens som krävs för att en kommun ska få inrätta en lantmäterimyndighet.

Brist på information om den samlade verksamhetens resultat

Regeringen har inte tagit en aktiv roll för att styra och följa upp den samlade fastighetsbildningen och har i hög grad överlåtit uppföljningen av den kommunala verksamheten till Lantmäteriet. Därför saknas det information om den samlade verksamhetens resultat och effektivitet. Transparensen i den kommunalt bedrivna verksamheten är generellt sett lägre än i den statliga. De kommunala lantmäterimyndigheterna blir sällan föremål för tillsyn och resultaten från tillsynen presenteras endast översiktligt. Sammantaget blir det därför svårt att bedöma hur de enskilda myndigheterna fullgör sitt uppdrag.

De kommunala lantmäterimyndigheternas tillstånd är förenat med villkor. Därför bedömer Statskontoret att regeringen kan ställa krav på att de redovisar och återrapporterar verksamhetens resultat. Statskontoret föreslår därför att regeringen utvecklar resultatstyrningen och tydliggör Lantmäteriets ansvar för uppföljning och de kommunala lantmäterimyndigheternas ansvar för återrapportering.

Många åtgärder men ännu ingen effekt på handläggningstiderna

Lantmäteriet har genom sitt förändringsarbete de senaste fem åren genomfört många åtgärder för att bland annat utnyttja personalresurserna mer effektivt och att få en mer enhetlig behandling av sakägare. Några av de viktigare åtgärderna är produktionsutjämning samt ett teambaserat och processinriktat sätt att arbeta. De nya arbetssätten har ännu inte fått fullt genomslag i organisationen.

Statskontorets bedömer att Lantmäteriets åtgärder har varit både nödvändiga och relevanta, men de har inte varit tillräckligt kraftfullt inriktade på att förkorta handläggningstiderna. Än så länge har åtgärderna heller inte gett några märkbara effekter på handläggningstiderna. Under första halvåret 2017 har handläggningstiderna snarare blivit längre. Men ärenden som gäller nya bostäder har kortare handläggningstid än genomsnittet eftersom de ofta får förtur.

Lantmäteriet bedömer att de till i juli 2018 inte kommer att kunna nå regeringens mål på högst 40 veckors handläggningstid i genomsnitt för ärenden som har inkommit de senaste fem åren. Däremot bedömer Lantmäteriet att målet kan överträffas till i slutet av 2019 när myndigheten har genomfört de drygt 30 åtgärder som de redovisade till regeringen i maj.

Flera förklaringar till varför effekterna dröjer

En förklaring till de långa handläggningstiderna är att Lantmäteriet har brist på förrättningslantmätare och särskilt sådana med erfarenhet. Andra förklaringar till varför effekterna dröjer är att Lantmäteriet inte har styrt verksamheten och förändringsarbetet tillräckligt sammanhållet.

Fram till för ett par år sedan hade myndigheten inte tillräcklig kontroll över sina förrättningsärenden och har därutöver ställt för låga krav på att de ska handläggas aktivt. Ärenden har kunnat ligga orörda under långa perioder och myndigheten har fortfarande många äldre ärenden liggande som de nu försöker avsluta. Statskontoret föreslår att Lantmäteriet sätter ett tydligt mål för när myndigheten ska ha slutfört samtliga ärenden som är äldre än fem år.

Verksamhetsutvecklingen inom fastighetsbildningen har också varit relativt lågt prioriterad av Lantmäteriets ledning och startade sent. Verksamheten har därför omoderna it-stöd och ligger efter i digitaliseringen. För att förkorta handläggningstiderna ställer Lantmäteriet nu stor förhoppning till en ökad digitalisering av förrättningsprocessen. Mot bakgrund av de stora risker som brukar finnas med stora it-projekt föreslår Statskontoret att Lantmäteriet tar fram kostnads- och nyttokalkyler samt har väl utvecklade rutiner för att styra och följa upp projekten.

Förändringsarbetet har fått ny kraft men kräver tydlig styrning

Lantmäteriets förändringsarbete har fått ny kraft som en följd av regeringens tydliga krav på kortare handläggningstider. Många nya åtgärder är planerade. Statskontoret kan inte bedöma hur sannolikt det är att Lantmäteriet kan överträffa regeringens mål för handläggningstiden till i slutet av 2019. I sin rapport till regeringen har Lantmäteriet inte gjort det tillräckligt tydligt hur myndigheten kommer att ta sig an det fortsatta arbetet och de presenterade åtgärderna.

Lantmäteriet har haft vissa problem i styrningen av förändringsarbetet hittills. För att nå framgång i myndighetens fortsatta arbete föreslår Statskontoret att Lantmäteriet bland annat pekar ut en tydlig färdriktning med uppföljningsbara mål. De insatser som har störst betydelse för att korta handläggningstiderna bör prioriteras. Större förändringar bör också föregås av en riskanalys och en plan för hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Lantmäteriet bör också utveckla indikatorer för att bättre kunna följa hur de viktigare delarna av förändringsarbetet framskrider och vad de leder till för resultat.

1 Statskontorets analys av fastighetsbildningen

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och flera kommunala lantmäterimyndigheter fungerar. Vi ska också utreda vilka åtgärder Lantmäteriet har genomfört för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna i fastighetsbildningen och bedöma vilken effekt åtgärderna har fått. Innan vi går in på uppdraget och hur vi har genomfört det beskriver vi kort vad fastighetsbildning är och hur verksamheten är organiserad.

1.1 Fastighetsbildning och hur den är organiserad

All mark i Sverige är indelad i fastigheter. Dessa fastigheter är fast egendom enligt jordabalken (1970:994). En fastighet är ett geografiskt avgränsat markområde på land och ibland i vatten. I fastigheten ingår tillbehör som träd, ledningar, byggnader och andra anläggningar som ska användas under lång tid. Det finns också tredimensionella fastigheter ovan eller under markytan, till exempel ägarlägenheter eller underjordiska garage. I juni 2017 fanns det totalt 3,3 miljoner fastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde på 7,7 biljoner kronor.

Lantmäteriet ansvarar för fastighetsregistret där alla fastigheter är registrerade. Registret innehåller information om fastigheterna och de rättigheter som är knutna till dem. Informationen i registret byggs upp genom lantmäterimyndighetens handläggningsprocess som kallas för lantmäteriförrättning.

1.1.1 Fastighetsbildning kan omfatta olika typer av åtgärder

Fastighetsbildning är antingen att nybilda eller ändra fastigheter eller att skapa eller ändra rättigheter. Sådana åtgärder behövs för att bland annat bygga ut infrastruktur, dra ledningar, rationalisera jord- och skogsbruk samt exploatera mark för att exempelvis bygga nya bostäder. Det kan också handla om att hitta lösningar när ägare till flera fastigheter behöver samverka om gemensamma behov, till exempel att förvalta en gemensam väg, avloppsanläggning eller båtbygga.

Några av de vanligaste sätten att ändra fastighetsindelningen är att stycka av fastigheter eller föra över mark mellan fastigheter. Vanliga sätt att skapa rättigheter är genom servitut eller ledningsrätt. En ledningsrätt gör det möjligt för en ledningsägare att dra fram ledningar över någon annans mark för att viktiga samhällsfunktioner ska bli tillgängliga för alla. Det kan handla om el, telefoni, bredband, fjärrvärme eller vatten och avlopp.

För att få bilda en ny eller ändra innehållet i en fastighet måste vissa regler i fastighetsbildningslagen (1970:988) vara uppfyllda. För ledningsrätter och gemensamhetsanläggningar gäller även ledningsrättslagen (1973:1144) respektive anläggningslagen (1973:1149).

1.1.2 Fastighetsbildning är myndighetsutövning

Lantmäterimyndighetens åtgärder inom fastighetsbildningen är myndighetsutövning. Myndighetsutövningen innebär att väga enskilda och allmänna intressen mot varandra när det gäller användningen av mark. Lantmäterimyndigheten fattar ibland beslut som inskränker den enskildes möjligheter att förfoga över sin egendom.

Vid lantmåteriförrättningen är det en förrättningslantmätare som fattar beslut för lantmäterimyndighetens räkning.¹ Det innebär att förrättningslantmätaren har en stark och självständig ställning i myndighetsutövningen.

1.1.3 En statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter

När lagstiftningen talar om lantmäterimyndigheten och de förrättningar som den utför syftar den på både den statliga lantmäterimyndigheten, som är en del av Lantmäteriet, och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Regeringen har gett 39 kommuner tillstånd att inrätta en lantmäterimyndighet enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Dessa lantmäterimyndigheter ansvarar med vissa undantag för samma verksamhet som Lantmäteriet inom fastighetsbildningen, men inom den egna kommunens gränser. Lantmäterimyndigheterna utför närmare 20 000 förrättningar varje år. Lantmäteriet står för drygt 70 procent av dessa.

Lantmäteriet har också vissa övergripande uppgifter i fastighetsbildningen. Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för fastighetsindelning och ska verka för att förrättningsverksamheten är enhetlig över landet och att fastighetsindelningen är ändamålsenlig. Därutöver ska Lantmäteriet bland annat ha tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.²

1.2 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringens uppdrag till Statskontoret innehåller två delar:

1. Statskontoret ska utreda vilka åtgärder som Lantmäteriet har vidtagit för att komma till rätta med problemet med långa handläggningstider i fastighetsbildningen och bedöma vilken effekt åtgärderna har haft.

¹ 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

² Förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.
Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

2. Statskontoret ska utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning.³

Regeringen anser att långa handläggningstider är ett problem i fastighetsbildningen. Viktiga samhällsprocesser som är beroende av lantmäterimyndigheternas beslut tar längre tid än nödvändigt. Det gäller exempelvis vid bostadsbyggande och utbyggnad av teknisk infrastruktur. Det gäller även vid överlåtelse av delar av fastigheter som i sin tur påverkar omsättningen på fastighetsmarknaden. Flera kommuner har under de senaste åren ansökt om att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. De motiverar detta ofta med att Lantmäteriet har lång handläggningstid och att myndigheten inte är geografiskt närvarande.

1.3 Vår tolkning av uppdraget och analysens inriktning

Uppdraget till Statskontoret är relativt öppet formulerat och de två uppdragsfrågorna har olika karaktär. Frågan om Lantmäteriets handläggningstider är främst inriktad på myndighetens interna åtgärder och hur åtgärderna styrs. Frågan om den samlade organiseringen av fastighetsbildningen är mer omfattande. Den handlar om hur verksamheten fungerar och vilken betydelse det delade huvudmannskapet har för möjligheten att uppnå en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet.

1.3.1 Ett kunskapsunderlag om hur verksamheten fungerar

Det framgår inte av uppdraget om regeringen ser några problem med fastighetsbildningens organisering och det delade huvudmannskapet. Näringsdepartementet har framfört till oss att organiseringen inte har utvärderats sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes för drygt 20 år sedan. Regeringen behöver därför bättre kunskap om hur verksamheten fungerar för att kunna ta ställning till om de behöver genomföra åtgärder. Vi har därmed inte haft i uppdrag att ompröva det delade huvudmannskapet eller lämna förslag på en förändrad organisation.

För att kunna ge regeringen ett bättre kunskapsunderlag har vi sammanställt tillgänglig statistik och information samt samlat in ny information från framför allt de kommunala lantmäterimyndigheterna. Ett syfte med rapporten är därför att beskriva skillnader mellan den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet och förutsättningar. Ett annat syfte har varit att beskriva skillnader mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna.

³ Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen m.m.* (Dnr N2017/00405/SUBT).

1.3.2 Analys utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning

Enligt uppdraget ska vi utvärdera hur organiseringen fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning. Vi beskriver här hur vi har tolkat begreppen och hur vi har tagit oss an dem i analysen.

Effektivitet

Regeringen vill veta om organiseringen leder till att de tillgängliga resurserna används på ett effektivt sätt. De bedömer att den bristande tillgången på lantmätare är ett problem för verksamheten. Regeringen pekar särskilt på vikten av att kompetensen hos lantmäterimyndigheterna används så effektivt som möjligt för att öka genomströmningen av ärenden och därmed förkorta handläggningstiderna. Vi har därför analyserat lantmäterimyndigheternas personalresurser och hur de används i både de enskilda myndigheterna och i den samlade organisationen. Hur Lantmäteriet använder sina personalresurser är också viktigt för att kunna ge svar på frågan om myndighetens åtgärder för att förkorta handläggningstiderna.

Vi har även analyserat effektiviteten i myndigheternas handläggning, främst i form av deras handläggningstider och vilka ärenden de prioriterar. Förvaltningslagen (1986:223) kräver att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.⁴

Rättssäkerhet

Det finns ingen entydig definition av begreppet rättssäkerhet. Rättssäkerhet brukar betyda att ett land har en lagstiftning och ett system i övrigt som innebär att medborgarna skyddas mot godtyckliga ingrepp från samhället. Det kan bland annat handla om att medborgare ska bedömas på ett likartat sätt, oavsett samhällsställning. Att lika fall behandlas och bedöms lika är en hörnsten i rättssamhället, alltså att rättstillämpningen är enhetlig. Det innebär att utgången i ett ärende ska bli densamma oavsett var ärendet handläggs eller vem som handlägger det. Den enskilde handläggaren kan behöva styrdokument och olika typer av stöd för handläggningen för att uppnå enhetlighet i rättstillämpningen.⁵

För fastighetsbildningen bör detta innebära att lantmäterimyndigheten (förrättningslantmätaren) är självständig och opartisk i sin myndighetsutövning, gör en korrekt handläggning och fattar ett riktigt beslut. Det bör också innebära att liknande ärenden bedöms på ett likartat sätt oberoende av vilken lantmäterimyndighet i landet som skulle handlägga det.

⁴ 7 § förvaltningslagen (1986:223).

⁵ Åklagarmyndigheten (2012). *Enhetlighet i rättstillämpningen*. Åklagarmyndigheten 2017-06-14 <https://www.aklagare.se/ordlista/r/rattssakerhet/>.

Vi har inte kompetens att bedöma om lantmäterimyndigheterna har en enhetlig rättstillämpning. Däremot har vi undersökt om det i organisationen finns förutsättningar för detta.

Enhetlighet

Det finns heller ingen entydig definition av begreppet enhetlighet. Utöver enhetlighet i rättstillämpningen tolkar vi att regeringen avser att sakägare i övrigt ska behandlas på ett likvärdigt sätt. Vi har undersökt om organiseringen ger förutsättningar för detta, främst när det gäller handläggningstider och prissättning av förrättningar.

Vi studerar också i vilken utsträckning lantmäterimyndigheterna utgår från gemensamma verksamhetsmål och prioriteringar samt använder en enhetlig klassificering av ärenden. Enhetlighet av detta slag behövs bland annat för att kunna analysera variationer i verksamheten och jämföra lantmäterimyndigheternas resultat och effektivitet.

1.3.3 Analys av fler styrmedel än organisering

Utöver organisering har regeringen även andra styrmedel för att påverka verksamhetens förutsättningar och hur den fungerar. Några exempel är finansiell styrning, resultatstyrning och normering. Vi analyserar därför om regeringens styrning i mer allmänna termer skapar förutsättningar för en effektiv och enhetlig verksamhet. I analysen tar vi också hänsyn till att staten delvis använder olika styrmedel för statlig respektive kommunal verksamhet.

1.3.4 Analys av Lantmäteriets åtgärder för kortare handläggningstider

I analysen av Lantmäteriets åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i fastighetsbildningen och effekterna av dessa åtgärder har vi utgått från myndighetens förändringsarbete sedan Lantmäteriet 2008 blev en sammanhållen myndighet för den statliga fastighetsbildningen. En infallsvinkel i analysen är i vilken grad Lantmäteriet har dragit nytta av både denna förändring och digitaliseringens möjligheter för att förkorta handläggningstiderna.

Parallellt med vårt uppdrag har Lantmäteriet haft i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten kommer att genomföra framöver för att förkorta handläggningstiderna och vilka ärenden som ska prioriteras.⁶ Lantmäteriet lämnade denna rapport till regeringen i slutet av maj 2017.⁷ Näringsdepartementet har i dialogen med oss förtydligat att Statskontoret därför främst ska blicka bakåt. Vi har använt

⁶ Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att redovisa hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska.* (Dnr N2017/00406/PBB).

⁷ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning.* (Dnr 402-2017/356).

Lantmäteriets rapport som ett underlag i vår analys, men koncentrerar oss på de åtgärder som myndigheten hade genomfört fram till försommaren 2017 och effekterna av dessa åtgärder.

1.4 Hur vi har genomfört analysen

Vi har genomfört uppdraget under perioden mars–oktober 2017. Underlaget för analysen samlade vi huvudsakligen in under perioden april–juni. Underlaget består av olika typer av dokument och verksamhetsstatistik, intervjuer samt skriftliga uppgifter och upplysningar. Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har varit de främsta uppgiftslämnarna.

1.4.1 Dokument och verksamhetsstatistik som bas för analysen

Grunden för vår analys är dokument och verksamhetsstatistik. Vi har bland annat studerat regeringens och riksdagens styrdokument samt de utredningar som har legat till grund för dagens organisering av fastighetsbildningen. Vi har också studerat olika typer av dokument och interna underlag från Lantmäteriet som behandlar fastighetsbildningen. Exempel på detta är årsredovisningar, verksamhetsplaner och strategidokument, uppföljningar, kvalitetsgranskningar, ekonomiska underlag, personalstatistik, tillsynsprotokoll och överenskommelser mellan Lantmäteriet och SKL.

Vi har också analyserat Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas ärendestatistik och handläggningstider, huvudsakligen utifrån Lantmäteriets årsredovisningar och system. Andra underlag i analysen är beslut av Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) och Justitiekanslern (JK) om myndigheternas handläggning.

1.4.2 Frågor till samtliga kommunala lantmäterimyndigheter

Under juni fick de kommunala lantmäterimyndigheterna möjlighet att skriftligt besvara drygt 20 frågor om sin verksamhet. Samtliga 39 svarade på enkäten. Frågorna gällde bland annat myndighetens personal, resursanvändning, ärenden och handläggning, taxor och utmaningar i verksamheten. Lantmäterimyndigheterna fick också möjlighet att beskriva hur de ser på Lantmäteriets stöd och tillsyn samt på fastighetsbildningens organisering. Inför utskicket av enkäten samrådde vi med SKL.⁸

1.4.3 Intervjuer och besök på ett urval av lantmäterikontor

Vi har gjort mer än 40 intervjuer vid besök på Lantmäteriets huvudkontor och ett urval av både statliga och kommunala lantmäterikontor i landet för att förstå verksamheten, dess förutsättningar och utmaningar. Vi har valt ut kontor av varierande storlek i några olika delar av landet. Syftet med besöken vid de kommunala lantmäterimyndigheterna var också att få bättre kunskap om vilka frågor som vi kunde

⁸ Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från kommuner och näringsidkare.

ställa i enkäten till samtliga lantmäterimyndigheter. För att effektivisera våra resor har vi valt ut några områden där det finns både en kommunal lantmäterimyndighet och ett eller flera statliga lantmäterikontor.

På Lantmäteriets huvudkontor har vi samtalat med personer i myndighetens och fastighetsbildningsdivisionens ledning och med personer med nyckelpositioner som har varit viktiga för vårt uppdrag. Vi har också samtalat med Lantmäteriets internrevision och ordförandena för de två fackliga organisationerna.

Vi har besökt 8 av 50 statliga lantmäterikontor: Malmö, Halmstad, Göteborg, Uddevalla, Lidköping, Stockholm, Östersund och Hudiksvall. Då har vi träffat personer i olika chefsbefattningar, exempelvis en eller flera funktionschefer, enhetschef och i något fall även regionchef. Vid de flesta besöken har vi också samtalat med en större eller mindre grupp medarbetare i förrättningsverksamheten.

Vi har besökt 7 av 39 kommunala lantmäterimyndigheter: Malmö, Halmstad, Göteborg, Haninge, Stockholm, Östersund och Sundsvall. Då har vi träffat chefen för lantmäterimyndigheten och en grupp medarbetare. Vid några tillfällen har även chefen för den berörda förvaltningen deltagit eller i efterhand skickat in en beskrivning av fördelarna med att ha en egen lantmäterimyndighet. I samband med besöket i Göteborg deltog vi på en av de två Lantmäteridagarna. Vi höll ett anförande om vårt uppdrag och bjöd in deltagarna till en diskussion om fastighetsbildningen.

Vi har också samtalat med tjänstemän i Regeringskansliet (Näringsdepartementet), företrädare för SKL samt styrgruppen för de kommunala lantmäterimyndigheternas nätverk. Vi har även följt medierapporteringen och mottagit skrivelser eller synpunkter från vissa privata konsulter eller intressegrupper.

1.4.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Annika Gustafsson (projektledare), Gunnar Gustafsson och Emeli Mårtensson har genomfört analysen. Jesper Östling Palme har bistått med att sammanställa och analysera svaren i enkäten till de kommunala lantmäterimyndigheterna. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. Vi har även gett Lantmäteriet, SKL samt cheferna för två av de kommunala lantmäterimyndigheterna möjlighet att kontrollera fakta i ett utkast till rapporten.

1.5 Hur vi har disponerat rapporten

I kapitel 2–6 presenterar vi det underlag som ligger till grund för vår analys och våra slutsatser i kapitel 8 om organiseringen av fastighetsbildningen och som ger svar på fråga 2 i uppdraget. I kapitel 2–6 finns också delar av det underlag som ligger till grund för vår analys och våra slutsatser i kapitel 7 om Lantmäteriets åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. I kapitel 7 besvarar vi alltså fråga 1 i uppdraget. Kapitel 2–6 inleds med en sammanfattning av Statskontorets iakttagelser.

I kapitel 2 beskriver vi dagens organisation och ansvarsfördelningen inom denna med vissa historiska tillbakablickar. I kapitlet ger vi också de övergripande ramarna för regeringens möjligheter att styra fastighetsbildningen utifrån den valda organisationen. Därutöver beskriver vi översiktligt hur Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har organiserat sin verksamhet samt hur Lantmäteriets tillsyn samt funktion för råd och stöd till verksamheten är organiserad och inriktad.

I kapitel 3 beskriver vi lantmäterimyndigheternas förrättningsärenden och skillnaderna mellan dem samt hur de klassificerar sina ärenden för att möjliggöra jämförelser. Vi beskriver och analyserar även myndigheternas prioriteringsgrunder och rutinerna för att överlämna ärenden från de kommunala lantmäterimyndigheterna till Lantmäteriet.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi skillnaderna i lantmäterimyndigheternas förutsättningar att finansiera förrättningsverksamheten och redovisa verksamhetens ekonomiska resultat. Vi behandlar här även de avgifter som myndigheterna tar ut för sitt arbete.

I kapitel 5 beskriver och analyserar vi lantmäterimyndigheternas kompetenssammansättning och kompetensförsörjning samt hur de arbetar för att använda sina personella resurser på ett effektivt sätt. Här behandlar vi de delar av Lantmäteriets förändringsarbete som framför allt syftar till att använda resurserna på ett effektivare sätt. Vi behandlar också hur lantmäterimyndigheterna samverkar för att nå enhetlighet i rättstillämpningen.

I kapitel 6 beskriver och analyserar vi regeringens förväntningar och krav på lantmäterimyndigheternas handläggning och handläggningstider. Vi analyserar också hur handläggningstiderna har förändrats över tid för vissa ärendetyper och skillnaden mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

I kapitel 7 analyserar vi samlat Lantmäteriets åtgärder hittills för att förkorta handläggningstiderna och drar slutsatser om åtgärderna, effekterna av dem samt ger förklaringar till de effekter vi kan avläsa. Mot bakgrund av dessa slutsatser och Lantmäteriets planerade åtgärder lämnar vi några förslag till Lantmäteriet inför det fortsatta arbetet med att förkorta handläggningstiderna.

I kapitel 8 redovisar vi våra slutsatser om fastighetsbildningens organisering och lämnar några förslag till regeringen.

2 Dagens organisering och ansvarsfördelning

I detta kapitel beskriver vi dagens organisering av fastighetsbildningen och ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Statskontoret gör sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Dagens organisering av fastighetsbildningen innebär att huvudmannskapet för verksamheten är delat mellan staten och de 39 kommuner som har fått regeringens tillstånd att inrätta en egen lantmäterimyndighet. Sättet att organisera verksamheten är unikt i statsförvaltningen, men har historiska förklaringar.
- Det delade huvudmannskapet medför att regeringen inte kan styra den kommunala verksamheten lika ingående och flexibelt som den statliga. Regeringen har ställt få krav på information om den samlade verksamhetens resultat och effektivitet som underlag för sin styrning.
- När Lantmäteriet blev en sammanhållen statlig lantmäterimyndighet 2008 fick myndigheten bättre förutsättningar att bedriva verksamheten effektivare och mer enhetligt över landet.
- Lantmäteriet har flera roller att hantera inom fastighetsbildningen. Myndigheten ska bedriva förrättningsverksamhet och samtidigt stödja den samlade organisationen. Lantmäteriet ska också ha tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och som enda remissinstans yttra sig över ansökningar från kommuner som vill bilda en lantmäterimyndighet.
- Villkoren för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet formulerades i lag för drygt 20 år sedan. Regeringen har det senaste året ställt högre krav på verksamhetens omfattning än tidigare och motiverar det med att förutsättningarna har förändrats. Flera av de kommunala lantmäterimyndigheter som har tillstånd skulle inte nå upp till dagens krav.
- Lantmäteriets tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna inträffar med många års mellanrum. Tillsynen omfattar i relativt liten utsträckning frågor om hur väl myndigheterna utför sitt uppdrag. Återrapporteringen till regeringen om tillsynens resultat är översiktlig.
- Det är oklart hur långt Lantmäteriets ansvar för att stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna sträcker sig. Kommunerna anser att stödet har minskat i omfattning och inte längre möter deras behov.

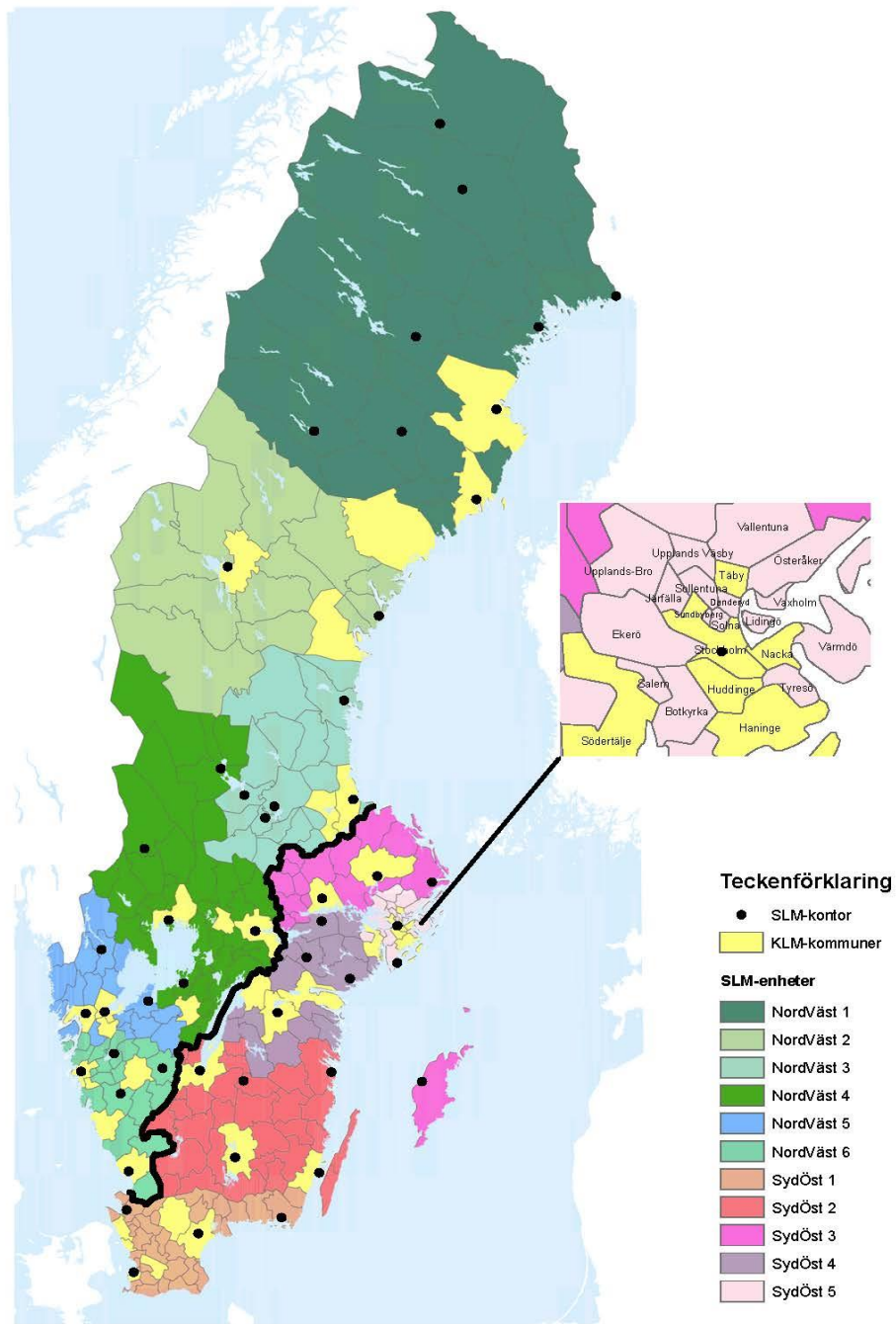
2.1 En statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter

Sedan lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet infördes 1996 har regeringen förändrat den statliga lantmäteriorganisationen för fastighetsbildning. Detta avsnitt beskriver den nuvarande organisationen. I avsnitt 2.2 gör vi vissa historiska tillbakablickar.

Lantmäteriet har en rikstäckande organisation med fastighetsbildningskontor på 50 orter, från Malmö i söder till Kiruna i norr. Genom dessa statliga lantmäterikontor (SLM) ska myndigheten täcka behoven av fastighetsbildning i 251 av landets 290 kommuner. De ska också genomföra vissa insatser i de kommuner som har en egen lantmäterimyndighet. De statliga kontoren har avgränsade geografiska upptagningsområden som utgår från Lantmäteriets interna organisation i två regioner och elva enheter och där en enhet kan ha flera kontor (figur 1).

De flesta av de kommunala lantmäterimyndigheterna (KLM) bildades i nära anslutning till lagens införande. Den senaste bildades 2015 i Haninge. Det förekommer att Lantmäteriet har kontor på samma ort som en kommunal myndighet. Ibland finns det historiska förklaringar till detta, men det geografiska läget uppges också vara viktigt för att myndigheten ska kunna rekrytera personal.

Figur 1 Fastighetsbildningens organisation 2017.



Gränsen mellan de två regionerna visas på kartbilden med den tjocka svarta linjen. De 39 kommunala lantmäterimyndigheterna är illustrerade med gul färg. Källa: Lantmäteriet

2.2 Fastighetsbildning är i grunden ett statligt ansvar

Förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet säger att fastighetsbildning i grunden är ett statligt ansvar. Det beror på att fastighetsbildningen är en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur och därför bör ligga inom statens ansvarsområde. Men en kommun får ändå efter tillstånd från regeringen bilda en egen lantmäterimyndighet om den uppfyller vissa villkor. Ansvaret är därmed inte delegerat utan bygger på frivillighet. Frivilligheten är ett av regeringens skäl i propositionen för att kommuner inte får inrätta kommunal lantmäteriverksamhet i samverkan.⁹

2.2.1 Organiseringen har historiska rötter

Det delade huvudmannskapet har historiska rötter. Riksdagen fattade 1970 ett beslut om att huvudansvaret för fastighetsbildning skulle ligga på staten genom centralmyndigheten Statens lantmäteriverk (Lantmäteriverket) och de länsvisa statliga lantmäterimyndigheterna med möjlighet för kommunerna att sköta fastighetsbildning under vissa förutsättningar. Kommunen fick då ansvar för fastighetsbildning i tätorten och ofta även för fastighetsbildning anknuten till bebyggelse. Den statliga myndigheten ansvarade för fastighetsbildning för jord- och skogsbruk och vissa specialförrättningar. Men det visade sig att det var svårt att upprätthålla denna uppdelning i praktiken och den skapade även förvirring bland sakägarna. Det ledde också till intressemotsättningar mellan staten och kommunerna.

Därför tillsatte regeringen 1995 en utredning med uppdraget att lämna förslag på en rättssäker, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildningen. Utredningen mynnade ut i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som började gälla den 1 januari 1996. Lagen syftade till att klargöra ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och till att skapa tydligare kriterier för den kommunala fastighetsbildningen.

2.2.2 En stabil men samtidigt flexibel organisering

Enligt regeringen skulle den nya organiseringen lägga grunden för en långsiktig och stabil fastighetsbildningsverksamhet. Men den skulle också vara tillräckligt flexibel och tillåta förändringar i ansvarsfördelningen i takt med samhällsutvecklingen.¹⁰

⁹ Prop. 1995/96:78. *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

¹⁰ *Ibid.*

2.2.3 Staten ansvarar för att samordna och utveckla fastighetsbildningen

Regeringen förtydligar i propositionen att statens övergripande ansvar för fastighetsbildningen inte skulle begränsas av ett kommunalt ansvar utan även fortsatt innefatta ett ansvar för att samordna och utveckla fastighetsbildningen. Detta ansvar skulle främst innebära att skapa förutsättningar för samordning inom det tekniska området, till exempel överföring av information mellan myndigheterna. Lantmäteriet har också tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Myndigheten är också den enda remissinstans som yttrar sig över ansökningar från kommuner som vill inrätta en lantmäterimyndighet. Lantmäteriet meddelar även föreskrifter om vilka avgifter som ska tas ut för lantmäteriförrättningar.

2.2.4 Kommunalt huvudmannskap ska underlätta samordning med plan- och byggprocessen

Det huvudsakliga motivet för att ha fastighetsbildning i kommunal regi är att det underlättar samordning med den kommunala plan- och byggprocessen. Regeringen skriver i propositionen att det finns ett starkt samband mellan fastighetsbildning och att ta fram detaljplaner.¹¹ Kommunen kan väga in fastighetsrättsliga aspekter redan när planen tas fram eftersom kommunen har lantmäterikompetens inom organisationen. Därmed kan vissa moment av förrättningsprocessen påbörjas parallellt med att planen utformas. Denna samordning kan därför ge kortare ledtider i hela samhällsbyggnadsprocessen.

2.2.5 Villkor för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

För att komma till rätta med problemen i den tidigare organisationsformen där staten och kommunerna delade på ansvaret inom kommunens gränser innehåller lagen ett antal krav som en kommun måste uppfylla för att få inrätta en lantmäterimyndighet. Kraven har inte förändrats sedan lagen kom till. Följande krav gäller:

- Lantmäterimyndigheten ska ha hela kommunen som sitt verksamhetsområde.
- Arbetsuppgifterna ska väsentligen begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till denna.
- Verksamheten ska ha tillräcklig omfattning för att kunna upprätthålla nödvändig kompetens.
- Minst två tjänstemän ska ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.
- Lantmäterimyndigheten ska ha en lämplig organisation.

¹¹ Prop. 1995/96:78. *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

- Myndighetens informationssystem ska ha en teknisk standard som gör att staten och kommunen kan utbyta den information som behövs inom lantmäteriområdet.

En kommun som vill bilda en lantmäterimyndighet ansöker om detta hos Lantmäteriet som yttrar sig över ansökan. Lantmäteriet bedömer då om kommunen uppfyller villkoren i lagen. Regeringen fattar sedan beslut om kommunen ska få tillstånd eller inte. Om regeringen ger sitt tillstånd kan det sedan ta upp till två år att starta myndigheten.

Regeringen kan återkalla kommunens tillstånd om verksamheten inte uppfyller förutsättningarna eller om myndigheten brister i sin myndighetsfunktion på något väsentligt sätt. Lantmäteriet ska anmäla sådana omständigheter till regeringen. Hittills har regeringen inte återkallat något tillstånd. Ingen kommun har heller begärt att få avsluta lantmäteriverksamheten och överlåta den till staten.

2.2.6 Fler kommuner vill bilda lantmäterimyndighet

Den senast bildade kommunala lantmäterimyndigheten bildades i Haninge kommun 2015. Sedan dess har ytterligare sex kommuner ansökt om att få bilda en lantmäterimyndighet.¹² Kommunerna motiverar ofta ansökan med att Lantmäteriet inte uppfyller kommunens krav på snabb handläggning eller att Lantmäteriet inte är geografiskt närvarande. Två av kommunerna har fått avslag.¹³ De övriga fyra kommunerna väntar på att få sin ansökan prövad av regeringen. Lantmäteriet har yrkat på avslag i sina yttranden.¹⁴

2.2.7 Regeringen har skärpt kraven för tillstånd

Regeringens senaste avslag innebär att kraven på verksamhetens volym och bärkraft är högre än när lagen infördes. I de två besluten om avslag bedömer regeringen att de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för verksamheten har förändrats sedan lagen började gälla 1996. Därför måste regeringen numera ställa högre krav på verksamhetens omfattning för att kommunen ska kunna upprätthålla den kompetens som är nödvändig för att driva en lantmäterimyndighet.¹⁵

¹² Kommunerna i Höganäs, Ängelholm, Falun, Vetlanda, Malung-Sälen och Ljusdal.

¹³ Regeringens beslut om avslag 2016-12-08 gäller Höganäs och Ängelholm.

¹⁴ Yttrandena beslutades 2017-04-04 och gäller ansökningar från Falun, Ljusdal, Malung-Sälen och Vetlanda.

¹⁵ Regeringsbeslut 2016-12-08. Ansökan från Ängelholms kommun om tillstånd att inrätta kommunal lantmäterimyndighet. (Dnr N2015/03324/PBB). Regeringsbeslut 2016-12-08. Ansökan från Höganäs kommun om tillstånd att inrätta kommunal lantmäterimyndighet. (Dnr N2015/06528/PBB).

I beslutet som rör Ängelholm hänvisar regeringen till Lantmäteriutredningens bedömning 2003. Utredningen bedömer att en verksamhet med i genomsnitt 9 årsarbetskrafter vid de statliga lantmäterikontoren är för liten.¹⁶ Höganäs kommun anger i sin ansökan att verksamheten skulle komma att omfatta 3–4 årsarbetskrafter, medan Ängelholms kommun anger 4–5 personer. Regeringen säger i besluten dessutom att ett tillstånd om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet ska räknas som ett undantag eftersom verksamheten i huvudsak är statens ansvar. Eftersom det i dag också är stor brist på lantmäterikompetens skulle nya tillstånd kunna få negativa konsekvenser för statens ansvar att upprätthålla lantmäteriverksamhet över hela landet. Enligt regeringen bedömer Lantmäteriet att ärendestrukturen i förrättningsverksamheten i dag är mer komplex än när lagen började gälla. Men Lantmäteriets yttrande visar inte på vilket sätt eller i vilken utsträckning ärendena har blivit mer komplexa.

Dagens högre krav gäller endast nya ansökningar. Tillståndet för de befintliga lantmäterimyndigheterna kan inte dras tillbaka om inte kommunen brister i sitt ansvar.

Sveriges Kommuner och Landsting och flera kommunala lantmäterimyndigheter är kritiska till att regeringen har skärpt kraven för att få tillstånd. De menar att avslagen bygger på kriterier för antalet anställda som kan vara rimliga för den statliga lantmäterimyndigheten, men som inte är rimliga för kommunerna.

2.2.8 Några lantmäterimyndigheter skulle inte uppnå dagens krav

I samband med att Lantmäteriet avvecklade 25 av sina kontor 2013–2014 bedömde myndigheten att varje kontor behövde minst 8 medarbetare för att skapa en tillräckligt bärkraftig verksamhet med goda förutsättningar för kompetensförsörjning, kompetensutveckling och kompetensöverföring (se avsnitt 2.4.5). I dag har 13 av de kommunala lantmäterimyndigheterna färre än 8 medarbetare.

Lantmäteriets gräns för kontorens storlek grundar sig i att det var svårt att rekrytera personal till de kontor som nu har avvecklats. De kommunala lantmäterimyndigheterna har inte haft rekryteringsproblem i samma utsträckning. Det kan förklaras av att kommuner med egna lantmäterimyndigheter nästan uteslutande finns i eller nära större städer. Däremot kan det vara svårare att få en bra kompetensöverföring och kompetensutveckling på en arbetsplats med få medarbetare.

Det finns inget som tyder på att en mindre lantmäterimyndighet skulle ha svårare att utföra sitt uppdrag. Enligt flera vi har talat med i både Lantmäteriet och kommunerna hänger allt på personalens kompetens. Medarbetare i de kommunala lantmäterimyndigheter som vi har talat med framhåller att närheten till den kommunala förvaltningen ger goda förutsättningar för kompetensutveckling även om lantmäteriverksamheten som sådan är liten. Men några chefer och medarbetare i de kommuner som

¹⁶ SOU 2003:111 *Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta*.

vi har besökt påtalar att det finns en lägsta nivå för antalet medarbetare för att kunna driva en effektiv verksamhet med hög kvalitet. Verksamheten blir också mer sårbar med få förrättningslantmätare. De lämpliga nivåer som kommunerna nämner varierar från minst 4–5 medarbetare till 6–7 förrättningslantmätare. Även dessa angivna nivåer är högre än vad lagen kräver.

2.2.9 Vissa begränsningar i det kommunala ansvaret

En kommunal lantmäterimyndighet ska enligt lagen handlägga alla ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Men vissa typer av ärenden ska den överlämna till Lantmäteriet. Om kommunen är sakägare får kommunen eller en annan sakägare begära att staten ska handlägga förrättningen. Staten ska också handlägga ärenden som berör flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, det vill säga skär över kommungränsen. Staten ansvarar också för stora jordbruks- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse. Kommunen kan också lämna ansvaret till staten för vissa särskilda förrättningar som den kommunala lantmäterimyndigheten inte bör handlägga av kompetens- eller resursskäl.

2.3 Organiseringen är unik i statsförvaltningen

Organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i statsförvaltningen. Det finns ingen motsvarande organiseringsform där staten och kommunen har samma uppdrag och verksamhet med utgångspunkt i samma regelverk.

Det delade huvudmannskapet medför att verksamheterna har olika förutsättningar. Regeringen har också delvis olika styrmedel för att styra den statliga och den kommunala verksamheten.

2.3.1 Fler styrmedel att tillgå i styrningen av Lantmäteriet

Regeringen har tillgång till flera styrmedel för att styra Lantmäteriet utöver de lagar och förordningar som är gemensamma för lantmäterimyndigheterna. Regeringen styr Lantmäteriet även genom myndighetens instruktion, det årliga regleringsbrevet, särskilda regeringsuppdrag, återkommande resultatdialoger och generella statliga ekonomiadministrativa regler. Regeringen kan också styra Lantmäteriet genom att utse myndighetens generaldirektör och styrelse.

2.3.2 Styrning av kommunerna främst genom lag och mjuka styrmedel

Den kommunala självstyrelsen sätter vissa ramar för statens styrning av de kommunala lantmäterimyndigheterna. Dessa myndigheters verksamhet styrs främst genom lagar. Några få förordningar och myndighetsföreskrifter anger även andra

gemensamma tvingande regler.¹⁷ I övrigt använder staten ”mjuka” styrmedel i form av stöd som bland annat handböcker och mallar som Lantmäteriet tillhandahåller. Stödet är tillgängligt för både den statliga och kommunala verksamheten. Statens tillsyn av de kommunala lantmäterimyndigheterna kan också räknas som ett styrmedel.

2.3.3 Sparsam styrning och få krav på resultatinformation

Både Lantmäteriet och kommunerna uppfattar att regeringen under lång tid har haft en relativt tillbakadragen roll i att styra den samlade verksamheten inom fastighetsbildningen. Detta gäller särskilt de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

Även uppföljningen av verksamhetens resultat och effektivitet har varit ganska sparsam. Regeringen har ställt få krav på att få information om resultat som omfattar den samlade verksamheten. Det innebär bland annat att det finns relativt lite kunskap om hur framför allt de kommunala lantmäterimyndigheterna fullgör sitt uppdrag. Vi återkommer till detta i kommande kapitel.

2.4 Lantmäteriets organisation och verksamhet

Utöver att vara den statliga lantmäterimyndigheten är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inskrivning enligt jordabalken samt för geodetiska referenssystem.¹⁸ Lantmäteriets verksamhet är viktiga delar i samhällets grundläggande infrastruktur.

2.4.1 En sammanhållen statlig lantmäterimyndighet sedan 2008

Lantmäteriets nuvarande organisation för och verksamhet inom fastighetsbildningen följer av regeringens beslut att 2008 slå ihop centralmyndigheten Lantmäteriverket och de då 21 länsvisa lantmäterimyndigheterna till en sammanhållen myndighet (enmyndighet). Samma år fick Lantmäteriet även överta huvudmannaskapet för fastighetsinskrivningen från sju tingsrätter.

Argumenten för förändringen liknade de som regeringen har fört fram vid tidigare sammanslagningar av regionala statliga myndigheter. Regeringens förväntningar var att enmyndigheten skulle medföra en tydligare organisation, högre flexibilitet, effektivare användning av resurser, bättre förutsättningar för effektivisering och kvalitetsutveckling av den regionala och lokala verksamheten samt bättre förutsättningar för enhetlighet i handläggning och regeltillämpning.¹⁹

¹⁷ Förordning (2000:308) om fastighetsregister och förordning (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

¹⁸ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹⁹ Proposition 2005/06:5. *Lantmäteriverksamheten*.

2.4.2 Lantmäteriet leds av en styrelse med ny sammansättning

Lantmäteriet leds av en styrelse där generaldirektören är en av styrelsens sju ledamöter. Lantmäteriet har en internrevision som bland annat ska granska myndighetens process för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska också ge råd och stöd till styrelsen och generaldirektören.

Under våren 2017 förordnade regeringen en ny ordförande och tre nya ledamöter i styrelsen. Vid årsskiftet 2017/2018 löper förordnandet för myndighetens generaldirektör ut efter 6,5 år på posten.

2.4.3 En omfattande verksamhet som bedrivs i tre divisioner

Lantmäteriet har nära 2 000 anställda och en omsättning på närmare 1,8 miljarder kronor per år. Två tredjedelar av intäkterna kommer från avgifter. Myndighetens förvaltningsanslag var knappt 510 miljoner kronor 2016.

Huvudkontoret ligger i Gävle. Verksamheten bedrivs i de tre divisionerna fastighetsbildning, fastighetsinskrivning och geodata. Organisationen omfattar även generaldirektörens stab samt sju myndighetsgemensamma enheter för bland annat ekonomi, personal, kommunikation, utveckling och it.

Den verksamhet som vårt uppdrag omfattar bedrivs huvudsakligen inom divisionen fastighetsbildning. Myndighetens chefsjurist svarar för tillsynen av de kommunala lantmäterimyndigheterna och finns i generaldirektörens stab. Funktionen är därmed organisatoriskt skild från divisionen.

2.4.4 Fastighetsbildning är Lantmäteriets största division

Divisionen fastighetsbildning är med sina knappt 900 anställda den största av Lantmäteriets tre divisioner. Verksamheten omsatte 838 miljoner kronor 2016. Därmed utgör divisionen ungefär hälften av myndighetens totala verksamhet.

De huvudsakliga uppgifterna för divisionen är att ansvara för fastighetsbildning inklusive registrering i fastighetsregistret. Det innebär bland annat att ansvara för fastighetsindelningen, det vill säga fatta beslut om nya fastigheter eller om ändring av existerande gränser, och att fatta beslut om samfälligheter, servitut och ledningsrätter.

Andra uppgifter som divisionen ansvarar för är att förbereda fastighetstaxeringen samt att digitalisera och förvalta divisionens arkiv inklusive handlingar överlämnade från de kommunala lantmäterimyndigheterna. Ytterligare ansvarsområden är att utveckla och att ge utbildning och stöd inom verksamhetsområdet, liksom att bereda och lämna förslag till föreskrifter och allmänna råd. Dessutom ansvarar divisionen

för avgifter och ärenden enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteri-förrättningar.²⁰

2.4.5 Tidigare organisationsförändring för mer bärkraftiga kontor

Förrättningsverksamhetens organisation gick igenom en stor förändring för några år sedan. Den 1 januari 2013 gjordes de åtta tidigare chefsområdena om till fyra jämnstora regioner och ett nytt chefsled med funktionschefer infördes under enhetscheferna. Vid samma tidpunkt fanns det cirka 75 kontor i landet, varav ett tjugotal hade 1–4 medarbetare. Under de kommande åren lade myndigheten ned 25 kontor, varav 15 i dåvarande region Nord. Skälet till detta var att Lantmäteriet hade svårt att rekrytera personal till de små kontoren, men även till vissa delar av landet. Dessutom ansåg Lantmäteriet att det var svårt att få en bra kompetensöverföring med för få medarbetare på en arbetsplats.

Målen med den ändrade kontorsstrukturen var att få hållbara och bärkraftiga kontor som hade bättre förutsättningar för kompetensförsörjning, kompetensöverföring och kompetensutveckling. Lantmäteriet bedömde att varje kontor skulle behöva minst 8 medarbetare. Andra syften var att skapa förutsättningar för ökad enhetlighet och att undvika alltför höga lokalkostnader.

Som en följd av kontorsnedläggningarna och personalomsättningen på vissa orter har divisionen justerat organisationen ytterligare. Under 2015 beslutade divisionen att minska antalet enheter och få dem mer jämnstora. Målet var också att varje funktion ska ha minst 12 medarbetare. En funktion kan ibland motsvara ett kontor. Divisionen beslutade också att de fyra regionerna skulle bli två för att göra det enklare att samordna verksamheten och underlätta förändringsarbetet.

2.4.6 Divisionens och förrättningsverksamhetens organisation

Divisionens nuvarande organisation gäller sedan den 1 januari 2016. Sammanlagt 50 fastighetsbildningskontor fördelat på elva enheter utför divisionens operativa förrättningsverksamhet. På några orter är fastighetsbildningen samlokaliserad med fastighetsinskrivningen eller med geodata. Enheterna har mellan 50 och 100 anställda. Utöver enhetschefen har varje enhet mellan fem och åtta funktionschefer som ansvarar för den löpande verksamheten och har den närmaste kontakten med medarbetarna.

Enheterna är fördelade på två regioner (figur 1 i avsnitt 2.1): Nordväst och Sydöst. Regionindelningen skär diagonalt över landet, från Laholm i väster till Tierp i öster.

Till divisionen hör också enheten för fastighetsbildningsstöd med cirka 70 anställda. Enheten ger stöd till chefer och förrättningshandläggare inom divisionen, men i viss mån även till de kommunala lantmäterimyndigheterna.

²⁰ Lantmäteriet 2016-12-15. Arbetsordning för Lantmäteriet (LMIF 2016:1).

2.4.7 Tillförordnade chefer på flera centrala poster

Under den tid vi har genomfört uppdraget har flera centrala chefsposter inom divisionen varit bemannade med tillförordnade chefer. Det gäller tjänsten som divisionschef, de två regioncheferna och flera enhetschefer. Den tidigare divisionschefen övergick till en annan tjänst inom organisationen den 1 december 2016. Fram till dess att en ny chef tillträdde i augusti 2017 leddes divisionen av en av regioncheferna.

2.4.8 Samråd och samverkan med kommunerna

Alla lantmäterimyndigheter har en utpekad roll i den kommunala planeringsprocessen. Enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen samråda med lantmäterimyndigheten i sitt arbete med att ta fram program eller förslag till detaljplan.

Lantmäteriet samverkar också med kommuner i vissa tekniska åtgärder som har samband med lantmäteriförrättningen. Det sker i enlighet med fastighetsbildningslagen som säger att Lantmäteriet får ge uppdrag till en annan myndighet att utföra så kallade förrättningsförberedelser. Detta omfattar mätning och karttekniska moment och utförs i samverkan med förrättningslantmätaren.²¹ Samarbetet ska bland annat effektivisera förrättningsverksamheten och samhällsbyggnadsprocessen. För närvarande har Lantmäteriet avtal med drygt 70 kommuner som omfattar ungefär 1 000 förrättningar per år.²² Samarbetet grundas i ett så kallat normalavtal mellan Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting och regleras i en överenskommelse mellan Lantmäteriet och respektive kommun.²³

2.5 De kommunala lantmäterimyndigheternas organisation och samverkan

Kommunala lantmäterimyndigheter har tillstånd att bedriva myndighetsutövning utifrån fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen och anläggningslagen. Verksamheten ska huvudsakligen bestå av förrättningar och myndighetsservice i anslutning till förrättningar. Myndighetsservice är i sammanhanget dels att på uppdrag ge råd och stöd till kommunala förvaltningar i plan- och byggprocessen, dels att bistå med fastighetsrättslig service till allmänheten, exempelvis fastighetsutredningar.²⁴ De kommunala lantmäterimyndigheterna har samma skyldighet som Lantmäteriet att samråda med kommunen när de tar fram nya detaljplaner. Eftersom lantmäterimyn-

²¹ 4 kap. 34 a §, 25 § och 27–28 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

²² Lantmäteriet 2017-05-02. *Information om KFF-projektet*.

²³ Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Överenskommelse om kommunal medverkan vid lantmäteriförrättningar*. (Dnr 106-2017/688).

²⁴ Proposition 1995/96:78. *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

digheten är en del av den kommunala förvaltningen är kopplingen till planverksamheten stark och de flesta är delaktiga i detaljplaneprocessen på fler sätt än bara i det formella samrådet. Vi beskriver detta samarbete mer utförligt i avsnitt 5.4.

2.5.1 Vanligast med lantmäterimyndigheter i större kommuner

De 39 kommunala lantmäterimyndigheterna ligger främst i de befolkningsmässigt största kommunerna i landet och framför allt i tillväxtregioner. Av de 20 största kommunerna i Sverige är det bara 1 som saknar en kommunal lantmäterimyndighet. Detta framgår också av den kommunindelning som Tillväxtanalys tillämpar (tabell 1). Av de 6 kategorierna ingår alla utom 4 kommuner i grupperna ”storstadskommuner” eller ”täta kommuner nära en större stad”. Ingen kommun i avlägset belägna landsbygdskommuner har en egen lantmäterimyndighet.

Tabell 1 Kommunala lantmäterimyndigheter enligt Tillväxtanalys kommungruppsindelning.

Kategori enligt Tillväxtanalys kommungruppsindelning ²⁵	Antal kommuner (totalt antal kommuner i gruppen)	Kommuner med lantmäterimyndighet
Storstadskommuner	10 (29)	Göteborg, Haninge, Huddinge, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Stockholm, Södertälje, Täby
Täta kommuner nära en större stad	25 (103)	Borås, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Karlskoga, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Motala, Norrköping, Sandviken, Sundsvall, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varberg, Vänersborg, Västerås, Växjö, Örebro, Östersund
Tät kommun avlägset belägen	3 (28)	Skellefteå, Skövde, Örnsköldsvik
Landsbygdskommun nära större stad	1 (70)	Hässleholm
Landsbygdskommun avlägset belägen	0 (45)	—
Landsbygdskommun mycket avlägset belägen	0 (15)	—

2.5.2 Myndighetens oberoende måste vara säkerställd

Hur lantmäterimyndigheten är inplacerad i den kommunala organisationen är ett viktigt kriterium för att få tillstånd att bedriva fastighetsbildningsverksamhet. Utgångspunkten i lagen är att lantmäterimyndigheten måste ha en oberoende ställning gentemot enskilda och allmänna intressen. Kommunen ska också garantera att lantmäterimyndigheten får en lämplig organisation. Kommunen kan i egenskap av både

²⁵ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*.

markägare och sakägare få en roll som blir problematisk om kommunen genom lantmäterimyndigheten handlägger förrättningar som rör deras egna angelägenheter.

För att undvika denna möjliga jävsproblematik måste lantmäterimyndigheten vara organiserad så att den har en självständig ställning i förhållande till kommunens mark- och exploateringsverksamhet eller andra organ som företräder kommunen som fastighetsägare. Därför följer Lantmäteriet särskilt upp myndighetens placering i kommunorganisationen vid tillsynen.

Vår enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna visar att det är vanligast att myndigheten har sin hemvist under en byggnadsnämnd eller miljönämnd. I två kommuner, Täby och Sundsvall, ligger den under en egen lantmäterinämnd och i Uddevalla ligger den direkt under kommunstyrelsen.

2.5.3 Stor medvetenhet om att upprätthålla sin oberoende ställning

Medarbetare och chefer som vi har intervjuat påtalar att oberoendet mycket sällan är ett problem. De är väl medvetna om vikten av att hålla avstånd till kommunens exploateringsverksamhet både genom att rent fysiskt sitta i olika lokaler, men också genom att inte ha för nära kontakt i det dagliga arbetet.

Lantmäteriet har i sin tillsyn av de kommunala lantmäterimyndigheterna under den senaste tioårsperioden haft anmärkningar på den organisatoriska placeringen vid några tillfällen. I ett fall låg lantmäterimyndigheten under samma avdelning som kommunens mark- och exploateringsverksamhet.²⁶

Det har förekommit att kommunens politiker har föreslagit en olämplig placering i samband med att kommunen har omorganiserat sin verksamhet. I nuläget finns dock inga indikationer på att någon kommunal lantmäterimyndighet på grund av sin placering i förvaltningen kan hota oberoendet. Politiker som inte har så nära kontakt med lantmäterimyndigheten är ibland inte medvetna om kravet på att myndigheten måste ha en oberoende ställning i förhållande till andra kommunala organ. Det har i våra intervjuer framkommit att Lantmäteriet har kontaktats av chefer och medarbetare vid lantmäterimyndigheten som behövt stöd i att påtala detta för kommunens beslutsfattare.

2.5.4 Kommunerna samarbetar i ett nätverk med stöd från SKL

Alla kommunala lantmäterimyndigheter samarbetar sedan 1996 i ett gemensamt nätverk. Från början drevs nätverket i föreningsform men blev 2008 en nätverksorganisation under Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Arbetet leds av en styrgrupp med en ordförande och fyra ordinarie ledamöter. Nätverket och styrgruppen ska

²⁶ Lantmäteriet (2013). *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna*. (Dnr 201-2012/4836).

främst stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna på olika sätt. Några exempel är att anordna träffar för kommunerna och skapa förutsättningar för gemensamt utvecklingsarbete. SKL stödjer nätverket på olika sätt, bland annat administrativt genom att tillhandahålla en teknisk plattform för informationsutbyte mellan kommunerna.

2.5.5 SKL och styrgruppen företräder kommunerna gentemot Lantmäteriet

Nätverkets styrgrupp har också en central roll tillsammans med SKL i att företräda lantmäterimyndigheterna i kontakten med Lantmäteriet. En viktig del av denna dialog rör kommunernas kostnader för att ta del av Lantmäteriets stöd samt hur avtal och överenskommelser kopplade till stödet ska utformas. De kommunala lantmäterimyndigheterna betalar för stödet enligt en särskild fördelningsnyckel. Vad som ska ingå i stödet har på senare tid diskuterats. Vi återkommer till det i avsnitt 2.7.2. Nätverket och Lantmäteriet driver också gemensamma utvecklingsprojekt och samarbeten (avsnitt 2.7.8).

2.5.6 Styrgruppen styr inte lantmäterimyndigheterna

Nätverkets styrgrupp ser sig i första hand som ett stöd för lantmäterimyndigheterna och som den aktör som för deras gemensamma talan i förhållande till Lantmäteriet. Arbetet är i liten grad inriktat på att styra eller påverka de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Nätverket eller styrgruppen gör inga egna uppföljningar eller jämförelser av lantmäterimyndigheterna och de har inte heller enats om gemensamma nyckeltal för uppföljning och analys. Enligt representanter för styrgruppen ligger det inte i deras roll att styra de kommunala lantmäterimyndigheterna. De anser att det är Lantmäteriet som ska styra och följa upp verksamheten i sin helhet.

2.5.7 Kontakten mellan kommunerna i nätverket har ökat

Det finns ett väl fungerande utbyte inom ramen för de kommunala lantmäterimyndigheternas nätverk. Där har utbytet ökat de senaste åren som en följd av att utbytet mellan Lantmäteriet och kommunerna har minskat på lokal och regional nivå. Detta är enligt kommunerna en följd av att Lantmäteriet har dragit sig tillbaka för att fokusera på den egna verksamhetens problem och det pågående förändringsarbetet.

Flera kommunala lantmäterimyndigheter har anordnat egna kompetensutvecklingsinsatser i stället för de Lantmäteriet ordnade tidigare. En del kommuner har också bildat nätverk där medarbetarna kan träffas för att diskutera särskilda typer av förrättningar, som 3D-förrättningar. De kan också träffas för att fortbilda sig inom exempelvis värdering och andra fastighetsrättsliga frågor.

2.6 Lantmäteriets tillsyn av de kommunala lantmäterimyndigheterna

Lantmäteriet har enligt sin instruktion i uppgift att utöva tillsyn över verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. Tillsynen utgår från lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet och är statens sätt att kontrollera att kommunerna hanterar sitt uppdrag enligt de krav som ställs på verksamheten. Lantmäteriets chefsjurist svarar för tillsynen och har vid tillsynsbesöken stöd av ytterligare en person.

2.6.1 Tillsynen utgår främst från kriterierna i lagen

Vid tillsynen utgår Lantmäteriet främst från de kriterier för verksamheten som lagen anger. Vid tillsynsbesöken utgår Lantmäteriet från ett program med ett antal punkter som stöd för tillsynen. Punkterna omfattar den kommunala lantmäterimyndighetens organisation, kompetens och ärendefördelning, handläggningstider, ärendestock samt räknings- och registreringsfrågor med mera.

Lantmäteriet granskar däremot inte lantmäterimyndighetens ekonomi eller prissättning, eftersom lagen inte reglerar detta. Tillsynen inriktas heller inte nämnvärt på frågor om rättstillämpning eller enhetlighet i bedömningar och beslut. Frågorna om rättstillämpning och enhetlighet ingår däremot i de kvalitetsgranskningar som lantmäterimyndigheterna genomför tillsammans (avsnitt 5.5). I vissa fall beaktar tillsynen de resultat som har kommit fram i kvalitetsgranskningen.

2.6.2 Antalet tillsynsbesök har minskat över tid

Lantmäteriet har under lång tid utfört sin tillsyn utifrån en rullande femårsplan. Tillsynen börjar i landets södra delar för att därefter fortsätta norrut. Om planen följs ska alla myndigheter få ett tillsynsbesök vart femte år. Av resursskäl har Lantmäteriet inte kunna följa planen vilket innebär att tillsynsbesöken för närvarande genomförs vart sjunde år. Vid behov utför Lantmäteriet särskilda tillsynsbesök även utanför planen. Det kan bli aktuellt om myndigheten får kännedom om problem, exempelvis att kommunen vill förändra organisationen på ett sätt som kan riskera lantmäterimyndighetens oberoende ställning.

De uppgifter om tillsynsfrekvensen som vi har tagit del av visar att Lantmäteriet har gjort 33 tillsynsbesök under perioden 2010–2016. År 2016 genomförde myndigheten enligt uppgift inga besök. För 2017 planerar de att göra 7 besök.

Vid Lantmäteriets tillsynsbesök deltar alltid chefen för lantmäterimyndigheten och i vissa fall chefen för den förvaltning under vilken lantmäterimyndigheten är organiserad. Lantmäteriet träffar även all personal vid ett gemensamt möte där personalen får information om syftet med tillsynsbesöket. När besöket avslutas meddelar Lantmäteriet vilka anmärkningar de har mot verksamheten, om de har några. Efter besöket får lantmäterimyndigheten ett protokoll över de muntligt presenterade synpunkterna och eventuella anmärkningar.

2.6.3 Tillsynens resultat redovisas översiktligt till regeringen

Lantmäteriet rapporterar varje år resultatet av tillsynen i sin årsredovisning. Redovisningen är översiktlig och det framgår inga tillsynsresultat för enskilda kommunala lantmäterimyndigheter. Det framgår inte heller om Lantmäteriet har följt upp tidigare anmärkningar och om de i så fall har åtgärdats.

Lantmäteriets generella slutsats är oftast att verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna överlag fungerar väl. De påpekanden som myndigheten har gjort handlar framför allt om att kommunerna har för många pågående ärenden, för många gamla ärenden och lantmäterimyndighetens placering i kommunens organisation.

2.6.4 Kommunerna är överlag positiva till tillsynen

Våra intervjuer och vår enkät visar att de kommunala lantmäterimyndigheterna överlag är positiva till tillsynen och att den stärker myndighetens ställning i kommunen. En majoritet av kommunerna uttrycker på olika sätt att tillsynsbesöken är bra, behandlar relevanta frågor och är ett värdefullt stöd för verksamheten. Endast en kommun ger en negativ bild av tillsynen och förklarar det med att Lantmäteriet och kommunen har olika syn på lantmäteriverksamheten och hur den ska vara organiserad. Men några påpekar också att tillsynen sker för sällan. Genomgående är kommunerna kritiska mot att det tar alldeles för lång tid innan de får tillsynsprotokollen. Ibland kan det ta flera år.

Statskontoret uppfattar att Lantmäteriet som regel inte gör något uppföljande besök till följd av anmärkningar i tillsynen. Några av de vi har intervjuat framför att en tydligare återkoppling om anmärkningarna skulle vara användbar för den interna verksamhetsutvecklingen.

2.6.5 Tillsynen uppfattas inte som särskilt skarp

Både kommunerna och Lantmäteriet anser att tillsynen inte är särskilt skarp eller ifrågasättande. Någon kommun har i intervjun med oss uttryckt det som att man vid tillsynsbesöken främst samtalar om verksamheten. Tillsynen handlar inte så mycket om att kontrollera hur myndigheten sköter sitt uppdrag. Denna synpunkt har sannolikt sin grund i att det är otydligt vad som egentligen ska ingå i Lantmäteriets tillsynsansvar. Frågan rör också om tillsynen ska omfatta att ge råd och stöd till kommunerna och i så fall vilken typ av stöd kommunerna ska få. I enkätsvaren framförs också att Lantmäteriet i sin tillsyn skulle kunna formulera skarpare krav som ett underlag för lantmäterimyndigheten att exempelvis kunna argumentera för sitt behov av att rekrytera mer personal.

Tillsynen präglas i stor utsträckning av dialog och en strävan efter att hitta samförstånds lösningar i de fall kommunen brister på något sätt. Endast i undantagsfall har Lantmäteriet använt kraftfullare åtgärder i samband med tillsynen. Vid tillsynen av lantmäterimyndigheten i Uppsala 2013–2014 påtalade Lantmäteriet för kommunen

att bristerna omgående behövde åtgärdas. I annat fall skulle Lantmäteriet överväga att informera regeringen. Som vi tidigare har nämnt kan regeringen då överväga att dra tillbaka lantmäterimyndighetens tillstånd.

2.7 Råd och stöd till alla lantmäterimyndigheter

Den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna ansvarar var och en för att upprätthålla den kvalitet och kompetens som krävs för att bedriva en effektiv och rättssäker förrättningsverksamhet. Men Lantmäteriet ska samtidigt enligt sin instruktion verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.²⁷ Lantmäteriets sätt att verka för detta har hittills varit att på olika sätt ge stöd och råd till alla lantmäterimyndigheter. I dag ger de detta stöd i form av bland annat kurser och utbildningar, handböcker och mallar, systemstöd och fastighetsrättsligt stöd. Lantmäteriet ansvarar också för att företräda fastighetsbildningen i ett mer allmänt myndighetsperspektiv, bland annat genom att besvara remisser.

2.7.1 Regeringen har inte preciserat Lantmäteriets ansvar för stöd

Varken lagen, förarbetena till lagen eller Lantmäteriets instruktion preciserar hur långt myndighetens ansvar för råd och stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna sträcker sig. Det gäller både vilken stödande verksamhet myndigheten är skyldig att bedriva och på vilken nivå stödet ska ligga. Detta har heller inte klarlagts sedan den nuvarande organisationen infördes. Det har bland annat inneburit att omfattningen på och kommunernas ersättning till Lantmäteriet för stödet har varit föremål för tolkning och förhandling.

2.7.2 Kommunerna betalar för Lantmäteriets stöd enligt avtal

De kommunala lantmäterimyndigheterna betalar varje år en avgift till Lantmäteriet för det stöd myndigheten ger inom förrättningsverksamheten. Det handlar om fastighetsrättsligt stöd i handläggningen, tre typer av it-stöd och Lantmäteriets kostnader för utvecklingsprojekt som myndigheterna drar nytta av. It-stöden gäller de tekniska stöden för handläggning, arkivering och kartor. Men alla lantmäterimyndigheter använder inte arkivstödet och kartstödet och betalar därmed inte för detta.

Storleken på kommunernas ersättning till Lantmäteriet regleras genom avtal och överenskommelser. Utöver en grundavgift på 30 000 kronor som alla lantmäterimyndigheter betalar baseras avgifterna i övrigt på en viss andel av kommunens förrättningsintäkter.

År 2016 betalade de kommunala lantmäterimyndigheterna sammanlagt drygt 19 miljoner kronor till Lantmäteriet. Avgiften för det tekniska handläggningsstödet (Trossen) utgjorde 66 procent. Den totala avgiften för 2017 uppgår till drygt

²⁷ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

23 miljoner kronor och där utgör handläggningsstödet 70 procent. Höjningen beror sannolikt på att Lantmäteriet ska utveckla ett nytt handläggningssystem.

Ersättningar går också åt motsatt håll. De kommunala lantmäterimyndigheterna har under drygt 10 år fått incitamentsersättning på cirka 20 miljoner kronor per år från Lantmäteriet för att gå över till digital registerkarta. Det är en överenskommen del av de intäkter som Lantmäteriet får vid försäljning av geografisk information och fastighetsinformation.

2.7.3 Lantmäteriets ansvar har utretts men oklarheter kvarstår

Som en del i en pågående översyn av hur användarstödet för förrättningsverksamheten ska utformas gav ledningsgruppen för divisionen fastighetsbildning 2017 ett uppdrag till en arbetsgrupp att utreda vad Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar för fastighetsbildningsverksamheten innebär enligt lagar och förarbeten. Arbetsgruppen har bestått av företrädare för Lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetsgruppen konstaterar att Lantmäteriet är skyldiga att stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna. Men denna skyldighet följer enligt arbetsgruppen inte av det som lagstiftaren i förarbetena kallar Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar. Skyldigheten tolkas i stället vara en del av Lantmäteriets tillsynsansvar, alternativt något som ingår i Lantmäteriets uppgifter som statlig förvaltningsmyndighet. Arbetsgruppen bedömer att Lantmäteriet har ett ansvar för utbildning, det vill säga att upprätthålla och utveckla kompetensen hos personalen även vid de kommunala lantmäterimyndigheterna i form av bland annat vidareutbildningar. Sådana utbildningar bör enligt arbetsgruppen räknas som en del av Lantmäteriets tillsynsansvar. Arbetsgruppen bedömer även att det inte framgår av förarbetena vilken verksamhet som Lantmäteriet ska bedriva i övrigt när det gäller råd och stöd samt utveckling, och omfattningen på denna utveckling.²⁸

Detta visar att det inte är klarlagt vad det statliga ansvaret gentemot de kommunala lantmäterimyndigheterna innefattar. Den tolkning som arbetsgruppen gör av tillsyn kan också ifrågasättas. Regeringen har uttalat att tillsyn är att kontrollera att tillsynsobjekten uppfyller krav i lagar och andra bindande föreskrifter.²⁹

2.7.4 Olika syn på hur långt statens ansvar bör sträcka sig

Våra intervjuer med företrädare för Lantmäteriet och kommunala lantmäterimyndigheter visar också att det finns en delad syn på hur långt statens ansvar i dessa delar bör sträcka sig.

²⁸ Lantmäteriet (2017). *Innebörden av Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar*. PM. (Dnr. 106-2017/1823)

²⁹ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Å ena sidan anser flera av de intervjuade att Lantmäteriet har ett övergripande ansvar för att ge stöd till hela fastighetsbildningen. Å andra sidan anser andra att de kommunala lantmäterimyndigheterna har ett ansvar för att se till att de själva har tillräcklig kompetens för att bedriva en rättssäker och effektiv verksamhet. Men flera kommuner upplever att stödet som Lantmäteriet ger i nuläget inte är tillräckligt i förhållande till kommunernas behov. Ett par av Lantmäteriets seniora förrättningslantmätare som vi har intervjuat anser att de kommunala lantmäterimyndigheterna är relativt beroende av Lantmäteriet och att de inte i tillräcklig grad har betalat för det stöd och den expertis de har använt.

2.7.5 Enheten för fastighetsbildningsstöd har omorganiserats flera gånger

Lantmäteriets stödjande funktioner finns huvudsakligen inom enheten för fastighetsbildningsstöd. Enheten har omorganiserats flera gånger sedan 2008. För närvarande pågår ett arbete med en ny organisation som ska träda i kraft den 1 januari 2018. Ett av syftena med omorganisationen är att göra enhetens uppdrag tydligare. Ett mål är att enheten i större utsträckning än i dag ska vara delaktig i myndighetens arbete med att utveckla och förbättra förrättningsprocessen.

2.7.6 Enheten har en bred verksamhet genom sex sektioner

Enheten för fastighetsbildningsstöd har en bred verksamhet och är organiserad i de sex sektionerna arbetsprocesser, dokumenthantering, fastighetsekonomi, fastighetsrätt, geometri, ledningsstöd samt utvecklings- och förvaltningsforum. Enhetens kostnader var 52,3 miljoner kronor 2016. Verksamheten finansieras med anslag, avgifter från förrättningsverksamheten och avgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna.

De sektioner som främst stödjer de kommunala lantmäterimyndigheterna är sektionen för fastighetsrätt och sektionen för dokumenthantering. Sektionen för dokumenthantering ansvarar bland annat för handläggningsstödet Trossen. Sektionen för fastighetsrätt arbetar för en enhetlig och effektiv rättstillämpning i förrättningsverksamheten. Sektionen håller utbildningar, svarar på remisser från domstolar och skriver rättsfallsreferat. De ger också stöd och utbildningar till alla lantmäterimyndigheter. Sektionen har de senaste åren tappat flera erfarna specialister antingen genom pensionsavgångar eller att de har slutat av annan anledning.

2.7.7 Delar av stödet har decentraliserats till nätverk

Sedan ett par år tillbaka har delar av Lantmäteriets stöd decentraliserats från enheten ut till regionerna. Regionerna bygger nu upp ett antal senior- och specialistnätverk som bemannas med erfaren personal från kärnverksamheten, en från varje enhet. Personalen i nätverken ska ha djup expertkunskap och kunna stödja sina kollegor i mer komplexa frågor. Sådana nätverk har etablerats för värderingsfrågor, komplexa utredningsfrågor och fastighetsrättsligt stöd. Det finns också ett PBL-nätverk för

frågor som rör myndighetens yttranden över kommunernas planer enligt reglerna i plan- och bygglagen (PBL).³⁰

Tanken är att nätverken ska koppla samman medarbetarna och enheten för fastighetsbildningsstöd. De ska fånga upp och samla ihop frågor från kontoren om bland annat juridiska utmaningar och föra dem vidare till regionchefen. Regionchefen ska i sin tur lyfta centrala frågor till enheten för fastighetsbildningsstöd som är tänkt att fungera som ett nav i stödverksamheten.

Den nya ordningen innebär sedan den 1 juli 2017 en förändring även för de kommunala lantmäterimyndigheterna. De får inte längre en personlig ingång eller kanal till Lantmäteriets fastighetsbildningsstöd. Deras frågor ska i stället kanaliseras via en särskild mejladress.

2.7.8 Gemensamma aktiviteter verkar minska i omfattning

Våra intervjuer och vår enkät tyder på att gemensamma aktiviteter mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna minskar i omfattning. Främst har det professionella utbytet på lokal och regional nivå minskat.

Men det finns också pågående utvecklingsprojekt på flera områden som är av gemensamt intresse för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna och där båda parterna deltar. Exempel på sådana projekt är den arbetsgrupp som har berett underlag för förslaget om att införa sakersättning och fasta avgifter för lantmäteriförrättningar (avsnitt 4.2.4). Det finns också en arbetsgrupp som ska undersöka vägar till ett framtida förenklat arbetssätt för förrättningar och ett modernt it-stöd. Andra exempel på samarbete är övergången till digital arkivering. De kommunala lantmäterimyndigheterna har också bidragit med personal som undervisar i vidareutbildningen av lantmätare och jurister. Därutöver samarbetar myndigheterna om att sprida information om lantmätaryrket till grundskole- och gymnasieelever. Även kvalitetsgranskningen är ett exempel på en aktivitet där personal både från Lantmäteriet och de kommunala myndigheterna medverkar (avsnitt 5.5).

2.7.9 Kommunerna har många synpunkter på Lantmäteriets stöd

I vår enkät framför de kommunala lantmäterimyndigheterna synpunkter på det som fungerar bra och mindre bra med stödet från Lantmäteriet. Lantmäteriets utbildningar beskrivs i huvudsak positivt, framför allt introduktionsutbildningarna. Men ett par kommuner anser att utbildningarna har försämrats på senare år när det gäller utbud samt i viss mån även kvalitet.

Uppfattningen att stödet har försämrats de senaste åren återkommer i flera av enkätsvaren. Över hälften av kommunerna pekar på tydliga försämringar i stödet, oftast i

³⁰ 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900).

allmänna termer. De mer specifika synpunkterna gäller huvudsakligen det juridiska stödet och den tekniska supporten.

Flera kommunala lantmäterimyndigheter anser att kompetensen hos de som tillhandahåller Lantmäteriets juridiska, eller fastighetsrättsliga stöd inte är lika hög som tidigare. Ibland är det svårt att få stöd i mer komplicerade frågor. Kritiken mot det tekniska stödet handlar främst om telefonsupportens försämrade öppettider.

Kommunerna uttrycker också en oro för stödet framöver. De är främst oroliga över Lantmäteriets beslut att lägga ner det direkta fastighetsrättsliga stödet. Flera kommuner anser att detta kommer att få negativa konsekvenser för enhetligheten i rättstillämpningen.

2.7.10 Även de statliga kontoren anser att stödet har försämrats

Även personalen vid vissa av de statliga lantmäterikontor som vi har besökt anser att stödet har försämrats och är oroade över hur det kommer att utvecklas framöver. En framförd synpunkt är att enheten för fastighetsbildningsstöd inte har varit tillräckligt behjälplig med att ”sätta ner foten” i olika rättsliga bedömningar och att enheten för fastighetsbildningsstöd inte tillräckligt kan stödja divisionen i förändringsarbetet. Men i övrigt anser de flesta att stödet i form av handböcker, rättsfall, lathundar och mallar fungerar väl.

3 Ärenden inom fastighetsbildningen

I detta kapitel beskriver och analyserar vi lantmäterimyndigheternas förrättningsärenden och skillnaderna mellan dem. Statskontoret gör sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Antalet inkomna förrättningsärenden har legat på en relativt stabil nivå under de senaste åren. I de delar av landet där det inkommer många ansökningar om förrättningar finns ofta en kommunal lantmäterimyndighet.
- Enklare avstyckningar och fastighetsregleringar utgjorde 2016 majoriteten av de avslutade förrättningsärendena inom både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. De kommunala lantmäterimyndigheterna hade i genomsnitt en något större andel enkla ärenden.
- Lantmäterimyndigheterna har ingen gemensam klassificering av ärenden för att beskriva svårighetsgrad och ändamål. När ärendeklassificeringen inte är enhetlig blir det också svårare att följa upp den samlade förrättningsverksamheten och att analysera skillnader och likheter mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.
- De flesta lantmäterimyndigheter prioriterar vissa ärenden framför andra, oftast sådana som syftar till nybyggnation av bostäder. I övrigt finns det vissa skillnader i myndigheternas prioriteringsgrunder. Prioriteringen innebär avsteg från principen om likabehandling av sakägare.
- Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheternas styrgrupp har kommit överens om att använda tydligare rutiner för ärenden som ska eller kan lämnas över från kommunerna till Lantmäteriet. Rutinerna har också skärpts för sådana ärenden som kan lämnas över på grund av resursbrist i kommunen. De skärpta rutinerna har medfört att antalet överlämnade ärenden halverats mellan 2015 och 2016. De har också tydliggjort kommunernas ansvar att upprätthålla en tillräcklig handläggningskapacitet.

3.1 Lantmäteriförrättningens olika moment

En lantmäteriförrättning behandlar som regel frågor av juridisk, mätteknisk och ekonomisk karaktär. Förrättningsärendena har stor spännvidd när det gäller omfattning och svårighetsgrad, men processen för att hantera dem är i stort densamma. Förenklat kan en förrättning delas in i fem huvudsakliga moment.

Figur 2 Förrättningsprocessens huvudsakliga moment.



Enligt huvudregeln i fastighetsbildningslagen är det en enskild fastighetsägare eller sakägare som tar initiativ till att lagen ska användas genom att skicka in en skriftlig ansökan till lantmäterimyndigheten. Det är både fysiska och juridiska personer som ansöker, det vill säga såväl privatpersoner som företag, kommuner och myndigheter. Ansökan skickas till den myndighet som ansvarar för att handlägga ärenden inom det geografiska område där fastigheten finns.

Lantmäterimyndigheten utreder om det är juridiskt och praktiskt möjligt att genomföra den önskade förändringen. Utredningen tar olika lång tid beroende på vad ansökan gäller och hur svårt det är att genomföra förändringen. Vissa förrättningar grundas på överenskommelser och samförstånd mellan de berörda sakägarna medan sakägarna tvistar i andra förrättningar. Om flera parter är berörda krävs ibland sammanträden. Lantmäterimyndigheten kan även behöva diskutera ärendet med andra myndigheter. Gamla fastighetsgränser kan behöva kontrolleras genom fältarbete och nya gränser stakas ut. Här ingår också beräkningar och att ta fram kartor.

När lantmäterimyndigheten har samlat in och värderat all nödvändig information fattar den beslut. I normalfallet fattar myndigheten ett fastighetsbildningsbeslut, vilket är ett beslut om att förändra fastighetsindelningen, och från vilken dag förändringen ska gälla. Myndigheten fattar också beslut om kostnaderna för sitt utförda arbete och hur dessa kostnader ska fördelas mellan fastighetsägare och andra som berörs av förrättningen. Ibland ska de som berörs ersätta varandra. Alla beslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen. Om ingen har överklagat beslutet inom fyra veckor registreras förrättningen i fastighetsregistret och registerkartan.

När förrättningen är klar får den sakägare som är betalningsskyldig enligt beslutet en faktura. Priset beror på den tid som myndigheten har lagt ned på ärendet och de taxor som myndigheten använder. Lantmäterimyndigheten kan delfakturera ärendet, men även erbjuda ett fast pris för förrättningen om sakägaren begär det. Komplicerade och tvistiga ärenden tar som regel längre tid och blir därför dyrare. I områden med intensiv markanvändning och därmed högre markvärden blir förrättningen ofta dyrare. Det beror på att det ofta krävs noggrannare mätningar och mer tydligt redovisade ställningstaganden för att hanteringen ska vara rättssäker och minska risken för onödiga överklaganden.³¹

³¹ Beskrivningen utgår framför allt från information på Lantmäteriets webbplats, myndighetens årsredovisningar, relevant lagstiftning och våra intervjuer.

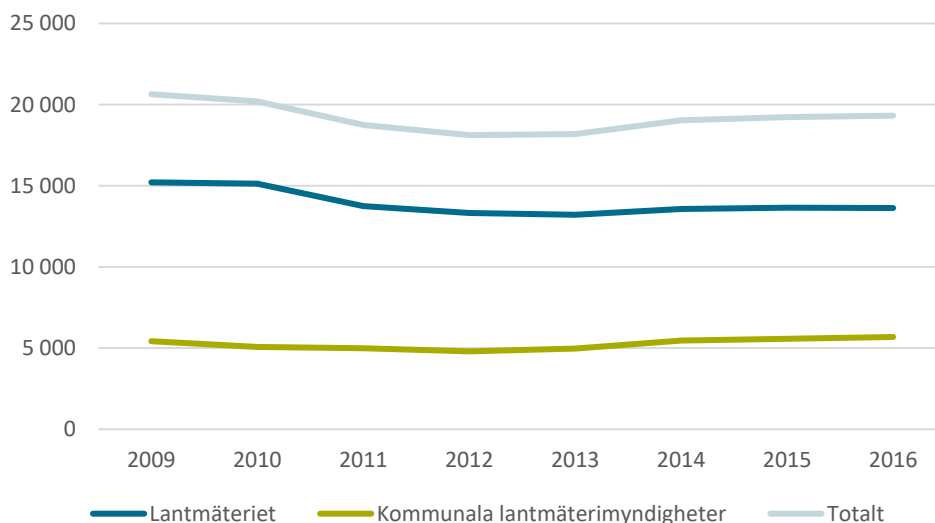
3.2 Lantmäterimyndigheternas ärenden

Det kommer in mellan 18 000 och 20 000 ansökningar om förrättning till lantmäterimyndigheterna varje år. Lantmäteriet hanterar cirka 70 procent av dessa ansökningar. Ärendevolymen varierar över landet och därmed också mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna och Lantmäteriets enheter.

3.2.1 Relativt stabilt antal inkomna förrättningsärenden per år

Antalet ansökningar har legat på en relativt stabil nivå de senaste sex åren. Lantmäteriet har fått in drygt 13 000 ansökningar per år medan de kommunala lantmäterimyndigheterna har fått in runt 5 000. Under 2016 fick lantmäterimyndigheterna in totalt 19 300 ärenden och de avslutade 19 600 ärenden.

Figur 3 Antal inkomna förrättningsärenden till lantmäterimyndigheterna 2009–2016.



Källa: Lantmäteriets årsredovisningar

Till och med 2016 tycks den nuvarande högkonjunkturen inte nämnvärt ha påverkat inströmningen av ärenden. Den svaga ökningen sedan 2013 har främst berört de kommunala lantmäterimyndigheterna. I sin årsredovisning för 2016 bedömer Lantmäteriet att inflödet av ärenden till myndigheten skulle komma att öka framöver som en följd av både nybyggnation och infrastruktursatsningar. Statistiken för första halvåret 2017 visar att inflödet är lika stort som tidigare år. Fram till och med juni hade Lantmäteriet fått in nästan 6 900 ärenden. Vi har inga motsvarande uppgifter för de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Ett ökat byggande behöver inte medföra en stor ökning av antalet förrättningsärenden, enligt några av de som vi har intervjuat. Ett byggprojekt kan i sig vara stort och

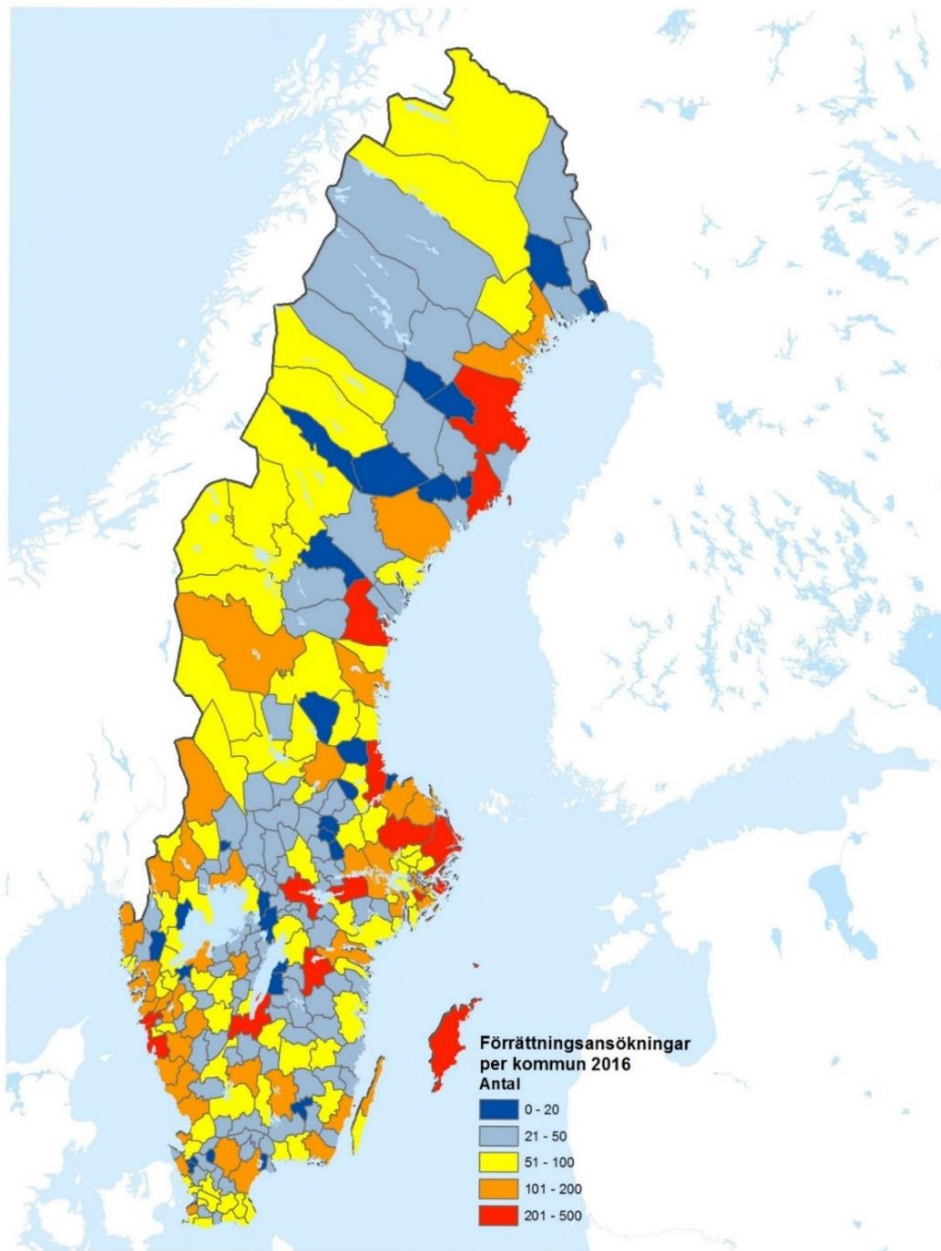
omfatta exempelvis många bostäder, men behöver inte föranleda mer än ett förrättningsärende. Däremot kan ärendet kräva flera fastighetsbildningsåtgärder och ta längre tid att handlägga.

3.2.2 Antalet inkomna ärenden varierar över landet och mellan lantmäterimyndigheterna

Det finns en geografisk variation i antalet inkomna förrättningsärenden. Kartbilden visar att det under 2016 inkom relativt sett många ansökningar som rörde fastigheter i framför allt större kommuner och i områden såsom Stockholmsregionen, längst västkusten och Norrlandskusten (figur 4). I flera av de kommuner där det kommer in relativt sett många ansökningar är det en kommunal lantmäterimyndighet som ansvarar för fastighetsbildningen.

Många av de som vi har intervjuat på både kommunala och statliga lantmäterikontor beskriver att typen av förrättningsärenden speglar de lokala förhållandena i form av bebyggelse- och näringsstruktur samt andra förhållanden i landskapet. Jordbruks- och skogslandskap eller närhet till vatten är exempel på sådana förhållanden.

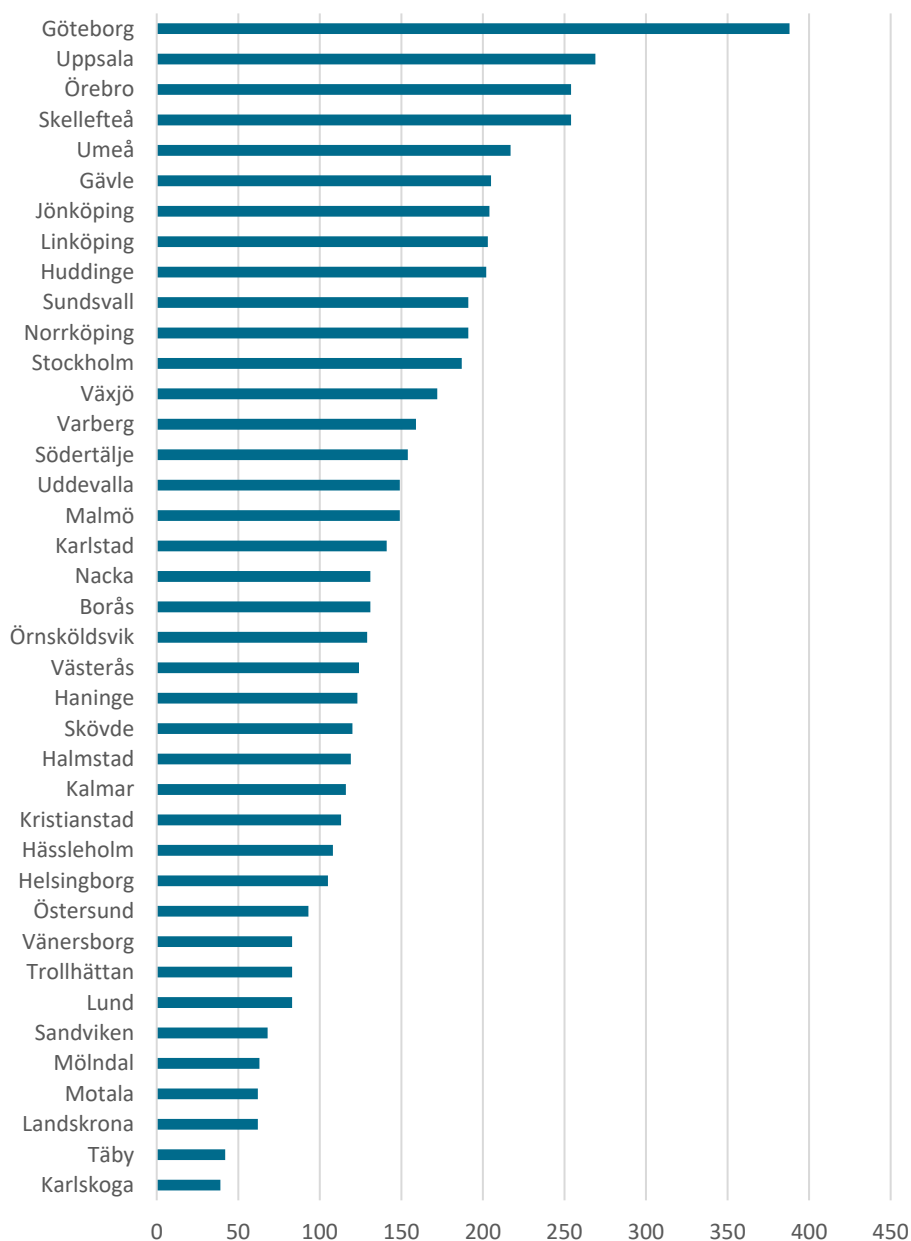
Figur 4 Antal inkomna ansökningar om lantmäteriförrättning per kommun 2016.



Källa: Lantmäteriet

I sin årsredovisning presenterar Lantmäteriet enbart den totala ärendemängden för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Men skillnaden mellan de olika kommunala lantmäterimyndigheterna är stor. Mätt i antal inkomna ärenden 2016 är förrättningsverksamheten minst i Karlskoga med 39 ansökningar och störst i Göteborg med 388. Nacka, Borås och Örnsköldsvik ligger i mitten med cirka 130 ansökningar vardera.

Figur 5 Antal inkomna ärenden till de kommunala lantmäterimyndigheterna 2016.



Källa: De kommunala lantmäterimyndigheternas redovisning till Lantmäteriet

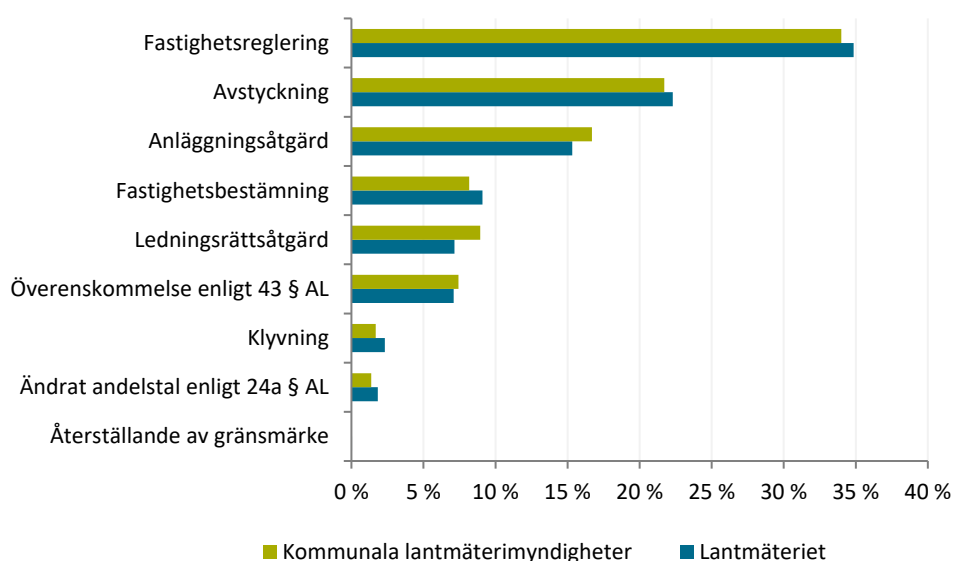
Det kommer även in olika många förrättningsärenden till Lantmäteriets elva enheter, från cirka 700 upp till 1 700 ärenden under 2016. Indelningen i de två regionerna är däremot gjord så att varje region ska ha ungefär lika många ärenden. Men region Nordväst har ett upptagningsområde som till ytan är fyra gånger så stort som Region Sydöst. När vi jämför figur 1 (avsnitt 2.1) med figur 4 framgår också att exempelvis enheterna i region Nordvästs mellersta och norra delar ska täcka ett stort antal kom-

muner som dels är stora till ytan, dels har ett mindre antal ansökningar om förrättningar. Lantmäteriet hanterar dessa geografiska skillnader sedan 2–3 år tillbaka genom att föra ärenden mellan sina kontor och enheter inom respektive region, så kallad produktionsutjämning. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.3.7.

3.2.3 Samma kategorier av ärenden i staten och kommunerna

De kommunala lantmäterimyndigheterna hanterar samma kategorier av ärenden som Lantmäteriet om vi utgår från de fastighetsbildningsåtgärder som lagen reglerar. Fördelningen av ärendekategorierna är relativt lika mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna sammantaget.

Figur 6 Fördelning av avslutade ärenden 2016 efter fastighetsbildningsåtgärd.



Källa: Statskontorets bearbetning av data från Lantmäteriets handläggningssystem

Fastighetsreglering och avstyckningar är de vanligaste kategorierna. År 2016 utgjorde de mer än hälften av både statens och kommunernas avslutade ärenden.

3.3 Vissa skillnader i ärendenas svårighetsgrad

Markareal, antalet sakägare, antalet berörda fastigheter, graden av samförstånd mellan sakägare och om åtgärderna ligger inom eller utom detaljplan är faktorer som kan påverka hur omfattande eller svår en förrättning kan vara. Många som vi har intervjuat hävdar att det finns skillnader mellan lantmäterimyndigheterna när det gäller hur svåra ärenden de hanterar. Vissa hävdar att staten generellt hanterar svårare ärenden än kommunerna. Bristen på jämförbar statistik gör det däremot svårt att få en uppfattning om sådana skillnader.

3.3.1 Bristfälligt gemensamt it-stöd för ärendeanalys och statistik

Inom fastighetsbildningen saknas ett ändamålsenligt it-stöd för att styra, följa upp och analysera ärendena i förrättningsverksamheten. Lantmäterimyndigheternas gemensamma handläggningssystem Trossen är från 1990-talet och är varken byggt eller i övrigt utformat för att enkelt kunna ta ut och analysera ärendestatistik. Lantmäteriet har under 2017 beslutat att utveckla ett nytt handläggningsstöd.

Lantmäteriet uppger att de inför årsredovisningen behöver ägna flera veckors arbete åt att ta fram den statistik som presenteras i årsredovisningen. Arbetet innebär många manuella moment. Vissa ärenden innehåller också flera fastighetsbildningsåtgärder vilket gör det hela svårare. Enligt Lantmäteriet håller vissa av kommunerna inte heller så god ordning i systemet, vilket medför en del städjobb för Lantmäteriet innan de kan ta ut ärendestatistiken.

3.3.2 Olika rutiner för klassificering mellan staten och kommunerna

Lantmäterimyndigheterna har inte någon gemensam klassificering av ärendena, utöver kategoriseringen i fastighetsbildningsåtgärder (figur 6). Det är en förklaring till att det är svårt att få en samlad bild av ärendekaraktären och skillnaderna i ärendenas svårighetsgrad.

För egen del började Lantmäteriet under 2014 att dela in sina ärenden i fyra klasser utifrån svårighetsgrad och ändamål. Innan dess hade myndigheten bara grova mått på sin ärendestock. Syftet med indelningen i klasser är att få bättre överblick över ärendestrukturen för att bättre kunna matcha ärendena med handläggare med rätt kompetens. Syftet med indelningen efter ändamål är att bättre förstå vilka branscher som berörs eller vilken samhällsnytta som ska uppnås, exempelvis bostadsbyggande, naturvård, bredband, industri och skogsbruk.

Lantmäteriets interna klassificering av ärenden

Klass 1 är enkla ärenden av mer administrativ karaktär med en förutsägbar utgång, där sakägarna är överens och det inte finns några tvistiga inslag. Exempelvis gäller det ändring av andelstal enligt 24a § eller överenskommelser enligt 43 § anläggningslagen (1973:1149) och vissa avstyckningar och fastighetsregleringar. Av Lantmäteriets drygt 10 500 avslutade ärenden 2016 var 566 (5 procent) av denna typ.

Klass 2 är ärenden av enklare typ med i huvudsak förutsägbar utgång där vissa samråd kan krävas, exempelvis avstyckningar och fastighetsregleringar. Av de avslutade ärendena 2016 var 5 835 (55 procent) av denna typ.

Klass 3 är mer svårbedömda ärenden som handlar om något svårare avstyckningar och fastighetsregleringar, fastighetsbestämningar och anläggningsförrättningar. Här kan det finnas vissa motstående intressen att hantera eller svårare avvägningar att göra om exempelvis lämplighet. Av de avslutade ärendena 2016 var 3 327 (31 procent) av denna typ.

Klass 4 är de största och mest komplexa ärendena som ofta också är tvistiga och där Lantmäteriet kan behöva göra tvångsbeslut. Det kan handla om exempelvis infrastrukturförrättningar och ledningsrätter. Ärendena handläggs i huvudsak av seniora handläggare eller specialister. Av de avslutade ärendena 2016 var 723 (7 procent) av denna typ.

Lantmäteriet bedömer varje ärende för sig. Exempelvis kan en ledningsrätt gå över flera län, men det behöver inte innebära att förrättningen blir särskilt komplex och därmed svår att handlägga. Ett ledningsrättsärende kan därför hamna i någon av klasserna 2–4, men hamnar oftast i klass 3 eller 4. Tidigare bedömdes förrättningar om anläggningar och ledningsrätter alltid som svåra.

Två av de kommunala lantmäterimyndigheter som vi har besökt (Göteborg och Sundsvall) har infört ett klassificeringssystem som liknar Lantmäteriets system. Båda myndigheterna har många ärenden och deras ärendeindelning utgår från ärendets svårighetsgrad. På så sätt kan myndigheterna fördela ärenden till handläggare som har rätt kompetens. Tanken med klassificeringen är också att minska handläggarnas arbetsbelastning och inte låta dem ansvara för fler ärenden än de kan handlägga aktivt. De övriga fem kommunala lantmäterimyndigheter som vi har besökt har inte sett något direkt behov av en motsvarande klassificering. De tycker att verksamheten är överblickbar. Vi har ingen bild av hur övriga kommunala lantmäterimyndigheter bedömer behovet.

Under lång tid har Lantmäteriet fokuserat på den ekonomiska uppföljningen av sin förrättningsverksamhet, vilket har fått till följd att verksamhetsuppföljningen har kommit i skymundan. Men under 2015 införde myndigheten ett nytt verktyg

(QlikView) för att enklare kunna ta ut och analysera information ur handläggningssystemet om ärendena och att mäta handläggningstider, bland annat utifrån klasser och ändamål. Verktøget har gett Lantmäteriet ett bättre stöd för att löpande styra och följa upp den egna verksamheten. De kommunala lantmäterimyndigheterna har inte tillgång till detta verktyg.

3.3.3 Kommunerna har en något högre andel enklare ärenden

Utifrån den gemensamma statistik som finns tillgänglig kan vi se att kommunerna hanterar en något större andel enklare ärenden i de två vanligaste ärendetyperna. För åtgärderna fastighetsreglering och avstyckning finns det två enklare åtgärder som lantmäterimyndigheterna brukar räkna som någorlunda jämförbara. Dessa är

- fastighetsreglering med två berörda fastigheter
- enlotsavstyckning med en areal mindre än 5 000 kvadratmeter.

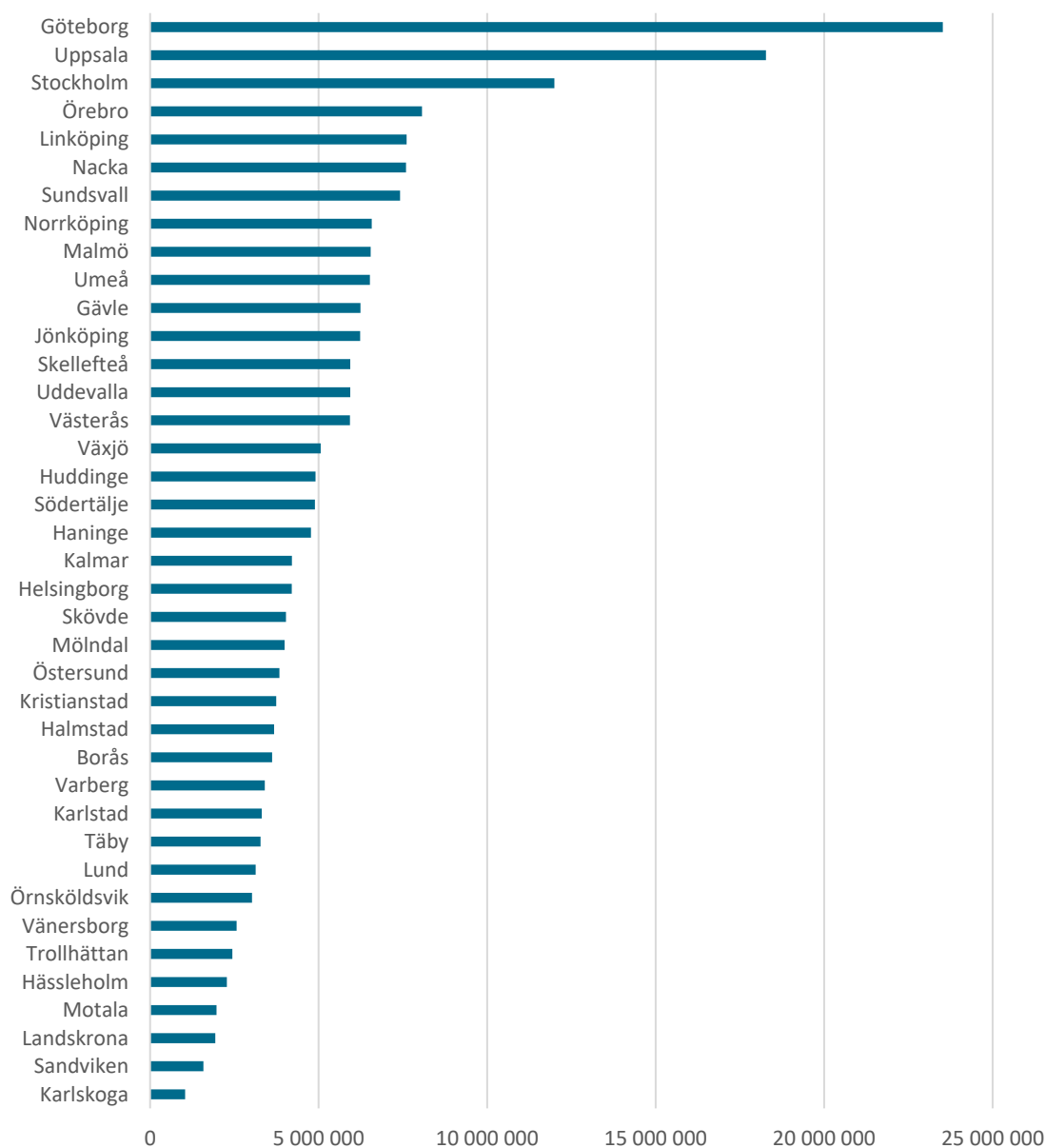
År 2016 berörde 53 procent av de kommunala lantmäterimyndigheternas fastighetsregleringsärenden två berörda fastigheter. Motsvarande andel var 50 procent hos Lantmäteriet. Bland avstyckningarna var 40 procent mindre enlotsavstyckningar hos de kommunala myndigheterna, jämfört med 35 procent hos Lantmäteriet.

Utöver dessa två ärendetyper finns det små möjligheter att göra mer kvalificerade jämförelser mellan lantmäterimyndigheterna.

Förrättningsverksamhetens intäkter är ett annat mått på omfattningen av lantmäterimyndigheternas verksamhet och indirekt även på ärendenas omfattning (figur 7). År 2016 fick de kommunala lantmäterimyndigheterna drygt 215 miljoner kronor i intäkter från förrättningsverksamheten. Av myndigheterna hade 60 procent förrättningsintäkter som var lägre än 5 miljoner kronor.

Intäkterna är visserligen inte jämförbara med antalet inkomna ärenden samma år, men det finns ändå tecken på att antalet ärenden i relativt hög grad samvarierar med intäkternas storlek. Göteborg, Uppsala och Stockholm hade under 2016 betydligt större intäkter än övriga kommuner. Göteborg låg i topp med 23,5 miljoner kronor. Stockholm finns exempelvis inte med bland de kommuner som har störst antal inkomna ärenden, men intäkternas storlek tyder på att flera ärenden är mer omfattande.

Figur 7 De kommunala lantmäterimynderheternas intäkter från förrättningsverksamheten i kronor 2016.



Källa: Uppgifter från respektive kommunal lantmäterimynderhet som har rapporterats till Lantmäteriet

3.3.4 Största delen är enklare ärenden som ger låga intäkter

Hur lantmäterimynderheternas fakturerade belopp fördelar sig på olika intäktsklasser ger ytterligare en fingervisning om hur omfattande eller resurskrävande ärendena har varit att handlägga. De fem lantmäterimynderheterna i Stockholmsregionen har sedan 2016 enats om att följa upp sin verksamhet utifrån fakturerade belopp. Måttet används bland annat som en indikator på svårighetsgraden. Vi har utgått från deras

beloppsindelning när vi har frågat efter motsvarande information från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

I vår enkät kunde 31 kommunala lantmäterimyndigheter fördela sina avslutade ärenden utifrån fakturerat belopp. De 8 som inte kunde redogöra för detta är i huvudsak myndigheter som har relativt få ärenden men där ingår också två av de största, Uppsala och Örebro. Fördelningen i tabell 2 bör därför tolkas med detta i åtanke.

Tabell 2 Fakturerade belopp för ärenden avslutade under 2016.

Fakturerat belopp i kronor	Lantmäteriet		31 kommunala lantmäterimyndigheter	
	Antal ärenden	Andel	Antal ärenden	Andel
Upp till 29 999	5 860	43 %	1 769	50 %
30 000–59 999	5 253	38 %	1 214	35 %
60 000–99 999	1 431	10 %	309	9 %
100 000 eller mer	1 188	9 %	225	6 %
Alla ärenden	13 732	100 %	3 517	100 %

Källa: Lantmäteriet och Statskontorets enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

Jämförelsen visar att mellan 40 och 50 procent av fakturorna under 2016 understeg 30 000 kronor för både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Beloppet motsvarar högst 20 timmars arbete för en beslutande förrättningslantmätare och ärenden som fakturerar detta belopp eller lägre kan räknas som enkla ärenden. Jämförelsen tyder också på att Lantmäteriet har en något större andel ärenden som kostade mer, sannolikt för att de var större eller svårare. Men det finns skillnader i myndigheternas prissättning som kan påverka fördelningen. Vi återkommer till detta i kapitel 4.

3.3.5 Stora skillnader mellan kommunerna i ärendenas omfattning

Det finns även en stor spridning mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna när det gäller ärendenas omfattning eller svårighetsgrad. I exempelvis Örnsköldsvik gav endast 3 procent av ärendena mer än 60 000 kronor i intäkt. I Stockholm, Göteborg och Malmö var det mellan 20 och 30 procent av ärendena som gav så stora intäkter. Omfattande nybyggnationsprojekt eller infrastruktursatsningar i kommunen där flera fastigheter är inblandade är exempel på större eller svårare ärenden. Här är det också vanligare med 3D-förrättningar, som är ett exempel på mer komplicerade fastighetsbildningsärenden.

Ärendestrukturen kan också variera stort inom samma region. Jämförelsen mellan de fem kommunerna i Stockholmsregionen visar att Huddinge och Södertälje fakturerade mer än 60 procent av ärendena med högst 30 000 kronor. Det tyder på att många ärenden där var av enklare art eller berörde endast en fastighet. I Huddinge finns till exempel många småhus. Stockholm, Nacka och Täby fakturerade mer än 100 000 kronor i drygt 10 procent av ärendena.

3.4 Vissa ärenden prioriteras framför andra

I vårt uppdrag uttrycker regeringen att de förväntar sig att lantmäterimyndigheternas handläggning och beslut om fastighetsbildning inte får ta längre tid än nödvändigt för att inte bromsa upp viktiga samhällsprocesser som att bygga bostäder eller att bygga ut den tekniska infrastrukturen. I övrigt har regeringen formellt inte uttryckt några önskemål om eller krav på prioriteringar. Men indirekt förväntar sig regeringen och riksdagen att utbyggnaden av bredband ska prioriteras. Det finns nämligen sedan den 1 juli 2016 ett krav på högst fyra månaders handläggningstid för ärenden om att bygga ut bredband.³² Detta krav omfattar alla lantmäterimyndigheter.

3.4.1 Prioriteringar innebär avsteg från likabehandling

I januari 2017 fick Lantmäteriet i uppdrag av regeringen att redogöra för hur myndigheten prioriterar sina ärenden.³³ Lantmäteriet framhåller i sin återrapportering att alla prioriteringar innebär avsteg från grundlagens princip om likabehandling.³⁴ Den grundläggande principen inom fastighetsbildningen är därför att ansökningar ska behandlas i den ordning de kommer in till lantmäterimyndigheten. Men det finns vissa undantag från denna princip. Det viktigaste undantaget är att vissa förrättningar kan få förtur, huvudsakligen sådana som är mycket angelägna från allmän synpunkt.³⁵

3.4.2 Lantmäteriet prioriterar främst nya bostäder och bredband

Sedan 2015 har Lantmäteriet infört tydligare interna rutiner för att pröva förtursärenden för att undvika risken för påtryckningar. Undantagen från huvudregeln om turordning får gälla ärenden som ska avvisas eller återkallas, ärenden som är angelägna ur ett samhällsperspektiv och ärenden där sökanden begär förtur och har särskilda skäl.³⁶ Två aktuella prioriteringar ur ett samhällsperspektiv är att bygga ut bredband och att producera nya bostäder.

Lantmäteriets förrättningar för bostadsändamål, vilket omfattar mer än bara nybyggnation, har sedan 2015 utgjort 50 procent av myndighetens avslutade ärenden. Förrättningar för infrastrukturändamål har utgjort 14 procent. Långt ifrån alla ärenden i de prioriterade grupperna har fått förtur. Lantmäteriet uppger att uppskattningsvis 15–20 procent av samtliga ärenden får förtur nu jämfört med 50–60 procent tidigare. Tidigare prioriterade kontorens medarbetare ofta enklare ärenden och de sakägare som ”skrek högst”.

³² 23 a § ledningsrättslagen (1973:1144). Kravet tar utgångspunkt i EU:s grävdirektiv.

³³ Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att redovisa hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska*. (Dnr N2017/00406/PBB).

³⁴ Lantmäteriet 2017-05-31, *Handläggningstider för fastighetsbildning*, dnr 402-2017/356.

³⁵ Lantmäteriets handbok för fastighetsbildningslagen avsnitt 4.39.1.

³⁶ Lantmäteriet 2015-08-26, *Prioriterade ärenden – förtursärenden*. Beslut taget av chefen för division fastighetsbildning.

Detta innebär att ärenden som inte är prioriterade eller har andra ändamål än infrastruktur och nya bostäder får stå tillbaka. Det handlar bland annat om ärenden som rör jord- och skogsbruk. Dessa ändamål står sedan 2015 för 36 procent av Lantmäteriets avslutade ärenden. Fastighetsägare inom jord- och skogsbruk hör enligt Lantmäteriet nu till myndighetens främsta kritiker mot de långa handläggnings-tiderna, bland annat till följd av myndighetens hårdare prioriteringar.

3.4.3 De flesta kommunala myndigheter prioriterar nya bostäder

Av de 39 kommunala lantmäterimyndigheterna är det 34 som i vår enkät uppger att de prioriterar vissa ärenden. Samtliga hänvisar då till nybyggnation av bostäder som en prioriteringsgrund. Drygt hälften av dem tar även andra hänsyn, exempelvis ny-etablering av näringsverksamhet, nybyggnation som skapar arbetstillfällen eller kommunens interna prioriteringar. Ett mindre antal hänvisar också till bredbandsutbyggnad och särskilda skäl hos den sökande, exempelvis konkurshot.

De 5 myndigheter som uppger att de tar ärendena enbart i turordning har oftast en mindre förrättningsverksamhet. Det gäller bland andra Karlskoga, Landskrona och Lund.

3.5 Överlämnade ärenden från kommunerna till staten

De kommunala lantmäterimyndigheterna är enligt lag skyldiga att överlämna vissa ärenden till Lantmäteriet. Det gäller ärenden som kommunen dels inte ska handlägga, dels inte bör handlägga.³⁷ I avsnitt 2.2.9 redogör vi för dessa ärenden.

3.5.1 Ärenden kan överlämnas för att undvika jäv

När kommunen själv är part i ärendet kan kommunen eller en annan sakägare begära att ärendet överlämnas till Lantmäteriet. Syftet med detta är att undvika jäv. Under 2015 rörde det sig om 38 överlämnade ärenden av detta slag och under 2016 om 44. Under 2016 motsvarade detta tre fjärdedelar av alla överlämningar.

När Lantmäteriet övertar ett påbörjat ärende är myndigheten skyldig att ta om ärendet från början. För att sakägaren inte ska drabbas av onödiga kostnader måste lantmäterimyndigheten redan när ansökan kommer in upplysa om att ärendet kan komma att överlämnas.³⁸

³⁷ 5 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

³⁸ Lantmäteriet och Sveriges kommunala lantmäterimyndigheter (2016). *Rutin för överlämnade av ärenden från kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet.*

3.5.2 Färre ärenden överlämnas med hänvisning till resursbrist

Under 2016 överlämnade kommunerna totalt 60 ärenden till Lantmäteriet, vilket kan jämföras med 124 året innan. Den främsta förklaringen till halveringen är de tydligare rutinerna för överlämnande som Lantmäteriet och styrgruppen för de kommunala lantmäterimyndigheterna kom överens om i maj 2016.³⁹ Effekten är störst på förrättningar som av kompetens- eller resursskäl inte bör handläggas av den kommunala lantmäterimyndigheten.

Som vi beskriver i avsnitt 2.2.5 är en kommunal lantmäterimyndighet skyldig att ha en organisation med tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna hantera de ärenden som kommer in. De nya rutinerna har tydliggjort att ett överlämnande till Lantmäteriet ska grunda sig på att myndigheten saknar särskild kompetens, inte på grund av att myndigheten inte har tillräcklig kapacitet. Dessa ärenden ska därför nu prövas i dialog på lägst enhetschefsnivå mellan den kommunala lantmäterimyndigheten och Lantmäteriet.

Lantmäteriet uppger att myndighetens brist på personal har gjort att de i första hand tvingats värna sin egen verksamhet och därför har behövt tydliggöra rutinerna. Myndigheten uppger också att de tidigare har varit lite för generösa i sin tolkning av hur mycket de ska stödja de kommunala lantmäterimyndigheterna, med tanke på de kommunala myndigheternas eget ansvar.

³⁹ Ibid.

4 Finansiering av verksamheten

I detta kapitel beskriver och analyserar vi skillnaderna i lantmäterimyndigheternas förutsättningar att finansiera förrättningsverksamheten och redovisa verksamhetens ekonomiska resultat. Statskontoret gör sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har olika villkor för hur förrättningsverksamheten ska finansieras, vilka avgifter de ska ta ut och vilka krav som ställs på den ekonomiska redovisningen.
- De kommunala lantmäterimyndigheterna ingår i den kommunala förvaltningen och är till skillnad från Lantmäteriet inte ekonomiskt fristående enheter med resultatansvar. Staten ställer inga krav på ekonomisk redovisning av förrättningsverksamheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna rapporterar enbart sina förrättningsintäkter till Lantmäteriet.
- Lantmäteriet beräknar avgifterna i förrättningsverksamheten och föreskriver vilka taxor som lantmäterimyndigheterna ska använda. Lantmäteriets förrättningsverksamhet har de senaste åren gått med underskott. Underskottet beror på att myndigheten till följd av hög personalomsättning inte har kunnat debitera för all nedlagd tid. För att få täckning för sina kostnader har Lantmäteriet höjt taxorna tre gånger sedan 2014.
- De kommunala lantmäterimyndigheterna får ta ut lägre avgifter än de som Lantmäteriet föreskriver. Oftast använder kommunerna de två lägsta av de fyra taxenivåerna. Därmed riskerar sakägare att behandlas olika beroende på vilken myndighet som behandlar och prissätter deras ärende. Lantmäteriet har föreslagit att införa sakersättning, vilket kan bidra till en mer enhetlig prissättning.

4.1 Tvingande avgifter i fastighetsbildningen

Sakägare som ansöker om en förrättning och ibland även andra som kan beröras av den ska betala en avgift till lantmäterimyndigheten för handläggningen och registreringen av förrättningen. Avgiften beräknas utifrån kostnaden och hur lång tid myndigheten behöver för att handlägga och registrera ärendet.⁴⁰ Avgifterna räknas som offentligrättsliga vilket innebär att den som vill ha en förrättning utförd är tvingad att betala för arbetet. Lantmäterimyndigheterna får disponera avgiftsintäkterna.

⁴⁰ Förordning (1995:459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

4.1.1 Tidtaxor för fyra kategorier av handläggare

Av Lantmäteriets föreskrifter framgår bland annat hur avgiftens storlek ska bestämmas och hur tiden ska redovisas. Avgiften bestäms med ett belopp per timme av den tid som olika kategorier av handläggare använder för att behandla ärendet (tidtaxa). Taxan är som lägst 1 150 kronor per timme.

Tabell 3 Föreskriven avgift per timme för lantmäteriförrättningar 2017.

Handläggarkategori	Kronor per timme
Senior förrättningslantmätare	1 825
Specialistförrättningslantmätare	1 625
Beslutande förrättningslantmätare och mätansvarig ingenjör	1 450
Beredande förrättningslantmätare och biträdande handläggare	1 150

Källa: LMFS 2017:1

4.1.2 Tidtaxan är densamma för alla ärenden och sökande

Tidtaxan är densamma för alla typer av förrättningsärenden och för alla sökande. Priskänsligheten hos sakägarna kan variera beroende på ekonomiska resurser, men även på möjligheten att ta ut kostnaden på någon annan. Några av de vi har intervjuat menar att stora exploatörer normalt är mindre priskänsliga eftersom de kan ta ut sina kostnader för förrättningen på någon annan, exempelvis kommande hyresgäster, köpare eller användare. Privatpersoner är som regel mer priskänsliga. Kostnaden på 30 000–60 000 kronor för en avstyckning kan bli ekonomiskt kännbar, särskilt om markvärdet är lågt. Att handläggningen går snabbt kan i vissa sammanhang vara viktigare än priset, enligt några av de som vi har intervjuat.

4.2 Myndigheterna har olika villkor för avgiftssättningen

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har olika villkor för hur de kan bestämma sina avgifter i förrättningsverksamheten och olika krav på hur noggrann deras ekonomiska redovisning ska vara.

4.2.1 Taxorna sätts utifrån Lantmäteriets kostnader

Lantmäteriet utgår vid beräkningen av taxornas storlek från de kostnader som myndigheten har för sin egen förrättningsverksamhet samt en del av myndighetens övriga omkostnader. Detta följer av att Lantmäteriet måste följa de statliga ekonomiadministrativa reglerna och regeringens beslut i övrigt.

I Lantmäteriets regleringsbrev anger regeringen att förrättningsverksamhet är ett eget resultatområde. Det innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna för förrättningsverksamheten så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).⁴¹ Det innebär att intäkterna på ett eller några års sikt ska täcka alla kostnader

⁴¹ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

som hör till verksamheten, både direkta och indirekta kostnader.⁴² Lantmäteriet ska också hålla förrättningsverksamheten ekonomiskt åtskild från sin övriga verksamhet och redovisa separata resultaträkningar för förrättningsverksamheten och uppdragsverksamheten inom fastighetsbildningen. Detta gör det möjligt att utläsa i vilken grad verksamheterna uppnår full kostnadstäckning.

4.2.2 Kommunerna får ta ut lägre avgifter och har inga krav på ekonomisk redovisning

En väsentlig skillnad mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna är att regeringen i förordning har angett att en kommunal lantmäterimyndighet får besluta om lägre avgifter än de som Lantmäteriet har föreskrivit.⁴³ Staten ställer däremot varken i lag eller förordning några krav på de kommunala myndigheternas ekonomiska redovisning av förrättningsverksamheten.

Lantmäteriet samlar årligen in uppgifter om kommunernas totala förrättningsintäkter, men inga kostnader eller övriga ekonomiska uppgifter. De insamlade uppgifterna om intäkter används inte i Lantmäteriets återrapportering till regeringen.

Ekonomistyrningsverket påpekar i sitt samrådsyttrande över Lantmäteriets förslag till avgifter för förrättningsverksamheten 2017 följande:

”... praxis vid statlig avgiftsättning av offentligrättslig verksamhet är att samma tjänst ska kosta lika mycket i hela landet. I dag erbjuder ett antal kommunala lantmäterimyndigheter motsvarande tjänst som Lantmäteriet. De har inte något krav på full kostnadstäckning och kan därmed ta ut lägre avgifter. Konsekvensen för medborgarna blir att de får betala olika avgifter för samma tjänst beroende på var i landet de bor.”⁴⁴

4.2.3 Priset kan variera beroende på myndighet och handläggare

Lantmäteriet framhåller i en promemoria till Regeringskansliet att det alltid finns en inbyggd variation i priset till sakägaren när avgiften bygger på en modell med så kallad tidtaxa. Det beror på att priset i varje enskilt fall sätts av den som är ansvarig handläggare på lantmäterimyndigheten.⁴⁵ Det betyder alltså att avgiften för en förrättning även kan variera inom Lantmäteriet.

Lantmäterimyndigheterna kan välja att tillämpa fast pris i stället för löpande räkning, om de kommer överens om detta med den som ansöker om en förrättning. Lantmäteriet har tillämpat fast pris i 14 procent av alla avslutade förrättningar de två

⁴² Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁴³ 14 § förordning (1995:459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

⁴⁴ Ekonomistyrningsverket 2016-12-02. *Samrådsyttrande Avgifter för förrättningsverksamhet 2017*. (Dnr 4.2-1230/2016).

⁴⁵ Lantmäteriet 2017-03-30. *Förslag om sakersättning och fasta avgifter i lantmäteriförrättningar*. (Dnr 401-2017/1417).

senaste åren. Bland de kommunala lantmäterimyndigheterna har användningen varierat mellan 5 och 75 procent.⁴⁶

4.2.4 Förslag om att införa saktaxa och fasta avgifter

Lantmäteriet lämnade i mars 2017 ett förslag till regeringen om att införa så kallad sakersättning (saktaxa) och fasta avgifter för lantmäteriförrättningar som ett komplement till tidtaxa.⁴⁷ Lantmäteriet föreslår att regeringen ger myndigheten rätt att besluta om föreskrifter om vilka förrättningar som ska omfattas av sakersättning och för vilka delmoment i förrättningar som en administrativ avgift ska tas ut samt om avgifternas storlek.

I korthet innebär Lantmäteriets förslag:

- Sakersättning införs för ett antal enklare förrättningstyper där ett grundkrav bör vara att ansökan grundas på en överenskommelse och där förrättningen inte bedöms vara för komplex och inte berör för många sakägare. Sakersättningen bör dessutom införas successivt. Allt eftersom handläggningen blir mer enhetlig och digitaliseras underlättas och möjliggörs också att införa saktaxa för fler förrättningstyper och eventuellt även fler delmoment. Sakersättning kommer att göra det tydligare och mer begripligt för sakägare och presumtiva sakägare att se vad ett ärende kommer att kosta samtidigt som sakersättning underlättar myndighetens dialog med sakägarna.
- En fast administrativ avgift införs som omfattar ett antal vanliga och repetitiva avgränsade moment i förrättningen. Det kan gälla delmoment som diarieföring, fakturering och registrering av ärenden. En fast avgift kommer att skapa en enklare och effektivare kostnads- och prisberäkning för dessa ärenden.

Enligt uppgift från Näringsdepartementet i september har förslaget remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

4.3 Lantmäteriets finansiering och ekonomi

Verksamheten i divisionen fastighetsbildning motsvarar verksamhetsområdet Förrättningsverksamhet och fastighetsindelning i Lantmäteriets årsredovisning. Förrättningsverksamheten omsatte 670 miljoner kronor 2016 medan uppdragsverksamheten omsatte 69 miljoner kronor. Det ekonomiska resultatet varierar från år till år i båda verksamheterna. Lantmäteriet finansierar vissa specifika uppgifter inom fastighetsbildningen med sitt förvaltningsanslag.

4.3.1 Förrättningsverksamheten går med underskott

Under fyra av de senaste fem åren har Lantmäteriets förrättningsverksamhet gått med underskott. Det negativa resultatet för åren 2013, 2015 och 2016 var också större än

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

något tidigare år under den senaste tioårsperioden. Underskotten har bidragit till att det ackumulerade resultatet uppgick till minus 51 miljoner kronor i slutet av 2016.

Tabell 4 Förrättningsverksamhetens ekonomiska resultat 2012–2016, tusen kronor.

	2012	2013	2014	2015	2016
Intäkter	628 700	641 100	676 100	620 400	669 900
Kostnader	637 600	678 100	650 900	656 100	699 500
Årets resultat	-8 900	-37 000	25 200	-35 700	-29 600
Ackumulerat resultat	26 000	-10 900	14 300	-21 400	-51 000

Källa: Lantmäteriets årsredovisningar

Lantmäteriet uppger att det ekonomiska underskottet i förrättningsverksamheten följer av att myndigheten har tappat många erfarna förrättningslantmätare. De nya behöver tid för att läras upp innan de är fullt produktiva. Detta har bidragit till att myndigheten inte har kunnat debitera för all nedlagd tid.

Under de första åtta månaderna 2017 uppvisade verksamheten ett bättre resultat än Lantmäteriets prognos. Det betyder att det balanserade underskottet kommer att minska under året.⁴⁸

4.3.2 Den frivilliga uppdragsverksamheten minskar i omfattning

Lantmäteriet bedriver mot avgift viss uppdragsverksamhet som har anknytning till fastighetsbildningen. Intäkterna från dessa uppdrag har minskat i omfattning det senaste året och kommer att minska ytterligare 2017. Det är ett resultat av att Lantmäteriet har beslutat att koncentrera sig på kärnverksamheten inom fastighetsbildningen och frigöra resurser för förrättningsverksamheten, det vill säga myndighetsutövningen.

Tabell 5 Uppdragsverksamhetens ekonomiska resultat 2012–2016, tusen kronor.

	2012	2013	2014	2015	2016
Intäkter	79 700	91 100	104 100	103 600	68 900
Kostnader	82 800	84 900	94 900	103 700	78 800
Årets resultat	-3 100	6 200	9 200	-100	-9 900
Ackumulerat resultat	7 800	14 000	23 200	23 100	13 200

Källa: Lantmäteriets årsredovisningar

Uppdragsverksamheten är frivillig. Den får bland annat handla om att göra fastighets- och arkivutredningar samt gränsutvisningar, ge råd och utbilda i fastighetsrätts-

⁴⁸ Lantmäteriet 2017-10-12, *Tertialrapport Tertial 2 2017*.

liga frågor, ge tekniskt handläggningsstöd i förrättningsprocessen samt ge kommuner råd och utbildning i fastighetstekniska frågor i samband med att en detaljplan ska upprättas.⁴⁹

Under flera år har statliga myndigheter som Naturvårdsverket och Skatteverket varit stora uppdragsgivare. Under 2015 sade Lantmäteriet upp sin överenskommelse med Naturvårdsverket om samverkan vid inmätning av gränserna för naturreservat. Verksamheten avslutades under 2016. Dessa uppdrag har tidigare utgjort cirka 60 procent av uppdragsintäkterna.

Från den 1 januari 2017 har Lantmäteriet också upphört med många uppdrag åt privatpersoner, privata bolag och föreningar. Myndigheten hänvisar i stället till privata utförare. Men Lantmäteriet fortsätter med fastighetsanknutna uppdrag åt kommuner och statliga myndigheter och även med att ge stöd när en samfällighetsförening bildas och vid ansökan om lagfart.⁵⁰ Men myndighetens brist på resurser har medfört att Lantmäteriet inte marknadsför sin uppdragsverksamhet i samma utsträckning som tidigare. Hittills har intäkterna främst kommit från uppdrag åt små och medelstora kommuner som saknar egen kompetens för att utföra arkivutredningar eller som behöver stöd för att ta fram fastighetsförteckningar till detaljplaner.

4.3.3 Vissa uppgifter finansieras med förvaltningsanslaget

En del av de uppgifter som divisionen fastighetsbildning har finansieras med medel från Lantmäteriets förvaltningsanslag. Dessa anslagsintäkter uppgick till nästan 105 miljoner kronor 2016. De ska täcka kostnader för att svara på fastighetsrättsliga frågor från allmänheten, företag, kommuner och statliga myndigheter. De ska också täcka kostnader för samråd och yttranden över kommunernas detaljplaner samt yttranden till regeringen, domstolar och andra myndigheter med koppling till bland annat markanvändning och fastighetsindelning.

Andra anslagsfinansierade uppgifter är bland annat att hålla arkiv, vårda och bevara arkivhandlingar, ge förslag till ändringar i lagstiftningen och registrera detaljplaner. Lantmäteriet får varje år också använda högst 6 miljoner kronor av förvaltningsanslaget för att sätta ned avgifter i förrättningsverksamheten enligt särskilda villkor.⁵¹ Medlen har de senaste åren använts för omarrondering i Dalarna för att förbättra fastighets- och ägarstrukturen inom skogs- och jordbruksnäringen.

4.3.4 Många kostnader ska täckas av förrättningsavgifterna

Kravet på att Lantmäteriets förrättningsverksamhet ska ge full kostnadstäckning innebär att många typer av kostnader ska täckas av avgifterna. Av de närmare 700 miljoner kronor som förrättningsverksamheten kostade 2016 utgör knappt två

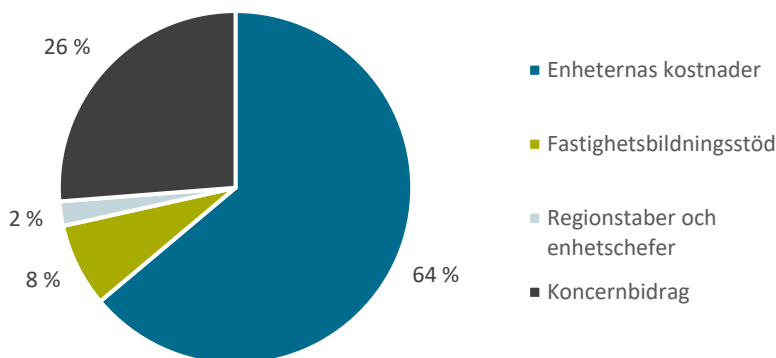
⁴⁹ 10 §, 12 § och 29 § förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

⁵⁰ Information på Lantmäteriets webbplats 2017-01-20.

⁵¹ Villkoren framgår av förordningen om (1995:1459) avgifter vid lantmäteriförrättningar.

tredjedelar kostnader som hör till den operativa förrättningsverksamheten vid de elva enheterna. Det är främst kostnader för personalens löner och sociala avgifter men även för bland annat kompetensutveckling, lokaler och underhåll, resor, post, tele och inköp av olika slag.

Figur 8 Kostnader i Lantmäteriet som ska täckas med förrättningsverksamhetens avgiftsintäkter.



Källa: Lantmäteriets interna kostnadsredovisning

Övriga overheadkostnader utgör drygt en tredjedel av de kostnader som ska täckas med förrättningsintäkterna. Det handlar om kostnader för regionstaber och enhetschefer, delar av verksamheten vid enheten för fastighetsbildningsstöd och ett bidrag till Lantmäteriet centralt (det vill säga koncernen). Koncernbidraget utgör en fjärdedel och ska täcka förrättningsverksamhetens andel av myndighetens centrala administration i form av stödverksamhet, utveckling och it. Specifika it-stöd för förrättningsverksamheten och övrigt utvecklingsarbete ska däremot finansieras inom verksamheten. Koncernbidraget på nästan 180 miljoner kronor verkar stort, men det har inte ingått i vårt uppdrag att granska Lantmäteriets overheadkostnader.

4.3.5 Ökade kostnader har bidragit till höjda taxor

För att få täckning för sina kostnader har Lantmäteriet höjt taxorna i förrättningsverksamheten vid tre tillfällen de senaste fyra åren: januari 2014, januari 2016 och januari 2017. Den senaste höjningen innan dess var 2009. Sedan 2014 har taxan för beslutande förrättningslantmätare i olika kompetens kategorier höjts med mellan 11 och 12 procent. Taxan har höjts med 35 procent för kategorin handläggare som inte har beslutanderätt, det vill säga beredande förrättningslantmätare, mätungenjörer och förrättningsassistenter.

Lantmäteriets underlag inför det senaste avgiftssamrådet med Ekonomistyrningsverket visar att myndighetens genomsnittliga taxehöjningar sedan början av 2000-talet följer den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället väl.⁵²

De höjda taxorna är sannolikt en förklaring till att sakägarna sedan 2014 har överklagat fler fakturor än tidigare. Sedan 2014 överklagas mellan tre och fyra procent av fakturorna. För de kommunala lantmäterimyndigheterna har andelen varit cirka en halv procent. Men det finns tecken på att överklagandena för Lantmäteriets del har minskat under första halvåret 2017. Det kan möjligen förklaras av att Lantmäteriet har blivit bättre på att informera om vad vissa typer av åtgärder kommer att kosta.

4.4 De kommunala lantmäterimyndigheternas finansiering och ekonomi

Vi har inte kunnat få en samlad och jämförbar bild av de kommunala lantmäterimyndigheternas ekonomiska förutsättningar eller kostnadstäckning och resultat i förrättningsverksamheten. Det beror på att de är en del av den kommunala förvaltningen och därigenom varken är organisatoriskt eller ekonomiskt fristående myndigheter med resultatansvar.

4.4.1 Kommunerna står för en fjärdedel av förrättningsintäkterna

De kommunala lantmäterimyndigheternas totala förrättningsintäkter var drygt 215 miljoner kronor under 2016.⁵³ Det motsvarar en fjärdedel av de totala intäkterna i statens och kommunernas förrättningsverksamhet. Se även figur 7 där vi redovisar kommunernas förrättningsintäkter (avsnitt 3.3.3).

I likhet med Lantmäteriet utför de kommunala myndigheterna även andra uppgifter som de får intäkter för, antingen i form av avgifter, anslag eller bidrag. I vår enkät svarar samtliga att de ägnar en del av sin tid åt att ge stöd och service till kommunen i arbetet med detaljplaner. De allra flesta svarar också att de även utför andra uppgifter. Enligt våra intervjuer handlar det bland annat om att ge service till allmänheten eller utföra vissa andra uppdrag med anknytning till fastighetsbildningen.

4.4.2 Osäkra uppgifter om myndigheternas totala intäkter

I vår enkät har de flesta lantmäterimyndigheter kunnat lämna uppgifter om sina totala intäkter, det vill säga intäkter från förrättningsverksamhet, uppdragsverksamhet och kommunbidrag eller kommunanslag. Men uppgifterna är i vissa fall inte fullständiga eller tillförlitliga. Sex av myndigheterna har endast uppgett sina förrättningsintäkter.

⁵² Lantmäteriet 2016-11-22. *Lantmäteriets avgiftsförändringar förrättningsverksamhet 2017*. PM avgiftssamråd. (Dnr 200-2016/5344). Lantmäteriet har normerat förrättningstaxan efter konsumentprisindex (KPI) 2001–2008 och Labour Cost Index (LCI) för privata tjänstemän 2008–2016.

⁵³ Kommunernas inrapporterade uppgifter till Lantmäteriet.

Det är samma eller i något fall ett lägre belopp än det som de har redovisat till Lantmäteriet, trots att de uppger att de även utför andra uppgifter.

Våra beräkningar visar att lantmäterimyndigheterna i Linköping, Motala, Stockholm, Västerås och Helsingborg har störst intäkter utöver intäkterna från förrättningar. Det handlar om mellan 3,5 och 4,5 miljoner kronor i övriga intäkter. Högst andel övriga intäkter av de totala har lantmäterimyndigheterna i Motala, Helsingborg och Täby.

Stockholm, Huddinge och Lund uppger i vår enkät att de får anslag eller bidrag från den förvaltning som myndigheten tillhör. Till följd av att myndighetens ekonomi inte är självständig kan de inte ge en fullständig bild över de totala intäkterna. De intervjuer som vi har gjort på andra kommunala lantmäterimyndigheter tyder på att liknande förhållanden gäller i fler kommuner.

4.4.3 Kommunerna tillämpar främst de två lägsta taxorna

En kommunal lantmäterimyndighet får besluta om en lägre avgift än vad Lantmäteriet har föreskrivit. I regel använder de samma taxor som Lantmäteriet, men vanligen bara de två lägsta nivåerna. Endast sex lantmäterimyndigheter använder taxan för senior förrättningslantmätare medan elva tillämpar specialisttaxan. Detta ska ställas mot att de kommunala lantmäterimyndigheterna sammantaget har en högre andel äldre och mer erfaren personal än Lantmäteriet (se avsnitt 5.2.5–5.2.6).

De lantmäterichefer som vi har intervjuat uppger att det främst är av praktiska skäl som de tillämpar samma taxenivåer. De menar också att det känns mest rättvist för sakägaren att betala samma taxa oavsett om myndigheten som utför förrättningen är statlig eller kommunal.

Lantmäterimyndigheterna i Landskrona och Uppsala har beslutat om andra, lägre taxor än de föreskrivna. Den lägsta taxan för en beredande förrättningslantmätare ligger där på 850 kronor per timme jämfört med 1 150 kronor per timme hos Lantmäteriet och de övriga myndigheterna.

4.4.4 Vissa kommuner kräver full kostnadstäckning

Det är upp till den enskilda kommunen att avgöra vilka kostnader som förrättningsintäkterna ska täcka och till vilken grad. Det innebär att de indirekt också tar ställning till om, och med hur mycket, som förrättningsverksamheten ska stödjas med kommunala skattemedel eller om förrättningsverksamheten ska bidra till att finansiera myndighetens andra uppgifter.

Majoriteten av lantmäterimyndigheterna uppger att kommunen har fastställt ett mål för eller krav på full kostnadstäckning. Av myndigheterna uppger Malmö och Nacka att de har ett politiskt beslutat krav om kostnadstäckning, medan 26 andra kommuner uppger att de har ett tjänstemannabeslut. Av de som inte har ett fastställt krav på

kostnadstäckning har några själva satt upp ett mål om täckningsgrad som varierar mellan 53 och 85 procent.

4.4.5 Svårt att särskilja lantmäterimyndighetens kostnader

När en lantmäterimyndighet inte har eget budget- eller resultatansvar utan ingår i en större förvaltningsenhet blir det svårt att särskilja myndighetens kostnader. Förvaltningsenhetens gemensamma kostnader kan till exempel handla om overheadkostnader som lokaler, it och posthantering. En av de kommunala lantmäterichefer som vi har intervjuat framhåller att den ekonomiska redovisningen i kommunen inte är lika välstrukturerad som på Lantmäteriet. Detta gör det svårare att följa upp lantmäterimyndighetens ekonomi.

När kostnaderna inte går att särskilja blir det av naturliga skäl också svårt att följa upp eller kontrollera om de kommunala lantmäterimyndigheterna når det uppställda kravet eller målet om kostnadstäckningsgrad. Grunden för deras prissättning bli på så sätt också mindre transparent än för Lantmäteriet.

5 Kompetens, arbetssätt och rutiner

I detta kapitel beskriver och analyserar vi lantmäterimyndigheternas kompetenssammansättning och kompetensförsörjning samt hur de arbetar för att använda sina personella resurser på ett effektivt sätt. Statskontoret gör sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Bristen på förrättningslantmätare är ett problem för hela fastighetsbildningen. Lantmäteriet har hittills haft större problem med kompetensförsörjningen än vad de flesta kommunala lantmäterimyndigheter har haft.
- Lantmäteriet har färre förrättningslantmätare än tidigare, men också en något yngre och därmed mindre erfaren personalstyrka jämfört med de kommunala lantmäterimyndigheterna som helhet. Men Lantmäteriet ska ändå kunna svara för fastighetsbildningen i huvuddelen av kommunerna, överta vissa svårare ärenden från de kommunala lantmäterimyndigheterna samt svara för expertstöd till både den egna och den kommunala organisationen.
- Lantmäteriet har börjat förändra sina arbetssätt i riktning mot mer teamarbete och olika typer av specialistnätverk för att hantera sina utmaningar och för att använda personalresurserna på ett effektivare sätt. I sin ambition att behandla sakägarna lika har Lantmäteriet infört centrala köer och fördelar ärendena från dem i turordning, men där vissa ärenden får förtur. De fördelar också ärenden mer jämnt fördelat över organisationen än tidigare.
- Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna arbetar allt mer olika. Kommunerna arbetar i hög grad utifrån modellen att förrättningslantmätaren ska göra alla, eller de flesta, moment i en förrättning. Lantmäteriet övergår allt mer till att arbeta i team där vissa moment i förrättningen ska överlåtas till andra personalkategorier. Lantmäteriet övergår också till ett mer processororienterat arbetssätt för att kunna digitalisera verksamheten.
- De beslutande förrättningslantmätarna i de kommunala lantmäterimyndigheterna avslutade färre ärenden per person 2016 än de i Lantmäteriet. De kommunala lantmäterimyndigheterna ägnar även mer tid åt att stödja kommunerna med fastighetsrättslig kompetens i plan- och byggprocessen, vilket också var motivet för det delade huvudmannskapet. De bedömer att planprocessen därmed blir snabbare och detaljplanerna bättre.
- Lantmäterimyndigheterna bedriver ett gemensamt arbete med att granska kvaliteten i ett urval av genomförda förrättningar. Granskningen syftar till att få en enhetlig rättstillämpning. Resultaten har visat på vissa förbättringar över tid, men den positiva trenden har nu vänt.

5.1 Användningen av de tillgängliga resurserna

Fastighetsbildning är en personalintensiv verksamhet där de flesta av de anställda i den samlade organisationen är förrättningslantmätare. Personalsammansättningen i övrigt skiljer sig åt mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Det förklaras framför allt av att Lantmäteriet även ansvarar för uppgifter som rör hela fastighetsbildningen.

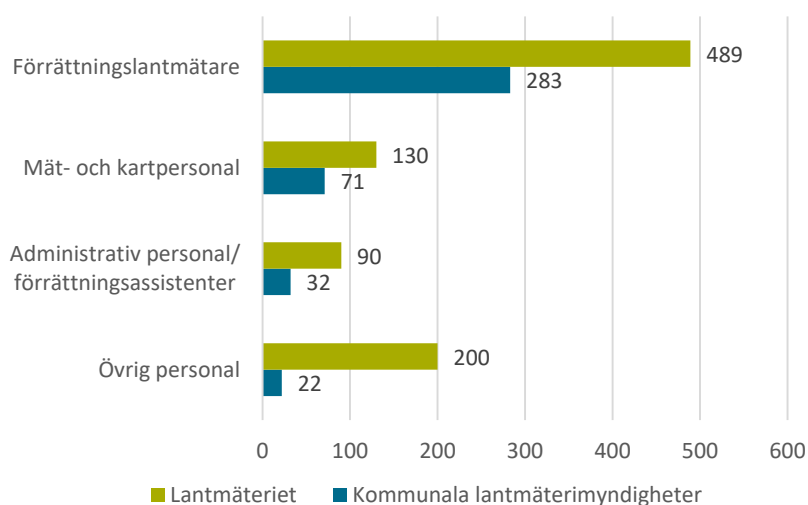
5.1.1 De flesta anställda är förrättningslantmätare

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har 772 anställda förrättningslantmätare (figur 9). Av dessa arbetar 489 i Lantmäteriet och 283 i kommunerna. Mättnings- och kartpersonal uppgår till cirka 200 anställda. I kommunerna är dessa medarbetare ofta placerade på andra enheter eller avdelningar inom förvaltningen. De utför uppgifter utanför själva förrättningsverksamheten men finns tillgängliga för lantmäterimyndigheten när det behövs. Det är därför svårt att fastställa den exakta mättnings- och kartresursen i kommunerna. Lantmäteriet anlitar därutöver mättnings- och kartpersonal i de kommuner som myndigheten har avtal med om förrättningsförberedande arbete.

Den administrativa personalen uppgår till drygt 120 personer. I denna grupp ingår också förrättningsassistenter som är en ny yrkeskategori, främst i Lantmäteriet. I kategorin övrig personal i Lantmäteriet ingår chefer men också cirka 110 medarbetare i centrala stödfunktioner, till exempel jurister, verksamhetsutvecklare och controllrar. Övrig personal i de kommunala lantmäterimyndigheterna är i flera fall chefen för verksamheten. Ett par av de lantmäterichefer som vi har intervjuat uppger att de utöver verksamhetsansvaret till en del deltar i handläggningen av förrättningar. Ett antal kommunala lantmäterichefer ingår sannolikt därför i kategorin förrättningslantmätare.

Lantmäteriet uppger att 70 av de anställda har en timanställning. Dessa anställda är pensionerade medarbetare som täcker upp om det behövs. Några kommuner uppger att även de har tagit in timanställd personal, i första hand medarbetare med lång erfarenhet som kan handlägga svårare förrättningar.

Figur 9 Antal anställda i Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet respektive i de kommunala lantmäterimyndigheterna i juni 2017.



Källa: Lantmäteriet och Statskontorets enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

5.1.2 Antalet förrättningslantmätare varierar mellan kommunerna

Antalet förrättningslantmätare i de kommunala lantmäterimyndigheterna varierar från 3 på kontoret i Karlskoga till 30 i Göteborg. För att få en uppfattning om kontorens storlek har vi delat in kommunerna i tre grupper utifrån antal förrättningslantmätare per kontor (tabell 6). Indelningen visar att 16 av lantmäterimyndigheterna har högst fem förrättningslantmätare. I denna grupp ingår mindre kommuner som Karlskoga, Landskrona och Sandviken, men också Helsingborg och Borås som utifrån sin folkmängd är större kommuner. Stockholm, Göteborg och Malmö ingår i gruppen av de största kontoren med minst nio förrättningslantmätare. Men det gör även mindre kommuner som Uddevalla och Varberg. Uddevalla och Varberg har i vår enkät uppgett att de har behövt nyrekrytera under 2016 för att klara sina stora ärendebalanser.

Tabell 6 Kommunala lantmäterimyndigheter fördelade efter antal anställda förrättningslantmätare i juni 2017.

Antal förrättningslantmätare per lantmäterimyndighet	Antal i gruppen	Kommuner
5 förrättningslantmätare eller färre	16	Borås, Haninge, Helsingborg, Karlskoga, Karlstad, Landskrona, Motala, Mölndal, Sandviken, Skellefteå, Skövde, Södertälje, Täby, Växjö, Örnsköldsvik, Östersund
6–8 förrättningslantmätare	14	Gävle, Halmstad, Huddinge, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Kristianstad, Linköping, Lund, Norrköping, Trollhättan, Vänersborg, Västerås, Örebro
9 förrättningslantmätare eller fler	9	Göteborg, Malmö, Nacka, Sundsvall, Stockholm, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varberg

Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter i vår enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

5.1.3 Fler avslutade ärenden per förrättningslantmätare i staten

Av det totala antalet anställda förrättningslantmätare arbetar 63 procent i Lantmäteriet och 37 procent i de kommunala lantmäterimyndigheterna. Fördelningen visar att de kommunala lantmäterimyndigheterna har en något högre andel förrättningslantmätare i förhållande till deras ärendemängd. Lantmäteriet handlägger drygt 70 procent av samtliga ärenden.

Ett annat sätt att bedöma hur resurserna i förrättningsverksamheten används är att mäta antalet avslutade ärenden per beslutande förrättningslantmätare. Vår beräkning visar att förrättningslantmätarna i de kommunala lantmäterimyndigheterna under 2016 avslutade färre ärenden per person jämfört med Lantmäteriet (tabell 7). Förrättningslantmätarna i kommunerna avslutade i genomsnitt 22 ärenden per person medan de i Lantmäteriet avslutade 36 ärenden. Sett till antalet avslutade ärenden per årsarbetskraft var skillnaden ännu större mellan den kommunala och den statliga verksamheten.

Även mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna finns stora skillnader. Skellefteå och Växjö avslutade mellan 45 och 55 ärenden per förrättningslantmätare. I exempelvis Karlskoga, Malmö och Hässleholm avslutade de färre än 12 ärenden. Vi har svårt att bedöma varför det är så stora skillnader. Ärendenas karaktär och svårighetsgrad kan säkert förklara en del, men inte allt.

Tabell 7 **Antal avslutade ärenden per beslutande förrättningslantmätare 2016.**

	Kommunala lantmäterimyndigheter	Lantmäteriet
Avslutade ärenden per beslutande förrättningslantmätare	22	36
Avslutade ärenden per årsarbetskraft	24	41

Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter från Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna

5.1.4 Kommunerna lägger mer tid på stöd och service i detaljplaneprocessen

En trolig förklaring till att de kommunala lantmäterimyndigheterna jämfört med Lantmäteriet avslutar färre ärenden per förrättningslantmätare är att de även utför andra uppgifter vid sidan om myndighetsutövningen. Framför allt lägger de mer av sin tid på stöd och service till kommunen i arbetet med detaljplaner jämfört med Lantmäteriet. Det ligger också i linje med intentionerna med att ha kommunala lantmäterimyndigheter. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.4.

Utöver samrådet om nya detaljplaner med kommunerna lägger Lantmäteriets förrättningslantmätare relativt lite tid på att samverka med och stödja kommunerna. Merparten av deras tid går alltså till att handlägga förrättningsärenden.

Men vi kan inte dra några längre slutsatser än så om den stora skillnaden i antal avslutade ärenden per förrättningslantmätare. Mer långtgående slutsatser skulle kräva en djupare analys av ärendenas karaktär och komplexitet samt en mer omfattande analys av hur myndigheterna fördelar sin tid på olika uppgifter. Det är inte heller möjligt att utifrån denna analys dra några slutsatser om skillnader i produktivitet mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Däremot säger det något om hur de totala lantmätarresurserna fördelas och används inom fastighetsbildningen.

5.1.5 Mellan 50 och 90 procent av tiden ägnas åt förrättningar

Vi har bitt de kommunala lantmäterimyndigheterna att uppskatta hur stor del av den totala årsarbetskraften som de ägnar åt olika arbetsuppgifter. Tre av kommunerna har inte kunnat göra en sådan uppskattning. Svaren visar att de lägger olika mycket tid på förrättningsverksamheten, det vill säga myndighetsutövningen. Exempelvis lägger Helsingborg och Karlskoga 50 procent på förrättningsverksamheten medan exempelvis Landskrona, Skellefteå och Umeå lägger över 90 procent.

När det gäller stöd och service till kommunen i arbetet med detaljplaner lägger Haninge omkring 40 procent medan Jönköping lägger endast drygt 2 procent.

Den övriga verksamheten omfattar bland annat uppdragsverksamhet riktad mot allmänheten, exempelvis fastighetsutredningar, särskild gränsutmärkning eller att ge

råd till sakägare inför en ansökan om fastighetsbildning. Karlskoga och Södertälje är de kommuner som lägger mest tid på sådana uppgifter.

5.2 Kompetensförsörjningen är ett stort problem

Lantmäteriet har under flera år pekat ut bristen på förrättningslantmätare och svårigheten att rekrytera och behålla erfaren personal som den främsta förklaringen till de långa handläggningstiderna. Kommunerna delar denna bild och de upplever också att det är hård konkurrens om arbetskraften. År 2012 påtalade Lantmäteriet för regeringen att antalet utbildningsplatser inte var tillräckligt för arbetsmarknadens behov av lantmäterikompetens och att kompetensområdet var litet och okänt. Det årliga underskottet uppskattades då till mellan 150 och 200 personer.⁵⁴

5.2.1 Brist på lantmätare utgör en flaskhals i byggprocessen

Regeringen utsåg 2016 två samordnare med uppdrag att se över behovet av åtgärder för att säkerställa ett utbud av arbetskraft inom byggsektorn som motsvarar efterfrågan. Samordnarna konstaterar i sin rapport att bristen på lantmätare skapar en flaskhals för ett effektivt bostadsbyggande. I rapporten föreslår de en kraftig utökning av antalet utbildningsplatser.⁵⁵

I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen en satsning på fler utbildningsplatser inriktade på samhällsbyggnad. Lantmäterisektorn nämns tillsammans med samhällsplanering och byggteknik som ett av de områden som satsningen omfattar. Satsningen ska pågå till 2023 och regeringen förväntar sig att den ska generera cirka 1 150 utbildningsplatser.⁵⁶ Hur många av dem som kommer att vara inriktade mot lantmäterier blir upp till de enskilda lärosätena att avgöra.

5.2.2 Personalomsättningen har främst drabbat Lantmäteriet

Lantmäteriet hade inom fastighetsbildningen en personalomsättning på 11 procent under 2016.⁵⁷ Det motsvarar nivån på den genomsnittliga personalomsättningen i staten. Från september 2015 till september 2016 var den 12 procent. Det finns inga motsvarande uppgifter för de kommunala lantmäterimyndigheterna, men i vår enkät uppger ett tiotal kommuner att personalomsättningen har varit en stor utmaning för

⁵⁴ Lantmäteriet 2012-09-26. *Utbudet av personer med relevant utbildning inom verksamhetsområdet "förrättningsverksamhet och fastighetsindelning"*. (Dnr 119-2012/3823).

⁵⁵ Andersson och Enochsson (2016). *Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggsektorn*. Rapport. (N2016/05027/PUB)

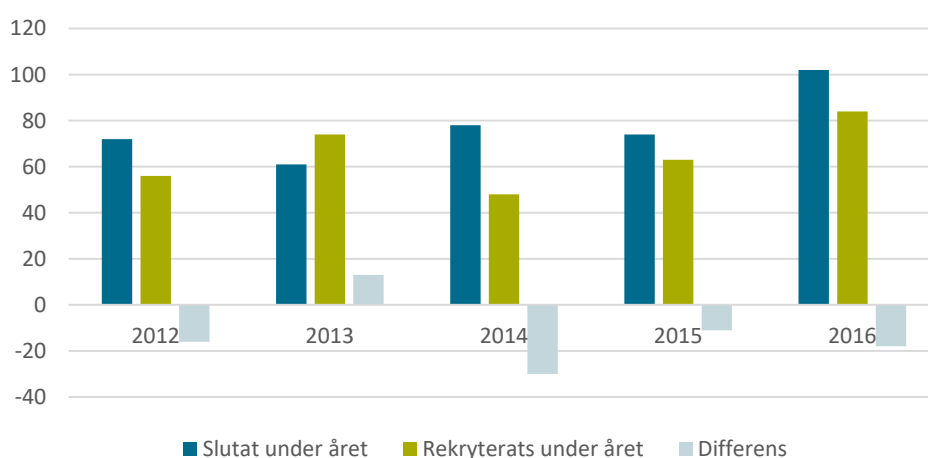
⁵⁶ Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*.

⁵⁷ Uppgifter från Lantmäteriet.

dem under de senaste åren. Många äldre medarbetare har också ersatts av nyutexaminerade. En av kommunerna uppger att de har haft en årlig personalomsättning på över 20 procent.

Personalrörligheten bland Lantmäteriets förrättningslantmätare är högre än i de andra yrkesgrupperna inom fastighetsbildningen.⁵⁸ Med undantag för 2013 har fler förrättningslantmätare slutat de senaste fem åren än vad myndigheten har kunnat rekrytera (figur 10). Under perioden 2014–2016 har 254 förrättningslantmätare slutat och 195 anstälts. Bara under 2016 slutade drygt 100. Majoriteten av de nyanställda är rekryterade direkt från högskolorna.

Figur 10 **Antal förrättningslantmätare på Lantmäteriet som har slutat respektive rekryterats 2012–2016.**



Källa: Lantmäteriets årsredovisningar

Vi har inga motsvarande uppgifter för kommunernas avgångar och nyrekryteringar under 2016. Men enkätsvaren från de kommunala lantmäterimyndigheterna visar att nästan 30 procent av förrättningslantmätarna har en anställningstid kortare än två år, vilket tyder på en viss personalrörlighet.

5.2.3 Personalomsättningen har medfört stora kostnader

Lantmäteriets internrevision granskade från hösten 2015 till juni 2016 personalomsättningen inom förrättningsverksamheten och hur myndigheten har hanterat den. Internrevisionen beräknade att de ekonomiska konsekvenserna av omsättningen i

⁵⁸ Lantmäteriet 2017-03-31. *Redovisning av uppdraget om kompetensförsörjning*. (Dnr 201-2017/1263).

form av inkomstbortfall och kostnader för rekrytering uppgick till minst 828 miljoner kronor för perioden 2011–2015.⁵⁹

Internrevisionen bedömde också att ledningen inte hade styrt och genomfört insatserna för att hantera personalomsättningen på ett strukturerat sätt. Utfallet av insatserna hade inte heller följts upp systematiskt.

I sin redovisning till regeringen i mars presenterar Lantmäteriet en rad åtgärder för att komma till rätta med kompetensförsörjningen. Flera av åtgärderna är en följd av internrevisionens granskning. De hänger också samman med divisionens förändringsarbete i stort, bland annat förändrade sätt att arbeta och att ta fram en strategi för att rekrytera erfarna medarbetare. Lantmäteriet för också sedan flera år tillbaka en dialog med de lärosäten som utbildar inom lantmäteriområdet för att säkerställa utbildningarnas existens och innehåll. Myndigheten har även kontakt med Uppsala universitet om möjligheten att etablera en ny lantmätarutbildning.⁶⁰

Lantmäterimyndigheterna gör också en del gemensamma ansträngningar för att öka ungdomars intresse för lantmätaryrket och föra dialog med lärosätena om behovet av att utöka antalet utbildningsplatser. Båda parter upplever att detta samarbete är värdefullt.

Lantmäteriet har under 2017 intensifierat sitt arbete för att både behålla och rekrytera ny personal inom förrättningsverksamheten. Rekryteringen under våren 2017 av framför allt jurister har enligt myndigheten fallit väl ut.

5.2.4 Kompetensförsörjningen är något mer stabil i kommunerna

Även om bristen på förrättningslantmätare också har drabbat de kommunala lantmäterimyndigheterna finns det olika uppfattningar om hur omfattande problemet är. Flera kommunala lantmäterimyndigheter uppger i vår enkät att personalstyrkan åtminstone under de senaste åren har varit relativt stabil och att rekryteringsmöjligheterna har varit goda. Det hänger bland annat ihop med att de flesta finns i större städer där det har varit enklare att rekrytera. I några fall finns de också nära lärosäten som utbildar lantmätare.

Samtidigt uppger nästan hälften av lantmäterimyndigheterna att kompetensförsörjningen har varit den största utmaningen för verksamheten under de senaste åren. Det beror bland annat på hög personalomsättning, pensionsavgångar och oerfaren perso-

⁵⁹ Lantmäteriet 2016-09-16. *Granskning av personalomsättningen inom division Fastighetsbildning*. Internrevisionens revisionsrapport. (Dnr 203-2016/4776).

⁶⁰ Lantmäteriet 2017-03-31. *Redovisning av uppdraget om kompetensförsörjning*. (Dnr 201-2017/1263).

nal som kräver handledning. Avgångar och frånvaro på grund av exempelvis föräldraledighet och sjukskrivning blir också särskilt kännbara i lantmäterimyndigheter med få anställda.

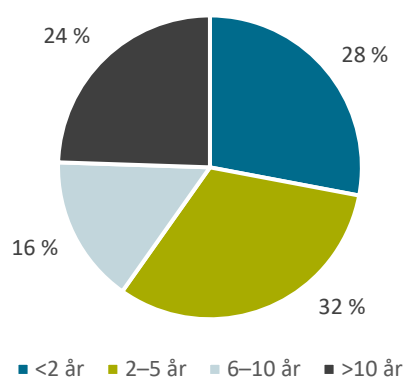
5.2.5 Underskott på framför allt erfarna förrättningslantmätare

Erfarna förrättningslantmätare är en verksamhetskritisk kompetens, inte minst för att lantmäterimyndigheterna ska kunna klara av de svåra förrättningsärendena och att överföra kompetens till och stötta nyanställda. Personalomsättningen på Lantmäteriet har påtagligt förändrat balansen i yrkesgruppen när det gäller både ålder och erfarenhet, vilka ofta hänger samman. Underskottet på personal med lång erfarenhet har också ökat arbetsbelastningen på de som är kvar.

Var sjätte av Lantmäteriets förrättningslantmätare har ännu inte tillräcklig erfarenhet för att få fatta beslut. Förrättningslantmätare i kategorierna senior och specialist är relativt sett få. I juni 2017 var de cirka 90 stycken, det vill säga 19 procent av samtliga förrättningslantmätare. Vi har inte kunnat jämföra dessa uppgifter med kommunerna eftersom de inte använder sig av samma kategorisering.

Från vår enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna kan vi utläsa att kommunerna har en jämnare fördelning mellan erfaren personal och mindre erfaren personal med lantmätarkompetens (figur 11). Nästan 30 procent av förrättningslantmätarna har arbetat förhållandevis kort tid i kommunen. Hela 40 procent har arbetat på myndigheten i minst 6 år varav 24 procent i mer än tio år. Det tyder på att bristen på erfarna förrättningslantmätare inte är lika påtaglig i kommunerna som på Lantmäteriet.

Figur 11 Förrättningslantmätare i de kommunala lantmäterimyndigheterna i juni 2017 efter anställningstid.

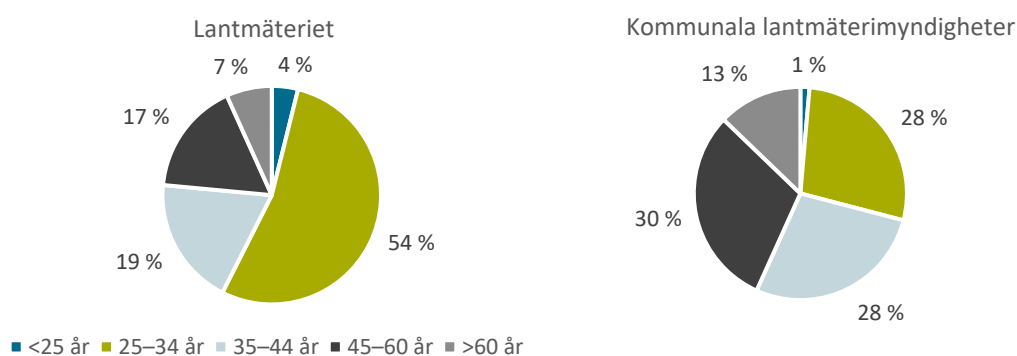


Källa: Statskontorets enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

5.2.6 Andelen yngre medarbetare är högre i Lantmäteriet

Även sett till förrättningslantmätarnas ålderssammansättning är skillnaderna stora mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Baserat på uppgifter i juni 2017 är 29 procent av förrättningslantmätarna i kommunerna yngre än 35 år. Motsvarande andel i Lantmäteriet är 58 procent. Även i det äldre åldersspannet är skillnaden väsentlig. I kommunerna är 43 procent 45 år eller äldre jämfört med 24 procent i Lantmäteriet.

Figur 12 Åldersfördelning bland förrättningslantmätare i lantmäterimyndigheterna i juni 2017.



Källa: Lantmäteriet och Statskontorets enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

Jämförelsen visar också att kommunerna har en dubbelt så stor andel förrättningslantmätare som börjar närma sig pension (figur 12). Detta kan inom kort komma att påverka kommunernas kompetensförsörjning.

5.2.7 Flera förklaringar till Lantmäteriets brist på lantmätare

Den ökade personalrörligheten och Lantmäteriets underskott av förrättningslantmätare har flera förklaringar och en del av dessa förklaringar ligger flera år tillbaka i tiden. En förklaring är att myndigheten efter generationsväxlingen 2007–2011 missbedömde hur omfattande den kommande personalrörligheten skulle vara. De yngre förrättningslantmätarna visade sig vara mer rörliga på arbetsmarknaden än de äldre. Nyrekryterade unga medarbetare arbetar oftast 2–3 år på myndigheten och får under denna tid en bra internutbildning för att sedan gå vidare.

En annan förklaring är att Lantmäteriet vid sin omorganisation 2013 avvecklade 25 kontor. De fackliga organisationerna uppger att de då hade övertalighetsförhandlingar. Myndigheten miste till följd av omorganisationen även en del erfarna förrättningslantmätare bland annat på grund av snäva regler för pendling och deltidsarbete.

Utöver den nuvarande bristen på lantmäteriutbildade har den nuvarande högkonjunkturen lett till en hårdare konkurrens om personalen. Det beror på att efterfrågan på lantmäterikompetens inom samhällsplanering och exploatering har ökat.

Lantmäterimyndigheterna konkurrerar här med kommunernas mark- och exploateringsverksamhet, myndigheter och privata företag. Konkurrensen om personalen har gjort det nödvändigt för Lantmäteriet att bland annat göra riktade lönesatsningar och införa fler karriärsteg, men myndigheten anser sig ha svårt att möta de lönenivåer som exploatörer och privata konsulter erbjuder.

En del medarbetare i Lantmäteriet har också varit missnöjda med bland annat nya arbetssätt, vilket har bidragit till att myndigheten har tappat personal. Av de som har slutat har vissa gått till någon av de kommunala lantmäterimyndigheterna. Ofta handlar det om erfaren personal. Det är mindre vanligt att förrättningslantmätare går från en kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet. Lantmäteriet upplever att vissa kommunala lantmäterimyndigheter har riktat offensiva rekryteringskampanjer till myndighetens personal och erbjudit högre lön.

5.2.8 Arbetssituationen upplevs mindre pressad i kommunerna

Medarbetare med erfarenhet från både Lantmäteriet och en kommunal lantmäterimyndighet uppger att det är en mer pressad arbetssituation på Lantmäteriet. Kraven på en hög debiteringsgrad och detaljerad tidredovisning skapar stress som gör att många drar sig för att rådfråga kollegor eller lägga tid på uppgifter som de inte kan debitera.

Arbetssituationen på de kommunala lantmäterimyndigheterna uppfattas som lugnare med lägre krav på att debitera. Det finns utrymme för att ge råd till privatpersoner och handledning till nyanställda. Flera anställda uppger också de får större variation i arbetet genom att de har en jämförelsevis större del uppdragsverksamhet.

5.2.9 Kompetensbristen har lett till konkurrens om personalen

Svårigheten att rekrytera och behålla personal för både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har delvis medfört att staten och kommunerna konkurrerar om personalen. Sättet att arbeta kan därmed vara ett konkurrensmedel till kommunernas fördel.

I våra intervjuer har företrädare för några kommunala lantmäterimyndigheter pekat på behovet av att tillfälligt kunna ta hjälp av varandra vid arbetstoppar genom att låna eller på annat sätt utbyta personal, både mellan de kommunala myndigheterna och mellan Lantmäteriet och kommunerna. Men organiseringen skapar praktiska hinder för detta. Ett personalutbyte kräver att medarbetaren tar tjänstledigt från sin ordinarie arbetsgivare. Även Lantmäteriet har i intervjuer med oss lyft fram att de skulle behöva ta hjälp av kommunala lantmäterimyndigheter för att hantera de stora ärendebalanserna.

5.3 Förändrade sätt att arbeta i Lantmäteriet

Lantmäteriet blev en sammanhållen statlig lantmäterimyndighet 2008. Men först 2012 tog myndigheten de första stegen för att på allvar börja dra nytta av möjligheterna att utföra verksamheten effektivare och mer enhetligt. Divisionen fastighetsbildning har sedan dess bedrivit ett relativt omfattande förändringsarbete.

5.3.1 Ett förändringsarbete med flera inslag och syften

Förändringsarbetet har bestått av ett stort antal åtgärder av olika karaktär och omfattning. Lantmäteriet har organiserat om verksamheten inom divisionen och avvecklat ett stort antal små kontor. Myndigheten har också börjat införa nya sätt att arbeta för att använda resurserna effektivare i förrättningsverksamheten. Som ett led i detta arbete har Lantmäteriet börjat anställa förrättningsassistenter som en ny personalkategori. De har också anställt personal med en juridisk utbildning för att arbeta som förrättningslantmätare. Det är ett sätt att kompensera för bristen på sådana med ingenjörsutbildning.

Därutöver har myndigheten dragit ned på sin uppdragsverksamhet inom fastighetsbildningen, minskat öppettiderna på kontoren och låtit kundtjänst ta över viss service till allmänheten. De har också överfört vissa uppgifter till de två övriga divisionerna. Detta har avlastat medarbetarna i förrättningsverksamheten så att de kan lägga mer tid på att handlägga ärenden.

Lantmäteriet strävar efter att behandla sakägarna på ett mer enhetligt sätt, vilket är en annan drivkraft för att förändra arbetssättet. Här har produktionsstyrning och produktionsutjämning varit centrala verktyg.

Men ingen av åtgärderna har varken uttryckligen eller huvudsakligen syftat till att förkorta handläggningstiderna. Lantmäteriet bedömer ändå att många av de åtgärder de har genomfört eller planerar att genomföra på sikt kommer att skapa en bra grund för detta, men även för en kommande digitalisering av verksamheten. När vi har bett myndigheten att bedöma vilka åtgärder som hittills har varit viktigast för att förkorta handläggningstiderna lyfter många fram det teambaserade och processororienterade arbetssättet och den förbättrade produktionsstyrningen.

5.3.2 Ett teambaserat och processororienterat arbetssätt införs

På direktiv av dåvarande Lantmäteriverket i slutet på 1990-talet övergick i princip alla lantmäterimyndigheter från ett grupporienterat arbetssätt till en så kallad enhandläggarmodell. Modellen innebär att förrättningslantmätaren genomför i princip alla moment i förrättningsärendet, inklusive administration och att mäta i fält. För att hantera bristen på förrättningslantmätare har Lantmäteriet börjat att styra bort från enhandläggarmodellen. I stället försöker myndigheten sedan några år tillbaka att införa ett mer teambaserat arbetssätt och att stycka upp handläggningen i moment utifrån en tänkt arbetsprocess.

Lantmäteriet definierar inte teamarbetet på något entydigt sätt, men i praktiken innebär det att hitta arbetssätt där fler yrkeskategorier eller fler personer är involverade i handläggningen av ett ärende. Men den förrättningslantmätare som beslutar i ärendet ska alltid ha det juridiska helhetsansvaret för förrättningen.

Det teambaserade arbetet avlastar förrättningslantmätaren från arbetsuppgifter som andra yrkeskategorier kan göra bättre, billigare eller effektivare, genom att koppla ihop olika typer av arbetsmoment eller aktiviteter med rätt typ av kompetens eller yrkesroll. På så sätt ska myndigheten använda sina samlade resurser på ett effektivare sätt. Förrättningslantmätaren ska därmed kunna hantera fler ärenden samtidigt och handläggningen ska därigenom kunna gå snabbare.

Som ett led i övergången till ett teambaserat arbetssätt har Lantmäteriet kartlagt några olika typer av förrättningsprocesser för att identifiera arbetsmomenten, tidsåtgången för dessa och vilka moment eller aktiviteter som kan löpa parallellt. Lantmäteriet har hittills tagit fram processer för ärenden om bland annat bredbandsförrättningar och normalförrättningar.⁶¹

Arbetsättet har sitt ursprung på kontoret i Malmö. De började redan för cirka sju år sedan att tänka i nya banor utifrån *lean production*, det vill säga att identifiera och eliminera alla faktorer i en produktionsprocess som inte skapar värde för kunden. En ambition var också att förändra synen på ärendena, från ”mina” till myndighetens ärenden, och att få ett mer enhetligt arbetssätt i organisationen. Lantmäteriets har sedan strävat efter att sprida både detta arbetssätt och synsätt i organisationen.

5.3.3 Det nya arbetssättet har ännu inte fått fullt genomslag

Våra intervjuer med chefer och medarbetare på Lantmäteriet visar att det teambaserade arbetssättet ännu inte har fått fullt genomslag i organisationen. Det finns också flera varianter på att arbeta i team.

Vissa team kan bestå av en förrättningslantmätare, en mätningenjör och en förrättningsassistent. Andra kan bestå av en förrättningslantmätare och flera förrättningsassistenter eller en assistent som bistår flera lantmätare. Ett team kan också bestå av två eller flera förrättningslantmätare som arbetar i stora och komplexa förrättningar. Ytterligare en variant kan vara team som består av medarbetare med olika lång erfarenhet, men där syftet snarare är att överföra kompetens. Under 2017 har Lantmäteriet också prövat att använda personal från divisionen fastighetsinskrivning i ett så kallat insatsteam.

När arbetssättet introducerades på ett bredare sätt i myndigheten för cirka tre år sedan uttryckte divisionsledningen att den lokala ledningen skulle besluta om formerna för teamarbete. Sedan dess har andra tydligare styrsignaler gått ut från ledningen. En

⁶¹ Ärenden som omfattar en sakägare eller två sakägare som är överens räknas som en normalförrättning.

sådan är att förrättningslantmätarna ska överlåta mätningar till mätingenjörer och mätpooler och administrativa eller enklare uppgifter till förrättningsassistenter. De ska också överlämna åt andra att ta fram kartor. Myndigheten har under 2017 också centraliserat hanteringen av alla inkomna ärenden till Gävle (*En väg in*).

5.3.4 Takten i införandet har behövt balanseras mot risken för att tappa kompetens

Hur långt olika kontor och enheter har kommit beror bland annat på förändringsviljan hos personalen, sättet att styra och kommunicera förändringen och förutsättningarna för att rekrytera förrättningsassistenter. Cheferna på enhets- och funktionsnivå har också behövt balansera hur fort de inför arbetssättet mot risken att tappa personal.

Av våra intervjuer framgår att vissa medarbetare är missnöjda med att inte längre få arbeta som enhandläggare. De har antingen upplevt eller ser en risk för att arbetsuppgifterna blir för enformiga när arbetsprocessen delas upp mellan flera yrkeskategorier. De ser också en risk för att överlämningar kan bidra till lägre effektivitet. Det finns också en oro för att arbetssättet urholkar yrkesrollen som förrättningslantmätare. En del kontor har därför gått mer försiktigt fram och låtit en del av personalen få fortsätta att göra alla moment. Cheferna har fått väga risken för att personal slutar mot att inte följa divisionsledningens direktiv.

Flera funktionschefer, men även vissa enhetschefer, uppger att det varit en utmaning att hitta bra former för teamarbete och hur det ska införas. De upplever att divisionsledningen inte har varit tydlig med hur ambitionerna ska omsättas i praktiken och hur arbetssättet ska anpassas till de lokala förutsättningarna. Det är också otydligt när det nya arbetssättet ska vara infört. Detta kan sannolikt förklara att genomslaget för det nya arbetssättet varierar.

En av de chefer vi har intervjuat sammanfattar detta på följande sätt:

”Kontoren går sin egen väg. Det är inte bestämt hur arbetsprocesserna ska se ut, så det spretar en del. Vi har själva kommit fram till hur vi vill jobba och där medarbetarna har fått vara med och påverka. Inget av detta har kommit uppifrån. Vi har haft egna kontakter med andra kontor inom enheten och tittat på hur de gör.”

På vissa kontor som vi har besökt har teamarbetet fått fäste och verkar fungera väl, efter lite inkörningsproblem. Enligt de vi har intervjuat kan det smidigare genomförandet till en del förklaras av att vissa kontor aldrig fullt ut införde enhandläggarmodellen.

5.3.5 Insatsteam eller specialteam bildas för olika syften

För att bättre utnyttja sin samlade kompetens har Lantmäteriet börjat införa olika former av specialisering och koncentration. Det handlar bland annat om att skapa olika typer av interna nätverk som exempelvis seniornätverk och värderingsnätverk (se även avsnitt 2.7.7). Myndigheten har också börjat bilda olika typer av specialteam

som ska hantera vissa typer av ärenden för att förkorta handläggningstiderna. Lantmäteriet har exempelvis bildat ett par bredbandsteam som arbetar med bredbandsförrättningar där det ställs höga krav på kort handläggningstid.

Under 2017 har myndigheten också inrättat ett insatsteam för att hantera enklare ärenden. Lantmäteriet har hittills goda erfarenheter av insatsteamet och inrättar under hösten därför nya specialteam för dels nybyggnation av bostäder, dels ledningsrätter. Försöket med insatsteam är en av få insatser som divisionen har följt upp eller utvärderat innan de tar nästa steg. Innan försöket startade genomförde myndigheten också en ordentlig risk- och konsekvensanalys, vilket tidigare har varit relativt ovanligt inför större förändringar.

5.3.6 Goda erfarenheter av samarbetet med fastighetsinskrivningen i insatsteam

Insatsteamet som hanterar enklare ärenden är ett nytt grepp inom ramen för Lantmäteriets myndighetsgemensamma satsning på att slutföra fler ärenden. I detta team bidrar divisionen fastighetsinskrivning med personal som handlägger förrättningsärenden. Sättet att arbeta testades först på kontoret i Eksjö (region Sydöst) under 2016 och omfattar sedan i januari 2017 även kontoret i Uddevalla (region Nordväst). På båda orterna är personal från de två divisionerna samlokaliserade, vilket har varit en fördel.

Insatsteamet består av 22 handläggare: 12 inskrivningshandläggare från fastighetsinskrivningen, 6 förrättningslantmätare och 4 förrättningsassistenter från fastighetsbildningen. Teamet har stöd av en handfull chefer och tar också hjälp av mätpooler, det vill säga pooler med personal som gör mätningar. Förrättningslantmäterna fungerar som arbetsledare för teamet genom att planera assistenternas arbete och fatta beslut i ärendena. Inskrivningshandläggarna fick när projektet startade viss utbildning, men lärandet har framför allt skett i det praktiska arbetet, med stöd från fastighetsbildningens personal.

Uppföljningen av teamets arbete under årets fyra första månader visar i huvudsak goda resultat, både när det gäller sättet att arbeta och antalet hanterade ärenden.⁶² Insatsteamet hanterar nästan uteslutande enklare ärenden i klass 1 och 2. Efterhand har de klarat lite större och svårare ärenden i dessa klasser, men även några ärenden i klass 3. Under de fyra första månaderna under 2017 har teamet bidragit med 192 beslutade förrättningar, varav 75 är avslutade. Målet för 2017 är att avsluta 500 ärenden.

Trots att teamet har arbetat så kort tid ihop är den genomsnittliga handläggningstiden ungefär densamma som för hela myndigheten. De förrättningslantmätare som ingår

⁶² Lantmäteriet 2017-05-19. *Insatsteam Fastighetsbildning/Fastighetsinskrivning Tertialutvärdering 1*. (Dnr 409-2017/2206).

i teamet har producerat över genomsnittet. Det beror på att de lägger cirka 33 procent av tiden i ett ärende jämfört med normalt cirka 70 procent. En central slutsats i uppföljningen är därför att arbetssättet frigör tid hos förrättningslantmätarna att handlägga svårare ärenden. Uppföljningen visar också att det finns många enkla ärenden som till stor del kan utföras med en annan typ av kompetens än just lantmätare.

Teamarbetet har blottlagt skillnader i arbetssätt mellan dels de två divisionerna, dels mellan de båda kontoren och regionerna inom fastighetsbildningen. Medarbetarna inom fastighetsinskrivningen uppfattas som mer målfokuserade och mer vana vid att aktivt driva handläggningen framåt än medarbetarna inom fastighetsbildningen. De kan också diskutera frågor om lagfarter med sakägarna efter fastighetsbildningen, eftersom de är kunniga i dessa frågor.

Vid vårt besök i Uddevalla träffade vi några av medarbetarna i insatsteamet. De är överlag positiva till sättet att arbeta och betonar även vikten av att ha en närvarande chef som är engagerad i hur arbetet löper och hur teammedlemmarna trivs. En förrättningslantmätare anser att insatsteamet är en bra åtgärd för att förkorta handläggningstiderna, men att det för egen del är viktigt att inte enbart få arbeta med enkla ärenden.

5.3.7 Bättre möjligheter att styra produktion och ärendefördelning

Sedan hösten 2015 använder divisionen fastighetsbildning produktionsstyrning och produktionsutjämning enligt fastlagda rutiner efter att ha provat sig fram under ett par år. Några av produktionsstyrningens främsta syften är att använda organisationens samlade resurser på ett effektivt sätt, fördela ärenden jämnt över landet och behandla kunder och sakägare på ett enhetligt sätt oavsett var i landet fastigheten finns. Mer konkret handlar det om att styra fördelningen av ärenden och utjämna ärendebalanserna mellan kontor och enheter samt att få mer enhetliga kötider över landet.

För några år sedan hade divisionsledningen ingen överblick över den samlade kön, i vilken turordning ärendena hanterades och hur handläggningen fortlöpte. Ärendena fördelades då direkt till förrättningslantmätarna på de enskilda kontoren. De blev ofta liggande i en kö hos var och en och många handläggare hade fler ärenden än de kunde handlägga aktivt. Handläggarna hade då även stort inflytande över i vilken ordning de skulle ta ärendena.

5.3.8 Gemensamma köer ur vilka ärendena tas i turordning

Lantmäteriet har sedan 2015 gemensamma köer för de ärenden som har kommit in. Därifrån tas ärendena om hand i turordning. Vissa ärenden kan få förtur utifrån gemensamma riktlinjer (se avsnitt 3.4).

När ett nytt fastighetsbildningsärende kommer in till Lantmäteriet blir det placerat i en gemensam kö med ofördelade ärenden, en kö för varje region. Redan på ärendemottagningen i Gävle (*En väg in*) diarieförs ärendet och kategoriseras enligt klass 1–

4 samt utifrån ändamål och åtgärd. Ärendena i den ofördelade potten delas därefter ut i turordning enligt vissa rutiner till en ledig och lämplig handläggare på ett kontor inom regionen.⁶³ I juni 2017 var drygt 10 000 ärenden fördelade medan 6 000 låg i kö i potten med ofördelade ärenden. Varje enhet har en produktionssamordnare som fördelar ärendena i samråd med enhetscheferna. De lokala produktionssamordnarna får också stöd av en nationell samordnare som har den samlade bilden över ärendekön och belastningen.

Vissa enheter är hårt belastade och tar hjälp av kontor som är mindre belastade. Exempelvis kan en enhet i Småland ta över vissa ärenden som hör till enheten i Stockholm. Efter att under en tid ha testat sig fram fördelar Lantmäteriet i första hand ärendena inom varje enhets upptagningsområde. I andra hand tar eller får en enhet ärenden från närliggande enheter. Men de regionuppdelade köerna gör att myndigheten inte överför ärenden mellan närliggande enheter över regiongränsen, även om ärendet geografiskt sett skulle ligga nära en annan enhet som har lediga resurser.

Den förrättningslantmätare som har ansvar för ett ärende utför skrivbordsjobbet på sitt hemmakontor. Men hen ska vid behov anlita mätningpersonal på den enhet där ärendet hör hemma. Därigenom minskar behovet av resor.

5.3.9 Ökad transparens i kötiden och mer enhetlig behandling

Genom de införda rutinerna med produktionsstyrning och produktionsutjämning har både kön och kötiden blivit synlig. Divisionsledningen anser sig ha fått bättre underlag för att styra fördelningen av ärenden, men även för att bedöma var det behövs rekryteras nya medarbetare. Rutinerna ska säkerställa att det inte ligger fler ärenden på handläggarnas bord än de kan handlägga aktivt. Lantmäteriet bedömer att rutinerna har förbättrat arbetsmiljön, men kan inte bedöma vilka effekter de har fått på handläggningstiderna. Myndigheten har inte gjort en sådan uppföljning.

De flesta vi har talat med bedömer att de införda rutinerna har bidragit till att sakägarna behandlas mer enhetligt än tidigare. Kötiden har jämnats ut över landet för liknande typer av ärenden. Oskäligen särbehandlingar och förturer ska inte längre kunna förekomma.

Men myndigheten har också fått ta emot en del kritik sedan rutinerna infördes. Denna kritik kommer främst från sakägare som inte längre tillhör de prioriterade grupperna. Enligt Lantmäteriet drog de fördel av den gamla ordningen – kanske uppfattade de till och med att de hade en ”egen” lantmätare.

Internt finns det synpunkter på produktionsutjämningen, främst från de enheter och medarbetare som har fått fler ärenden att hantera. Flera chefer vi har talat med menar också att det har varit en utmaning för många att gå från det lokala med ”mina” ärenden i ”vårt” område till att acceptera att myndighetens ärenden är ett gemensamt

⁶³ Lantmäteriet 2016-11-21. *Riktlinjer för produktionsstyrning, version 1.6.*

ansvar. Cheferna förklarar detta med att länsmyndigheterna tidigare hade en stark lokal förankring och stor självständighet. Men kunskapen om de lokala förhållandena är också viktig för handläggningen. Flera förrättningslantmätare som vi har talat med anser att denna lokalkännedom underlättar handläggningen och att det bland annat tar tid att etablera nya kontakter med exempelvis kommuner när de får överta ärenden från andra enheter.

5.4 Andra arbetssätt är möjliga i kommunerna

De kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet och arbetssätt skiljer sig delvis åt från Lantmäteriet. Framför allt lägger kommunerna mer tid på annan verksamhet utöver själva förrättningarna. Närheten till kommunens stadsbyggnadsförvaltning skapar förutsättningar för att samarbeta i plan- och byggprocessen. De kommunala lantmäterimyndigheterna har överlag också en mer stabil kompetensförsörjning, vilket har medfört att de inte har tvingats att förändra arbetssätt i samma utsträckning som Lantmäteriet.

5.4.1 Kommunerna arbetar i huvudsak enligt enhandläggarmodellen

De kommunala lantmäterimyndigheterna som vi har besökt arbetar huvudsakligen utifrån en enhandläggarmodell. De har inte sett ett behov av att gå i samma riktning som Lantmäteriet. Även om flera kommunala lantmäterimyndigheter också har problem med sin kompetensförsörjning och med långa handläggningstider anser de chefer och medarbetare som vi har intervjuat att teambaserade arbetssätt inte skulle lösa dessa problem.

Det främsta skälet till att de kommunala lantmäterimyndigheterna har behållit enhandläggarmodellen är styrkan i att låta förrättningslantmätaren själv få avgöra arbetssättet. Flera chefer menar att de måste tillåta flexibilitet och anpassa verksamheten efter medarbetarnas behov för att vara en attraktiv arbetsgivare. Detta skapar stabilitet och effektivitet i organisationen. Några kommuner uppfattar inte heller att de administrativa delarna av förrättningen är så omfattande att de kräver särskild personal.

5.4.2 Några kommuner har förändrat sina arbetssätt

Det finns ett par lantmäterimyndigheter som till följd av kompetensbrist och hög personalrörlighet har sett över sina arbetssätt. De har därmed gått i samma riktning som Lantmäteriet. De har utvecklat ett mer processinriktat arbetssätt, bland annat genom att se över förrättningslantmätarens arbetsuppgifter. Ett par kommunala lantmäterimyndigheter har även infört rutiner för att fördela ärenden och ett kösystem för de ärenden som kommer in.

I Göteborg deltar förrättningsassistenter i handläggningen, bland annat för att utföra så kallade förstadagsåtgärder. Även lantmäterimyndigheterna i exempelvis Kalmar, Lund, Sundsvall, Varberg och Örnsköldsvik har anställt förrättningsassistenter.

Assistenterna ska avlasta förrättningslantmätarna för att på så sätt öka effektiviteten och förkorta handläggningstiderna. Dessa kommuner har i likhet med Lantmäteriet också haft brist på personal.

Lantmåterimyndigheten i Göteborg har utöver rekrytering av nya personalkategorier även omorganiserat verksamheten för att kunna hantera den höga personalrörligheten på ett bättre sätt. Göteborgskontoret har flest medarbetare bland de kommunala lantmåterimyndigheterna och de anser att förändringarna har varit nödvändiga för att få en effektiv organisation. Även om rekryteringen av förrättningsassistenter har förskjutit arbetet mot ett mer teambaserat arbetssätt och en mer uppdelad arbetsprocess anser de att de fortfarande arbetar efter enhandläggarmodellen så långt det är möjligt.

5.4.3 Deltagandet i kommunens planprocess anses värdefull

De kommunala lantmåterimyndigheterna beskriver att det är mycket värdefullt för dem att vara delaktiga i planprocessen. Deras deltagande i planprocessen är också en relativt stor del av myndigheternas verksamhet (se även avsnitt 5.1.4–5.1.5). Då bidrar förrättningslantmätaren med fastighetsrättslig kompetens inför och under arbetet med detaljplanen. Oftast handlar det om att ge råd och fastighetsrättslig stöd. Arbetet bedrivs i huvudsak som uppdragsverksamhet och debiteras enligt kommunens interna taxor. I våra intervjuer har vi uppfattat att de interna taxorna kan vara lägre än taxorna i förrättningsverksamheten.

Det finns flera kommunala lantmåterimyndigheter som har rutiner och riktlinjer för samarbetet. Riktlinjerna syftar till att samordna processen och integrera de fastighetsrättsliga aspekterna i arbetet med att ta fram detaljplanen. I många fall deltar en förrättningslantmätare redan från början i varje nytt planprojekt.

5.4.4 Samarbetet med planprocessen anses ge bättre detaljplaner

De kommunala lantmåterimyndigheterna anser att deras stöd i arbetet med detaljplanerna bidrar till en bättre och mer sammanhållen planprocess. Deras lantmåterikompetens löser många fastighetsrättsliga frågor tidigt. Det betyder att risken för komplikationer minskar när detaljplanen väl ska genomföras. Myndigheterna anser också att risken för fastighetsrättsliga brister minskar vilket underlättar själva förrättningen. Kvaliteten på den slutliga detaljplanen blir högre genom att förrättningslantmätaren bistår med sin kompetens under hela processen. Några av de som vi har intervjuat i Lantmäteriet anser också att detaljplanerna håller högre kvalitet i kommuner med egen lantmåterimyndighet.

5.4.5 Samarbetet bidrar även till en snabbare detaljplaneprocess

Flera av de aspekter som ska tas upp i lantmåterimyndighetens formella samråd med kommunen har i normalfallet redan blivit lösta genom det tidiga samarbetet. Enligt de kommunala lantmåterimyndigheterna blir den totala detaljplaneprocessen kortare eftersom många frågor redan har tagits omhand. Därför kan detaljplanen också vinna laga kraft tidigare. Däremot kan handläggningstiden i den efterföljande förrättningen

bli längre. Det förklaras av att sakägaren bakom detaljplanen ibland ansöker om förrättning redan under planprocessen, men att den inte kan genomföras förrän detaljplanen har vunnit laga kraft.

5.4.6 Risk för rollkonflikt när förrättningslantmätaren både är konsult och myndighetsutövare

Företrädare för de kommunala lantmäterimyndigheter som vi har intervjuat anser att det finns en tydlig gräns mellan lantmäterimyndighetens myndighetsutövning och dess konsulterande eller stödjande roll. Men i intervjuerna framkommer också att en och samma förrättningslantmätare först kan bistå kommunen i framtagandet av en detaljplan för att i nästa steg utföra förrättningen som grundar sig i samma plan.

Detta kan göra det svårt för lantmätaren att särskilja sin konsultroll från sin myndighetsutövande roll. Vi kan inte bedöma i vilken utsträckning detta är ett verkligt problem. Däremot kan vi konstatera att det inte finns några riktlinjer för hur lantmäterimyndigheterna ska upprätthålla den enskilde förrättningslantmätarens oberoende i dessa situationer.

5.5 Gemensamt arbete för kvalitet och enhetlig rättstillämpning

Vid sidan av att löpande kvalitetssäkra ärendena före beslut genomför lantmäterimyndigheterna tillsammans emellanåt mer ambitiösa kvalitetsgranskningar av avslutade ärenden. Det är ett sätt att kontrollera om rättstillämpningen är enhetlig.

5.5.1 Löpande kvalitetssäkring kollegor emellan innan beslut

Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna använder sig löpande av så kallade kollegiegranskningar för att säkra kvaliteten och enhetligheten i handläggningen. Förrättningen granskas då av en kollega innan förrättningslantmätaren fattar sitt beslut. Granskningen kan utföras av en kollega på samma kontor eller en kollega från ett annat kontor eller annan enhet. Kollegiegranskningen genomförs med hjälp av en checklista med frågor om förrättningsprocessen. Granskningsmetoden och checklistan grundar sig på de brister som identifierades när de första kvalitetsgranskningarna gjordes.

5.5.2 Kvalitetsgranskning i efterhand med fokus på rättstillämpning

Lantmäterimyndigheterna genomför tillsammans med viss periodicitet så kallade kvalitetsgranskningar av avslutade och registrerade förrättningsärenden. Granskningen omfattar både Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas ärenden. Lantmäteriet ansvarar för att projektleda och samordna dessa granskningar, men själva granskningen utförs av seniora förrättningslantmätare från både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Som grund för granskningen används en checklista med ett hundratal frågor.

Kvalitetsgranskningarna har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag till Lantmäteriverket 2000 om att i samråd med dåvarande Svenska Kommunförbundet studera kvaliteten i förrättningen. I uppdraget ingick att redovisa kvalitetsarbetet i förrättningsprocessen vid de statliga och kommunala lantmäterimyndigheterna samt att identifiera relevanta kvalitetsmått för den närmaste femårsperioden. Sedan starten har myndigheterna genomfört kvalitetsgranskningar med tre års intervall fram till 2012. Därefter avstannade verksamheten på grund av Lantmäteriets ansträngda situation. Den senaste kvalitetsgranskningen startade 2016 och slutfördes under hösten 2017.

Granskningarna fokuserar på rättstillämpning och utförs i form av aktstudier genom stickprov vid ett urval av kommunala lantmäterimyndigheter och enheter inom Lantmäteriet. I den senaste kvalitetsgranskning granskades 995 lantmäteriakter i det digitala arkivet Arken. Kvalitetsgranskningen var främst inriktad på kvaliteten i den materiella och juridiska prövningen samt kvaliteten i registret.

5.5.3 Vikande resultat i den senaste kvalitetsgranskningen

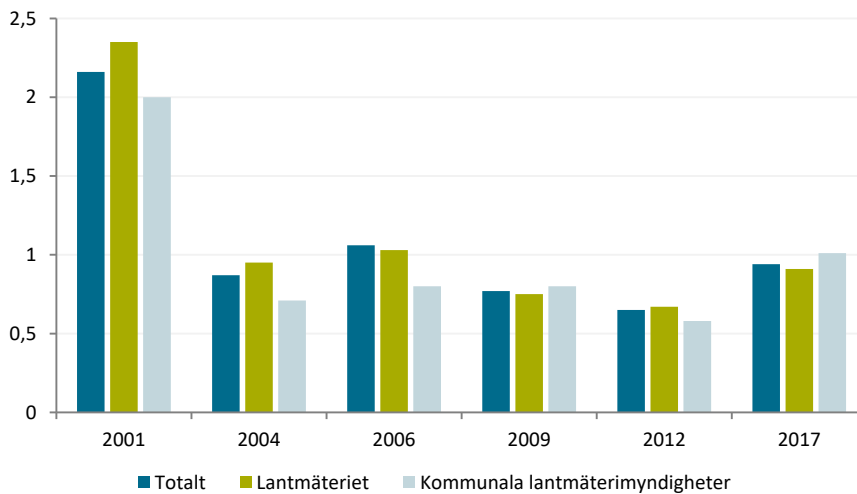
Det sammantagna utfallet av kvalitetsgranskningen för 2017 visar att den hittills positiva utvecklingen mot ökad kvalitet i förrättningarna har brutits. Även om skillnaderna är förhållandevis små visar det sammanvägda resultatet på något fler brister per förrättning jämfört med tidigare (figur 13). Flest fel har uppmärksammats i frågor som rör den formella prövningen av ärendena.

Resultatet från 2017 års granskning visar att det finns skillnader mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna i enskilda frågor. När det gäller exempelvis utskick av underrättelser om avslutad förrättning har de kommunala lantmäterimyndigheterna något sämre resultat än Lantmäteriet. När det gäller materiella prövningar som exempelvis planöverensstämmelse är utfallet det motsatta, det vill säga kommunerna har ett bättre resultat.

Gruppen som har genomfört granskningen förklarar det försämrade resultatet med bristen på personal med rätt utbildning och erfarenhet. Men givet dessa omständigheter menar gruppen att lantmäterimyndigheterna har lyckats upprätthålla en övergripande god kvalitet.⁶⁴

⁶⁴ Lantmäteriet (2017). *Förrättningskvalitet riksgranskningen 2017*. Resultatrapport (Dnr 409-2017/4573).

Figur 13 Antal brister per granskad förrättning 2001–2017.



Källa: Lantmäteriet

5.5.4 Kvalitetsmätningarna ska ge underlag för förbättringar

Resultaten av kvalitetsgranskningen presenteras som nationella sammanställningar. Det innebär att de presenteras som det totala utfallet för de statliga lantmäterigrupper och kommunala lantmäterimyndigheter som har ingått i granskningen. Resultaten för enskilda grupper eller myndigheter redovisas enbart direkt till dessa.

Resultaten ska vara ett underlag för lantmäterimyndigheternas arbete att förbättra verksamheten. Tanken är att lantmäterigrupperna ska diskutera resultaten på arbetsplatsträffar. Lantmäteriet ska också ta hand om granskningsresultaten i planeringen av insatser för information och utbildning.

Chefer och medarbetare som vi har intervjuat anser att kvalitetsgranskningarna har en stark legitimitet och att det finns en entusiasm för att både delta i granskningarna och ta del av resultaten. Samtidigt påpekar många att det är upp till varje chef att se till att resultaten tas om hand. De lantmäterikontor som vi har besökt uppger att de är måna om att granskningsresultaten fungerar som ett underlag för förbättringar.

6 Handläggningstiderna i fastighetsbildningen

I detta kapitel beskriver och analyserar vi regeringens förväntningar och krav på lantmäterimyndigheternas handläggning och handläggningstider. Statskontoret gör sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Det är inte tydligt vad regeringen vill uppnå för resultat eller se för utveckling i den samlade organisationen för fastighetsbildning. Lantmäterimyndigheterna har inte heller själva satt upp några gemensamma mål för vad som är en rimlig handläggningstid. Det har också blivit allt mer oklart om Lantmäteriet ska svara för att följa upp de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet och återrapportera om detta. Regeringens övergripande förväntningar har hittills främst gällt Lantmäteriets resultat. Där har regeringen från 2017 skärpt kraven på kortare handläggningstid.
- Lantmäteriets förändringsarbete startade sent och har hittills inte varit tydligt inriktat på att förkorta handläggningstiderna. Handläggningstiderna har inte heller blivit kortare utan snarare längre, med undantag för vissa prioriterade ärenden. Myndigheten kommer inte att kunna nå regeringens mål om i genomsnitt högst 40 veckors handläggningstid fram till juli 2018. En del av de planerade och påbörjade åtgärderna kommer enligt myndigheten att förkorta handläggningstiderna först på längre sikt, till i slutet av 2019.
- De kommunala lantmäterimyndigheterna har i genomsnitt något kortare handläggningstider än Lantmäteriet för två typer av enklare ärenden. Men spridningen mellan kommunerna är relativt stor och i vissa kommuner är handläggningstiden till och med längre än i Lantmäteriet.
- Den effektiva handläggningstiden för Lantmäteriets vanligaste ärendetyper motsvarar i genomsnitt en veckas arbete. Den totala handläggningstiden blir ändå lång, vilket främst förklaras av den långa kötiden innan ärendena påbörjas och att de sedan kan ligga orörda under långa perioder. JO har kritiserat Lantmäteriet för passiv handläggning, men även de kommunala lantmäterimyndigheterna visar tecken på detta.
- Både Lantmäteriet och kommunerna har många ärenden som har legat längre än fem år utan att bli klara. Myndigheterna håller nu på eller planerar att åtgärda detta. Lantmäteriets insatser sedan 2015 har kraftigt minskat antalet äldre ärenden.

6.1 Regeringens förväntningar på handläggningen

Regeringen har under åtminstone de senaste 12 åren förväntat sig en snabb, korrekt och kostnadseffektiv handläggning inom fastighetsbildningen från Lantmäteriet och tidigare från Lantmäteriverket.⁶⁵ Den växande externa kritiken mot Lantmäteriets allt längre handläggningstider har bidragit till att både Statskontoret och Lantmäteriet i januari 2017 fick regeringsuppdrag om denna fråga. Regeringen skärpte samtidigt sina krav på Lantmäteriet.

6.1.1 Ett gemensamt krav på maximal handläggningstid

Sedan den 1 juli 2016 finns endast ett krav på maximal handläggningstid som gäller för samtliga lantmäterimyndigheter. Detta krav gäller handläggningstiden för förrättningar vid bredbandsutbyggnad som är reglerad i lag.⁶⁶ Ett beslut i en sådan förrättning ska meddelas inom fyra månader från det att ansökan kom in till lantmäterimyndigheten. Men kravet är inte absolut. Om det krävs längre tid på grund av ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter ska myndigheten underätta sakägaren om orsaken till att det krävs mer tid.

För övriga typer av förrättningsärenden har regeringen överlåtit till Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna att själva avgöra vilka handläggningstider de ska sträva efter.

Handläggningstiden beräknas från det datum en ansökan om förrättning kommer in till lantmäterimyndigheten till det datum ärendet är avslutat och beslutet har registrerats i fastighetsregistret. Fram till 2017 kallade Lantmäteriet den totala handläggningstiden för leveranstid.

6.1.2 Skärpta krav 2017 på Lantmäteriets handläggningstider

Första gången regeringen konkretiserade sina förväntningar på Lantmäteriets handläggningstider var i början av 2017. Då angav regeringen ett tydligt och uppföljningsbart mål för handläggningstiden: att medelvärdet för Lantmäteriets handläggningstid ska minska från 47,1 veckor till högst 40 veckor från den 31 december 2016 till den 1 juli 2018. Måttet ska omfatta avslutade och registrerade ärenden, men bara de som har inkommit under de senaste fem åren. Handläggningstiden i ärenden som gäller fastighetsbildning för att bygga nya permanentbostäder ska minska minst lika mycket som genomsnittet.⁶⁷

⁶⁵ Mål för verksamheten formulerade i regleringsbrev för budgetåren 2004–2008 för Lantmäteriverket och i regleringsbrev för budgetåren 2009–2016 för Lantmäteriet.

⁶⁶ 23 a § ledningsrättslagen (1973:1144).

⁶⁷ Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att redovisa hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska.* (Dnr N2017/00406/PBB).

Lantmäteriet uppger att de har kommit överens med Näringsdepartementet om att måttet för bostäder ska gälla nybyggnation av alla typer av bostäder. Handläggningstiden för dessa ärenden får inte vara längre än genomsnittet för samtliga ärenden.

6.1.3 Parallellt har mål och resultatindikatorer tagits bort

Parallellt med de skärpta kraven på Lantmäteriets handläggningstid har regeringen från och med 2017 tagit bort både verksamhetsmål och resultatindikatorer för fastighetsbildningen i Lantmäteriets regleringsbrev. Det innebär att Lantmäteriet får ta ett större ansvar framöver för att välja relevanta indikatorer som beskriver fastighetsbildningens och förrättningsverksamhetens resultat och utveckling. Lantmäteriet ska då också att ta ställning till om och i så fall hur de kommunala lantmäterimyndigheterna ska omfattas av resultatredovisningen.

De verksamhetsmål som regeringen har tagit bort gällde att handläggningen ska vara snabb, korrekt och kostnadseffektiv, att förrättningsverksamheten ska kännetecknas av enhetlig rättstillämpning, god service och information samt att den information som överförs till fastighetsregistret ska vara aktuell och tillförlitlig.⁶⁸

6.1.4 Resultatredovisningen omfattar till en del kommunerna

Regeringen har i Lantmäteriets regleringsbrev sedan 2008 efterfrågat ett antal indikatorer för verksamheten, bland annat antalet inkomna och avslutade ärenden, ärendebalansen och den genomsnittliga handläggningstiden för vanliga ärendetyper. Dessa indikatorer gällde inledningsvis både den statliga och kommunala verksamheten. Sedan 2009 framgår det inte om regeringen vill att indikatorerna även ska omfatta kommunerna.

Lantmäteriet har ändå fortsatt att i sin årsredovisning presentera i stort sett samma indikatorer som tidigare. Indikatorerna för den kommunala verksamheten har utslutande presenterats som totalsiffror eller som ett genomsnitt för samtliga lantmäterimyndigheter, men utan någon analys av eventuella skillnader mellan myndigheterna (se även avsnitt 3.2–3.3 för några exempel). Generellt sett har resultatredovisningen för de kommunala lantmäterimyndigheterna varit betydligt mindre utförlig än den för Lantmäteriet. Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen om fastighetsbildningen innehåller därför främst uppgifter som gäller Lantmäteriets verksamhet.

6.1.5 Svårt att få en samlad bild av effektiviteten i handläggningen

Som vi uppfattar det har myndigheterna inte sett något behov av att ta fram gemensamma indikatorer för att mäta produktivitet och kostnadseffektivitet i handläggningen. Det gör att det inte går att få en samlad bild av hur effektiv verksamheten är.

⁶⁸ Regleringsbrev för budgetåren 2004–2008 för Lantmäteriverket och regleringsbrev för budgetåren 2009–2016 för Lantmäteriet.

Gemensamma indikatorer skulle bland annat kunna vara ett sätt att göra jämförelser och hitta goda exempel. Men eftersom de kommunala lantmäterimyndigheterna har svårt att redovisa förrättningsverksamhetens kostnader blir det naturligtvis också svårt att beräkna hur kostnadseffektiv verksamheten är.

Företrädare för några kommunala lantmäterimyndigheter som vi har talat med uppfattar att det inte har funnits någon efterfrågan på en gemensam och jämförbar uppföljning, men att de själva kan se ett visst behov av det.

6.2 Lantmäterimyndigheternas mål för handläggningstid

Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har hittills inte utgått från några gemensamma mål för handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Men i tillsynen av de kommunala lantmäterimyndigheterna har Lantmäteriet framfört att enklare förrättningar som mindre avstyckningar bör avslutas inom ett år.⁶⁹

6.2.1 Kommunerna har olika mål för sina handläggningstider

I vår enkät uppgav 32 kommunala lantmäterimyndigheter att de har satt någon typ av mål för sina handläggningstider för 2016. En relativt stor del av dem bedömer att de också uppnådde målen helt, delvis eller i stort. Vi har inte frågat efter underlag för att själva kunna bedöma måluppfyllelsen.

Enkätsvaren visar att en del kommuner har angett generella mål i form av exempelvis en maximal kötid, en genomsnittlig handläggningstid för alla ärenden eller att en viss andel av ärendena ska slutföras inom en angiven tid. Exempelvis var målet för lantmäterimyndigheten i Örebro att 25 procent av ärendena skulle vara avslutade inom 15 veckor och resterande inom 40 veckor. Andra kommuner har satt mål för specifika ärendetyper eller åtgärder. Exempel på detta är mål för enlotsavstyckningar och fastighetsregleringar.

Flera kommuner har angett mål som knyter an till de ärenden som de prioriterar. Det kan gälla förrättningar för att bygga nya bostäder, näringslivsetableringar eller nya detaljplaner. Norrköping har exempelvis angett att en förrättning om nybyggnation ska vara färdig inom 4 månader.

6.2.2 Lantmäteriet har tidigare inte styrt mot något tydligt mål

Lantmäteriet har fram tills nyligen inte haft något långsiktigt och tydligt mål för handläggningstiderna att styra verksamheten mot. I verksamhetsplanen för 2015 satte Lantmäteriet upp ett mål för den kommande treårsperioden om att handläggningstiderna skulle motsvara kundernas och samhällets behov. I verksamhetsplanen för 2016 konkretiserade myndigheten detta mål genom ett uppföljningsbart mål för

⁶⁹ Lantmäteriet (2013). *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna (201-2012/4836)*

handläggningstiden för enklare ärenden (klass 1 och 2). Dessa ärenden utgör 60 procent av myndighetens ärenden. Målet sattes till högst 40 veckor.

I verksamhetsplanen för 2017 formulerade Lantmäteriet om målet för perioden 2017–2019. Målet är nu att öka genomströmningen av ärenden i förrättningsverksamheten, det vill säga att avsluta fler ärenden. En ökad genomströmning är också ett av Lantmäteriets så kallade fokusområden under perioden.⁷⁰ Det innebär att hela myndigheten ska hjälpas åt för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna i fastighetsbildningen.

Det finns två mätbara indikatorer kopplade till målet för 2017:

- Den totala ärendegenomströmningen ska vara minst 14 000 ärenden.
- Antalet ärenden per årsarbetare i förrättningsverksamheten ska vara minst 26,9.

Lantmäteriet följer kontinuerligt genomströmningen av ärenden och handläggningstiderna för olika typer av ärenden. Däremot har myndigheten inte satt upp några egna mål för handläggningstiden för 2017 och framåt, utan tar de sikte på det mål som regeringen har angett.

6.3 Handläggningstiderna varierar mycket

De tillgängliga måtten på handläggningstid och våra egna beräkningar visar att det finns en stor spännvidd i handläggningstiderna. Denna spännvidd finns mellan ärenden av olika svårighetsgrad, inom samma typ av ärenden och mellan de olika lantmäterimyndigheterna. Myndigheternas effektiva handläggningstid är oftast bara en liten del av den totala tiden som ärendet finns hos myndigheten.

6.3.1 Lantmäteriets handläggningstider har fortsatt att öka

Sedan 2015 fram till den 30 juni 2017 har Lantmäteriets genomsnittliga handläggningstid för samtliga avslutade ärenden ökat från cirka 52 till 61 veckor. Lantmäteriet framhåller att ökningen till en del har att göra med att myndigheten har avslutat många äldre ärenden. De har en lång handläggningstid räknat från det datum som ansökan kom in.

Insatsen för att avsluta äldre ärenden har bidragit till att handläggningstiden har ökat även för de ärenden där ansökan har kommit in de senaste fem åren. Mellan december 2016 och april 2017 ökade tiden från 47,1 till 50 veckor i genomsnitt. Därefter har den fortsatt att öka och var i juni 2017 nästan 52 veckor.⁷¹ Sedan i december 2016

⁷⁰ Lantmäteriet (2016). *Lantmäteriets strategiska plan 2017–2020*. (Dnr 100-2016/2523). Lantmäteriet (2016). *Verksamhetsplan Lantmäteriet 2017–2019*. (Dnr 202-2016/3742).

⁷¹ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356). Uppgifter för juni har vi fått från Lantmäteriet.

har handläggningstiden alltså ökat med närmare 5 veckor i snitt. Det finns inga motsvarande uppgifter om den totala genomsnittliga handläggningstiden för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet hänvisar till att det är både svårt och tidskrävande att ta fram dessa uppgifter.

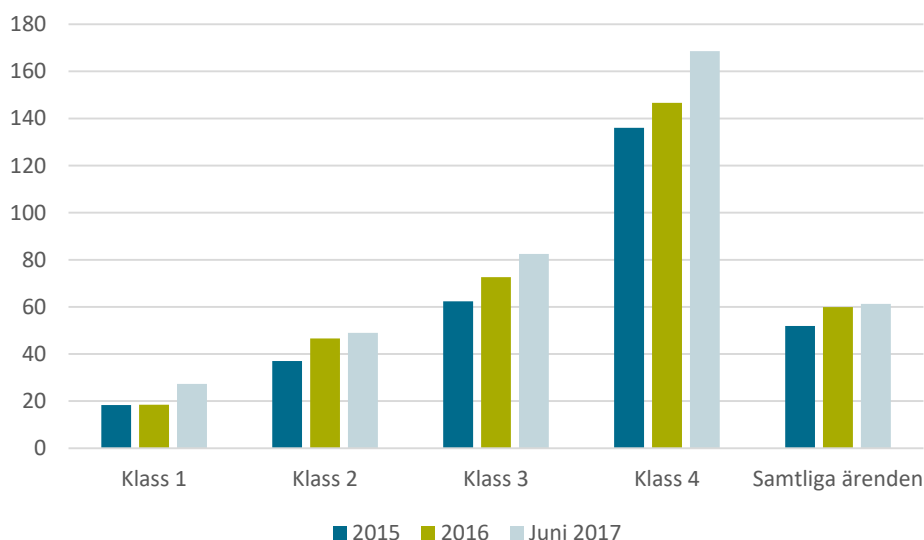
Lantmäteriets uppföljning för de åtta första månaderna 2017 visar att utfallet för både den totala ärendegenomströmningen och antalet ärenden per årsarbetare i förrättningsverksamheten blev lägre än förväntat. Myndigheten förklarar att detta är en följd av den ökade rekryteringen. Det tar kraft från verksamheten att introducera ny personal. Det tar också tid innan de nya medarbetarna blir produktiva. Teamarbetet gör visserligen små framsteg, men den stora effekten av teamarbetet ligger längre fram i tiden. Lantmäteriet bedömer därför att risken har ökat för att inte nå målet om ärendegenomströmning under året. Planen i juni var att ta stöd från divisionen geodata med förrättningskartor och att även föra över förrättningsregistreringen dit för att ytterligare avlasta förrättningsverksamheten.⁷²

6.3.2 Svårare ärenden kan ta Lantmäteriet flera år att handlägga

Lantmäteriets handläggningstider är av naturliga skäl kortare för enklare ärenden och längre för mer komplicerade. Sedan 2015 har handläggningstiden ökat i samtliga ärendeklasser. För de mest komplicerade förrättningarna (klass 4) var den genomsnittliga handläggningstiden 169 veckor i juni 2017. Det motsvarar 3 år och 3 månader. Handläggningstiden för enklare ärenden var i genomsnitt drygt ett halvår för klass 1 och knappt ett år för klass 2. Därmed nådde myndigheten inte målet om en handläggningstid på i genomsnitt högst 40 veckor för båda klasserna 2016 fullt ut.

⁷² Lantmäteriet 2017-06-09. *Tertialrapport Tertial 1 2017*. Lantmäteriet 2017-10-12. *Tertialrapport Tertial 2 2017*.

Figur 14 Genomsnittlig handläggningstid i veckor för avslutade ärenden av olika svårighetsgrad.



Källa: Lantmäteriet

Bland de specifika ärendetyperna har handläggningstiden för ärenden om ledningsrätter och anläggningar stadigt ökat under de senaste 8 åren. Mest har den ökat för ledningsrätter, där ökningen 2008–2016 är 69 veckor (90 procent).⁷³ Inte heller här har vi haft möjlighet att jämföra med de kommunala lantmäterimyndigheterna.

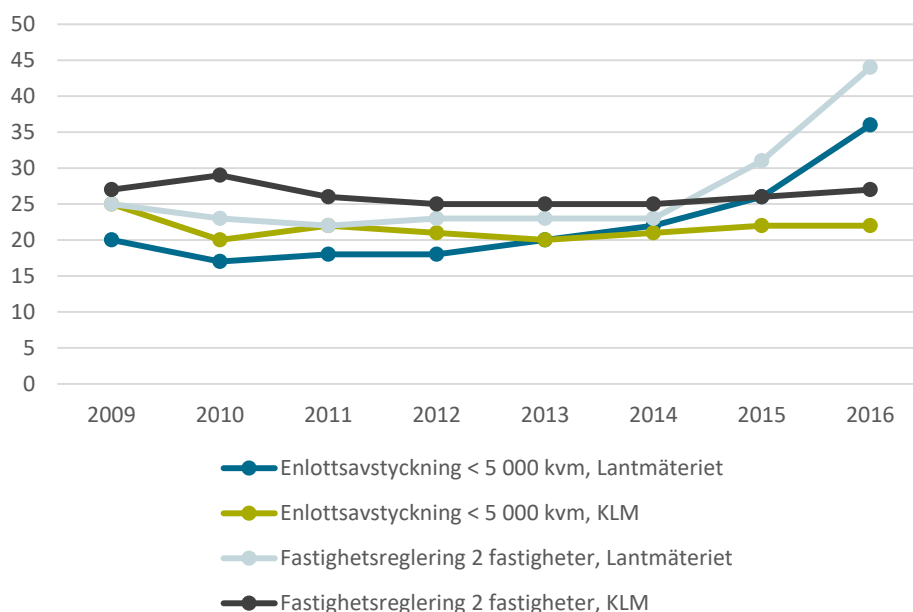
6.3.3 Enklare ärenden har kortare handläggningstid i kommunerna

För två ärendetyper av enklare slag var handläggningstiderna under 2016 i genomsnitt mellan 14 och 17 veckor kortare hos de kommunala lantmäterimyndigheterna än hos Lantmäteriet. Det gäller mindre enlotsavstyckningar och fastighetsreglering med två berörda fastigheter. Dessa ärendetyper går någorlunda väl att jämföra myndigheterna emellan.

Skillnaderna mellan Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har ökat, framför allt sedan 2015. Detta beror sannolikt på att Lantmäteriet har haft större problem med kompetensförsörjningen. För 6–7 år sedan var den genomsnittliga handläggningstiden för enklare fastighetsreglering däremot något längre på de kommunala lantmäterimyndigheterna än på Lantmäteriet.

⁷³ Lantmäteriets årsredovisningar.

Figur 15 Handläggningstid i veckor (medianvärde) för två enklare typer av ärenden 2009–2016.



Källa: Lantmäteriets årsredovisningar

Under de fyra första månaderna 2017 har Lantmäteriets handläggningstid för båda dessa ärendetyper ökat ytterligare. Mätningen därefter visar att handläggningstiderna har planat ut.⁷⁴

6.3.4 Även för enklare ärenden varierar handläggningstiden stort

Den genomsnittliga handläggningstiden för enklare ärenden ger inte en fullständig bild. Handläggningstiden bland Lantmäteriets avslutade ärenden 2016 varierade mycket inom båda typerna av enklare ärenden. Enligt våra beräkningar var spridningen störst bland enlotsavstyckningar där handläggningstiden var högst 20 veckor i 25 procent av ärendena, medan en lika stor andel tog 49 veckor eller mer. Motsvarande mått för de kommunala lantmäterimyndigheterna var 14 respektive 33 veckor (tabell 8).

I de kommunala lantmäterimyndigheterna var spridningen i handläggningstid störst för fastighetsreglering med två berörda fastigheter. Här tog 25 procent av ärendena minst 47 veckor att handlägga.

⁷⁴ Lantmäteriet 2017-06-09. *Tertialrapport Tertial 1 2017*. Lantmäteriet 2017-10-12. *Tertialrapport 2 2017*.

Tabell 8 Spridning av handläggningstiden i veckor för två enklare ärendetyper 2016.

	Kvartil 1	Median	Kvartil 3
Enlotsavstyckning <5 000 kvm			
Lantmäteriet	20	36	49
Kommunala lantmäterimyndigheter	14	22	33
Fastighetsreglering 2 fastigheter			
Lantmäteriet	36	44	52
Kommunala lantmäterimyndigheter	16	27	47

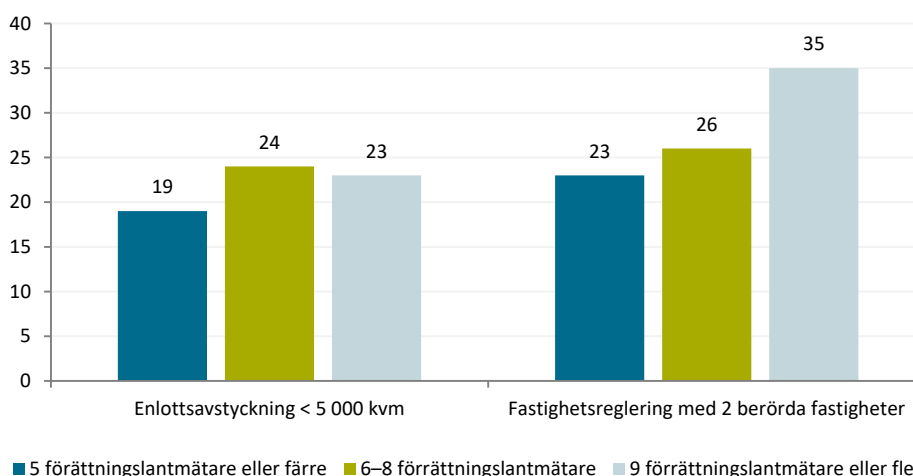
Källa: Statskontorets bearbetning av data ur Lantmäteriets handläggningssystem

Skillnaderna i handläggningstid mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna var stora för båda typerna av enkla ärenden 2016. Vissa kommuner hade till och med längre genomsnittliga handläggningstider än Lantmäteriet. När det gäller fastighetsreglering med två berörda fastigheter hade Sundsvall och Östersund de längsta genomsnittliga handläggningstiderna på 87 respektive 80 veckor. Malmö, Halmstad och Södertälje hade de kortaste med i genomsnitt 13–14 veckor. För mindre enlotsavstyckningar hade Örnsköldsvik en handläggningstid på 45 veckor i genomsnitt medan Umeå, Södertälje, Sandviken och Skövde hade 11–12 veckor.

Vi har inte begärt uppgifter om hur stora variationerna för dessa två ärendetyper var mellan Lantmäteriets elva enheter 2016. Men för ärenden i klass 2 varierade den genomsnittliga handläggningstiden mellan 39 och 53 veckor.

Handläggningstiden varierar också mellan kommunala lantmäterimyndigheter som är olika stora. Kommuner med högst fem förrättningslantmätare har kortare handläggningstid för de enklare ärendetyperna enlotsavstyckning och fastighetsreglering jämfört med kommuner som har fler än fem förrättningslantmätare (figur 16). För ärendetypen fastighetsreglering skiljer det hela 12 veckor i genomsnittlig handläggningstid mellan de minsta och de största kontoren. Vi kan inte bedöma vad dessa skillnader beror på.

Figur 16 Handläggningstid i veckor (medianvärde) för avslutade ärenden 2016 efter ärendetyp och kommunala lantmäterimyndigheter av olika storlek.



Källa: Statskontorets bearbetning av data ur Lantmäteriets handläggningssystem och vår enkät till de kommunala lantmäterimyndigheterna

6.4 Ärendena ligger ofta orörda i långa perioder

Den aktiva, eller effektiva, handläggningstiden är oftast en mycket liten del av den totala tid som ärendet ligger hos lantmäterimyndigheterna för handläggning. Ärendena kan ligga orörda i långa perioder i väntan på någon åtgärd som för ärendet framåt. Detta har både myndighetsinterna och externa förklaringar. Både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har under lång tid också haft många äldre ärenden som har blivit liggande utan att komma till ett avslut. Som äldre ärenden räknas ärenden som är äldre än fem år från det datum ansökan kom in.

6.4.1 Lantmäteriets effektiva handläggningstid är oftast kort

Lantmäteriet har analyserat några av de vanligaste ärendekategorierna och konstaterar att myndigheten fakturerar sakägaren för i genomsnitt en veckas arbete.⁷⁵ Vi gör samma uppskattning utifrån myndighetens fakturerade belopp. Att handläggningstiden ändå blir lång handlar dels om den långa kötiden innan handläggningen påbörjas, dels om att ärendet kan ligga orört av andra skäl under handläggningsprocessen.

6.4.2 Lantmäteriets kötid är i genomsnitt 26 veckor

Kötiden förklarar en stor del av de långa handläggningstiderna hos Lantmäteriet. För närvarande är den genomsnittliga kötiden 26 veckor hos myndigheten. Det beror på att myndigheten har fler ärenden än den kan hantera med den personal som finns tillgänglig.

⁷⁵ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356).

De flesta av de kommunala lantmäterimyndigheterna har också en kö- eller väntetid för de ärenden som kommer in innan handläggningen börjar. I vår enkät har 33 kommuner svarat på frågan om kötid. Den genomsnittliga tiden innan ett ärende börjar handläggas är 13 veckor. Kötiden varierar från några få dagar på lantmäterimyndigheterna i Stockholm och Täby till över 50 veckor i Varberg och Östersund.

Den stora spridningen mellan myndigheterna beror sannolikt på vilka rutiner de har för att fördela ärenden. Vissa kontor fördelar ärenden direkt till handläggarna, vilket inte behöver betyda att handläggningen kan påbörjas då. Andra kontor placerar de ärenden som kommer in i en kö där handläggarna hämtar nya ärenden när de har utrymme. Att kö- eller väntetiden är kort på vissa lantmäterimyndigheter behöver därför inte innebära att den totala handläggningstiden blir kortare.

6.4.3 Liggtid i väntan på sakägare och andra instanser

Det går också tid utan att Lantmäteriet gör något i ärendet i väntan på sakägare eller andra instanser. Denna liggtid kan handla om att vänta på korrekta handlingar och kompletterande underlag eller på att berörda parter ska komma överens. Det kan också handla om att vänta på yttranden från en kommun, en sakägare eller en bank eller att på att en detaljplan ska vinna laga kraft. Ärendet ligger också orört i väntan på att överklagandetiden på fyra veckor ska löpa ut.

De kommunala lantmäterimyndigheterna förklarar på liknande sätt som Lantmäteriet de långa liggtiderna främst med externa faktorer. Exempelvis kan förrättningar i samband med nya detaljplaner dra ut på tiden, antingen på grund av att planen inte är klar eller att den har överklagats. Det kan också bero på att sakägaren är passiv under handläggningen.

Omsättningen på personal kan också förlänga handläggningstiden. När någon slutar måste en ny handläggare ta över och sätta sig in i ärendet. Handläggningstiden påverkas också av bristen på erfaren personal som kan ta sig an svårare ärenden. Liggtid som har att göra med problem i kompetensförsörjningen gäller både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. I våra intervjuer har chefer i Lantmäteriet också lyft fram att man oftast inte kan genomföra mätningar i Norrland under vintern, vilket kan förlänga handläggningstiden där.

6.4.4 Anmärkningar om äldre ärenden och passiv handläggning

Justitieombudsmannen (JO) har från 2009 till februari 2017 kritiserat lantmäterimyndigheterna 20 gånger, 15 gäller Lantmäteriet. Den vanligaste kritiken gäller långsam handläggning av ett fastighetsbildningsärende och har riktats främst mot Lantmäteriet men även i tre fall mot kommunala lantmäterimyndigheter (Göteborg och Sundsvall). I samtliga kritikbeslut om långsam handläggning grundar JO sin bedömning på 7 § förvaltningslagen (1986:223). Även Justitiekanslern (JK) har vid ett par tillfällen de tre senaste åren kritiserat Lantmäteriet för långsam handläggning av ett ärende.

I flera beslut som rör Lantmäteriet framför JO att det inte är acceptabelt att ärenden blir liggande under lång tid, trots myndighetens arbetssituation. JO påpekade vid sin granskning 2016 att det i ett antal ärenden hade tagit mycket lång tid innan myndigheten genomförde den första åtgärden i handläggningen och att handläggningen ibland hade avstannat under lång tid. JO framförde att det är lantmäterimyndighetens skyldighet att driva ärendet till ett avgörande. Myndigheten kan inte lägga detta ansvar på den enskilde.⁷⁶ Detta uttalande från JO kan anses gälla generellt för lantmäterimyndigheterna.

6.4.5 En "snällhetskultur" ska vändas mot mer aktiv handläggning

Flera som vi har intervjuat i både Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna uttrycker att det länge har funnits en utbredd och missriktad "snällhetskultur" i myndigheterna. Handläggarna har inte använt sig av några påtryckningsmedel för att föra ärendet till ett avslut, utan har tillåtit att ärenden har fått "ligga till sig" i väntan på att en sakägare tar nästa steg eller att flera sakägare ska komma överens.

I sin rapport till regeringen i maj 2017 redovisar Lantmäteriet två planerade åtgärder för att handläggningen ska bli mer aktiv. Den ena är att se till att ärenden bereds och kompletteras så långt det är möjligt redan under kötiden. Då kan handläggaren påbörja handläggningen direkt när ärendet är fördelat. Den andra är att arbeta mer aktivt under all liggtid och att sätta tidsfrister för när kompletteringar och yttranden ska lämnas in av de berörda parterna.⁷⁷

Lantmäteriet arbetar också med att i större utsträckning införa processer för specifika ärendetyper för att möjliggöra att flera moment kan utföras parallellt under handlägningsprocessen. Sedan tidigare har myndigheten regler för att behandla ärenden som ska avvisas eller återkallas först, för att undvika att de blir liggande.⁷⁸

6.5 Antalet äldre ärenden ska minska

I slutet av 2016 hade samtliga lantmäterimyndigheter cirka 1 900 pågående äldre ärenden, det vill säga ärenden som vid denna tidpunkt hade kommit in för mer än fem år sedan. Det äldsta pågående ärendet hos de kommunala myndigheterna var från 1987 medan Lantmäteriets äldsta var från 1993. De flesta av lantmäterimyndigheterna planerar eller arbetar redan med att avsluta sina äldre ärenden. Vissa av de intervjuade uttrycker att denna åtgärd är prioriterad vid sidan av de andra prioriteringsgrunderna.

⁷⁶ JO (2016). *Inspektion av Lantmäteriet den 14 och 19–21 april 2016*. (Dnr 1965-2016).

⁷⁷ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356).

⁷⁸ Lantmäteriet 2015-08-26. *Prioriterade ärenden, förtursärenden – Div F*.

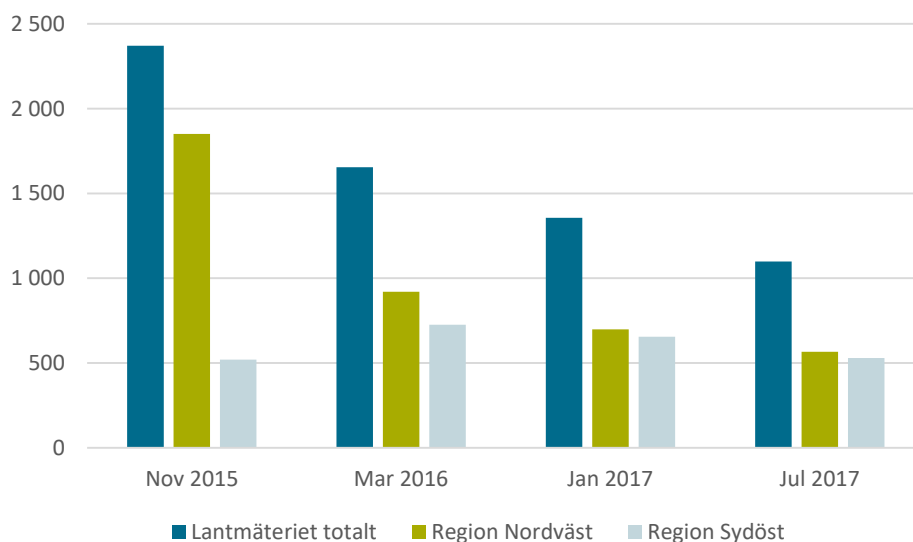
6.5.1 Lantmäteriets åtgärder har börjat ge resultat

Lantmäteriet har sedan 2015 arbetat intensivt med att slutföra äldre ärenden. Vissa enheter har inrättat särskilda team för detta. De äldre ärendena är oftast klassade som svåra (klass 3–4), vilket kan bidra till att de inte har kommit till ett avslut.

Arbetet har börjat ge tydliga resultat. I januari 2015 hade myndigheten cirka 4 000 pågående ärenden som hade kommit in före januari 2010. I januari 2017 hade antalet äldre ärenden minskat till 1 350 och i juli till 1 100 (figur 17). Arbetet går fortsatt framåt och i början av oktober hade antalet minskat till 950.

Ett märkbart resultat av insatsen är att skillnaderna i antalet pågående äldre ärenden kraftigt har minskat mellan de två regionerna sedan 2015. I juli 2017 hade de ungefär lika många pågående äldre ärenden.

Figur 17 Antal pågående ärenden vid fyra tillfällen under 2015–2017 som var äldre än fem år från ansökningsdatum.



Källa: Lantmäteriet

Vid årsskiftet 2016/2017 motsvarade de äldre ärendena drygt 8 procent av ärendebalansen. Lantmäteriet har uttryckt en ambition om att under 2018 ha slutfört alla äldre ärenden.

6.5.2 De kommunala myndigheterna arbetar i samma riktning

I Lantmäteriets tillsyn under perioden 2006–2010 fick 25 kommunala lantmäterimyndigheter en anmärkning om att de borde avsluta sina äldre ärenden.⁷⁹ Några resultat av dessa anmärkningar är svåra att utläsa, men lantmäterimyndigheterna är väl medvetna om vikten av att avsluta sina äldre ärenden. I vår enkät uppger de flesta att de har genomfört åtgärder för att minska antalet. Några av lantmäterimyndigheterna har satt som mål att ha avslutat alla eller en viss del av sina äldre ärenden till en viss tidpunkt. Stockholm satte till exempel hösten 2016 upp ett mål om att avsluta hälften av alla gamla ärenden inom ett år. Vissa av myndigheterna har rekryterat mer personal medan andra har fördelat äldre ärenden till vissa medarbetare för att koncentrera handläggningen.

Vid årsskiftet 2016/2017 hade kommunerna tillsammans 551 pågående äldre ärenden. Det motsvarade närmare 10 procent av deras samtliga pågående ärenden, det vill säga en något högre andel än vad Lantmäteriet hade vid samma tidpunkt. Medan vissa kommunala lantmäterimyndigheter bara hade ett par procent äldre ärenden av sin totala ärendebalans hade andra en betydligt högre andel. I Stockholm, Trollhättan, Norrköping och Motala var över 20 procent av de pågående ärendena äldre än fem år.

6.6 Lantmäteriet kan inte nå regeringens mål i tid

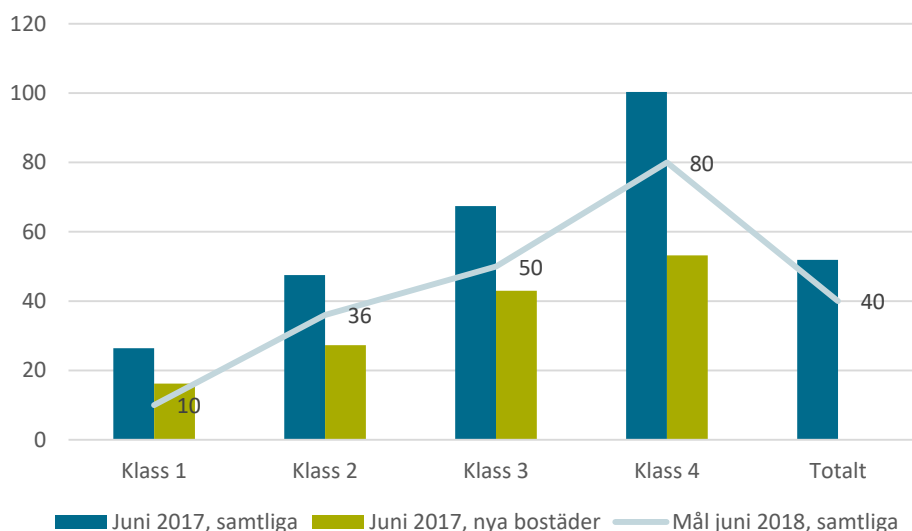
Lantmäteriets handläggningstider har inte minskat under det första halvåret 2017. Det innebär att myndigheten inte kan nå målet på högst 40 veckors handläggningstid till 1 juli 2018 för de ärenden som har kommit in under de senaste fem åren. Detta redovisade Lantmäteriet i sin rapport till regeringen i maj.⁸⁰

Lantmäteriet har själva angett mål för hur lång handläggningstiden för ärenden i olika klasser högst borde vara i slutet av juni 2018 för att kunna uppnå regeringens mål. Utifrån utfallet i juni 2017 skulle handläggningstiden behöva förkortas med mellan 12 och 20 veckor beroende på ärendenas svårighetsgrad. Mest skulle handläggningstiden behöva minska för de svåraste ärendena i klass 4 (figur 18). Lantmäteriet bedömer att detta inte är möjligt. De svårare ärendena kommer också att innebära en särskilt stor utmaning eftersom myndigheten har brist på erfarna förrättningslantmätare.

⁷⁹ Lantmäteriet (2013). *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna*. (Dnr 201-2012/4836).

⁸⁰ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356).

Figur 18 Handläggningstid i antal veckor i juni 2017 för avslutade ärenden inkomna de senaste 5 åren i relation till målet i slutet av juni 2018.



Källa: Lantmäteriet, Statskontorets bearbetning

Ett positivt resultat är att Lantmäteriets prioritering av ärenden om nybyggnation av bostäder har medfört kortare handläggningstider i alla fyra klasserna, jämfört med genomsnittet för samtliga ärenden.

Även hanteringen av bredbandsärenden uppvisar goda resultat. Lantmäteriet började mäta handläggningstiden för bredbandsärenden när regeln om högst 4 månaders handläggningstid började gälla den 1 juli 2016. Den genomsnittliga handläggningstiden är 106 kalenderdagar för de 31 ärenden som har kommit in och hanterats sedan detta datum. Om vi räknar bort de 4 ärenden som har överklagats är handläggningstiden 96 dagar, det vill säga drygt 3 månader. Lantmäteriet arbetar också med att så snabbt som möjligt avsluta de bredbandsärenden som redan kommit in innan regeln infördes.

Även om Lantmäteriet inte kommer att nå regeringens mål på högst 40 veckors handläggningstid till 1 juli 2018 bedömer myndigheten att det finns goda förutsättningar att överträffa målet för alla ärenden till i slutet av 2019. I sin rapport redovisar Lantmäteriet drygt 30 påbörjade och planerade åtgärder för att förkorta handläggningstiderna under den planerade utvecklingsperioden som anges till 2,5 år. Vi återkommer till detta i kapitel 7.

7 Slutsatser och förslag om Lantmäteriets åtgärder för kortare handläggningstider

I detta kapitel redovisar vi vår analys och våra slutsatser om Lantmäteriets åtgärder för att förkorta handläggningstiderna och ger några förklaringar till varför effekterna dröjer. Analysen bygger på Lantmäteriets viktigare åtgärder hittills för att hantera verksamhetens utmaningar och som vi till stor del behandlar i kapitel 2–6. Analysen bygger också på våra iakttagelser i övrigt om hur Lantmäteriet har styrt och följt upp förändringsarbetet. Vi behandlar översiktligt de åtgärder som Lantmäteriet planerar att genomföra framöver och utgår då främst från den rapport som myndigheten lämnade till regeringen i maj 2017.⁸¹ Vi lämnar också några förslag till Lantmäteriet inför det fortsatta arbetet med att förkorta handläggningstiderna.

7.1 Åtgärderna och deras effekter hittills

Statskontorets övergripande slutsats är att Lantmäteriets åtgärder hittills inte har varit tillräckligt kraftfullt inriktade på att förkorta handläggningstiderna i förrättningsverksamheten. Än så länge har de inte gett några märkbara effekter. Däremot bedömer vi att åtgärderna har varit både nödvändiga och relevanta för att på sikt kunna korta handläggningstiderna. De har varit nödvändiga för att hantera bristen på personal och relevanta för att kunna uppnå regeringens mål med den sammanhållna statliga lantmäterimyndigheten. Men Lantmäteriet har lagt större vikt vid enhetlighet och likabehandling av sakägare än snabb handläggning.

7.1.1 Än så länge inga märkbara effekter på handläggningstiderna

Lantmäteriets åtgärder inom ramen för det förändringsarbete som divisionen fastighetsbildning bedriver har än så länge inte haft någon märkbar effekt på den genomsnittliga handläggningstiden. Som framgår av kapitel 6 har handläggningstiderna snarare ökat under det första halvåret 2017, både totalt och i samtliga ärendeklasser. Utvecklingen hittills har alltså gått i motsatt riktning mot både regeringens och myndighetens förväntningar. Lantmäteriet bedömer att de stora effekterna på handläggningstiderna kommer först när alla delar i förändringsarbetet är på plats. De bedömer att det kommer att ta ytterligare drygt två år.

Lantmäteriet har genomfört många små, men viktiga förändringar för att avlasta förrättningslantmätarna så att de kan lägga mer tid på att handlägga ärenden (se avsnitt 5.3). Myndighetens prioriteringar och koncentrationen av resurserna till specifika bredbandsteam har också gett effekt. Nyare bredbandsärenden handläggs inom den

⁸¹ Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356).

lagstadgade tiden och även handläggningstiderna för ärenden om nya bostäder är kortare än genomsnittet. Prioriteringen ligger i linje med regeringens krav och förväntningar. Samtidigt innebär den att sakägare som inte tillhör någon av de prioriterade grupperna får stå tillbaka.

JO har vid flera tillfällen riktat kritik mot Lantmäteriet för långsam och passiv handläggning. En av Lantmäteriets åtgärder för att svara på kritiken har varit att sedan 2015 successivt slutföra myndighetens ärenden som är äldre än fem år. Vi bedömer att denna satsning är angelägen, inte minst för att bättre uppfylla förvaltningslagens krav. Satsningen innebär samtidigt att handläggningstiden blir längre för nyare ärenden. På så sätt har Lantmäteriet hamnat i ett dilemma.

Den förbättrade produktionsstyrningen har gett myndigheten bättre överblick över ärendena och ett system som signalerar när ärenden blir liggande. Men än har myndigheten inte kommit till rätta med de långa liggtiderna som tillsammans med kötiden förklarar den största delen av handläggningstiden. Långa liggtider är inte unika för Lantmäteriet. Riksrevisionen visade i sin granskning av förvaltningsrätterna för några år sedan att problemen där var av liknande slag. Riksrevisionen bedömde att det finns en potential att förkorta handläggningstiderna utan att rättssäkerheten och kvaliteten påverkas.⁸² En sådan potential finns med stor sannolikhet även i Lantmäteriet.

7.1.2 Allmän strävan mot en sammanhållen och effektiv myndighet

Lantmäteriets åtgärder hittills har varken uttryckligen eller huvudsakligen syftat till att förkorta handläggningstiderna. Vi konstaterar ändå att Lantmäteriets åtgärder har varit relevanta för att kunna bli en mer sammanhållen och effektiv lantmäterimyndighet. Detta var också regeringens mål med att 2008 samla den statliga fastighetsbildningen i en myndighet.

Sedan 2012 arbetar Lantmäteriet mer uttryckligt för att bli mer flexibla och för att utnyttja de tillgängliga personalresurserna bättre. Detta har också varit nödvändigt för att hantera personalbristen. Lantmäteriet arbetar också för att få större enhetlighet i arbetssätt och hur de behandlar sakägare. Vi bedömer att Lantmäteriet genom sina val av åtgärder har lagt större vikt vid enhetlighet än snabb handläggning. Regeringen har under 2017 gett myndigheten en tydligare vägledning om vilket av målen för verksamheten som de anser är mest angeläget.

Genom den införda produktionsutjämningen kan Lantmäteriet bättre än tidigare utnyttja sina resurser för handläggning, även om myndigheten fortfarande har problem med att fördela de svårare ärendena. Produktionsutjämningen har också bidragit till att kötiderna har blivit mer lika över landet, vilket borde få en utjämnande effekt

⁸² Riksrevisionen (2014:6). Att överklaga till förvaltningsrätt – handläggningstider och information till enskilda.

även på de totala handläggningstiderna. Tillsammans med de tydligare riktlinjerna för vilka ändamål som ska prioriteras har rutinerna också bidragit till att sakägare behandlas mer lika än tidigare.

Lantmäteriet bedömer att produktionsutjämningen, de förbättrade förutsättningarna att styra produktionen och övergången till teamarbete som ska kopplas till ärendeprocesser kommer att ge bättre förutsättningar för att kunna handlägga fler ärenden med mindre personalresurser. Åtgärderna har enligt myndigheten även lagt grunden för en digitalisering som kommer att bli nästa stora steg i divisionens förändringsarbete.

Vi bedömer att Lantmäteriets åtgärder hittills har varit både nödvändiga och relevanta för att bli en mer sammanhållen myndighet, men de har ännu inte fått genomslag i hela organisationen. Åtgärderna har hittills inte heller varit tillräckligt kraftfulla för att höja produktiviteten och förkorta handläggningstiderna.

7.2 Förklaringar till varför effekterna dröjer

Statskontoret bedömer att förändringsarbetet inom divisionen fastighetsbildning och åtgärderna för att förkorta handläggningstiderna inte har varit tillräckligt prioriterade av myndighetens ledning. Det har heller inte funnits tydliga mål för arbetet eller en tillräckligt kraftfull och samordnad styrning, prioritering och uppföljning av genomförandet. Divisionsledningen har till en del också haft svårt att få med sig medarbetarna på de nödvändiga förändringarna och en del åtgärder är ännu inte implementerade. Sammantaget förklarar detta i hög grad varför effekterna dröjer.

7.2.1 Fastighetsbildningen har varit relativt lågt prioriterad

Det finns flera förklaringar till varför Lantmäteriet inte har nått större effekter med sitt förändringsarbete under de fem år som det har pågått och varför det ännu inte går att se några effekter på handläggningstiderna. En förklaring är att verksamhetsutvecklingen inom divisionen fastighetsbildning under flera år har varit relativt lågt prioriterad av myndighetens ledning. De som har insyn i den tidigare styrelsens arbete uppfattar att styrelsen inte tydligt har krävt åtgärder eller framsteg i verksamheten för att bland annat komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Där- emot har styrelsen visat intresse för kompetensförsörjningen och hur den hanteras efter internrevisionens granskning.

Förändringsarbetet inom divisionen startade flera år efter det att Lantmäteriet blev en sammanhållen myndighet för den statliga fastighetsbildningen. Lantmäteriets ledning prioriterade att införa fastighetsinskrivningen i myndigheten som ungefär samtidigt överfördes från tingsrätterna till Lantmäteriet. Då krävdes åtgärder och investeringar i ny teknik för att få verksamheten mer enhetlig och för att effektivisera handläggningen. Även de tekniska utmaningarna för försörjningen av geodata har varit högre prioriterade än fastighetsbildningen.

Några av de som vi har talat med menar att dessa prioriteringar visserligen har varit relevanta, men att de dessvärre har drabbat divisionen fastighetsbildning. De har bland annat medfört att divisionen har omoderna it-stöd med driftstörningar och ligger långt efter i digitaliseringen av verksamheten, det vill säga att använda teknikens möjligheter för att utveckla verksamheten till nytta för både sakägarna och den egna effektiviteten. Divisionen har visserligen tidigare arbetat med it-stöd, men inte så mycket med digitalisering. It-stödet för att kunna styra och följa upp förrättningsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt har förbättrats först under de senaste två åren.

Lantmäteriet uppger att de har fått ny kraft i sitt förändringsarbete genom regeringens tydliga signaler om att de långa handläggningstiderna inte är acceptabla. Det har blivit hela myndighetens skyldighet att lösa problemen inom divisionen fastighetsbildning. Ett uttryck för detta är att ärendegenomströmningen i förrättningsverksamheten är ett av Lantmäteriets fokusområden 2017–2019.⁸³ Vi bedömer att denna kraftsamling är nödvändig och att samarbetet över divisionsgränserna är en bra metod.

7.2.2 Svårare och mer tidskrävande att förändra än väntat

Det har visat sig vara både svårare och mer tidskrävande att genomföra många av förändringarna än vad divisionsledningen hade föreställt sig. Det gäller särskilt att förändra sätten att arbeta. Där har utmaningen varit att få med sig både chefer och många självständiga medarbetare ute i landet. Vi bedömer att utmaningen har varit särskilt stor mot bakgrund av självständigheten hos de tidigare länsmyndigheterna och förrättningslantmätarnas historiskt starka ställning som självständiga beslutsfattare.

Flera av ledningens åtgärder för en effektivare och mer enhetlig verksamhet har än så länge inte fått fullt genomslag i organisationen. Det är den sammantagna bild vi får av våra intervjuer, internrevisionens granskning, divisionens promemoria om förändringsarbetet i halvtid samt myndighetens översiktliga målbild för det fortsatta arbetet 2017–2019. De olika enheterna och de två regionerna har också kommit olika långt i förändringsarbetet. Vi kan däremot inte uttala oss om hur långt Lantmäteriet har kommit i relation till vad myndigheten har förväntat sig. Divisionens summering av förändringsarbetet i halvtid ger inget tydligt svar på detta. Däremot ger den en bra bild av framför allt händelseförlopp samt alla aktiviteter som har genomförts under respektive år.⁸⁴

⁸³ Lantmäteriet (2016). *Lantmäteriets strategiska plan 2017–2020*. (Dnr 100-2016/2523). Lantmäteriet (2016). *Verksamhetsplan Lantmäteriet 2017–2019*. (Dnr 202-2016/3742).

⁸⁴ Lantmäteriet 2016-10-30, *Halvtid förändringsarbete F. Vad bestod problemen i och vad har vi gjort för att åtgärda dem 2012–2016?*

Statskontoret har i flera tidigare uppdrag om ombildade statliga verksamheter till så kallade enmyndigheter konstaterat att det kan ta lång tid att uppnå syftet med organisationsförändringen.⁸⁵ Det är trots allt personal som ska förflyttas från ett läge till ett annat mera önskvärt läge. Detta kräver tydlig styrning och kommunikation, stöd till cheferna i verksamheten samt kontinuerlig uppföljning.

7.2.3 Ingen sammanhållen styrning eller systematisk uppföljning av förändringsarbetet

Lantmäteriet är efter internrevisionens granskning väl medvetna om att de hittills inte har styrt och följt upp förändringsarbetet tillräckligt systematiskt och sammanhållet. Vissa trögheter i genomförandet kan därför förklaras av att målen för förändringsarbetet och prioritetsordningen mellan ett stort antal åtgärder inte har varit tydligt angivna. Detsamma gäller takten i genomförandet och när verksamheten ska uppvisa resultat.

Divisionens ledningsgrupp ansvarar för planering, styrning och uppföljning på strategisk nivå. Ansvaret omfattar både den löpande verksamheten och förändringsarbetet. Flera av de som vi har intervjuat bedömer att ledningsgruppen periodvis inte har varit tillräckligt sammansvetsad för att kunna driva förändringsarbetet på ett tillräckligt sammanhållet och tydligt sätt. Cheferna ute i organisationen har känt sig vilslna och har inte fått det stöd de anser sig behöva. Detta har i sin tur spillt över på medarbetarna.

En annan förklaring är att divisionsledningen inte har haft tillräckligt stöd för verksamhetsanalys och verksamhetsutveckling, varken i form av it-stöd eller stöd från enheten för fastighetsbildningsstöd och övriga stödfunktioner. Mycket av förändringsarbetet hittills har därför drivits av divisionens ledningsgrupp med resurser från den operativa verksamheten. Ledningsstrukturen har dessutom varit skör under det senaste året eftersom många chefer är tillförordnade. Divisionen inrättar under oktober 2017 en ny tjänst som biträdande divisionschef som bland annat ska ansvara för att driva och förvalta förändringsarbetet inom divisionen i nära samarbete med divisionschefen. Vi bedömer att detta kan bidra till att styrningen av förändringsarbetet blir mer sammanhållen.

7.2.4 Få förändringar har utvärderats och analyserats utifrån risk

Vi bedömer att Lantmäteriet har gjort få djupare analyser eller utvärderingar av de införda förändringarna för att bedöma måluppfyllelse eller effekter på verksamheten,

⁸⁵ Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Statskontoret (2017:10). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. Statskontoret (2009:19). *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*.

framför allt på handläggningstiderna och personalomsättningen. Våra intervjuer tyder också på att få av de större förändringarna, exempelvis stängningen av 25 kontor, har föregåtts av en risk- och konsekvensanalys. En riskanalys skulle möjligen ha kunnat bidra till att planera för och motverka en del oönskade effekter som exempelvis en ökad personalomsättning.

En anställd sammanfattar sin upplevelse av förändringsarbetet och ledningen av det på följande sätt:

”Vi har vänt på för många stenar samtidigt. Ledningen har hoppat vidare till nästa förändring utan att utvärdera och har också varit dåliga på att göra en risk- och konsekvensanalys innan vi tar nästa steg. Omsvängningen har gjorts för abrupt och har tyvärr fått konsekvenser för personalomsättningen.”

Försöket med insatsteam i Eksjö och Uddevalla under 2017 är en åtgärd som har gett goda resultat (se avsnitt 5.3.6). Det är också ett bra exempel på hur myndigheten både har styrt och följt upp införandet av ett nytt sätt att arbeta. Insatsen föregicks av en riskanalys och följdes upp en bit in i försöksperioden. Införandet av den gemensamma ärendemottagningen, *En väg in*, föregicks av ett försök i en region innan den infördes för hela landet.

7.3 Lantmäteriets fortsatta förändringsarbete

Statskontoret bedömer att Lantmäteriet i sin rapport till regeringen i maj 2017 inte har gjort det tydligt hur myndigheten kommer att ta sig an det fortsatta förändringsarbetet och de nya åtgärder som planeras. Det gäller inte minst utmaningarna med att digitalisera fastighetsbildningen.

7.3.1 Många planerade insatser de kommande två åren

Lantmäteriet bedömer i sin rapport till regeringen att det genom myndighetens pågående och planerade utvecklingsinsatser finns goda förutsättningar att nå och till och med överträffa målet på i genomsnitt högst 40 veckors handläggningstid till i slutet av 2019. Vi har svårt att bedöma hur sannolik denna prognos är utifrån myndighetens redovisning och det underlag vi har tagit del av fram till i slutet av augusti.

Lantmäteriet redovisar i rapporten en lista på 32 åtgärder av olika karaktär som myndigheten har identifierat för att förkorta handläggningstiderna. Myndigheten kommenterar en del av åtgärderna medan andra enbart redovisas i en bilaga. Utifrån redovisningen är det svårt att få en bild av hur åtgärderna hänger samman. Vi tolkar att varje åtgärd i praktiken kommer att kräva flera delåtgärder eller aktiviteter och ibland även långsiktiga insatser, exempelvis att förändra kulturen inom myndigheten.

Lantmäteriet har grupperat de pågående och planerade åtgärder som myndigheten bedömer kommer att få betydande effekt på handläggningstiderna fram till den 1 juli 2018. Grupperna handlar om att:

- bereda ärenden tidigt och minska liggtider
- minimera tiden för överklagande
- utföra färre gränsmärkningar
- arbeta i insatsteam, kompetenspooler och avgränsa verksamhet
- införa *En väg in* och *En väg ut*
- införa enhetlig förrättningsprocess, teamorienterat arbetssätt och kulturförändring
- införa digital ansökan, ökad självhjälp och transparens
- införa moderna stöd för handläggning och ökad grad av digitalisering.

Vissa åtgärder som omnämns pågår och ett par var genomförda i september 2017, *En väg in* och digital ansökan. Alla lantmäterimyndigheter kan nu ta emot ansökningar digitalt och där sakägaren även kan underteckna sin ansökan digitalt.

Lantmäteriets redovisning är inte tillräckligt konkret för att vi ska kunna bedöma hur omfattande, svåra eller tidskrävande de resterande åtgärderna kommer vara att genomföra och vilken effekt de kommer att ge. Lantmäteriet uppskattar inte heller hur mycket åtgärderna kommer att kosta. Myndigheten bedömer i bilagan till rapporten att hälften av de 32 åtgärderna kommer att ge en betydande effekt på handläggningstiden medan den andra hälften kommer att ge viss positiv effekt. Hur stor tidsvinst som en betydande effekt innebär handlar i regel om minst fem dagars tidsvinst, enligt det interna arbetsmaterial som vi har tagit del av.

Vi har uppfattat att regeringens förväntningar på tydliga och snabba resultat har inneburit att divisionen planerar att driva sitt utvecklingsarbete snabbare än vad de tidigare hade planerat. Detta innebär i sig en risk för att arbetet kan komma att gå för fort fram.

7.3.2 En ökad digitalisering förväntas ge effekter på längre sikt

Lantmäteriet ställer stor förhoppning till de positiva effekter som kan uppnås med hjälp av en ökad digitalisering av förrättningsprocessen. Det handlar bland annat om att utveckla funktionen för digital ansökan och att införa självhjälpfunktioner med inbyggda kontroller av de uppgifter som lämnas in av parterna. Lantmäteriet har också långt framskridna planer på att utveckla ett nytt handläggningsstöd och har enligt rapporten för det andra tertialet 2017 tagit fram en kravspecifikation för detta. En ny modern it-plattform med diarieföring, ärende- och dokumenthantering, arkivering och kundhantering ingår också i de framtida planerna.

Lantmäteriet är en av de myndigheter som regeringen har utsett till utvecklingsmyndigheter inom projektet Digitalt först.⁸⁶ Myndigheten har också kommit relativt långt i digitaliseringen av verksamheten i de två andra divisionerna. Därför bedömer vi att myndigheten kommer att kunna dra nytta av tidigare erfarenheter när fastighetsbildningen ska digitaliseras.

Vi vill ändå uppmärksamma både Lantmäteriet och regeringen på att stora it-projekt är riskfyllda. Tidigare rapporter från Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret visar bland annat att kostnaderna ofta överstiger budget och att nyttan med projekten kan vara svår att bedöma. Rapporterna visar också att myndighetens ledning ofta brister i sin strategiska styrning av projekten samt underskattar komplexiteten och därmed kostnaderna för projekten. Ekonomistyrningsverket betonar att styrningen av verksamheten inte kan skiljas från styrningen av it.⁸⁷ Vi vill därför betona vikten av att Lantmäteriet tar fram nyttokalkyler, analyserar och har beredskap för de risker som kan uppstå samt har väl utvecklade rutiner för att styra och följa upp projekten.

7.3.3 Åtgärder mot passiv handläggning förväntas ge störst effekt på kort sikt

Lantmäteriet uppger i rapporten till regeringen att en av de åtgärder som på kort sikt kommer att påverka handläggningstiden mest är att minska den passiva handläggningstiden. Myndigheten ger flera exempel på planerade åtgärder som vi tolkar syftar till att åtgärda den passiva handläggningen. Det handlar framför allt om att göra olika förberedelser under kötiden, göra olika insatser för att korta liggtiden och minimera tiden för överklagande.

Även om alla åtgärder för att få en mer aktiv handläggning är angelägna så bedömer vi att Lantmäteriet inledningsvis bör prioritera de åtgärder som har störst effekt på handläggningstiden. En sådan prioritering bör grundas i en analys av var i handläggningsprocessen myndigheten kan vinna mest tid och vilka liggtider i processen som myndigheten själv kan påverka.

⁸⁶ Lantmäteriet. Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess, <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/digitalt-forst/>. (Hämtad 2017-09-29.)

⁸⁷ Statskontoret (2016:25) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd*. Statskontoret (2016:5) *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Statskontoret (2017:13) *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*. Riksrevisionen (2016:14) *Den offentliga förvaltningens digitalisering*. ESV (2015:64) *Fördjupat it-kostnadsuppdrag och It-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk*. E-delegationen (2013) *Vägledning för effektiv it-försörjning*. Statskontoret (2014:12) *Delegerad digitalisering*.

Lantmäteriet bör också överväga att noga följa hur de nya arbetssätten påverkar handläggningstiden för att vid behov kunna åtgärda eventuella problem. I våra intervjuer har en del chefer och medarbetare bland annat pekat på risken att en alltför uppdelad arbetsprocess medför överlämningar mellan olika funktioner som kan stoppa upp arbetet.

Vi bedömer också att det är viktigt att Lantmäteriet sätter ett tydligt mål för när samtliga ärenden som är äldre än fem år ska vara slutförda. Därefter kan myndigheten lägga all kraft på den yngre ärendestocken. Det kommer sannolikt att ha en psykologisk effekt i organisationen att bli av med balansen av äldre ärenden.

7.3.4 Prioritering och planering av det fortsatta arbetet återstår

I slutet av augusti uppgav Lantmäteriet att de inväntade att den nya divisionschefen skulle komma på plats inför arbetet med att strukturera och prioritera bland både de presenterade åtgärderna och övriga redan pågående åtgärder. Åtgärderna ska därefter föras in i både utvecklingsplanen och verksamhetsplanen för 2018. Övriga pågående åtgärder handlar främst om de åtgärder som Lantmäteriet presenterade för regeringen i mars för att bli en mer attraktiv arbetsgivare. Sammantaget finns det alltså många åtgärder på divisionens agenda.

Vi uppfattar att Lantmäteriet har dragit lärdom av de misstag som myndigheten hittills har gjort i styrningen och uppföljningen av förändringsarbetet. Utifrån internrevisionens rekommendationer har divisionen fastighetsbildning under 2017 bland annat infört en ny styrmodell för att bättre kunna styra och följa upp att planer och uppdrag verkligen genomförs. Vi anser att en viktig uppgift för myndighetens divisionschef och biträdande divisionschef, men även för myndighetens generaldirektör och nya styrelse, är att sätta sig in i planerna för att kunna styra det fortsatta förändringsarbetet mot ett tydligt mål. Det gäller inte minst att prioritera bland åtgärderna och därefter bryta ned dem i konkreta aktiviteter med tydliga tidsramar och utpekade ansvariga.

Förrättningsverksamhetens ekonomi är redan i dag ansträngd och verksamheten ska kunna bära kostnaderna för utvecklingen och de investeringar som inledningsvis måste finansieras med lån. I de två första tertialrapporterna för 2017 bedömer Lantmäteriet att det finns en stor risk för att myndigheten inte kan finansiera den nödvändiga utvecklingen och digitaliseringen. Därför bedömer vi att det är särskilt viktigt att myndigheten i kalkylerna noggrant väger kostnaderna på både kort och lång sikt mot både interna effektivitetsvinster och den långsiktiga samhällsnyttan. Samhällsnyttan kan bland annat vara vinster för sakägarna i form av kortare handläggningstid, lägre avgifter och att det blir enklare att ansöka.

7.3.5 Brist på indikatorer för att mäta framsteg i förändringsarbetet

Enhetschefer och funktionschefer har ansvaret för både den löpande verksamheten och för att genomföra förändringsarbetet i praktiken. De ska också regelbundet kommunicera ledningsinformation och verksamhetsstatistik till medarbetarna. De indikatorer som divisionen tar fram för divisionens uppföljning varje månad och för hela myndighetens uppföljning var fjärde månad syftar främst till att följa produktionen och bedöma utfallet i förhållande till de övergripande målen för verksamheten och ekonomin. Vi uppfattar att uppföljningen av förändringsarbetet i hög grad bygger på hur cheferna i organisationen i sin muntliga åiterrapportering till sin överordnade chef bedömer framsteg och hinder i att genomföra förändringar, exempelvis att öka graden av teamarbete eller enhetlighet.

I en så stor organisation som divisionen fastighetsbildning anser vi att det är viktigt att utveckla komplement till muntliga bedömningar och verksamhetsstatistik. Detta komplement kan vara i form av indikatorer för att bedöma den interna effektiviteten och resultaten i förhållande till förändringsarbetets mål. Det skulle exempelvis kunna handla om att mer systematiskt följa hur stora effekterna på handläggningstiden blir i specialteam eller på kontor och enheter som arbetar mer teambaserat. I försöket med insatsteamet gjorde myndigheten en sådan jämförelse. Sådan information kan också användas i kommunikationen med medarbetarna och för att underbygga resultatredovisningen till regeringen.

Den press och de höga förväntningar som nu finns på Lantmäteriet att uppvisa resultat kan bidra till att myndigheten blir alltför fokuserad på sitt interna liv. Vi bedömer att det är viktigt för Lantmäteriet att på lämpligt sätt och i rimlig omfattning även fånga in hur sakägare upplever de förändringar som myndigheten genomför. Det är trots allt de som ytterst berörs av myndighetens handläggning och effekterna av förändringsarbetet.

7.3.6 Den fortsatta åiterrapporteringen till regeringen

Vi utgår från att regeringen även i fortsättningen kommer att följa hur Lantmäteriets handläggningstider utvecklas. Vi utgår också från att regeringen kommer att följa hur myndighetens fortsatta förändringsarbete framskrider och vad det ger för resultat. Myndighetens åiterrapportering är därför viktig som ett underlag för regeringens fortsatta styrning av verksamheten. Liksom tidigare kan en sådan uppföljning ske både i dialogform och genom åiterrapporteringskrav.

I detta sammanhang vill vi peka på att måttet genomsnittlig handläggningstid (medelvärde) för samtliga ärenden är alltför trubbigt för att spegla handläggningstiderna och deras förändring. Lantmäteriet anser själva att måttet inte är rättvisande eftersom satsningen på att slutföra äldre ärenden har påverkat det. De mått som regeringen har uppmanat Lantmäteriet att använda och åiterrapportera omfattar å sin sida inte hela ärendebalansen.

Vi bedömer att det skulle vara till större nytta för regeringen om Lantmäteriet använder både fler och mer nyanserade mått, till exempel spridningsmått. Dessa mått skulle bättre spegla komplexiteten i ärendehandläggningen och ge en bättre grund för att analysera variationen i handläggningstiderna. Som framgår av kapitel 6 tar Lantmäteriet för internt bruk fram handläggningstider för bland annat ärenden i olika svårighetsklasser och utifrån olika ändamål. Det senare ger även information om vilka typer av sakägare som berörs.

7.3.7 Sammanfattning av Statskontorets förslag

Statskontoret har i de tidigare avsnitten i detta kapitel lyft fram vad vi bedömer att Lantmäteriet bör ta hänsyn till i sitt fortsatta arbete för att förkorta handläggningstiderna. Vi sammanfattar dessa förslag här.

Statskontoret föreslår att Lantmäteriet främst överväger följande åtgärder:

- Lantmäteriet bör peka ut en tydlig färdriktning med uppföljningsbara mål för det fortsatta förändringsarbetet och prioritera de insatser som kommer att få störst betydelse för att förkorta handläggningstiderna. Större förändringar bör föregås av en riskanalys med en handlingsplan som är kopplad till riskanalysen. Innan myndigheten genomför förändringen bör divisionsledningen besluta om hur den ska följas upp eller utvärderas.
- Lantmäteriet bör inför de kommande it- och digitaliseringsprojekten även ta fram kostnads- och nyttokalkyler som väger vinsterna i form av intern effektivitet och samhällsnytta mot kostnaderna på både kort och lång sikt.
- Lantmäteriet bör sätta ett tydligt mål för när myndigheten ska ha slutfört samtliga ärenden som är äldre än fem år. Lantmäteriet bör också analysera vilka åtgärder som har störst inverkan på liggningstiderna och koncentrera sig på dem i första hand.
- Lantmäteriet bör utveckla indikatorer för att bättre kunna följa hur de viktigare delarna av förändringsarbetet framskrider och vad de leder till för resultat.
- Lantmäteriet bör utforma fler och mer nyanserade mått på handläggningstider som bättre speglar handläggningstidernas variation och utveckling. Lantmäteriet bör också återrapportera dessa mått till regeringen.

8 Slutsatser och förslag om organiseringen av fastighetsbildningen

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser om hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv verksamhet. Vi redovisar också våra slutsatser om vilka konsekvenser organiseringen och regeringens styrning av verksamheten får för lantmäterimyndigheterna och sakägarna. Vi avslutar kapitlet med några förslag till regeringen.

8.1 Statskontorets övergripande slutsats

Statskontorets övergripande slutsats är att organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och 39 kommunala lantmäterimyndigheter ger goda förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. Det uppdelade huvudmannskapet medför däremot att resurserna inte utnyttjas effektivt i ett läge där kompetensförsörjningen är en utmaning för hela fastighetsbildningen. Bristen på framför allt erfarna lantmätare och konkurrens om personalen har bidragit till lantmäterimyndigheternas långa handläggningstider. Detta är särskilt allvarligt för de sakägare som är beroende av Lantmäteriets tjänster.

Organiseringen innebär också att det blir svårare att uppnå lika behandling av sakägare när det gäller pris och handläggningstid. Det är också svårt att bedöma hur väl framför allt de kommunala lantmäterimyndigheterna fullgör sitt uppdrag på grund av otydliga förväntningar och brist på information om verksamheternas resultat.

8.2 För- och nackdelar med organiseringen

Fastighetsbildning är i grunden ett statligt ansvar där Lantmäteriet har det nationella ansvaret för verksamheten. Regeringen har också gett 39 kommuner tillstånd att inrätta en lantmäterimyndighet, med stöd av lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Dessa kommuner svarar tillsammans för 25–30 procent av förrättningsverksamheten i Sverige. Organiseringen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i statsförvaltningen. Det delade huvudmannskapet medför att staten genom Lantmäteriet dels ska utföra lantmäteriförrättningar i stora delar av landet, dels både stödja och kontrollera de kommunala lantmäterimyndigheterna.

8.2.1 Målet med lagen har uppfyllts

Regeringens och riksdagens mål med att införa kommunala lantmäterimyndigheter har i huvudsak uppfyllts. Motivet med förrättningsverksamhet i kommunal regi är

att effektivisera samhällsbyggnadsprocessen genom att bättre samordna fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen.

De kommunala lantmäterimyndigheterna anser att deras medverkan i plan- och byggprocessen höjer kvaliteten i kommunens detaljplaner och att de även bidrar till kortare ledtider i samhällsbyggnadsprocessen. Flera av de som vi har intervjuat i Lantmäteriet håller med om att detaljplanerna blir bättre. Men vi kan inte avgöra hur mycket effektivare byggprocessen har blivit – det skulle kräva en annan typ av utredning än den vi har haft i uppdrag att göra. Vi konstaterar ändå att de 39 kommuner som i dag har en egen lantmäterimyndighet har stora fördelar av detta. De har nära till personal med lantmäterikompetens som också har kunskap om de lokala förhållandena, vilket underlättar förrättningen.

Myndighetens verksamhet ska till stora delar finansieras av intäkter från förrättningsverksamhet. Kommunens marginalkostnad för att använda lantmäterimyndighetens tjänster i plan- och byggprocessen blir därför sannolikt lägre än om kommunen skulle anställa personal eller köpa motsvarande tjänster av konsulter eller Lantmäteriet. Men de kommuner som inte har en lantmäterimyndighet måste använda sig av dessa alternativ.

En väsentlig skillnad mellan lantmäterimyndigheterna är alltså att de kommunala förväntas avsätta resurser för att stödja den egna kommunen i plan- och byggprocessen medan Lantmäteriet får stödja övriga kommuner i mån av resurser. På så sätt har lantmäterimyndigheterna delvis olika uppdrag.

8.2.2 Kommunernas verksamhet fungerar över lag väl

Vad vi kan bedöma fungerar förrättningsverksamheten i de kommunala lantmäterimyndigheterna över lag väl. På vissa sätt fungerar den för närvarande bättre än i Lantmäteriet. Kommunernas handläggningstider för enklare ärenden är i genomsnitt kortare och kompetensförsörjningen är mer stabil. De kommunala lantmäterimyndigheternas förrättningsbeslut har de senaste åren också hållit ungefär samma kvalitet som Lantmäteriets. Lantmäteriets tillsyn har inte heller gett någon anledning att föreslå regeringen att dra in något av lantmäterimyndigheternas tillstånd.

Det finns stora skillnader mellan de kommunala lantmäterimyndigheterna när det gäller ärendestruktur och ärendevolym, handläggningstider och kompetens samt hur mycket resurser de avsätter för att ge kommunerna stöd i plan- och byggprocessen. Men det är svårt att analysera hur dessa skillnader påverkar bland annat kvaliteten i den enskilda myndighetens verksamhet. Det beror på den sedan länge bristfälliga informationen om kommunernas förrättningsverksamhet.

8.2.3 Lantmäteriet ska hantera flera roller i fastighetsbildningen

Sedan ombildningen till en sammanhållen statlig lantmäterimyndighet ska Lantmäteriet hantera flera uppgifter eller roller i fastighetsbildningen. Vissa uppgifter är

en direkt konsekvens av att huvudmannaskapet är delat mellan staten och kommunerna. Det har medfört en risk för att rollkonflikter uppstår.

Som statlig lantmäterimyndighet är Lantmäteriet i förrättningsverksamheten i stort jämbördig med de kommunala lantmäterimyndigheterna. I rollen som förvaltningsmyndighet förväntas Lantmäteriet vara expertmyndighet och ansvara för bland annat olika typer av stöd till alla lantmäterimyndigheter. Därutöver ska Lantmäteriet ha tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Myndigheten ska också ta emot och yttra sig över ansökningar från kommuner som vill inrätta en lantmäterimyndighet.

Statskontoret bedömer att risken för rollkonflikt är påtaglig när myndigheten som enda remissinstans ska yttra sig över ansökningar från kommuner. Även om det är regeringen som fattar beslutet anser vi att Lantmäteriet riskerar att i sin bedömning väga in konsekvenserna för den egna verksamhetens underlag. Det är heller inte oproblemiskt för Lantmäteriet att ha tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet kan ha svårt att ställa högre krav på kommunernas förrättningsverksamhet än vad myndigheten själv kan leva upp till när det gäller exempelvis ärendebalanser.

8.2.4 Tillsynen av kommunerna baseras för lite på risk

Fastighetsbildningens problem med kompetensförsörjningen har ökat, vilket medför att risken ökar för att lantmäterimyndigheterna inte kan fullgöra sina uppdrag. Samtidigt har tillsynsbesöken hos de kommunala lantmäterimyndigheterna blivit glesare. För närvarande kan det ta sju år mellan besöken. Däremellan får Lantmäteriet relativt lite information om de kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet.

Vi anser att tillsynen i för liten utsträckning baseras på en analys av risker för att kommunerna inte kan fullgöra sitt uppdrag. Vi konstaterar samtidigt att det kan vara svårt att genomföra en riskanalys när det är brist på information om kommunernas verksamhet och deras förutsättningar. De kriterier i lagen som tillsynen utgår ifrån omfattar endast i liten utsträckning verksamhetens resultat, ekonomi och kvalitet i form av exempelvis handläggningstider. Vi anser att detta gör det svårare att utöva en djupare verksamhetstillsyn. En mer riskbaserad tillsyn skulle exempelvis kunna utgå från de brister som Lantmäteriet uppmärksammar i kvalitetsgranskningen, ärendebalanserna och förutsättningarna att upprätthålla tillräcklig kompetens.

8.2.5 Högre krav för att få inrätta en ny lantmäterimyndighet

När lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes framförde regeringen att organisationen skulle vara flexibel och att ansvarsfördelningen skulle kunna förändras i takt med samhällsutvecklingen. Regeringen har under det senaste året avslagit två ansökningar från kommuner som vill bilda en lantmäterimyndighet. Besluten om avslag kan tolkas som att regeringen anser att Sverige har tillräckligt många kommunala lantmäterimyndigheter för att staten som en del av sitt nationella ansvar ska kunna upprätthålla lantmäteriverksamhet över hela landet.

Regeringens beslut visar också att kraven för närvarande är högre än tidigare när det gäller verksamhetens omfattning och kompetens. Det räcker inte längre med att myndigheten har minst två tjänstemän som har kompetens och erfarenhet för att handlägga förrättningar. Vi noterar att flera av de mindre lantmäterimyndigheterna inte skulle nå upp till dagens krav. Regeringens beslut innebär att det nu finns en skillnad mellan lagen och praxis. Vi anser att detta skapar en osäkerhet för både kommunerna och Lantmäteriet om vad som gäller.

8.2.6 Lantmäteriets övergripande ansvar för fastighetsbildningen är otydligt

Eftersom fastighetsbildning i grunden är ett statligt ansvar anser vi att det måste vara tydligt vad Lantmäteriet ska ansvara för i förhållande till kommunerna, men också vad staten respektive kommunerna ska finansiera. Men gränserna för statens ansvar är inte tydliga, varken i förarbeten eller andra styrdokument. Lantmäteriet ska enligt sin instruktion verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet samt en ändamålsenlig fastighetsindelning, men där framgår inte vad ansvaret innefattar.

Traditionellt har Lantmäteriet och tidigare Lantmäteriverket bistått fastighetsbildningen med exempelvis utbildning, användarstöd, fastighetsrättsligt stöd och it-stöd för handläggningen. Lantmäteriet ansvarar även för utvecklingsprojekt och kvalitetsgranskningar som är av gemensamt intresse för lantmäterimyndigheternas verksamhet och där de kommunala lantmäterimyndigheterna ofta ingår i arbetsgrupper. Verksamheten finansieras främst med förrättningsintäkter och årliga avgifter från de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Lantmäteriets ansträngda situation har gjort att myndigheten har behövt koncentrera sig på sin kärnuppgift. Kompetensbristen har också lett till att expertstödet till förrättningsverksamheten har minskat, både till den egna verksamheten och till kommunerna. Sammantaget har det lett till att Lantmäteriet hårdare prövar vilket stöd myndigheten måste ge till de kommunala lantmäterimyndigheterna, eftersom lagen också kräver att kommunerna har ansvar för att ha tillräcklig kapacitet och kompetens.

När det statliga ansvaret inte är tydligt måste Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna förhandla om både stödets och de gemensamma projektens innehåll och hur kostnaderna för dem ska fördelas. Kommunerna företräds ofta av Sveriges Kommuner och Landsting vilket förstärker intrycket av förhandling. En gemensam arbetsgrupp för myndigheterna har i sin utredning inte lyckats komma fram till vad stödet ska omfatta och vad kommunerna kan kräva för stöd från Lantmäteriet.

Vi anser att det är regeringens uppgift att tydliggöra det statliga ansvaret. Detta kommer att bli än mer angeläget när Lantmäteriet framöver ska digitalisera fastighetsbildningen. Vi bedömer att de kommunala lantmäterimyndigheterna måste omfattas

av detta arbete eftersom regeringen prioriterar digitalisering inom samhällsbyggnadsprocessen. Viktiga frågor att hantera för myndigheterna framöver är bland annat om kommunerna är villiga att bidra till finansieringen och anpassa verksamheten till de krav som en digitalisering kommer att ställa.

8.3 Svårt att uppnå kraven på en effektiv och enhetlig fastighetsbildning

Det delade huvudmannskapet gör det svårt att uppnå regeringens krav på en enhetlig och effektiv fastighetsbildning. Sakägarna behandlas i vissa fall inte lika och de samlade personalresurserna används inte effektivt. Det finns däremot goda förutsättningar i organisationen för att uppnå enhetlighet i rättstillämpningen.

8.3.1 Goda förutsättningar för enhetlig rättstillämpning

Likabehandling av medborgare och företag är en viktig princip i den offentliga förvaltningen. Det viktigaste är enhetlighet i rättstillämpningen. Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna ska i myndighetsutövningen utgå från samma regelverk. Förrättningslantmätarnas starka ställning som beslutsfattare ställer höga krav på att det finns förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning över landet. Organiseringen i 40 huvudmän som i hög grad själva bestämmer hur verksamheten ska bedrivas ställer samma krav på enhetlighet.

Vi kan inte bedöma i vilken mån lantmäterimyndigheterna har en enhetlig rättstillämpning eller om det delade huvudmannskapet på något sätt har påverkat enhetligheten. Däremot bedömer vi att det finns goda förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning, utöver den möjlighet som sakägaren alltid har att överklaga beslutet och få sin sak prövad i domstol.

Lantmäterimyndigheterna har gemensamma verktyg och rutiner som stöd för en enhetlig rättstillämpning. Förrättningslantmätarna har tillgång till bland annat handböcker, tidigare rättsfall, kollegial kvalitetssäkring och Lantmäteriets fastighetsrättsliga stöd. Lantmäterimyndigheterna har också skapat förutsättningar för att identifiera, följa upp och åtgärda brister genom de mer omfattande och gemensamma granskningarna av den rättsliga kvaliteten i förrättningsbeslut. De största eller mer generella bristerna tar Lantmäteriet hand om genom bland annat olika typer av kompetenshöjande insatser. I övrigt ska de brister som förekommer åtgärdas lokalt. Sedan Lantmäteriet blev en sammanhållen statlig lantmäterimyndighet har myndigheten fått bättre möjligheter att arbeta internt för ökad enhetlighet i rättstillämpningen.

8.3.2 Trenden mot en förbättrad kvalitet i besluten har brutits

Den senast genomförda kvalitetsgranskningen visar att den tidigare trenden mot allt bättre kvalitet i lantmäterimyndigheternas beslut har brutits. Antalet brister per förrättningsbeslut har ökat något. Lantmäteriet bedömer att de försämrade resultaten

har att göra med bristen på erfaren personal. Vi bedömer att kompetensbristen också har fått konsekvenser för Lantmäteriets möjligheter att ge stöd i fastighetsrättsliga frågor. Resultaten talar alltså för att det vid sidan av att myndigheterna har en god personalförsörjning är viktigt med en väl fungerande stödfunktion för att kunna hålla en hög kvalitet i besluten.

8.3.3 Organiseringen bidrar till inlåsning av personalresurser

Vi bedömer att organiseringen i 40 huvudmän medför att de samlade personalresurserna inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Det delade huvudmannaskapet bidrar till inlåsning av personalresurser, men också till konkurrens om personal. Problemet har blivit mer påtagligt i och med bristen på lantmätare. Vissa lantmäterimyndigheter har stora ärendebalanser, men lagen ger inte myndigheterna möjlighet att överföra ärenden mellan sig.

Kompetensförsörjningen är en utmaning för hela fastighetsbildningen, men särskilt för Lantmäteriet. De flesta kommunala lantmäterimyndigheter finns i större kommuner, i tillväxtområden eller i närheten till högskolor som utbildar lantmätare. Deras förutsättningar att rekrytera är i jämförelse med Lantmäteriets därför relativt goda. Lantmäteriet ska täcka fastighetsbildningsbehovet i resten av landet och behöver därför ha kontor även på orter där rekryteringsmöjligheterna inte är lika gynnsamma. Men Lantmäteriet kan fördela ärenden mellan kontor och enheter för att utnyttja kapacitet och resurser mer effektivt.

Vår utredning visar att de kommunala lantmäterimyndigheterna är relativt väl försedda med lantmäterikompetens i förhållande till det antal förrättningsärenden de hanterar. De avslutar också färre ärenden per förrättningslantmätare jämfört med Lantmäteriet. Detta är sannolikt en följd av att de ägnar tid åt att bland annat stödja kommunen i plan- och byggprocessen. Samtidigt har de kompetens och en kapacitet som skulle kunna användas i den samlade förrättningsverksamheten.

8.3.4 Flera förklaringar till bristande effektivitet i handläggningen

Långa handläggningstider drabbar ytterst sakägarna. Vi kan inte bedöma hur stort eller hur utbrett problemet med långa handläggningstider är bland lantmäterimyndigheterna. Det beror på att det inte finns någon heltäckande och jämförbar statistik. Det finns inte heller några mål eller förväntningar om vad som är rimliga handläggningstider att jämföra utfallet med.

För Lantmäteriet beror de allt längre handläggningstiderna till stor del på en hög personalomsättning och brist på erfaren personal, men det finns kommunala lantmäterimyndigheter som har liknande problem. De senaste tre åren har handläggningstiderna ökat mest hos Lantmäteriet som också har fått ta emot kritik från både sakägare och JO.

Vi bedömer att utmaningen att hålla rimliga handläggningstider till en del kan bero på det delade huvudmannaskapet och inlåsningen av resurser. Men vi bedömer att

det främst har andra orsaker. Det handlar bland annat om förhållanden i omvärlden som ligger utanför lantmäterimyndigheternas direkta kontroll, som exempelvis överklagade detaljplaner, få utbildningsplatser och en högkonjunktur med konkurrens om personalen.

Det handlar också om lantmäterimyndigheternas interna styrning där myndigheterna har varit allt för tillmötesgående mot sakägarna. Kraven på att handlägga ärendena aktivt har också varit för låga. Det har visat sig bland annat genom att lantmäterimyndigheterna har tillåtit en stor mängd ärenden ligga under många år utan att avslutas. I extrema fall har ärenden legat i upp till 30 år. Att handläggningen stannar av under långa perioder bryter mot förvaltningslagen. Regeringen förefaller heller inte ha reagerat på den information om lantmäterimyndigheternas äldsta ärenden som regeringen under flera år haft tillgång till genom Lantmäteriets årsredovisningar, trots att snabb handläggning har varit ett uttalat verksamhetsmål. De flesta lantmäterimyndigheterna arbetar nu för att avsluta sina äldre ärenden.

8.3.5 Sakägare behandlas inte lika i prissättning och turordning

Det delade huvudmannskapet och de olika förutsättningar som den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna har bidrar till att sakägare inte behandlas på ett enhetligt eller likvärdigt sätt. Det gäller särskilt det pris de får betala för förrättningen, men även hur snabbt ärendena handläggs.

Tanken med offentligrättsliga avgifter är att samma tjänst ska kosta lika mycket i hela landet. Men denna princip är satt ur spel genom att regeringen tillåter att de kommunala lantmäterimyndigheterna tar ut lägre avgifter i förrättningsverksamheten än de avgifter som Lantmäteriet har beslutat. Sakägare kommer därför att få betala olika pris för en likartad förrättning beroende på vilken lantmäterimyndighet som hanterar ärendet. Möjligheten för kommunerna att ta ut lägre avgifter åtföljs inte heller av krav på en ekonomisk redovisning som gör det möjligt att bedöma på vilka grunder de sätter sina priser.

Vi anser att de olika finansiella förutsättningarna för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna motverkar principen om att sakägare ska behandlas lika. Prissättningen är inte heller enhetlig inom Lantmäteriet, men myndigheten använder samtliga föreskrivna taxenivåer. Vi bedömer att Lantmäteriets förslag om att införa sakersättning för några förrättningstyper och vissa administrativa moment i ärendet skulle kunna bidra till ökad enhetlighet. Men det förutsätter att kommunerna också tillämpar dessa avgifter.

Ett stort antal ärenden kan innebära att lantmäterimyndigheterna behöver prioritera och gå ifrån principen om turordning. Lantmäterimyndigheterna har ingen gemensam syn på hur de ska prioritera. Varje myndighet avgör på vilka grunder de ska prioritera vilket i sin tur påverkar om sakägare får en kortare eller längre handläggningstid. De flesta lantmäterimyndigheter ger i dag förtur till ärenden som syftar till

att bygga nya bostäder. Det ligger i linje med regeringens ambition om en snabbare byggprocess. I övrigt skiljer sig prioriteringarna åt.

8.4 Brist på information om den samlade verksamheten

Regeringen har inte tagit en aktiv roll för att styra och följa upp den samlade fastighetsbildningen sedan lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes. En konsekvens av att detta är att det råder brist på information om den samlade verksamhetens resultat och effektivitet.

8.4.1 Svårt att bedöma resultat och hur uppdraget fullgörs

Det saknas i dag viss grundläggande information om framför allt de enskilda kommunala lantmäterimyndigheternas verksamhet. Det beror på att regeringen inte har begärt att myndigheterna redovisar verksamhetens resultat. Det gäller exempelvis uppgifter om deras ärendebelastning och handläggningstider. Transparensen när det gäller de kommunala lantmäterimyndigheternas ekonomi och grunderna för deras prissättning är också låg i förhållande till Lantmäteriet. Tillsynens resultat återrapporteras inte heller till regeringen på ett sådant sätt att resultaten för enskilda lantmäterimyndigheter går att utläsa. Detta innebär att regeringen varken styr eller aktivt följer upp cirka en fjärdedel av förrättningsverksamheten, sett till den samlade ekonomiska omslutningen.

Den begränsade kunskapen om utfallet av lantmäterimyndigheternas verksamhet innebär att det finns små möjligheter att analysera såväl den samlade verksamhetens resultat och effektivitet som hur de enskilda myndigheterna fullgör sitt uppdrag. Det innebär i förlängningen att regeringen inte heller får ett tillräckligt underlag för att styra och vid behov ompröva verksamheten.

8.4.2 Uppföljning och kontroll har överlåtits till Lantmäteriet

Regeringen har i hög grad överlåtit till Lantmäteriet att följa upp verksamheten vid de kommunala lantmäterimyndigheterna. Men Lantmäteriet har inget formellt uppdrag att styra kommunernas uppföljning och återrapportering. Myndigheten har under de senaste åren inte heller fått några tydliga anvisningar om vad regeringen vill veta. Lantmäteriet har också haft små möjligheter att följa upp och analysera resultat i form av exempelvis handläggningstider. Det beror bland annat på att handläggningssystemet inte är anpassat för uppföljning. Lantmäteriet ska nu utveckla ett bättre it-stöd för handläggningen som möjligen kan ge bättre förutsättningar för detta.

Vi bedömer att regeringen kan styra och följa upp den kommunala lantmäteriverksamheten. Ansvaret är inte delegerat till kommunerna utan bygger på att de som vill och uppfyller vissa krav kan få regeringens tillstånd att inrätta en egen lantmäterimyndighet. Därmed kan regeringen också dra in tillståndet. Vi bedömer att staten kan ställa krav bland annat på att lantmäterimyndigheterna redovisar och återrapporterar på ett sätt som gör det möjligt att få en samlad bild av fastighetsbildningens

utveckling och resultat, eftersom tillståndet är villkorat. Dessa krav skulle i så fall behöva regleras i lag eller förordning.

8.5 Förslag till regeringen

Statskontoret har inom ramen för uppdraget tagit fram ett kunskapsunderlag om hur fastighetsbildningen fungerar med den organisation som regeringen har valt för verksamheten. Vårt uppdrag har inte omfattat att ompröva organiseringen, men vi bedömer att det finns möjligheter att inom ramen för nuvarande organisation åtgärda några av de problem som vi har uppmärksammat i vår analys. En del av de problem som vi har beskrivit i rapporten kan lantmäterimyndigheterna själva åtgärda medan andra kräver åtgärder från regeringen.

Statskontoret föreslår att regeringen främst genomför följande åtgärder:

- Regeringen bör utveckla resultatstyrningen så att det blir möjligt att bedöma effektivitet och resultat i både den samlade verksamheten och för de enskilda lantmäterimyndigheterna. Fastighetsbildningen bör styras och följas upp utifrån gemensamma mål och mått som ger bättre möjlighet till jämförelser. Regeringen bör därför reglera de kommunala lantmäterimyndigheternas skyldighet att återrapportera och Lantmäteriets ansvar för att samla in, analysera och återrapportera den samlade verksamhetens resultat.
- Regeringen bör bredda tillsynen av de kommunala lantmäterimyndigheterna så att det blir möjligt att bedöma om den statliga och de kommunala myndigheterna fullgör sitt uppdrag på ett likvärdigt sätt.
- Regeringen bör förtydliga innebörden av det statliga ansvaret för fastighetsbildningen och vad det innebär för Lantmäteriets stöd till de kommunala lantmäterimyndigheterna.
- Regeringen bör skapa förutsättningar för en mer enhetlig prissättning i förrättningsverksamheten och större transparens i de kommunala lantmäterimyndigheternas ekonomiska redovisning. Det skulle förbättra möjligheterna att bedöma kostnadseffektiviteten i den samlade fastighetsbildningen.
- Regeringen bör tydliggöra vilket verksamhetsunderlag och vilken kompetens som krävs för att en kommun ska få inrätta en lantmäterimyndighet. De förändrade kraven bör återspeglas i lagen.

Referenslista

Andersson och Enochsson (2016). *Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggsektorn*. Rapport. (N2016/05027/PUB).

E-delegationen (2013). *Vägledning för effektiv it-försörjning*.

Ekonomistyrningsverket (2015:64). *Fördjupat it-kostnadsuppdrag och it-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk*.

Ekonomistyrningsverket 2016-12-02. *Samrådsyttrande Avgifter för förrättningsverksamhet 2017*. (Dnr 4.2–1230/2016).

JO (2016). *Inspektion av Lantmäteriet den 14 och 19–21 april 2016*. (Dnr 1965-2016).

Lantmäteriet 2012-09-26. *Utbudet av personer med relevant utbildning inom verksamhetsområdet "förrättningsverksamhet och fastighetsindelning"*. (Dnr 119-2012/3823).

Lantmäteriet (2013). *Lantmäteriets tillsynsverksamhet över de kommunala lantmäterimyndigheterna*. (Dnr 201-2012/4836).

Lantmäteriet 2015-08-26. *Prioriterade ärenden, förtursärenden – Div F*.

Lantmäteriet och Sveriges kommunala lantmäterimyndigheter (2016). *Rutin för överlämnade av ärenden från kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet*.

Lantmäteriet (2016). *Lantmäteriets strategiska plan 2017–2020*. (Dnr 100-2016/2523).

Lantmäteriet (2016). *Verksamhetsplan Lantmäteriet 2017–2019*. (Dnr 202-2016/3742).

Lantmäteriet 2016-09-16. *Granskning av personalomsättningen inom division Fastighetsbildning. Internrevisionens revisionsrapport*. (Dnr 203-2016/4776).

Lantmäteriet 2016-10-30. *Halvtid förändringsarbete F. Vad bestod problemen i och vad har vi gjort för att åtgärda dem 2012–2016?*

Lantmäteriet 2016-11-22. *Lantmäteriets avgiftsförändringar förrättningsverksamhet 2017*. PM avgiftssamråd. (Dnr 200-2016/5344).

Lantmäteriet 2016-11-21. *Riktlinjer för produktionsstyrning, version 1.6*.

Lantmäteriet 2016-12-15. *Arbetsordning för Lantmäteriet* (LMIF 2016:1).

Lantmäteriet (2017). *Innebörden av Lantmäteriets samordnings- och utvecklingsansvar*. PM. (Dnr 106-2017/1823).

Lantmäteriet (2017). *Förrättningskvalitet riksgranskningen 2017*. Resultatrapport. (Dnr 409-2017/4573).

Lantmäteriet 2017-03-30. *Förslag om sakersättning och fasta avgifter i lantmäteriförrättningar*. (Dnr 401-2017/1417).

Lantmäteriet 2017-03-31. *Redovisning av uppdraget om kompetensförsörjning*. (Dnr 201-2017/1263).

Lantmäteriet 2017-05-02. *Information om KFF-projektet*.

Lantmäteriet 2017-05-19. *Insatsteam Fastighetsbildning/Fastighetsinskrivning Tertialutvärdering 1*. (Dnr 409-2017/2206).

Lantmäteriet 2017-05-31. *Handläggningstider för fastighetsbildning*. (Dnr 402-2017/356).

Lantmäteriet 2017-06-09. *Tertialrapport Tertial 1 2017*.

Lantmäteriet 2017-10-12. *Tertialrapport Tertial 2 2017*.

Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Överenskommelse om kommunal medverkan vid lantmäteriförrättningar*. (Dnr 106-2017/688).

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*. (Dnr 2013/304).

Proposition 1995/96:78. *Ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten m.m.*

Proposition 2005/06:5. *Lantmäteriverksamheten*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*.

Regeringsbeslut 2016-12-08. *Ansökan från Höganäs kommun om tillstånd att inrätta kommunal lantmäterimyndighet*. (Dnr N2015/06528/PBB).

Regeringsbeslut 2016-12-08. *Ansökan från Ängelholms kommun om tillstånd att inrätta kommunal lantmäterimyndighet*. (Dnr N2015/03324/PBB).

Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att redovisa hur handläggningstiderna i fastighetsbildningsverksamheten ska kunna minska*. (Dnr N2017/00406/PBB).

Regeringsbeslut 2017-01-19. *Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen m.m.* (Dnr N2017/00405/SUBT).

Regleringsbrev för budgetåren 2004–2008 avseende Lantmäteriverket.

Regleringsbrev för budgetåren 2009–2016 avseende Lantmäteriet.

Riksrevisionen (2014:6). Att överklaga till förvaltningsrätt – handläggningstider och information till enskilda.

Riksrevisionen (2016:14). Den offentliga förvaltningens digitalisering.

SOU 1995:54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun.

SOU 2003:111. Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta.

Statskontoret (2009:19). Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.

Statskontoret (2010). När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.

Statskontoret (2014:12). Delegerad digitalisering.

Statskontoret (2016:5). Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.

Statskontoret (2016:25). Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd.

Statskontoret (2017:10). Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag.

Statskontoret (2017:13). Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Regeringsuppdraget



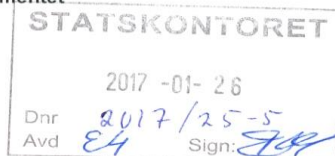
Regeringen

Regeringsbeslut

III 1

2017-01-19
N2017/00405/SUBT

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera organiseringen av fastighetsbildningen m.m.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda vilka åtgärder den statliga lantmäterimyndigheten har vidtagit för att komma tillrätta med problemet med långa handläggningstider i fastighetsbildningen. I uppdraget ingår att utreda vilken effekt de vidtagna åtgärderna haft samt att lämna förslag på eventuellt ytterligare åtgärder som kan minska handläggningstiderna.

Regeringen uppdrar vidare åt Statskontoret att utvärdera hur organiseringen av fastighetsbildningen i en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter fungerar utifrån kraven på en enhetlig, rättssäker och effektiv fastighetsbildning.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2017.

Bakgrund

Lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet infördes 1995. Uppdelningen i en statlig och en kommunal myndighetsorganisation är unik inom svensk förvaltning. Enligt lagen får regeringen meddela tillstånd för en kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten. De kommunala lantmäterimyndigheterna har samma uppdrag som den statliga lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet) med några undantag. Lantmäteriet utövar tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

De senaste åren har antalet ansökningar om att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter till regeringen ökat. Många av de kommuner som sökt har angivit att den statliga lantmäterimyndigheten inte uppfyller de krav på snabb handläggning som kommunerna ställer samt att man anser att den statliga lantmäterimyndigheten inte är geografiskt närvarande. De ansökande kommunerna bedömer att de med en egen lantmäterimyndighet skulle kunna få en bättre situation i dessa avseenden.

Lantmäterimyndigheterna är för sin verksamhet beroende av specifik kompetens. Det är idag endast några få universitet och högskolor som tillhandahåller utbildning inom det kompetensområdet. Lantmäteriet har gjort bedömningen att det idag utexamineras endast drygt hälften så många lantmätare årligen som samhället efterfrågar vilket leder till en hård konkurrens om befintliga lantmätare. En effekt av kompetensbristen är långa handläggningstider vilket bidrar till ökade kostnader för både kommunala och statliga lantmäterimyndigheter. Åtminstone sedan 2011 har handläggningstiderna ökat och fortsätter att öka.

Tillgången till kompetent personal är, utöver utbildningens omfattning, beroende av myndighetens förmåga att attrahera personer med rätt kompetens. Lantmäteriet har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att redovisa hur man arbetar med att bli en mer attraktiv arbetsgivare.

Lantmäteriet är beroende av att kunna anställa och attrahera lantmätare men effektiviteten påverkas även i hög grad av hur myndigheten väljer att organisera och styra verksamheten utifrån de behov som uppstår i omvärlden. Handläggningstidernas längd påverkas också av hur arbetsprocesserna ser ut och tillgången till effektivt tekniskt stöd m.m.

Skälen för regeringens beslut

I förvaltningslagen (1986:223) ställs allmänna krav bl.a. på myndigheters serviceskyldighet och på handläggning av ärenden. Både fastighetsbildning och beslut om detaljplan är myndighetsutövning av ibland långtgående natur som kan verka starkt inskränkande på den enskildes möjlighet att förfoga över sin egendom. En utgångspunkt för all myndighetsutövning är att myndigheterna är oberoende och självständiga och endast fattar beslut mot bakgrund av de lagar och andra gällande regler som styr myndighetsutövningen.

Det finns också skäl att utreda hur en uppdelning av fastighetsbildningsverksamheten på en statlig och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter leder till en effektiv hushållning av tillgängliga resurser.

Att kompetensen används på det mest effektiva sättet av både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna är avgörande för att öka genomströmningen av fastighetsbildningsärendena och därmed korta handläggningstiderna.

De långa handläggningstiderna medför att processer som är beroende av fastighetsbildning tar längre tid än vad som annars skulle vara fallet. Det gäller inte minst bostadsbyggande men också till exempel utbyggnad av teknisk infrastruktur som ledningar, vägar och järnvägar. Handläggningstiderna påverkar också omsättningen på fastighetsmarknaden negativt i och med att överlåtelser av delar av fastigheter tar längre tid.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Christina Hamrén

Kopia till

Statsrådsberedningen, samordningen
Justitiedepartementet, L1
Finansdepartementet, BA, SFÖ och K
Lantmäteriet

3 (3)